



كلية الحقوق



جامعة جنوب الوادي بقنا

المالية العامة

الفرقة الثالثة

إعداد

أ.د/محمد رشدي إبراهيم مسعود

عميد كلية الحقوق جامعة جنوب الوادي بقنا

عام جامعي (2023/2022)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
((قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ
الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ))
صدق الله العظيم

سورة يوسف الآية (55)

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على السراج المنير،
الهادي البشير عليه وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:

فإن علم المالية العامة من أهم العلوم القانونية المنظمة لمالية
الدولة؛ لارتباطه بكافة جوانب الحياة الإنسانية في مختلف النواحي
السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو علم وثيق الصلة بغيره من
العلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يوضح لنا أهمية توجيه
السياسات المالية في بناء الدولة الحديثة، وأثر التغيرات الاقتصادية
المعاصرة، والتحول إلى القطاع الخاص، وشيوع ظاهرة العولمة
وتأثير ذلك على مالية الدولة.

وتتحدد أهمية هذا العلم في بيان ما تملكه الدولة من مقدرات
البقاء من الناحية السياسية والاقتصادية، وأثر هذه المقدرات في
تحقيق الاستقرار العام، فالدولة التي تحيا على الاقتراض العام -
بشقيه الداخلي أو الخارجي- أو المعونات الأجنبية تعجز كثيرا عن
الحاق بركب التقدم، وتزيد من فرص تخلفها. بينما الدولة المنتجة
التي تستخدم سياستها المالية والاقتصادية في تحقيق طفرة هائلة في
مجال النمو والتقدم تكون في موضع السبق والريادة، مما ينعكس
إيجاباً على استقرارها العام.

هذا وتعد الضرائب من أهم الإيرادات المالية التي تعتمد الدول
عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة، إلا أن هذه الوسيلة
ليست على إطلاقها، فبقدر ما تكون مصدرا مرنا في التمويل العام،

بقدر ما يكون الإفراط في فرضها مصدراً من مصادر الاضطراب المالي، وبخاصة النظم الضريبية التي تعول على الحصيلة الضريبية بصورة أساسية، بصرف النظر عن العدالة في التحصيل، أو توظيف هذه الحصيلة في مقدرات إنتاجية تعود بالنفع العام، وتسهم في إعادة بناء المجتمع وفق ترتيبات جديدة تضمن المستوى المعيشي اللائق، أضف إلى ما تقدم من مصادر إيراده، الرسوم، وممتلكات الدولة، والثمن العام، والقروض العامة، والهبات والمعونات الأجنبية، والإصدار النقدي الجديد. وكلما زادت الإيرادات زادت النفقات العامة وهو ما سنتناوله بالتفصيل في الباب الثاني، وأخيراً سيكون محور الباب الثالث الموازنة العامة.
خطة الدراسة :

يتكون هذا الكتاب من ثلاثة أبواب:

- الباب الأول: نظرية الإيرادات العامة.
- الباب الثاني: نظرية النفقات العامة.
- الباب الثالث: الموازنة العامة.

الباب الأول نظرية الإيرادات العامة

ترتبط نظرية الإيرادات العام بالنفقات العامة ارتباطاً وثيقاً،

حيث إن النفقة العامة لا بد لها من مورد لتمويلها .

وتختلف هذه الموارد فيما بينها من حيث القوة والضعف أو

ببر غزارة الحصيلة وبين ضآلتها، بمقدار ما تحتاجه الدولة من

إيرادات لازمة لتمويل هذه النفقات .

وفي هذا الباب سندرس هذه الإيرادات بشيء من التفصيل بحسب

أهميتها، وذلك في الفصول الستة التالية:

- الفصل الأول: الضرائب العامة.
- الفصل الثاني: إيرادات ممتلكات الدولة
- الفصل الثالث: الرسم العام والتمن العام ومقابل التحسين
- الفصل الرابع: القروض العامة
- الفصل الخامس: الهبات والمساعدات الأجنبية ودورها في التمويل العام
- الفصل السادس: الإصدار النقدي الجديد

الفصل الأول الضرائب العامة

* تمهيد:

الضريبة من أهم الإيرادات المالية التي تعتمد الدولة عليها بصفة دورية منتظمة في تمويل النفقات العامة، ومع ذلك فإن آثارها قد لا تكون جيدة، إلا أنه في جميع الأحوال يجب أن يكون تحصيلها وإنفاقها في إطار قوانين الرشد المالي، حتى لا تكون هذه الوسيلة أداة من أدوات انهيار النظام المالي للدولة بصفة عامة والنظام الضريبي بصفة خاصة، وحتى تتم الفائدة يمكن تقسيم هذه الوسيلة إلى مباحث ثمانية :

- المبحث الأول : تعريف الضريبة
- المبحث الثاني : تطور مفهوم الضريبة
- المبحث الثالث : الأساس القانوني لفرض الضريبة
- المبحث الرابع : أهداف النظام الضريبي
- المبحث الخامس : القواعد العامة للضرائب
- المبحث السادس : الفرق بين الضريبة والزكاة
- المبحث السابع : الفرق بين الضريبة والرسم
- المبحث الثامن : التنظيم الفني للضريبة

المبحث الأول تعريف الضريبة

تعرف الضريبة بأنها مبلغ من النقود تجتبيه الدولة جبراً من الأفراد دون مقابل وذلك لغرض تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية.

فالضريبة في طبيعتها الحقوقية ليست علاقة تعاقدية بين الدولة والمكلف وإنما هي إحدى خصائص السلطة السياسية والسيادة القومية.

ثانياً: خصائص الضريبة:

من الملاحظ أن تعريفات الضريبة تتشابه في مفهومها الحديث، حيث إن هذه تعريفها يتضمن أركاناً رئيسية تمثل أركان الضريبة، و التي تتضح لنا من خلال التعريف السابق كما يلي:

1- الضريبة مبلغ من النقود:

كانت الضريبة في العصور القديمة والوسطى تدفع عينا كمقدار معين من المحاصيل الزراعية، أو على شكل عمل يلتزم الأفراد القيام به خلال ساعات محددة كصيانة الطرق أو غيرها، ولا يخفي ما للشكل العيني للضريبة من عيوب، إذ أن الضريبة العينية، تتطلب تكاليف عالية لجبايتها مقارنة بتلك التي تتطلبها الضريبة النقدية، إضافة إلى أن الضريبة العينية تؤثر في مبدأ العدالة في

الضريبة، حيث يجب على مكلف أن يقوم بنفس الكمية من المحاصيل، دون اعتبار الفرق الجودة بين محصول وآخر، ودون تقدير لتكلفة الإنتاج، التي تختلف من مكلف إلى الآخر، دون مراعاته الظروف الشخصية لكل مكلف

أما في العصر الحديث فإن الضريبة أصبحت مبلغ من النقود ولا تدفع عيناً إلا في أحوال محددة، مثلاً نصت الكثير من التشريعات على حواز استيفاء الضريبة على مجموع التركة عيناً رغبة في تسهيل دفع أنواع معينة من الضرائب.

2- الضريبة تدفع جبراً:

تفرض الضريبة على المكلفين جبراً، أي انه لا توجد مساومة بين الدولة والأفراد عند فرض الضريبة أو جبايتها فالدولة بإرادتها المنفردة تتولى وضع النظام القانوني لكل ضريبة، وتطبقه على كل مكلف بها، وإذا تم تحديد مبلغ الضريبة المستحق على المكلف، وامتنع عن دفعه، فإن السلطة العامة تجبره على ذلك بأساليب التنفيذ الجبري كالحجز على ممتلكاته وبيعها واستيفاء دين الضريبة من ثمنها، وهذا يعني أن عنصر الإجبار الذي تتميز به الضريبة هو إجبار قانوني، وحتى يكتسب عنصر الإجبار مشروعيته القانونية، تنص الدساتير في كافة الدول أن فرض الضريبة وتعديلها وإلغائها

لا يتم ألا بقانون، وليس بناءً على قانون، وتلتزم الدولة بمراعاة أحكام هذا القانون، عند فرض الضريبة وتحصيلها، وألا كان عملها غير مشروعاً.

3- الضريبة ليس لها مقابل معين:

الضريبة على عكس الرسم ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة، إذ أن الأصل فيها أن تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة كالأمن والدفاع، التي لا يعرف ما يعود على كل فرد منها، ولذلك فإن ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع، وإنما يتوقف مقدار الضريبة على أساس المقدرة التكليفية وحدها، والدولة هي التي تحدد المقدرة التكليفية، التي تفرض على أساسها الضريبة، ومن ثم فلا توجد هناك علاقة بين مقدار النفع الخاص، الذي يعود على الفرد ومقدار الضريبة المدفوعة، وليس هناك من ضمان للمكلف من إساءة استعمال المال، الذي جبي منه، ألا ما يقدمه نظام الدولة المالي من ضمانات دستورية.

4- الضريبة تدفع بصفة نهائية:

ويقصد بذلك انه عندما يتم دفع الضريبة من قبل المكلفين، فإنهم يدفعونها بصورة نهائية، دون أن تلتزم الدولة برد قيمتها لهم فيما بعد، وبهذا الشكل فان الضريبة تختلف عن القرض العام، من حيث أن الدولة تلتزم برد اصل القرض مع فوائده، عند استحقاقها إلى المقرض.

5- الغرض الأساسي للضريبة تغطية النفقات العامة:

أن الغرض من فرض الضريبة وجبايتها هو، الحصول على الأموال اللازمة، لتغطية النفقات العامة، إضافة إلى إمكانية استخدام الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عامة، أي انه قد تستخدم الدولة الضريبة إلى جانب غرضها الرئيسي، وهو تمويل النفقات العامة، إلى تحقيق أغراض أخرى غير مالية (اقتصادية واجتماعية). كأن تفرض الدولة ضريبة جمركية، بقصد حماية المنتجات المحلية، أو للحد من استيراد بعض السلع، وتفرض ضريبة إنتاج عالية على سلع معينة لتمنع من انتشارها، بسبب مالها من آثار سيئة على الصحة العامة مثلاً وتضع أسعاراً تصاعديّة مرتفعة للضرائب على التراكات والدخول، بقصد الحد من انتشار الثروات الكبيرة أو للعمل على تقليل التفاوت بين دخول الأفراد، ومن جهة أخرى يساعد الإعفاء من الضريبة مع غيره من الوسائل الأخرى في تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية.

المبحث الثاني تطور مفهوم الضريبة

أولاً: التطور التاريخي للضريبة:

يظهر لنا التاريخ أن هناك علاقة وثيقة بين الضريبة والسلطة السياسية، فعندما كانت البشرية تعيش في أطوارها البدائية ، لم تكن للإنسان حاجات مشتركة واضحة، ومع ظهور الأسرة والجماعات والقبائل، برزت هناك ضرورة للحاجات المشتركة، والى وجود قائد يقود ويوجه أفراد هذه الجماعات أو القبائل ويحقق لهم عدد من الحاجات العامة الضرورية كالأمن والدفاع ... وحتى يتمكن من تحقيق ذلك، لابد من القيام بنفقات معينة ، وقد تم تمويل هذه النفقات في بادئ الأمر من أموال الرئيس الخاصة، والهدايا والمساعدات والمعونات والخدمات الاختيارية التي يقدمها أفراد قبيلته له ومع تزايد مسؤوليات أصحاب السلطة العليا (الرئيس).

نتيجة لزيادة نفوس ومساحة الإقليم، وحاجته إلى توفير الأمن الداخلي وحمايته من الاعتداءات الخارجية، والى تقديم عدد من الخدمات العامة الأخرى كالفصل في المنازعات، وشق الطرق، وإقامة القناطر، وغيرها من المرافق العامة أصبحت الأموال الاختيارية التي يقدمها الأفراد في صورة هدايا ومساعدات ومساهمات شخصية، غير كافية لتمويل النفقات العامة المتزايدة، وعلى اثر ذلك اخذ الرئيس، يعتمد على الكثير من الرسوم والأجور

العامة، التي تحقق له على إيرادات منتظمة، مقابل حصول الأفراد على خدمات عامة، كاجتياز الطرق، وعبور القناطر، ودخول الأسواق، ومزاولة الأعمال والمهن، وغيرها من الإجازات والغرامات كما أن بعض الفرائض الاختيارية، تحولت بالتدرج وبفعل التكرار والاعتیاد إلى فرائض إجبارية ، إضافة إلى تحول بعض أنواع الرسوم إلى فرائض بدون مقابل، كضرائب غير مباشرة، وأهمها الضرائب الكمركية، ثم جاءت بعد ذلك مرحلة فرض الضرائب المباشرة، والتي فرضت لأول مرة على دخل الفرد، كما حدث في إنكلترا عام 1779، حيث قسم الدخل بموجبها إلى عدة فروع وطبقات.

وقد ظهرت الضرائب في حضارات كثيرة، كحضارة وادي النيل، وحضارة وادي الرافدين، حيث كانت تفرض في عدة أشكال، إلا انه في العصر اليوناني دخلت الضرائب مرحلة أوسع، وفرضت ضرائب على السلع والمحاصيل الزراعية، والمبيعات، والضرائب الجمركية ... الخ، كما عرف العصر الروماني الضرائب على المحاصيل الزراعية، وعلى السلع التجارية، والتي ظلت قروناً طويلة، وتعتبر عملاً من أعمال السيادة.

وظهرت في العصر الإسلامي بمفهوم جديد للفرائض المالية، ويحمل معه أبعاداً تقوم على فلسفة منفردة ومتميزة عن بقية الأنظمة المالية السابقة، فبالإضافة إلى وجود عنصر الاختيار كالصدقات المستحبة والتبرعات، كانت هناك فرائض مالية، كالكفارات والزكاة، التي تتصف بالاستمرارية والثبات، إضافة إلى أن

حصيلتها محصنة إلى حد كبير من تناقص المقدره الشرائية، فزكاة الغلات والأنعام وسبائك الذهب والفضة، تدفع بشكل عيني، أو ما يوازي قيمتها النقدية السائدة في تلك الفترة، ومن ثم كان لهذه المصادر الدور الكبير في تحقيق أهداف الدولة الإسلامية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

وتطور العمل بالضرائب في العصور التالية، الأموي والعباسي والحكم العثماني ... الخ، ففي العصر الأموي، مرت الضرائب بمرحلة أوسع، فكثرت الضرائب على الأموال التجارية وغيرها من الضرائب الزراعية، واستمر العمل بها في العصر العباسي، حيث ظهرت ضرائب أخرى كضريبة الحوانيت والأسواق وضريبة الأموال التجارية، ومع مجيء الحكم العثماني انتشرت الضريبة الجمر كية، وضرائب المنتوجات والمزروعات والمغروسات والمعادن الخ، وبهذا تكون الضريبة قد دخلت مرحلة جديدة فأنشأت إدارة لمراقبة وتحصيل الضريبة.

وتطورت تقنية الضرائب في أوروبا، بعد مرورها بعدة مراحل مختلفة، وكانت تعد في كل مراحلها، مصدرا " مهما" لتغطية نفقات الدولة، ابتداءً من القرون الوسطى، وحتى الوقت الحاضر، فلم تعد مجرد معونات مالية يطلبها الملك من الإقطاع والكنسية لحماية

الدولة والكنيسة، وعند الحروب يلجأ إليها لتمويل النفقات المتزايدة عن طريق موافقة مجلس الشعب، وعلى اثر ذلك بدأت ولادة القانون الضريبي، الذي لعب دوراً في تطور النظام البرلماني البريطاني والفرنسي، ومن أهم الضرائب التي فرضت في القرون الوسطى، ضريبة الريع العقاري، والتي كانت تتخذ من إنتاج الأرض الزراعية وعاءاً لها، وكانت تعتبر الأرض هي مصدر الثروات، كما وكانت الإقطاعيات واسعة بدرجة، أنها تشمل مقاطعات، أو أجزاء كبيرة من المدن، ولهذا نادى بعض الاقتصاديين في القرنين السابع والثامن عشر الميلادي، بضرورة ضريبة الأرض، وتفضيلها على ضريبة التجار والحرفيين، لان الأرض إضافة إلى أنها مصدر الثروة، فان المزارع هو الذي سيتحمل عبء الضريبة في النهاية، ومع نمو نشاط الصناعة والتجارة، إلى جانب نشاط الزراعة، أخذت الضرائب لا تفرض على الأراضي الزراعية فقط، وانما امتدت إلى الصناعة والتجارة، بل أصبح للصناعة والتجارة المكان الأول في تحديد الضريبة.

ثانياً: المفهوم الحديث للضريبة:

أعطت المالية الحديثة للضرائب أسساً ثابتة وتقنية حديثة، فأصبح للضريبة مفهوم أوسع يحمل أهدافاً اقتصادية واجتماعية، بالإضافة للهدف المالي السابق. وكان نتيجة لذلك، أن اصبح للضريبة مفهوماً معاصراً يقوم على اعتبارها إحدى المصادر الرئيسية للتمويل ووسيلة فعالة تمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتوجيه النشاط الاقتصادي على نحو معين.

وقد أخذ هذا التدخل الضريبي صوراً عديدة، منها ما يقوم على أساس التخفيض العام، او الزيادة العامة لعبء الضريبة، وذلك أما بقصد زيادة القدرة الشرائية، وتنمية حجم المعاملات، واما بقصد الحد منها، ومنها ما يقوم على أساس التمييز في المعاملة الضريبة بين اوجه النشاط المختلفة لتشجيع بعضها دون الأخرى، أو مجرد استقطاع جزء من الثروات أو الدخل الكبيرة لتحقيق أهداف اجتماعية، ومنها ما يتم عن طريق إعادة توزيع الدخل، حيث تستقطع الدولة جانباً من الدخل المرتفعة ثم تعيد توزيعها عن طريق الخدمات العامة، التي يستفيد من غالبيتها أصحاب الدخل المحدودة.

وقد أدت هذه الاتجاهات إلى إبراز الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للضريبة، التي ازدادت أهميتها على

أهمية جوانبها الفنية والمالية، وأصبحت دراسة الضريبة
تشكل ركناً هاماً من أركان الاقتصاد المالي.

المبحث الثالث

الأساس القانوني لفرض الضريبة⁽¹⁾

اختلف الباحثون والمفكرون في الطبيعة القانونية، وبعبارة أخرى: في الأساس القانوني لفرض الضرائب على الناس.

حيث تعدد حاجات الفرد وتنوعها أدى إلى ظهور ما يسمى بالحاجة العامة التي لا يمكن لأي فرد تحمل نفقتها لوحده . وخاصة مع التطور الذي حدث من مجتمع القبيلة إلى مجتمع الدولة، مما أدى بها إلى فرض تكاليف إلزامية على الأفراد نظير ممارسة بعض المهن أو عبور بعض الجسور أو دخول بعض الأسواق .

ومع تزايد الحاجات المالية للدولة أدى بها إلى فرض ما يسمى بالضريبة غير المباشرة إلى الضرائب المباشرة، وتستند الدولة في ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعي للمفكر الفرنسي(جان جاك روسو) وهو تنص على أن أفراد المجتمع يربط بينهم عقد اجتماعي وبالتالي على الكل أن يوفي بهذا العقد المبرم.و عليه فإن كل شخص يدفع قيمة الضرائب المستحقة عليه كل حسب مقدرته لقاء الأمن والعدالة و الخدمات التي تقدمها الدولة ودورها في الحياة الاجتماعية و الاقتصادية.

إذ أصبحت من الوسائل المالية العامة التي تعتمد عليها الدولة في تمويل مشاريعها.

(1) ميزانية الدولة"، د/محمد حلمي مراد، مطبعة نهضة مصر، 1955، ص73-75.

أما ظهور المفهوم الحديث للضريبة فكان أثناء الأزمة الاقتصادية سنة 1929 الذي أوجب تدخل الدولة وتوزيع نشاطها بزيادة مميزاتها بحيث أصبحت الضريبة أداة فعالة في توجيه النشاط الاقتصادي، ومن أهم مصادر الإيرادات العامة وكذا وسيلة فعالة للتحكم في مسار الاقتصاد الوطني وتوجيهه بما يؤدي إلى إنعاشه وحسن أدائه. وعليه يمكن ارجاع الأساس القانوني لفرض الضريبة لنظريتين:

الأولى: النظرية التعاقدية:

فذهب فلاسفة القرن الثامن عشر إلى أن الضريبة تقوم على أساس علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد، فيرى أنصار هذه النظرية أن الضريبة تدفع مقابل النفع الذي يعود على الممول من رعاية الدولة للمرافق العامة، بموجب عقد ضمني مبرم بين الدولة والمواطنين - وهذه الفكرة هي تطبيق لنظرية "العقد الاجتماعي" الذي قال بها "جان جاك روسو" في بيان أساس الدولة. وقد ذهب أنصار النظرية التعاقدية في تكييف طبيعة العقد المبرم بين الدولة ودافع الضريبة مذاهب شتى:

فقال ميرابو: إن الضريبة ثمن عاجل يشتري به الفرد حماية الجماعة، ومعنى هذا: أن المبرم عقد بيع.

وقال آدم سميث: إن هذا العقد هو عقد إيجار أعمال، فالدولة تقوم بأداء خدمات للمواطنين، ويقوم المواطنون بدفع الضريبة لها كأجر لهذه الأعمال.

وقال مونتسكيو وهوبز: إن العقد تأمين، فالضريبة هي قسط التأمين الذي يدفعه الممول من ماله للتأمين على الجزء الباقي. غير أن الناقدين بيّنوا أن هذا التصوير خاطئ من أساسه، فمن غير الممكن تحقيق التعادل بين الضريبة التي يدفعها الممول وبين ما يعود عليه من نفع من خدمات الدولة لأنه لا يمكن تقدير نسبة المنفعة التي تعود على كل مواطن على حدة من النفقات العامة، كالمحافظة على الأمن، أو تنظيم القضاء، أو نشر التعليم، أو الدفاع الوطني، فضلاً عن أنه لو أمكن تقدير هذه المنفعة، فإن هذه النظرية تؤدي إلى نتائج ظالمة، فالطبقات الفقيرة أكثر احتياجاً إلى خدمات الدولة من الطبقات الغنية، وتطبيقاً لنظرية البدل أو الإيجار، يجب أن يتحملوا العبء الأكبر للضريبة.

كما أن نظرية "التأمين" معيبة من ناحيتين: الأولى أنها تقصر وظيفة الدولة على المحافظة على الأمن، وهو ما يخالف الواقع، والناحية الثانية: أن عقد التأمين يلقي على عاتق المؤمن

عبء تعويض الخسائر في حين أن الدولة لا تلتزم بتعويض الأفراد عما يلحقهم من ضرر.

من هذا يتضح أن "النظرية التعاقدية" لا تصلح أساساً للضريبة، وهذا هو السبب في ظهور النظرية الثانية، نظرية "سيادة الدولة".

الثانية: نظرية سيادة الدولة:

وتقوم هذه النظرية على أساس أن الدولة تؤدي وظيفتها بقصد إشباع الحاجات الجماعية، ولا تضع نصب عينيها تحقيق مصالح الأفراد الخاصة، بقدر تغليب المصالح العامة على المصالح الخاصة، والمحافظة على التضامن القومي بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية- ولما كان أداء هذه الوظائف يستلزم الإنفاق كان للدولة الحق في أن تلزم المستظلمين بمسئلتها -بما لها من حق السيادة- أن يتضافروا جميعاً في النهوض بعبء هذا الإنفاق، وتقوم بتوزيع هذا العبء عليهم، بحسب درجة يسار كل منهم، طبقاً لما يقضي به مبدأ "التضامن الاجتماعي" الذي تقوم عليه الجماعات السياسية الحديثة .

المبحث الرابع أهداف النظام الضريبي

النظام الضريبي يهدف أساساً إلى توفير الأموال الضرورية لتغطية نفقات الدولة العامة، وتحقيقاً لذلك فلا بد من وفرة في التحصيل، مع الأخذ بعين الاعتبار أن لا يؤثر تحقيق هذا الهدف سلباً على النشاط الاقتصادي في الدولة .

ولقد أصبح النظام الضريبي موجهاً لتحقيق أهداف أخرى توجه القطاعات الاقتصادية للدولة وتؤثر في اتجاهات المجتمع سياسياً واجتماعياً، التي يمكن تلخيصها كما يلي:

1- الحد من التفاوت في الدخل بين أفراد المجتمع، وذلك تحقيقاً للمساواة بحيث تفرض ضريبة مرتفعة على ذوي الدخل العالية، وضريبة منخفضة على ذوي الدخل المتدنية

2- تحقيق موارد مالية للدولة مما يمكنها من تأدية الخدمات العامة .

3- تنشيط وتوجيه الفعاليات الاقتصادية في الدولة، من حيث تشجيع صناعات أو خدمات أو سلع معينة دون غيرها بما يحقق الأهداف الاقتصادية للدولة .

4- توجيه الاتجاهات الاجتماعية لدى مواطني الدولة بما يخدم أهدافها، مثل إعطاء إعفاءات ضريبية لإعالة الأولاد، مما يعني

تشجيع زيادة النسل أو إعفاء التبرعات لجمعيات خيرية دينية، أو ثقافية مما يشجع التكافل الاجتماعي وهكذا .

5- تنظيم الإنتاج القومي، حيث تسعى الدولة إلى الوصول بالإنتاج القومي إلى أعلى مستوى ممكن دون أن يقع الاقتصاد بمنزلة التضخم المالي أو الركود الاقتصادي، وتستخدم الدولة الضريبة كوسيلة لإخراج الاقتصاد من حياة التضخم أو الركود الاقتصادية، وذلك بالتأثير على القوة الشرائية لدخل الفرد.

المبحث الخامس القواعد العامة للضرائب

يقصد بالقواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب، تلك القواعد والأسس، التي يتعين على المشرع المالي الأخذ بها عند فرض الضريبة، ويمكن اعتبار هذه المجموعة من القواعد بمثابة الدستور العام الضمني، الذي تخضع له قاعدة قانون الضريبة، حيث يخفف من حدتها ويجعلها مقبولة ومستساغة لدى الأفراد، بينما يعتبر الإخلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة للأفراد، وتعسفها في استعمال حقها، في فرض الضرائب عليهم وهذه القواعد هي: العدالة، واليقين، والملائمة، والاقتصاد. والهدف من كل ما تقدم هو تحقيق المصلحة.

ففرض الضرائب تتجاذبه مجموعة من المصالح فمنها مصلحة الدولة أو الخزينة، ومصلحة المكلف بالضريبة، ومصلحة المجتمع.

فالذي تتطلبه الخزينة أن تكون الضريبة غزيرة الحصيلة قليلة النفقات، أما مصلحة المكلف تقتضي أن يتحمل أقل عبء ضريبي ممكن، وهذا يفترض ألا تتعدى الضريبة على دخله الضروري اللازم لمعيشيته بعدها الأدنى، أن تجبي في الوقت الملائم له.

أما مصلحة المجتمع فتتطلب ألا تعيق الضرائب تقدمه الاقتصادي والاجتماعي، بل على العكس لابد أن تكون الضريبة وسيلة من وسائل التقدم.

ولكن هذه المصالح قد تتعارض مع بعضها البعض في أغلب الأحيان، فتكون النتيجة الحتمية لذلك التضحية بإحدى هذه المصالح التي تكون أقل أهمية من أجل مصلحة الأمم.

ومثال ذلك أن مصلحة الخزينة قد تتطلب زيادة إيرادات الدولة، فيثقل كاهل الأفراد بأعباء ضريبية جديدة مضحية بمصلحة الأفراد، لتحقيق مصلحة الخزينة، وبالتالي مصلحة المجتمع ككل وبالطبع هو المستفيد الأول من إنفاق حصيلة الضريبة. وبعد ما تقدم يمكن القول أن ثمة توافق بين مجموع الأنظمة على اختلاف توجهاتها أن الضريبة مبنية على مجموعة من القواعد تتمثل في الآتي:

الأولى: العدالة الضريبية :

لما كانت الدولة تلجأ إلى أسلوب الإيجار في تمويل إنفاقها لإشباع الحاجات العامة، فإنه يتعين الاستقرار على أساس موضوعي لتوزيع أعباء الضريبة. أي بمعنى مقدار

التضحية التي يتحملها دافع الضريبة، والمراد بهذه القاعدة تحصيلها وتوزيعها توزيعاً عادلاً على الأفراد⁽¹⁾.

إن معيار العدالة، معيار ذاتي غامض ونسبي قابل للتغيير والتعديل، وفقاً للآراء والنظريات السائدة والمكان الذي يكتب به، ولكن لا بد من الأخذ بعين الاعتبار التمييز في المعاملة الضريبية بين الأفراد، مستندة إلى مقدرتهم التكاليفية التي تتطلب تشخيص الضريبة، أي مراعاة أوضاع المكلف الشخصية والعائلية والمادية عند فرض الضريبة .

فأوضاع المكلف الشخصية، تقتضي إعفاء الحد الأدنى الضروري اللازم - تأمين الحاجات الأولية الضرورية للعيش التي لا يجوز المساس بها كالغذاء والكساء والسكن والتدفئة - وقد يختلف حجم المبلغ المعفى من دولة لأخرى، بحسب درجة التقدم، ومستوى المعيشة، ومن فترة زمنية إلى أخرى، فالضريبة التي تفرض على العائل أقل من الأعزب.

أما مراعاة أوضاع المكلف المادية فتقتضى التفريق في المعاملة الضريبية، استناداً إلى مصدر الأموال، فدخل العمل أخف عبئاً من دخل رأس المال⁽¹⁾.

(1) الاقتصاد المالي الإسلامي، د/ عبد الكريم صادق بركات ود/ عوف محمود الكفراوي

وأخيراً لابد من الإشارة إلى أنه لا يستطيع النظام الضريبي تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية عملياً، وأن كان يسعى جاهداً إلى تحقيقها، لأنه يفتقر إلى وسائل خاصة لتحقيق معرفة ظروف كل فرد، وبالتالي تحديد مدى العبء الواقع عليه من جراء فرض الضرائب .

الثانية: قاعدة اليقين:

ومقتضى هذه القاعدة ضرورة أن تكون الضريبة التي يلتزم بدفعها الممول محدد على سبيل اليقين مقدارها وميعادها وطريقة جبايتها تحديداً واضحاً، ومعلومًا دون غموض أو تحكم . واليقين بهذا المفهوم يتطلب توافر أمرين في التشريعات الضريبية: أولاً: أن تكون التشريعات الضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء .

ثانياً: أن تجعل الدولة في متناول المكلفين، جميع القوانين الضريبية، وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات⁽²⁾.

الثالثة: قاعدة الملائمة:

وتقتضي هذه القاعدة ضرورة أن تتم جباية الضرائب في الأوقات وبالطرق الأكثر ملائمة لظروف الممول، فلا تحصل ضريبة الأطيان مثلاً قبل المحصول، أو تحصل الضرائب على

(1) الاقتصاد المالي الإسلامي، د. عبد الكريم صادق بركات، مرجع سابق.

(2) المرجع السابق.

الأرباح قبل تحقيق هذه الأرباح، كما يسمح بدفع الضرائب على أقساط.

الرابعة: الاقتصاد:

ومقتضي هذه القاعدة ضرورة أن يتم تحصيل الضرائب بأقل نفقة ممكنة. وتتطلب هذه القاعدة أن يكون الفرق بين ما يدفعه المكلف بالضريبة، وما يدخل في خزينة الدولة قليل جداً ولهذا كان الاقتصاد في نفقات تنفيذ وجباية الضرائب، من أهم المتطلبات الرئيسية للنظام الغربي الأمثل، دون أن تكون ذلك على حساب كفاءة الإدارة الضريبية .

ومراعاة قاعدة الاقتصاد يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساسي تعتمد عليه الدولة، دون أن تخسر جزءاً كبيراً وهاماً في سبيل الحصول عليه بإمكانها توفيره .

المبحث السادس الفرق بين الضريبة والزكاة

الضريبة كما سبق: فريضة إلزامية، يلتزم الممول بأدائها إلى الدولة، تبعاً لمقدرته على الدفع، بغض النظر عن المنافع التي تعود عليه من وراء الخدمات التي تؤديها السلطات العامة، وتستخدم حصيلتها في تغطية النفقات العامة من ناحية، وتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من الأغراض التي تنشدها الدولة تحقيقها من ناحية أخرى⁽¹⁾.

أما الزكاة فهي حق مقدر فرضه الله في أموال المسلمين، للمستحقين لها والذين تم ذكرهم في الآية الكريمة، شكراً لنعمته تعالى، وتقرباً إليه، وتزكية للنفس والمال. وحتى تكتمل الفائدة لابد من بيان أوجه الاتفاق والاختلاف بين الزكاة والضريبة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: أوجه الاتفاق:

1- إن عنصر القسر والإلزام الذي لا تتحقق الضريبة إلا به، موجود في الزكاة إذا تأخر المسلم عن أدائها بدافع الإيمان، ومقتضى الإسلام. وأي قسر وإلزام أكثر من أخذها بقوة السلاح ممن منعها وجدها.

2- إن من شأن الضريبة أن تدفع إلى هيئة عامة مثل السلطة المركزية والسلطات المحلية، وكذلك الزكاة، إذا الأصل فيها أن

(1) مبادئ علم المالية، محمد فؤاد إبراهيم، 261/1.

تدفع إلى الحكومة بواسطة الجهاز الذي سماه القرآن " العاملين عليها" .

3- من مقومات الضريبة : انعدام المقابل الخاص، فالممول يدفع الضريبة بصفته عضواً في المجتمع، يستفيد من أوجه نشاطه المختلفة، والزكاة كذلك لا يدفعها المسلم مقابل نفع خاص، وإنما يدفعها بوصفه عضواً في المجتمع ، فعليه أن يسهم في معونة أبنائه، وتأمينهم ضد الفقر والعجز وكوارث الحياة، وأن يقوم بواجبه في إقامة المصالح العامة للأمة .

4- وإذا كان للضريبة - في الاتجاه الحديث- أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية معينة فوق هدفها المالي، فإن الزكاة لها أيضاً أهداف أبعد مدى، وأوسع أفقاً، وأعمق جذوراً، في هذه النواحي المذكورة وفي غيرها، مما له عظيم الأثر في حياة الفرد والمجتمع⁽¹⁾.

(1) فقه الزكاة، للقرضاوي / مؤسسة الرسالة، ط5 (14.1هـ/1981م) 997/2-998.

ثانياً: أوجه الخلاف بين الزكاة والضريبة :

أما أوجه الخلاف بين الزكاة والضريبة، فهي كثيرة، نذكر أهمها:

1- من حيث الماهية والوجهة:

الزكاة عبادة فرضت على المسلم شكراً لله تعالى، وتقرباً إليه . أما الضريبة فهي التزام مدني محض خال من كل معنى للعبادة والقربة، ولهذا كانت النية شرطاً لأداء الزكاة وقبوله لها عند الله، إذ لا عبادة إلا بنية، قال -ﷺ- «وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ حُنَفَاءَ وَيُقِيمُوا الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ الْقَيِّمَةِ»⁽¹⁾.

وأخرج البخاري في صحيحه عن عُمَرَ بْنِ الْخَطَّابِ رضي الله عنه، قال سمعت رَسُولَ اللَّهِ ﷺ يقول: «إِنَّمَا الْأَعْمَالُ بِالنِّيَّاتِ وَإِنَّمَا لِكُلِّ امْرِئٍ مَا نَوَى فَمَنْ كَانَتْ هِجْرَتُهُ إِلَى دُنْيَا يُصِيبُهَا أَوْ إِلَى امْرَأَةٍ يَنْكِحُهَا فَهِجْرَتُهُ إِلَى مَا هَاجَرَ إِلَيْهِ»⁽²⁾.

ولهذا أيضاً تذكر الزكاة في قسم العبادات في الفقه الإسلامي، اقتداءً بالقرآن والسنة اللذين قرنا الزكاة بالصلاة.

ولما كانت الزكاة عبادة وشعيرة وركناً دينياً من أركان الإسلام، لم تفرض إلا على المسلمين، فلم تقبل الشريعة السمحة أن توجب على غير المسلمين فريضة مالية فيها طابع العبادة والشعيرة

(1) سورة البينة، الآية 5

(2) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب بدء الوحي، باب كَيْفَ كَانَ بَدْءُ الْوَحْيِ.

الدينية، وهذا بخلاف الضريبة، فهي تجب على المسلم وغير المسلم، تبعًا لمقدرته على الدفع.

2- في تحديد الأنصبة والمقادير :

الزكاة حق مقدر بتقدير الشارع، فهو الذي حدد الأنصبة لكل مال، وعفا عما دونها، وحدد المقادير الواجبة من الخمس إلى العشر، على نصف العشر، إلى ربع العشر، فليس لأحد أن يغير فيما نص عليه الشرع أو يبذل، ولا أن يزيد أو ينقص، ولهذا نادى بعض المعاصرين- ممن لا دراية لهم بمقاصد الشريعة- بزيادة المقادير الواجبة في الزكاة، نظرا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تمخض عنها العصر الحديث، بخلاف الضريبة فهي تخضع في وعائها، وفي أنصبتها، وفي سعرها، ومقاديرها لاجتهاد السلطة وتقدير أولي الأمر، بل بقاؤها وعدمه مرهون بتقدير السلطة لدى الحاجة إليها.

3- في الثبات والدوام:

الزكاة فريضة ثابتة دائمة، شأنها شأن الصلاة فهذه عماد الدين، وتلك قنطرة الإسلام، أما الضريبة فليس لها صفة الثبات والدوام، لا في نوعها ولا في أنصبتها ولا في مقاديرها، ولكل حكومة أن تحور فيها وتعديل حسبما ترى، أو يرى أهل الحل والعقد من ورائها، بل بقاؤها نفسه غير مؤبد، فهي تجب حسب الحاجة وتزول بزوالها .

4- في المصروف:

للزكاة مصارف خاصة، عينها الله في كتابه، وبينها رسول الله ﷺ بقوله وفعله وهي مصارف محددة واضحة، يستطيع الفرد المسلم أن يعرفها وأن يوزع عليها أو على معظمها زكاته بنفسه إذا لزم الأمر، وهي مصارف ذات طابع إنساني وإسلامي، أما الضريبة فتصرف لتغطية النفقات العامة للدولة، كما تحددها السلطات المختصة .

وعليه فإن ميزانية الزكاة مستقلة عن الميزانية العامة، واجبة الصرف إلى الأبواب المنصوص عليها في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾⁽¹⁾.

5- في الأهداف والمقاصد:

للزكاة أهداف روحية وخلقية تطلق في أفق عال، تقصر الضريبة عن الارتقاء إليه، أما الضريبة فهي بمعزل عن التطلع إلى مثل هذه الأهداف، وقد ظل رجال المالية قرونًا يرفضون أن يكون للضريبة هدف غير تحصيل المال للخزانة، وسمي هذا المذهب " مذهب الحياد الضريبي " فلما تطورت الأفكار، وتغيرت الأوضاع

(1) سورة التوبة، من الآية 60

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، انهزم مذهب الحياديين، وظهر الذين ينادون باستخدام الضرائب أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة كالتشجيع على الإنفاق أو على الادخار أو التقليل من الإنفاق في الكماليات، أو تقريب الفوارق وغير ذلك، وهذا إلى جوار هدفها المالي، وهو الهدف الأول .

ولكن لم يستطع مشرعو الضرائب ولا علماء المالية العامة ومفكروها أن يخرجوا من دائرة الأهداف المادية، إلى دائرة أرحب وأبعد مدى، وهي دائرة الأهداف الروحية والخلقية التي عنيت بها فريضة الزكاة .

المبحث السابع الفرق بين الضريبة والرسم

يمكن أن نلخص أوجه التشابه والاختلاف بين الضريبة

والرسم في النقاط الآتية:

أولاً: أوجه التشابه بين الضريبة والرسم:

- 1- أن كلاً من الضريبة والرسم عبارة عن مبلغ من المال.
- 2- أن كلاً من الضريبة والرسم يدفع إلى الدولة.
- 3- أن كلاً من الضريبة والرسم يهدف إلى تحقيق منافع عامة
- 4- قد تتشابه طرق جباية كل منهما مثلاً بوضع طابع مالي أو لقاء وصل رسمي⁰

- 5- قد تتشابه أحياناً التسمية، نظراً لعدم دقة المشرع في اختيار التعابير المالية كتسمية الضريبة الجمركية بالرسم الجمركي.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الضريبة والرسم:

- 1- الضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها، في حين أن الرسم فرض الرسم يستند إلى قانون.
- 2- الضريبة إجبارية، بينما الرسم اختياري، إذ انه مرتبط بإرادة المكلف ورغبته في الانتفاع من المنفعة المقرر عنها بالرسم.
- 3- الضريبة تفرض بقصد تحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية وسياسية، بينما الرسم يفرض بهدف تحقيق أيراد مالي للدولة.

4- الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بمناسبة أدائها، أما الرسم فإنه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العامة.

المبحث الثامن

التنظيم الفني للضريبة

تتطلب عملية التنظيم الفني للضريبة دراسة عدة موضوعات أولها، اختيار المادة الخاضعة للضريبة أي اختيار وعاء الضريبة، ثم تحديد سعر الضريبة، وأخيراً مناقشة الطرق المستخدمة في تقدير وعاء الضريبة ، ولذا سنتناوله في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: اختيار المادة الخاضعة للضريبة(وعاء الضريبة)

المطلب الثاني :- طرق تحديد سعر الضريبة

المطلب الثالث :- طرق تقدير وعاء الضريبة

المطلب الأول

اختيار المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة)

يقصد بوعاء الضريبة، المادة أو المحل الذي يختاره المشرع المالي، ويفرض عليه الضريبة ، فقد يكون هذا المحل شخصاً أو مالاً، كالشخص المكلف أو رأسماله أو دخله أو السلع سواء أكانت مستوردة من الخارج أم منتجة في الداخل، واختيار وعاء الضريبة يتمتع بأهمية بالغة في سياسة الدولة الضريبية، إذ تتوقف عدالة الضريبة ووفرة حصيلتها على حسن اختيار وعائها.

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

أولاً: الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

1- الضرائب على الأشخاص:

يقصد بالضرائب على الأشخاص، هي تلك الضرائب المفروضة على الشخص نفسه، أي أن وعاء الضريبة يكون الوجود العيني في للشخص، ولذلك سميت بضريبة الرؤوس، أي الضريبة المفروضة على رأس الشخص لأعلى ماله الذي يكون في حوزته، وقد عرفت هذه الضريبة منذ زمن قديم، حيث كانت دخول الأفراد وثرواتهم تقترب بعضها من بعض، وقد استخدمتها الدولة الرومانية، وكذلك الدولة الإسلامية، التي كانت تفرضها أهل الكتاب المقيمين

على أرضها، مقابل التأمين على أرواحهم وممتلكاتهم، حتى إذا دخلوا الدين الإسلامي رفعت عنهم هذه الضريبة (الجزية)، والتي كانت لا تجبي الأعلى الرجال الأحرار العقلاء، ولا تؤخذ من المساكين الذين يتصدق عليهم، ولا من المقعدين، ولا من الأعمى الذي لا حرفة له، وتوجد هذه الضريبة حالياً" في عدد من الدول النامية كالسودان، وضريبة الرؤوس أما أن تفرض على جميع الأفراد دون تمييز، أو تكون قاصرة على بعض الأشخاص ممن تتوافر فيهم شروط معينة كالذكور الذين يبلغون سناً معينة، أو على الأسر باعتبارها وحدة اجتماعية، وقد تم تطبيق نوعين من ضريبة الرؤوس في البلاد التي عرفتاه وهما، ضريبة الرؤوس البسيطة وضريبة الرؤوس المدرجة.

أ- ضريبة الرؤوس البسيطة:

وفيها يلتزم كل فرد من الأفراد الخاضعين للضريبة بدفع نفس المبلغ، أي أنها تفرض بمقدار واحد على جميع الأفراد مع اختلافهم فيما يملكون من ثروات، وما يحصلون عليه من دخول وما يتحملون من أعباء عائلية، وهي بذلك لا تتفق مع مبدأ توزيع الأعباء المالية على الأفراد بصورة عادلة، لهذا السبب، قد استعويض عنها بالضريبة المدرجة.

ب) ضريبة الرؤوس المدرجة:

وخلالها يتم تقسيم المكلفين إلى طبقات متعددة، تبعاً للمركز الاجتماعي والاقتصادي الذي هم فيه، وتدفع كل طبقة من هذه الطبقات نفس مبلغ الضريبة، أي أن الأفراد الموجودين في الطبقة الواحدة يدفعون نفس مبلغ الضريبة، حيث يأخذ في الزيادة كلما زادت مقدرة أفراد الطبقة على الدفع.

وتعد الضريبة المدرجة أكثر عدالة من الضريبة البسيطة، وذلك لأنها تحاول مراعاة المقدرة التكاليفية للمكلفين من خلال التمييز بينهم ضمن طبقات، ألا أنها تبقى بعيدة عن العدالة الكاملة، وذلك لاختلاف أفراد الطبقة الواحدة، من حيث دخولهم وأعبائهم العائلية وقد حاولت بعض الدول التقليل من حدة هذه المشكلة عن طريق زيادة عدد هذه الطبقات، ألا أن هذا الحل يؤدي بها إلى أن تكون أقرب إلى شكل الضريبة على الأموال.

(2) الضرائب على الأموال:

يقصد بالضرائب على الأموال، تلك الضرائب التي تفرض على الأموال التي في حوزة الأفراد سواء أكانت هذه الأموال مكتسبة أو مدخرة، وبسبب الانتقادات التي وجهت إلى الضرائب على الأشخاص، وفي نطاق الضرائب على الأموال، قد تفرض الضريبة على رأس المال أو الدخل، ويقصد برأس المال، مجموع ما يملكه الفرد من قيم استعمال في لحظة معينة سواء أكانت في شكل نقود

أو بشكل عيني كأراضي أو عقارات أو سلع إنتاجية أو سلع استهلاكية أو أوراق مالية وما في حكمها، ويقصد بالدخل ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين قد يتمثل في ملكيته لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما.

ثانياً: الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة:

عندما تكون الأموال هي الوعاء الأفضل للضرائب، فإن المسألة الأخرى التي يجب أن تعالج، هي التي تتعلق بالتمييز بين الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

(1) الضريبة الواحدة:

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

(2) الضرائب المتعددة:

وتعني فرض أكثر من ضريبة واحدة من قبل الدولة خلال السنة على أموال المكلفين، وقد نشأت في الفترات اللاحقة، أي خلال القرن التاسع عشر، وتطورت بشكل منتظم خلال القرن الحالي، كنتيجة لزيادة دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي زيادة متطلبات الدولة من الأموال اللازمة

لتمويل نفقاتها المختلفة.

ثالثاً: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

(1) الضرائب المباشرة :

تشير الضرائب المباشرة إلى تلك الضرائب التي تفرض على واقعة تملك الثروة، أيّاً كان الوصف الذي يطلق عليها، أو هي تلك الضرائب التي تفرض على ذات وجود الأموال لدى المكلف، كضريبة الدخل وضريبة العقار.

(2) الضرائب غير المباشرة:

تلك الضرائب التي تفرض على واقعة التداول والأنفاق، ومثالها الضرائب الجمركية والضرائب على الاستهلاك.

* مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

(1) مزايا الضرائب المباشرة وعيوبها:

أ- مزايا الضرائب المباشرة:

1- ذات حصيلة ثابتة، إذ أنها تفرض على عناصر ثابتة نسبياً كالملكية العقارية والأراضي الزراعية، فهي لا تختفي بسرعة ولا تتأثر كثيراً بالأزمات.

2- انخفاض نفقات جبايتها، لأنها تفرض على عناصر مستمرة ومعروفة مقدماً لدى السلطة المالية.

3- تحقيق العدالة الضريبية، تعتبر أكثر تحقيقاً للعدالة في توزيع

الأعباء المالية، إذ تأخذ بنظر الاعتبار مقدرة المكلف على الدفع.
4- تشعر الأفراد بواجبهم المالي، لأنها تدفع بطريقة محسوسة تزيد من يقظة الأفراد لحركة الأنفاق العام، ويطالبون الحكومة باتباع سياسة مالية حكيمة.

(ب) عيوب الضرائب المباشرة:

- 1- تشعر الفرد بعبئها وتجعله يقف وجها لوجه أمام الخزنة مما تدفعه عند ارتفاع سعرها على محاولة التهرب منها.
- 2- يكون تحصيلها متأخراً، فالضريبة المستحقة على دخل سنة معينة لا تحصل عليها الدولة إلا بعد انتهاء هذه السنة مما قد يقيد حرية الدولة في وضع تنفيذ سياستها المالية.
- 3- يشعر الأفراد في الضرائب المباشرة بأنهم يدفعون مكرهين فريضة الى الدولة.
- 4- الكشف عن أسرار المكلف الشخصية والمهنية.

(2) مزايا الضرائب غير المباشرة وعيوبها:

أ- مزايا الضرائب غير المباشرة:

- 1- سهولة تحملها، فمن يدفعها لا يشعر بها، وإن شعر بها فقد يجهل مقدارها، لأنها تندمج في ثمن السلعة او الخدمة التي يشتريها.
- 2- مرونة حصيلتها، إذ أنها تتغير بطريقة مباشرة وسريعة تبعاً

لتغير الحالة الاقتصادية، ففي فترات الازدهار تزداد معدلات الإنتاج والاستهلاك والتصدير والاستيراد وعلى أثرها ترتفع حصيللة الضريبة، ويتحقق العكس في فترات الكساد.

3- وفرة حصيلتها وغزارتها، لأنها تفرض على معظم السلع والخدمات والتصرفات، وبالتالي يشترك بدفعها جميع أفراد المجتمع على اختلاف طبقاتهم لذلك فان عملية تحصيل هذه الضريبة تكون مستمرة على مدار السنة.

4- يدفعها المكلف باختياره، فهو يدفعها عندما يقدم على شراء السلعة او لخدمة المعينة، وبالتالي يستطيع التقليل منها، من خلال إنقاص الكميات التي يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة قليلة.

5- يمكن استخدامها في تحديد أنماط الاستهلاك التي تتفق والمصلحة العامة، ففي الدول النامية، حيث تتطلب المصلحة العامة عدم الإسراف في الاستهلاك وبخاصة بالنسبة للسلع الكمالية، لذلك يتم رفع الضريبة على السلع غير المرغوب فيها أو الكمالية للحد من استهلاكها.

ب) عيوب الضرائب غير المباشرة :

1- أنها ضريبة غير عادلة، لان عبئها لا يتوزع على المكلفين تبعاً لقدرتهم التكليفية لعدم وجود تناسب بين ما يدفعه المكلف ومقدار دخله.

2- ارتفاع نفقات جبايتها، أن إجراءات المراقبة واستقصاء المكلفين ومكافحة التهرب من دفع الضريبة تؤدي الى ازدياد نفقات الجباية.

3- انخفاض حصيلتها وقت الأزمات، تتأثر حصيلة الضرائب غير المباشرة في فترات الكساد نظراً لمرونتها، بسبب حرص الأفراد على الحد من إنفاقهم ومعاملاتهم خلال الأزمات فيؤدي ذلك إلى نقص في الإيراد في الوقت الذي تكون فيه الدولة بحاجة إلى الأموال اللازمة للتوسع في الانفاق من أجل تنشيط الاقتصاد.

4- تعرقل عملية الإنتاج والاستهلاك، خاصة عند المغالاة في أسعارها، إذ تحدث ضيقاً في نفوس المنتجين والمستهلكين، فيجعلهم يقتصدون في مزاولة أوجه النشاط الاقتصادي، وفي ذلك اضرار بالاقتصاد القومي.

المطلب الثاني طرق تحديد سعر الضريبة

بعد أن تم تحديد وعاء الضريبة، لابد من تحديد مقدار الضريبة، أو بعبارة أخرى يتطلب الأمر تحديد ما يمكن استقطاعه من ذلك الوعاء كضريبة، وهو ما يعرف بسعر الضريبة، والذي يمكن تعريفه ((بأنه نسبة ما يدفعه المكلف كضريبة إلى مقدار الوعاء الضريبي أو المادة الخاضعة لها))، فإذا كانت ضريبة معينة ذلك أن المكلف يدفع عن كل فئة جنية من دخله مثلاً عشرة دنانير وإذا كان الدخل الخاضع للضريبة بموجب هذا السعر، تبلغ قيمته خمسمائة جنية مثلاً، فإنه يدفع أذن ضريبة مقدارها خمسون جنيهاً.

أولاً:- التطور التاريخي لسعر الضريبة:

يمكن تقسيم التطور التاريخي لسعر الضريبة الى مرحلتين هما، الضريبة التوزيعية، والضريبة القياسية.

1) الضريبة التوزيعية:

يقصد بالضريبة التوزيعية تلك الضريبة التي لا يتحدد سعرها مقدماً، وإنما تقوم السلطة المالية بتحديد حصتها الإجمالية، ثم تقوم بتوزيع هذه الحصيلة الإجمالية جغرافياً على أساس نصيب كل إقليم أو محافظة من محافظات البلد من هذه الضريبة، ثم يطلب من كل محافظة تجميع حصتها التي تقررت عليها، وتقوم إدارات المحافظات

بدورها بتوزيع هذه الحصة على المكلفين في محافظاتهما كل بقدر إمكاناته وظروفه، بحيث أن المحصلة الإجمالية للضريبة التوزيعية تكون مساوية لما حدد سلفاً لها، فمثلاً لو أن الدولة حددت متطلباتها من ضريبة تفرض على العقارات بمبلغ 100 مليون جنيهاً، فإنها تقوم بتوزيع هذا المبلغ الكلي على المحافظات، بحيث يخصص لكل محافظة من محافظاتهما مبلغاً معيناً، يوزع بدوره على كافة المكلفين الموجودين في المحافظة، كل حسب مقدرته وظروفه.

(2) الضريبة القياسية:

هي تلك الضريبة التي تحدد ويعرف سعرها مقدماً دون تحديد لحصيلتها النهائية.

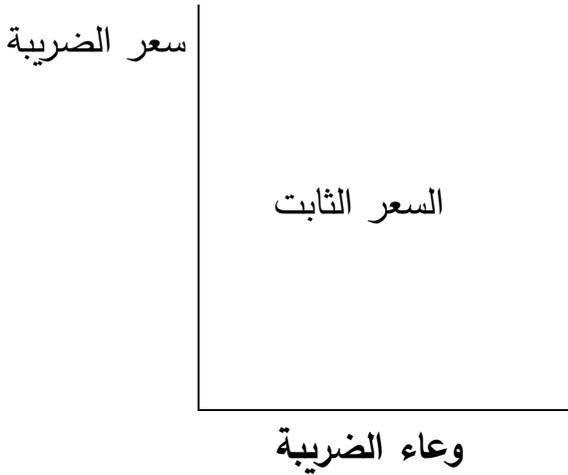
كتحديد سعر (10%) من القيمة الإيجارية للعقار والواقع أن الضريبة التوزيعية، كانت موجودة قديماً، أما في العصر الحالي فقد اختفت هذه الضريبة، وصارت الدولة تفرض ضرائبها القياسية (0) يمكن تحديد ثلاث طرق لتحديد سعر الضريبة، وهي الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية والضريبة التنازلية:

1) الضريبة النسبية :

وهي الضريبة التي يبقى سعرها واحداً في جميع الأحوال أي ثابتاً لا يتغير بتغير وعائها مثال ذلك أن تفرض ضريبة على الدخل سعرها (10%) فهذا السعر يجري تطبيقه على جميع الدخول سواء أكانت صغيرة أو كبيرة ولذلك يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر الثابت، ويمكن توضيح هذا السعر كما في الشكل رقم (2).

الشكل رقم (2)

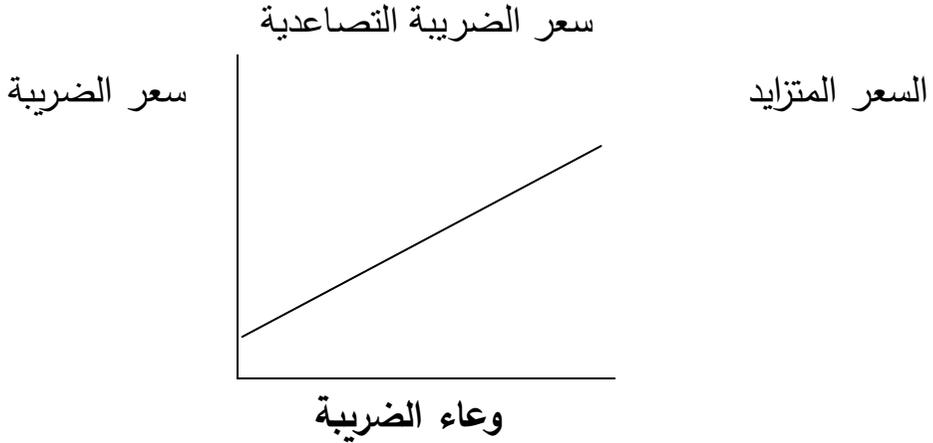
سعر الضريبة النسبية



2) الضريبة التصاعدية:

وهي الضريبة التي يزداد سعرها بازدياد الوعاء الخاضع لها، أي بتغير المادة الخاضعة للضريبة فيرتفع سعر الضريبة كلما زاد وعاؤها أي أن هناك علاقة طردية بين سعر الضريبة ووعاؤها ومثال ذلك أن تفرض الضريبة على الدخل بسعر (10%) على المائة جنيه الأولى و (12%) على المائة جنيه الثانية و (15%) على المائة جنيه الثالثة، وهكذا ولذا ولذلك يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتزايد وكما موضحة في الشكل رقم (3).

الشكل رقم (3)

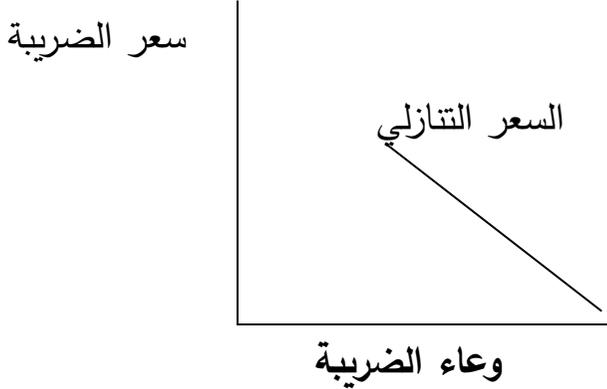


3) الضريبة التنزلية:

وهي الضريبة التي يكون سعرها نسبياً، أي ثابتاً عند مستوى معين من وعاء الضريبة كأساس لها وعندما يأخذ وعاء الضريبة بالزيادة يبدأ سعرها بالتناقص أي هناك علاقة عكسية بين سعر الضريبة ووعائها ومثال ذلك كأن تفرض الضريبة على الدخل بسعر 10% على المائة جنيه الثالثة و 8% على المائة جنيه الرابعة و 6% على المائة جنيه وهكذا ولذلك يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر التنزلي ويمكن توضيح السعر التنزلي كما في الشكل رقم (4).

الشكل رقم (4)

سعر الضريبة التنزلية



* المفاضلة بين أسعار الضريبة :-

تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على نظرية تناقص المنفعة التي مؤداها أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة الى كل فرد كلما زادت الكمية التي يمتلكها من الثروة ويترتب على ذلك أن كل جنيه يدفعه الفرد كضريبة يؤدي إلى حرمانه من مقدار معين من المنافع الاقتصادية ويكون هذا الحرمان أكبر بالنسبة لأصحاب الدخل الصغيرة مقارنة بأصحاب الدخل الكبيرة وعلى ذلك فإن الضريبة النسبية تؤدي إلى حرمان الشخص الفقير عن مقدار من المنافع الاقتصادية أكبر من تلك التي يحرم منها الشخص الغني وعليه فانه لكي تكون الضريبة عادلة ينبغي أن لا تفرض على الجميع بسعر واحد فلو أخذنا مثلاً " وافترضنا وجود شخصين دخل أحدهما (100) جنيها ودخل الثاني (1000) جنيها وقد فرضت عليهما ضريبة سعرها (10%) فان الشخص الأول سيدفع (10) جنيهاً والشخص الثاني سيدفع (100) جنيهاً الأمر الذي لا يمكن معه تحقيق العدالة بينهما وذلك لأن الجنيهاً العشرة التي دفعها الشخص الأول (الفقير) واقتطعت من دخله، كانت مخصصة لإشباع بعض حاجاته الضرورية وبذلك يكون قد حرم من إشباع هذه الحاجات الضرورية عندما فرضت عليه هذه الضريبة أما الشخص الثاني (الغني) فإنه لن يحرم إلا من بعض حاجاته الكمالية فقط

عندما يدفع مبلغ الضريبة وهو مائة جنيه، لأن في دخله سعة
تمكنه بعد دفع الضريبة من إشباع جميع حاجاته الضرورية، وكذلك
بعض حاجاته الكمالية وعلية لكي تكون الضريبة عادلة يجب أن
تحقق المساواة في التضحية وذلك بان يتساوى المكلفون في الحرمان
الذي تسببه الضريبة لكل فرد منهم لذلك فان الضريبة النسبية لا
يمكن أن تكون ضريبة عادلة لان الضريبة العادلة هي تلك الضريبة
التي يمكن الوصول بواسطتها إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء
المالية على المكلفين ويتم ذلك فقط إذا كانت الضريبة تقنطع من
كل شخص مقداراً من المنافع الاقتصادية يتناسب مع مقدار المنافع
الاقتصادية التي يحققها له دخله أي إذا كانت الضريبة تصاعدية
فيكون سعرها منخفضاً على الدخل الصغيرة ومرتفعاً على الدخل
الكبيرة.

المطلب الثالث

طرق تقدير وعاء الضريبة

بعد أن تم التطرق إلى كل من كيفية اختيار المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة) وتحديد سعر الضريبة لذا كان علينا في هذا المطلب مناقشة الطرق التي تؤدي إلى تحديد مقدار الضريبة والتي تقتضي أن يتم الوصول إلى تقدير حقيقي أو تقريبي إلى قيمة المادة الخاضعة لها وقد تطورت الطرق المستخدمة لتقدير وعاء الضريبة مع تطور الأجهزة الإدارية، ومع تقدم جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية فلقد كان الوصول إلى الوعاء يتم بطرق غير مباشرة ثم أدى التطور إلى وجود وسائل يتحقق من خلالها التعرف على مقدار الوعاء بصورة مباشرة:

أولاً : الطرق غير المباشرة:

1) طريقة المظاهر الخارجية:

تستند هذه الطريقة في تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على المظهر الخارجي، والتي منها عدد ما في السكن من نوافذ وابواب وعدد ما يمتلكه المالك من سيارات أو خيول وعدد ما يستخدم من خدم وغير ذلك من المظاهر الخارجية التي تدل على القدرة الاقتصادية للمالك وهذا يعني أن هذه الطريقة تفرض على مظاهر الدخل، وليس على الدخل نفسه ومن مزايا هذه الطريقة أنها يسيرة ونفقات جبايتها قليلة، فالمظاهر الخارجية واضحة ويسهل على إدارة

الضريبة عدها والوقوف عليها ويترتب على هذه الميزة، ميزة أخرى وهي امتناع الغش فيها كما أنها تمتاز بأنها تؤدي إلى المحافظة على أسرار المكلف بالضريبة وعدم التدخل في شؤونه إلا انه يعاب عليها من عدة وجوه؛ فالمظاهر الخارجية قد لا تكون كافية في التدايل على درجة مقدرة المكلف؛ كما أن بعض الدخول قد لا توجد لها مظاهر خارجية يستدل بها عليها؛ كما هو الحال بالنسبة للرواتب والأجور والأوراق المالية والودائع والتأمينات وما شابه ذلك، كما أنها لا تحقق العدالة. فمن الطبيعي أن يتساوى مقدار الضريبة بالنسبة لشخصين تختلف ظروف أحدهما عن الآخر لمجرد أن المظاهر الخارجية بالنسبة لهم متساوية كذلك تعطي المكلف فرصة التهرب من الضريبة عن طريق التقليل من المظاهر الخارجية التي تعتمد عليها هذه الطريقة وقد اقترح بعض المعنيين من اجل تلافي هذه العيوب زيادة عدد المظاهر الخارجية التي تعتمد عليها هذه الضريبة من أجل الإحاطة بصورة أشمل بجميع عناصر المادة الخاضعة للضريبة إلا أن العمل بهذا المقترح يجعل الطريقة تفقد بساطتها إضافة إلى أنه لا يقدم العلاج الشافي لكل عيوب هذه الطريقة مما أدى إلى الاستعاضة عنها بطرق أخرى.

(2) طريقة التقدير الجزافي:

وتعتمد هذه الطريقة في تحديد الدخل أو قيمة المادة

الخاضعة للضريبة بشكل جزافي أو تحكمي على قرائن ينص عليها
المشرع المالي كقيمة مبلغ الإيجار، الإيجارية أو معدل إنتاج الوحدة
القياسية أو كمية المواد الداخلة في إنتاج سلعة معينة أو أية قرينة
أخرى ويسمى هذا "بالجزافي القانوني" أما إذا لم يحدد المشرع المالي
هذه القرائن فهذا يعني ترك إجراء هذا التقدير للسلطة المالية من
خلال مناقشة المكلف والاتفاق معه على مقدار دخله وتسمى
"بالجزاف الاتفاقي" ان اتباع هذه الطريقة لا يحتاج إلى كثير من
الرقابة ولا يؤدي إلى التغلغل في الأحوال الخاصة للمكلف إلا أن من
أبرز عيوبها أنها لا تقوم على أساس من التحديد وبالتالي تبتعد عن
الحقيقة وبهذا فإن دلالتها نسبية لأنها تعطي المكلف حق إثبات
القيمة الحقيقية لدخله أو ثروته التي تم تقديرها تقديراً جزافياً.

ثانياً: الطريقة المباشرة:

طريقة التقدير الإداري:

تلجأ السلطة المالية إلى هذا الإجراء لتحديد الوعاء في حالة
امتناع الفرد بقصد أو بغير قصد على تقديم الإقرار المطلوب منه
خلال المدة القانونية، ويتحدد الدخل مثلاً في هذه الحالة بناء على
ما لدى الإدارة المالية من معلومات مختلفة سواء تعلقت بدخل
المكلف لسنوات سابقة أو بدخله في سنة التقدير.

ويلاحظ أن الالتجاء إلى هذا الطريق يعتبر من قبيل العقوبة

الموجهة للمكلف الممتنع عن تقديم الإقرار إذ أنه من المفروض أن يتقدم الفرد بإقراره في الموعد المحدد بالقانون وتجدر الإشارة إلى الأفراد يتجنبون هذه المخالفة ويحاولون تقديم إقراراتهم وإن تضمنت نمطاً للحقائق لأن هذا التقديم يرتب لهم مجالاً أوسع للمناقشة والمفاضلة مع الأداة المالية في جو أكثر يسراً من جو المفاوضة في حالة التخلف عن تقديم الإقرار.

الفصل الثاني

إيرادات ممتلكات الدولة

يقصد بإيرادات ممتلكات الدولة أو الدومين (Domaine) الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء أكانت ملكية عامة أم ملكية خاصة.

وقد اختلفت أهمية هذا المصدر من فترة إلى أخرى تبعاً لطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد والذي يحدد دور الدولة ومجال تدخلها في جوانب الحياة المختلفة.

ففي العهد النظام الإقطاعي كانت إيرادات أملاك الدولة المصدر الرئيسي لتمويل نفقاتها ولا يلجأ الملك إلى فرض الضرائب كمصدر آخر للإيرادات إلا في الحالات الاستثنائية مثال ذلك تمويل نفقات الحرب أو مشروعات الري الكبرى أو غير ذلك من النشاطات التي تحتاج إلى قدر كبير من الأموال.

أما في ظل المذهب التجاري فقلت أهمية إيرادات أملاك الدولة، وذلك لعدة أسباب منها؛ تقليص حجم الأراضي الزراعية الحكومية تحت تأثير نشوء الصناعات والمدن الحديثة؛ ونتيجة لبيع جزء كبير من ممتلكات الدولة تمويلاً لتكاليف الحرب في ذلك الحين، وهذا أدى إلى نمو وتوسع القطاع الخاص على حساب القطاع العام، وعندما ساد المذهب الفردي استمر تناقص دور

ممتلكات الدولة في تمويل نفقاتها وذلك لأن المذهب الفردي لم يكن يؤمن بأي دور للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛ الأمر الذي ترتب عليه قيام الدعوة إلى تخلي الدولة عن ممتلكاتها؛ مما أدى إلى التوسع في فرض الضرائب والرسوم ومصادر أخرى لتمويل النفقات العامة بدلا" من الاعتماد الكلي على إيرادات الدومين. إلا أن الإيرادات المتأتية من ممتلكات الدولة بدأت تستعيد أهميتها في ظل المذاهب التدخلية التي تسمح للدولة بان تمتلك وتتدخل في مختلف وجوه النشاط الاقتصادي أي أن إيرادات ممتلكات الدولة عادت مرة أخرى لتكون مصدرا" أساسيا" لتمويل نفقات الدولة خاصة في الدول الاشتراكية أو تلك التي تتجه نحو الاشتراكية حيث أصبحت الدولة تمتلك الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية أو غيرها من النشاطات التي تديرها لحسابها الخاص ويمكن تقسيم ممتلكات الدولة إلى نوعين أساسيين تبعا" لنوع ملكية الدولة للأموال التي يتكون منها إلى ممتلكات الدولة العامة وممتلكات الدولة الخاصة.

- وعليه فسيكون حديثنا في هذا الفصل من خلال مبحثين

- **المبحث الأول : ممتلكات الدولة العامة**
- **المبحث الثاني: ممتلكات الدولة الخاصة**

المبحث الأول

ممتلكات الدولة العامة (الدومين العام)

تتكون ممتلكات الدولة العامة أو الدومين العام من الأموال التي تمتلكها الدولة أو إحدى المؤسسات أو الهيئات العامة التي تخضع للقانون العام ويتم تخصيصها للنفع العام ومن أمثلة ذلك الحدائق العامة والطرق والجسور والشواطئ والمكتبات العامة وغير ذلك من المرافق التي عادة ما ينتفع بها المواطنون دون أن يضطروا إلى دفع مقابل نقدي في سبيل ذلك الأمر. وتقوم الدولة عادة برعاية مثل هذه المرافق ودفع التكاليف المترتبة عليها من حصيللة الضرائب أو غير ذلك من الإيرادات وربما تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى فرض رسوم رمزية على المنتفعين من مثل هذه المرافق كما يحدث في حالة زيارة المتاحف أو الحدائق العامة وذلك بهدف تنظيم استعمال هذه المرافق بواسطة الجمهور أو من أجل المساهمة في تحمل نفقات صيانتها ورعايتها وتطويرها بما يباي حاجات المواطنين.

المبحث الثاني ممتلكات الدولة الخاصة

وتتكون ممتلكات الدولة الخاصة أو الدومين الخاص من الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة وهي لا تخضع للقانون العام وليست مخصصة للصالح العام، وبما أن مثل هذه الأموال تخضع للقانون الخاص وتمتلكها الدولة كملكية الشخص لأمواله، فإن الدولة تستطيع أن تتصرف فيها بالبيع والرهن والهبة وغير ذلك من التصرفات التي يكفلها لها القانون الخاص.

ويحقق الدومين الخاص عادة دخلاً كبيراً للدولة بعكس الدومين العام الذي غالباً ما ينتفع بخدماته المواطنون دون مقابل. ويمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون

منها إلى خمسة أنواع هي:

أولاً : الدومين الزراعي:

يتكون هذا الدومين من الأراضي الزراعية والغابات وقد كان هذا الدومين في الفترة الماضية من أهم أنواع الدومين الخاص وذلك لأنه كان يشكل المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة ألا أن هذا الدومين بدأ يفقد أهميته ابتداءً من القرن الثاني عشر للميلاد لمجموعة من الاعتبارات أهمها التيار الفكري الذي ساد في تلك الفترة والذي يرى أن الاستغلال الخاص (الفردى) للأراضي الزراعية أفضل وأجدى من الاستغلال العام (الحكومى) وذلك لسهولة استغلالها من قبل الأفراد

خصوصاً" وأن رؤوس الأموال المطلوبة لاستغلالها ليست كبيرة وبمقدور الأفراد تدبيرها أما بالنسبة للغابات فقد اتجه الفكر المالي حتى في مرحلته التقليدية اتجاهاً "مغايراً" لموقفه من الأراضي الزراعية، حيث إن الدولة أكثر قدره على استغلالها والعناية بها وتوسيعها من الأفراد؛ لما يتطلبه ذلك من أموال كبيرة من ناحية؛ ولأنها لا تعطي إيراداً" إلا بعد مضي فترة طويلة وعليه فإن الدولة وحدها تستطيع تجميد استثمارات الفترة طويلة من الزمن حتى تنتهي الدورة الإنتاجية إضافة إلى ذلك فإن الغابات في نظر الدولة ثروة قومية يجب المحافظة عليها والعمل على تنميتها لما لها من منافع عامة كثيرة منها تأثيرها على جو المناطق القريبة منها وما ينجم عن ذلك من منافع صحية بتحسين الطقس والمحافظة على التربة من التعرية وكذلك المحافظة على الموارد المائية من التبخر إضافة إلى أهميتها كمادة أولية تدخل في إنتاج العديد من السلع وتستخدم في العديد من الاستخدامات مثل استخدام أخشاب تسقيف البيوت وغيرها من النافع العامة والخاصة.

ثانياً : الدومين العقاري:

يتألف هذا الدومين من المباني والفنادق والقصور الحكومية وما في حكمها من المباني المملوكة للدولة والتي تكون قد خصصت للأغراض التجارية أو شبه التجارية ومن الأمثلة على هذا النوع من الدومين البيوت والعمارات السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة السكن ولتنظيم عملية إيصال الخدمات العامة لهم ومن ثم تعد الإيجارات المتحققة عن أيجار هذه البيوت والشقق السكنية إلى المواطنين من موارد ذلك الدومين.

ثالثاً : الدومين الاستخراجي:

ويشمل هذا الدومين المناجم وبار النفط والغاز الطبيعي والكبريت وغير ذلك من الثروات المعدنية التي عادة ما تدر دخلاً كبيراً على خزنة الدولة ويذهب الفكر المالي إلى أن ملكيتها يجب أن تكون بيد الدولة أما استغلالها فتختلف الدول فيما بينها حول هذا الموضوع على النحو التالي:

- فمنها من يرى ضرورة استغلال الدولة لها بشكل مباشر نظراً لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي.
- في حين يذهب بعضها إلى ترك أمر استغلاله إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بغية حماية الثروة الوطنية

نظراً لعدم توفر الخبرة والدراية الفنية لبعض الدول على أن تتقاضى من الشركات أو الأفراد نسبة معينة من الأرباح أو مبلغاً يحدد سنوياً يتم الاتفاق عليه.

• والصورة الأخيرة قد تأخذ صورة الإشراف شكل اشتراك

الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم وغيرها.

والواقع أن الأخذ بأي الفكرتين يتوقف على النظام الاقتصادي السائد في تلك الدولة فإذا كانت الدولة تعتمد الاقتصاد الاشتراكي أو أنها تتجه نحو الاشتراكية؛ فإنها تعمل على توسيع نطاق الملكية العامة. في حين إذا كانت الدولة تعتمد النظام الاقتصادي الرأسمالي فإنها تميل إلى التقليل من الملكية العامة مقارنة بالدول الاشتراكية.

رابعاً : الدومين الصناعي والتجاري:

ويضم هذا الدومين المشروعات الصناعية والتجارية المتنوعة التي تعود ملكيتها إلى الدولة وتقوم بإدارتها على أسس تجارية وقد ازدادت أهمية هذا النوع من الدومين الخاص مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية خاصة بعد الحرب العالمية الأولى وما تلاها من ركود اقتصادي عالمي حيث أخذت العديد من الدول بتأميم الكثير من المشروعات واقامة العديد من المشروعات على اثر

انتشار المذاهب التدخلية وقبول مبدأ مشاركة الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتعمل الدولة عادة على تسويق منتجات هذه المشروعات العامة مما يدر عليها بعض الإيرادات العامة، إلا أن هذا الهدف لا يمنع من قبل الدولة بإنشاء وإدارة بعض المشروعات العامة التي لا تحصل من خلالها على أرباح مادية، أي إذا كان الهدف من إقامتها تحقيق غاية اجتماعية تتمثل في تقديم خدمة أو سلعة معينة بسعر مناسب لفئات معينة من المواطنين، وقد تهدف الدولة من إقامتها لبعض المشروعات تحقيق غاية استراتيجية تتمثل بتوفير الأمن القومي، وهذا يتجلى بإنتاجها للأسلحة والمعدات الحربية أو لجوء الدولة إلى إقامة بعض المشروعات الحيوية الكبرى مثل استصلاح الأراضي الزراعية أو استغلال المناجم وغيرها من المشاريع الضخمة التي تحتاج إلى موارد مالية وفنية كبيرة لا تتوفر عادة لدى الأفراد أو القطاع الخاص، وبالتالي تصبح من واجبات الدولة إقامة هذه المشاريع لتنمية الاقتصاد القومي.

ويعارض بعض كتاب المالية قيام المشروعات العامة التجارية والصناعية على اعتبار أنها أقل كفاءة في الإنتاج

من المشروعات الخاصة وأكثر كلفة وأقل ربحاً، ويرجعون ذلك إلى انعدام الحافز عند موظفي الدولة وسريان الروح الروتينية التي لا تميل إلى الإبداع في العمل.

ويمكن الرد على ذلك أن المشروعات العامة يمكن لها أن تزيد من كفاءتها الإنتاجية من خلال استخدامها لأساليب إنتاجية حديثة واعتمادها لنظام الحوافز الذي يرتبط بإنتاجية العامل ومدى مساهمته في العملية الإنتاجية وكذلك مشاركة العاملين في الأرباح وغيرها من الإجراءات كالرواتب التقاعدية تحفز العاملين على زيادة إنتاجيتهم في العمل إضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن الحكم على مدى نجاح المشروع العام على مقدار ما يحققه من أرباح وإنما ينبغي أن يأخذ في نظر الاعتبار أيضاً ما يحققه هذا المشروع من أهداف اجتماعية كاستمراره في تقديم خدمة ضرورية بسعر مناسب أو تحقيقه لهدف استراتيجي وبالتالي يتعذر الحكم على مدى نجاح مشروع معين باستخدام معيار الربحية فقط وإنما يجب أن يكون إلى جانبه معيار الربحية الاجتماعية والاستراتيجية.

خامساً : الدومين المالي:

يقصد بالدومين المالي جميع الأموال السائلة والأسهم والسندات الحكومية والفوائد على القروض التي تمنحها الدولة للمنشآت العامة والخاصة مما يدر عليها بعض الإيرادات المالية التي تساعد في تدعيم الميزانية العامة للدولة.

ويعد الدومين المالي من أحدث أنواع الدومين الخاص ظهوراً وقد ازدادت أهميته في الوقت الحاضر حيث لم تقتصر الإيرادات فيه على إصدار النقود وإنما أصبح يتضمن أساساً مساهمة الدولة في المشروعات المختلطة من خلال الأسهم والسندات ويعود السبب في ذلك إلى رغبة الدولة في زيادة إيراداتها العامة وإلى رغبتها في الإشراف على القطاع الخاص والسيطرة على بعض المشروعات التي تحقق النفع العام.

ويرى بعض كتاب المالية العامة أن العمليات المصرفية ينبغي أن لا تقوم بها مؤسسات الدولة المصرفية باستثناء وظيفة إصدار النقود وذلك لأهميتها الكبرى وقد كانت المصارف الخاصة في كثير من الدول تقوم بتلك الوظيفة تحت إشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الأولى وبعدها أخذت الكثير من الدول تأميم مصارفها

المركزية وان بعض الدول التي أخذت بالمذهب التدخلني قامت بتأميم المصارف لضمان أشرافها وسيطرتها على تطبيق سياستها النقدية وتحقيق موارد مالية من أرباح تلك المصارف.

الفصل الثالث
الرسوم العامة
والثمن العام ومقابل التحسين

*** التمهيد:**

يعد الرسم واحداً من أقدم أنواع إيرادات الدولة وكان الاعتماد عليه كبيراً في العصور الوسطى حيث كانت العلاقة بين الدولة ومواطنيها أشبه ما تكون بالعلاقة التعاقدية، التي كانت تقتضي قيام الدولة ممثلة في هيئاتها الإدارية بأداء الخدمات العامة لمواطنيها مقابل مبلغ معين يلتزم بدفعة من يحصل على منفعة خاصة من النشاط العام، ثم ما لبث التطور أن أدى إلى تغيير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق المصلحة العامة، فأصبحت الدولة تؤدي دورها بناءً على مسؤولياتها في إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات، دون أن يقتصر هذا الدور بفرض رسوم على معظم خدمات الدولة وأصبح هدف الدولة الأساسي هو تسخير هيئاتها لتقديم خدمات عامة لمواطنيها.

ويتم تمويل هذه الهيئات عن طريق الاعتمادات التي تخصص لكل هيئة أو مرفق في الموازنة العامة، وبالتالي لم تصبح الرسوم التي تؤدي كمقابل للمنافع الخاصة التي تؤديها الهيئات العامة للمواطنين الذين يطلبونها، مورداً أساسياً يتم الاعتماد عليه في

تمويل الميزانية، وانما أخذت تمثل وسيلة لتنظيم أداء بعض الهيئات العامة نشاطها العام، وسبباً للحصول على مورد مالي يساهم بنسب متفاوتة في تغطية النفقات العامة للدولة، ونتيجة لذلك اقتصر دور الرسوم في الدولة الحديثة على تمويل المرافق العامة التي تؤدي بعض الخدمات التي تعود بنفع خاص للمواطنين الذين يطلبونها إضافة إلى نفعها العام.

ومن الأمثلة على الرسوم، رسوم القضاء التي يلتزم بدفعها رافعو الدعاوى أمام القضاء مقابل حصولهم على أحكام تضمن لهم حقوقهم المتنازع عليها، والمجتمع كله بلا شك مستفيد من نشاط أجهزة القضاء التي تعطي الحقوق لأصحابها، وتضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار، كما أن رسوم استخراج جوازات السفر تدفع كمقابل لحصول المواطنين عليها، حيث أن هذه الجوازات تمكنهم من اجتياز حدود الدولة في يسر، وفي الوقت نفسه نجد أن الدولة كلها مستفيدة من نشاط إدارة الجوازات، الذي تنظم من خلال إعطاء الأفراد جوازات السفر حرية الدخول إلى البلاد والخروج منها، وضبطها تحقيقاً لاعتبارات عديدة منها الأمن والنظام والضبط التي تتطلبها المصلحة العامة، ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم معينة، كرسوم استخراج رخصة قيادة السيارة ورسوم الترخيص بالصيد، ورسوم

الحصول على رخصة البناء، وغير ذلك من الرسوم التي إضافة إلى أنها تحقق منفعة خاصة لدافع الرسم، فأنها تحقق منفعة عامة لجميع أفراد المجتمع.

كما أن هنالك خدمات عامة يشترك فيها النفع العام والنفع الخاص فإذا كان النفع الخاص في الخدمة التي تؤديها هيئة عامة أكبر من النفع العام فإن ما يدفعه الأفراد مقابلها لها يطلق عليه (ثمن عام) وإن كان النفع العام فيها أكبر من النفع الخاص فإن ما يدفع مقابلها لها يطلق عليه (رسم)، وسنتناول ما تقدم في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الرسم العام ودوره التمويلي.

المبحث الثاني: الثمن العام.

المبحث الثالث: مقابل التحسين.

المبحث الأول
الرسم العام ودوره التمويلي

ويشتمل على مجموعة من المطالب :

- **المطلب الأول : تعريف الرسم**
- **المطلب الثاني : الفرق بين الرسم والتمن العام**
- **المطلب الثالث: الرسم العام ودوره في الاستقرار الاقتصادي**
- **المطلب الرابع : تحديد مقدار الرسوم في الفكر المالي الوضعي**

المطلب الأول تعريف الرسم

يمكن تعريف الرسم بأنه: مبلغ نقدي جبري تحصله الدولة نظير تقديمها لخدمة خاصة ذات طابع إداري ويغلب عليها النفع العام⁽¹⁾.

- ومن هذا التعريف يتضح لنا أن الرسم يتصف بالصفات الأساسية الآتية:

1- أنه يقنطع جبراً، وخاصية الجبر في الرسم قد لا تكون واضحة وضوحها في الضريبة، ذلك أن الرسم مقابل خدمة تقدمها للدولة والأصل أن الفرد حر في طلب هذه الخدمة أو عدمها، ومن ثم تزول صفة الجبرية عن الرسم. ومن الثابت أن صفة الجبر في الرسم تأتي من عدة جوانب، أهمها:

■ أن الدولة تستقل بفرض الرسم وتحديد مقداره دون أن تتفاوض في ذلك مع الأفراد.

■ أن الدولة قد تفرض على الأفراد أحياناً تلقي خدمة معينة تختص هي بتقديمها وتتقاضي عنها رسماً، وذلك نحو الإلزام بالتعليم في المرحلة الابتدائية مثلاً، أو التعليم الإجباري، أو استخراج بطاقة شخصية وهذا النوع من الجبر يسمى "الجبر القانوني". أما بقية الخدمات التي لا يفرضها القانون، فإن الأفراد كثيراً ما يجدون

أنفسهم مجبرين على طلبها عملاً وواقعاً، وذلك نحو مواصلة التعليم في المراحل غير الإجبارية وطلب التقاضي ونحو ذلك ويسمى هذا النوع "الجبر المعنوي" وتتعمق صفة الجبر أيضاً إذا كانت الدولة تنفرد بعرض هذا النوع من الخدمات⁽¹⁾.

2- أن الرسم نظير خدمة خاصة تقدمها الدولة ويستهلكها دافع الرسم بنفسه، وبهذا يفترق الرسم عن الضريبة التي لا تؤخذ مقابل خدمات خاصة معينة بل لتمكين الدولة من تحقيق منافع عامة.

3- أن الرسم مقابل خدمات ذات طابع إداري ويغلب عليها النفع العام، أي خدمات تقدمها مرافق عامة ذات طبيعة إدارية ولم يكن هدفها الأول هو الربح⁽²⁾ وهذا يشمل جميع الخدمات العامة سواء أكانت أساسية كالقضاء وتوثيق العقود أم كانت خدمات مستحقة كالصحة والتعليم والمواصلات، وبهذا يفترق الرسم عن الثمن العام للخدمات التي تقدمها مرافق الدولة الاقتصادية⁽³⁾.

(1) انظر المرجع السابقة .

(2) د/ رفعت المحجوب - المالية العامة - مرجع سابق ص476.

(3) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق - د/ على لطفي - اقتصاديات المالية العامة ص84.

المطلب الثاني

الفرق بين الرسم والثمن العام

الثمن العام هو: "المقابل الذي تحصل عليه الدولة نظير إنتاجها لسلعة أو خدمة ذات طابع تجارى ويغلب عليها النفع الخاص⁽¹⁾.

والفرق الرئيسي بين الرسم والثمن العام هو أن الخدمة في الرسم يغلب عليها النفع العام، وتقدم من جهة حكومية إدارية لا تبتغى الربح، في حين أن الثمن العام يكون مقابل خدمات أو سلع يغلب عليها النفع الخاص، وتقدم من جهة حكومية تجارية أو صناعية تبتغى الربح.

وبالرغم من هذا الفارق الرئيسي إلا أن بعض الخدمات التي تقدمها الدولة في الوقت الحاضر يضعف فيها هذا الفارق حتى يكاد يتلاشى، نحو خدمات الهاتف والكهرباء والغاز والماء والسكك الحديدية ... الخ، وذلك بسبب الخلاف حول طبيعة هذه الخدمات والمرافق التي تقدمها وهل هي خدمات عامة ومرافق عامة إدارية، أم هي مشروعات اقتصادية ذات صفة تجارية، أو صناعية⁽²⁾.

والواقع أن اعتبار خدمة ما من قبيل الخدمات الإدارية أو عدم اعتبارها كذلك يختلف باختلاف الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة في مجتمع ما في وقت ما،

(1) د/ عادل حشيش - أصول الفنى المالى للاقتصاد العام، ص262

(2) د/ عبد الحميد القاضي - اقتصاديات المالية العامة والنظام المالى الإسلامى، ص15.

وبالتالي فإن أداء الدولة لخدمة معينة بمقابل يساوى التكاليف أو أكثر أو أقل أو بدون مقابل قد يختلف من وقت لآخر، فالدولة قد تمارس خدمة معينة على أنها مشروع صناعي أو تجارى وبهدف الربح، فيكون المقابل حينئذ "ثمناً عاماً" ثم قد تزول عن هذه الخدمة الصفة التجارية إذا تغيرت نظرة المجتمع لهذه الخدمة وتقدير نفعها العام، مما يضطر الدولة لتغيير أسلوب إدارتها لهذه الخدمة، فلا يكون هدفها هو الربح، ومن ثم تقلل من مقدار المقابل، ليكون في حدود التكلفة، أو أقل مما يجعلنا أمام "الرسم" بل قد يتطور شعور الأمة نحو نفع هذه الخدمة إلى أبعد من ذلك حين يطلبون تقديمها دون مقابل على أن تدفع تكاليفها من مورد الضريبة⁽¹⁾.

ومثل هذا اللبث الذي يمكن حدوثه بين الرسم والتمن العام هو الذي جعل بعضهم ينظر في التفريق بين الرسم والتمن العام إلى مقدار المقابل، فإن كان في حدود التكلفة أو أقل فهو رسم، وأن كان أكثر من ذلك فهو تمن عام⁽²⁾.

والواقع يثبت أن الدولة وهى تقدم خدمات عامة من مرافق

(1) د/محمد عبد الله العربي - موارد الدولة - القاهرة 1949 ص16/17-

د/ عبد الحميد القاضي - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق ص26.

(2) د/أحمد حافظ الجعوينى، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية 1954، ص194.

عامة ليس هدفها الأول هو الربح، وتجد نفسها مضطرة لتقاضي مقابل لهذه الخدمات قد يفوق تكاليف هذه الخدمات؛ وذلك لأسباب عديدة نحو سعى الدولة لتوسيع نطاق هذه الخدمة، ونشرها وتطويرها، وإجراء الأبحاث والدراسات عليها، أو للحد من طلب هذه الخدمة، وخاصة إذا كانت غير ضرورية، ويؤدي التوسع في استهلاكها إلى تبديد للموارد، أو الرغبة في زيادة موارد الدولة للإنفاق على المرافق الأخرى⁽¹⁾.

(1) مرجع سابق وانظر د/ محمد عبد الله العربي - موارد الدولة ص1.2.

المطلب الثالث

الرسم العام ودوره في الاستقرار الاقتصادي

تؤدي الرسوم العامة إلى المساعدة في التشغيل وتحقيق

الاستقرار الاقتصادي، وذلك من عدة وجوه، منها:

(1) يؤدي قيام نظام الرسوم إلى توفير فرص للتوظيف في الإدارات المختصة بتطبيق هذا النظام مما يعنى تشغيل جزء من قوة العمل المتوفرة.

(2) لا تخلو الرسوم من مرونة تجعلها قابلة لأن تكون أداة من أدوات السياسة المالية، ويمكن استخدامها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ومكافحة الأزمات الاقتصادية من ركود أو تضخم⁽¹⁾.

(3) كذلك فإن الرسوم يمكن أن تحقق الاستقرار الاقتصادي إذا حلت محل نظام الدعم القائم في الوقت الحاضر، حيث يلاحظ أن زيادة الدعم الحكومي تؤدي إلى الإسراف في استهلاك هذه الخدمات، مما يوجب زيادة الدعم، وهذا يؤدي إلى عجز في الموازنة، يمول بطريقة تضخمية تؤدي إلى التضخم، ويؤدي التضخم إلى توزيع الدخل والثروات بطريقة غير عادلة، مما يعنى المطالبة بمزيد من الدعم، وهكذا في حلقة دائرية تتابعيه من التضخم والمطالبة بمزيد من الدعم.

(1) د/ رفعت المحجوب - المالية العامة - مرجع سابق ص 48..

المطلب الرابع تحديد مقدار الرسوم في الفكر المالي الوضعي

يعتبر تحديد مقدار الرسم من أهم المشكلات الفنية التي يواجهها القائمون على تسعير الخدمات العامة. وابتداءً يمكن القول أن مقدار الرسم لا يخلوا إما أن يكون أعلى من نفقة الخدمة، أو مساو لها أو أدنى من النفقة⁽¹⁾.

ويتم تقسيم مقادير الرسوم في وقتنا الحاضر إلى مستويات ثلاثة:

1- رسوم أقل من نفقة الخدمة: حيث تقتضى المصلحة أن يكون

مقدار الرسم أقل من نفقة الخدمة في عدة حالات منها:

أ- رسوم الخدمات الضرورية التي هي من اختصاص الدولة

"القضاء" فإذا رأت المصلحة في فرض الرسم على هذه الخدمة

لزم أن يكون هذا الرسم يسيراً، بحيث لا يحول بين الأفراد وبين

طلبهم هذه الخدمة التي لا يمكن تأديتها من قبل القطاع الخاص.

ب- ويمكن أن يلحق بهذه الخدمات القضائية أيضاً الخدمات

الضرورية التي يمكن أن يؤديها القطاع الخاص بتكاليف

(1) انظر: د/ محمد عبد الله العربي - موارد الدولة - مرجع سابق ص 1.7 - د/ أحمد جامع

- علم المالية العامة، ط3/1975 - دار النهضة العربية - القاهرة ص 296 - د/ عادل

حشيش - أصول الفن المالي للاقتصاد العام - مرجع سابق ص 268.

عالية قد يعجز عنها بعض الأفراد، نحو الإقامة المطولة في المستشفيات وإجراء العمليات النادرة، ونحو ذلك من الخدمات الطبيعية ذات التكاليف العالية.

2- رسوم مساوية لنفقة الخدمة: حيث تقتضى المصلحة أن يكون مقدار الرسم مساوياً لنفقة الخدمة، وذلك في الخدمات الضرورية ذات النفقة المنخفضة، حيث لا يحول الرسم حينئذ دون طلبها. وكذا إذا رغبت الدولة في تنظيم الطلب على بعض الخدمات ذات التكاليف العالية ومشاركة الأفراد لها في دفع تكاليفها نحو مراجعة العيادات الخارجية والتعليم العالي.

3- رسوم أعلى من نفقة الخدمة: يمكن أن تقتضى المصلحة أن يكون مقدار الرسم أعلى من نفقة الخدمة وذلك في حالات منها:

أ- إذا رغبت الدولة في زيادة إيراداتها، نظراً لقصور الإيرادات الأخرى.

ب- إذا رغبت الدولة في الحد من الطلب على خدمة معينة لأي سبب مقبول.

ج- إذا كانت نفقات هذه الخدمة قليلة، بحيث لا يتضرر الأفراد من زيادة الرسم⁽¹⁾.

(1) انظر: د/ حامد عبد المجيد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - مرجع سابق ص 51/5 -

د/ محمد عبد الله العربي - موارد الدولة - مرجع سابق - 1.8.

المبحث الثاني الثمن العام

يعتبر الثمن العام مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة ويمكن تعريف الثمن العام بأنه، مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة⁽¹⁾. مثل مرافق السكك الحديدية والكهرباء والمياه والبريد والتليفون. ويختلف الثمن العام عن الضرائب في أنه يدفع اختياريًا (حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة)، أما الضرائب فتدفع إجباراً.

ويوجد تشابهاً كبيراً بين الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص وبين الخدمات العامة التي تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام. ففي الحالتين لا تؤدي الخدمات لجميع الأفراد، بل يقتصر ذلك على من يرغب فيها ويستطيع دفع ثمنها وهذا يعنى تشابه طرق التمويل في الحالتين:

أما الاختلاف الأساسي بين الخدمات العامة التي تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص فإنه ينحصر في أن الحكومة لا تهدف - في أغلب الأحيان -

(1) انظر: د/ على لطفى - اقتصاديات المالية العامة - ص 82/83.

إلى تحقيق الربح بعكس الحال بالنسبة للقطاع الخاص⁽¹⁾.

- ويخضع تحديد الثمن العام لعدة اعتبارات اقتصادية تتلخص في

الآتي:

- 1) تحقيق الاستخدام الأمثل لرأسمالية المشروعات العامة.
 - 2) تحقيق معدل من الربح يضمن التمويل الذاتي للمشروع والتوسع في استثماراته.
 - 3) تشجيع استهلاك بعض السلع، أو الحد من استهلاك البعض الآخر بما يتفق مع السياسة الاقتصادية العامة.
 - 4) تحقيق الحافز على الإدارة الفعالة للمشروع العام.
- ولا يأخذ تحديد الثمن العام بكل هذه الاعتبارات وإنما يتوقف ذلك على نوع السلعة التي ينتجها القطاع العام وعلى السياسة العامة السعرية التي تنتجها الدولة⁽²⁾.

(1) انظر: د/ محمود دويدار - مبادئ المالية العامة - مصدر سابق ص 161.

(2) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة، دراسة للاقتصاد العام - مرجع سابق ص 26/27.

المبحث الثالث مقابل التحسين

مقابل التحسين هو: إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام.⁽¹⁾ أي بمعنى ما تحصله الدولة من مبالغ نقدية من أصحاب العقارات والأراضي مقابل النفع المادي الخاص الذي يعود على عقاراتهم وأراضيهم من قيام الدولة بأعمال ذات نفع عام.

ومثال ذلك: عندما تقوم الدولة بإنشاء طريق أو جسر أو توصيل المياه أو الكهرباء أو مدّ شبكة المواصلات وشق قنوات المياه أو تخطيط المدن والضواحي الجديدة، والتي هي ذات نفع عام أي ينتفع بها كافة أفراد المجتمع، ولكنها في نفس الوقت تعود بالنفع الخاص على بعض أصحاب العقارات المتمثل بزيادة قيم عقاراتهم وأراضيهم الرأسمالية أو الإيجارية من جراء قيام الدولة بهذا العمل، وبناء على ذلك تقوم الدولة بإجبار أصحاب هذه العقارات بالإسهام في تكاليف هذه الأعمال عن طريق دفع مبلغ من المال يتناسب مع النفع الخاص الذي يعود لهم، وهذا المقابل يُسميه علماء المالية "مقابل التحسين".

(1) دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، د. هشام مصطفى الجمل، ص 173.

وكان أول تطبيق لمقابل التحسين في الولايات المتحدة في أواخر القرن السابع عشر، ثم انتشر بعد ذلك إلى غيرها من الدول، وقد طبق في مصر منذ أوائل سنة 1953م، ويشكل موردًا من موارد الهيئات المحلية التي تقع في دائرتها مناطق التحسين ويتحدد على أساس قيمة العقارات الداخلة في هذه المناطق قبل التحسين وبعده، ويؤدي إما فوراً أو على عدة أقساط سنوية على حسب الأحوال⁽¹⁾.

وتشبه الإتاوة الضريبة في أن كلا منهما يفرض جبراً، وتختلف عنها في ارتباطها بالنفع الخاص المباشر الذي يعود على دافعها، كما تتشابه مع الرسم في أن كلا منهما يقوم على فكرة المقابل التي لا توجد في الضريبة، فضلاً عن تشابههما في عنصر الجبر، وهذا الأمر حمل البعض على القول بأن مقبل التحسين ليست سوى نوعاً خاصاً من الرسوم تتمثل خصوصيته في أن الخدمة التي يدفع فيها مقبل التحسين هي القيام ببعض الأعمال ذات النفع العام التي تتحسن وترفع من قيمة العقار، ولكن الرسم يختلف عن مقابل التحسين في أن مقابل التحسين يقتصر على حالات

(1) اقتصاديات المالية العامة، د. عبد الحميد محمد القاضي، ص39

التحسينات المحلية للعقارات، وهذا التحديد لا يوجد في الرسم، ومقابل التحسين لا يدفع إلا مرة واحدة بينما يتكرر دفع الرسم بتكرار طلب الخدمة، كما أن درجة الإكراه على الدفع في مقابل التحسين تزيد عنها في الرسم، حيث قد يستطاع تجنب الرسم بالامتناع عن الانتفاع بالخدمة بينما لا يكون لأصحاب العقارات خيارا في دفع مقابل التحسين⁽¹⁾.

ومع ذلك لا تعتبر الإتاوات من الإيرادات الأساسية والهامة في الموازنة العامة لقلّة حصيلتها مع عدم انتظامها.⁽²⁾

وتثير الإتاوة أو مقابل التحسين مشكلة تحديد وعائها، فإذا كان القانون يفرضها على أصحاب منطقة معينة لتحميلهم ببعض نفقات الأشغال العامة التي أدت إلى زيادة قيمة أملاكهم، فمن المتصور أن توزع تلك النفقات على الملاك بالتساوي أو بنسبة مساحة أو قيمة عقار كل منهم إلى المساحة أو القيمة الكافية لمجموع عقارات منطقة التحسين، كما أنه يمكن أن تفرض في شكل سعر يطبق على قيمة كل

(1) مبادئ المالية العامة، د. زكريا محمد بيومي، ص222

(2) مبادئ المالية العامة، د. حامد دراز، ص 139-142

عقار من عقارات منطقة التحسين على الزيادة في قيمته التي
استدعت فرضها⁽¹⁾.

(1) اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، د/عبدالحميد محمد القاضي، ص39

الفصل الرابع القروض العامة

تمهيد:

يحدث في أحوال كثيرة أن تحتاج الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجه ما، لا تسمح إيراداتها الدورية المنتظمة من ضرائب ورسوم وإيرادات الدومين بتغطيتها وتلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال غالباً إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتغطية النفقات المطلوبة، وفي نفس الوقت لا تستقطع شيئاً من الإيراد العام الذي تقوم فيه بهذه النفقات. وتعرف هذه العملية بالقرض العام وهو يعد مورداً من موارد الدولة وإن كان لا يتصف بالدورية والانتظام سواء في الشريعة الإسلامية أو النظم المالية الوضعية.

وعليه فإن دراستنا للقروض العامة كمصدر من مصادر

التمويل العامة تنقسم إلى مباحث خمسة:

- المبحث الأول : التأسيس القانوني للقروض العامة.
- المبحث الثاني: مزايا المكتبين في القروض العامة
- المبحث الثالث: طرق الاكتتاب في القروض العامة
- المبحث الرابع: محددات القروض العامة.
- المبحث الخامس: وسائل انقضاء القروض العامة

المبحث الأول

التأصيل القانوني للقروض العام

وبيان ذلك كما يلي:

أولاً: التعريف بالقروض العامة

القرض العام عبارة عن: مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة، أو العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية، مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط عقد القرض(1).

وتنقسم القروض العامة من حيث مصدر القرض إلى داخلية وخارجية(2):

فيكون القرض داخلياً عندما تحصل عليه الدولة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين مقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم ، أي عندما يعقد القرض في السوق المالي المحلي. ويكون خارجياً عندما تحصل عليه الدولة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين مقيمين خارج الدولة أي عندما يعقد القرض في السوق أو الأسواق المالية الخارجية.

(1) في تعريف القروض العامة انظر: علم المالية العامة- د/زين العابدين ناصر، ص366 ، المالية العامة ،د/السيد عبد المولى، المالية العامة، ص 418
(2) المالية العامة ،د. السيد عبد المولى ،ص415، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام د. عبدالحميد القاضي ،ص203

وتلجأ الدولة إلى عقد القروض الداخلية لتعبئة جانب من الموارد القومية لتمويل أغراض معينة وتتمتع في تحديد شروطها بحرية كبيرة ، كما يمكن الاعتماد على الاعتبارات الوطنية في حفز المواطنين على الاكتتاب في صكوكها.

كما تلجأ الدولة عادة إلى عقد القروض الخارجية لتمويل المشروعات الإنتاجية في غصون عملية التنمية الاقتصادية عند عدم كفاية رؤوس الأموال المحلية أو موارد النقد الأجنبي المتاحة لتمويلها أو لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها ، وقد تلجأ الدولة ،حينما تتحسن الأحوال الاقتصادية ، وقبل حلول أجل هذه القروض الخارجية ،إلى تحويل هذه القروض إلى قروض وطنية ، وذلك عن طريق شراء الدولة أو رعاياها لسندات هذه القروض من المقيمين في الخارج⁽¹⁾.

(1) المراجع السابقة .

الأسباب التي تدعو إلى عقد القروض الخارجية:

1- الحصول على الأموال اللازمة لمعالجة الحالة المالية في الدولة عندما تعجز الإيرادات العامة من ضرائب وقروض داخلية عن تغطية النفقات العامة أو لمعالجة الحالة الاقتصادية إذا أرادت الدولة إنشاء بعض المشروعات العامة أو الإنتاجية وتريد الحصول على الموارد الأولية من الخارج فتضطر إلى الاقتراض من الخارج، إذا لم يكن لديها وسيلة للوفاء بأثمان هذه السلع.

2- الحصول على أموال من الخارج لتمكين من وفاء الديون التي عليها نتيجة للعجز في ميزان المدفوعات ، وتكون هذه القروض عادة لأجل أقصر من أجل القروض الأولى (1).

ثانياً: الجهة المختصة بإصدار القروض العامة

يمكن القول بصفة عامة أن السلطة التشريعية المختصة بإصدار القروض العامة، وذلك لأن معظم الدساتير تنص صراحة على أنه : لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض إلا بموافقة السلطة التشريعية وبناء عليه لا يتم إصدار القروض العامة إلا بقانون(2).

(1) اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، هشام محمد صفوت، 1/ 263-264

(2) مثال ذلك نص المادة 21 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 على أنه: " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب " .

إلا أنه يجب أن يلاحظ أن القانون الذي يصدر بالقرض لا يتضمن قواعد أمره توجه للقائمين في الدولة، وبالتالي لا يعدو إلا أن يكون قانوناً شكلياً شأنه شأن قانون ربط الميزانية .

ولكن يستثنى من ذلك القوانين الخاصة بإصدار القروض الجبرية؛ نظراً لما تتضمنه من قواعد أمره توجه إلى القائمين في الدولة ، وتستخدم الدولة فيها سلطة الجبر والالزام.

هذا ويرجع السبب في إصدار القروض العامة بقانون إلى

ما يلي :

1 - تلقى القروض العامة عبئاً مالياً على الدولة ، يتمثل في الأقساط والفوائد، وغالبا ما يتم دفعها من حصيلة الضرائب، ولما كانت الضرائب تصدر بقانون، فمن الطبيعي أن تصدر القروض العامة بقانون⁽¹⁾.

2 - أن اشتراط الحصول على موافقة السلطة التشريعية لإصدار القروض يحد من إسراف السلطة التنفيذية في الالتجاء إلى القروض العامة ، فإذا فرضنا أن الحصول على موافقة السلطة التشريعية لإصدار القروض غير واجب فقد تعمد الحكومة في كل مرة ترفض

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص418، د/ على لطفي - مرجع سابق ص2.3 ، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص366

فيها السلطة التشريعية إقرار ضريبة جديدة ، إلى طرح سندات للاكتتاب.

أما حينما يكون الحصول على موافقة السلطة التشريعية لإصدار القرض أمرا واجبا فإن ذلك يكون مدعاة إلى تردد الحكومة وعدم التجائها إلى القروض العامة إلا في أوقات الضرورة فقط .

3 - أن اشتراط موافقة السلطة التشريعية على القرض يسمح للحكومة بعد ذلك أن تتقدم للسلطة التشريعية مطالبة بفرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة حتى يتسنى لها الوفاء بالتزامها من حيث سداد أقساط القرض وفوائده.⁽¹⁾

هذا بالنسبة للجهة المختصة بإصدار القروض العامة .فماذا عن

التكييف القانوني للقرض العام ؟

ثار خلاف في الفقه حول التكييف القانوني للقرض العام

يمكن حصره في الاتجاهات الثلاث الآتية:

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرض العام -

رغم صدور قانون بموافقة البرلمان على إصداره - يعتبر عقداً من

عقود القانون العام يتم بتقابل الإيجاب الصادر من وزير المالية

والقبول من جانب المكنتب في القرض العام ، ومن ثم فإن العلاقة

(1)د/ على لطفي، مرجع سابق، ص2.4، د/ رفعت المحجوب، مرجع سابق،ص2.8

بين الدولة المقترضة وبين المقرضين لا تعد علاقة ناشئة عن القانون وخاضعة له بحيث يمكن إدخال التعديل عليها من وقت لآخر بمقتضى قانون جديد ، إذ أن قانون القرض هو مجرد شرط لالتجاء الحكومة إلى الاقتراض(1). ويترتب على ذلك عدة آثار أهمها :

أ - سريان كافة الأحكام التي تحكم عقود القانون العام على عقد القرض .

ب - نشوء الحقوق والالتزامات القانونية والمالية لكل من الدولة والمقرضين ، كالتزام هؤلاء بتقديم المبالغ التي اكتتبوا بها إلى الدولة ، والتزام هذه الأخيرة بسدادها وفوائدها إليهم طبقاً لشروط القرض . كل ما هنالك أن الدولة تستقل بتحديد شروط القرض ، وما على الأفراد سوى الاكتتاب فيه بشروطه أو الامتناع عن الاكتتاب فيه .

ولا يستثنى من ذلك سوى القروض الإجبارية التي تعتبر وسطاً بين الضريبة والقرض، وتنعقد فيها حرية الفرد في الاكتتاب بل يفرض عليه فرضاً، ومن ثم لا يمكن اعتبار العلاقة بين الدولة والمكاتب فيه علاقة تعاقدية(2).

(1) د/ زكريا محمد بيومي - مبادئ المالية العامة - مرجع سابق ص 5.5

(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص 212/221 ، د/ زين العابدين ناصر -

مرجع سابق ص 367 ، د/ عادل أحمد حشيش - مرجع سابق ص 267 .

ج - لا يجوز للحكومة أو البرلمان المساس بنفقة خدمة الدين العام، أو تعديل شروط العقد دون الحصول على موافقة المقترضين⁽¹⁾.

د - إدخال الثقة في نفوس المواطنين ، فيقدمون على الاكتتاب في قروض الدولة مطمئنين إلى احترامها لتعهداتها المتمثلة في شروط القرض وعدم تغييرها بإرادتها المنفردة⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرض يعتبر عقداً من عقود القانون الخاص، استناداً إلى أن القانون المدني ينظم أحكام القرض بفائدة ، فضلاً عن أن الحكومات وإن كانت تعدل أحياناً من شروط العقد ونتائجه من جانب واحد إلا أن هذه التصرفات ليس لها سند قانوني⁽³⁾.

ويؤخذ على هذا الاتجاه - كما يرى البعض⁽⁴⁾ - أنه غير صحيح لأن أحكام القانون المدني كما هو معلوم تنظم العلاقات التي تقوم على قدم المساواة ، بينما عقد القرض يعد من عقود القانون العام الذي تتوافر فيه شروط العقد الإداري،

(1) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 5.5 .

(2) د/ أحمد جامع - فن المالية العامة - دار الفكر العربي، 1964 ، ص 274 .

(3) د/عبد الحكيم الرفاعي - علم المالية العامة والتشريع المالي ، ص 787 .

(4) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق - ص 5.6 .

وأهمها تضمنه شروطا استثنائية خارجة عن المألوف في عقود القانون الخاص مثل الاتفاق على فائدة يزيد سعرها عن السعر القانوني أو الإعفاء من الضرائب.

الاتجاه الثالث: يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرض يعتبر قانوناً وليس عقداً ، ويترتب على ذلك أن ما يقرره القانون لا يلغيه ولا يعدله إلا قانون آخر ، ومن ثم يمكن للحكومة إذا أرادت أن تغير من شروط العقد أن تصدر قانوناً جديداً من السلطة التشريعية، ويستند هذا الرأي إلى أن المحاكم ملزمة بتطبيق القانون الذي تصدره السلطة التشريعية ، فإذا أصدرت تشريعاً يقضي بعدم الوفاء بالدين فإن المحاكم ملزمة بتنفيذ هذا القانون⁽¹⁾.

(1) د/ عبد الحكيم الرفاعي - مرجع سابق ص 8 .

ويؤخذ على هذا الاتجاه :

أنه يخلط بين أمرين : حق الدائنين الناشئ عن عقد القرض، وتنفيذ هذا الحق الذي يصدره القانون⁽¹⁾.

وترتيباً على ما سبق فإن الاتجاه الأولى بالقبول هو الاتجاه الأول فالقرض في جوهره عقد من عقود القانون العام يتم بتقابل الإيجاب الصادر من وزير المالية أو الخزانة والقبول الصادر من المكتب في القرض. وما القانون الذي يأذن بعقد القرض سوى مجرد شرط لتمكين الدولة من الاقتراض.

ويترتب على ذلك وجوب احترام الدولة لشروط عقد القرض وعدم الانفراد بتعديله على نحو يضر بمصالح المكتتبين دون موافقتهم.

هذا وتتعترف الدول الحديثة بالصفة الإلزامية لعقود القروض العامة؛ لما يبثه احترامها من ثقة في الدول تشكل ضماناً للإقبال على الاكتتاب في قروضها.

(1) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق - ص 5.7 .

ثالثاً: مقدار القرض في المالية العامة:

قد يكون القرض العام محدد المقدار " ذو مقدار معلوم " وقد يكون غير محدد المقدار والأصل في القرض أن يكون محدد المقدار حيث يتم النص على هذا المقدار في القانون الخاص بإصدار القرض .

وكقاعدة عامة إذا حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين فإن الاكتتاب يتوقف عند تغطية هذا المقدار إلا أن ذلك لا يحول دون الاستمرار في الاكتتاب في القروض على الرغم من تغطيته بالكامل.

وقد تصل مجموعة الاكتتاب في القرض إلى ضعف مقداره أو ثلاثة أمثاله، وفي هذه الحالة يتم إنقاص نصيب كل مكتتب بنسب متساوية لعدد مرات تغطية القرض، فإذا كان القرض مثلاً قد تم تغطيته مرتين، فإنه يتم إنقاص نصيب كل مكتتب إلى نصف المبلغ الذي اكتتب به⁽¹⁾.

وتوضيح ذلك: أن القرض يكون محدد القيمة إذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدماً وإصدار السندات في حدود هذا المبلغ فقط، وبغرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تجاوز هذه القيمة،

(1) د/علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة ص 267 ، د/ زكريا محمد بيومي - ص 523/522

فإنها تضع من القواعد ما يؤدي إلى تخفيض القيمة التي طلب كل فرد الاكتتاب بها. كأن تقرر الدولة تخفيض القيمة الشكالية طبقاً لطريقة حسابية واحدة تسري على كافة الأفراد المكتتبين في سندات القرض مهما كان المبلغ الذي طلب الفرد الاكتتاب به. فمثلاً إذا زاد حجم المبلغ المكتتب به فوصل إلى ضعف القيمة المحددة للقرض سلفاً، فإن الدولة تخفض قيمة اكتتاب كل شخص بمقدار النصف، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبلغ إلى قدر معين مراعاة لصغار المكتتبين الذين لا تتجاوز قيمة اكتتابهم حداً معيناً فلا تخفض منها شيئاً، وإنما تجري عملية التخفيض بالنسبة للاكتتابات الزائدة على هذا الحد⁽¹⁾.

وفي حالة القروض غير محددة المقدار تدعو الدولة الأفراد والهيئات إلى الاكتتاب فيها، حيث يتم تحديد تاريخ معين ينتهي عنده الاكتتاب، ويتحدد مقدار القرض بحلول هذا التاريخ وتلجأ الدولة إلى القروض غير محدودة المقدار في الحالات الآتية:

1 - تخوف الدولة من عدم تغطية القرض بالكامل مما يؤدي إلى زعزعة الثقة بأوضاعها المالية.

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع السابق - ص2.4/2.5، د/ رفعت المحجوب ص 454

2 - إذا كانت الدولة تهدف إلى امتصاص جزء من القوة الشرائية للأفراد، وكان من الصعب عليها تقدير هذا الجزء بشيء من الدقة مقدماً.

3 - إذا لم تكن الدولة تهدف إلى استخدام حصيلة القرض كمورد من الموارد العامة لتغطية نفقات معينة ومحددة بالذات، وإنما تحصيل أكبر قدر من الأموال لمواجهة ظروف استثنائية⁽¹⁾.

ويلاحظ أن الدولة تلجأ إلى مثل هذه القروض في أوقات الحروب والأزمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة، بل ويلاحظ ذلك أيضاً في الدول ذات النظم المالية المتخلفة والضعيفة، حيث لا يتوافر للأفراد الثقة في ماليتها العامة وقدرة مواردها المالية (وهي انعكاس لمواردها الإنتاجية) على خدمة القرض⁽²⁾.

ويمتاز القرض غير محدد القيمة بتجنب مخاطر عدم تغطية القرض، حيث تعلن الدولة في نهاية مدة الاكتتاب دائماً أنها قد حصلت على المبالغ التي تريدها⁽³⁾.

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق - ص2.5، د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 419 .

(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق - ص213، د/ عادل أحمد حشيش - ص 268 .

(3) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق - ص 213 .

رابعاً: مدة القرض العام في المالية العامة:

قد تلجأ الدولة إلى تحديد مدة القرض العام وبالتالي فإن موعد سداده يكون معلوماً مقدماً عند إصداره، كما يشاهد في القروض المؤقتة أو ذات الأجل بمختلف الصور القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، أو تغفل تحديد هذه المدة محتفظة لنفسها بحق تحديد موعد سداد القرض فيما بعد مع التعهد باستمرار دفع فوائده في مواعيدها لحين سداده كما يشاهد في القروض المؤبدة. (1) .

خامساً: شكل سندات القرض العام:

قد تأخذ القروض العامة شكل سلفيات أو تسهيلات مالية ائتمانية تقدمها الهيئات الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية، كما قد تأخذ شكل إصدار سندات حكومية تطرحها الدولة للاكتتاب. وقد تكون هذه السندات المثبتة للقروض العامة سندات اسمية أو سندات لحاملها أو سندات مختلطة، فالسندات تكون اسمية حينما يبين فيها اسم صاحبها، وفي تلك الحالة يقيد اسمه في سجل خاص للدين العام. ويترتب

(1) د/ السيد عب المولى - مرجع سابق، ص 419، د/ زين العابدين ناصر - مرجع

سابق - ص 369

على ذلك عدم انتقال ملكية هذه السندات إلاّ بتغيير البيانات الواردة في هذا السجل ولا يدفع فوائدها إلاّ لصاحب السند المقيّد في السجل⁽¹⁾ أو من ينوب عنه قانوناً بعد التوقيع على ظهرها بالقبض وتتميز السندات الاسمية بتأمين مالكيها ضد مخاطر الضياع أو السرقة أو التلف، وإنما يعيبيها عرقلة تداولها⁽²⁾.

أما السندات لحاملها فلا يدون فيها اسم صاحبها، ويتم انتقال ملكيتها بانتقال حيازتها وتدفع فوائدها لحاملها بعد تقديم الكوبونات الخاصة بذلك⁽³⁾.

ومن هنا فإن القاعدة أن حامل السند أو حامله هو صاحبه، ويتم تداول هذه السندات بمجرد التسليم، إذ تنتقل ملكيتها بمجرد نقلها من يد إلى أخرى دون حاجة لإجراء قيد ما في السجلات. وعادة تلحق بالسندات لحاملها قسائم أو كوبونات قابلة للانفصال عن السند وفي كل منها الفائدة المستحقة في تاريخ معين. وتدفع الفوائد لحائز السند عن

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق - ص 369، د/ زكريا محمد بيومي - ص 521.

(2) د/ عادل أحمد حشيش - مرجع سابق - ص 268 ، د/ زكريا محمد بيومي ص 521.

(3) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق - ص 419 ، د/ زين العابدين ناصر - ص 369

طريق تقديم القسيمة الخاصة بالتاريخ المقرر لكل فائدة في موعدها دون التحقق من شخصية الحائز، إذ القاعدة المتبعة في هذا الصدد أن الحيازة في المنقول سند الملكية " وتحتفظ الدولة بالقسائم التي تقدم إليها عند دفع الفوائد⁽¹⁾.

وتحقق السندات لحاملها ميزة عامة من وجهة نظر سهولة التداول، إذ لا يتبع في هذا التداول تلك القيود أو الإجراءات الشكلية التي تحيط بتداول السندات الاسمية.

غير أنه من ناحية أخرى فإن السندات لحاملها تعرض أصحابها لخطر الضياع أو السرقة، ولا سبيل إلى حمايتهم طالما أن مجرد الحيازة للسند تصبح سند ملكية الحائز.

أما السندات المختلطة :

فتأخذ شكلاً وسطاً بين السندات الاسمية والسندات لحاملها، حيث تكون السندات ذاتها اسمية تقيد بسجل الدين العام، ولا تنتقل ملكيتها إلا بتغيير بياناتها، بينما تكون كوبوناتها لحاملها تصرف لمن يقدمها للبنك المعين لذلك.

(1) د/ زين العابدين ناصر، ص 37، د/ زكريا محمد بيومي ص 522

وتهدف السندات المختلطة إلى الجمع ما أمكن بين مزايا
السندات الاسمية ولحامله. فهي تكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب
به. وتتكون بمثابة السندات لحاملها بالنسبة لتحصيل الفوائد⁽¹⁾.
وهذا النوع من السندات يوجد في فرنسا⁽²⁾.

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 419، د/ زين العابدين ناصر ص 268

(2) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق - ص 522 .

المبحث الثاني

مزايا المكتتبين في القروض العامة

تعطي القروض العامة للمكتتبين فيها مزايا عديدة أهمها :

1- سعر الفائدة :

يحتل سعر الفائدة في القروض العامة مكانة اقتصادية هامة. فالدولة بجانب التزامها برد أصل القروض في الميعاد المحدد تدفع للمقرضين مقابل تخليهم عن أموالهم وإقراضها لها مكافأة سنوية في شكل نسبة من المبالغ المكتتب بها، لأن القرض في ذاته صورة من صور توظيف رؤوس الأموال. وصاحب رأس المال يبحث دائماً عن أفضل الوجهه التي يستثمر فيها رأسماله. لذلك يجب على الدولة وهي بصدد إصدار القرض أن تبحث حالة السوق المالية. حيث أن سعر الفائدة السائد في السوق وقت الإصدار هو العامل الأساسي في تحديد سعر فائدة القرض التي يكون فيها سعر الفائدة منخفضاً نسبياً في السوق، لأنه إذا كان السعر مرتفعاً فإن الدولة لا تستطيع أن تصدر القرض بسعر فائدة يقل عن السعر السائد في السوق، بل تصدره بسعر يزيد عنه تشجيعاً لأصحاب رؤوس الأموال على الاكتتاب في القرض، ومن ثم تتحمل أعباء مالية باهظة .

كذلك فإن سعر فائدة القرض العام يتوقف على حالة ائتمان الدولة وضخامة القرض ومدته⁽¹⁾ ففي القروض قصيرة الأجل يكون سعر الفائدة منخفضاً نسبياً، وتتزايد بتزايد مدة القرض، ولا يصح النزول بسعر الفائدة كثيراً عن سعر السوق خشية ألا يقبل الأفراد على تغطية القرض ما لم تكن له مزايا أخرى معوضة. كما لا تصح المبالغة في سعر الفائدة حتى لا ترهق ميزانية الدولة بأعباء خدمته. وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد التي تؤدي إما دفعة واحدة سنوياً أو على قسطين كل ستة أشهر كما يغلب عملاً، حتى لا يضار صغار ومتوسطي حملة السندات بطول المدة، ولا يرهق القائمون على خدمة القروض بقصرها⁽²⁾.

وحتى يتضح الأمر تجب التفرقة هنا بين سعر الفائدة الاسمي وسعر الفائدة الحقيقي.

سعر الفائدة الاسمي هو: سعر الفائدة المبين في سندات القرض، أي أن الفائدة تحتسب إلى مبلغ القرض المعترف من الدولة، الذي تتعهد برده.

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص 2.5/2.6 .

(2) د/ رفعت المحجوب ص 462، د/ زين العابدين ناصر ص 373/374

أما سعر الفائدة الحقيقي: فينصرف إلى النسبة بين ما تدفعه الدولة سنوياً في الفائدة للمقرض وما تحصل عليه منه فعلاً، فهو يختلف تبعاً لما إذا كان الإصدار قد تم بسعر التكافؤ أو بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة سداد.

ويكون الإصدار عند سعر التكافؤ عندما يقوم المكتتب بدفع القيمة المبينة في سند القرض.

وفي هذه الحالة يكون سعر الفائدة الاسمي مساوياً لسعر الفائدة الحقيقي. ويفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال المطلوب الاكتتاب بها عن طريق القرض متوفرة في الأوراق المالية بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً. أما في الأحوال التي يخشى فيها من قلة الإقبال على الاكتتاب، فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور على الاكتتاب فيه.

وبناءً عليه فإن الإصدار يكون عند سعر أقل من سعر التكافؤ عندما يقوم المكتتب بدفع قيمة أقل من تلك المبينة في سند القرض. فإذا كانت قيمة السند مثلاً (100 جنيه) وسعر الفائدة الاسمي 6% وكان على المكتتب أن يدفع للدولة 90 جنيه فقط فإنه يحصل على ستة جنيهات كفائدة في مقابل إقراض مبلغ 90 جنيه فيكون سعر الفائدة الحقيقي هو 6.7%⁽¹⁾.

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص42

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في حالة إصدار القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجاري للفائدة في السوق. وهذا الأسلوب يعتبر ضاراً بالدولة لأنه يجعلها مدينة بأكثر مما قبضته فعلاً، ولكن المكتتبين يستفيدون منها، ولهذا فإنه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذره في الأحوال التي تلجأ فيها إلى هذا الأسلوب⁽¹⁾.

ويكون الإصدار بجائزة سداد إذا تم إصدار القرض عند سعر التكافؤ مع تعهد الدولة بأن تقوم عند السداد بدفع قيمة تزيد عن القيمة المبينة في سند القرض. فإذا كانت قيمة السند مثلاً 100 جنيهاً فإن المكتتب يدفع مبلغ 100 جنيهاً ولكنه يسترد عند السداد مبلغاً أكبر من ذلك وليكن 110 جنيهاً مثلاً⁽²⁾

وإذا كانت الدولة المقترضة تقرر العديد من المزايا والضمانات وتقديمها للمقرضين لتأمينهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود الذي قد يأتي من التضخم مثلاً، فإن من أهم المزايا تقرير سعر فائدة مرتفع جداً يعوض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة

(1) د/ عادل أحمد حشيش - مرجع سابق ص 269

(2) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 42

النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقرضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية عند الإقراض .

ولكن يؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى عبء مالي ضخم يقع على الخزانة العامة للدولة وهي تسدد خدمة الدين العام، فضلاً عن كونها تتضمن اعترافاً من جانب الدولة بأن نقدها سينخفض مرة أخرى خلال مدة القرض، وهذا ما يقلل الثقة في أوضاعها المالية والاقتصادية. ولهذا فإن هذا الأسلوب يعد طريقاً غير مرغوب فيه وهو الأمر الحادث عملاً⁽¹⁾ .

2- بعض الامتيازات الضريبية :

قد تعمل الدولة على إعطاء بعض الامتيازات الضريبية، ومثال ذلك تقرير بعض الإعفاءات الضريبية تسري بالنسبة لفوائد السندات أو بالنسبة للسندات نفسها أو لهما معاً، فتعفى الفوائد من ضريبة الدخل، كما قد تعفى السندات من ضريبة التركات.

وقد لا يقتصر الإعفاء على الضرائب السارية وقت إصدار السندات بل يمتد إلى الضرائب التي تقرر في المستقبل .

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص2.8 ، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص376

والإعفاء من الضرائب يعني زيادة سعر الفائدة الحقيقية عن الفائدة الاسمية. ولكن يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يضيع على الخزنة مورداً مالياً وأنه يشكل خروجاً على مبدأ المساواة أمام الضريبة، وهو ما ينافي العدالة الضريبية، خاصة وأن كثيراً من المستفيدين من هذا الإعفاء هم الفئات الغنية⁽¹⁾.

كذلك قد تقرر الدولة إمكان استخدام سندات القروض العامة في سداد بعض الضرائب والديون الحكومية بقيمتها الاسمية. ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تشكل استهلاكاً للقرض قبل حلول أجله، وأنه يضعف حصيلة الضرائب⁽²⁾.

3- تقرير بعض المزايا القانونية :

قد يقرر المشرع لسندات القرض العام مزايا أخرى بناء على نصوص قانونية كعدم القابلية للحجز لسداد الديون، وذلك استثناءً من مبدأ قابلية كافة أموال المدين للحجز عليها بواسطة دائنيه لاستيفاء حقوقهم منها. فيمتنع بذلك على دائني صاحب السند التنفيذ

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق، ص 221 وما بعدها

(2) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 422

على السند لاستيفاء حقهم منه، ويخرج بذلك من دائرة الضمان العام المقرر للدائنين⁽¹⁾.

ومن ذلك أيضاً جواز قبول سندات القرض العام في الاكتتاب في قرض عام جديد ربما يعطي امتيازات أكبر ... الخ ومنها أيضاً : عدم قابلية القرض العام للسقوط بالتقادم.

4- شرط السند الأولى بالرعاية :

قد تقرر الدولة إعطاء أصحاب السندات الحق في الانتفاع بأية شروط ومزايا أفضل تتقرر في المستقبل لأي قرض جديد تعقده الدولة، وذلك حتى يطمئن الأفراد إلى تمتعهم بالمزايا التي يحصل عليها المكتتبون في القروض العامة الجديدة ذات المزايا والشروط الأفضل.

ومثال ذلك القرض الذي أصدرته إيطاليا لتمويل الحرب عام 1951م.

5- تأمين رأس المال المقرض ضد خطر تدهور النقود :

قد تلجأ الدولة أيضاً تشجيعاً للأفراد على إقراضها إلى المحافظة على قيمة رأس المال المقرض نتيجة لارتفاع الأسعار الذي يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية للنقود.

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 422

وتحقق ذلك إما عن طريق ربط القيمة الحقيقية للقرض بقيمة مال عيني ترتفع قيمته بارتفاع المستوى العام للائتمان (الذهب على سبيل المثال) أو بقيمة عملة أجنبية تتمتع بالثبات النسبي، ويتحقق الأمر أيضاً عن طريق القيمة الاسمية للقرض بالمستوى العام للائتمان، فإذا ما ارتفع هذا الأخير ارتفعت معه القيمة الاسمية للقرض وينفس المقدار⁽¹⁾.

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 379 وما بعدها.

المبحث الثالث

طرق الائتتاب في القروض العامة

هناك ثلاثة طرق للائتتاب في القروض العامة هي:

1- الائتتاب العام المباشر :

وفقاً لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح السندات العامة مباشرة إلى الجمهور للائتتاب فيها. ويشترط لنجاحها توافر الثقة لدى الجمهور في مالية الدولة وتتميز بأنها توفر للدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء (البنوك) وبالتالي فهي تعمل على تقليل نفقات الإصدار، ولكن يؤخذ عليها أنها تضع الدولة أمام مخاطر عدم تغطية القرض مما يضعف في الثقة المالية للدولة⁽¹⁾. ولذلك لا تلجأ الدولة إلى طريقة الائتتاب العام عادة إلا في الحالات التي تكون فيها متأكدة من تغطية القرض بالكامل، أو الحالات التي يكون فيها مقدار القرض صغيراً نسبياً⁽²⁾، كذلك تتطلب هذه الطريقة أن تكون الدولة على دراية كافية بأحوال السوق المالي والنقدي⁽³⁾ ومن هنا كان التجاء بعض الدول أحياناً إلى الجمع بين طريقتي الائتتاب العام والائتتاب المصرفي في إصدار القرض العام، فتتولى بيع جزء

(1) د/السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص422، د/ علي لطفي، مرجع سابق ص2.8.

(2) د/ علي لطفي، مرجع سابق، ص2.8 .

(3) د/ زين العابدين ناصر ص371، د/ عادل أحمد حشيش ص273

من القرض للبنوك، وتطرح الباقي للاكتتاب العام المباشر، لتجنب مخاطر عدم تغطية القرض إذا عرض بأكمله للاكتتاب العام.

2-الاكتتاب عن طريق البنوك :

تتصرف هذه الطريقة إلى الاستعانة بالبنوك للقيام بدور الوسيط في تصريف السندات العامة نظير عمولة معينة ، وقد يقتصر دور البنوك على عرض السندات العامة على عملائها ، أو قد تقوم بشراء السندات العامة من الدولة، ثم تقوم بعد ذلك بتصريفها بمعرفتها ، ومن الطبيعي فإن قيمة الشراء التي تدفعها البنوك تكون أقل من القيمة الاسمية ، والفرق يمثل عمولة تتقاضاها نظير خدماتها⁽¹⁾.

ولكن يؤخذ على هذه الطريقة ما يلي :

1 - أنها تحمل الخزانة العامة عمولة مرتفعة تدفعها الدولة للبنوك.

2 - يكون المدخر الفردي الصغير غالباً ضحية للمقاربة التي تلجأ إليها البنوك عادة عندما تعيد طرح سندات القرض على الجمهور للاكتتاب فيها متخذة في ذلك أسلوب التحكم في عرضها ومن ثم رفع أثمانها .

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص422: 423

3 - حرمان الدولة من جزء يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض ، وهو ما تصبح الدولة مدينة به للأفراد حاملي السندات فضلا عن التزامها بدفع فوائده على هذا الأساس ، والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المببعة لها.⁽¹⁾

ولذلك لا تلجأ الدولة إلى طريقة الاكتتاب المصرفي عادة إلا في الحالات التي لا تتوقع فيها تغطية القرض بالكامل ، فتقوم بإلقاء عبء تحمل هذه المخاطرة على البنوك. وقد قل التجاء الدول إلى طريقة الإصدار المصرفي التي كانت شائعة في الماضي وحلت محلها طريقة الاكتتاب العام في المجتمعات الحديثة بوجه عام⁽²⁾.

3- الاكتتاب العام عن طريق البورصة :

ووفقا لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح السندات العامة في بورصة الأوراق المالية وذلك في البلاد التي توجد بها. وفي هذه الحالة لا تعرض الدولة سنداتها للبيع دفعة واحدة وإنما تعرضها للبيع على دفعات صغيرة؛ لأن عرضها

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 423 ،

(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص 223 .

دفعة واحدة يعنى زيادة العرض مما يؤدي إلى انخفاض أثمانها.

وهذا يعنى ارتفاع سعر فائدتها الحقيقي ما مما يلزم منه تحميل مالية الدولة بأعباء مالية إضافية ولذا يشترط لنجاح هذه الطريقة أن تكون البورصات على درجة كبيرة من النمو ، وأن يكون مبلغ القرض (عدد السندات) بسيطاً؛ وألا تكون الدولة في حاجة عاجلة له⁽¹⁾.

وتمتاز هذه الطريقة بما يلي :

1 - أنها ليست في حاجة إلى دعاية حتى أن المتعاملين في البورصة قد لا يعرفون ما إذا كانت السندات المعروضة للبيع في السوق سندات جديدة أصدرتها الدولة، أو أخرى قديمة يعرضها السمسار للبيع لحساب المكتتبين فيها

2 - أن الدولة تستطيع أن تتابع تطورات الأسعار في سوق الأوراق المالية ، وتتحين الفرصة المواتية ، حيث تباع السندات عندما ترتفع الأسعار ، وتجنبي بذلك نفعا كبيرا - ومعنى ذلك أن السعر الذي تباع به الدولة سندات القرض العام في هذه الحالة لا يتحدد بمعرفة الدولة ذاتها - كما هو

(1) د/ عادل حشيش- مرجع سابق ص275

الأمر في طريقة الاكتتاب العام وإنما يتم هذا التحديد وفقا
للأسعار المدرجة في البورصة - أي سعر الأقفال في اليوم
الذي يتم فيه البيع⁽¹⁾.

ويؤخذ على هذه الطريقة ما يلي :

1 - إنها لا تصلح أصلا إلا في الحالات التي يكون فيها
مبلغ القرض بسيطاً؛ لأنه إذا كان مبلغ القرض كبيرا ، فهذا
يعنى زيادة العرض ومن ثم انخفاض أثمان السندات

2 - يضاف إلى ما تقدم إنه إذا كانت حصيلة القرض سوف
يتم تحصيلها لمواجهة ظروف طارئة أو للإنفاق على
مشروعات معينة ، فإتباع هذه الطريقة لا يجدي لأن بيع
السندات على دفعات معناه عدم حصول الدولة على الأموال
التي تكون في حاجة إليها إلا بعد فترة طويلة ، ومن ثم عدم
إمكان مواجهة الظروف الطارئة أو تأجيل تنفيذ المشروع إلى
أن يتم بيع جميع السندات .

ومن ثم فإن هذه الطريقة لا يمكن استخدامها إلا إذا
كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدودا وكانت الدولة في غير
حاجة سريعة أو عاجلة إليه⁽¹⁾ .

(1) د/ على لطفي- مرجع سابق ص211 ، د/ زكريا بيومي- مرجع سابق ص520

وتفادياً لهذه النتيجة يجب طرح السندات في البورصة
بطريقة تدريجية لا دفعة واحدة . ويجرى العمل في مصر
على عرض السندات للاكتتاب العام مع الاستعانة بالبنوك في
تصريفها.

المبحث الرابع محددات القروض العامة

إذا كانت الحكومات في الفكر المالي الوضعي قد تلجأ إلى القروض العامة لتمويل بعض نفقاتها وبصفة خاصة في حالة تمويل عمليات تكوين رأس المال (الاستثمار) ولمواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنها. فإن ذلك كله يتم في ظل حدود معينة تختلف في القروض الداخلية عنها في القروض الخارجية⁽¹⁾.

أ:العوامل المحددة للقروض الداخلية

تتلخص أهم العوامل المحددة للقروض العامة الداخلية في حجم المدخرات الفردية.

يقصد حجم المدخرات الفردية: مدى قدرة الأفراد والهيئات في المجتمع على الاكتتاب في السندات العامة، وتحمل دراسة ومحاولة تقدير طاقة الإقراض قبل إصدار القرض العام مكانة بالغة الأهمية حتى تتأكد الحكومة مسبقاً بأن طاقة الإقراض المتاحة تسمح بتغطية القرض بالكامل.

أما إذا لجأت الحكومة إلى تغطية القرض العام دون دراسة وتقدير طاقة الإقراض فقد تفاجأ بعدم تغطية القرض بالكامل مما يضعف الثقة في مالية الحكومة، علاوة على ما يؤدي إليه ذلك من

(1)أ.د/ علي لظفي - مرجع سابق ص 231 .

اختلال في التوازن المالي إذا ما كانت حصيداً هذا القرض قد أخذت في الاعتبار عند إعداد خطة التوازن المالي⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق :

أن ارتفاع الدخل يعطي الدولة قدرة أكبر في الالتجاء إلى القروض العامة، وذلك بشرط ألا تزيد الدولة العبء الضريبي على الدخل الفردية، وبالتالي تكون الضرائب والقروض العامة متنافستين في الحصول على المدخرات الفردية، وأن المفاضلة بينهما تتوقف على عدة اعتبارات مختلفة تتوقف في النهاية على مدى عبء كل منهما على الاقتصاد القومي.

ولا تتوقف قدرة الدولة في الحصول على القروض العامة على حجم المدخرات الفردية وكيفية اقتسامها بين الضرائب والقروض العامة، وإنما أيضاً على كيفية اقتسام الدخل الفردية بين القروض العامة والقروض الخاصة. فالنوعان من القروض متنافسان على الحصول على المدخرات الفردية.

ولذا يلزم للدولة أن تعطي من المزايا لقروضها العامة، حتى تستطيع أن تجتذب المدخرات الفردية للاكتتاب في القروض العامة.

(1) د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق ص 222 .

ويمكن أن تتمثل هذه المزايا فيما يلي :

أ - أن تضمن الدولة للمدخرين الاطمئنان إلى سلامة توظيف مدخراتهم وخاصة في البلاد التي تفضل توظيفاً مأموناً بإيراد متوسط على توظيف يعطي إيراداً كبيراً ويعرض رأس المال للخطر، ويمكن القول إن أهم عناصر الاطمئنان على رأس المال هي ضمان ثبات قيمة النقود، فلا شك أن ثبات هذه القيمة يرفع الميل للادخار والميل للإقراض. وهذا على العكس من التدهور النقدي الذي يؤدي إلى انخفاض هذا الميل.

ب - أن تقدم الدولة للمدخرين امتيازات تشجعهم على الادخار وعلى إقراضها.

وهنا يلاحظ أن المدخرين يوازنون بين المنفعة الحدية للاستهلاك والمنفعة الحدية للادخار، ويوازنون أيضاً بين الامتيازات التي تقدمها لهم القروض العامة وتلك التي تقدمها لهم القروض الخاصة. ولذلك يجب ألا تقل الامتيازات التي تقدمها لهم القروض العامة عن تلك التي تقدمها الخاصة⁽¹⁾.

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص 496 .

ب: العوامل المحددة للقروض الخارجية

تختلف القروض الخارجية عن القروض الداخلية من ناحية طبيعية الأعباء المالية التي ترتبها على الاقتصاد القومي من ناحيتين :

الناحية الأولى : وتعلق بخدمة القروض :

فخدمة القروض الداخلية لا ترتب أعباء حقيقية على الاقتصاد القومي، وإنما كل ما تحدثه إعادة لتوزيع الدخل والثروة بين الأفراد والفئات الاجتماعية المختلفة أما خدمة القروض الخارجية فترتب أعباء حقيقية على الاقتصاد القومي لما ترتبه من التزامات مستحقة للخارج، تتطلب تحويل جزء من القوة الشرائية التي تملكها الجماعة إلى الخارج، ويؤدي استخدامها من جانب المقرضين الأجانب إلى اقتطاع جزء من ثروة الجماعة. وبالتالي تقل رفايتها الاقتصادية.

الناحية الثانية :

وتتعلق بأن خدمة الدين الخارجي تتطلب بالإضافة إلى ضرورة تحقيق ادخار محلي يكفي خدمة القروض الخارجية وتوفير قدر من العملات الأجنبية اللازمة لتحقيق هذه الخدمة .

وخدمة الدين الخارجي ترتب عبئاً على ميزان المدفوعات، خاصة في الدول النامية، التي يعاني معظمها عجزاً دائماً في موازين مدفوعاتها. ومن ثم فالادخار اللازم لخدمة القروض العامة الأجنبية يجب أن يكون في شكل فائض قابل للتصدير. وعلى ذلك فإن العوامل المحددة للقروض الخارجية، وإن كانت لا تختلف عن تلك المحددة للقروض الداخلية إلا أنها تختلف في تحليلها وبالتالي مضمونها.

العوامل المحددة للقروض الخارجية هي قدرة الاقتصاد القومي على استيعابها وقدرته على القيام بخدمتها، وبيان ذلك كما يلي :

1: القدرة على استيعاب القروض الأجنبية :

ظهرت أهمية هذا العامل على أثر تزايد انتقال رؤوس الأموال الأجنبية نحو البلاد النامية للمشاركة في تمويل التنمية الاقتصادية في صورة قروض عامة⁽¹⁾.

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 422 .

وقد تبين أن اقتصاديات معظم البلاد النامية لا تقوى على استيعاب أحجام كبيرة من رؤوس الأموال الأجنبية، وخاصة تلك التي تعطى في صورة قروض⁽¹⁾. ويلاحظ أنه بالنسبة للدول النامية تضعف المقدرة الاقتصادية لاستيعاب القروض الخارجية وذلك بسبب ضعف التكوين الرأسمالي وقلة حجم السوق وضعف القدرة التنظيمية .

2 - القدرة على خدمة القروض الأجنبية :

يقصد بالقدرة على خدمة القروض الأجنبية : مدى قدرة الاقتصاد القومي على تحمل الأعباء المترتبة على القروض الأجنبية والتي تتمثل في الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك بالعملات الأجنبية .

فخدمة القروض الأجنبية تتطلب اقتطاع جزء من القوة الشرائية للجماعة، ثم تحويل هذه القوة للقدرة الشرائية إلى عملات أجنبية عن طريق التجارة الخارجية. وحتى يستطيع الاقتصاد القومي تحمل هذه الأعباء لابد من توافر شرطين:

(1) المرجع السابق ص 422 .

الشرط الأول :

ضرورة استخدام حصيلة القروض الأجنبية في إقامة مشروعات إنتاجية عما يسمح بزيادة الدخل القومي ومن ثم إمكان اقتطاع جزء من هذه الزيادة لخدمة القروض الأجنبية .

الشرط الثاني :

أن تكون الاستثمارات التي يتم تمويلها عن طريق القروض الأجنبية ذات أثر إيجابي على ميزان المدفوعات نظراً لأن الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك سيتم سدادها بالعملات الأجنبية. ولذلك فمن الأفضل أن تستخدم حصيلة القروض الأجنبية في تمويل المشروعات التي تنتج سلعاً من أجل التصدير، أو تلك التي تنتج سلعاً لتحل محل الواردات⁽¹⁾ .

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص 244/245، د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 443 .

المبحث الخامس وسائل انقضاء القروض العامة

يقصد بانقضاء القروض العامة: رد قيمتها إلى أصحابها، أي حملة سنداتها الذين اكتتبوا فيها عند إصدارها ولا يقتصر تخفيف عبء الدين العام على الوفاء بالمبلغ المقترض بل يتم أيضاً بتخفيض سعر الفائدة السنوية المقررة.

وقد يحدث في بعض الحالات الشاذة أن ينقضي الدين العام دون حدوث رد فعلي للمبالغ المقرضة، وفي هذه الحالة يكون الوفاء سورياً لا حقيقياً، ومثال هذا أن تلجأ الدولة إلى إنكار الدين وتعلن عدم التزامها بسداده أو بسداد فوائده، ومثاله أيضاً أن يحدث تضخم نقدي كبير يترتب عليه انخفاض بالغ في قيمة النقود يؤدي إلى أن تكون قيمة المبالغ التي تردها الحكومة إلى أصحاب السندات لا تمثل إلا نسبة غاية في الضآلة من قيمة المبالغ التي اكتتبوا بها.⁽¹⁾ وبيان ذلك في مطالب:

(1) ومثاله: ما حدث في ألمانيا عام 1924م عندما تدهورت قيمة المارك الألماني إلى درجة الصفر واضطرت الدولة إلى أن تستبدل به عملة جديدة وهي الرايشمارك، وجعلت سعر استبدال العملة الجديدة بالقديمة "الرايشمارك" واحد لكل ألف مليار مارك، وقد تمكنت الدولة من سداد كافة ديونها المعقود بالمارك القديم، والتي كانت تبلغ حوالي ستين مليار مارك بأقل من رايشمارك واحد.

1- الوفاء الكلي بالقروض العامة

يعتبر الوفاء هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين العام (التمثل في القروض) ويقصد به تسديده دفعة واحدة برد القيمة الاسمية للسندات إلى أصحابها. وغالباً ما يقتصر الوفاء بهذا المعنى على القروض التي يمكن التخلص من عبئها المالي من موارد الدولة العادية، وهي القروض قصيرة الأجل (وعلى الأخص إذا كانت لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تجاوز عام أو عامين) أما في القروض الضخمة، والقروض طويلة ومتوسطة الأجل فإن الدولة لا تلجأ إلى الوفاء بها دفعة واحدة بل إلى استهلاكها على عدة سنوات⁽¹⁾. ولمزيد من الإيضاح نفرق بين نوعين من أنواع القروض العامة.

أولاً : القرض المؤبد :

لما كان القرض المؤبد لا يتضمن أجلاً معيناً بسدادده، وكانت فكرة التأبيد فيه مقررة لصالح الدولة المدنية لا لصالح الدائنين، فإنه يجوز للدولة التنازل عن ذلك الوفاء بدورها متى أرادت، غير أن أداء الديون المؤبدة يجري عملاً عن طريق الاستهلاك التدريجي على دفعات لا بطريق الوفاء الفوري بسبب ضخامتها⁽²⁾.

ثانياً - القرض لأجل :

(1) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص225، د/ عادل أحمد حشيش - مرجع

سابق ص275، د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص296 .

(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص225

الأصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه طبقاً للأوضاع المقررة في عقد القرض إلا أن الرأي يثور حول جواز الوفاء به قبل حلول أجله، فيرى البعض أن الأجل في هذا النوع من القروض مقرر لصالح المدين والدائن معاً، وقد يضار هذا الأخير إذا سدد الدين قبل موعده لحرمانه عندئذ مما يغله له من فائدة، ولا يجوزون تبعاً لذلك للدولة سداد القرض العام لأجل قبل حلول أجله إلا إذا كانت قد احتفظت لنفسها عند إصداره بحق الوفاء به قبل حلول أجله، أو كان القانون الوضعي يجيز للمدين بدين مغل لفائدة بعد إعلان دائئه أداء دينه قبل حلول أجله دونما تعويض عن تعجيل الوفاء⁽¹⁾.

وبناءً على ما سبق فإن وسيلة الوفاء أو الاستهلاك الإجباري تؤدي إلى إرهاب ميزانية الدولة، أو عدم ملائمة الظروف المالية التي تمر بها الدولة للقيام بهذا السداد دفعة واحدة. لذا قد تلجأ الدولة إلى وسيلة الاستهلاك التدريجي.⁽²⁾

(1) د/ عادل أحمد حشيش - مرجع سابق ص 276، د/ عبد الحميد القاضي ص 226
(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص 227، د/ أحمد جامع - مرجع سابق

الوسيلة الثانية - استهلاك القروض العامة

يقصد باستهلاك القرض العام: قيام الدولة برد قيمة السند إلى حاملها فهو وسيلة تسعى بها الدولة للتحرر منه نهائياً عن طريق سداه برد قيمته إلى حاملها على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط إصدار القرض.

ويمكن التمييز بين طرق ثلاثة لاستهلاك القروض العامة :

أ: الاستهلاك على أقساط سنوية :

ومؤدى هذه الطريقة : قيام الدولة كل سنة بدفع فائدة السند ورد جزء محدد من قيمته الأصلية، وبهذا الشكل تقل قيمة القرض سنة بعد أخرى، وينقضي القرض نهائياً بعد دفع الدولة كل مبلغ القرض.

ويؤخذ على هذه الطريقة ما يلي :

1 - تحميل الموازنة العامة للدولة عبئاً مالياً كبيراً، لأنها تتضمن إلى جانب الفوائد جزء من رأس المال النقدي الذي سبق أن اقترضته الدولة .

2 - أنها لا تمكن المقرضين (خاصة الصغار منهم) من المحافظة على رؤوس أموالهم حيث قد يتصرفون فيما يستردونه على أنه دخل وليس رأس مال مما يفقدهم ثروتهم، بمعنى أنها تؤدي عادة ولهذا

السبب إلى ارتفاع الميل للاستهلاك، وهو ما يتوقف أثره على مستوى التشغيل القومي وعلى مدى مرونة العرض الكلي .

ويلاحظ أن الدولة تستطيع أن تلجأ إلى هذه الطريقة في استهلاك القروض العامة إذا كانت قد اقترضت من المؤسسات المالية أو شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية.

أما إذا كانت الدولة قد اقترضت من الأفراد فإن هذه الطريقة في استهلاك القرض العامة لا تعتبر مناسبة؛ لأن الأفراد يفضلون استرداد أموالهم كاملة دفعة واحدة، لأنهم إذا استردوها على أقساط فقد يتصرفون فيها كدخل وليس كرأس مال، مما يفقدهم ثروتهم كما سبق بيانه.

(ب) الاستهلاك عن طريق القرعة :

ومقتضى هذه الطريقة : أن تقوم الدولة كل سنة باختيار عدد من السندات بطريق القرعة وترد لأصحابها قيمتها الاسمية بالكامل. وتتكرر هذه العملية سنوياً حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض في المدة المحدد لاستهلاكه⁽¹⁾. وإذا كانت هناك جوائز يانصيب أو مكافآت سداد فإنها تسدد مع قيمة السندات التي يتم اختيارها في كل

(1)د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص428

قرعة، فإذا كانت القيمة الاسمية للقرض عشرة ملايين جنيه موزعة على مائة ألف سند والمدة المحددة لاستهلاكه عشر سنوات. فإن الدولة تختار كل سنة عشرة آلاف سند بطريق القرعة وترد قيمتها لأصحابها.

وتجري القرعة أما على أساس أرقام السندات الفردية أو الزوجية، وإما على أساس اختيار عدة مجموعات من السندات فتميز كل منها بعلامة معينة، كأن تعطي كل مجموعة حرف معين أو علامة معينة تميزها عن غيرها ثم تجري القرعة بين حروف أو علامات تلك المجموعات⁽¹⁾.

وتتميز هذه الطريقة بأنها تحقق تدرج استهلاك القروض العامة مع المحافظة على رؤوس أموال المقرضين⁽²⁾.

ويؤخذ على هذه الطريقة ما يلي :

1) أن أصحاب السندات الذين تصيبهم القرعة يفاجئون برد قيمة سنداتهم بالكامل إليهم، ولا شك أنهم كانوا يفضلون بقاء الأمر على ما هو عليه لحين البحث عن فرص استثمارية أخرى .

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص216، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 392

(2) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص543،

2) إذا كانت قيمة السندات في سوق الأوراق المالية قد تعدت سعر التكافؤ، فإن أصحاب السندات الذين تصيبهم القرعة يكونوا قد أضراروا لأنهم لا يستردون سوى القيمة الاسمية للسندات. أما إذا كانت القيمة للسندات في سوق الأوراق المالية قد انخفضت عن سعر التكافؤ، فإن الضرر هنا يلحق بالدولة حيث يتم استهلاك السندات بقيمتها الاسمية، بينما كان في استطاعة الدولة أن تشتري نفس السندات من سوق الأوراق المالية بأقل من هذه القيمة⁽¹⁾.

(ج) الاستهلاك بطريق الشراء من سوق الأوراق المالية (البورصة):

ومقتضى هذه الطريقة: أن تقوم الدولة بشراء السندات التي تريد أن تستهلكها من سوق الأوراق المالية، ثم تقوم بإعدامها.

ويلاحظ أن هذه الطريقة تفيد الدولة في حالة ما لو كانت قيمة السندات في البورصة أقل من قيمتها الاسمية حتى تستفيد الدولة بالفرق بين القيمتين، وإن كان ذلك يعرض حملة السندات

(1) د/ علي لطفى - مرجع سابق ص216، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص

للضرر؛ لأنهم يحصلون على قيمة أقل من القيمة الاسمية للسندات.

أما إذا كانت قيمة السندات في سوق الأوراق المالية أكبر من قيمتها الاسمية فإن الدولة لا تلجأ عادة إلى هذه الطريقة من طرق الاستهلاك حتى لا تدفع قيمة أكبر من القيمة الأصلية للدين العام⁽¹⁾.

مصادر تمويل استهلاك القروض العامة:

الأصل في تمويل استهلاك القروض العامة أنه يتم عن طريق الموارد العادية في الموازنة العامة للدولة ، أي حصيله الضرائب والرسوم وإيرادات ممتلكات الدولة، وحتى يمكن تحقيق ذلك لابد أن تكون هناك زيادة في الإيرادات العامة العادية عن النفقات العامة العادية أي ضرورة وجود فائض في الموازنة العامة للدولة . ولما كانت الموازنة العامة للدولة غالباً ما تكون في حالة توازن أو عجز ، لذلك فإن معظم الدول تلجأ إلى اتخاذ عدة إجراءات لضمان توفير التمويل اللازم لاستهلاك القروض العامة . وفيما يلي أهم هذه الإجراءات:

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص 217

أولاً : تخصيص حصيلة بعض الضرائب أو الإيرادات العامة الأخرى لتمويل خدمة القرض واستهلاكه ، وفي هذه الحالة يتم عادة إنشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام يتلقى الموارد التي تم تخصيصها لاستهلاك القرض العام ويستخدمها في هذا الغرض .
ولاشك أن إنشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام يكفل ضمان عملية الاستهلاك بعيدا عن تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾.

ثانياً : فرض ضرائب استثنائية على رأس المال تستخدم حصيلتها في استهلاك القروض العامة ، وتلجأ كثير من الدول إلى هذه الطريقة بعد انتهاء الحروب ، إذ تضطر هذه الدول إلى عقد كثير من القروض العامة أثناء فترة الحرب ويكون عليها عند انتهائها أن تقوم برد هذه القروض فتفرض ضريبة استثنائية يكون وعائها رؤوس الأموال التي زادت قيمتها بسبب ارتفاع الأسعار الذي ينجم عادة أثناء الحرب⁽²⁾.

(1) د/ على لطفي - مرجع سابق ص 218 : 219

(2) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 394

ويؤخذ على هذه الطريقة :

أنها تحمل الميزانية العامة عبئاً كبيراً قد لا تقوى على تحمله عن طريق الضرائب العادية ، كالضريبة على الدخل التي يستدعي الأمر دفعها لمدة طويلة مما يدعو دافعي الضرائب إلى التذمر ، فضلا عن عدم كفاية حصيلة هذه الضريبة ، بالإضافة إلى أن للضريبة على الدخل حدوداً يجب ألا تزيد عنها حتى لا يترتب على ذلك إعاقة للنشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

هذا إلى جانب أن هذه الطريقة تشير إلى ضعف مركز الدولة المالي والاقتصادي كما أنها تتعارض مع مقتضيات الملائمة والسلطة التقديرية التي يجب أن تتمتع بها الدولة وهي تمارس دورها في تحقيق التوازن بين أجزاء نظامها الضريبي ، وبين احتياجاتها الاقتصادية قومياً⁽²⁾.

ثالثاً : استخدام وفورات الميزانية في استهلاك القرض :

يمكن أن نعتبر وفورات الميزانية هي المصدر الرئيسي لسداد القروض العامة ولما كانت هذه الوفورات هي في الجزء الأكبر منه فائض الضرائب عن النفقات العامة فإنه يتضح إذن أن القرض ،

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص55 .

(2) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص394

وهو يسدد عن طريق حصيله الضرائب بشكل ضريبة مؤجلة وبالإضافة إلى ذلك فقد ينص القانون على أن يخص مبلغ سنوي معين بالإضافة إلى فائض الميزانية لاستهلاك القرض⁽¹⁾.

ويطلق على هذه الطريقة "الاقتطاع المباشر من الميزانية" وهي تساعد بدورها على تقصير مدة الاستهلاك . ومن ذلك ما لجأت إليه مصر سنة 1943م عندما أجرت عملية التبديل للدين العام ، إذ استخدمت في هذا السبيل الاحتياطي الذي حققته في السنتين الماليتين 1941/1942م و 1942/1943م وقدره 42 مليون جنيه .

رابعاً : اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد :

قد تلجأ الدولة وهي بصدد تدبير موارد الاستهلاك إلى الإصدار الجديد واستخدامه في استهلاك القروض العامة. ومن الواضح أن هذه الطريقة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، أي انخفاض قيمة النقود وهو ما يعني تخفيض قيمة الدين العام عن طريق خفض قيمة النقود⁽²⁾. ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى التضخم الذي يترتب عليه كثيراً من المساوئ الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص472 ، د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص311 .

(2) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص43، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص394، د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص55 .

(3) المراجع السابقة

الوسيلة الثالثة من وسائل انقضاء القروض العامة: تثبيت القرض

العام

أ: ماهية التثبيت:

يقصد بالتثبيت : قيام الدولة بتحويل قرضها العام من قرض جاري، أو قصير الأجل عند ميعاد استحقاقه، إلى قرض متوسط الأجل، أو طويل الأجل على سبيل التأييد أو التأقيت (1).

ويتم التثبيت عن طريق إصدار الدولة قرضاً جديداً طويل الأجل، أو مؤبد بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة سندات القرض الأخير بالاكنتاب في القرض الجديد عند تقديم سنداتهم التي يحملونها، والتي تتمثل في أذون الخزانة وعندئذ يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكنتاب في القرض الجديد .

وإذا ما رغب بعض حاملي السندات عن الاكنتاب في هذا القرض الجديد، فإن الدولة عندئذ تقوم برد قيمة سنداتهم إليهم من المبالغ التي حصلتها في الاكنتاب الأخير بمناسبة القرض الجديد، وذلك بغرض التجاء الدولة إلى التثبيت على الاختيار .

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص43، د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص532، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص384، د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص297

وفي هذه الحالة لا يتصور إقبالاً من جانب الأفراد على التثبيت إلا إذا قدمت الدولة للمقرضين القدامى من المزايا ما يعرضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالاً عند نهاية مدة القرض، القصير الأجل " المثبت " (1) .

ولذلك فغالباً ما تعتمد الدولة إلى رفع سعر الفائدة عند إجراء التثبيت، وهذا يعني زيادة العبء المالي للدولة غير أن هذا الإجراء قد يصبح ضرورياً إزاء ظروف الدولة، ولكن قد تعتمد الدولة إلى إجراء التثبيت على نحو إلزامي، بأن تجبر حاملي السندات في القرض قصير الأجل على الاكتتاب بسنداتهم في القرض الجديد متوسط أو طويل الأجل، وذلك لعدم قدرتها المطلقة على رد القرض عند حلول أجله، وفي هذه الحالة تكون أمام إجراء خطير قد ينال من سمعة الدولة المالية ويضر بائتمانها العام. ولذلك ينصح الفقه بألا تلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب إلا لضرورة.

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 385

ثانياً: الأشكال المختلفة للتثبيت:

ترتيباً على ما سبق فإن لتثبيت القروض العامة صورتان :

الأولى - التثبيت الاختياري :

وهو عبارة عن تخيير حملة سندات القرض القصير الأجل أو أذونات الخزنة المراد تثبيتها بين الاكتتاب بسنداتهم في القرض الجديد، أو استرداد قيمتها واستخدام حصيلة الاكتتاب النقدية في القرض الجديد في سداد سندات من لا يقبل التثبيت من حملة سندات الدين السائر.

ويشترط لنجاح هذه الصورة: ألا تقل مزايا وفائدة القرض الجديد عن سعر الفائدة السائد في السوق المالية على القروض المثيلة، حتى يفضل حملة السندات استرداد قيمتها وإعادة استثمارها بالسعر السائد في السوق المالية فتمثل عملية التثبيت⁽¹⁾.

الثانية - التثبيت الإجباري :

وهو عبارة عن قيام الدولة بإجبار حملة سندات الدين السائر المراد تثبيته على الاكتتاب بها في القرض الجديد.

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 385 .

ويؤخذ على هذه الصورة: أنها تعني امتناع الدولة عن الوفاء بالتزاماتها قبل دائنيها، مما يضعف الثقة في مالية الدولة ويضر بالانتمان العام ولا يصح اللجوء إليه.

الوسيلة الرابعة: تبديل القرض العام:

ماهية التبديل وطبيعته القانونية:

يقصد بعملية تبديل القرض العام: قيام الدولة بتغيير سندات قروضها بسندات جديدة بنفس القيمة الاسمية، ولكنها تعطي فائدة أقل من تلك التي كانت مقررة في السندات القديمة⁽¹⁾. ومن ثم فإن عملية تبديل القرض عملية قانونية ومالية تهدف الدولة من ورائها إلى خفض الفائدة التي تدفعها عن دين عام للاحتفاظ بالدين على حاله. فإذا كان الدين قد صدر بسعر فائدة 5% واستطاعت الدولة خفض سعر الفائدة إلى 4% تكون بصدد تبديل الدين وتكون الدولة مدينة بمقدار الدين لحين تاريخ الوفاء به، ولكن القدر الذي تدفعه كفائدة سنوياً أو في ميعاد دفع الفوائد يقل بنسبة نقصان سعر الفائدة⁽²⁾.

فتبديل الدين إذن يفترض كقاعدة عامة عرفاً من جانب الدولة بتخفيض سعر فائدة قرض معين، مع ترك الاختيار لأصحاب

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص 424

(2) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 533 .

السندات للاختيار بين قبول تخفيض الفائدة أو تبديل القرض وبين استرداد أصل قرضه فوراً. وهذا معناه: أن عملية تبديل الدين تتطلب استعداد الدولة لسداد القرض القديم، وتوافر عنصر الاختيار لحملة السندات وأن تكون هذه الحرية مصحوبة بما يدفعهم إلى تفضيل التبديل، وعلى ذلك يتحلل تبديل الدين إلى انقضاء دين قديم ونشأة دين جديد بسعر فائدة أقل⁽¹⁾.

وإذا كان علماء المالية العامة قد اجمعوا على جواز تبديل القروض المؤبدة باعتبار أن الدولة صاحبة الحق في تحديد أجل الوفاء بها.. إلا أنهم اختلفوا فيما يتعلق بتبديل القروض المؤقتة. وهنا يثار تساؤل :

هل يجوز للدولة أن تخير أصحاب السندات بين قبول

تخفيض الفائدة وبين استرداد القرض قبل الأجل ؟

يرى فريق من علماء المالية العامة ضرورة الالتجاء إلى قواعد القانون المدني وهي تلك التي تنصرف إلى أن أجل القرض بفائدة قد تقرر لمصلحة الدائن والمدين، وهو ما يعني أن تخفيض الفائدة أو رد أصل القرض قبل أجله يشكل إخلالاً بعقد القرض.

بينما يرى فريق آخر: أن عقد القرض من العقود الإدارية، وهو ما يلزم في حقه الرجوع إلى قواعد القانون العام التي تعطي

(1) د/ السيد عبد المولى - مرجع سابق ص24، د/ محمد دويدار - مرجع سابق ص84

للدولة الحق في تحقيق المصلحة العامة، وقد تستلزم هذه المصلحة تخفيض الفائدة لما فيها من تخفيف على الخزنة العامة⁽¹⁾.

ويلاحظ أن مصلحة الخزنة تشير في هذا الصدد - وعلى خلاف المصالح العامة الأخرى - خلافاً بين فقهاء القانون. هذا وقد أورد القانون المدني المصري مادة يمكن الاعتماد عليها في إعطاء الدولة حق تبديل القرض وهي المادة (544) والتي تنص على أنه: " إذا اتفق على الفوائد كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته في إلغاء القرض، ورد ما اقترضه على أن يتم الرد في أجل لا يجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الإعلان. وفي هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد المستحقة عن السنة التالية للإعلان. ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدي فائدة أو مقابل من أي نوع بسبب تعجيل الوفاء ولا يجوز إسقاط حق المقرض في الرد أو الحد منه ".

وتطبيقاً لهذه المادة يكون من حق الدولة أن تعلن رغبته لحاملي السندات بعد انقضاء ستة أشهر على إصدارها رد قيمة

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص 468، أ. د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 388

القرض قبل حلول أجله⁽¹⁾. وليس هناك ما يقيد حقها في أن تعلن عن قرض جديد بدلاً من القرض الأول بسعر فائدة أقل⁽²⁾.

الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل:

- 1) أن يكون للمكاتبين مصلحة في رفض التسديد.
- 2) قبول تجديد الدين.
- 3) خفض سعر الفائدة على الدين العام الذي يجري تبديله لكي يتحقق ذلك يتعين أن يكون سعر سندات القرض قد تعدى بالارتفاع - سعر التكافؤ.

أنواع التبديل:

تبديل القروض العامة على أربعة أنواع بيانها كما يلي:

النوع الأول : التبديل الجبري :

وفيه تقرر الدولة بإرادتها المنفردة بما لها من حق السيادة خفض الفائدة على القروض مع إجبار حملة السندات القديمة ذي الفائدة المرتفعة بقبول السندات الجديدة ذي الفائدة المنخفضة. ولا شك في أن هذا الإجراء يعد إخلالاً صريحاً من جانب الدولة لتعهداتها إذ هو عبارة عن إنكار جزئي للقرض، لأنه يعني

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص 467

(2) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 537 .

تخفيض الفائدة التي يمنحها هذا القرض، ومن شأنه إضعاف الثقة في مالية الدولة. وقد يترتب عليه امتناع الأفراد عن إقراض الدولة مستقبلاً، وواضح أن عملية التبديل الإجباري يترتب عليها تخفيف عبء الدين العام في الحال.

وقد استخدمت هذا الإجراء بعض الدول في القرن التاسع عشر مثل تركيا والبرتغال ومصر وبعض دول أمريكا اللاتينية⁽¹⁾.

النوع الثاني - التبديل الاختياري :

وينحصر في أن تترك الدولة لأصحاب سندات الدين المراد تبديله حرية الاختيار بين قبول الدين الجديد ذي الفائدة المنخفضة أو الاحتفاظ بسندات الدين القديم بنفس فائدته الأصلية. ومن الطبيعي أن المقترضين لن يقبلوا التخلي عن سنداتهم القديمة مقابل السندات الجديدة إلا إذا كانت تلك السندات الأخيرة تتضمن مزايا تعادل أو تفوق المزايا التي يمكن الحصول عليها من السندات التي يملكونها. وفي هذه الحالة لا يكون التبديل مفيداً بالنسبة للدولة لأنه لا يؤدي الغرض منه وهو تخفيف عبء الدين العام على أن الحالة الأكثر شيوعاً للتبديل الاختياري هي التي تتمثل في عرض الدولة على حملة السندات المراد تبديلها حرية الاختيار بين قبول تخفيض

(1) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 537.

الفائدة وتبديل الدين أو استرداد أصل الدين بقيمته الاسمية فوراً. وغالباً ما تحدد الدولة لحاملي السندات ميعاداً لهذا الاختيار فإذا انقضى الميعاد اعتبر من لم يفصح عن رغبته قابلاً لتبديل دينه⁽¹⁾. وقد تهدف الدولة من التبديل الاختياري إفادة حملة سندات الدين العام لإفادة الخزانة العامة بتخفيف عبء خدمة الدين عليها، وفي هذه الحالة تكون أمام ما يمكن أن يسمى بالتبديل العكسي للدين.

ومثاله ما حدث في فرنسا عام 1949م عندما أرادت الحكومة إفادة صغار المكتتبين من حملة القرضين 3% لعامي 1942 و 1945م فقررت لحاملي سندات هذين القرضين الخيار بين الاحتفاظ بسنداتهم وبين استبدالها بقيمتها الاسمية وهي 100 فرنك للسند، وكانت تساوي 60 فرنكاً فقط في البورصة، مقابل الحصول على سندات القرض الجديد 5% لعام 1949م، وقد ترتب على هذا زيادة أعباء الدولة بدفع فائدة سعرها 5% بدلاً من 3% فضلاً عن إعطاء سندات قيمة كل منها 100 فرنك مقابل سندات القيمة الحقيقية لكل منها 60 فرنكاً فقط⁽²⁾.

(1) المرجع السابق.

(2) د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص3...

النوع الثالث - التبديل المستتر :

وفيه تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة مستترة كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد القرض أو خفضت قيمة عملتها، لأن انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد عن طريق الضرائب معناه اقتطاع جزء منها - كذلك فإن تخفيض قيمة العملة معناه استبدال الدولة بديونها ديوناً أقل من حيث القيمة الحقيقية لها ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي⁽¹⁾.

النوع الرابع - التبديل التدريجي :

قد تلجأ الدولة إلى التبديل التدريجي بدلاً من التبديل دفعة واحدة وتتلخص هذه الطريقة في توزيع عملية التبديل على عدد معين من السنين. فتقرر مثلاً أن سندات 4% تخفض فائدتها 3.5% لمدة خمس سنوات، ثم تخفض الفائدة إلى 3% في الخمس سنوات التالية ثم تخفضها إلى 2.5% بعد ذلك فهنا يحصل التبديل تدريجياً . وتمتاز هذه الطريقة بتعويد حملة السندات على التضحية المطلوبة منهم، فضلاً عن أن هذه التضحية تبدو أخف وطأة من تلك التي تتم دفعة واحدة⁽²⁾.

(1) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 534 .

(2) المرجع السابق ص 535 .

ومن خلال ما سبق يتضح لنا الفرق بين استهلاك القروض

العامه وبين التبدل وتتمثل هذه الفروق فيما يلي :

(1) يؤدي كل من تبدل القروض العامه واستهلاكها إلى تخفيف عبء الدين العام ولكن هذه النتيجة تتحقق بطريقة مختلفة في كل حالة.

فبينما يؤدي تبدل القرض العام إلى تخفيف عبء الدين العام عن طريق خفض سعر الفائدة ، نجد أن استهلاك القروض العامه يؤدي إلى نفس النتيجة ولكن عن طريق إنقاص حجم الدين العام.

(2) تبدل القروض العامه لا يحقق وفاء بها إلا بصفة تبعية، وبالنسبة لجزء صغير من مقدار القرض وذلك في الحالة التي يرفض فيها المكتب تجديد القرض، أما الاستهلاك فيهدف أساساً إلى سداد قيمة القرض.

(3) ينطوي تبدل القروض العامه على إحلال قرض جديد محل قرض قديم أي أن المديونية تظل قائمة .

أما استهلاك القروض العامه فإنه يؤدي إلى إنهاء حالة المديونية. والمقصود هنا بانتهاء حالة المديونية هو : انتهائها بالنسبة للقروض العامه التي تم استهلاكها فقط .

عاشراً: الأثر القانوني لإعسار المقرض وامتناعه عن الوفاء:

قد يعترض الدولة وهي في طريق التنمية استخداماً لحصيلة القرض أو تغطية العجز في الميزانية العامة ما يحول بينها وبين سداد قيمة القرض أو خدمته فتمتتع عن الوفاء أو تتكر القرض لأسباب معينة. فما مدى مشروعية ذلك الإنكار وما أثاره وكيف يتم تسوية القرض في هذه الحالة ؟

أولاً - بيان المقصود بالإنكار أو الامتناع عن الوفاء :

إنكار القرض العام عبارة عن: "إعلان الدولة الامتناع عن سداد فوائد القرض وعن رد أصله"⁽¹⁾.

والإنكار أو الامتناع عن الوفاء بقيمة القرض وفائدته قد يكون كلياً أو جزئياً نهائياً أو مؤقتاً .

فيكون كلياً إذا امتنعت الدولة كلية عن دفع فوائد الدين أو أصله.

ويكون جزئياً إذا أخلت بشروط عقد القرض كتخفيض أصل الدين أو فوائده أو إرغام الدائنين على قبول سندات بديلة أقل مزايا

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص467، د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص 551، د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص296، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 382 .

من سنداتهم الأصلية، كما قد يحدث في التثبيت أو التبديل الإجباريين أو عند تخفيض قيمة العملة⁽¹⁾.

ثانياً - أسباب الإنكار والآثار المترتبة :

تلجأ الدولة عادة إلى الإنكار رغبة في التخفيف من أعبائها أو تخلصاً من غبن خارجي وقع عليها في عقد هذه القروض، أو رغبة في إعادة توزيع الثروة القومية أو في التقريب بين الطبقات، حينما يكون المقرضون من الطبقات الغنية. ومعنى ذلك: أن إنكار القروض العامة لا يقتصر على القرض المالي وحده، بل قد يشكل أداة لمقاومة الغبن الخارجي، كما قد يشكل في بعض مراحل التطور الاجتماعي أداة من أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الأمن الجماعي⁽²⁾.

(1) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص 238، د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق، ص 551،

(2) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص 467 .

ومن أشهر حالات التوقف أو الامتناع عن سداد الدين أو دفع

فوائده:

(1) ما ظهر في القرن الماضي لكثرة ما شهده من حروب، وثورات وقسوة ما كانت تعقد به القروض العامة من شروط من حيث ارتفاع فوائدها وأقساط استهلاكها.

(2) توقف حكومة (لينين) عن سداد القروض الأجنبية التي كانت قد عقدتها الحكومة القيصرية، وكذلك توقف أسبانيا والبرتغال والنمسا واليونان وتركيا ومعظم دول أمريكا اللاتينية عن دفع ديونها خلال القرن الماضي⁽¹⁾.

(3) لجوء بعض الدول من تخفيض قيمة عملتها أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى، أو طرحها جانباً وإحلال عملة جديدة محلها. وهذا الحل الأخير لجأت إليه ألمانيا نظراً لتدهور قيمة المارك تدهوراً مستمرّاً حتى وصلت قيمته إلى درجة صفر. فقررت استبدال المارك بعملة جديدة سميت (الريشكمارك)، وتقرر مبادلة العملة القديمة بالعملة الجديدة على أساس أن كل ريشمارك يساوي ألف مليار من الماركات القديمة⁽²⁾.

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص464، د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص 383 .

(2) د/ زكريا محمد بيومي - مرجع سابق ص551، د/ أحمد جامع - مرجع سابق ص295

4) ومن أمثلة إنكار القرض العام لأسباب سياسية واجتماعية ما فعله المشرع المصري بالقانون رقم 4 لسنة 1964م، حين قضي أن تؤول إلى الدولة دون مقابل ملكية الأراضي الزراعية التي تم الاستيلاء عليها، طبقاً لأحكام القانون رقم 178 لسنة 1952م والقانون رقم 127 لسنة 1961م، ويمكن تفسير إنكار القرض الذي قرره هذا القانون بأمرين :

أولهما : رغبة الدولة في تخفيف أعبائها المالية، وخاصة في مرحلة التنمية الاقتصادية.

وثانيهما : الرغبة في تزويد الفوارق بين الطبقات بالحد من ثروات الطبقات الغنية التي انطبق عليها قانون الإصلاح الزراعي⁽¹⁾ .

أما الآثار فهي :

1 - مجافاة الإنكار للعدالة حيث يضر بحمله السندات الذين وظفوا أموالهم في سندات الدولة دون غيرهم من أصحاب الأموال.

(1) د/ زين العابدين ناصر - مرجع سابق ص383، د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص467، د/ زكريا محمد بيومي - المرجع السابق ص551

2 - الإضرار الجسيم بالمركز المالي للدولة وإهدار الثقة في ائتمانها، حيث تسد به الدولة على نفسها إمكانات الاقتراض العام لفترة طويلة حتى تستعيد الثقة في ائتمانها في سبيل نفع عاجل⁽¹⁾.

3 - إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة قد تكون عشوائية. وخاصة إذا كان جزء من المكتتبين في القروض من صغار المدخرين.

4 - يرتب إنكار القروض الأجنبية آثاراً سلبية على المستوى السياسي والاقتصادي قد تصل إلى حد المقاطعة السياسية أو الاقتصادية، أو التدخل العسكري عند الاقتضاء⁽²⁾.

ثالثاً - الجزاء الممكن اتخاذه في حالة الإنكار :

من خلال ما تقدم يتضح لنا: أنه إزاء إفسار المقرض وعجزه أو امتناعه عن الوفاء تتخذ عدة أساليب وإجراءات من جانب الدول والهيئات الدائنة وتتمثل هذه وتلك فيما يلي :

1. إمكانية حدوث المقاطعة السياسية أو الاقتصادية أو حدوث تدخل عسكري.

(1) د/ رفعت المحجوب - مرجع سابق ص 467 د/ زكريا محمد ب، يومي - مرجع سابق ص 552 .

(2) د/ عبد الحميد القاضي - مرجع سابق ص 229 .

2. إعادة النظر في مسألة الديون، أو إسقاط الفوائد مع بقاء أصل الدين.

3. رسم سياسة اقتصادية أو مالية للدولة المدينة تخضع تحت رقابة دولية.

4. تحويل الديون الخارجية المستحقة - لا سيما في البلاد النامية - إلى أصول إنتاجية كوسيلة للخروج من مأزق الاستدانة الخارجية .

5. الإعفاء من الديون.



المبحث الخامس
الهيئات والمساعدات الأجنبية
ودورها في التمويل العام

تمهيد:

قد تنزل بالدولة ظروف راهنة مفاجئة وغير متوقعة كالفيضانات والزلازل، والاضطرابات السياسية والحروب ، فتتعرض مالية الدولة العادية للانهايار ، ولا تقوى على مجابهة هذه الأحداث فتبادر بمد يد العون والمساعدة من الدول والهيئات الأجنبية ، أو تبادر هذه الهيئات بتقديمها . كما فعل المجتمع الدولي تجاه مصر لمعالجة آثار الزلزال المدمر الذي وقع في 12/1/1992م إذ قدم المجتمع الدولي معونات عينية ونقدية بلغت حداً كبيراً. وكل ذلك بعيداً عن العداوات السياسية.

كذلك قد تبذل المساعدات الاقتصادية للدول الفقيرة من جانب الدول المتقدمة في الشرق والغرب لأسباب ظاهره وباطنه ، وإن كان المراد بها شكلاً دفع عجلة التنمية في هذه البلاد . وبيان هذه الوسيلة كما يلي :

أولاً: التعريف بالهبات والإعانات كوسيلة للتمويل العام:

قد تحصل الدولة على هبات وهدايا سواء من حكومات أو أفراد ، كما قد تحصل على تبرعات من الأفراد خصوصا في أوقات الأزمات والحروب.

وتعتبر هذه الهبات والهدايا مصدراً تمويلياً دون أن أي التزام من الدولة وتختلف أهمية الهبات والهدايا من دولة لأخرى ومن فترة لأخرى⁽¹⁾.

وبيان ذلك : أنه قد تتلقى بعض الحكومات من حين لآخر بعض الهدايا والتبرعات من مواطنيها بغية المساعدة في تمويل النفقات العامة.

وينظر كثير من علماء المالية العامة إلى هذه التبرعات والهدايا على أنها ضرائب كانت أصلاً مستحقة على الممول، ولكنه بطريقة أو بأخرى استطاع أن يتهرب من أدائها في حينها فلما تيقن ضميره سارع بإرسالها في صورة تبرعات أو هدايا للحكومة أو لأحدى هيئاتها العامة⁽²⁾.

(1) راجع د / عبد النبي إسماعيل الطوخي . اقتصاديات المالية العامة . مطبعة الجامعة بأسيوط عام 1987 . ص 178 .

(2) انظر د / حامد عبد المجيد دراز . علم المالي العامة . الناشر مؤسسة شباب الجامعة بدون تاريخ ص 31.

وتتميز الهبات والهدايا بضآلة التحصيل وعدم ضمان دوريتها الأمر الذي يجعل من الصعب الاستناد إليها كمصدر من المصادر الأصلية في تمويل النفقات العامة .

إلا أن هذا لا ينفى قيام حصيلة التبرعات والهدايا في بعض الدول بدور هام في تغطية جانب كبير من النفقات العامة وخاصة بالنسبة للمستشفيات ودور التعليم.

وتأخذ الهبة شكل المساعدة في عرف الاقتصاديين ، فقد تكون في صورة تدفقات ثنائية حكومية ، ويطلق عليها حينئذ " المعونات الاقتصادية أو المساعدات الإنمائية"

وقد تكون في صورة انسياب لرؤوس الأموال من المؤسسات الدولية إلى الدول النامية فالهبات إذن تمثل تدفق من جانب واحد لا يترتب عليه التزاما بالدفع على الدولة المتلقية للانسياب (المعونة) بخلاف القرض إذ يترتب التزاما بدفع أصل الدين والفوائد المقررة عليه.

ثانياً: أهداف المعونات الاقتصادية:

أ- الأهداف الاقتصادية قصيرة المدى :

تستهدف المعونات تحقيق هدف من الأهداف التالية:

- 1 . تشجيع صادرات الدولة المانحة وتشجيع إنتاج المواد الخام في البلاد الممنوحة
- 2 . التخلص من الفوائض السلعية الزائدة (معدات . سلعة قديمة . أغذية) .
- 3 . إيجاد وتطوير وجهة نظر مؤيدة للاستثمار الأجنبي الخاص⁽¹⁾ .

ب : الأهداف السياسية والعسكرية قصيرة المدى :

- 1 . الحصول على أو المحافظة على تحالفات عسكرية وتحسين الصورة الخارجية للدولة المانحة.
- 2 . دعم الأمن العسكري للدولة المانحة والاحتفاظ بولاء الدولة الممنوحة.

(1) انظر: د / زكريا محمد بيومي . موجز المالية العامة . مرجع سابق ص 583 وكذلك فرنسيس مورلابيه وزميلها . أمريكا وصناعة الجوع . مرجع سابق ص 132 وما بعدها، ومما يشهد لذلك في عالمنا المعاصر أن الولايات المتحدة أغرقت الصومال بالمعونات الإنسانية ثم نجحت في الحصول على امتياز التنقيب عن البترول فيها. انظر جريدة الأهرام المصرية العدد الصادر في 1993/2/8 م ص 6 .

3 . تقوية مركز النظم السياسية الموالية للدولة المانحة في وجه الضغوط المحلية.

ج: الأهداف طويلة المدى للمعونات الأجنبية :

من الأهداف طويلة المدى للمعونات الاقتصادية :

1 . ضمان أسواق التصريف لصادرات الدولة المانحة .

2 . ضمان تنفيذ الإستراتيجية الخارجية للدولة المانحة.

3 . ضمان مجالات الاستثمار لرأس المال الدولي (1)

ويظهر مما تقدم أن المعونات الأجنبية من شأنها أن تؤدي

إلى اندماج النظام الاقتصادي للدول المتلقية للمعونة في تقسيم

العمل الدولي الذي تمليه متطلبات النمو في البلاد الصناعية نفسها .

ومن أمثلة المعونات المقدمة لأسباب اقتصادية :

أ . ما قدمته أمريكا من مدفوعات ضخمة في ظل مشروع ، مارشال

لإعادة بناء اقتصاديات أوروبا الغربية .

ب . ما قدمته أمريكا للفلبين سنة 1948م (2)

ج . ما تقدمه أمريكا حاليا للدول المنبثقة من الاتحاد السوفيتي، من

معونات بهدف تحقيق رواج للسلع الراكدة فيها والتخلص من آثار

(1) انظر د / زكريا محمد بيومي مرجع سابق ص 583 ، وفرنسيس مورلابيه ص 132 .

(2) د / زكريا محمد بيومي مرجع سابق 583 / 584 و د / محمود ألبيب شقير علم المالية

العامة . مرجع سابق ص 366 وما بعدها .

التراكم الطاحنة . وإعلان انتصار الرأسمالية بعد سقوط الشيوعية .
فكان الفائدة مزدوجة سياسية واقتصادية .

ومن أمثلة المعونات المقدمة لأسباب سياسية :

أ . مشروع مارشال فقد كان من أهدافه الرئيسية معاونة دول أوروبا الغربية على مواجهة ما قد تتعرض له من خطر الغزو الشيوعي .
ب . برنامج معونة الولايات المتحدة ليوغسلافيا في الخمسينات . فقد كان الهدف منه أبعادها عن السير في فلك الاتحاد السوفيتي بعد الخلاف الذي نشب بينهما خلال السنوات 1952/5م.
ج . ما حصلت عليه مصر في الخمسينات من معونات فنية وفائض حاصلات زراعية من الولايات المتحدة بمقتضى الفصل الثاني من القانون 48، وكذلك منح بالجنية المصري من الأرصدة المناظرة .

وقد توقفت بعد ذلك لاعتبارات سياسية ثم عادت هذه المعونات بعد عودة العلاقات إلى طبيعتها . كما كانت مصر تحصل على معونات من الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية توقفت باشتداد النزاع السياسي وطرد الخبراء السوفيت . كذلك تحصل مصر

على معونات من بعض الدول العربية مساهمة في الأعباء التي تتحملها مصر ولدعم صمودها الاقتصادي والعسكري⁽¹⁾.

ثالثاً: دور المساعدات الأجنبية في تمويل النفقات العامة:

المساعدات المالية لها الدور الأكبر في التمويل العام غير العادي وغير الدوري فهي عبارة عن: قيم نقدية أو عينية ، تقدمها الحكومات أو المنظمات الدولية إلى الدول المتسلمة بهدف مواجهة ما تقتضيه الظروف الراهنة أو الموجبة لمثل هذه المساعدات. ويوحي مسمى مساعدات مالية أنها تعطي بلا مقابل أو بلا غرض، وهذا بعيد عن الحقيقة فإلى جانب ما تحققه برامج المساعدة من مزايا اقتصادية وتجارية للدول المانحة فإن هناك الكثير من الشروط والقيود التي تصاحبها.

(1) د : زكريا محمد بيومي . مرجع سابق . 583 / 584 ، ود / محمود لبيب شقير . علم المالية العامة . مرجع سابق ص 366 وما بعدها .

رابعاً: الآثار الاقتصادية للهبات والإعانات الأجنبية:

يمكن تقسيم هذه الآثار إلى آثار إيجابية وأخرى سلبية، وذلك

كما يلي:

(أ) الآثار الاقتصادية الإيجابية للهبات والإعانات الأجنبية:

بعد استعراض الأشكال المتاحة من المعونات والمساعدات المالية يمكننا استخلاص الآثار الاقتصادية لها. وأهمها ما يلي:

1- تتيح المعونات النقدية تدبير المبالغ اللازمة لتمويل النفقات العامة من ناحية ومن ناحية أخرى زيادة حصيلة الدولة من العملات الأجنبية الممنوحة مما يمكنها من شراء ما تحتاج إليه من سلع لازمة لتحقيق التنمية أو الموارد الضرورية من الخارج .

كما أنه يمكن للدولة المتلقية أن تتوسع في الإصدار الجديد باستخدام العملات الأجنبية الممنوحة كغطاء نقدي متى كان نظام الإصدار النقدي الوطني يسمح بذلك ⁽¹⁾ .

2 . تتيح المعونات النقدية فرصة الحصول على الموارد الاقتصادية الحقيقية لا سيما إذا وردت هذه المعونات في شكل منح أو في شكل

(1) انظر د / زكريا محمد بيومي . مرجع سابق، ص 582 / 583

قروض بدون فوائد أو بفوائد أسمية إذ لا يترتب على استخدامها أي أعباء إضافية على ميزانية الدولة الممنوحة أو ميزان مدفوعاتها⁽¹⁾ . وهذا يعني أن للمساعدات والمعونات المالية أثراً هاماً في تخفيف العبء على ميزان المدفوعات للدول المتلقية للمعونة .

3- تساهم المعونات السلعية أيا كان نوعها في التمويل الإنمائي داخل البلد المتلقي للمعونة أو المنحة ولو بطريق غير مباشر .

فالمعونات الغذائية مثلاً لا تقتصر أهميتها على مجرد توفير الغذاء للقوى المنتجة في الدولة ، وإنما تساهم أيضاً في التمويل الإنمائي من خلال تخفيفها من شدة الطلب على النقد الأجنبي المحدود وتوفيرها لجزء منه يوجه لتغطية احتياجات المشروعات الاستثمارية بدلاً من تخصيصه لاستيراد الطعام .

هكذا إلى جانب توفير جزء من الموارد الإنتاجية المخصصة لإنتاج المواد الغذائية وتوجيهها إلى إنتاج السلع والخدمات التي تعاني من قصور الإنتاج⁽²⁾ .

(1) د / محمد زكي الشافعي، التنمية الاقتصادية ، مرجع سابق، ص 85 .

(2) انظر : أرنولد . معونة الدول النامية . مرجع سابق ص 85 .

بل أن بعض الدول تستخدم هذه المعونات في تمويل بعض مشاريعها الإنمائية وذلك بتوزيع هذه السلع على العمال كبديل للأجور النقدية .

وبعضها الآخر يبيع هذه السلع الغذائية للمواطنين في الأسواق المحلية بأسعار منافسة ثم يستخدم الحصيلة في تكوين المكونات المحلية للمشروعات الاستثمارية القائمة⁽¹⁾ .

ويحدث هذا غالباً في الأنظمة السياسية المعتدلة . في المقابل قد تستخدم بعض الحكومات حصيلة بيع المعونات للمواطنين في دعم الموازنة العامة بما في ذلك دعم الشرطة والجيش . وهي أدوات ضرورية لنظم الحكم غير الشعبية لضمان بقائها في السلطة⁽²⁾ .

4 . تعمل المعونة الغذائية على رفع المستوى الاستهلاكي للفقراء وتوفير فرصة الحصول على المواد الغذائية لناقص التغذية . كما أن هذه المعونة تكون مورداً إضافياً للدولة المتلقية دون تعريض ميزان مدفوعاتها لمزيد من الصعوبات مما يتيح للدولة فرصة شراء أكبر

(1) انظر : تقرير برنامج الغذاء العالمي لعام 1983 ص 5 .

(2) أمريكا وصناعة الجوع، فرانسيس مورلابيه . مرجع سابق، ص 163 .

قدر ممكن من السلع والخدمات وتوفير فرص العمل وتنشيط الاستثمار (1).

5 - تعمل المعونة المالية التي ترد في شكل منح أو قروض على زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق موازنات البلدان النامية لما يشترط فيها من فوائد عالية وهو ما يؤدي إلى أن تكون الدولة المتقدمة هي المستفيد الحقيقي في المساعدة. وكما يقول "بيرجاليه" (ليست دول الاستعمار هي التي تساعد الدول المتخلفة ولكن الدول المتخلفة هي التي تساعد الاستعمار) (2) ويقول " ميشيل موفيت " من معهد الدراسات السياسية : " أنه ليس لصندوق النقد الدولي - وهو أداة التعاون النقدي الدولي - سوى سلطة قليلة على اقتصاديات الدول الصناعية . ويرى أن الدور الرئيسي للصندوق هو أنه الملاذ الأخير لحكومات العالم الثالث التي تحتاج إلى قروض بعد أن غرقت إلى أذناها في ديونها للبنوك الدولية الخاصة " (3)

أما المعونات والمساعدات التي ترد في شكل منح أو في شكل قروض بدون فوائد أو بفوائد أسمية فإنها لا ترتب مثل هذا الأثر ، إذ لا يترتب على استخدامها أي أعباء مالية إضافية على

(1) تقرير برنامج الغذاء العالمي ، تقرير عام 1983م، ص 5 .

(2) د/ محمد الشحات الجندي، قواعد التنمية الاقتصادية ، مرجع سابق، ص 247 .

(3) أمريكا وصناعة الجوع . مرجع سابق ص 172 .

ميزانية الدولة المتلقية أو ميزان مدفوعاتها كما يحدث غالباً في حالتها القروض التجارية أو الاستثمارات الأجنبية المباشرة (1) .

ومثل هذه الميزة تجعل من السهل على الدولة المتلقية أن تتوسع في استخدام حصيلة هذه المنح والمعونات في تمويل القطاعات والمجالات التي لا يتجه إليها في الغالب رأس المال الخاص الوطني أو الأجنبي وكذلك القطاعات التي لا يكون من المناسب تمويلها من حصيلة القروض التجارية نظراً لتكلفتها العالية وعدم إدارتها العائد السريع الذي يفي بسداد أقساط وفوائد هذه القروض وذلك مثل استثمارات البنية الأساسية للاقتصاد القومي من طرق ومحطات وخدمات تعليم وصحة وغيرها (2) .

(1) د / محمد زكي شافعي . التنمية الاقتصادية . مرجع سابق ص 85 .
(2) د / رمزي زكي . أزمة الديون الخارجية . مرجع سابق، ص 26، وكذلك د / محمد مبارك حجير، السياسات المالية والنقدية لخطط التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 268 .

(ب) الآثار الاقتصادية السلبية للهبات والإعانات الأجنبية:

ومن السيئات التي تذكر للمعونات الأجنبية إلى جانب ما ذكرناه آنفا ما يلي : .

- 1- أن المعونات الغذائية الأجنبية . وعلى الأخص الأمريكية . لا تركز على تلك الدول التي يفتك بها الجوع الأعظم . وإنما تركز على الدول التي تعتبر حكوماتها حلفاء للاحتكارات الأمريكية .
- 2- معونات الغذاء يمكن أن تتيح استمرار الحكومات التي تسيطر عليها النخبة في تجنب التغييرات الهادفة إلى إعادة توزيع الثروة .
- 3- معونات الغذاء التي توزع من خلال " برامج الغذاء من أجل العمل " تخدم في الواقع النخبة الريفية وتمدهم بإمكانيات إضافية لبسط نفوذهم ، بينما لا تقدم للفقراء في أحسن الأحوال سوى عمل منخفض الأجر أثناء مواسم الكساد ⁽¹⁾ .
- 4- تعمل المؤسسات والجهات المقدمة للمعونة على مراعاة مصلحة الدولة المانحة أولاً. وذلك في تجيع صادرات التكنولوجيا لهذه الدول دون الأخذ في الاعتبار مصالح الدول المتلقية . إلى جانب ذلك فإن أمثال هذه المعونات قد تكون محاولة لاختيار العملية التكنولوجية

(1) فرانسيس مورلابيه . مرجع سابق . ص 163 / 165 / 76 / 225 .

مما يعني فساد هذه المعونات، أو هي معونات ملوثة كما يرى البعض⁽¹⁾ .

5. استخدام المؤسسات الاقتصادية الدولية (البنك الدولي . وصندوق النقد الدولي) كأداة لتوجيه السياسات الاقتصادية بما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تنمية التخلف وتفاقم مشاكل التفكك الاقتصادي والتبعية والارتفاع الهائل لأرقام وأعباء الديون الخارجية للدول النامية مما يجعل طاحونة المديونية تدور على قواعد من القروض والمساعدات الملوثة .

وتجد مؤسسات التمويل هذه ضالتها عندما تتعثر الحكومات المحلية في توفير الاعتمادات المالية اللازمة لإتمام المشروعات الإنمائية. فتبادر هذه المؤسسات بتمويل هذه المشروعات وذلك من أجل الالتفاف حول عجز الحكومات المحلية عن توفير المال السائل.

وقد تشجع هذه المؤسسات بعض الدول على الاستدانة كمحاولة للتخلص من تخمة أموال البترول العربية كما حدث في بيرو عام 1975 و 1977 حيث راهن

(1) د / حمدية زهران - مشكلات تمويل التنمية في البلاد المتخلفة - مرجع سابق ص 7 .

المراقبون على رواج بترول في بيرو وعلى ارتفاع نحاسها. واقترضت بيرو لذلك بلايين الدولارات إلا أن الرواج البترولي نضب. وانخفضت أسعار السلع المصدرة إلى حد كبير⁽¹⁾ لذلك اقترح البعض إلغاء كافة أشكال المعونات الحكومية المقدمة لدول لا تبدو في أفقها أية تغييرات أساسية تتعلق بمقرضه السيطرة على وسائل الإنتاج⁽²⁾ .

(1) فرانسيس مورلابيه ، مرجع سابق ، ص : 163 / 165 / 176 / 246

(2) مرجع سابق ، ص 165 .

المبحث السادس الإصدار النقدي الجديد

في حالات الضرورة القصوى تجد بعض الدول نفسها قد استنفذت كافة مصادر الإيرادات المتاحة لها، وما زالت تعاني من عجز في ميزانيتها، فتضطر إلى تغطية هذا العجز عن طريق إصدار كمية من أوراق البنكنوت مساوية لهذا العجز ، فتعتبر هذه الكمية مورداً لها .

فالدولة تعمل على زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد عن طريق الإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، زيادة تؤول إليها بغرض استخدامها في تمويل نفقاتها العامة ويطلق على هذه الطريقة :

التمويل عن طريق عجز الميزانية ، أو التمويل عن طريق

التضخم" ، وبيان هذه الطريقة كما يلي:

أولاً : التعريف بالإصدار النقدي الجديد :

يتمثل الإصدار النقدي الجديد في خلق كمية إضافية من النقود الورقية تؤول إلى الدولة لاستخدامها في تمويل

نفقاتها العامة⁽¹⁾ أي أن الدولة تجري إصداراً جديداً يمكنها من تغطية العجز المتحقق بميزانيتها في فترة زمنية محدودة⁽²⁾ .

ويطلق على هذه الوسيلة " التمويل بطريق التضخم أو التمويل عن طريق عجز الميزانية " .

وتستند الدولة في القيام بهذا الإصدار الجديد على سلطتها في الإشراف على الإصدار النقدي وتوجيهه وتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها ، وتعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود. وتستطيع الدولة أن تقوم بإصدار النقود الإضافية إذا كانت هي التي تتولى عملية الإصدار، أو إذا كان بنك الإصدار فيها مؤقتاً⁽³⁾.

فالبنوك المركزية تحقق أرباحاً طائلة من عملية إصدار النقود الورقية باعتبارها صاحبة حق امتياز إصدار النقود ، ففي حالة تملك الدولة للبنك المركزي فإن ما يحققه من أرباح نتيجة إصدار النقد يعتبر إيراداً للدولة .

(1) د / السيد عبد المولى، مرجع سابق ص 444 ، د / زين العابدين ناصر، مرجع سابق، ص 396 ، د / رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 51. ، د / زكريا محمد بيومي، مرجع سابق، ص 571 .

(2) د / زين العابدين ناصر، المرجع السابق، ص 396 .

(3) د / السيد عبد المولى، المرجع السابق، ص 444 .

أما في حالة استغلال ملكية البنك المركزي عن ملكية الدولة فإن الدولة تشاركه هذه الأرباح ويعتبر نصيبها إيراداً من إيرادات الدولة العامة.

وتستطيع الدولة أيضاً خلق كمية من النقود تستخدمها في تمويل نفقاتها عن طريق الاقتراض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يسمى نقود الودائع أو النقود الكتابية . وبالتالي إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع (1) .

ثانياً: التكيف الفعلي للإصدار النقدي الجديد:

ذهب البعض إلى القول بأن هاتين الطريقتين من القروض الجبرية التي لا تستند على مدخرات حقيقية . وفي الحالتين تكون الدولة ملتزمة من الناحية النظرية برد قيمة هذه القروض إلا أن التزام الدولة في حالة الاقتراض من البنوك التجارية يكون أكثر وضوحاً وتحديداً من التزاماتها بالرد في حالة الإصدار الجديد.

ويقوم بين الطريقتين ارتباط فالبنوك التجارية (بنوك الودائع) تلتزم في معظم الدول بالاحتفاظ بنسبة معينة من الاحتياطي النقدي مما يقيد من قدرتها على التوسع في الائتمان ، ويؤدي التوسع في

(1) د / السيد عبد المولى مرجع سابق ص 444 .

الإصدار إلى زيادة قدرة هذه البنوك على التوسع في الائتمان والعكس صحيح (1) .

ويطلق على هاتين الوسيلتين : " وسائل تمويلية تضخمية "
لما يؤديان إليه من زيادة في الطلب الكلي للسلع عن العرض الكلي ، مما يستتبع ارتفاع الأسعار ، وبالتالي انخفاض قيمة النقود أو قوتها الشرائية . ويطلق على هذه الوسيلة أيضاً التضخم المالي **ويمكن تعريفه بأنه :**

" العمل على زيادة وسائل الدفع المالي في الاقتصاد إما عن طريق الإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، أي عن طريق التوسع في خلق النقود الكتابية بغرض استخدام هذه الزيادة لتمويل جزء من النفقات العامة " (2)

(1) د / عاطف صدقي مرجع سابق ص 622 .

(2) د / السيد عبد المولى مرجع سابق ص 445 ، د / زكريا محمد بيومي مرجع سابق ص 571 ، د / رفعت المحجوب مرجع سابق ص 51 . د / زين العابدين ناصر مرجع سابق ص 356 .

ولنا أن نتساءل :

هل ارتفاع الأسعار يرجع إلى استخدام التضخم

كوسيلة للتمويل ؟

واقع الأمر أن ارتفاع الأسعار لا يرجع إلى استخدام التضخم كوسيلة للتمويل وإنما يرجع إلى أسباب أخرى تتعلق بالبنيان الإنتاجي (1) .

فأنصار الفكر التقليدي يرون أن التضخم يرجع إلى الإفراط في عرض النقود أي أن التضخم هنا يكون نتيجة نقود كثيرة للغاية تطارد سلع قليلة للغاية مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، ولكن ليس الإفراط في خلق النقود هو الذي يسبب التضخم بقدر ما هو الإفراط في الطلب على السلع والخدمات، نتيجة الإفراط في عرض النقود (2) .

ومن ثم فإن زيادة كمية النقود بصفة مطلقة لا يعتبر تضخماً ، إذ أن التضخم يقع إذا تحققت زيادة كمية النقود بالنسبة لكمية السلع مما يؤدي إلى انخفاض في قوتها الشرائية وارتفاع أسعار السلع والخدمات، فإذا صاحبت الزيادة في كمية النقود زيادة

(1) د / السيد عبد المولى مرجع سابق ص 445 .

(2) د / أحمد عبده محمود . الموجز في النقود والبنوك، القاهرة 1989 ص 80 .

متناسبة في عرض السلع والخدمات فإن التضخم لا يقع (1) لذلك فإن أية زيادة في الإصدار يجب أن يستتبعها زيادة في العرض الكلي للسلع والخدمات (2) .

شروط استخدام التضخم كوسيلة لتمويل

من الملاحظ أن غالبية الدول تلجأ إلى هذه الوسيلة لتمويل حجم أكبر من الاستثمارات ، وبالتالي للتعجيل بعملية التنمية ، ومن هنا تظهر أهمية معرفة الإجراءات الواجب اتخاذها لضمان نجاح استخدام هذه الوسيلة التمويلية وتهدف هذه الإجراءات في مجموعها إلى جعل التضخم - أي ارتفاع الأسعار - في الحدود التي لا تمثل خطراً على استمرار عملية التنمية ، أي إلى جعل التضخم من النوع الذي يقضي بنفسه على نفسه وأهم هذه الإجراءات ما يلي : .

أولاً : ضرورة توجيه الزيادة في القوة الشرائية الناجمة عن الإصدار النقدي الجديد أو التوسع في الائتمان المصرفي (التمويل التضخمي) إلى تمويل استثمارات منتجة تعطي سلعا فيوقت قصير حتى يمكن أن يزيد العرض الكلي لمواجهة الزيادة الحاصلة في

(1) د/ زكريا محمد بيومي، مرجع سابق ص 571 ، د/ فؤاد مرسي، اقتصاديات النقود 1952م، ص 151 .

(2) د / محمود محمد نور، مرجع، سابق، ص 91 .

الطلب الفعلي على أثر الزيادة الحاصلة في الإنفاق الاستثماري وتحقق هذا الشرط يتطلب الآتي : .

أ) وجود موارد غنية وطاقات معطلة تصلح للمساهمة في إقامة المشروعات الجديدة وفي تشغيلها والتي يتم تمويلها جزئياً ، عن طريق التضخم .

ومعنى ذلك أنه إذا كانت الموارد العينية أو الطاقات البشرية لا تصلح لإقامة المشروعات الجديدة الرأسمالية كما لو كانت العمالة الزائدة غير مدربة ، فإنه يصعب استخدام هذه الموارد في أغراض التكوين الرأسمالي.

ب) توجيه الاستثمارات إلى مشروعات تؤدي إلى نمو حقيقي للطاقة الإنتاجية خاصة تلك المنتجة للسلع الاستهلاكية ، والتي يزيد الطلب عليها وترتفع بالتالي أثمانها.⁽¹⁾

كذلك يتعين توجيه الاستثمارات إلى المشروعات التي تبدأ في الإنتاج بسرعة وبشكل مباشر ، وهذا يعني أنه يصعب استخدام التضخم لبناء أنشطة الأعمدة الأساسية ، نظراً لأنها كثيفة الاستخدام لرؤوس الأموال وأنها تأخذ فترة كبيرة للتشييد ، وأن إنتاجيتها غير مباشرة . وواضح أيضاً أنه

(1) د / السيد عيد المولى، مرجع سابق، ص 467 / 468 . / رفعت المحجوب . مرجع سابق . ص 513 ، د / محمد زكي شافعي . التنمية الاقتصادية. ص 1.4 /

يتمتع استعمال التضخم لتمويل نفقات استثمارية (1) ، لا سيما إذا استخدمت في مشروعات رأسمالية ذات فترة تفرغ طويلة الأجل أو مشروعات تكوين رأس المال الاجتماعي (2) (ج) ضمان توجيه الأرباح التضخمية التي تحصل في القطاع الخاص نحو استثمارات منتجة تساعد على زيادة العرض من السلع ، خاصة تلك التي يرتفع الطلب عليها " السلع الاستهلاكية " .

وهذا الشرط يتطلب محاربة أعمال المضاربة والمغالاة في تكوين المخزون والاتجاه إلى توجيه الاستثمارات لإنتاج السلع التي تخرج عن نطاق " التسعيرة الجبرية" وهي السلع الفاخرة والمستوردة .

ثانياً : ضرورة العمل على الحد من ارتفاع الأسعار المصاحبة للتضخم حتى لا يتحول هذا الأخير إلى تضخم لولبي جامح يعرقل مجهودات التنمية.

ويتأتى هذا الشرط عن طريق زيادة العبء الضريبي بغرض امتصاص جزء من الزيادة في الدخول النقدية المصاحبة للتضخم والتي لا تتوجه إلى استثمارات منتجة،

(1) انظر : د / السيد عبد المولى . مرجع سابق . ص 468 / 469 .
(2) انظر : د / نبيل الروبي . التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ، ص 278 .

ويمكن للدولة أن تلجأ إلى القروض الإجبارية في سبيل تحقيق هذا الهدف (1) .

ويؤخذ على هذا :

أن إمكانية زيادة الضرائب في البلاد المتخلفة أمر محدود، ففي مثل هذه الدول يكون الحد في زيادة الضرائب قائماً فعلاً ، ذلك أن أي زيادة في الضرائب تتطلب تضحية عظيمة من جماهير الشعب الفقير في هذه الدول.

ومن ناحية أخرى فإن فرض ضريبة مباشرة على الفئة الثرية في هذا المجتمع سوف ينتج عنها قدراً ضئيلاً من الإيراد ، وستكون آثارها على الاستثمار ضرراً وسيبقى الأغنياء قادرين على الإنفاق على الاستهلاك (2) من مدخراتهم مهما كانت مستويات الضريبة.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي والتجاري فإنه يتميز بأنه صغير الحجم وبالتالي يكون خاضعاً إلى الطبقات الدنيا من معدلات الضرائب . وينقص في هذا القطاع وجود دفاتر حسابية سليمة لأغراض الضرائب ، وبذلك يصعب فرض ضرائب مباشرة بسهولة.

(1) انظر : د / السيد عبد المولى . مرجع سابق . .

(2) انظر د / عبد المنعم راضي . اقتصاديات النقود والبنوك . مرجع سابق . ص 258 .

ومن ناحية أخرى نجد أن إدارات الضرائب في هذه الدول لا تتميز بأية كفاية في أداء عملها .. بالإضافة إلى الشعور بعدم المسؤولية من جانب دافعي الضرائب الذي يؤدي إلى تهرب الكثير منهم من دفع الضريبة.

إلى جانب ما تقدم فإن إدارة الدين العام تواجه صعوبات كثيرة في هذه الدولة مما يحول دون تحقيق آثار طيبة للتضخم . فالسوق النقدية أو المالية ضيقة جداً ولا تسمح بشراء أو بيع سندات حكومية بالقدر الكافي.

وأن مثل هذه العمالية تتطلب ادخار اختياري من جانب الأفراد ، وقلّة منهم يكون في إمكانهم ذلك ، حتى أولئك الأغنياء سوف يفضلون استخدام نقودهم في توسيع أعمالهم ومشروعاتهم في فترات ارتفاع الأسعار لمنتجاتهم بدلاً من أن يقرضوا نقودهم للحكومة .

ظهر مما تقدم : أنه يصعب في البلاد المتخلفة مكافحة التضخم عن طريق السياسة المالية. فالأفراد يعانون من الفقر والإدارة تعاني من عدم الكفاية.⁽¹⁾

(1) انظر في هذا : د / عبد المنعم راضي - مرجع سابق - ص

الباب الثاني التأصيل القانوني لنظرية النفقات العامة

* تمهيد:

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره، فمع تطور دور الدولة من "دولة حارسة" إلى "دولة متدخلة" إلى "دولة منتجة" تطور النشاط المالي للدولة علي وجه الخصوص "طبيعة المالية العامة" من مالية محايدة إلى "وظيفية" إلى "تخطيطية" وكان من الطبيعي أن تتطور تبعاً لذلك نظرية الإنفاق العام.

ففي ظل الدولة الحارسة انحصرت مهام الدولة في وظيفة الأمن والدفاع والقضاء، أي القيام بالمرافق الأساسية للدولة وقد انعكس ذلك علي كتابات الاقتصاديين والماليين فلم يهتموا إلا بدراسة النفقات العامة من الجانب القانوني فقط، أي معرفة المشاكل القانونية المتعلقة بإجراءات ومراقبة الإنفاق العام دون أدنى بحث لطبيعة النفقة العامة ومضمونها وآثارها فذلك متروك في تقديرهم للاعتبارات السياسية.

ومع انتقال الدولة إلى "الدولة المتدخلة" ثم إلى "الدولة المنتجة" تطورت نظرية النفقات العامة تحت تأثير الكثير من الاعتبارات.

- ولتتمة الفائدة يمكن تقسم هذا الباب إلى فصلين:

• الفصل الأول: التنظيم القانوني للنفقات العامة .

• الفصل الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة وأدوات ترشيدها.

الفصل الأول التنظيم القانوني للنفقات العامة

من خلال هذا الفصل سيكون محور الحديث عن التنظيم القانوني للنفقات العامة في مجموعة من المباحث ، تتضمن التعريف بالنفقة العامة، وتقسيمات النفقة العامة وأهمية هذا التقسيم، وحدود الإنفاق العام.

وذلك في المباحث الثلاث التالي:

- المبحث الأول : التعريف بالنفقة العامة
- المبحث الثاني : أهم تقسيمات النفقات العامة
- المبحث الثالث : حدود الإنفاق العام

المبحث الأول التعريف بالنفقة العامة

تعرف النفقة العامة بأنها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام". يتضح من هذا التعريف أنه لكي يعتبر النفقة عامة يشترط ثلاثة شروط:

1- أن تكون النفقة في شكل نقدي.

2- صدورها عن جهة عامة.

3- وأن يقصد بها تحقيق منفعة عامة.

أولاً: إنفاق مبلغ نقدي:

إن العنصر الأساسي الأول للنفقة العامة هو اتخاذها الشكل النقدي فكل ما تتفقه الدولة سواء من أجل الحصول علي السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة أو من أجل شراء السلع الرأسمالية اللازمة للعمليات الإنتاجية أو لمنح الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في إطار النفقات العامة.

وعلي هذا الأساس فإن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول علي ما تحتاج إليه من سلع وخدمات، أو لمنح مساعدات، لا تدخل في إطار النفقات العامة، والواقع أن هذه الأساليب غير النقدية كانت منتشرة في الماضي ولكنها تقلصت إلي حد بعيد في العصر الحديث، ومن أمثلة هذه الأساليب غير النقدية

ما كانت تلجأ إليه الدولة قديماً من إلزام بعض الأفراد علي القيام ببعض الأعمال بدون أجر " سخرة" أو بالاستيلاء الجبري علي ما تحتاج إليه الدولة من أموال ومنتجات دون دفع التعويض العادل. وكذلك يخرج من إطار النفقات العامة ما يقوم به بعض الأفراد من أعمال وما يؤدونه من خدمات عامة مقابل مزايا عينية كالسكن المجاني أو مزايا شرفية كالأوسمة والنياشين والرتب والألقاب⁽¹⁾.

والملاحظ أن اشتراط أن تتخذ النفقة العامة الشكل النقدي قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادي أهمها:

- 1- الانتقال من الاقتصاد العيني إلي الاقتصاد النقدي حيث تلاشي نظام المقايضة وأصبحت النقود هي وسيط المعاملات وذاع استخدامها لشراء السلع والخدمات.
- 2- انتشار الأفكار الديمقراطية مما أدي إلي عدم التجاء الدول إلي إلزام الأفراد وإكراههم علي القيام بالأعمال أو تأدية الخدمات عن طريق السخرة.

(1) د/ علي لظفي - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق 10.

3- محاولة تحقيق المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة وذلك يستدعي عدم محاباة بعضهم بمنحهم مزايا عينية أو شرفية.

4- تيسير القيام بعملية الرقابة علي النفقات العامة بما يضمن حسن استخدامها ومن ثم تحقيق أهدافها، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون أمراً صعباً في ظل النفقات غير النقدية.
ثانياً: صدور النفقة عن جهة عامة:

اعتمد الفكر المالي في سبيل التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة أي في سبيل تعريف النفقة العامة علي فكرتين: الأولى: فكرة قانونية، والثانية: فكرة وظيفية.
1- الفكرة القانونية للنفقة العامة:

تقوم هذه الفكرة علي أن الذي يعطي للنفقة العامة طابعها العام إنما هو الوضع القانوني للمنفق فالنفقات العامة هي التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة أي أشخاص القانون العام وهي الدولة والهيئات المحلية والمؤسسات العامة.

وتستند هذه الفكرة إلي اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة أشخاص القانون الخاص، فنشاط الأشخاص العامة يهدف إلي تحقيق المصلحة العامة ويعتمد في ذلك علي سلطة الجبر، بينما تهدف الأشخاص الخاصة إلي تحقيق المصلحة الخاصة وتعتمد في ذلك علي التعاقد وواضح أن هذا الاختلاف يرتبط بتطور الفكر التقليدي لدور الدولة في المجتمع وكونها "دولة حارس" تتحصر مهمتها في القيام بالوظائف التقليدية.

2- الفكرة الوظيفية للنفقات العامة:

تعتمد هذه الفكرة في التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة علي طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة لا علي الطبيعة القانونية لمن يقوم بها فقد رأينا أن الدولة أصبحت تقوم ببعض الوظائف التي تتماثل وتتشابه مع الوظائف التي يقوم بها الأفراد كما وجدت في كثير من الدول مشروعات خاصة أو مختلطة تفوضها الدولة بعض سلطاتها الآمرة علي أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطات السيادية وهو ما يعني ما يعتبر عاما في النفقات تبعا لهذا المعيار، قد لا يصدر عن هيئات خاصة أو مختلطة أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام في نفس الظروف التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص بالإففاق فيها فإنها تعتبر نفقات خاصة.

والملاحظ أن المعيار القانوني أفضل من المعيار الوظيفي للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة، ويرجع ذلك إلي أن الأخذ بالمعيار الوظيفي يعني استبعاد نفقات القطاع العام من إطار النفقات العامة مما يحول دون إمكان قياس ما يعرف باسم: "الاقتصاد العام".

وخلاصة القول أن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تقوم بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية، والمؤسسات والهيئات العامة⁽¹⁾.

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق ص 12، د/ رفعت المحجوب- المالية العامة- مرجع

سابق ص 38 .

ثالثاً: استخدام النفقات العامة لتحقيق منفعة عامة:

لكي تعتبر النفقة عامة يجب أن تتم بغرض تحقيق نفع عام وفكرة المنفعة العامة فكرة سياسية تختلف من بلد لآخر، ومن عصر لآخر ففي ظل الدولة الحارسة كان مضمون النفقة العامة ضيقاً يتمثل في الإشباع الذي يترتب علي قيام الدولة بوظائفها التقليدية ومع ظهور الدولة المتدخلة والدولة المنتجة اتسع نطاق المنفعة العامة ليشمل المنفعة التي تترتب علي الإنفاق علي الأغراض الاجتماعية والاقتصادية.

- والواقع أن وجود هذا الشرط يرجع إلي سببين هما:

1- أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولي الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها نيابة عن الأفراد ولذلك يجب أن تستخدم النفقات العامة في إشباع الحاجات العامة أي تحقيق المنفعة العامة.

2- إذا كان الإنفاق يهدف إلي تحقيق منافع خاصة لبعض الفئات أو بعض الأفراد فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء لأن مساواة الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المساواة.

المبحث الثاني أهم تقسيمات النفقات العامة

أولاً: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

يقصد بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة تقسيمها تبعاً للوظائف التي تؤديها الدولة، والغرض من هذا التقسيم هو إظهار مقدار نشاط الحكومة في أوجه إنفاقها المختلفة أو بعبارة أخرى ما تنفقه في تأدية خدماتها للأفراد والقيام بوظائفها المتعددة.

وتجدر الإشارة هنا إلي أنه ليست هناك قاعدة واحدة يجب الالتزام بها دائماً فيما يتعلق "بتقسيم النفقات العامة وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية فيمكن إجمالي الأغراض مما يؤدي إلي تقسيم النفقات العامة إلي أنواع محدودة ويمكن تفصيل الأغراض مما يؤدي إلي تعدد هذه الأنواع.

وقد درج الاقتصاديين علي التمييز بين ثلاث وظائف أساسية للدولة هي: الوظيفة الإدارية والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية، وعلي هذا الأساس فإن التقسيم الوظيفي للنفقات العامة يتضمن ثلاثة أنواع: النفقات الإدارية، والنفقات الاجتماعية، والنفقات الاقتصادية. وفيما يلي كلمة موجزة عن كل منها:

1- النفقات الإدارية للدولة:

وهي النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة، وتشمل هذه النفقات مرتبات الموظفين وأجور العمال ومكافأاتهم ومعاشاتهم، ونفقات رئيس الدولة، ومكافأة أعضاء السلطة التشريعية، ويمكن القول أن النفقات الإدارية تتضمن نفقات الدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي، وتمثل نفقات الدفاع أهم بنود هذا النوع من النفقات.

2- النفقات الاجتماعية للدولة:

وهي النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة التي تؤدي إلي التنمية الاجتماعية للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي وتشمل هذه النفقات ما يتعلق بالتعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية ويمثل الإنفاق علي التعليم البند الرئيسي من النفقات الاجتماعية.

3- النفقات الاقتصادية للدولة:

وهي النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة وبعبارة أخرى هي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الري والصرف، والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء.. إلخ⁽¹⁾.

(1) د/ علي لظفي - اقتصاديات المالية العامة مرجع سابق ص 26

ويلاحظ أن الأهمية النسبية لهذا النوع من النفقات تزداد في الدولة الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية حيث تتولى الدولة - في ظل النظام الاشتراكي - القيام بعملية الإنتاج والتوزيع.

ويلاحظ كذلك أن هذا النوع من النفقات يحتل مكانا أكثر أهمية في الدول النامية عنه في الدول المتقدمة حيث أن الأولى تتميز بعدم توافر الهياكل الأساسية وهي تتميز كما نعلم بأنها لا تعطي عائداً إلا علي المدى الطويل وبشكل غير مباشر، الأمر الذي يجعل القطاع الخاص لا يقبل علي القيام بها⁽¹⁾.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية:

أ- معايير التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية:

هناك ثلاثة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة.

1- معيار ما إذا كانت النفقة تتم بمقابل أو بلا مقابل:

النفقات الحقيقية هي التي تتطلب مقابلاً يتمثل فيما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات لإشباع الحاجات العامة فعلي سبيل المثال ما تنفقه الدولة علي التعليم والعلاج يعتبر نفقات حقيقية، لأنها تحصل في مقابل ذلك علي خدمات تعليمية، وخدمات صحية.

أما النفقات التحويلية فإنها تتم بدون مقابل ومن أمثلة هذه

النفقات إعانات الإنتاج.

2- معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي:

(1) د/ علي لظفي - مرجع سابق.

وأساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقات الحقيقية تؤدي إلى استخدام الدولة لجزء من موارد المجتمع لإنتاج سلع وأداء خدمات بهدف إشباع الحاجات العامة، ولذلك تحدث زيادة مباشرة في الإنتاج القومي حيث يتم خلق دخول للأفراد الذين يتلقون المقابل النقدي من الدولة، أما النفقات التحويلية فإنها لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي لأنها لا تستلزم الاستخدام المباشر لجزء من موارد المجتمع.

3- معيار الذي يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع:

أساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت الدولة أم الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، فتعتبر النفقة حقيقية إذا كانت الدولة هي التي تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، وتعتبر النفقة تحويلية إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر لهذه الموارد، وبعبارة أخرى، إذا كانت الدولة هي التي تستخدم القوة الشرائية للنقود في سبيل الحصول على السلع والخدمات فتكون النفقات حقيقية ومن أمثلة ذلك ما تدفعه الدولة من مرتبات وأجور للموظفين والعمال، أما إذا كان الأفراد هم الذين يقومون باستخدام القوة الشرائية للنقود موضوع النفقة العامة دون دفع مقابل لذلك في صورة سلع وخدمات فتكون

النفقة تحويلية، ومن أمثلة ذلك الإعانات التي تدفعها الدولة للأفراد في حالات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة⁽¹⁾.

ب- النفقات التحويلية المباشرة وغير المباشرة:

تنقسم النفقات التحويلية إلى نفقات تحويلية مباشرة " نقدية" ونفقات تحويلية غير مباشرة وأساس التفرقة هنا هو ما إذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا أم لا، فإذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا، فتكون هذه نفقات تحويلية مباشرة، حيث يتم تحويل جزء من القوة الشرائية عن طريق إعطاء المستفيد دخلا نقديا، أما إذا كان المستفيد يتلقى سلعة أو خدمة بالمجان، أو يدفع مقابلها ثمنا يقل عن تكاليف إنتاجها فتكون هذه نفقات تحويلية غير مباشرة.

ومن الواضح أن التحويلات المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخل النقدية للأفراد علي حين أن التحويلات غير المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقية للأفراد.

ج- أنواع النفقات التحويلية:

تنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أنواع: اقتصادية، اجتماعية، مالية.

1- النفقات التحويلية الاقتصادية:

(1) د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق ص 19، د / رفعت المحجوب - المالية العامة - مرجع سابق ص 98، د / عبد الهادي النجار - مبادئ علم المالية العامة - ص 43.

وهي النفقات التي تدفعها الدولة في شكل إعانات بهدف تخفيض أثمان السلع الضرورية بحيث تصبح في متناول أيدي ذوي الدخل المحدودة.

2- النفقات التحويلية الاجتماعية:

وهي النفقات التي تدفعها الدولة في شكل إعانات نقدية مباشرة إلي بعض الأفراد أو بعض الفئات بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي ومن أمثلة هذه النفقات التأمينات الاجتماعية والمبالغ التي تدفع في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة.

3- النفقات التحويلية المالية:

وهي النفقات التي تدفعها الدولة لسداد أقساط الدين العام وفوائده وتمثل النفقات التحويلية المالية نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية، ولاسيما في الدول النامية حيث تعاضمت في السنوات الأخيرة مشكلة الدين العام في هذه الدول⁽¹⁾.

دراسة لبعض أنواع النفقات العامة التي تثير الخلاف من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أم نفقات تحويلية:

تثير بعض أنواع النفقات العامة خلافا بين كتاب المالية العامة والاقتصاديين حول اعتبارها نفقات حقيقية أن نفقات ناقلة،

(1) د/ علي لظفي - مرجع سابق ص 22

وأهم أنواع النفقات محل الخلاف هي المعاشات، وفوائد الدين العام، وتعويضات الحروب.

1- المعاشات:

يثير البعض تساؤلاً حول المعاشات التي تعطي لموظفي وعمال الدولة بعد بلوغهم سن الإحالة إلي المعاش، وما إذا كانت تعتبر من قبيل النفقات التحويلية وذلك أسوة بالتعويضات التي تمنح لمنكوبي الحروب لتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم وبأموالهم، والتي تتم بلا مقابل عمل أده الموظف أو العامل طول فترة خدمته ولكنه يحصل عليه بعد انتهاء الخدمة، والأمر الذي يجعل من الإنفاق علي المعاشات التي تدفع بعد نهاية الخدمة إنفاقاً حقيقياً وليس إنفاقاً ناقلاً، أما تعويضات منكوبي الحروب فهي لا تعطي مقابل عمل، وإنما للتعبير عن تضامن المجتمع مع طائفة من الأفراد أصابتهم الحروب بأضرار تستدعي هذا التضامن الاجتماعي.

ويري البعض الآخر أن المعاشات ما هي إلا دخول مؤجلة، فالمرتب الذي يحصل عليه الموظف خلال فترة عمله لا يقابل إلا جزء من الخدمة التي قدمها للدولة، أما الجزء الآخر فإنه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته⁽¹⁾.

(1) د/ السيد عبد المولي - المالية العامة - مرجع سابق ص 8 .

وكنا نميل إلى الرأي الذي يجعل من المعاشات نفقات تحويلية وليست نفقات حقيقية.

2- فوائد الدين العام:

- تفرق النظرية التقليدية بين نوعين من فوائد الدين العام:

أ- الفوائد التي تدفعها الدولة علي القروض التي تكون قد استخدمتها في تغطية نفقات استهلاكية وهذه تعتبر نفقات تحويلية.

ب- الفوائد التي تدفعها الدولة علي القروض التي تكون قد استخدمتها في تغطية نفقات استثمارية وهذه تعتبر نفقات حقيقية.

وفي العصر الحديث لم يعد الاقتصاديون يفرقون بين القروض التي تستخدم في تغطية نفقات استهلاكية وتلك التي تستخدم في تغطية نفقات استثمارية.

أما الاقتصاديون المعاصرون فينقسمون في هذا الصدد إلى فريقين: فريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات حقيقية لأن الإنفاق العام بشقيه (الاستهلاكي والاستثماري) يحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادة الطلب الفعال، وفريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات تحويلية لأن اعتبارها نفقات حقيقية يعني الأخذ بالآثار غير المباشرة للنفقات العامة علي حين أن تقسيمات النفقات العامة تستبعد هذه الآثار.

والرأي الثاني هو الأقرب إلي الصواب، ولاسيما علي أثر تعاطف حجم الدين العام ومن ثم تتضخم نفقات خدمته ومالها من

تأثير كبير علي إعادة توزيع الدخل القومي، هذا علاوة أن معظم نظم المحاسبة القومية تعتبر نفقات فوائد الدين العام نفقات تحويلية⁽¹⁾.

3- تعويضات الحروب:

التعويضات التي تعطيها الدولة عن أضرار الحروب ليست من نوع واحد ويمكن التفرقة بين نوعين:

• تعويضات تعطيها الدولة لبعض المواطنين عن أضرار أصابهم بسبب أعمال تقوم بها مباشرة كالإنشاءات المؤقتة في أراضيهم، أو الاستيلاء علي جزء من ممتلكاتهم لاستعماله في المجهود الحربي.

ونلاحظ بالنسبة لهذا النوع أن الدولة هي التي تقوم باستهلاك الموارد الاقتصادية لذلك فإن هذا النوع من التعويضات يعتبر من قبيل النفقات الحقيقية.

• تعويضات تدفعها الدولة لمنكوبي الحروب لتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم وبأموالهم والأمر واضح بالنسبة لهذا النوع من التعويضات حيث تعتبر نفقات ناقلة أو تحويلية ذلك أن دفع هذا التعويض يأتي نتيجة للتضامن الاجتماعي مع هذه الطائفة من منكوبي الحروب⁽²⁾.

(1) د/ علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - مرجع سابق ص 23

(2) د/ السيد عبد المولي- المالية العامة- ص82-83، د/ المحجوب، المالية العامة،

ثالثاً: تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية:

يمكن القول أن سبب تقسيم النفقات العامة إلى عادية وغير عادية إنما يرجع إلى الحاجة لتحديد مدي الالتجاء إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات العامة.

فمن المعروف أن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أدى إلى زيادة النفقات العامة مما استدعي الالتجاء إلى مصادر إيرادات غير عادية استثنائية وبصفة خاصة إصدار القروض العامة، والإصدار النقدي وكان من نتائج التمييز بين النفقات العادية وغير العادية، وكذلك الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية، التمييز بين الميزانية العادية والميزانية غير العادية. فالميزانية العادية تشمل النفقات العادية والإيرادات العادية أما الميزانية غير العادية فتشمل النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية.

معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية:

هناك خمسة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة.

1- معيار الانتظام والدورية:

وأساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقة تتسم بانتظام أي بصفة دورية (سنوياً) فتعتبر النفقة عادية، أو لا تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية وبعبارة أخرى فإن النفقات العادية

هي تلك التي تظهر كل سنة أو علي فترات منتظمة، ويلاحظ أن انتظام ودورية هذه النفقات لا يعني ثبات حجمها من ميزانية إلي أخرى وإنما يكفي تكرارها بنوعها في كل ميزانية حتي لو اختلف حجمها من ميزانية إلي أخرى حتى تعتبر نفقات عادية.

- ومن أمثلة هذه النفقات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة.

أما النفقات غير العادية فإنها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة العامة للدولة أي أنها تكون نفقات عرضية وغير متوقعة، ومن أمثلة هذه النفقات تمويل الحروب ومواجهة آثار الكوارث الطبيعية وإنشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية.

- النقد الموجه إلي هذا المعيار:

وجه النقد إلي معيار الانتظام والدورية باعتبار أن فكرته تتوقف علي عامل الفترة فبعض النفقات العامة التي لا تتصف بالانتظام والدورية في الفترة القصيرة (سنة مثلاً) تجد لها صفة الانتظام والدورية في الفترة الطويلة " خمس سنوات مثلاً"، ومثال ذلك مشروعات توليد الكهرباء ومشروعات إنشاء الطرق، بل أكثر من ذلك فإن النفقات الحربية وهي التي أدت في بادئ الأمر إلي اقتراح هذا المعيار، أصبحت تتصف بالانتظام والدورية وتشكل نسبة هامة من إجمالي النفقات العامة في جميع الدول، ولذلك فإن معيار

الانتظام والدورية قد استبعد من الفكر المالي كمعيار للترقية بين النفقات العادية وغير العادية⁽¹⁾.

2- معيار الفترة التي تستمر خلالها آثار النفقات العامة:

وأساس التفرقة هنا الفترة التي تنتج فيها النفقات العامة آثارها، فالنفقات العادية - طبقاً لهذا المعيار - هي تلك التي تستوعب بكامل قيمتها في الأموال المنتجة والسلع والخدمات خلال الفترة المالية (السنة المالية) التي أنفقت خلالها ومن أمثلة ذلك الأجر والمرتببات وفوائد الدين العام.

أما النفقات غير العادية - طبقاً لهذا المعيار - فهي تلك التي تتعدى الفترة المالية التي أنفقت خلالها.

ويري بعض علماء المالية العامة أن التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية علي أساس الفترة التي تستمر خلالها آثار النفقات العامة، تعتمد علي فكرة التفرقة بين رأس المال المتداول، ورأس المال الثابت، فالنفقات العادية يمكن تشبيهها برأس المال المتداول كما أن النفقات غير العادية يمكن تشبيهها برأس المال الثابت.

كما يري بعض علماء المالية العامة ضرورة التفرقة بين نوعين من النفقات غير العادية:

(1) د/ علي لظفي - مرجع سابق - ص3، د/ رفعت المحجوب - المالية العامة - ص112.

أ- النفقات العامة التي تهدف إلي إقامة رأس مال ثابت مثل توليد الكهرباء والطرق والمواصلات وهي نفقات تتعدي آثارها الفترة المالية التي أنفقت خلالها، ومن الواضح أن هذه النفقات تؤدي في الفترات المالية التالية إلي زيادة في المقدرة الإنتاجية للدولة.

ب- النفقات العامة التي يتم تخصيصها خلال فترات مالية منفصلة لمواجهة صعوبات غير عادية تواجهها الدولة مثل نفقات الحروب ونفقات قمع الاضطراب الداخلية، هذا النوع من الإنفاق لا يترتب عليه إقامة رأس مال ثابت، ومن ثم لا يؤدي في الفترات المالية التالية إلي أي زيادة في المقدرة الإنتاجية للدولة، بل علي عكس ذلك يؤدي إلي إلحاق خسائر ضخمة بالاقتصاد القومي تستمر آثارها لعدة فترات مالية مقبلة، ونظراً لأن هذه النفقات لا تتكرر بصفة منتظمة ودورية فلا يجوز أن تستهلك (أي أن تفعل) خلال الفترة المالية التي أنفقت خلالها وإنما يجب أن تعامل من الناحية المالية باعتبارها خسائر في رأس المال ومن ثم يجب أن تستهلك خلال عدة فترات مالية.

وترجع أهمية معيار الفترة التي تنتج خلالها آثار النفقات العامة للتفرقة بين النفقات العادية وغير العادية إلي أنه يبرر للأجيال المقبلة تحمل أعباء القروض العامة التي

تكون قد عقدت في فترات مالية سابقة لمواجهة نفقات تمتد آثارها لعدة فترات مالية مقبلة.

3- معيار توليد الدخل:

وأساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقات العامة تعطي دخلاً أم لا، فالنفقات العادية هي التي لا تعطي دخلاً، أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تعطي دخلاً.

وواضح أن هذا المعيار يحصر دائرة النفقات غير العادية في نطاق تلك النفقات التي تعطي دخلاً وواضح - أيضاً - أن هذا المعيار يضيق إذن من نطاق النفقات غير العادية ويضيق بالتالي من نطاق الالتجاء إلي القروض العامة.

ومن الواضح أن هذا المعيار يستند إلي قواعد الاقتصاد الخاص أي اقتصاد المشروع الخاص.

ومن المعروف أنه من بين هذه القواعد اعتبار القرض العنصر الأساسي في الميزانية غير العادية، وأنه يجب تخصيصه لتغطية نفقات تولد دخلاً يكفي لرد قيمة القرض وفوائده.

ولما كان الفكر التقليدي يطبق قواعد الاقتصاد الخاص علي المالية العامة، فقد كان من نتائج ذلك أن أصبح المبرر إلي الالتجاء إلي القروض هو تخصيص حصيلتها لإقامة مشروعات عامة تولد دخلاً يسمح برد القرض وفوائده، مثل التليفونات والبريد والسكك الحديدية.

وقد كان من الطبيعي أن يفقد هذا المعيار أهميته علي أثر انتهاء الفكر التقليدي وتطور دور الدولة، ومن ثم انتصار فكرة الخدمة العامة علي فكرة الربح والتوسع في تقديم الخدمات المجانية.

4- معيار إنتاجية النفقة العامة:

أساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقات العامة منتجة أم غير منتجة فالنفقات المنتجة تكون هي النفقات غير العادية، أما النفقات غير المنتجة فتكون هي النفقات العادية، والواقع أن هذا المعيار أكثر اتساعاً من المعيار السابق " معيار توليد الدخل " حيث أن بعض النفقات العامة قد لا تعطي دخلاً ولكنها تعتبر نفقات منتجة كما هو الحال بالنسبة للنفقات الاستثمارية مثل النفقات العامة المخصصة لإنشاء المدارس والمستشفيات والطرق وهكذا نرى أن معيار إنتاجية النفقة العامة يوسع من نطاق النفقات غير العادية.

والسؤال الآن: ما هو المقصود بالنفقات المنتجة والنفقات غير

المنتجة؟

يمكن أن نحدد لفكرة إنتاجية النفقة العامة معنيين:

1- المعني الأول للنفقة المنتجة يختلف في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث، ففي الفكر التقليدي يقصد بالنفقة المنتجة تلك التي تساهم في إنتاج الأموال المادية دون الخدمات وعلي هذا الأساس فإن النفقات التي يتم تخصيصها للخدمات العامة مثل العدالة والصحة والتعليم والدفاع والأمن تعتبر نفقات استهلاكية.

أما في الفكر الحديث فإن النفقات المنتجة تتسع لتشمل تلك التي تساهم في إنتاج الأموال المادية، وتلك التي تساهم في إنتاج الخدمات وبهذا المعنى تكون النفقات المنتجة هي تلك تؤدي إلي زيادة الإنتاج القومي باعتبار أنه - طبقاً للفكر الحديث - يشمل السلع والخدمات.

2- المعنى الثاني للنفقة المنتجة يعتبرها تلك التي تؤدي إلي زيادة المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي، وبعبارة أخرى فإن النفقات المنتجة هي تلك التي تؤدي إلي زيادة مقدرة الاقتصاد القومي علي الإنتاج، إما نتيجة لارتفاع كفاءته الإنتاجية، وإما نتيجة لاتساع نطاق السوق.

- النقد الموجه إلي معيار الإنتاجية:

وجه إلي معيار الإنتاجية عدة انتقادات أهمها:

أ- عدم الوضوح فيما يتعلق بالترقية بين النفقات المنتجة وغير المنتجة؛ نظراً لصعوبة تحديد معنى إنتاجية النفقة العامة.

ب- تزداد صعوبة التفرقة بين هذين النوعين من النفقات إذا ما أخذنا في الاعتبار الآثار غير المباشرة للنفقات العامة علي الإنتاج، ففي هذه الحالة سنجد أن معظم النفقات العامة إن لم يكن كلها تعتبر نفقات منتجة مما يعني أن تفقد التفرقة أهميتها.

5- معيار المساهمة في تكوين رؤوس الأموال العينية:

يري بعض علماء المالية العامة أنه يمكن التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية علي أساس مساهمتها في تكوين رؤوس الأموال العينية، فالنفقات العادية هي تلك التي لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية، ويطلق عليها اسم النفقات الجارية، أو التيسيرية وهي التي تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة.

أما النفقات غير العادية فهي التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ويطلق عليها اسم النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية وهي قد تعطي دخلا وقد تكون مجرد نفقات إنتاجية لا تعطي دخلا.

أهمية التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية:

1- النفقات الرأسمالية من الناحية المالية تبرر الالتجاء إلي القروض العامة لتغطيتها.

2- التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية - تبرر في التطبيق العملي - الأخذ بميزانية عادية وميزانية غير عادية، ومع ذلك فإن العمل يجري علي الأخذ بوحدة الموازنة أي الجمع بين هذين النوعين من النفقات في وثيقة مالية واحدة.

3- كذلك تتضح أهمية النفقات الرأسمالية في حالة إعادة البناء والتعمير علي أثر الحروب.

وفي حالة الدول النامية التي تستدعي ظروف القضاء علي التخلف الاقتصادي فيها زيادة حجم الاستثمارات لإقامة الهياكل

الأساسية وزيادة الإنتاج حتى يمكن تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي، ومن الواضح أنه يلزم في مثل هذه الحالات ضغط النفقات الجارية حتى يمكن التوسع في النفقات الرأسمالية.

نقد تقسيم النفقات العامة إلى عادية وغير عادية:

وجهت إلي تقسيم النفقات العامة إلى عادية وغير عادية عدة انتقادات أهمها:

1- أن الإيرادات التي تستخدم لتغطية النفقات العامة غير العادية يجب أن تكون إيرادات غير عادية وأهمها الإصدار النقدي والقروض العامة، وإزاء ذلك يري البعض أن تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية قد يؤدي إلى التوسع في الإصدار النقدي أو عقد القروض العامة بحجة وجود بعض النفقات غير العادية خلافا للحقيقة لاسيما وأن التفرقة بين هذين النوعين من النفقات غير واضحة ويترتب علي ذلك ظهور عجز دائم في الموازنة العامة للدولة وبالتالي تحميل الأجيال المقبلة أعباء كان من المفروض أن تتحملها الأجيال الحاضرة.

2- أن وجود نفقات عادية وكذلك إيرادات عادية وغير عادية يدعو إلى إعداد ميزانيات غير عادية وهي التي تتضمن كما ذكرنا النفقات والإيرادات غير العادية وفي ذلك إخلال بمبدأ وحدة الموازنة، ومن ثم يؤدي إلى ضعف الرقابة علي مالية الدولة.

3- مع زيادة الالتجاء إلى الإصدار النقدي والقروض العامة في إطار السياسة المالية الحديثة، أصبحت التفرقة غير

واضحة المعالم بين الموارد العادية (التي تستخدم لتغطية ما يسمى بالنفقات العادية) والموارد غير العادية (التي تستخدم لتغطية ما يسمى بالنفقات غير العادية) ولذلك فإن بعض الموارد غير العادية أصبحت في حكم الموارد العادية بسبب كثرة الالتجاء إليها لتغطية العجز الدائم في الموازنة العامة.

4- أن المعيار الذي يعتمد عليه في التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية هو معيار زمني لمدة سنة تطبيقاً لمبدأ السنوية حيث يتم إعداد الموازنة العامة للدولة عن فترة سنة ولكن إذا نظرنا إلى فترة أطول من السنة - كما هو الحال مثلاً في ميزانيات البرامج أو الميزانية الدورية التي تغطي فترة خمس سنوات أو أكثر - فإن كثيراً من النفقات غير العادية أي تلك التي لا تتكرر سنوياً، سوف تصبح نفقات عادية لأنها تتكرر مع كل ميزانية تزيد فترتها عن سنة، وعلي العكس من ذلك، إذا نظرنا إلى فترة أقل من سنة (سنة شهور مثلاً) فإن بعض النفقات العادية تفقد صفة الانتظام والدورية ومن ثم تصبح نفقات غير عادية.

وكذلك الحال بالنسبة للمعايير الأخرى التي رأينا أنها تستخدم للفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية فإنها لا تخلو من النقد إما لعدم ملاءمتها لتطور دور الدولة في المجتمعات الحديثة، وإما لعدم وضوحها⁽¹⁾.

(1) د/ علي لظفي - اقتصاديات المالية العامة - ص 35 .

المبحث الثالث حدود الإنفاق العام

أدت الزيادة المستمرة في النفقات العامة- علي نحو ما رأينا- إلي التفكير في الحد من هذه الزيادة وضع حدود وضوابط للإنفاق العام بنسبة معينة من الدخل القومي (25. % أو 3. %) علي سبيل المثال ويفسر اقتراح هؤلاء الكتاب بالرغبة في الحد من التوسع في النفقات العامة، وينظرون إليها علي أنها نفقات استهلاكية.

ولكن يرد علي هذه الرغبة بأن النسب المقترحة هي نسب تحكمية لا تقوم علي أساس اقتصادي ومن ناحية أخرى فإن القول بأنها نفقات استهلاكية مردود عليه بأن جزء كبيراً من النفقات العامة يذهب إلي الاستثمارات العامة خاصة في البلاد الاشتراكية والبلاد النامية، هذا فضلاً عن أن النفقات العامة الاستهلاكية تحدث آثاراً إيجابية في كل من الدخل الفردية والإنتاج.

وإذا كان التحديد المسبق للنفقات العامة كنسبة معينة من الدخل القومي أمراً غير ممكن عملياً فإن هناك عوامل تحد من حجم النفقات العامة وتدعو إلي ضرورة مراعاة علاقته بالدخل القومي وهذه العوامل هي:

أولاً: قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة :

من البديهي أن يتحدد حجم النفقات العامة بقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

وتجدر الإشارة هنا إلي أن الدولة تكون شأنها شأن أفراد القانون الخاص من حيث تحديد الإنفاق بالمقدرة المالية، ولكن علي الرغم من ذلك فإن الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة في الإنفاق، نظراً لما لها من سلطة السيادة في فرض الضرائب والرسوم، علاوة علي إمكانية التجائها إلي الإصدار النقدي وعقد القروض الداخلية، والخارجية.

ولكن ليس معني ذلك أن قدرة الدولة في الحصول علي إيرادات عامة تكون لا نهائية، فالواقع أن هذه القدرة تكون محدودة بعدد من العوامل تختلف باختلاف مصدر الإيرادات العامة فبالنسبة للضرائب، فعلي الرغم مما للدولة من سلطة السيادة في فرض مختلف الضرائب نظرياً إلا أن هذه السلطة محدودة عملية بما يسمي "بالطاقة الضريبية" وهي أقصى قدر من الأموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه، وذلك في ظل

النظام السياسي والاجتماعي السائد، ودون إحداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها.

وبالنسبة للإصدار النقدي: فعلي الرغم من إمكانية التجاء الدولة إليه كمصدر للإيراد نظرياً، إلا أن هذه الإمكانيات محدودة عملياً بأثر الإصدار النقدي علي المستوي العام للأسعار.

وبالنسبة للقروض العامة: فإن إمكانية الالتجاء إليها كمصدر للإيرادات العامة محدودة عملياً بحجم المدخرات الفردية وكيفية توزيعها بين القروض العامة والخاصة، ومدى قدرة الاقتصاد علي استيعاب القروض العامة في شكل نفقات عامة وذلك وفقاً للظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد (فترة انكماش أم فترة رخاء) وعلي درجة النمو التي يمر بها الاقتصاد القومي اقتصاد متقدم أم اقتصاد متخلف، وكذلك قدرة الاقتصاد علي خدمة و سداد القروض العامة أي سداد الفوائد السنوية المستحقة وكذلك أقساط الاستهلاك.

ثانياً: مستوى النشاط الاقتصادي:

كقاعدة عامة توجد علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة، فكلما ارتفع مستوى النشاط الاقتصادي أدى ذلك إلي ارتفاع حجم النفقات العامة، والعكس صحيح، ويتضح ذلك علي وجه الخصوص في البلاد المتقدمة حيث

أدى نمو النشاط الاقتصادي إلي زيادة النفقات العامة وكذلك يتضح من حساسية النفقات العامة للتقلبات الاقتصادية فترتفع في حالة الرخاء (التوسع) وتنخفض في حالة الأزمة - الانكماش، وبعبارة أخرى في فترات الرواج تلجأ الدولة إلي إنقاص حجم النفقات العامة لتجنب ظهور الآثار التضخمية أو علي الأقل الإقلال منها وفي فترات الكساد تلجأ الدولة إلي زيادة حجم النفقات العامة بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلي مما يسمح بتحقيق التوظيف الكامل.

ثالثاً: ضرورة المحافظة علي قيمة النقود:

تؤدي ضرورة المحافظة علي قيمة النقود إلي وضع حد لحجم الإنفاق العام، ذلك أن زيادة الإنفاق العام عن حجم معين قد يترتب عليه زيادة الطلب الفعلي عن القدر اللازم لتحقيق مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، وهذا ما يقتضي زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي، وهو ما يستتبع ظهور التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود، وهذه الحالة هي الغالبة بالنسبة للاقتصاديات المتقدمة، إذ أدى الإنفاق العام المتزايد في أوقات الحروب إلي ارتفاع الأسعار ارتفاعاً كبيراً الأمر الذي يترتب عليه تدهور قيمة النقود.

أما بالنسبة للدول النامية فمن المعروف أن اقتصادياتها تتميز
بجمود أي عدم مرونة عرض عوامل الإنتاج بمعنى أن الزيادة في
العرض لا تستجيب للزيادة في الطلب، ولذلك فإن زيادة النفقات
العامة عن حجم معين لا بد وأن يؤدي إلي ظهور الضغوط
التضخمية أي ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود حتى ولو كان
الطلب الفعلي أقل من المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل
الكامل⁽¹⁾.

(1) د/ السيد عبد المولي- المالية العامة- ص 161، د/ علي لطفي- اقتصاديات المالية
العامة- ص 48.

الفصل الثاني ظاهرة تزايد النفقات العامة وأدوات ترشيدها

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلف نظامها الاقتصادي (دول رأسمالية، ودول اشتراكية) ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادي (دول متقدمة ودول نامية) ونظراً إلي أن هذه الظاهرة تعتمد علي الإحصاءات فقد رأي بعض علماء المالية العامة أن يجعلوا منها قانوناً عاماً من قوانين التطور المالي ومن ثم التطور الاقتصادي، والاجتماعي.

ويعتبر العالم الألماني فاجنر wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعاً لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

وتجدر الإشارة إلى أن تزايد النفقات العامة لا يعني بالضرورة زيادة المنفعة المرتبة عليها، والتي تتمثل في زيادة أنواع الخدمات التي تؤديها الدولة أو ارتفاع مستوى أدائها، كما أن ذلك لا يعني بالضرورة زيادة التكاليف العامة على الأفراد فقد ترجع هذه الزيادة (كلها أو جزئها) إلى أسباب ظاهرية تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة دون زيادة هذه المنفعة أو تحسينها أو زيادة عبء التكاليف العامة. وبيان ذلك في مباحث خمسة:

- المبحث الأول : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة
- المبحث الثاني : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
- المبحث الثالث : أدوات ترشيد النفقات العامة
- المبحث الرابع : ضوابط الإنفاق العام
- المبحث الخامس : العوامل المحددة لحجم النفقات العامة

المبحث الأول الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

من الضروري معرفة الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة وحتى يتم معرفة الأسباب الحقيقية التي تكمن وراءها ولا يرجع جزء كبير من الزيادة في النفقات العامة إلي اتساع في الخدمات العامة أو إلي تحسين مستواها بل هي زيادة ظاهرية.

وأهم الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة: انخفاض القوة الشرائية للنقود، والتغير في طرق الحسابات العامة أو التوسع الإقليمي، أو إلي النمو السكاني.

أولاً: تدهور قيمة النقود:

من الأسباب الرئيسية للزيادة الظاهرية في حجم النفقات العامة تدهور القوة الشرائية للنقود ويقصد بالقوة الشرائية للنقود أي سلطان النقود في المبادلة بكافة السلع والخدمات، فقيمة الجنيه- مثلاً - عبارة عن كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها بالجنيه أي القوة الشرائية للجنيه ولما كانت قيمة النقود ليست في الواقع سوي مقلوب مستوى الأسعار فمعني ذلك أن ارتفاع الأسعار يعني انخفاض قيمة النقود " بنفس النسبة" أي انخفاض قوتها الشرائية.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية

للنفع المتحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

ثانياً: اختلاف طرق المحاسبة الحكومية:

وهو يتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق 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، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها؛ بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي، أما فكرة الميزانية الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في ميزانية الدولة

التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن 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 مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للميزانية لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

وخلاصة ما سبق أن زيادة النفقات العامة قد ترجع إلى اختلاف طرق المحاسبة الحكومية وبصفة خاصة طريقة القيد في الحسابات فقد كان المتبع في الماضي تخصيص بعض الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الهيئات والمصالح والإدارات لتغطية نفقاتها مباشرة وهذه طريقة معيبة لأنها قد تدعو إلى الإسراف والتبذير في الإنفاق، ولذلك فإن معظم الدول قد عدلت عنها وأصبحت تقيد في الموازنة العامة للدولة جملة نفقات كل هيئة ومصالحة وإدارة في جانب، وجملة إيرادات هذه الهيئة والمصالحة، والإدارة في جانب آخر، دون إجراء المقاصة بينهما، ومن الواضح أن هذا النظام في

المحاسبة الحكومية يؤدي إلي زيادة حجم النفقات العامة، ولكنها في الواقع زيادة ظاهرية⁽¹⁾.

ثالثاً: التوسع الإقليمي:

تؤدي التغيرات التي تطرأ علي مساحة إقليم الدولة إلي زيادة في النفقات العامة.

وهناك أمثلة كثيرة في التاريخ للتوسع الإقليمي نذكر منها علي سبيل المثال: اتحاد الإقليم المصري والإقليم السوري عام 1958 م وحتى عام 1961م، فقد ترتب علي ذلك زيادة النفقات العامة لتشمل نصيب الإقليم المصري في نفقات الحكومة الاتحادية.

ولاشك أن الزيادة في حجم النفقات العامة المترتبة علي التوسع الإقليمي تعتبر زيادة ظاهرية بالنسبة لسكان الدولة الأصليين لأنها لم تؤد إلي زيادة في النفع العام الذين يحصلون عليه أو في الأعباء العامة الملقاة عليهم ولذلك فعند حدوث توسع إقليمي، لا يكفي مقارنة حجم النفقات العامة قبل التوسع وبعده وإنما يلزم مقارنة نصيب الفرد في النفقات العامة قبل التوسع وبعده.

رابعاً: التزايد السكاني:

تؤثر الزيادة السكانية علي حجم النفقات العامة فزيادة السكان يؤدي بلا شك إلي زيادة النفقات العامة، وذلك لمواجهة الأعباء

(1) انظر المراجع السابقة في الصفحة السابقة .

الجديدة التي تقع علي عاتق الدولة نتيجة للزيادة السكانية في ميادين الخدمات العامة، حقيقة أن الزيادة في النفقات العامة المترتبة علي الزيادة السكانية لا تعتبر زيادة صورية، إلا أنه من ناحية أخرى، لما كانت الزيادة السكانية تحدث نتيجة لظاهرة طبيعية هي ميل السكان للتكاثر ورغبة في معرفة الأسباب الحقيقية والمتعلقة بطبيعة دور الدولة لزيادة النفقات العامة، فإنه يحسن إلغاء أثر الزيادة السكانية علي النفقات العامة وللحصول علي هذه النتيجة يقسم الإنفاق العام الحقيقي علي عدد السكان في كل فترة من الفترات⁽¹⁾.

(1) د / علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة - ص 31 .

المبحث الثاني الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير إلى الزيادة المطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي: أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أسباب حربية. ولمزيد من البيان على تلك الأسباب يمكن شرحها على الوجه التالي:

أولاً: زيادة درجة النمو الاقتصادي:

يمكن إرجاع جزء كبير من زيادة النفقات العامة إلى حركة النمو طويل المدى الذي عرفته غالبية البلاد المتقدمة والتي تعرف بدايته الآن الدول النامية:

1- حركة النمو وما يصاحبها من ضرورة التركيز على إنشاء وتطوير القطاعات الصناعية المختلفة دعت الدولة إلى التدخل لتقديم التسهيلات اللازمة لانطلاق الاستثمارات الخاصة نحو

هذه القطاعات الصناعية هذه التسهيلات تتمثل في قيام الدولة بإنشاء قطاعات الخدمات الاقتصادية الأساسية.

2- فالدولة قامت في بداية النظام الرأسمالي بالتدخل في الحياة الاقتصادية عن طريق اتخاذ إجراءات تهدف إلى خفض نفقة الإنتاج من ناحية وإلّي ضمان تسويق المنتجات من ناحية أخرى، بالإضافة إلى قيام الدول النامية بمعظم الاستثمارات.

3- مع التقدم علي طريق النمو، عرفت البلاد الرأسمالية تقلبات اقتصادية حادة، نظراً لأن النمو هو بطبيعته غير متوازن، وقد ترتب علي ذلك كساد في المبيعات وانتشار البطالة مما أدى إلى تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام وخاصة الإنفاق الاستثماري لتنشيط الطلب الفعلي وفقاً لتعاليم النظرية الكينزية - حتى يمكن إعادة التوازن للحياة الاقتصادية.

4- عادة ما يصاحب النمو من تقدم مماثل في المستوى التكنولوجي مما يؤدي إلى ظاهرة التركيز الرأسمالي حيث تتألف وحدات رأس المال مع عناصر الإنتاج الأخرى وهي العمل والطبيعة وتتزايد بصفة مستمرة، كما أن هناك إحصائياً مستمراً لعنصر رأس المال محل العنصرين الآخرين، وقد ظهر ذلك بوضوح في نطاق نفقات الدفاع الوطني، فالمخترعات الحديثة من عدد وآلات، وتجهيزات مختلفة والتي يجب أن تزود بها الجيوش الحديثة أدت

إلي زيادة هذا النوع من الإنفاق، ولكنها سرعان ما امتدت هذه الظاهرة إلي كافة مرافق الدولة، وذلك عن طريق استخدام الآلات والمعدات الحديثة مما استتبع معه زيادة تكلفة هذه الخدمات عن ذي قبل.

د- وأخيراً: يصاحب النمو ظاهرة الهجرة من الريف إلي المدينة، وتؤدي هذه الهجرة إلي نشأة المدن الصناعية وإلي اتساع المدن القائمة⁽¹⁾.

ثانياً: تطور الدول الاجتماعي للدولة:

تميز القرن التاسع عشر بظهور التفاوت الاجتماعي الصارخ حيث كانت الفلسفة الاجتماعية السائدة آنذاك تقضي بعدم تدخل الدولة لتقوية أي فرد اجتماعياً، ومن الواضح أن هذه الفلسفة الاجتماعية تتفق مع الفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة في تلك الحقبة من التاريخ.

ومع تطور الفلسفة الاقتصادية في القرن العشرين تطورت أيضاً الفلسفة الاجتماعية مما أدي إلي اتساع الدور الاجتماعي للدولة، وأصبح لزاماً عليها أن تعمل علي إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة أقرب إلي العدالة، وهكذا شهد القرن العشرين تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية، والتوسع في منح الإعانات الاجتماعية مثل إعانة البطالة وإعانة المرض، وتحمل إعانات الدعم لخفض أسعار

(1) د/ السيد عبد المولي - المالية العامة - ص 123: 124 .

السلع الضرورية لتصبح في متناول الأفراد ذوي الدخل المحدودة،
ومن الواضح أن هذا الدور الاجتماعي الجديد للدولة يؤدي بالضرورة
إلى زيادة حجم النفقات العامة.

ثالثاً: تغير الدور السياسي للدولة:

تغير الدور الأساسي للدولة خلال القرن العشرين سواء علي
المستوي الداخلي أو الخارجي:

فعلي المستوي الداخلي: انتشرت المذاهب الديمقراطية مما أدى إلى
سيادة الطبقات الشعبية وقيام الحكومات بمشروعات مختلفة لخدمة
هذه الطبقات كسبا لرضائها ولاسيما أنها الطبقات الأكثر عدداً كما
أنه في سبيل كسب رضاء الناخبين يسعى النواب إلى التقدم
بمشروعات لخدمة المواطنين في دوائهم الانتخابية، ومن الواضح
أن ذلك كله يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة.

وعلي المستوي الخارجي: زادت أهمية التمثيل السياسي بين الدول
كما أنشئ العديد من المنظمات الدولية والإقليمية حيث تشارك الدول
فيها بأنصبة نقدية الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم
النفقات العامة⁽¹⁾.

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق - ص 42.

رابعاً: تأثير الحروب:

أدت الحاجة إلي تمويل الحروب الكبيرة وبخاصة تلك التي اندلعت في القرنين التاسع عشر والعشرين إلي زيادة النفقات العامة زيادة كبيرة.

ويتأثر حجم النفقات العامة بسبب الحروب خلال ثلاث مراحل هي: مرحلة الاستعداد للحرب، ومرحلة الحرب ذاتها، ومرحلة ما بعد الحرب لإزالتها فقيام الحروب لم يؤد إلي زيادة النفقات أثناء فترة الحروب فقط، ولكن استمر تأثير هذا العامل بعد انتهاء الحرب، وذلك للأسباب الآتية:

1- قيام الدولة بالإنفاق لإزالة آثار الحروب وذلك عن طريق منح التعويضات المختلفة لمنكوبي الحرب (المنكوبين من لحقهم أضرار في أملاكهم والمصابين وكذلك المعاشات للمحاربين والقيام بالاستثمارات اللازمة لإعادة تعمير المناطق التي دمرتها الحرب.

2- ارتفاع حجم الدين العام نتيجة للالتجاء إلي الاقتراض العام سواء كان ذلك الاقتراض اختيارياً أو إجبارياً ويستتبع ذلك الإنفاق العام المخصص لخدمة الدين العام.

- نتائج ظاهرة تزايد النفقات العامة:

كان لظاهرة تزايد النفقات العامة العديد من الآثار الاقتصادية

علي الاقتصاد القومي وأهم هذه الآثار:

1- زيادة التجاء الدولة إلي الموارد المالية غير العادية لتغطية هذه

الزيادة كالتوسع في إصدار القروض العامة - الاختيارية

والإجبارية - وإلي الإصدار النقدي الجديد أي التمويل

التضخمي - حتى أصبحت ظاهرة عجز الميزانية من الظواهر

المعروفة في وقتنا الحاضر لاسيما في البلاد النامية.

2- لجوء بعض الدول - وخاصة الدول المتقدمة - إلي الأخذ

بضرائب جديدة، والأخذ بنظام الضرائب التصاعدية مما أدى إلي

ارتفاع العبء الضريبي.

3- أدت زيادة النفقات العامة من ناحية، وضعف إنتاجيتها من

ناحية أخرى إلي زيادة الموجات التضخمية، وأصبحت زيادة

النفقات العامة من أهم أسباب التضخم في كل من البلاد

الرأسمالية والنامية.

4- أدت ظاهرة تزايد النفقات العامة وضعف إنتاجيتها إلي التفكير

في ضرورة ترشيد النفقات العامة، وقد اتخذ هذا الترشيح

اتجاهين: اتجاه يهدف إلي الحد من الحجم الكلي للنفقات العامة

عن طريق ربط هذا الحجم بالكميات الاقتصادية الكلية مثل الناتج القومي والدخل القومي والإنفاق القومي، وذلك في إطار خطة عامة تتضمن جانب عيني وجانب نقدي، وبالتالي ظهرت أهمية التخطيط المالي كوسيلة لضمان تنفيذ الخطة العينية وكأداة لترشيد حجم الإنفاق العام⁽¹⁾.

(1) د/ السيد عبد المولي - مرجع سابق - ص 128 .

المبحث الثالث

أدوات ترشيد النفقات العامة

يقصد بترشيد النفقات العامة : تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلي أعلى درجة ممكنة، والقضاء علي جميع أوجه الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للدولة.

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط الآتية:

- 1- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة.
- 2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها.
- 3- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية.
- 4- تجنب الإسراف والتبذير.
- 5- فرض رقابة علي النفقات العامة.

وفيما يلي نتناول هذه الضوابط بشيء من التفصيل:

أولاً: تحديد حجم أمثل للنفقات العامة:

سبق القول أن النفقات العامة تمثل منافع عامة يستفيد منها أفراد المجتمع وقد يتصور البعض أنه كلما زادت النفقات العامة للدولة كلما زاد النفع العام ولكنه تصور خاطئ، ذلك لأن زيادة النفقات العامة للدولة عن حد معين قد ينطوي علي إسراف وتبذير ومن ناحية أخرى فقد تزيد النفقات العامة دون أن يزيد النفع العام كذلك فإن زيادة الضرائب- وهي المصدر الأساسي لتمويل النفقات العامة- ينطوي علي زيادة التضحية التي يتحملها أفراد المجتمع

بسبب ما يدفعونه من ضرائب، مع ملاحظة أن النفقات العامة قد يستفيد منها جميع المواطنين بالتساوي، إلا أنهم لا يتساوون فيما بينهم في تحمل الأعباء الضريبية.

ومن ثم يمكن القول بأنه ليس من المصلحة أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقضي المصلحة بأن تصل النفقات العامة إلي حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه الحجم الأمثل للنفقات العامة.

والسؤال الآن: كيف يمكن تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة؟

يري بعض علماء المالية العامة أن الحجم الأمثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية لدى الأفراد بعد تحملهم الأعباء الضريبية، وبعبارة أخرى فإن الدولة تستمر في زيادة النفقات العامة إلي الحد الذي تتساوى عنده التضحية الحدية المترتبة علي فرض الضرائب مع المنفعة الحدية التي تولدها النفقات العامة، ويلاحظ أن هذا المبدأ يبرر أيضاً فرض الضرائب بنسبة أعلى من الأفراد الذين يحصلون علي نفع أكثر من غيرهم من خلال النشاط العام⁽¹⁾.

والواقع أن هذا المبدأ يسمح بتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة نظرياً فقط؛ لأنه عند محاولة تطبيقه يثير العديد من

(1) د/ علي لظفي - اقتصاديات المالية العامة - ص 62 .

الصعوبات والمشاكل العملية، ويأتي في مقدمة هذه الصعوبات والمشاكل تعذر معرفة المنافع العامة التي يحصل عليها أفراد المجتمع حيث يتطلب ذلك معرفة تفاصيل النفقات العامة في القنوات المختلفة، بالإضافة إلي التفاصيل المتعلقة بإنفاق الأفراد لدخولهم، علاوة علي ذلك فإن هذا المبدأ يفترض أن ما يدفعه الفرد من ضرائب هو مقابل ما يحصل عليه من خدمات بحيث يكون هناك توازن بين ما يتحمله الفرد من أعباء ضريبية وبين ما يحصل عليه من نفع من جراء النفقات العامة، وهو قول ليس صحيحا حيث نلاحظ أن الأفراد ذوي الدخل الضعيفة في المجتمع يستفيدون من النفقات العامة دون أن يتحملوا أية أعباء ضريبية .

وإزاء هذه الصعوبات والانتقادات، رأى بعض علماء المالية العامة أن الحجم الأمثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق العام مع التكلفة الحدية الاجتماعية، والمقصود بالمنافع الحدية الاجتماعية هنا هو مقدار الكسب الذي يعود علي أفراد المجتمع ككل من خلال النشاط العام (الحكومي) كما أن المقصود بالتكلفة الاجتماعية الحدية هنا هو مقدار ما ضحي به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط.

وهكذا نرى أن هذا المبدأ ينطوي علي توافر شرطين: الأول: هو ضرورة تساوي المنافع الحدية الاجتماعية في مختلف مجالات

الإنفاق العام بمعنى أن تستمر الدولة في الإنفاق في المجالات المختلفة حتى تساوي المنافع الحدية فيما بينهما، أو بعبارة أخرى حتى لا يترتب علي نقل وحدة نقدية من مجال إلي آخر أي زيادة في النفع العام، أما الشرط الثاني فهو: أنه من الضروري أن يحقق كل إنفاق منفعة تساوي علي الأقل مقدار ما ضحي به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط.

ثانياً: إعداد دراسات الجدوى للمشروعات العامة:

كما سبق أن رأينا⁽¹⁾ ينصرف جزء من النفقات العامة إلي توسيع مشروعات قائمة أو إنشاء مشروعات جديدة في مجال المرافق العامة مثل مشروعات المياه والكهرباء والصرف الصحي والنقل، والمواصلات... إلخ، وفي مجال الإنتاج (المشروعات الإنتاجية) والواقع أن ضبط هذه النفقات يقتضي إعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها، وترجع أهمية دراسة الجدوى إلي أنها تسمح بالحصول علي أكبر استفادة ممكنة من الموارد المتاحة، وبعبارة أخرى فإن إقامة المشروعات الجديدة دون إعداد دراسات الجدوى يؤدي إلي ضياع جزء كبير من النفع العام الذي كان من الممكن أن يتحقق للاقتصاد القومي حيث إن الاختيار السيئ للمشروعات قد يؤدي إلي إنتاج سلع لا يوجد طلب عليها، أو عدم

(1) راجع المبحث الثاني من هذا الباب عن تقسيمات النفقات العامة .

تشغيل المشروعات بكامل طاقتها الإنتاجية أو إنتاج سلع بتكاليف تزيد عن تكاليف استيرادها، أو إقامة مشروعات تستنزف حصيله الدولة من العملات الأجنبية أو تحديد أحجام المشروعات تبعد عن الحجم الأمثل.. إلخ.

ثالثاً: موافقة السلطة التشريعية على الإنفاق العام:

تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه يجب أن يكون مسبقاً بموافقة من السلطة التشريعية عليه ضماناً لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق مصلحة المجموع، ولذلك نجد أن الإنفاق من الموازنة العامة للدولة في الدول ذات النظام البرلماني يتطلب الترخيص المسبق من السلطة التشريعية.

ويلاحظ أن حق السلطة التشريعية في الأذن بالضريبة قد نشأ تاريخياً قبل حقها في الأذن بالنفقة، ولكن تبين أن الضرائب إنما يتم فرضها لتمويل النفقات العامة، كما أن المحافظة على الأموال العامة لا تقتضي فقط موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، وإنما تقتضي كذلك موافقة هذه السلطة التشريعية قبل إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بإنفاقه.

وفي بداية تطبيق مبدأ الموافقة المسبقة من جانب السلطة التشريعية على إنفاق الأموال العامة، كانت هذه الموافقة تتعلق بمجموع النفقات العامة للدولة، وقد تطورت هذه الموافقة فيما بعد

حيث أصبح من حق بل من واجب السلطة التشريعية اعتماد النفقات العامة للدولة بالتفصيل أي باباً باباً وفصلاً فصلاً⁽¹⁾.

ولاشك أن اشتراط الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية قبل الإنفاق من الأموال العامة أو الارتباط بالإنفاق يساعد علي ضبط النفقات العامة لأن أعضاء السلطة التشريعية عند مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة سوف يطالبون الحكومة بإلغاء أي اعتمادات للنفقات لا تكون ذات نفع عام، أو باستبدال نفقة بأخرى تكون أكثر أهمية للمجتمع ... إلخ.

رابعاً: تجنب الإسراف والتبذير:

من المشاهد أن الإسراف والتبذير في النفقات العامة للدولة يحدث إذا كانت هناك بعض وجوه للإنفاق لا يعادل نفعها المبلغ المنصرف عليها. ويؤدي الإسراف والتبذير في النفقات العامة إلي العديد من الآثار السيئة، لعل أهمها تبديد جانب من دخل الأفراد حصلت عليه الدولة بواسطة الضرائب وكان من الممكن توجيهه بمعرفتهم إلي ما يعود بالنفع علي الاقتصاد القومي، هذا علاوة علي ما يؤدي إليه الإسراف والتبذير في النفقات العامة من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي حيث لا يشعر الممولون بجدوى دفع الضرائب وبالإضافة إلي ذلك فإن الإسراف والتبذير في النفقات العامة له أثره

(1) سنعود إلي الموضوع بالتفصيل عند الكلام عن الميزانية العامة فيما بعد .

السيئ من الناحية النفسية حيث يؤدي إلي إضعاف الثقة في مالية الدولة.

وهناك صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العامة في كثير من الدول وبصفة خاصة الدول النامية، ومنها ما يلي⁽¹⁾:

1- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة مثل الخدمات التعليمية والخدمات الصحية عن الحد الأدنى المقرر لها، وهذا الأخير يمكن تحديده عن طريق المقارنة التي تجري بين الخدمات التي تؤديها الحكومة في الدولة والخدمات المماثلة التي تؤديها المنشآت الخاصة إما داخل الدولة أو خارجها وتلك التي تؤديها الحكومات في الدول الأخرى مع ملاحظة الفروق في مستويات الأداء ومستويات مرتبات العاملين.

2- سوء تنظيم الجهاز الحكومي، ومن أهم مظاهره تداخل اختصاصات الوحدات الإدارية واضطلاع أكثر من جهة واحدة بتأدية نفس الخدمات أو خدمات متقاربة أو متكاملة الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع تكاليف تأدية هذه الخدمات دون داع أو مبرر وقد دلت التجربة علي أن هذه الظاهرة تنشأ عادة نتيجة لعدم تحديد اختصاصات الوحدات الإدارية تحديدا دقيقا أو إنشاء

(1) راجع: د/ علي لظفي - مرجع سابق - ص 68 - 7.

وحدات إدارية جديدة لا لشيء سوى في مجالات الترقى أمام كبار العاملين.

3- تحقيق مأرب خاصة لبعض ذوي السلطة والنفوذ، وهناك أمثلة عديدة لهذا الوجه من أوجه الإسراف والتبذير منها سعي بعض هؤلاء إلى الاستفادة من مراكزهم الوظيفية في تعبيد الطرق التي تيسر حركتهم من وإلى ضياعهم، أو إقامة مساكن واستراحات لهم، أو توفير خدمات الري والصرف - لمزارعهم ... إلخ.

4- عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية المختلفة كما هو الحال مثلاً بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه، والكهرباء والتليفونات، والصرف الصحي وتعبيد الطرق فكثيراً ما يحدث بعد الانتهاء من تعبيد طريق ما أن يأتي الجهاز المسئول عن المياه ليقوم بالحفر في نفس الطريق لتجديد بعض المواسير، ثم يتم تعبيد الطريق مرة أخرى ليأتي الجهاز المسئول عن الكهرباء لبيدأ عمليات الحفر، وهكذا.

5- زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال، ويلاحظ أن الأثر الضار لهذه العمالة الزائدة لا يقتصر على زيادة حجم النفقات العامة دون أن يجني الاقتصاد القومي أي نفع مع ورائها بل تعتبر في الوقت ذاته عائقاً من معوقات انجاز العمل ومدعاة لضياع الوقت وضياع الشعور بالمسئولية وتفشي روح التكاثر بين العاملين، كما يلاحظ أن الإسراف

والتبذير في هذه الحالة لا يقتصر علي أجور العمالة الزائدة إنما يمتد ليشمل ما يلزم لشراء مستلزمات تشغيلهم من إيجاد الأماكن وتكاليف تأثيث المكاتب وغيرها من المصروفات العامة الجارية.

6- المبالغة في نفقات سفر الوفود للخارج، حيث كثيراً ما يتقرر سفر وفود للخارج لمهام يمكن لممثلي الدولة بالخارج القيام بها، وكذلك سفر الوفود السياسية التي لا يقتضي الأمر سفرها، أو اصطحاب أعداد كبيرة في كل وفد وعدد ضخم من ممثلي الإعلام دون ما حاجة حقيقية إليهم.

7- المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي حيث يتم إنشاء العديد من السفارات والتقنليات والمكاتب الثقافية والعسكرية والتجارية والعمالية والسياحية وما يستتبع ذلك من إيجارات الأماكن المتعددة التي تستخدمها ومرتببات العاملين فيها وما ينفق عليها من مصروفات جارية.

8- وبالإضافة إلي كل ما سبق فهناك العديد أيضاً من أوجه الإسراف والتبذير فمثلاً: السيارات الحكومية الفاخرة وما تستدعيه من نفقات باهظة للتشغيل والصيانة علاوة علي سوء استخدامها المبالغ الطائلة التي تنفق علي مظاهر الحكم والاحتفالات العامة، تراكم المخزون الحكومي، الغرامات التي تدفعها الدولة نتيجة تأخير تفريغ البواخر بالموانئ، المهرجانات والاستعراضات وحفلات الاستقبال، نفقات الإعلانات والعلاقات العامة، البدء

في تنفيذ بعض المشروعات وعدم استكمالها لفترة طويلة،
الإسراف في استخدام الأدوات المكتبية،...إلخ.

ولاشك أن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء علي جميع

أوجه الإسراف والتبذير ويمكن أن يتحقق ذلك بإتباع الآتي(1):

1- تخفيض تكاليف تأدية الخدمات العامة بحيث لا تتجاوز الحد الأدنى المقرر لها وذلك بالبحث عن أسباب ارتفاع تكاليف تأدية هذه الخدمات، واتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء عليها ورفع كفاءة الأفراد في الإدارة الحكومية، ولعل أسلوب موازنة الأداء(2) يعتبر من الأسباب التي تسمح بتحقيق هذا الهدف.

2- إعادة تنظيم الجهاز الحكومي طبقاً للأساليب العلمية الحديثة وتحديد اختصاصات الوحدات الإدارية بدقة منعاً للازدواج، والتكرار وعدم إنشاء وحدات إدارية جديدة إلا إذا كانت هناك حاجة حقيقية لذلك.

3- عدم تضمين اعتمادات النفقات العامة أية مبالغ تعود بالنتفع علي فرد بالذات أو طائفة معينة مهما كان نفوذ هذا الفرد، أو تلك الطائفة، وعدم الخضوع لمطالب مجموعات الضغط التي تهدف إلي تحقيق مصالحها الخاصة دون النظر إلي المصلحة العامة.

(1) د/ علي لطفي - مرجع سابق - ص 7 - 72 .

(2) سوف نتعرف علي هذا الأسلوب فيما بعد عند الحديث عن الميزانية العامة .

4- إيجاد تنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة لتجنب الإسراف والتبذير المترتب علي غياب هذا التنسيق.

5- تجنب العمالة الزائدة في الجهاز الحكومي، وذلك بإعداد خطة للتعليم وخطة للقوى العاملة والربط بين الخطتين وبحيث تكون متطلبات التنمية من القوة البشرية هي الموجهة لسياسة التعليم والتدريب وليس العكس.

6- وضع الضوابط لسفر الوفود الرسمية للخارج بما يضمن ترشيد الإنفاق في هذا المجال.

7- خفض نفقات التمثيل الخارجي بشكل لا يؤدي إلي حدوث أي آثار ضارة، وفي هذا الصدد يمكن الأخذ بنظام السفارات غير المقيمة بالنسبة للدول التي لا توجد من الصلات والروابط ما يقتضي وجود سفارات مقيمة قائمة بذاتها فيها بحيث يمكن أن يعهد إلي السفارات الموجودة في أقرب الدول بتمثيل الدولة المعنية لديها وهذا النظام تأخذ به كثير من الدول.

8- إتباع السياسات واتخاذ الإجراءات ووضع الضوابط التي تسمح بالقضاء علي أوجه الإسراف والتبذير الأخرى.

خامساً: فرض رقابة علي النفقات العامة:

تتطوي النفقات العامة علي تصرف في مال يخرج من الخزانة العامة، وتكون سلطة التصرف في هذا المال لأفراد لا يملكونه ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم علي أموالهم

الخاصة ومن هنا تنشأ ضرورة فرض رقابة حازمة ودقيقة علي الإنفاق في العام لمراعاة الاقتصاد في تصرفه وحسن استغلاله في إحدى وجوده الاستغلال.

وهناك أنواع عديدة للرقابة علي الإنفاق العام(1) ولاشك أن إخضاع الإنفاق العام لهذه الأنواع العديدة من الرقابة يساعد علي ترشيد النفقات العامة وذلك عن طريق الحد من الاختلاسات واكتشاف ما يقع منها، والتأكد من أن الإنفاق يتم طبقا للقوانين واللوائح والقواعد والتعليمات المالية، وقياس المنفعة من الإنفاق العام... إلخ.

(1) سنتناول هذه الأنواع من الرقابة علي الإنفاق في الأبواب القادمة .

المبحث الرابع ضوابط الإنفاق العام

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى، ويتم التحقق من توافر الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة.

1- ضابط المنفعة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع):

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، ويمارس هذا النفوذ عادة في هيئة ما يسمى بجماعات الضغط وما تحدثه هذه الجماعات من آثار ضارة بسبب الأساليب والضغوط المختلفة التي تمارسها في المجتمع.

كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل الوجوه الأخرى من جهة، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى، وهذا تطبيق لقاعدة توازن المستهلك.

وفي حقيقة الأمر أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع من الإنفاق العام لمقياس واضح منضبط، حيث أن للنفقات العامة آثار متعددة: ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة فالنفقات الحربية ونفقات التعليم

والجزء الأكبر من النفقات التحويلية، إذا لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق كما هو ظاهر.

وفي الواقع أن تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق يترتب عليه تحقيق نفع عام أم لا إنما يعود للسلطة السياسية في الدولة، وبهذا يعتبر القرار المتضمن للإنفاق العام في وجه معين دون غيره بمثابة تفضيل للنفع المتحقق منه دون النفع الذي يتحقق من غيره، وهذا تفصيل سياسي بطبيعة الحال.

ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.

2- ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة):

يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد

في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسبيب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام، وعلى الأخص في الدول النامية ومن أمثلتها ما يلي:

- استخدام عدد كبير من الموظفين أو العمال في الوزارات والمصالح الحكومية يزيد عن الحد اللازم تماما لحسن سير تلك المرافق.

- الاهتمام بتشديد المباني الضخمة والتأثيث الفاخر لدور الحكومة والمرافق العامة.

- استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.
 - إسراف وتبذير في الاستهلاك العام مثل: مصروفات الإضاءة والمياه والتليفونات التي تدفعها الدولة دون استخدامها أو لزومها بالفعل لأداء النشاط العام وتحقيق النفع العام.
 - كميات الأوراق والملفات المكلفة للدولة نفقات باهظة دون استخدامها كلها في الأعمال العامة.
 - استغلال الوظيفة العامة في أخذ ما هو حق الجماعة بأسرها للانتفاع به نفعاً خاصاً بدون وجه حق.
- ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة للدولة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت أساسية وضرورية تماماً، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

3- تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة وأحكام الرقابة على النفقات العامة:

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم 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 وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

1- رقابة إدارية:

وهي رقابة تقوم بها في العادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية وفي حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

2- رقابة محاسبية مستقلة:

ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.

3- رقابة برلمانية:

وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية، وعند اعتماد الحساب الختامي أمام البرلمان.

المبحث الخامس
العوامل المحددة لحجم
النفقات العامة

فالنفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، والسؤال المطروح هنا يدور حول ما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومي لا يحق للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد النفقات العامة أو بمعنى آخر: هل للنفقات العامة حدود لا يصح للدولة تعديها أو حجما لا يجوز أن تزيد عليه، وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين 10% و 15% وأنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب، إلا أن ما يؤخذ على هذا المنطق جمود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي عن غيره من الاقتصاديات القومية والتي تختلف من فترة لأخرى في نفس الدولة.

وفي الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها: العوامل المذهبية والاقتصادية والمالية.

1- العوامل المذهبية:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في الدولة: فردية أو تدخلية أو جماعية.

أ- ففي ظل الإيديولوجية الفردية: فالفلسفة السائدة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع فيما بينهم وهي الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة الحارسة أي الوظائف التقليدية بالإضافة إلى القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية التي لا يقدم عليها النشاط الخاص، إما لضخامة نفقاتها كالسدود والخزانات، أو لعدم ربحيتها كالطرق والخدمات التعليمية... الخ، ويتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة إلى الدخل القومي في ظل هذه الأيديولوجية بالقدر الضروري للقيام بتلك الوظائف مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وأن تقل أنواعها من جهة أخرى.

ب- أما في ظل الأيديولوجية التدخلية: فالفلسفة السائدة هي ضرورة تدخل الدولة في بعض ميادين النشاط الاقتصادي

والاجتماعي تاركة الأفراد أحرارا في ممارسة البعض الآخر، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل، فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فهي تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها لبعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المحدودة وغيرها من الإجراءات الهادفة إلى تقليص الفوارق بين الطبقات.

ج- وفي ظل الأيديولوجية الجماعية أو الدولة المنتجة حيث تمتلك الجماعة كل أو معظم أدوات الإنتاج، وتقوم الدولة نيابة عنها القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي إلى جانب قيامها بالوظائف التقليدية، فإن دور النفقات العامة تزداد أهمية إلى أقصى حد، فالاقتصاد هنا ليس حرا وإنما تسيطر عليه الدولة وهي التي تقوم بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها، وتعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، زيادة على النفقات الاجتماعية التي تهدف الدولة من ورائها توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن

تكلفتها الحقيقية، ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى زيادة حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي إلى أكبر حد مع تعدد وتنوع هذه النفقات بحسب حاجات الأفراد وحاجات الدولة ذاتها.

بالإضافة إلى العوامل المذهبية السابقة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الإنفاق العام من خلال ما تؤديه الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام اقتصادي وسياسي معين، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضا بطبيعة البنيان الاقتصادي، أي تبعا لدرجة التقدم والتخلف، فعادة ما يزداد هذا الحجم في الدول المتقدمة مقارنة بالدول المتخلفة.

2- العوامل الاقتصادية:

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكينزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتقادي الارتفاع

التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.

أما في الاقتصاديات النامية التي تتميز بعدم مرونة جهازها الإنتاجي أو بمعنى آخر عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب وذلك بسبب عدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة، أو عدم كفايتها، ولوجود نقص عنصر العمل الفني ورؤوس الأموال مما يجعل عرضها غير مرن ويحيل بعض قطاعات الاقتصاد القومي الحيوية إلى أوضاع تمثل نقط اختناق تشبه عنق الزجاجة تحد من نمو الإنتاج، وعليه يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين، لأنه بعد هذا الحد سوف ترتفع الأسعار وتتدهور قيمة النقود.

3- العوامل المالية:

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد مالياتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة،

أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدوداً، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

ويقصد بالمقدرة المالية القومية: قدرة الاقتصاد القومي (أي الدخل القومي) على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من: الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية.

وتتمثل الطاقة الضريبية أهم عناصر المقدرة المالية القومية، ويقصد بالطاقة الضريبية القومية أو ما يعرف بالمقدرة التكاليفية القومية أي قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية أو بمعنى آخر تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب.

الباب الثالث الموازنة العامة

* تمهيد:

الموازنة في الأصل تعني حقيبة النقود، ثم أطلقت علي الحقيبة الجديية الصغيرة التي كان يحملها معه وزير المالية في بعض الدول مثل بريطانيا وهولندا، والتي كان يحضرها معه سنويا وبداخلها بيان الحكومة فيما يتعلق بإمكانيات الدولة واحتياجاتها، ثم تطور استعمالها حتى أصبح معناها: الوثائق التي تحتويها الحقيبة وهي الخطة المالية الخاصة بالدولة، وفي الوقت الحاضر أصبحت الموازنة تأخذ أهميتها أكثر فأكثر لكونها تؤثر في السياسة المالية للدولة، ولكونها أكثر فاعلية في مجالات التخطيط والرقابة والمتابعة وتقويم الأداء واتخاذ القرارات وللمساءلة المحاسبية في ظل التعقد الكبير والتطور التقني الهائل في ظل عالمنا المعاصر.

والبداية من موافقة ممثلي الشعب علي فرض الضرائب ثم امتدت إلى مناقشة استعمال المبالغ المحصلة منها في أوجه الإنفاق المختلفة ثم أصبحت موافقتهم علي الجباية والإنفاق دورية تتجدد كل سنة، لتخرج الموازنة العامة بمفهومها الذي وضعتة انجلترا التي

تحقق فيها فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وسبقت غيرها من الدول المعاصرة إلى تحقيق الوحدة السياسية، لتجيب بعدها فرنسا حيث اقتبست الموازنة بمفهومها الحديث وبنيتها علي أسس علمية واضحة، لتتنقل الفكرة بعد ذلك من إنجلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى.

ولمعرفة المزيد حول هذا الموضوع سنتناوله في فصلين :

الفصل الأول : التعريف بالموازنة العامة

الفصل الثاني : خصائص ومبادئ ومراحل إعداد الموازنة العامة

الفصل الأول التعريف بالموازنة العامة

تعد الموازنة العامة المرحلة النهائية والتي من خلالها تبين النفقات والإيرادات ولمعرفة المزيد حول مصطلح الموازنة العامة سنتناول ذلك في أربعة مباحث كالتالي :

- المبحث الأول : موازنة عامة أم ميزانية عامة
- المبحث الثاني : تعريف الموازنة العامة
- المبحث الثالث : الفرق بين الموازنة وما قد يتشابه معها

من مصطلحات

- المبحث الرابع : تاريخ تطور الموازنة العامة
- المبحث الخامس : أهمية الموازنة العامة

المبحث الأول موازنة عامة أم ميزانية عامة

يستخدم اصطلاحا الميزانية العامة، والموازنة العامة بشكل مترادف ويؤيدان نفس المعنى ونفس المدلول في مؤلفات وكتب المالية العامة، ويسمى الجهاز الإداري الذي يشرف ويتولى إعداد الموازنة العامة أو إدارة الموازنة العامة بالجهاز المركزي للموازنة العامة أو دائرة الميزانية العامة.

ويحاول بعض الأكاديميين التمييز بين كلمة الموازنة والميزانية فيربط مفهوم الموازنة بالدولة وأن كلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (BUDGET) باللغة الإنجليزية وهي تقدير نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة.

بينما اصطلاح الميزانية مرتبط بالمنشآت والشركات والمؤسسات، ففيها يستعمل اصطلاح الميزانية العامة والذي يقابله اصطلاح (BALANCE SHEET) باللغة الإنجليزية، وفي واقع الأمر فإن الميزانية العامة عبارة عن كشف بالمركز المالي للشركة أو المنشأة في لحظة زمنية معينة، وتحوي على موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين.

وكلمة موازنة مشتقة من وزن بين الشئيين موازنة بمعنى ساوى أو عادل، وتوازن الشئان بمعنى تساويا في الوزن .
وكما جاء في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي فإن التوازن بين الإيرادات والنفقات أمر في غاية الأهمية ويدل على سلامة وضع الدولة اقتصاديا وسياسيا، وأن لا تتجاوز النفقات الحكومية حجم الإيرادات، وأن تكون الموازنة متعادلة، ومن هنا وضعوا مبدأ توازن الموازنة العامة.

أما اصطلاح ومفهوم الميزانية، فهي كلمة معاصرة تم استخدامها من قبل الكتاب في العصر الحديث، وتداولت في العمل اليومي وبين العاملين في الجهاز الحكومي والعاملين في القطاع الخاص، ولم تكن معروفة، ولم تتقدم في العصور القديمة، وميزانية الدولة هي سجل تتعادل فيه موارد الدولة مع نفقاتها.

فكلمة (BUDGET) مشتقة من الكلمة الفرنسية القديمة (BOUGETTE) والتي كانت تعني كيس صغير أو حقيبة، وقد استخدمت في بريطانيا لتدل على الحقيبة الحكومية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزية عند ذهابه إلى البرلمان، وكانت تحوي بداخلها على الوثائق المالية والأختام، وبيانات وزارة الخزانة واقتراحاتهم المتعلقة بنفقات وإيرادات الدولة، وتدرجيا تطور استخدام

هذه الكلمة لتعني الوثائق التي بداخل الحقيبة بدلا من الحقيبة
الجلدية، وهي الوثائق التي تحتوي على جداول للنفقات والإيرادات
التي تعرض على البرلمان للموافقة عليها، ومن هنا أصبح يقصد بها
المفهوم الحديث "موازنة عامة"

المبحث الثاني تعريف الموازنة العامة

الميزانية في معناها العام هي النفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة، أما بالنسبة لميزانية الدولة فهي الوثيقة التي تبين مجمل النفقات والإيرادات التي تعتزم الدولة تحقيقها خلال سنة، فالدولة هي التي تضع الميزانية وتنفذها بعد أن تصادق عليها السلطة التشريعية، وتجدر الإشارة إلى أن إيرادات الميزانية تستمد بالدرجة الأولى والأساسية من مختلف الفروع الاقتصادية، لذلك تعتمد الدولة على تقوية تلك الفروع بتوزيع الموارد بين الاستهلاك العام أي إشباع الحاجات من الخدمات و بين الاستثمار أي تحقيق تراكم رأس المال الضروري لنمو الاقتصاد، وقد جرت العادة أن تقدم كل وزارة ميزانيتها الخاصة التي هي جزء من الميزانية العامة.

وتسجل الميزانية فائض إذا كان مجموع الإيرادات من الضرائب وأمثالها يزيد على مجموع النفقات النهائية، وتسجل عجزا إذا لم تستطع تغطيتها، أما إذا تساويا فالموازنة تكون في مرحلة توازن.

يمكن تعريف الميزانية على أنها: "توقع وإجازة للنفقات العامة

والإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة".

وقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة: "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعباءها".

وترى الأدبيات المالية أنه "يجب أن ينظر للموازنة كوثيقة تحوي كلمات وأرقاماً، وتقترح نفقات لأغراض وبنود معينة أو كسلوك مقصود أو تنبؤ لتحقيق أهداف وسياسات معينة، أو كسلسلة من الأهداف كل لها تكاليف محددة، أو كجهاز وأداة للاختيار من بين بدائل الإنفاق أو كخطة، أو كعقد بين البرلمان والسلطة التنفيذية أو كمجموعة للالتزامات متبادلة ورقابة متبادلة، وتجدر الإشارة إلى أننا نفهم الموازنة وسيلة لتغطية السياسات المالية للحكومة، وأنها مؤشر لبرنامج الحكومة المالي، أو هي برنامجها العملي معبرا عنه بالأرقام، وليست الموازنة مجرد أرقام كما قال (جلادستون): "ليست الموازنة أرقاماً حسابية ولكن بوسائل متعددة تغوص إلى أعماق أو لجذور رفاهية الأفراد، وعلاقات الطبقات وبالإضافة إلى ذلك فإن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية".

ويعرف الفكر المالي الحديث الميزانية العامة بعدة تعريفات تصب كلها في بوتقة واحدة وتشمل عناصر وموضوعات وأفكار متشابهة، ومن هذه التعريفات :

- إن الميزانية العامة عبارة عن بيان تقدير معتمد لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية عادة تقدر بسنة.

- بيان تقديري مالي لما يمكن للحكومة أن تنفقه أو تجنيه خلال سنة.

- عبارة عن وثيقة تتضمن نفقات الدولة وإيراداتها عن مدة عادة ما تقدر بسنة تعدها الحكومة وتحصل على إجازتها من قبل السلطة التشريعية.

وبتحليل هذه التعاريف نجد أن الميزانية العامة تتعرض لنشاطات الدولة وإيراداتها المالية، والتي من المنتظر تنفيذها خلال مدة زمنية مستقبلية غالباً ما تقدر بسنة.

هذا ولا يشترط أن تتوافق السنة الميلادية مع السنة الميزانية، فقد تبدأ السنة المالية في بداية السنة الميلادية وتنتهي بنهايته، أو تبدأ في الأول من يوليو وتنتهي في الثلاثين من يونيو، أو تبدأ من الأول من مارس وتنتهي بنهاية فبراير، أو تبدأ في سبتمبر وتنتهي بنهاية أغسطس.

أي أنه لا توجد قاعدة عامة لتحديد بداية ونهاية السنة المالية، وإنما يتوقف توقيت بدايتها ونهايتها مالياً على قدرة

الدولة على تحديد توقعات الإيرادات والنفقات ونتائج الأعمال
الخاصة بالعمليات الاقتصادية وفقا لما استقر عليه العرف
المالي في الدولة.

المبحث الثالث الفرق بين الموازنة وما قد يتشابه معها من مصطلحات

مصطلح الموازنة العامة قد يتشابه مع كثير من المصطلحات ، ونظراً لأن له من الخصوصية التي يمكن أن يفترق بها عن غيره ، فسنتناول ذلك بالتفصيل على الوجه التالي:

أولاً: الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

ثانياً: الموازنة العامة والحسابات القومية.

ثالثاً: الموازنة العامة والموازنة القومية.

رابعاً: الموازنة العامة والحساب الختامي.

خامساً: الموازنة العامة والموازنة الخاصة.

سادساً : الموازنة العامة والموازنة النقدية.

أولاً: الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

يعرف ميزان المدفوعات بأنه (جدول يعرض بشكل شامل عمليات التبادل الاقتصادية والتجارية والمالية بين بلدها والعالم الخارجي خلال فترة معينة تكون عادة سنة واحدة، ويتكون هذا الحساب من مجموعة حسابات هي الميزان التجاري وحساب الخدمات وحساب المدفوعات التحويلية، وهذه الفقرات الثلاثة تشكل

ما يسمى بالحساب الجاري إضافة الى أن هناك حساب رأس المال وحساب فقرة الموازنة، وبذلك يتكون الحساب النهائي لميزان المدفوعات ومن خلاله يظهر الفائض أو العجز في ميزان المدفوعات.

بعبارة أخرى يمثل السجل المنظم لحقوق الدولة وديونها بالنسبة للدول الأخرى والناشئة عن المبادلات الاقتصادية المختلفة التي تتم خلال فترة معينة.

وبذلك يختص ميزان المدفوعات بتسجيل مستحقات للبلد وما عليه نتيجة حركة السلع والأموال بمختلف وجوهها خلال سنة مع العالم الخارجي وهذا السجل لا يحتاج الى إذن وأرقامه فعلية ومحتواه وأغراضه تختلف عن الموازنة العامة.

ثانياً: الموازنة العامة والحسابات القومية :

إن الحسابات القومية أو حسابات الدخل القومي وهي فكرة حديثة يقصد بها الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادي للمجتمع ككل خلال فترة ماضية سنة في الغالب، وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلاً والخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه، وتقيد دراسة الحسابات القومية عند وضع الموازنة القومية .

وهي تمثل عمليات الإنتاج والدخل والإنفاق والادخار والاستهلاك والاستثمار على المستوى القومي وتعطي ملخصاً جامعاً لحسابات الأرباح والخسائر لقطاعات المنتجين والمستهلكين والحكومة وخلاصة تعاملهم مع العالم الخارجي.

أما الموازنة العامة فلا تظهر سوى نفقات الدولة وإيراداتها خلال الفترة الحسابية أي تظهر حسابات الحكومة التي لا تمثل سوى جزء من حسابات الدخل القومي.

وبالرغم من اختلاف خصائص الموازنة وقواعدها عن خصائص وطرق حسابات الدخل القومي إلا أن العلاقة بين الموازنة العامة وحسابات الدخل القومي علاقة وطيدة ليس لكون إنفاق الدولة هو جزء من الإنفاق الكلي ولكن بسبب العلاقة النسبية التي لا زالت محط اهتمام المخططين والمعنيين بقضية التنمية، نتيجة للآثار الكبيرة التي يحدثها الإنفاق العام (الجاري والاستثماري) على حركة ونمو القطاعات الاقتصادية، ولما لدور الحكومة في عملية توجيه الاستثمار والادخار والاستهلاك ونمط الإنتاج في القطاعات الاقتصادية المختلفة إضافة لتأثيرها التضخمي والسعري والتشجيعي وذلك من خلال مشتريات الحكومة من سلع للإنتاج أو الاستهلاك.

ثالثاً: الموازنة العامة والموازنة القومية.

الموازنة القومية أو الاقتصادية يقصد بها: مجموعة من

التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي لبلد معين بقطاعيه العام والخاص وعلاقاته الداخلية والخارجية خلال مدة قادمة هي سنة في الغالب أي إنها تضم تقديرات النفقات والإيرادات المتوقعة للأمة كلها حكومة وأفراد خلال مدة قادمة.

وعلى الرغم من أن كلا الموازنتين تمثل تقديرات لعام مقبل، إلا أن الموازنة القومية لا تعدو إلا أن تكون توقعا وتقديرا فقط ليس بحاجة لاعتماد من السلطة التشريعية وهي تعكس مختلف وجوه النشاطات الاقتصادية على مستوى المجتمع ككل وهي بذلك تعتبر أكثر شمولاً في معناها من الموازنة العامة.

أما الموازنة العامة فنقتصر على وجوه نشاط الدولة وحدها وبذلك لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتماد البرلمان لها .

أي أن الموازنة العامة هي توقع وإجازة بينما الموازنة القومية ليست إلا توقعا دون إجازة التصديق.

مما تقدم يتضح أن الموازنة القومية لا يمكن أن تتطابق مع موازنة الدولة ولا يمكن أن تحل محلها، وإنما تؤلف الموازنة القومية البيانات الأساسية التي يمكن الاستعانة بها في إعداد موازنة الدولة.

فالموازنة القومية تحتوي على عنصرين، العنصر الأول يتمثل بالنفقات القومية (النفقات الكلية) (على مجموع الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو أن يدخرها المجتمع، بينما تشمل الإيرادات القومية نتائج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه).

ومقارنة العناصر التي تتألف منها الموازنة القومية يساعد الدولة في إعداد سياستها الاقتصادية بصفة عامة وموازنة الدولة بصفة خاصة إذ لا بد من الأخذ بهذه البيانات الواردة في الموازنة القومية بعين الاعتبار لتكون لدى الحكومة فكرة واضحة عن الحياة الاقتصادية القومية بحيث لا تكون قرارات الحكومة التي تتخذها بشأن الموازنة العامة ذات تأثير سلبي على النمو والتطور الاقتصادي للدولة .

رابعاً: الموازنة العامة والحساب الختامي.

الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي أنفقتها الدولة وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المنصرمة متبعا في هذا التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في موازنة الدولة.

وبذلك فإن الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة في كل شيء فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة فيهما، إذ أن الأرقام في موازنة الدولة تكون تقديرية في حين الأرقام في الحساب الختامي تكون فعلية، إذن فإن لكل موازنة من موازنات الدولة حساباً ختامياً.

إن لإعداد الحساب الختامي للدولة أهمية فهو وسيلة المراجعة للتأكد من التزام الدولة بتنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من نفقات وأداة لمتابعة البرامج والسياسات المعتمدة من قبل السلطة التشريعية ووسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في إعداد موازنات الدولة للسنوات القادمة إضافة إلى أنه يعد أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي وهو أسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراساتها لوضع الوسائل اللازمة لمعالجتها.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن إعداد الحساب الختامي للدولة يثير مشكلة معالجة المبالغ التي يستحق على الحكومة دفعها خلال السنة ولكن الدفع الفعلي لهذه المبالغ لا يتم إلا في السنة التالية أو المبالغ التي تستحقها للدولة خلال السنة ولكن المدين لا يقوم بدفعها فعلا للدولة إلا في السنة المالية التالية. هل يتم احتساب هذه المبالغ ضمن المبالغ المنفقة أو المحصلة خلال السنة المالية أو يتم احتسابها ضمن نفقات أو إيرادات السنة التي تم فيها الدفع الفعلي. والواقع أن معالجة هذه المبالغ تختلف من دولة إلى أخرى ويتوقف على الأساس المحاسبي المتبع في كل دولة وبهذا الصدد هناك طريقتان، الطريقة الفرنسية وهي قائمة على أساس الاستحقاق، والطريقة الإنجليزية وتخضع للأساس النقدي.

1- أساس الاستحقاق.

بموجب هذه الطريقة يتضمن الحساب الختامي جميع الإيرادات التي تستحق الحكومة خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ التحصيل الفعلي وعلى جميع المبالغ التي استحققت على الحكومة حتى ولو لم تدفع فعلا خلال السنة، فالحساب الختامي وفق هذه الطريقة يسجل كل الحقوق والالتزامات التي نشأت للدولة أو عليها في خلال السنة المالية.

ويمتاز هذا النظام بإظهاره للصورة الحقيقية لموارد الدولة ونفقاتها خلال العام، ولكن تطبيق هذه الطريقة يتطلب أن تظل الحسابات مفتوحة بعد نهاية السنة المالية حتى يتم تسوية كافة المقدمات والمستحقات وهذا يتطلب فترة طويلة جدا تظل الحسابات فيها مفتوحة وقد تتداخل هذه الحسابات بنتائج السنوات وبالضرورة الاحتفاظ بحسابات كل سنة مالية منفصلة عن الأخرى، مما يؤدي إلى إرباك العمل وتأخير صدور الحسابات الختامية للدولة. وقد تم إتباع هذه الطريقة في فرنسا مما أدى إلى تأخير صدور الحساب الختامي للسنة المالية (1905) في سنة (1912) وقانون الحساب الختامي للسنة المالية (1907) في سنة (1921) مما اضطر فرنسا إلى العدول عن هذا النظام إلى طريقة الأساس النقدي.

2- الأساس النقدي.

بموجب هذه الطريقة يتضمن الحساب الختامي للدولة الإيرادات التي حصلت فعلا والنفقات التي دفعت فعلا خلال السنة المالية بغض النظر عما إذا كانت هذه المبالغ تخص هذه السنة أو السنوات السابقة أو حتى سنوات قادمة، فالحساب الختامي وفق هذه الطريقة يكون لحركة الصندوق

من مدفوعات ومقبوضات نقدية وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها
وبالإمكان إظهار الحساب الختامي للدولة بمجرد انتهاء السنة
المالية.

ومن عيوب هذه الطريقة عدم إظهارها للصورة الحقيقية
للنشاط الاقتصادي خلال السنة ومن ثم عدم صلاحية هذه
الطريقة في إجراء الدراسات المقارنة بين السنوات المالية.
وضرورة الإشارة الى أن إلغاء بواقي الاعتمادات التي
لم تتفق خلال السنة يدفع الإدارات الحكومية الى الإسراف في
إنفاق هذه الاعتمادات قبل حلول نهاية السنة المالية.

خامساً: الموازنة العامة والموازنة الخاصة.

تقوم المشروعات الخاصة وكذلك المشروعات العامة بإعداد الموازنة السنوية التي تتضمن حساب الموجودات ومطلوبات المشروع في تاريخ معين نتيجة لعملياتها التي تمت خلال فترة معينة انتهت وفقاً لقواعد ومبادئ محاسبية. في حين أن الموازنة العامة تتضمن تقديرات لفترة زمنية مقبلة إضافة إلى إنها لا تعطي تقييماً لموجودات ومطلوبات الدولة في تاريخ معين بل تعطي تقديراً لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة زمنية مستقبلية هي السنة في الغالب.

وبذلك تمتاز الموازنة العامة بجانب من التعقيد والدقة إذ لا بد من التصديق والاعتماد والإجازة من قبل السلطة التشريعية قبل البدء بتنفيذها.

في حين موازنة المشروعات لا تحتاج إلى كل ذلك، أي توضع الموازنة ويتم تنفيذها بدون أن يكون هناك إذن أو يكون الإذن من قبل الإدارة أو من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين في المؤسسة. وفي هذا الجانب التنظيمي تختلف عن الموازنة الخاصة التي تمتاز بالمرونة ولا سيما في نقل

الاعتمادات بين أبواب الموازنة التي يتم الموافقة عليها وتصديقها من قبل مجلس الإدارة. وبذلك تكون الموازنة العامة للدولة أشمل وأوسع وذات أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية قد لا تهدف إليها الموازنة الخاصة.

سادساً: الموازنة العامة والموازنة النقدية :

يقصد بالموازنة النقدية: النظام الحسابي الذي يوضح الأرقام التقديرية لنفقات الدولة ومتحصلاتها من النقد الأجنبي خلال فترة معينة تكون في الأغلب سنة، وقد أخذ بهذا الأسلوب كثير من الدول خاصة الدول التي تعاني نقصاً من النقد الأجنبي حتى تتمكن من التأكد من حسن استخدام مواردها من هذا النقد وحتى تستطيع أن تواصل دفع عجلة التنمية للأمام أو أن النقد يستخدم لاستيراد الحاجات الضرورية من السلع التموينية أو الغذائية .

المبحث الرابع تطور فكرة الموازنة العامة

في العصور القديمة لم تكن مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الحاكم، فقد كانت تختلط ماليتهما معا، بحيث ينفق الملك أو الحاكم على الدولة كما ينفق على أسرته.

تعتبر فكرة إعداد موازنة نفقات وإيرادات الدولة عن فترة مقبلة وبالصورة التي هي عليه حاليا فكرة حديثة العهد، إذ يرجع تاريخها إلى عام 1628م بإنجلترا، عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) والإذن للملك شارل الأول في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة وإلى سنة 1789م في فرنسا.

وقد تطورت فكرة الموازنة من خلال تقرير مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من السلطة التشريعية (نواب الأمة) وبعد ذلك طالب النواب بضرورة الرقابة على كيفية إنفاق حصيلة الضريبة (المال العام) ومناقشة الفكرة تدريجيا بحيث أصبح من حق نواب الأمة مناقشة كافة الإيرادات والنفقات الخاصة بالدولة، ومن ثم الرقابة المستمرة على المال العام.

في الواقع الموازنة العامة للدولة تقتصر في مفهومها التقليدي على إيرادات الدولة ومصروفاتها وأن تتعادل المصروفات والإيرادات سنويا بصورة دقيقة، ولم يكن للموازنة أي تأثير على حوافز الأفراد في سبيل توجيه نشاطهم في اتجاه معين، و هذا ما كان يسمى بالموازنات الحيادية .

ولكن بعد التطورات والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المعاصرة التي أدت إلى تغيير دور الدولة وواجباتها أصبحت الموازنة كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والمالي والاجتماعي وأطلق عليها الموازنات التدخلية، وقد لجأت بعض الدول إلى نظرية الموازنة الدورية، خروجاً على مبدأ سنوية الموازنة أخذة في الاعتبار الدورات الاقتصادية من مراحل ركود وكساد وازدهار، وتهدف الموازنة الدورية إلى عدم النظر إلى كل موازنة سنوية على حدى بالاستقلال عن موازنات السنوات المالية الأخرى بل ينظر إلى الموازنة السنوية من خلال علاقاتها بالموازنات التي سبقتها والتي شملتها تبعا للدورات الاقتصادية، والهدف من ذلك الحد من خطر الأزمات الدورية، والمحافظة على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ففي سنوات الازدهار حيث تزداد إيرادات الدولة، يتجمع فائض الموازنة العامة في الخزنة العامة، ومن

إيجابيات هذا التجمع أنه في السنوات الكساد الاقتصادي والأزمات المختلفة، حيث تقل إيرادات الدولة، ويكون الاقتصاد بحاجة إلى المزيد من الإنفاق تقوم الدولة بالصرف الفائض والاحتياطي المالي الذي تم تجميعه في سنوات الازدهار من أجل تنشيط الحياة الاقتصادية والتجارية في المجتمع، و هكذا تتعاون السنين التي يتحقق فيها فائض مع السنين التي يتحقق فيها عجز من أجل استمرار التوازن الاقتصادي والاجتماعي و السياسي للدولة.

وقد مرت الموازنة الحديثة بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى:

كانت الجذور الأساسية لهذا التطور هي الصراع المستمر بين الملك والبرلمان، ولم تكلل الجهود التي تطالب بوضع حدود فيما يتعلق بالضرائب بالنجاح المطلوب إلا في حدود ضيقة جدا حيث وافقت السلطات الملكية في بريطانيا عام (1612م) علي وثيقة تنص علي ضرورة استشارة الشعب في أمر الضرائب قبل فرضها وجباتها، وكان ذلك فيما يخص الإيراد ورقابته ولم ينظر إلي كيفية الإنفاق، إذ ظلت تتمتع بكامل حريتها في التصرف علي الوجه الذي تريد دون رقيب أو حسيب.

وفي سنة (1628م) توصل نواب الشعب إلي حق المصادقة علي فرض الضرائب، حيث استطاع البرلمان البريطاني بواسطة " عريضة الحقوق " أن يلغي أي ضريبة مباشرة لم يوافق عليها علنا، بتقريره عدم مشروعية أي ضريبة ما لم يقرها البرلمان في عهد الملك شارل الأول.

وفي عام (1688م) قررت " وثيقة الحقوق " امتداد اختصاص البرلمان إلي مناقشة الإيرادات، حيث لم تقتصر سيطرة البرلمان البريطاني علي فرض الضريبة فقط، وإنما امتدت إلي جميع عناصر الإيرادات العامة، ومع نهاية القرن الثامن عشر كان من حق البرلمان اعتماد جميع الإيرادات العامة.

وبعد قرن لاحق اتبعت فرنسا بعض المبادئ المماثلة، حيث كان الصراع مستمرا بين الحكام وممثلي الشعب من حيث حقهم في اعتماد الإيرادات العامة والنفقات العامة حتى قيام الثورة الفرنسية عام (1789) وفي السنوات الأولى لقيام الثورة تحققت بعض الخطوات عن طريق التشريع المالي علي الرغم من أنها لم تحظ بالتنفيذ العلمي بسبب القلاقل المستمرة ومن ثم فإن التشريعات المالية لم يكن لها صفة الثبات والاستقرار.

المرحلة الثانية:

هذه المرحلة برز حق البرلمان البريطاني في مناقشة المصروفات العامة، حيث كان نواب الشعب يتعرضون لمناقشة الأوجه التي تنفق فيها حصيلة الضرائب عند الموافقة علي فرضها، وذلك في عام (1837) في عهد الملكة فيكتوريا، حيث ابتدأ البرلمان بمزاولة هذا الحق بمناقشة النفقات الاستثنائية (الحربية) التي تجبي من أجلها الضرائب غير العادية، ثم امتد تدريجيا ليشمل بقيه النفقات الأخرى .

وقد أورد الدستور الفرنسي حق البرلمان في مراقبة المصروفات علنا في عام (1791) فتبلورت في هذه المرحلة فكرة الرقابة علي العنصرين الهامين في الموازنة عنصرى النفقات والإيرادات، ليحدث نفس الشيء في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الثورة سنة (1776).

المرحلة الثالثة:

وهي مرحلة حق الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات، حيث اتسمت بتنظيم هذه الحقوق وتوحيدها ليمارسها البرلمان سنويا.

وفي الوقت الذي نجح فيه البرلمان في توطيد هذا الحق نشأت الموازنة الحديثة وبذلك يمكن القول بأن أسس الموازنة في

بريطانيا تبلورت مع تحرك رقابة البرلمان علي الملك، علي أن الموازنة في فرنسا لم تظهر في شكلها الحاضر شاملة لتقدير الإيرادات وتقدير النفقات عن السنة المقبلة إلا بعد سقوط نابليون وعودة الملكية في عام (1814) حيث تم في ذلك العهد وضع أهم القواعد التي يقوم عليها نظام الموازنة الحديثة.

ومن هنا أستقر العرف السائد اليوم بأن تقديرات الموازنة العامة لا تصبح نافذة المفعول ما لم تجزها السلطة التشريعية المعنية.

المبحث الخامس أهمية الموازنة العامة

للموازنة العامة للدولة أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال الفترة المالية، وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة، من خلال تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعهما وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة.

وبغض النظر عن أية بيانات تفصيلية أو اختلافات في التراكيب اللغوية بين هذه التعريفات، وربما غيرها، يمكننا إذا أمعنا النظر فيها أن نعثر على قاسم ومحور رئيسي مشترك بينهما، ولا يمكن لأي منها إهماله أو التنكر له، ويتمثل في أن الميزانية العامة تبرز دائما كتعبير عن خطة عمل معينة، ولهذا دلالاته الأساسية والهامة التي تجعل من وثيقة الميزانية العامة وثيقة هامة تستقطب اهتمام وفضول معظم المواطنين أو المهتمين بحياة الدولة والمجتمع المعني، وذلك على اختلاف فئاتهم وطوائفهم وأعمالهم واهتماماتهم.

فتتفق جميع نظم الحكم: الدكتاتورية، الديمقراطية، الرئاسية والنيابية، الاهتمام بتنظيم نفقاتها وإيراداتها العامة في صورة موازنة

عامة للدولة، إذ لا يتصور مطلقاً أن تسير المصالح العامة بشكل منتظم ومرضى دون تنسيق بين مختلف المرافق العامة. غير أنه من المؤكد أن للموازنة العامة للدولة أهمية من عدة جوانب هي:

أهمية سياسية خاصة:

في ظل الديموقراطيات النيابية حيث يشترط لتنفيذ الموازنة أن يعتمد مشروعها من جانب البرلمان، ويعتبر هذا الاعتماد بمثابة موافقة من ممثلي الأمة على خطة عمل الحكومة وعلى سياستها المالية والاقتصادية بصفة عامة.

أهمية من الناحية الاقتصادية:

في الدول التي تسعى إلى توجيه اقتصاداتها من خلال تخطيط الاستثمار والإنفاق إذ تغدو الميزانية حينئذ أداة أساسية من أدوات التخطيط الحكومي، ويتم ربطها بصورة واضحة بالخطة القومية للدولة بحيث يتم تحديد حجم الاستثمارات العامة وتوزيعها على مختلف أبواب وفصول الميزانية من واقع هذه الخطة، ومن الملاحظ بصفة عامة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية أن العلاقة بين الميزانية والخطة القومية آخذة في التوثيق في معظم دول العالم، فالدول ذات الاقتصاد الموجه تعتبر الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن

الاقتصادي والتنمية، بينما تنظر إليها الدول التي تأخذ بمبدأ التخطيط الشامل للاقتصاد القومي باعتبارها جزءاً أو شريحة من الخطط متوسطة أو طويلة الأجل الموضوعة من قبل أجهزة التخطيط المركزية.

من الناحية الإدارية والمحاسبية:

فإن الميزانية العامة للدولة تبدو على درجة كبيرة من الأهمية وخاصة فيما يتعلق بالإنفاق العام، ذلك أنه إذا كانت الإيرادات العامة تحصل طبقاً للقوانين الخاصة بها بغض النظر عن الأرقام المقدرة والمعتمدة لها في الميزانية بحيث يمتنع على محاسبي المرافق العامة صرف أي مبلغ إلا في حدود الأرقام والاعتمادات المقدرة، ووفقاً للأوضاع والتعليمات المالية المقررة .

وبالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية الميزانية تبدو واضحة من الناحية المحاسبية فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص يختلف من سنة إلى أخرى وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الميزانية.

من الناحية القانونية:

أن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وصدور قانون بربطها، غير أنه من الضروري أن ننبه في هذا المجال أن الميزانية تعتبر بالرغم من ذلك عملا إداريا محضا وليست قانونا فهي من حيث الموضوع لا تقرر قواعد عامة ودائمة مثلما هو الحال في التشريعات، وهي من حيث الشكل لا تعد أيضا تشريعا، إذ أنها لا تعدو أن تكون مجرد وسيلة تستخدمها الحكومة لتنظيم إيراداتها ونفقاتها خلال مدة محددة، أما الجانب التشريعي للميزانية فيقتصر على قانون ربطها وهو يعتبر عملا تشريعا من حيث الشكل فقط، نظرا لصدوره من السلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا محضا لأنه لا يحقق أية قاعدة عامة جديدة.

ومن المقرر في هذا الشأن أن قانون ربط الميزانية لا يعطي للحكومة أي سلطة أو حق لم يكن مقررا لها من قبل بمقتضى القوانين السارية، ومن ثم فإنه ينبغي ألا يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها في قانون قائم فعلا.

وباختصار يمكن القول إن الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة، والنفقات العامة وإنما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي، والأداة الرئيسية، التي يمكن من طريقها تحقيق أهداف الدولة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الثاني مبادئ وخصائص ومراحل إعداد الموازنة العامة

ثمة مجموعة من المبادئ والخصائص التي تستقل فيها الموازنة العامة عن غيرها من باقي الحسابات الأخرى ، كما أن الموازنة العامة نظراً لخطورة الأمور المترتبة عليها حيّطت بسياج حتى تخرج إلى حيز التنفيذ وما بعدها ، وزيادة في الايضاح سنلقي

الضوء على ذلك من خلال ثلاثة كالتالي :

- المبحث الأول : مبادئ الموازنة العامة
- المبحث الثاني : خصائص الموازنة العامة
- المبحث الثالث : مراحل إعداد الموازنة العامة

المبحث الأول المبادئ العامة للموازنة

ظهرت عدة مبادئ أو قواعد أثناء التطور التاريخي لعمل الموازنة العامة تحكم تحضير الموازنة . والهدف من هذه المبادئ أن تكون الموازنة في صورة واضحة ومحددة أمام المجلس التشريعي من حيث أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات.

وبالرغم من أن بعض هذه القواعد أخذت تفقد أهميتها نتيجة لتطور الفكر والواقع الماليين. ومع ذلك لازالت ذات أثر كبير .

وتتلخص المبادئ العامة للموازنة في الآتي :

- 1- وحدة الموازنة.
- 2- سنوية الموازنة.
- 3- عمومية الموازنة .
- 4- توازن الموازنة .

أولاً : وحدة الموازنة

يقصد بوحدة الموازنة أن تدرج كافة النفقات العامة والإيرادات العامة المتوقعة خلال العام المقبل في وثيقة واحدة -أي في موازنة واحدة- ومعنى ذلك عدم وجوب تعدد الموازنات الدولية. وهذا هو المقصود بوحدة الموازنة للدولة، ولا يعد خروجاً على هذه القانون أن

توجد موازنات خاصة بأشخاص معنوية غير الدولة كالمحافظات
مثلا .

وتظهر أهمية هذه القاعدة في الناحية السياسية والناحية
المالية والاقتصادية .

فمن الناحية السياسية تسهل الرقابة المالية للبرلمان التي
يمكن أن تكون فعالة لوحدة الموازنة المقدمة، أما إذا تعددت
الموازنات فإنه يصعب إجراء هذه الرقابة ويصبح شرط موافقة
المجلس التشريعي أمرا صوريا.

ومن الناحية المالية والاقتصادية تسهل هذه القاعدة من
معرفة المركز المالي للدولة وذلك بمقارنة النفقات العامة في
مجموعها والإيرادات العامة في مجموعها وبذلك يتضح بدقة فيما إذا
كان هنا وجود لعجز فيمكن إيجاد حل له، وإما فائض فينظم حسن
استخدامه.

كذلك تمكن وحدة الموازنة من تحديد نسبة النفقات العامة أو
الإيرادات العامة إلى الدخل القومي لوجود الأرقام في وثيقة واحدة،
وهذا الأمر يصعب التحقق منه إذا تعددت الموازنات التي قد تتداخل
أرقامها البعض في البعض الآخر.

وبالرغم من أهمية الاعتبارات التي تقوم عليها قاعدة وحدة الموازنة إلا أن الفكر والواقع الماليين أديا إلى الخروج علي تلك القاعدة في شكل تعدد الموازنات حيث يوجد إلى جانب الموازنة الرئيسية موازنات أخرى أهمها ما يلي :

أ- الموازنات غير العادية :

يبرر بعض الكتاب وجود الموازنات غير العادية بوجود نفقات غير عادية مثل نفقات المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي تقوم بها الدولة وبالتالي يجب أن تواجه هذه النفقات بمصادر إيرادات غير عادية تتحصل في القروض والتمويل التضخمي .

وقد أخذت كثير من الدول بهذا النظام، ولكن هناك اتجاها نحو ضعف أهميتها كنتيجة حتمية للتطور الذي حدث في تطبيق الدولة التي انتقلت من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة بل وانتقلت إلى الدولة المنتجة.

وإذا كانت مصر قد عرفت الموازنة الملحقة التي تقررت لبعض المصالح العامة مثل الإذاعة والتلفزيون وغيرها فانه اعتبارا من موازنة 1964/63 أدمجت الموازنات الملحقة في موازنة الخدمات وأصبح لا يوجد في الوقت الحاضر موازنات ملحقة.

ب- الحسابات الخاصة للخزانة :

وهى حسابات تمسكها الخزانة تقيد فيها أموال لا تعد موارد عامة وخروج أموال لا تعد نفقات عامة. وعلى سبيل المثال المبالغ التي يدفعها مقاولو الأشغال العامة كتأمين لضمان أداء العمل بكفاءة معينه، وفي أوقات معينه. فهذه المبالغ عند استلامها لا تشكل موارد عامه، وعند ردها لا تشكل نفقات عامة.

والأصل أن الحسابات الخاصة بالخزانة لا تمثل استثناءً على قاعدة وحدة الموازنة إذ لا تتضمن هذه الحسابات مبالغ تعد في حكم الإيرادات العامة أو النفقات العامة .

ولخطورة هذا النوع خاصة إذا عرفنا انه لم يكن يخضع لرقابه البرلمان فقد اضطر المشرع إلى إلغاء جزء كبير من الحسابات وضمها إلى الموازنة العامة .

ثانياً: قاعدة سنوية الموازنة:

يتم اعداد الموازنة لفتره مستقبليه من الزمن . وقد استقر على تحديدها بعام. وذلك حتى تتفق وظروف الايرادات العامة والنفقات العامة وما استقر عليها من تحديد الحسابات خاصة حسابات الدخل القومي.

وإذا وضعنا في الحسبان أن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتا وجهدا كبيرين ليس من السهل عملا أن يتكرر خلال فترة قصيرة من الزمن.

كذلك لو طالت مدة الموازنة عن سنة كاملة لأصبح من العسير وضع تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة لبعض الوقت بين إجراء التقديرات وتحققها .

كذلك من الزاوية السياسية فان فترة السنة تعتبر ملائمة ومناسبة إذ لو طالت المدة عن سنة لضعفت رقابة البرلمان بالنسبة للحكومة وتصرفاتها التي تمت .

ولو قصرت المدة عن سنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقه ومعطله لأعمال المصالح العامة.

لكل ما تقدم فقد جرى العرف المالي على تحديد مدة الموازنة بسنه.

ولقد نص دستور جمهورية مصر العربية في المادة 115 فقرة 3 على تحديد مدة الموازنة بسنة وترك للقانون تحديد بداية ونهاية السنة المالية ولهذا كثيرا ما كانت تبدأ في يناير وتنتهي في ديسمبر ثم سرعان ما تعود إلى اعتبار السنة تبدأ من يوليو وتنتهي في آخر يونيو .

ويرتبط بتحديد بداية السنة المالية مسألة هامه ألا وهى الطريقة التي تتبع في قيد الحساب النهائي للسنة المالية. وتظهر الأهمية في أنه كثيرا ما تنقضي السنة المالية دون أن يتم تحصيل كافة الإيرادات أو إنفاق كافة الاعتمادات والتي حدث ارتباط بها قبل نهاية السنة المالية .

فكيف اذا يتم قيد الحسابات المتعلقة بالسنة المالية

بعد انقضائها؟

توجد طريقتان لقيد الحساب النهائي للسنة المالية :

الأولى : طريقة حساب الخزانة .

الثانية : طريقة حساب التسوية .

الأولى: طريقة حساب الخزانة .

تبعاً لهذه الطريقة لا يتمثل الحساب النهائي للموازنة إلا الإيرادات التي تم تحصيلها بالفعل والنفقات التي تم إنفاقها فعلاً خلال نفس السنة.

وعلى ذلك فإن ما لم يتم تحصيله بالفعل يرحل إلى موازنة السنة القادمة، وما لم ينفق بالفعل من الاعتمادات المخصصة يتم إلغاؤه ولا يجوز أن يصرف بعد ذلك إلا بعد اعتماده مره أخرى فى اعتمادات السنة القادمة.

ويعاب على هذا النظام أنه يسرع إهمال حسابات السنة المالية مع ما يترتب على ذلك من عيب يظهر في اتجاه كل من لديه اعتماد من المصالح الحكومية في إنفاق كل ما لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية حتى ولو أنفق في غير موضعه رغم أن ذلك إسراف لا داعي له .

وقد تعمل الحكومة حبا في إعطاء صورته متوازنة للحساب المالي إلى تأخير الوفاء بجزء من ارتباطاتها المالية . والنتيجة أن هذا النظام لا يصور المركز الحقيقي للحكومة أثناء السنة المالية .

الثانية: طريقة حساب التسوية.

وتبعاً لهذه الطريقة يتم قيد كفاه الإيرادات والنفقات التي ترتبت على تصرفات اتخذت أثناء السنة المالية وذلك دون النظر عن التاريخ الذي يتم فيه فعلاً تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .

وتمتاز هذه الطريقة بأنها تعطي فكره صحيحة عن نشاط الدولة خلال السنة المالية.

ولكن يعيب عليها أن الحساب النهائي قد يبقى مفتوحاً مدة طويلة ولا تظهر نتيجته على وجه السرعة.

- الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة :

يرد على قاعدة ثانوية الموازنة عده استثناءات ترجع إلى تطور وظيفة الدولة نفسها من دوله حارسة إلى متدخلة ثم إلى دوله منتجه وهذا التطور استدعى بدوره تدخل الدولة عن طريق التأثير في النواحي الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهداف عديدة سبق الإشارة إليها عند دراسة النفقات العامة ومدى تطورها . وتستخدم الميزانية العامة كأداة لهذا التدخل والتأثير.

وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن مبدأ سنوية الموازنة كما لم يؤدي إلى إلغاءه كلية .

* واهم الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة:

1- موازنة الدورة الاقتصادية :

يعرف النظام الرأسمالي تقلبات اقتصادية في صورة رخاء وفترة كساد ويطلق على كل فترة الرخاء وفترة الكساد التي تعقبها اسم الدورة الاقتصادية وتستمر عادة فترة ما بين 7 إلى 10 سنوات وأمام تعاقب الدورات الاقتصادية فكر بعض الاقتصاديين بعمل موازنة عامة تستمر فترة الدورة بحيث تقوم الدولة من

خلالها بالتدخل للتقليل من الطلب الفعلي إلى الحد الذي يكفي
بالسكان تشغيل الطاقة الإنتاجية بأكملها خشية ظهور التضخم.
ويتحقق ذلك عن طريق العمل لزيادة الإيرادات العامة عن
النفقات العامة وتكوين احتياطي يوضع في صندوق خاص. وفي
فترة الكساد تقوم الدولة بالتدخل لتنشيط الطلب الفعلي إلى الحد
الذي يسمح بتشغيل الطاقة الإنتاجية بأكملها عن طريق زيادة
النفقات العامة .

وتستطيع الدولة مواجهة هذه الزيادة في الإنفاق العام من
خلال الفوائض التي حققتها الدولة أثناء فترة الرخاء والتي من
المفروض أن تكون مودعه في صندوق خاص.

بل ويمكن لها أن تلجأ إلى القروض العامة عند الاقتضاء
والضرورة ولقد طبقت السويد هذا الأسلوب في عام 1937 .
ولم تنتشر هذه الطريقة في الاقتصاديات العالمية

2- موازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية :

توجد مشروعات تقوم بها الحكومة تستغرق أكثر من سنة وقد تستمر عدة سنوات وتأخذ في العصر الحاضر صورة برامج الخطة الاقتصادية والاجتماعية والتي أصبحت ظاهرة العصر الحديث حتى في الدول الرأسمالية .

لهذا تضع الدولة موازنة نقدية لتنفيذ الخطة تغطي سنوات الخطة الاجتماعية والاقتصادية. وغالبا تتخذ الموازنة العامة البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبله لتحقيق الأهداف الواردة في الخطة، ويتطلب تنفيذ هذا البرنامج اعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذ المشروعات الواردة فالخطة والتي يقع عبء تنفيذها على الدولة رغم أن هذا التنفيذ يجاوز موازنة العام الواحد الأمر الذي يجعل من اللازم إدخال تعديلات على صفة السنوية التي تتصف بها موازنة الدولة .

ويتم ذلك بأحد الطريقتين :

1- الاعتمادات بالارتباط:

وتبعا لهذه الطريقة يتم قيد كافة المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في السنة الأولى للخطة وهذا يسمح للسلطة التنفيذية

من الناحية القانونية بالارتباط على تنفيذ المشروعات التي
يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلي لكافة نفقاتها.

ثم يقيد في موازنات السنوات التالية مبالغ الاعتمادات
التي تعهدت الإدارة بالفعل على دفعها خلال كل سنة مالية وهذه
الطريقة قليلة الانتشار .

2- طريقة القانون ببرنامج :

وعلى ضوء هذه الطريقة يوضع برنامجا ماليا يغطي
سنوات الخطة وتوضع في هذا البرنامج كافة الاعتمادات اللازمة
لتنفيذ هذا البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة.

ويقوم المجلس النيابي بالموافقة على هذا البرنامج بشكل
منفصل عن الموازنة . ولكن بعد الموافقة عليه يتم الإدراج في
الموازنة العامة مبالغ الاعتمادات المدرجة في البرنامج المالي
والتي سبق الموافقة عليها والتي تخص السنة المالية التي تشملها
الموازنة العامة.

أي أن تنفيذ مشروعات الخطة الاجتماعية والاقتصادية
يتم تقسيمها على مراحل سنوية يخصص لكل منها اعتماد مالي
يتم قيده في الموازنة العامة لكل سنة من هذه السنوات.

ثالثاً : عموميه الموازنة:

يقصد بعموميه الموازنة أن تدرج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة العامة، بحيث لا يسمح بخصم نفقات أي مصلحة عامة من إيراداتها وبحيث لا يخصص أي نوع من الإيرادات بذاته لوجه معين من أوجه النفقات العامة . وهذه القاعدة تقوم على الفكرتين الآتيتين وكل منهما تشكل قاعدة مالية :

1- قاعدة عدم خصم نفقات أي مصلحة من إيراداتها :

وفى هذا الخصوص نشير إلى أن كثيرا من المصالح العامة تحقق إيرادات عامة في صورة ضرائب أو رسوم أو ثمن عام ؛ وأنها تتحمل في سبيل ذلك نفقات عامة، كنفقات جباية الضرائب أو نفقات تشغيل المرفق، وبالنسبة لهذه المصالح يمكن إتباع طريقتين للحساب :طريقة الموازنة الصافية وبمقتضاها يسمح للمرفق العام بأن يخصم من إيراداته نفقاته . بحيث لا يظهر إلا المبلغ الصافي الذي يدرج في الموازنة العامة. ويقال أن هذه الطريقة تمتاز بأنها تبين ما إذا كان المرفق مصدر إيراد أم مصدر نفقة للدولة.

أما طريقة الموازنة الإجمالية فمقتضاها أن يدرج كل إيراد أو كل نفقه للمرفق العام، مهما صغر، في الخزنة العامة، ونتيجة لذلك لا يسمح بخصم نفقات المرفق من إيراداته. وتعتبر الطريقة الحسابية الثانية هي السائدة الآن، وقد استقرت نظرا لاعتبارين .

الأول سياسي: ويتعلق بإتاحة الفرصة للبرلمان لمراقبة سير المرفق العام عن طريق تتبع نفقاته وإيراداته الإجمالية. **والثاني مالي:** ويتعلق بمحاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي، إذ لا تتيح طريقة الموازنة الصافية معرفة حقيقية نفقات المرفق والتي قد يبالغ فيها، نظرا لأنها لا تظهر في الميزانية العامة . وتتبع مصر منذ سنة 1882 طريقة الموازنة الإجمالية إذ نص الأمر العالي الصادر في 2 أبريل من هذه السنة على هذا المبدأ وعلى وجوب مراعاته.

2- قاعدة عدم تخصيص أي مورد من الإيرادات العامة أو وجه معين من أوجه الإنفاق:

وبمقتضى هذه القاعدة ان كل الإيرادات العامة تمثل وحدة واحدة تستخدم في تغطية أي وجه من وجوه الإنفاق العام تبعا لاعتمادات النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة. وإهمال هذه القاعدة يؤدي إلى إحكام رقابة البرلمان على أوجه الإيرادات والنفقات العامة، فضلا على أنه يؤدي إلى الحد من مطالب الفئات الاجتماعية والسياسية بتخصيص حصيلة إيراد معين لأوجه إنفاق معين يعود بالمنفعة عليها، كذلك يؤدي إهمال هذه القاعدة إلى عدم إسراف المصالح العامة في تقدير نفقاتها إذا ما خصصت لها موارد معينة .

وقد كثر الخروج على هذه القاعدة في كثير من الدول، إذ تعد الموازنات غير العادية والمستقلة والملحقة والحسابات العامة خروجاً عن قاعدة عدم تخصيص أي مورد من الإيرادات العامة بوجه معين من وجوه الإنفاق .

وقد عرفت مصر خروجاً عن تلك القاعدة فيما كانت تخصص ضريبة الأطنان في كافة" المديریات " ما عدا "مديرية

قنا" لخدمه صندوق الدين. وفي الوقت الحالي توجد عدة تخصصات لبعض الايرادات العامة الثانوية لبعض وجوه الانفاق . وإذا كانت القاعدة السابقة تخص عدم تخصيص الإيرادات العامة، فإنه بالنسبة للنفقات العامة يجب تخصيص اعتماداتها، أي يجب أن توزع النفقات العامة بشكل محدد على أوجه الاستخدام المختلفة وعلى الوحدات الإدارية المختلفة . والحكم السابق يشكل قاعدة تخصيص الإيرادات، وهي تهدف إلى إتاحة الفرصة للبرلمان لكي يحكم الرقابة على الإنفاق الحكومي في تفصيلاته، وإلى إجبار السلطة التنفيذية عند إجراء نفقاتها بعدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة .

وفي مصر يتم تخصيص الاعتمادات عن طريق تقسيم النفقات العامة لكل مرفق إلى أربعة أقسام، الأجر، المصروفات الجارية، الاستخدامات الاستثمارية، التحويلات الاستثمارية . ويطلق على كل قسم من هذه الأقسام بابا، وفي داخل كل قسم أو باب، يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدة بنود، وكل بند إلى عدة أنواع، وتتصرف قاعدة تخصيص الاعتمادات السابقة على الأقسام (أي الأبواب) دون غيرها من التقسيمات، بمعنى أنه لا

يجوز للحكومة أن تتجاوز الاعتمادات المخصصة لكل قسم من الأقسام إلا بعد أخذ موافقة البرلمان . وقد نص على ذلك المبدأ دستور 1971 في مادته 116 التي قررت تجنب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، كذلك عن كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها وتصدر بقانون ويعنى بذلك أيضا أن للحكومة أن تقوم بتوزيع المبلغ المخصص لكل قسم أو باب على بنوده المختلفة دون حاجة إلى الرجوع إلى البرلمان في هذا الشأن.

رابعاً: قاعدة توازن الموازنة :

شهدت هذه القاعدة تطورا في الفكر والواقع الماليين نتيجة مباشرة للتطور في طبيعة الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ثم إلى الدولة المنتجة" .

فكرة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي :

بالنسبة للتقليديين يقصد بتوازن الموازنة تساوى نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية وهي المستمدة من المصادر العادية وهي الضرائب والرسوم والإيرادات من ممتلكات الدولة . ومعنى ذلك أن الفكر المالي التقليدي كان يحرم عجز الموازنة، أي زيادة النفقات العادية عن الإيرادات العادية .

وقد عرفنا أنه كان لا يقر الدولة إلى الالتجاء للقروض العامة أو إلى الإصدار النقدي الجديد إلا لمواجهة نفقات غير عادية (نفقات الحروب . او نفقات استثمارية توجه لتشييد خدمات عامه تفيد تطور واتساع القطاع الخاص) . وكان يرى أن القروض العامة تؤدي إلى زيادة النفقات العامة بسبب خدمة أعباء القرض من سداد للفوائد ورد للأصل هذا فضلا عن أن القروض العامة تمثل أعباء على الأجيال القادمة لصالح الأجيال

الحاضرة الذين يستفيدون من منافع النفقات العامة التي يتم تمويلها عن طريق حصيلة القروض العامة . أما معارضته لسد عجز الموازنة عن طريق التمويل التضخمي (الإصدار النقدي الجديد) فكانت تستمد إلى أن هذه الوسيلة التمويلية تؤدي إلى التضخم، أي إلى ارتفاع الأسعار . وتدهور قيمة النقود، ويستتبع ذلك حدوث سلسلة من الآثار الاقتصادية السيئة تتعلق بإعادة توزيع الدخل والثروة في صالح الطبقات الغنية على حساب الطبقات المحدودة الدخل، وتتعلق بحدوث آثار انكماشية على كل من الادخار والاستثمار، وبالتالي على الناتج القومي وإمكانية نمو الاقتصاد بوجه عام، وذلك على الشكل الذي درسناه بالتفصيل عند دراسة التمويل التضخمي .

وتؤدي أيضا فكرة توازن الموازنة في الفكر التقليدي إلى تحريم فائض الميزانية أي زيادة الإيرادات العامة العادية عن النفقات العامة غير العادية .

ويفسر ذلك الموقف بأن تحقيق فائض الموازنة يدفع البرلمان إلى المطالبة بزيادة النفقات العامة لأغراض غالبا ما تكون سياسية، فضلا عن أن تحقيق فائض من شأنه أن يعرقل

النشاط الاقتصادي عن طريق دفعه نحو الانكماش نظرا لزيادة مستوى الإيرادات العامة، وهي تمثل اقتطاعا من دخول الأفراد عن مستوى النفقات العامة.

فكرة توازن الموازنة فالفكر المالي الحديث:

قلنا ان الفكر المالي التقليدي الذي كان يستند على النظرية الاقتصادية التقليدية والتي تقول بفكره التوازن الاقتصادي التلقائي ولكن تبين العمل أن الاقتصاديات الرأسمالية عرفت تقلبات اقتصادية عنيفة .

مما ينعلم صحة فروض النظرية التقليدية عن التوازن التلقائي، مبينا ضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام بغرض تنشيط الطلب الفعلي، وبالتالي العمل على إعادة التوازن التلقائي . ويمكن للدولة أن تواجه الزيادة التي تحصل في الانفاق العام عن طريق القروض العامة والإصدار النقدي الجديد . ولا خطر من استخدام القروض العامة إذا ما استخدمت حصيلتها في تمويل استثمارات منتجة فهي سوف تعطي عائدا، وتزيد من الحصيلة الضريبية المتوقعة، وبالتالي تزيد من

الإيرادات العامة زيادة تسمح بمواجهة أعباء القروض العامة .

ولا خطر من الاستخدام في تمويل استثمارات منتجه ذلك ان هذه الاستثمارات سوف تزيد من الطلب الفعلي من ناحيه وسوف تزيد من الطاقة الانتاجية وبالتالي من العرض الكلى الذى يمنع حدوث التضخم في صورة ارتفاع مستمر للأسعار . مما يترتب عليه من اثار اجتماعية واقتصادية سيئة .

كذلك فان غالبية الدول النامية لجأت إلى تمويل برامج التنمية عن طريق عجز الموازنة، ويتم في الغالب سداد هذا العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد (التمويل التضخمي)

وخلاصة القول أن الفكر المالي الحديث أخذ ينظر إلى توازن الموازنة فى ضوء التوازن الاقتصادي العام، بمعنى أنه يحكم على سلامة السياسة المالية، لا من خلال تساوى النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة

العادية، أي من خلال صفحات الموازنة، وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام، أي من خلال الموازنة القومية. ونتيجة لذلك، فقد استخدمت الدول المتخلفة، والمتقدمة والنامية، تمويل النفقات العامة عن طريق "عجز الموازنة"، ويتم تغطية هذا العجز بالإصدار النقدي الجديد. ولكن يشترط لنجاح ذلك أن يستخدم لفترة مؤقتة، هي الفترة اللازمة، لتنشيط الطلب الفعلي، وبالتالي تحقق التوازن الاقتصادي الكلي، وان تتخذ عدة إجراءات مالية للتحكم في التضخم الذي قد ينشأ عن استخدام هذه الوسيلة، وبالتالي للحد من الارتفاع المستمر في الأسعار.

المبحث الثاني خصائص الموازنة العامة

للموازنة مجموعة من الخصائص منها:

أولاً: الموازنة العامة تقدير لإيرادات و نفقات الدولة عن فترة قادمة:

تتضمن الموازنة العامة للدولة توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة و الإيرادات العامة لمدة لاحقة، غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للموازنة العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.

فتقوم أجهزة الدولة بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة اللازمة من أجل السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

وهذه التقديرات لا تفيد فقط من الناحية المحاسبية، بل تفيد أيضا في التعرف على حجم كل من الإيرادات والنفقات العامة للدولة، ونسبة كل منها إلى الدخل القومي، والأنواع المختلفة لكل منهما، ونسبة كل منهما إلى مجموع الإيرادات العامة أو إلى مجموع النفقات العامة، ومقارنة تغيرات كل منها مع الفترات السابقة، مما يفصح عن سياسة الدولة في الإنتاج، ومدى تدخل الدولة في مجال الإنتاج، تفصح كذلك عن مدى تدخل الدولة في التوزيع، وهل تعمل الدولة من خلال السياسة المالية على الحفاظ على التوزيع الأولي للدخل، أم تعمل على تحقيق العدل والمساواة، أم تعمل على زيادة التباين والاختلاف والتفاوت، وبذلك فإن الموازنة العامة للدولة تنطوي على عملية مستمرة، ذات طابع اقتصادي ومالي، تتضمن إذن تيارات متدفقة من النشاطات الاقتصادية، يعتبر فيها الحاضر امتداد للماضي والمستقبل استمرار للحاضر، أي أن تقديرات الميزانية العامة تبرز منجزات السياسة المالية للدولة، التي تحققت خلال سنوات سابقة، وأهداف هذه السياسة خلال سنوات قادمة.

ثانياً: الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية :

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة (إجازة) من السلطة التشريعية واعتماد الميزانية العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة، وبدون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

ويعتبر اعتماد الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع النشاطات، ولم يتقرر حق السلطة التشريعية دفعة واحدة، وإنما ظهر هذا الحق منذ فترة حديثة نسبياً إثر تطورات سياسية هامة، ونتيجة صراع طويل بين الشعب وحكامه، استطاع الشعب أن يحصل على إقرار من السلطة الحاكمة، بضرورة حصولها على موافقة الشعب، بوصفه مصدر السلطات عن طريق ممثليه، على فرض الضرائب ثم متابعة مراقبة إنفاق حصيلة الضرائب ثم اكتمل حق الشعب في المسائل المالية، بضرورة عرض الميزانية العامة بطريقة واضحة وبصورة دورية كل عام،

وبذلك أصبحت الإجازة أو الاعتماد، القاعدة التي تحكم الموازنة العامة.

ويلاحظ أن موافقة السلطة التشريعية تتصرف بصفة أساسية إلى النفقات العامة، ذلك أن موافقة ممثلي الشعب على النفقات العامة تعطي الحق للسلطة التنفيذية (الحكومة) القيام بعملية الإنفاق حسبما هو محدد في الميزانية العامة، أما اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الاختيار بتحصيل أو عدم تحصيل الإيرادات العامة، حيث أن الإيرادات العامة واجبة التحصيل استناداً إلى القوانين التي تفرضها، والوقائع التي توجبها الضرائب، ومباشرة الدولة لنشاطها الصناعي والتجاري.

ولكن ليس معنى إجازة السلطة التشريعية أن تنفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الميزانية العامة، بل تقسم بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الموافقة والرقابة.

ثالثاً : الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة:

تعتبر الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة و يضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع تقديرات لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضيف عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.

فالموازنة العامة ليست بيانا عما أنجزته الدولة من أعمال وليست أرقاما مستخرجة من دفاتر وحسابات الحكومة تنفذها في العام المقبل، وهي لذلك تبنى على دراسات مستفيضة، تقوم السلطة التنفيذية وتضع نصب عينيها إمكانيات التغير واتجاهاته وتركن للواقع وتلتزم بحدود القدرة على التنفيذ، فالموازنة العامة تعبير عن برنامج عمل للمستقبل يتضمن تقديراً لما تنوي

الحكومة إنفاقه، وما تتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة، وهذه السنة الفترة التي اتخذتها جميع المشروعات العامة والخاصة، وتحديد أرباحها (المشروعات العامة والخاصة) ومقدار الفائض أو العجز، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية للدولة في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة اقتصادية أن تحدد بداية ونهاية عامها المالي، بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية، وإمكانياتها الإدارية والعملية.

وفي جميع الأحوال يجب أن يفصل بين بداية السنة المالية ونهايتها اثنا عشر شهرا قد تتفق مع بداية السنة الميلادية ونهايتها، وقد لا تتفق معها.

رابعاً: الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تتحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملاً في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع، فالموازنة العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة إلى تحقيق تلك الأهداف.

ففي ظل الفكر التقليدي الذي يطالب الدولة بالامتناع عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادي يتحقق تلقائياً بفعل قوى السوق والمنافسة والذي يؤمن بحياد السياسة المالية، وأن تكون الميزانية العامة أقل ما يمكن.

ولكن مع انتقال دور الدولة إلى التدخل والتوجيه في الشؤون الاقتصادية وانتشار التخطيط واستخدام الوسائل المالية، اتضح مدى الصلة بين النشاط المالي للدولة والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والأدوات المختلفة التي يمكن استخدامها للتأثير على الحياة الاقتصادية.

وبرزت أهمية الكميات (المتغيرات) المالية للإيرادات والنفقات، وبما تتميز به من مرونة في الاستخدام في تحقيق أهداف المجتمع، وأصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة بعدما أصبحت الميزانية العامة أداة من أدوات تحقيق الأهداف المحددة في الخطة الشاملة للدولة.

خامساً : الميزانية العامة عمل إدارى ومالى :

تتطلب الميزانية العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة، وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالموازنة العامة من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تطبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية، بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الميزانية العامة.

المبحث الثالث مراحل إعداد واعتماد الموازنة العامة

تتميز المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة بالتتابع، مما يؤدي إلى تشكيل دورة كاملة، و يراد باصطلاح الدورة شرح طبيعة الأنشطة و العمليات المكونة للميزانية العامة بالنظر لما تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار .

فدورة الميزانية تتصف بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا و تتكرر عام بعد عام، و لكل منها خصائصها ومشاكلها و متطلباتها، ولذلك أمكن تقسيم دورة الميزانية العامة في المنظور الأكاديمي إلى أربعة مراحل: التحضير والإعداد، الإقرار، التنفيذ والرقابة .

وفي الواقع تواجد هذه المراحل الأربعة بمسمياتها وتعاقبها الزمني في كل الميزانيات في العالم، لا يعني التماثل في توزيع المسؤوليات والسلطات المتعلقة بكل مرحلة من المراحل بين الدول بل تختلف هذه التوزيع

للمسؤوليات والأمر يتوقف في كل دولة على نظام الحكم
السائد وأيديولوجياته ونوع الدستور القائم ومستوى الحكم.

أولاً : مرحلة التحضير:

يعتبر إعداد الميزانية العامة للدولة إحدى مسؤوليات السلطة التنفيذية، فالحكومة هي المنوط بها عادة إجراء الدراسات المتعلقة بتحديد الوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوءها، هذا وقد تطورت أساليب إعداد هذه السلطة للميزانية تطوراً كبيراً في السنوات الأخيرة، فتضخم حجم الميزانية وتزايد أهمية تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية جعل من عملية تحضيرها مسألة فنية دقيقة لا يبخل الاقتصاديون من تجنيد أدوات التحليل الحديثة من أجل تطويرها وجعلها ملائمة للمعطيات الاقتصادية المعاصرة.

فتعتبر عملية تحضير مشروع الميزانية العامة من أولى المراحل وأدقها، وهذا لأن نتائجها سوف تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة، وتكون عملية تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية التي تختص بهذه المرحلة، باعتبارها المسؤولة عن الأمور المالية والسياسية والاجتماعية وعادة تكون وزارة المالية هي المكلفة بتحضير الميزانية العامة للدولة، لأنها تتمتع

بالخبرات اللازمة في إدارة الشؤون المالية وغالبا ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية :

يقدر كل مرفق أو هيئة عمومية مشروع النفقات التي يحتاج إليها في السنة المقبلة، ثم يبعث كل من هؤلاء مشروعه إلى الوزارة التي يتبعها، وتجمع هذه الأخيرة كل مشاريع نفقات مصالحتها، وإذا وافقت عليها تصيغها في شكل خاص موحد ثم تبعثها إلى وزارة المالية، وتقوم كل وزارة بنفس العملية، وأخيرا تحال كل هذه المشاريع إلى وزارة المالية (أو الوزارة المنتدبة للميزانية).

تتولى وزارة المالية (أو الوزارة المنتدبة للميزانية) مهمة تحضير مشروع الإيرادات باعتبارها تشرف على الخزينة العمومية، بهذه الصفة تكون الهيئة الوحيدة القادرة على إحصاء المحاصيل السابقة للدولة، الأمر الذي يؤهلها لتقديم وتوقع الإيرادات المقبلة.

بعدها يتم الوصول إلى صورة نهائية لحجم الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة، ليرفع مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الحكومة الذي يقوم

بمناقشته وإجراء التعديلات اللازمة عليه ثم المصادقة عليه، ثم يرفع مرة أخرى إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بنفس العملية، وبعد أن يصادق عليه يرفع المشروع في شكله الجديد إلى البرلمان بغرفتيه.

ثانياً: مرحلة الاعتماد:

تعتبر إجازة البرلمان للميزانية شرطاً أساسياً لا غنى عنه أوضعها موضع التنفيذ . وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط في إقرارها لقاعدة مشهورة يتفق عليها علماء السياسة والمالية على ضرورتها، هي قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، و قد نشأ حق البرلمان في إقرار الميزانية واعتمادها من حق ممثلي الأمة في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة، إذ من الواضح أن هذا الحق يغدو قليل القيمة إذا لم يعترف للبرلمان بحق آخر مقابل له هو الموافقة على النفقات العامة .

ويخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية محددة تهدف لإتاحة الفرصة لممثلي الأمة لدراسة مشروع الميزانية ومناقشة بنوده، وقد جرت العادة في الدول الديمقراطية على أن يبدأ بحث الميزانية في لجنة الشؤون المالية بالبرلمان يعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلاً، ولدى انتهائها من بحث هذا المشروع تتقدم اللجنة للبرلمان بتقريرها الذي تحدد اجراءات اعتماد الموازنة:

يخضع اعتماد الموازنة لعدة إجراءات تعتبر واحدة في النظم الديمقراطية. وفي معظم الدول يبدأ بحيث الموازنة في لجنة خاصة بالمجلس (تسمى في مصر لجنة الخطة والموازنة) تتكون من عدد محدود من الأعضاء، ويعهد إليها دراسة مشروع الموازنة جملة وتفصيلا . ويكون لهذه اللجنة الحق في ان تطلب من الجهات العامة المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات ومستندات تقيدها في دراسة مشروع الموازنة. كما أن لها أن تستدعي من ترى استدعاه من الوزراء أو العاملين الذين اشتركوا في تحضير مشروع الموازنة. وعندما يتم بحثها تتقدم إلى المجلس نعرض فيه رأيها وما ترى إدخاله على المشروع من تعديلات.

ويبدأ المجلس بعد ذلك بمراحل. مشروع الموازنة على أساس تقرير اللجنة الخاصة. ويمر هذا الفحص بثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى: تناقش فيها الموازنة مناقشة عادية في جملتها ويتناول فيها المجلس سياسة الحكومة.

المرحلة الثانية: يناقش فيها الموازنة مناقشة تفصيلية يتناول فيها المجلس أبواب الموازنة بابا بابا . ولكن يبدأ المجلس بمناقشة

أبواب النفقات أولاً (وهي أربع أبواب في الموازنة المصرية) ثم
أبواب الإيرادات العامة (وهي أربع أبواب في الموازنة المصرية).
ويقترح المجلس على كل باب. المرحلة الثالثة: وفيها يقترح
المجلس على مشروع الموازنة بكامله.

- حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الموازنة :

يحق لأعضاء السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على كافة بنود الموازنة وكذلك طلب إجراء تعديلات على تقديرات الموازنة أما بالزيادة أو النقصان.

ولكن تتجه كثير من الدساتير على اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات التي يطلبها المجلس على التقديرات. ويبرر هذا الاتجاه بان الموازنة العامة تمثل كلا متجانسا تحقق سياسة الحكومة في مختلف النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية. إذا كان نظامها الاقتصادي يقوم على أساس التخطيط. ولذا فإن إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء التعديل على تقديرات الموازنة من شأنه أن يعطل المصلحة العامة. وأخيرا يبرر هذا الاتجاه بأنه يبعد أعضاء السلطة التشريعية عن المؤثرات الدعائية بتقديم تعديلات على تقديرات الموازنة العامة لمجرد كسب رضا ناخبيهم.

وفى مصر نصت المادة 115 في فقرتها الثالثة على انه " ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة " وتجدر الإشارة على انه إذا أصرت السلطة التشريعية

على إجراء تعديلاتها ولم توافقها الحكومة على ذلك. فيمكن لها عدم الموافقة على مشروع الموازنة. ويترتب على ذلك. وفقا للقواعد الدستورية العامة. اضطرار الحكومة إلى الاستقالة. أو قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس التشريعي، وبهذا يعرض الخلاف على الشعوب لمعرفة رأيه فيه عن طريق الانتخابات الجديدة.

قانون ربط الموازنة :

بعد موافقة السلطة التشريعية على موازنة يصدر قرار يسمى " قانون ربط الموازنة" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة . ويرفق به جدولان يشتمل احدهما على تفصيلات النفقات، والآخر على تفصيلات الإيرادات .

ولا يعتبر قانون ربط الموازنة قانونا إلا من الناحية الشكلية فقط لصدوره من السلطة التشريعية التي يتخذ أغلب ما يصدر عنها من أعمال شكل القوانين .

أما من الناحية الموضوعية فهو عمل تنفيذي إداري، لأنه لا يتضمن قواعد عامة مجردة كتلك التي يتضمنها، بصفة عامة.

كل قانون، بل يحدد إيرادات الدولة وتوزيعها بين أوجه الإنفاق خلال سنة مقبلة. وعلى ذلك تعتبر طبيعة الموازنة عمل إداري يتخذ شكل القانون .

ونتيجة للطبيعة السابقة لقانون ربط الموازنة، يتعين ألا يلحق به بعض النصوص التي تقرر قواعد عامة والتي تعتبر من الناحية الموضوعية قانونا . والتي اتفق على تسميتها " بملحقات الموازنة " . وحكمة ذلك أن قانون ربط الموازنة هو قانون مؤقت بمدة السنة الصادرة لها الموازنة، في حين أن " ملحقات الموازنة" تشتمل على نصوص لها صفة الدوام . ويضاف إلى ذلك أن السرعة الواجبة في البت في الموازنة قد لا تتيح للبرلمان الوقت الكافي لدراسة هذه النصوص الداهمة الدراسة التي تستحقها

ويجرى العمل في مصر في ظل دستور عام 1971 على اصدار الموازنة العامة، بعد موافقة البرلمان عليها، بقانون يسمى قانون ربط الموازنة العامة، ولم يكن يتم الأمر كذلك في ظل الدساتير السابقة، فيما عدا

دستور سنة 1923، بل كانت تصدر الميزانية بعد موافقه
البرلمان عليها، بقرار رئيس الجمهورية .
فيه موقفها بقبول أو رفض مشروع الميزانية . وابدأ
البرلمان بمناقشة مشروع الميزانية.

ثالثاً : مرحلة التنفيذ :

تدخل الميزانية بعد اعتمادها من البرلمان دور التنفيذ، فتقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة فيها، ولا تثير عمليات التنفيذ مشاكل معينة طالما كانت النفقات والإيرادات المقدره دقيقة ومطابقة للواقع، إذ تتسم العمليات المالية الحكومية حينئذ بالمرونة والانتظام، اما إذا تبين خلال التنفيذ أن تقديرات معدي الميزانية للنفقات والإيرادات يشوبها الخطأ فإنه يتعين في هذه الحالة مواجهة المشاكل الناجمة عن ارتباك العمل الحكومي نتيجة ذلك.

تتم عملية تحصيل الإيرادات بمعرفة موظفين تابعين لوزارة المالية مباشرة أو لجهات أخرى تتبع بدورها هذه الوزارة، هذا وتعتبر الضرائب المباشرة وغير المباشرة أهم مورد للدولة في عصرنا الحاضر.

أما الإيرادات الأخرى التي تحصلها جهات أخرى غير هذه المصالح فتقوم الوزارة المختصة بتحصيلها باسم وزارة المالية وتوريدها لها فيما بعد.

رابعاً: مرحلة الرقابة والمراجعة :

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسبما تحدد في الميزانية العامة، دون إسراف أو تقدير، حفاظاً على حسن سير الإدارة الحكومية عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها على الموازنة العامة، ويمكن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة على تنفيذ الميزانية حسب الزاوية التي ننظر منها للرقابة، وحسب الأشخاص الذين يقومون بعملية الرقابة وحسب توقيت الرقابة، وفيما يلي أهم هذه الأنواع :

الرقابة القبليّة: يقصد بها كل عملية رقابة، تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي قبل تنفيذ الميزانية العامة، وهي رقابة وقائية، تقي وقوع الخطأ، وتقع على عاتق المراقب المالي للدولة، والمحاسب العمومي .

الرقابة البعديّة: كل عملية رقابة تتم بعد خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي بعد تنفيذ الميزانية العامة، وهي رقابة علاجية، وتتمثل هذه الرقابة في اختصاصات الهيئات التالية :

- البرلمان: و تتم الرقابة عن طريق تشكيل لجنة رقابية، من بين أعضاء اللجنة المالية للمجلس ويمكن لأعضاء هذه اللجنة أن ينتقلوا إلى أي مرفق أو مؤسسة ليراقبوا تسييرها المالي في أي وقت من السنة، غير أن هذا الإجراء لا يتسنى للمجلس إلا إذا وصله تقرير من المواطنين.

وندرس، بإيجاز، الصورة المختلفة للرقابة علي تنفيذ الموازنة .

أولاً: الرقابة الإدارية :

تأخذ الرقابة الإدارية صوراً متعددة تختلف باختلاف توقيتها، قبل أو بعد تنفيذ الموازنة . والرقابة الإدارية السابقة على تنفيذ الموازنة تباشرها الإدارة على نفسها وذلك مع مراعاة عدم عرقلة النشاط، أو انتشار التسبب والاسراف .

أما الرقابة اللاحقة فهي تأتي بعد أن تكون عمليات النفقات قد تمت، ولذا فهي تكون قليلة الأثر، بعكس الرقابة الإدارية السابقة، ولن تتحقق إلا معاقبة المخالف.

وفي مصر تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة، خاصة جانب النفقات منها . وهي تخصص لهذا الغرض موظفين تابعين لها، ومنهم يتكون القسم المالي في كل وزارة او مصلحة حكومية.

وطبقاً لنص المادة 33 من قانون الموازنة العامة يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلى وبالوحدات الاقتصادية اخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفة مالية كما أوجبت عليهم الامتناع عن تنفيذ أي أمر أو قرار ينطوي على مخالفة

لقانون تنفيذ الموازنة إلا بناء على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها . وقد أعطت المادة السابقة حق مساءلة المسؤولين الماليين لوزارات المالية. إذ نصت . فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة على ان تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالي اللازمين . أو الأمر بالصرف في حالة تجاوز اعتمادات باب من أبواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب . أو مخالفة أي حكم من احكام قانون الموازنة والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذا له .

ثانياً: الرقابة التشريعية:

تتحصل الرقابة التشريعية فى حق البرلمان فى مراقبة اعمال الحكومة ومن بينها رقابته على تنفيذ الموازنة . ويستطيع أن يباشر هذا الحق عن طريق حق اعضاء البرلمان فى تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين عن تنفيذ الموازنة .

وبالإضافة لهذا الحق العام السابق، تنظم كافة الدساتير حق البرلمان فى الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة عن طريق النص على ضرورة اعتماد البرلمان للحساب الختامي للموازنة.

وقد نصت على هذا الحق المادة 118 من دستور سنة 1971، إذ أوجبت عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية . ويتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا ويصدر بقانون .

وأوجبت المادة السابقة عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات، وهو الجهاز الذي أنشئ لمراقبة حسابات الحكومة، وملاحظاته على مجلس الشعب .

ثالثاً: الرقابة الخاصة :

لا تكفي غالبية الدول بنوعي الرقابة السابقين .
الإدارية والتشريعية . بل تعمل على إنشاء نظم للرقابة
على تنفيذ الموازنة. يتولى تطبيقها أجهزة لها أوضاعها
الدستورية الخاصة.

ففى انجلترا يتولى رقابة تنفيذ الموازنة عن طريق
رقابة ومراجعة الحسابات العامة، موظف عام فى درجة
وزير يسمى المراقب المحاسب العام . ويتمتع هذا
الموظف باستقلال تام عن السلطة التنفيذية .

ويقوم المراقب المحاسب العام بالرقابة السابقة على
تنفيذ الموازنة كل طلب بالإذن بصرف مبلغ ما لتغطية
نفقة ما يصدر عن المصالح المختلفة . يجب ان يتوجه
الى المراقب المحاسب العام الذي يقوم بفحصه للتأكد من
سلامته. ثم يعطى موافقته التي تلزم إتمام عملية الصرف
ويقوم أيضاً، عن طريق معاونيه فى كافة الجهات
الحكومية بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة بمراجعة كافة
حسابات الحكومة وأخيراً يعد المراقب المحاسب العام

تقريراً يقدمه إلى مجلس العموم التي تقوم بفحصه لجنة خاصة وتقوم بعمل تقرير عنه . ولا يجرى تصويت على تقرير لجنة الحسابات العامة والمشار إليها . وإنما يجوز للأعضاء مناقشته ما ورد فيه وتقديم أسئلة أو استجابات للوزراء المختصين .

وفي فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة عملية قضائية مستقيمة تسمى محكمة الحسابات وهي محكمة منظمه تنظيمًا قضائياً خاصاً وهي تقوم بفحص سلامة الحسابات الحكومية ومدى متطلباتها للقواعد المالية المعمول بها وتعتبر أحكامها قابلة للطعن إما عن طريق التماس إعادة النظر ويرفع إلى المحكمة ذاتها وإما عن طريق النقض ويرفع إلى مجلس الدولة .

وفي مصر يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة الجهاز المركزي للمحاسبات وهو هيئة مستقلة انشا بالقانون رقم 129 لسنة 1964 وكان متولى قبل هذا التاريخ هيئة اخرى تسمى ديوان المحاسبات. سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات في رقابة تنفيذ الموازنة:

يتمتع الجهاز المركزي للمحاسبات بسلطات واسعة في رقابة تنفيذ الموازنة . وقد نصت على هذه السلطات القانون رقم 329 لسنة 1964 ويمكن تحديد هذه السلطات في الآتي :

(أ) يختص بمراقبة الإيرادات والمصروفات التي يتضمنها حسابات الدولة للتأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية ومراجعة حسابات المعاشات والتأمينات الاجتماعية وفحص القرارات المتعلقة بشئون العاملين ومراجعة التسوية والسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية والرقابة على المخازن وكذلك بفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف (المادة الثالثة من القانون رقم 129 لسنة 1964).

(ب) تمتد الاختصاصات السابقة على كافة الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة وكذلك أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد ادني من الربح فيها (المادة الثانية من القانون السابق) .

(ج) يختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حسابات أو عمل آخر يعتد إليه بفحصه أو مراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظات الجهة طالبة البحث (المادة الخامسة)

(د) يختص الجهاز بفحص اللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى النقص فيها (المادة السادسة) .

(هـ) يتولى الجهاز وضع تقارير ربع سنوية إلى جانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله وترفع إلى رئيس الجمهورية خلال شهرين من انتهاء فتره كل تقرير منها (المادة العاشرة)

ويتبين من اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات أن سلطاته واسعة وأنها تتعلق بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة .

تم بحمد الله

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	المقدمة
	فصل تمهيدي: التأسيس النظري لعلم المالية العامة
	المبحث الأول : تعريف علم المالية العامة
	المبحث الثاني : موضوع علم المالية العامة
	المبحث الثالث : تطور المالية العامة في ظل تطور المجتمعات
	المطلب الأول : المالية العامة في المجتمع الرأسمالي
	المطلب الثاني: مفهوم المالية العامة في الدول الاشتراكية
	المطلب الثالث: مفهوم المالية العامة في الدول النامية
	الباب الأول: التأسيس القانوني لنظرية الإنفاق العام
	الفصل الأول: التنظيم القانوني للنفقات العامة
	المبحث الأول: التعريف بالنفقة العامة
	المبحث الثاني: أهم تقسيمات النفقات العامة
	المبحث الثالث: حدود الإنفاق العام
	الفصل الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة وأدوات ترشيدها
	المبحث الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة
	المبحث الثاني: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة
	المبحث الثالث: أدوات ترشيد النفقات العامة
	المبحث الرابع: ضوابط الإنفاق العام
	المبحث الخامس: العوامل المحددة لحجم النفقات العامة
	الباب الثاني: معالم نظرية الإيرادات العامة

الصفحة	الموضوع
	الفصل الأول: الضرائب العامة
	المبحث الأول: التأصيل القانوني للضريبة
	المبحث الثاني: تطور مفهوم الضريبة
	المبحث الثالث: الأساس القانوني لفرض الضريبة
	المبحث الرابع: أهداف النظام الضريبي
	المبحث الخامس: القواعد العامة للضرائب
	المبحث السادس: الفرق بين الضريبة والزكاة
	المبحث السابع: الفرق بين الضريبة والرسم
	المبحث الثامن: التنظيم الفني للضريبة
	المطلب الأول: اختيار المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة)
	المطلب الثاني: طرق تحديد سعر الضريبة
	المطلب الثالث: طرق تقدير وعاء الضريبة
	الفصل الثاني: إيرادات ممتلكات الدولة
	المبحث الأول: ممتلكات الدولة العامة (الدومين العام)
	المبحث الثاني: ممتلكات الدولة الخاصة (الدومين الخاص)
	الفصل الثالث: الرسم العام والتمن العام ومقابل التحسين
	المبحث الأول: الرسم العام ودوره التمويلي
	المطلب الأول: تعريف الرسم
	المطلب الثاني: الفرق بين الرسم والتمن العام
	المطلب الثالث: الرسم العام ودوره في الاستقرار الاقتصادي

الصفحة	الموضوع
	المطلب الرابع : تحديد مقدار الرسوم في الفكر المالي الوضعي
	المبحث الثاني: الثمن العام
	المبحث الثالث: مقابل التحسين
	الفصل الرابع : القروض العامة
	المبحث الأول : التأصيل القانوني للقروض العامة.
	المبحث الثاني: مزايا المكتبين في القروض العامة
	المبحث الثالث: طرق الاكتتاب في القروض العامة
	المبحث الرابع: محددات القروض العامة.
	المبحث الخامس: وسائل انقضاء القروض العامة
	الفصل الخامس: الهبات والمساعدات الأجنبية ودورها في التمويل العام
	الفصل السادس: الإصدار النقدي الجديد
	الباب الثالث : الموازنة العامة للدولة
	الفصل الأول : التعريف بالموازنة العامة
	المبحث الأول : موازنة عامة أم ميزانية عامة
	المبحث الثاني : تعريف الموازنة العامة
	المبحث الثالث : الفرق بين الموازنة وما قد يتشابه معها من مصطلحات
	المبحث الرابع : تاريخ تطور الموازنة العامة
	المبحث الخامس : أهمية الموازنة العامة
	الفصل الثاني : مبادئ وخصائص ومراحل إعداد الموازنة العامة
	المبحث الأول: مبادئ الموازنة العامة
	المبحث الثاني: خصائص الموازنة العامة
	المبحث الثالث: مراحل إعداد واعتماد الموازنة العامة

الصفحة	الموضوع
	الفهرس.