

المحتويات

7	مقدمة
---	-------	-------

الفصل الأول

التطور النظري والوظيفي لمالية الدولة العامة

9	.....	أولا- الدولة وتطور أداء الاقتصاد المالي
12	.....	ثانيا- المالية العامة بعضمون اقتصادي
13	.....	ثالثا- التطور الوظيفي لمالية الدولة العامة
15	.....	رابعا- الأسس والمبادئ المحددة للاسلوب المالي.
17	.....	خامسا- الحاجات العامة وال حاجات الخاصة.
21	.....	سادسا- الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية .
23	.....	سابعا- الوظائف المالية .

الفصل الثاني

النفقات العامة وحدود نشاط الدولة

27	.....	تمهيد.
27	.....	أولا- النفقات العامة ، مفهومها وعناصرها.
29	.....	ثانيا- تقسيم النفقات العامة على أساس المعيار الاقتصادي.
34	.....	ثالثا- حدود وضوابط الإنفاق العام .
45	.....	رابعا- ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة والأسباب المفسرة لها
56	.....	خامسا- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

الفصل الثالث

الإيرادات العامة وتمويل النشاط الإنفاقي للدولة

73	.....	أولا- مفهوم الإيراد العام وتنوع مصادره.
77	.....	ثانيا- الدومن ،المفهوم، الأهمية، والأشكال .

80	ثالثا- الغرامات والهبات والمنع والتبرعات.
81	رابعا- الرسوم ،إيراد مالي تعاقدي ..
85	خامسا- الطرائب إيراد مالي سيادي.....
115	سادسا- القروض العامة : مصدر إيراد استثنائي ..

الفصل الرابع

الموازنة العامة والبدائل المقترحة لمعالجة العجز

133	أولا- مفهوم الميزانية العامة ومبادئها
136	ثانيا- القواعد التي تحكم الميزانية العامة.
139	ثالثا- مفهوم التوازن في إطار تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.
142	رابعا- أزمة الكساد العالمي ، وإنهايار المفهوم المحاسبي لتوازن الميزانية العامة.
143	خامسا- تفاقم العجز والفائض في الموازنة العامة للدولة والثورة المضادة.
145	سادسا- بدائل مقترحة لمعالجة العجز والفائض في الموازنة العامة للدولة والثورة المضادة في الميزانية العامة
163	المصادر والمراجع.
163	المراجع العربية.
168	المراجع الإنجليزية.
169	الهوامش

المقدمة

تعد المالية العامة (اقتصاديات المالية العامة) أحد العلوم الاجتماعية الحديثة نسبيا، فضلاً عن كونه أحد فروع علم الاقتصاد العام والاقتصاد التطبيقي الذي أخذ يتطور من حيث الأدوات الفنية وأساليب المعالجة للمسائل الخاصة بمالية الحكومة ، وأتسع نطاقه خلال النصف الثاني من القرن العشرين. خاصة عند اتساع نطاق مسؤولية الدولة اجتماعياً وانتقاءياً.

وقد أدى هذا التطور إلى تطوير فلسفة المالية العامة من مجرد كونه الموضوع التقليدي للموازنة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ، إلى كون هذا العلم هو إنعكاس للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي أتسم بها العصر الحديث.

ويبحث علم المالية العامة أو ما يسمى بالاقتصاد المالي في تحقيق الموائمة بين مستوى الإيرادات العامة ومستوى النفقات العامة بما يسهم في حل المشكلة الاقتصادية ، والإسراع في تنفيذ المشاريع الإنمائية . وهكذا تعد المالية العامة أحد الأدوات المهمة التي تستخدمها الدولة في النشاط الاقتصادي ، فضلاً عن كونها من أهم أدوات التخطيط الاقتصادي بصفة عامة والتخطيط المالي بصفة خاصة .

ولما كان الاقتصاد المالي يهتم بدراسة أثر التغيرات المالية على إجمالي النشاط الاقتصادي في المجتمع ، لذا لابد من التعرف من خلال الدراسة والبحث عن أدوات السياسة المالية ، وخاصة الميزانية العامة للدولة وعن أصواتها الرئيسية من ضرائب ورسوم ، علاوة على فوائض القطاع العام ، وكذلك مسألة الإنفاق العام وإثره في النشاط الاقتصادي ، وأسباب تزايد ظاهرة النفقات العامة مع الأخذ بعين الاعتبار أن دور

الدولة كمنظم للنشاط الاقتصادي قد تطور وفقاً لتغير طبيعتها السياسية والاجتماعية ومراحل تطورها.

ورغم تشعب الموضوعات والمسائل المرتبطة بالمالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة) والتي تستدعي مؤلف مستقل بكل موضوع ، غير أن محتويات هذا الكتاب تشمل مسائل متنوعة وموضوعات تقدم صورة واضحة قدر الإمكان عن مقرر اقتصاديات المالية العامة الذي يدرس في كليات الحقوق والاقتصاد والعلوم الإدارية في الجامعات العربية .

المؤلفان
الدوحة- طرابلس

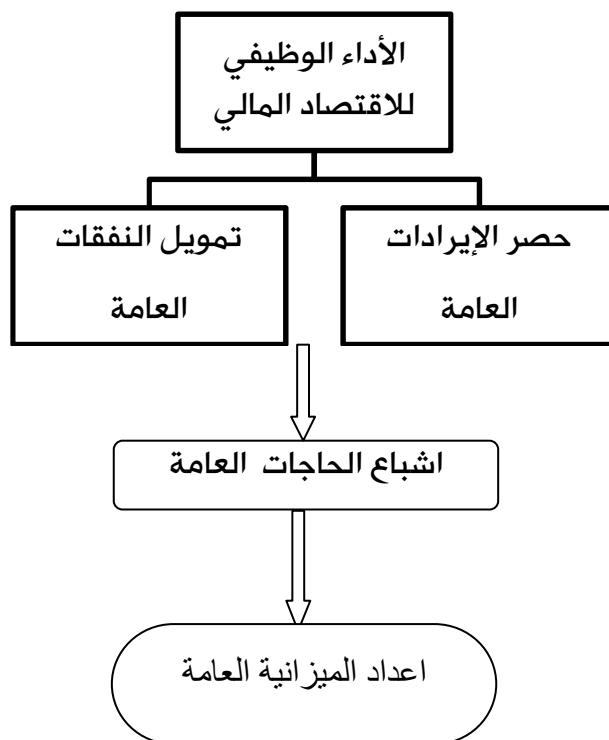
الفصل الأول

- مدخل نظري - (التطور النظري والوظيفي لمالية الدولة العامة)

أولا- الدولة وتطور أداء الاقتصاد المالي

الدولة كتنظيم اجتماعي Social Institution تتسمى إلى مجموعة الظواهر السياسية المتعلقة بالعلاقات بين الأفراد والسلطة الحاكمة من جانب وبين الأفراد وبعضاهم البعض في موقفهم من السلطة الحاكمة⁽¹⁾، هذا يعني أن الدولة هي نتاج اجتماعي ظهر من خلال عملية تحول المجتمع إلى مجتمع سياسي ذي سلطة منظمة تتأيي عن السلطة الشخصية (سلطة رئيس القبيلة)، هذه الظاهرة السياسية (الدولة). تجسدت بشكل واضح من خلال عملية تحول المجتمع إلى مجتمع سياسي ذي سلطة منظمة، وفي ظل التناقض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة استدعت الضرورة لوجود تنظيم هدفه التوفيق والمواءمة لتقليل هذا التناقض من خلال إشباع الحاجات العامة باستخدام دوافع المصلحة الخاصة، هذا التنظيم الذي سمي بالدولة كان بحاجة إلى محسوس عضوي ينفذ هدفه فكانت الحكومة (السلطة التنفيذية) التي مارست النشاط المالي لتحقيق هدف الدولة في إشباع الحاجات العامة وتعبئة الموارد المالية المتاحة. وهنا توافق الاقتصادي واجنر Wagner مع هذا المضمون عندما وصف الأداء الوظيفي للاقتصاد المالي بأنه (الجهد المالي المدار من قبل الدول لحصر الإيرادات العامة لتمويل النفقات العامة واستخدامها في إشباع الحاجات العامة)⁽²⁾.

نطاق نشاط الدولة المالي



أي أن الأداء المالي ارتبط مع نشأة وتطور الدولة إلى مستوى التنظيم السياسي^(١)، لهذا لا نستطيع إن نرصد أي نشاط مالي عام بمفهومه الحديث في ظل مجتمعات قبلية متناشرة لاترقى إلى مستوى تنظيم الدولة.

وعلى وفق يرى البعض أن الانتقال من التكوين الاجتماعي الذي ساد أوروبا من القرن التاسع إلى القرن الخامس عشر إلى التكوين الاجتماعي الرأسمالي يمكن أن يؤرخ ميلاد علم المالية العامة وكان هذا على يد الاقتصادي الفرنسي (بودان – Bodion)، الذي قدم بحثا علميا في الأمور المالية (الجمهورية) عام 1576^(٢) ونستطيع أن نستخدم هذا التحليل المتضمن توضيح العلاقة بين تطور الأداء المالي

وتنظيم الدولة في منطقة الجزيرة العربية، حيث ان النشاط المالي بمفهومه العمومي بدا يظهر مع تأسيس الدولة العربية الإسلامية وبداية ترسيخ الكيان المؤسسي لهذه الدولة كتنظيم سياسي وبشكل خاص في عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) وأن كان بيت المال كرديف لمفهوم الخزانة العامة قد بُرِزَ بعد الهجرة النبوية الا ان مصادر هذه الخزانة تعززت في ظل ممارسة النشاط الضريبي مثل ضريبة الخراج وضريبة العشور مع اتساع الفتوحات الإسلامية في عهد الخليفة عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) ^(٦).

وهناك تحليل وتبرير آخر لعلاقة النشاط المالي مع تطور تنظيم الدولة اذ يرسم هذا المنهج مسار تطور الدول ضمن سلسلة متعاقبة تميزت كل مرحلة من مراحلها بأهداف معينة تتفق ومصالح المجتمع، ويعتبر تغيير الأنظمة الاقتصادية محرك هذا التطور، ففي نظام اقتصادي معين تستحوذ طبقة معينة على القوة الاقتصادية، فتسسيطر على النظام السياسي في المجتمع فتسخر القانون لتعزيز مراكزها وحماية مصالحها وترسم الإطار لنشاط الأفراد وتحدد أهداف الدولة ويكون النظام الشرعي في حقيقته ستار تخفي خلفه المصالح الاقتصادية المسيطرة وتحقيق هذا يستلزم حصر الموارد المالية لتمويل هذا الهدف ^(٧).

أي ان علاقة المالية العامة مع تطور تنظيم الدولة كانت دائما تجسد حالة من التزاوج بين الدولة كتنظيم سياسي اجتماعي يسعى لتحقيق أهداف اقتصادية باستخدام أدوات مالية.

لهذا كانت المالية العامة تحمل مكانا وسطا بين علم الاقتصاد والسياسة او اختلطت في احيان كثيرة مع المضمون السياسي لتؤلف دراسة مالية للسلطات العامة .public Authorities

ثانياً- المالية العامة بمضمون اقتصادي:

على الرغم من أن الممارسات المالية قديمة قدم الحضارات الإنسانية(*) إلا أن محاولة استقلال المالية العامة بلامح اقتصادي بعيداً عن المضمون السياسي بدأت في القرن الثامن عشر حيث أصبح المفكرين يهتمون بالجانب الاقتصادي للمالية العامة بشكل أكثر وضوحاً وبرز هذا في مؤلف (مونسيكرو) الشهير (روح القوانين) عام 1748 في فرنسا الذي تحدث فيه عن الضرائب التصاعدية، ثم الوزير (تيرجو) الذي اهتم في الضرائب في مؤلفه الصادر عام 1766 المعنون (تأملات في تكوين وتوزيع الثروة)، وأعقبه أدم سميث في كتابه الشهير (ثروة الأمم) عام 1776 الذي تناول موضوع الضرائب، وتناول (جون ستيوارت ميل) عام 1848 في برنامجه الإصلاحي الدعوة إلى مصادر الريع العقاري عن طريق فرض ضرائب عالية على هذا الشكل من الثروة^(v).

وقد كانت دعوة (ميل) بداية لاستخدام الأدوات المالية لتحقيق أهداف اجتماعية من خلال تبني مبدأ توسيع أعباء الدولة وتوسيع نشاطها المالي. وشمل هذا محاولات (واجنر - wagner) في المانيا (سليكمان - siligman) و(ادامس - Adams) في أمريكا^(vi).

أن استخدام أدوات المالية العامة لتحقيق أهداف اجتماعية كانت محاولات قد مهدت الطريق لفكرة ومشروعية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإصلاح دورها المحايد. ومع نهاية القرن التاسع عشر بدأت أفكار المدرسة الحديثة (مارشال - وييجو) الذين يؤيدون نظرية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتطبيق مبادئ العدالة الاجتماعية^(viii). وإذا كانت هذه المحاولات قد مارست المالية العامة بمضمون اقتصادي إلا أنها لم تصل إلى مستوى التطبيق بين الهدف الاقتصادي والوسيلة ففيت المالية العامة أداة اقتصادية لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية.

إلى أن جاء الاقتصادي البريطاني (جون مينارد كينز - Keynes) الذي يرجع له الفضل الأول لاستقلال المالية العامة بشكل واضح عن المضمون السياسي

والاجتماعي. فقد استطاع تأطير فكرة الدولة المتدخلة في كتابه الشهير (النظرية العامة للعملة والفائدة والنقد) عام 1936 والذي استطاع ان ينقل التحليل الاقتصادي من المستوى الجزئي الى المستوى الكلبي، أي استخدام متغيرات كلية لتحليل الظاهرة الاقتصادية أو كما يطلق عليه التبسيط عن طريق التجميع^(x) وبدأ ينظر إلى المشكلة الاقتصادية من منظور كلي وهذا طبعا لا يمكن أن يتم إلا من خلال تدخل الدولة واستخدام أدوات السياسية المالية، فجاءت المالية الوظيفية منسجمة مع نمط الدولة المتدخلة. وبهذا نستطيع القول ان المالية العامة كدراسة لاقتصاديات القطاع العام بعيدا عن المضمون السياسي بدأت مع النظرية الحديثة ليكينز وارتبط تطور دورها الوظيفي مع تطور مفهوم ونطاق نشاط الدولة في الحياة الاقتصادية^(**)

ثالثا- التطور الوظيفي لمالية الدولة العامة

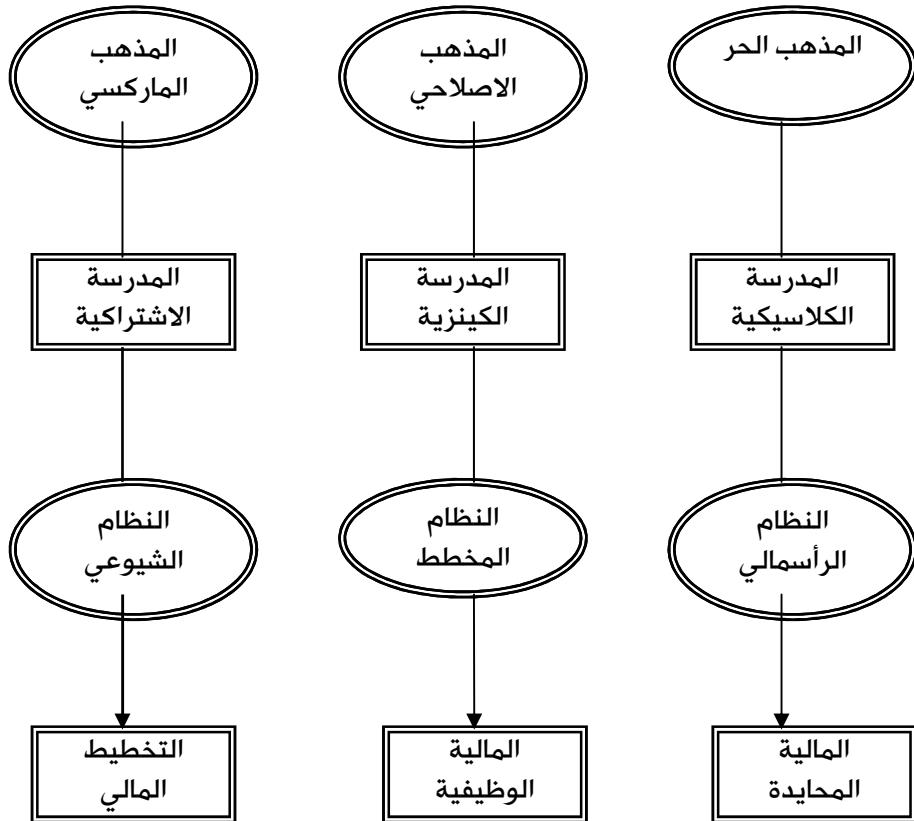
نقصد بالدور الوظيفي للمالية العامة هو تطور أساليب الأدوات المالية في مستوى التأثير في النشاط الاقتصادي، أي استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية او اجتماعية، مثل استخدام سياسية الإعفاء الضريبي لدعم قطاع اقتصادي معين، أو خلق ما يعرف بالفراغ الضريبي لاستقطاب عناصر إنتاجية في قطاع اقتصادي معين أو إتباع سياسة الدعم لطبقة من الطبقات المتضررة اقتصاديا واجتماعيا، هذا الدور ارتبط بدرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وهذا المستوى من التدخل محكم بفلسفه الدولة ومذهبها الاقتصادي.

أن المذهب الاقتصادي (الفلسفة أو الايديولوجيا الاقتصادية) عادة ما يحدد النظام الاقتصادي، وباستخدام أفضل السبل لتحقيق نظام قادر على تحقيق وتطبيق المذهب الاقتصادي حتى يخواص ما يعرف بالمدرسة الاقتصادية، أي أن النظام الاقتصادي هو الشكل الذي يتخد المذهب بعد تطبيقه في زمن معين وعند مستوى حضاري معين من خلال جهود متوافقة ضمن إطار مدرسة اقتصادية معينة، وفي ظل عملية ترسيخ النظام الاقتصادي عادة ما يتبلور أسلوب مالي يحقق هدف النظام الاقتصادي وينسجم

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

مع فلسنته الاقتصادية وعلى هذا الأساس تطور الدور الوظيفي مالية الدولة العامة ساعيا لتحقيق هذا التوافق وتأسيسا على هذا نستطيع رسم مسار التطور الوظيفي مالية الدولة العامة على وفق الآلية التالية .

مسار التطور الوظيفي مالية الدولة العامة



يوضح المخطط أعلاه مسار التطور الوظيفي مالية الدولة العامة حيث يبين العلاقة العضوية بين طبيعة الفكر الاقتصادي السائد أو المهيمن في مرحلة معينة والذي يحدد النظام الاقتصادي وهذا الأخير يقرر حدود ونطاق دور الدولة ومن ثم يتحدد النمط

أو الأسلوب المالي المستخدم، وبهذا انتقلت المالية العامة من مرحلة المالية المحايدة إلى المالية الوظيفية ومن ثم هيمنة ما يعرف بالتخطيط المالي. أي أن:

- 1- **المالية المحايدة**: بروز هذا الأسلوب المالي في ظل الدولة الحارسة التي تقتصر مهامها على (الأمن، الدفاع، القضاء) والتي تتجسد من خلال جهود أنصار المدرسة الكلاسيكية.
- 2- **المالية الوظيفية**: بروز هذا الأسلوب المالي انسجاماً مع تصاعد الدعوات إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، فبرزت الدولة المتدخلة والتي جسدها جهود أنصار المدرسة الكينزية.
- 3- **التخطيط المالي**: بروز هذا الأسلوب المالي في ظل التنظير الماركسي ومن خلال المدارس الاشتراكية التي سمحت للدولة أن تأخذ دور الدولة المنتجة أي المالكة لوسائل الإنتاج والتوزيع والمسؤولة عن إيجاد توازن بين التدفقات المالية والتدفقات السلعية وهذا يحتم إخضاع المالية العامة إلى خطة مركزية وتصبح جزءاً من خطة اقتصادية شاملة.

رابعاً- الاسس والمبادئ المحددة للأسلوب المالي:

إذا كنا قد توصلنا إلى نتيجة مفادها إن النمط أو الأسلوب المالي هو نتاج النظام الاقتصادي وشكل الدولة فلابد من وجود أسس منظمة تحكم آلية عمل الأداء المالي وتحدد مساره. ويمكن أن نتوخى الأسس والمبادئ التي تحكم كل من المالية العامة المحايدة والمالية العامة الوظيفية من خلال جدول المقارنة التالي:

المالية العامة الوظيفية	المالية العامة المحايدة
1- أنها مالية حساسة وتستجيب بمرنة كبيرة لتقلبات الدورة الاقتصادية وتسعى لاستخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية مؤثرة في النشاط الاقتصادي.	-1 انها مالية غير حساسة أي لا تبدي أي استجابة او تأثر بتقلبات الدورة الاقتصادية وليس لها تأثير فاعل في النشاط الاقتصادي.
2- تنوع مصادر الإيرادات العامة لديها لكي تكون كافية لتمويل الدور المتصاعد للدولة في النشاط الاقتصادي.	-2 تعتمد على الضرائب كمصدر أساس لتمويل الإنفاق العام الموجه لأنشطة الدولة الحارسة.
3- يمكن للدولة وفي أوقات معينة اللجوء إلى الأفراد والاقتراض منهم من خلال طرح الأسهم والسنادات لأن هذا يتعارض مع أسلوب الحياد المالي.	-3 لا يسمح للدولة باللجؤ إلى الأفراد والاقتراض منهم من خلال طرح الأسهم والسنادات لأن هذا يتعارض مع أسلوب الحياد المالي.
4- يمكن استخدام أسلوب التمويل بالعجز من خلال الشروع بالإصدار النقدي الجديد لمعالجة الفجوة في مصادر الإيرادات العامة.	-4 لا تستخدم أسلوب التمويل بالعجز من خلال الشروع بالإصدار النقدي الجديد لمعالجة الفجوة في مصادر الإيرادات العامة.
5- إهمال التوازن المحاسبي للميزانية العامة (جانب الإيرادات العامة يساوي جانب النفقات العامة) أي عدم قبول العجز ولا يسمح بتكوين فائض مالي بغض النظر عن متطلبات التوازن الاقتصادي، أي رفض أي تنظيم للميزانية العامة لا يتضمن توازناً حسانياً بين النفقات العامة والإيرادات العامة.	-5 الاهتمام بالتوازن المحاسبي للميزانية العامة (جانب الإيرادات العامة يساوي جانب النفقات العامة) أي عدم قبول العجز ولا يسمح بتكوين فائض مالي بغض النظر عن متطلبات التوازن الاقتصادي، أي رفض أي تنظيم للميزانية العامة لا يتضمن توازناً حسانياً بين النفقات العامة والإيرادات العامة.

أما بخصوص أسلوب التخطيط المالي فهو يخضع لمبادئ التخطيط المركزي الشامل ويسعى إلى وضع أجزاء أو مراحل للخطة المالية على وفق النسق التالي:-

- 1- خطة الميزانية العامة للدولة:- وتتضمن هذه الخطة تحديد الاعتمادات والتخصصات الالزامية لجميع الأنشطة للاقتصاد القومي.
- 2- الخطة الائتمانية:- وتتضمن تحديد أدوات تمويل الأنشطة الاقتصادية من خلال المصارف المتخصصة والمسؤولة عن تقديم القروض والائتمان للأنشطة الاقتصادية.
- 3- خطة النقد المنداول:- والتي يضطلع بها عادة المصرف المركزي من خلال تحديد حجم الإصدار النقدي والكتلة النقدية داخل الاقتصاد بما يضمن تحقيق توازناً بين المعروض النقدي والمعروض السليعي وبعيداً عن خلق أي ضغوط تصحيمية(x).

خامساً- الحاجات العامة وال حاجات الخاصة..

لا يمكن الجزم بشكل قاطع هل أن تنوع الحاجات الإنسانية وتجددتها هو من سوء حظ الإنسان لأنها مولد لمعاناته أم أنها من حسن حظ البشرية لأنها الدافع نحو تحقيق وبناء الحضارة. وفي خضم هذا وذاك اتخذت الحاجات الإنسانية إشكالاً متنوعة منها ما هو عضوي لها علاقة بالبناء الفسيولوجي للإنسان وهي مهمة لبقاءه على قيد الحياة مثل حاجاته للماء والغذاء، ومنها ما هو مكتسب ترثه من خلال تفاعلاته الاجتماعي.

وقد صنفها (ماسلو) على أساس سلم متتابع حسب الأهمية أو الضرورة في الإشباع، في حين وصفها كل من (مومنت، وزالينيك) بأنها مدى الإشباع والاستمتعاب بالحياة بمعنى ما يتحقق من انجازات وتوافق اجتماعي(xi). وقد أدى لهاث الإنسان نحو تحقيق وإشباع هذه الحاجات ضغطاً متزايداً على الدولة أو القيادات الاجتماعية لمساعدته في إشباع هذه الحاجات بعد أن وجد نفسه غير قادر على إشباع كل الحاجات بمفرده، من هنا افترق مفهوم الحاجة العامة عن الحاجة الخاصة، وأصبحت الحاجة

العامة محور وهدف النشاط المالي للدولة بعد ان ألقت على الفرد مهمة إشباع حاجاته الخاصة. وأصبحت المالية العامة تستمد مشروعيتها من تحقيق هدفها، لذلك أصبح من الضروري جدا التفرقة بشكل قاطع بين مفهوم الحاجة العامة وال الحاجة الخاصة لكي يكون هدف المالية العامة واضح ومحدد وشرعي.

المعايير المستخدمة في التمييز بين الحاجات العامة وال الحاجات الخاصة.

تعدد المعايير المستخدمة في التمييز لكلا المفهومين وسنحاول هنا استعراض بعض هذه المفاهيم:-

1. معيار جهة الإشباع:-

ينطلق أنصار هذا المعيار من خلال النظر الى جهة إشباع الحاجة، فإذا كانت جهة الإشباع هو الفرد أو مؤسسة خاصة يتم تصنيف الحاجة ضمن الحاجات الخاصة، أما إذا كانت جهة الإشباع هي الدولة أو أحد هيئاتها العامة، فيمكن وصفها بأنها حاجة عامة.

إلا إننا يمكن أن نأخذ على هذا المعيار أنه غير حاسم في التمييز لكلا المفهومين فعلى سبيل المثال لو قام فرد بالتبرع من نفقة الخاصة لبناء مدرسة تقدم خدمات عامة فكيف يمكن وصف خدمة التعليم هنا هل هي حاجة عامة أشبعتها جهة خاصة أم ماذا؟. لذلك نرى أن هذا المعيار لا يحقق الفصل القاطع بين المفهومين.

ب- معيار الكلفة والمنفعة:-

يرى أنصار هذا المعيار أن الحاجة عندما يتم إشباعها تخضع لمبدأ أقل كلفة وأعلى منفعة، أي أن الفرد يقوم بممارسة سلوك تعظيم المنفعة وتقليل الكلفة، في حين أن الحاجات العامة لا تخضع في ممارسة إشباعها لهذا المبدأ. إلا إننا نأخذ على هذا المعيار أنه ليس بالضرورة دائماً أن تهمل الدولة او الهيئات العامة معيار الكلفة والعائد، بل على العكس تماماً هناك توجه مالي متضاد يميل إلى مراعاة التكاليف

ودراسة الجدوى الاقتصادية عندما يتم التخصيص المالي للإنفاق العام. لذلك نرى أن هذا المعيار أيضاً غير حاسم للتمييز بين الحاجات العامة وال حاجات الخاصة.

جـ- معيار الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية للنظام السياسي:-

يرى أنصار هذا المنهج أن القرار السياسي الذي يستند إلى الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما هو الفيصل في التمييز بين الحاجات العامة وال حاجات الخاصة، لذلك نرى في أحيان كثيرة أن ما يعد ضمن الحاجات الخاصة في مجتمع معين قد يصنف ضمن الحاجات العامة في المجتمع آخر (ينطبق هذا إلى حد كبير على حاجات التعليم والصحة)، وهذا يرجع إلى طبيعة القرار السياسي في ذلك البلد.

ونرى أن هذا المعيار من أكثر المعايير واقعية للتمييز بين الحاجة العامة وال حاجة الخاصة لأنه يعطي للقرار السياسي وهو عادة ما يكون فاعلاً ومؤثراً وله الكلمة القاطعة في تقرير وتصنيف الحاجة العامة وبالتالي يضعها هدفاً للنشاط المالي.

وعلى الرغم من اختلاف المعايير الواردة أعلاه إلا أنه لا يمكن إغفال أن هناك أساساً متفقاً عليها قد يضيق الجدل فيها في تحديد مفهوم الحاجة العامة، أي بمعنى تميّز الحاجة العامة ولا تشتراك فيها مع الحاجة الخاصة. وتتمثل هذه الأساس بالآتي:

1- تخضع الحاجات العامة لمبدأ (عدم الاستبعاد) ويعني به أنه لا يمكن استبعاد أو حرمان أي فرد من الامتناع والتتمتع بال الحاجات العامة.

2- المنفعة المتولدة من استهلاك الحاجات العامة غير قابلة للفياس وغير خاضعة للتجزئة.

3- أن استهلاك الحاجات العامة لا ينقص من استهلاك الآخرين لها.

وبهذا نرى أن التمييز بين مفهوم الحاجة العامة وال الحاجة الخاصة يكون مدخلاً مناسباً للتمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة ما دام أن مهمة إشباع الحاجات العامة

قد أوكلت الى النشاط المالي العام في حين يمارس الفرد أسلوبه المالي الخاص في إشباع حاجاته الخاصة.

أي أن اختلاف الهدف أدى الى اختلاف الأسلوب والوسيلة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة وكما يلي:

جدول مقارنة بين المالية العامة والمالية الخاصة

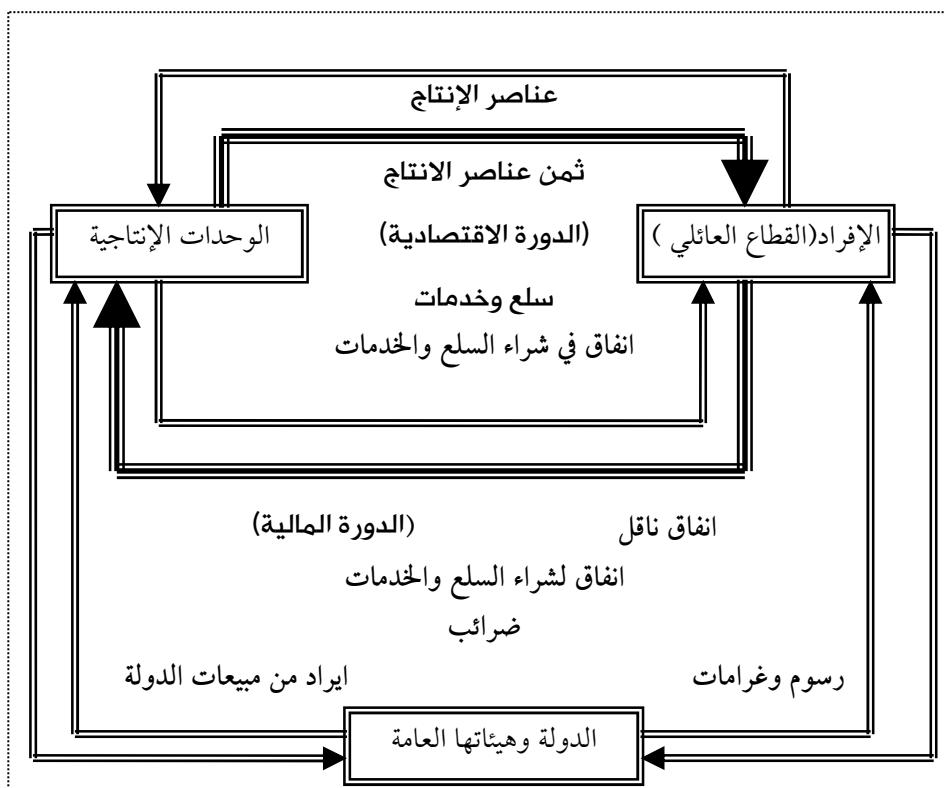
المالية الخاصة	المالية العامة	وجه المقارنة
تهدف الى اشباع الحاجات الخاصة وتعظيم المنفعة الشخصية	تهدف الى اشباع الحاجات العامة دون الاهتمام دائماً بتحقيق الربح الاقتصادي	1- من حيث الهدف
تعتمد اسلوب تحديد الإيرادات أولاً ومن ثم تقرر حدود النفقات	تعتمد أسلوب تحديد أوجه النفقات العامة أولاً ومن ثم تقرير الإيرادات العامة	2- من حيث الأسلوب
لا تمتلك مرونة عالي في توسيع مصادر الإيرادات بسرعة كافية لمواجهة نفقاتها الخاصة.	تمتلك مرونة عالية في توسيع مصادر ايراداتها لمواجهة نفقاتها الخاصة	3- من حيث المرونة
تعتمد وسيلة الإقناع والاختيار وعدم استخدام الإكراه في ممارسة النشاط المالي الخاص	تعتمد وسيلة الإكراه والإجبار ومارسة حق السلطة السيادية في تحصيل وجبائيات الإيرادات العامة	4- من حيث الوسيلة

سادساً- الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية:

يأخذ النشاط المالي العام طبيعته الاقتصادية عندما يتسع تأثيره في الحياة الاقتصادية من خلال استخدام أدوات السياسة المالية، أي بمدى قدرته للتحول من الدور المحايد إلى الدور الوظيفي في حينها يمكن اشتغال الدورة المالية من الدورة الاقتصادية.

ويكون الاستعانة بالخطط أدناه لبيان العلاقة بين تدفقات الدورة المالية والدورة الاقتصادية.

(تدفقات الدورة المالية والدورة الاقتصادية)



يوضح المخطط أعلاه ان الدولة (المؤسسات العامة) تبادر بقيادة الدورة المالية من خلال النشاط المالي العام وهي قادرة على التأثير في الدورة الاقتصادية من خلال تحديد مستوى وحجم الإنفاق العام ومن ثم تقرر الإيراد العام، فهي عندما تبادر إلى التوسيع في الإنفاق العام سينعكس هذا على تسريع الدورة الاقتصادية والتوجه إلى حالة الرواج الاقتصادي وفي ظل هذه الحالة يمكنها رفع وتيرة التحصيل من الإيراد العام، وعندما تخشى مواجهة ضغوط تضخمية تلجأ إلى تقليل أو ضغط الإنفاق العام فيؤدي هذا إلى كبح جماح عجلة الدورة الاقتصادية فيبطأ النشاط الاقتصادي ويتجه الاقتصاد إلى حالة الركود ومن ثم الكساد وتقل الحصيلة الضريبية من النشاط الاقتصادي.

أن قرار تحديد نطاق تأثير النشاط المالي في الدورة الاقتصادية يعتمد على الأسس الفلسفية للنظام السياسي القائم وأسلوب وأدوات التحليل الاقتصادي المستخدم، وعلى وفق هذا فالفلسفة الكلاسيكية عندما تبنت أدوات التحليل الجزئي حيدت المالية العامة وترتب على هذا ما يلي:

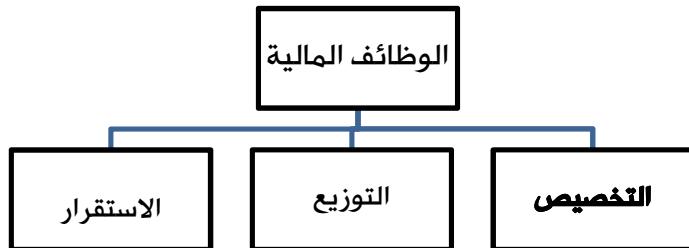
- 1- إعطاء الدولة دوراً مشابهاً لدور الفرد
- 2- الخلط بين مفهوم المالية العامة والمالية الخاصة
- 3- عزل الظاهرة المالية عن الظاهرة الاقتصادية

وعندما أستطاع كينز لأول مرة أن ينقل التحليل المالي إلى المستوى الكلي ترتب على هذا الآتي:

- 1- الانفصال الواضح بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث، الهدف، الأسلوب، الوسيلة
- 2- الخطة المالية جزء من خطة اقتصادية شاملة
- 3- اندماج الدورة المالية بالدورة الاقتصادية وبالتالي اشتقاء الدورة المالية من الدورة الاقتصادية.

سابعا- الوظائف المالية:

أن طبيعة العلاقة الوثيقة بين التطور التاريخي لمفهوم الدولة والأداء الوظيفي للاقتصاد المالي العام قد أفرز ثلاثة وظائف مالية أساسية هي^(xii):



وتقاس كفاءة الأداء المالي العام بمستوى قدرته في تحقيق هذه الوظائف والنجازها، ويتحدد امام السلطات التنفيذية مختلف الأدوات المالية وأساليب الفن المالي لتحقيق هذه الوظائف، ونجد من المفيد التعرض لتعريف هذه الوظائف:-

1- **وظيفة التخصيص:** أي آطراف تخصيص الموارد تسعى المالية العامة إلى حصر الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة، ففي ضوء فلسفة الدولة ونظمها السياسي القائم تقرر الحاجات العامة ويتم تميزها عن الحاجات الخاصة، وبيقى على الدولة الحصول على العناصر الإنتاجية المطلوبة (العمل – الأموال) وتحديد مواردها وتخصيصها لإشباع هذه الحاجات أي أن وظيفة التخصيص تتجسد في عملية حصر الموارد المالية المتاحة وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة.

2- **وظيفة التوزيع:** وتشمل هذه الوظيفة ما يلي:

أ- **إعادة توزيع الدخل:**- ويقصد به كيفية توزيع جمل الدخل القومي أو الناتج القومي الإجمالي بين عناصر الإنتاج او القطاعات الاقتصادية المكونة لهذا الدخل. ويكون الدخل موزعاً توزيعاً عادلاً عندما يتقارب أو يتساوى مع متوسط الدخل الشخصي أو أن تكون الفجوة بين الدخل المتحصل عليه ومتوسط الدخل الشخصي صغيرة جداً^(xiii).

والمهدف من إعادة توزيع الدخل هو تقليل الفروقات الكبيرة بين دخل إفراد المجتمع الواحد، ويتحقق للسلطات المالية استخدام عدة أدوات لتحقيق هذه الوظيفة مثل فرض ضرائب تصاعدية على الدخل المرتفع أو دعم بعض الفئات من ذوي الدخل المحدود (إعانات نقدية - دعم الأسعار)

وتحقيق وظيفة إعادة توزيع الدخل أهداف مالية مهمة تمثل بالآتي:

- العدالة والمساواة في الدخل المتاح للإفراد
- زيادة النفع العام. لأن النقود الإضافية تأتي بمنفعة أكبر لذوي الدخل المحدود من وحدة النقود التي تأخذ من ذوي الدخل المرتفع وبذلك يتحقق الصالح العام.
- إعادة توزيع الدخل يؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي ، وهذا يولد زيادة في الطلب على العمالة، أي رفع مستوى التشغيل.
- توزيع العبء الضريبي على أفراد المجتمع: عادة ما يسقط في النهاية العبء الضريبي على ذوي الدخل المحدود (الثابت) من خلال الضرائب غير المباشرة جراء ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية وباستخدام نمط الضرائب التصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة تناح فرصة لتوزيع العبء الضريبي على أفراد المجتمع الواحد.

ب- إعادة توزيع الثروة:

وهي عملية تقليل وتخفيف حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية وصولا إلى العدالة الاجتماعية والاستقرار السياسي.

وتستخدم المالية العامة أدواتها لتحقيق هذه الوظيفة سواء كانت على مستوى الثروة الخاصة (الإرث، الممتلكات العقارية) باستخدام الضرائب التصاعدية، أو مستوى الثروة العامة، باستخدام أحسن الوسائل لجمع وتحصيل الإيرادات العامة لتمويل ومواجهة الإنفاق العام من أجل خلق التوازن الظبيقي بين إفراد المجتمع.

3- وظيفة الاستقرار الاقتصادي:

عادة ما تجد الدولة نفسها ملزمة بمارسة وظيفة تحقيق الاستقرار والمتمثلة بتحقيق التوازن بين مستوى البطالة ومعدل التضخم والتوازن في الميزانية العامة، ويتاح للدولة مناهج متعددة لتحقيق الاستقرار على وفق الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية التي يستند إليها النظام السياسي^(***).

وأيا كانت هذه الفلسفة أو المنهج المستخدم فإن الدولة تخضع لما يعرف بالاستجابات الذاتية لمواجهة هذه الاختلالات، أي أنها تجد نفسها تستجيب ذاتياً للظروف والتقلبات الاقتصادية وتسعى للحفاظ على الاستقرار، فالدولة وهي تعمل بالارتفاع بمستوى النشاط الاقتصادي قد تتعرض لموجات تصخمية فيتعين عليها أن تتبع سياسة انكمashية تكفل الحد من هذا التضخم وإشاعة الاستقرار ويشمل هذا زيادة الضرائب وزيادة ما تصدره من سندات القروض العامة أو أن تسعى إلى الحد من الائتمان المصرفـي.

وفي حالة الأشخاص بمثابة النشاط الاقتصادي، فإنها تستجيب بوسائل وأدوات مختلفة كأن تزيد من منح الإعانات التحويلية وت Sidd قروضها وإنفاذها من الضرائب كوسيلة لمـ المجتمع بالقوة الشرائية.

ومن الجدير بالذكر إذا أتيـع للدولة أن تفاضل بين زيادة حجم الإنفاق العام وبين إنفاذـاتـ الدولة منـ الضـرـائبـ كـأدـاتـينـ للـحدـ منـ مـوجـهـ المـبـوطـ فيـ مـسـتـوىـ النـشـاطـ فـانـ الـوـسـيـلـةـ الـأـوـلـىـ أـكـثـرـ فـاعـلـيـةـ،ـ حيثـ أـنـ مـضـاعـفـ الإنـفـاقـ فيـ حـالـةـ الـاـسـتـشـارـ يـزـيدـ بـعـدـ وـاحـدـ صـحـيـحـ عـنـ حـجمـ المـضـاعـفـ فيـ حـالـةـ تـخـفيـضـ الـضـرـائبـ(xiv).

وهـكـذاـ تـمـارـسـ الـدـولـةـ نـشـاطـهـ الـمـالـيـ الـعـامـ لـإـنجـازـ وـظـيـفـةـ الـاسـتـقـارـ وـتـحـقـيقـ مـعـدـلـ مـقـبـولـ مـنـ التـشـغـيلـ وـاسـتـقـارـ الـأـسـعـارـ وـتـواـزنـ الـمـيـزـانـيـةـ الـعـامـةـ.

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

الفصل الثاني النفقات العامة وحدود نشاط الدولة

تمهيد

تشكل دراسة النفقات العامة ركناً أساساً في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي، وتعود أهمية النفقات العامة باعتبارها الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم فيه في الميادين المختلفة أي أن النفقات العامة ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور.

وقد آخذت نظرية النفقات العامة في تاريخ تطورها مساراً مشابهاً لمسار تطور الدولة واتجاه أهدافها فمن خلال تخصصات النفقات العامة يمكن أدرك توجهات الدولة فيما إذا كانت عسكرية أو تنمية أو انكمashية^(٧).

ونجد من المناسب في معرض دراستنا للنفقات العامة أن نبدأ بما يلي.

أولاً- مفهوم النفقة العامة وعناصرها الأساسية:

نستطيع أن نبني تعريف للنفقة العامة قادر على استيعاب عناصرها الأساسية وكما يلي (مبلغ نceği تنجز إنفاقه سلطة عامة بهدف إشباع حاجة عامة)

وبهذا نستطيع أن نستقر عناصر النفقة العامة ومشروعاتها من خلال ما يلي:

أ- الصفة النقدية:

النفقات العامة تحتم استعمال مبلغ نceği تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولها

لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها واستخدام النقود في النفقة العامة مسألة طبيعية طالما أن جميع العاملات الاقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الاقتصاد النقيدي، وبذلك لا يعد من قبل النفقة العامة ما تدفعه الدولة بصورة عبينة كتقديم خدمات دون مقابل (كالإعفاء من سداد إيجار المساكن أو نفقات العلاج والتعليم وأجور المواصلات أو تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة).

2. الصفة العمومية:

ونعني بها ضرورة صدور النفقة من هيئة عامة (الدولة ومؤسساتها العامة) لكي تأخذ الصفة الرسمية والعمومية، ولا تعد نفقة عامة جميع المبالغ التي يصرفها الأفراد أو الجماعات بصفتهم الشخصية حتى لو كانت هذه النفقات موجهة لإشباع حاجات عامة لانتفاء شرط العمومية (على سبيل المثال تقديم شخص داره لاستخدامه مدرسة أو مستشفى)، فينطبق على هذه الحالة إشباع حاجة عامة عن طريق هيئة غير عامة لذلك لا تدخل ضمن تصنيف النفقات العامة.

3. استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة:

تكتمل مشروعية النفقة العامة عندما تستهدف إشباع الحاجات العامة، فمادام أن المصدر الأساس لتمويل النفقات العامة هو الحصيلة الضريبية الجبائية من المكلفين القانونيين (مواطني الدولة والمقيمين) وهم متساوين أمام القانون في تحمل العبء الضريبي فمن المنطقي إن يتساوا في النفع العام الناتج من الإنفاق العام وذلك بأن تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليس لصلاحة خاصة، بيد أنه من الصعوبة بمكان وفي كثير من الأوقات مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً وكما أسلفنا من قبل لهذا فإن المعيار المعمول عليه في هذا المجال هو ترك مسؤولية التقدير للسلطة السياسية في التقدير ، فتقرر النفقة الالزمة لتحقيق المنفعة العامة طبقاً للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام^(١٧). وبدون تحقيق هدف

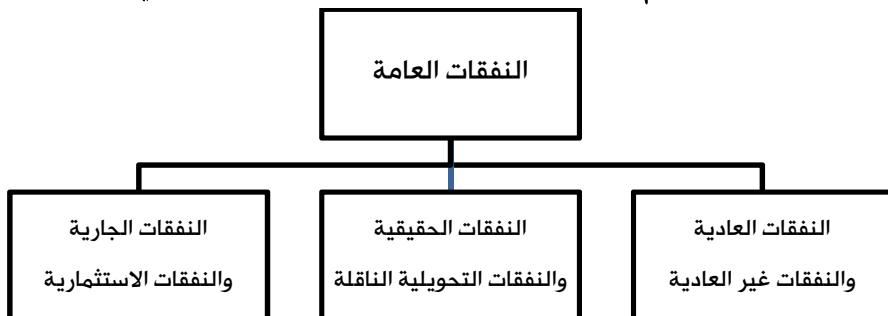
إشباع الحاجات العامة تتعرض النفقة العامة للطعن والمسائلة من قبل مثلي الشعب وتصبح ناقصة الشرعية.

ثانياً- تقسيم النفقات العامة على أساس المعيار الاقتصادي:

في ظل اتساع مهام الدولة ودورها التدخلي وأهمية إعداد الميزانيات العامة السنوية كان لابد من الاستعانة بمعيار يستخدم لتصنيف وتقسيم النفقات العامة، أي لا يمكن عرض النفقات العامة بشكل يتجاهل قواعد الميزانية العامة المتمثلة في الشمولية والتفصيل، هذا يعني ضرورة تصنيف وتقسيم النفقات العامة من أجل تسهيل عرضها، وقد اختلفت معايير تقسيم وتصنيف النفقات العامة، فقد قسمت النفقات العامة على أساس المعيار السياسي في حين اعتمد البعض المعيار الإداري واستخدم آخرون المعيار القانوني لهذا التصنيف، ونجد ولغرض تحنب إرباك القارئ أو الطالب المبتدئ في حقل المالية العامة أن لا نخوض في تفاصيل هذه التصنيفات والمعايير والتركيز فقط على المعيار الاقتصادي وذلك للأسباب التالية:

- 1- أنه معيار حديث نسبياً ويعتمد الأساس الاقتصادي في التصنيف
- 2- أنه الأكثر شيوعاً واستخداماً وهذا يشمل البلدان العربية.
- 3- أنه معيار حركي ومتتطور مع تبدل الظروف الاقتصادية. لهذا جاءت ضمن هذا المعيار عدة تقسيمات للنفقات العامة ولكنها لا تخرج عن مضمون المعيار الاقتصادي وكما يلي:

تقسيم النفقات العامة على أساس المعيار الاقتصادي



أ- النفقات العادية والنفقات غير العادية:

أ- **النفقات العادية:** هي تلك النفقات التي تتكرر بانتظام بشكل سنوي كرواتب موظفي الدولة والنفقات الالزمة لتسير العجلة الإدارية للدولة، وغني عن البيان أنه ليس معنى كون النفقات العامة عادية أنها تتكرر كل سنة بنفس المقدار فقد يختلف مقدارها من سنة لأخرى ولكن المهم هو تكرارها السنوي والعادي لكي تصنف ضمن النفقات العادية.

ب- **النفقات غير العادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر ولا تجدد كل سنة بل تحدث على فترات متباude وبصورة غير منتظمة وفي ظروف غير عادية مثل نفقات مكافحة الآفات الزراعية ونفقات الحروب ونفقات درء خطر الفيضانات.

ومن نتائج هذا التقسيم، أن النفقات غير العادية تغطي بموارد غير عادية كالقروض والإصدار النقدي الجديد الذي يتم اللجوء إليه في ظروف استثنائية، وقد تعرض هذا التصنيف إلى جمل من الانتقادات أهمها:

أنه في ظل هذا التصنيف يتعدى القبول بدورية النفقات العامة كمعيار للفصل بين النفقات العادية والنفقات غير العادية. فمثلاً إذا قررت إحدى الهيئات المحلية تشييد مستشفى فإن نفقات البناء ستدفع من النفقات غير العادية على

أساس ان الهيئة المحلية لا تحصل على مثل هذا الإنفاق كل سنة، في حين تعد نفقات بناء المدارس والمستشفيات وغيرها من الإشغال العامة التي تقوم بها الحكومة المركزية من النفقات العادية.

كما يؤخذ على هذا التصنيف أنه لم يعد يتوافق مع المفهوم الحديث للمالية العامة، فالنفقات التي ينظر إليها على أنها غير عادية أصبحت من أهم النفقات العادية وهذا يشمل النفقات الاستثمارية التي أصبحت تكرر سنويا وتحتل بنودا ثابتة في ميزانية الدولة. لهذا تخلت أغلب الدول على اعتماد هذا النمط من التصنيف.

بـ- النفقات العامة الحقيقة والنفقات التحويلية:

يعد الاقتصادي Pigou أول من اعتمد هذا التصنيف وهو لا يزال يظهر في مفردات بعض الميزانيات ولكن تحت اصطلاحات مختلفة ويمكن توضيح كل من النفقات الحقيقة والنفقات التحويلية كما يلي (١٧١^(x)) :

4. النفقات الحقيقة Real Expenditures

هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات الضرورية لحياة الإدارات وتسير المصالح العامة، مثلاً الأجور والمرتبات، وكذلك ما ينفق لشراء السلع المختلفة التي تحتاجها الإدارات للقيام بأعمالها كالإنفاق على الصحة والتعليم والدفاع.... الخ.

وأن الإنفاق في هذه الوجوه يرجع على الدولة بنفع مباشر وبدونه تقف عجلة الدولة عن العمل. وهذا يعني أن النفقات العامة تدفع لقاء مقابل سلعة أو خدمة ويترتب على هذا أن النفقات الحقيقة تؤدي إلى اقطاع جزء من المتذبذب السلعي من الدورة الاقتصادية، كما أن المبالغ المدفوعة من قبل الدولة تؤدي إلى خلق دخول تتدفق إلى تيار الدخل القومي.

5. النفقات التحويلية Transfer Expenditures

هي تلك النفقات التي تتفقها الدولة بهدف نقل الدخل من فئة اجتماعية إلى أخرى لتحقيق أهداف معينة ليس دائماً اقتصادية مثاها الإعانات الاجتماعية أو إعانت البطالة، فالنفقات التحويلية تقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين إفراد المجتمع دون أن تلزم المستفيد بتقديم أي سلع أو خدمة للسلطات العامة، وهذا يعني أن النفقات التحويلية لا تقود إلى تغيير متذبذب الدخل الإجمالي بل تكتفي بنقل القوة الشرائية من فئة اجتماعية ميسورة إلى فئة أخرى معوزة لهذا يطلق عليها بالناقلة.

ولعل الحد الفاصل بين كلا النوعين من النفقات المشار إليها هو أن الإنفاق الحقيقي يقابل الحصول على سلع وخدمات ويؤدي إلى اقطاع جزء من الدورة الاقتصادية في حين الإنفاق التحويلي لا يعمل على اقطاع جزء من هذه الدورة كونه يحول القوة الشرائية من فئة إلى أخرى ضمن نفس المتذبذب الدائري للدورة الاقتصادية. ولكن هذا لا يعني أن النفقات التحويلية لا تسعى إلى تحقيق إغراض معينة بل على العكس، فهي يمكن أن تستخدم لتحقيق إغراض مالية واقتصادية واجتماعية وكما يلي (viii):

- **النفقات التحويلية المالية:** وهي النفقات التي تقوم بها الدولة بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي واهم صورها فوائد الدين العام وإقساط استهلاكه السنوية. وقد أزدادت أهمية هذا النوع من النفقات في الفترة المنصرمة نظراً لازدياد المضطرد في النفقات العامة في معظم الدول.
- **النفقات التحويلية الاقتصادية:** وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، ومثاها الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بهدف تحفيض تكلفة إنتاجها وذلك للمحافظة على أسعار منتجاتها عند مستوى منخفض وجعلها في متناول الجميع. وبالطبع فإن هذه الإعانات الاقتصادية التي تمول من حصيلة الضرائب ليست في واقع الأمر إلا استقطاعاً من دخول الأفراد لذا فهي تعد من النفقات

التحويلية وغالباً ما تقوم الدولة باستخدام حصيلة ضريبة كالضريبة الإضافية على الدخل لتمويل هذه الإنفاق ب بحيث يتحمل أصحاب الدخول العالية وحدهم عبء تمويل الإنفاق الاقتصادية.

• **النفقات التحويلية الاجتماعية:** - وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي عن طريق رفع المستوى المعاشي لبعض إفراد المجتمع وفتاً ته ومثاها الإنفاق والمساعدات التي تمنحها الدولة لذوي الدخل المحدود لمساعدتهم على تحمل أعباء المعيشة، وكذلك الإنفاق المقدمة لأصحاب العوائل الكبيرة، كما تشمل مؤسسات التأمين وصندوق الضمان الاجتماعي.

6. النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية(*)

أ- **النفقات الجارية:** - وتشمل جميع نفقات الدولة التي تتكرر سنوياً وبصورة منتظمة لتسير أعمال الدولة مثل مرتبات موظفي الدولة ونفقات الصيانة وفوائد الدين والإعانت.

ب- **النفقات الاستثمارية:** - وهي النفقات التي تهدف إلى توسيع الطاقة الإنتاجية وتكون رأس المال الثابت أي التي تسعى إلى تنفيذ المشاريع الاستثمارية مثل بناء المياكل الارتكانية للمجتمع (شق الطرق وبناء الموانئ والسدود ومحطات الكهرباء) وهي نفقات ضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي المستهدف لذلك لا يضر من استخدام مصادر تمويل غير عادية لهذا النوع من الإنفاق مثل القروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد على افتراض أن المردود الاقتصادي المتوقع من الإنفاق الاستثماري هو الكفيل بتعويض هذه الإيرادات فيما بعد. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدولة عندما تواجهه أزمة مالية فإنها تلجأ إلى تقليل فقرات البنود الاستثمارية وتتردد كثيراً في الذهاب إلى فقرات بنود النفقات الجارية لأنها تكون في مواجهة شعبية في حالة تخفيض المرتبات مثلاً لذلك عادة ما توصف النفقات الاستثمارية بأنها مرنّة وتسجّب بسرعة لتقلبات المقدرة المالية للدولة في حين أن النفقات الجارية أقل مرونة وعلى الغالب لاتبدي استجابة واضحة لتقلبات المقدرة المالية للدولة.

أن التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة الذي تم التطرق إليه لا يعني أنه يوصف جميع التقسيمات المتعارف عليها في الوقت الراهن، فهناك تقسيمات تتعلق بظروف ذلك البلد وخصوصية تجربته المالية لهذا يطلق عليها بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة وهو التقسيم الخاص بكل بلد وليس بالضرورة أن يخضع لاعتبارات المالية بل يتأثر باعتبارات خاصة بالبلد المعنى كالاعتبارات التاريخية أو الإدارية أو الوطنية، ففي مصر يتم تقسيم النفقات على أساس ميزانية الخدمات وميزانية الإعمال (^١) وفي فرنسا تقسم إلى النفقات النهائية ونفقات ذات الطابع المؤقت وفي العراق تقسم إلى الميزانية الاعتيادية والميزانية الاستثمارية أي ان تقسيم النفقات العامة على الرغم من استناده إلى معايير متعددة إلا أنه تبقى مسألة التعامل مع هذه المعايير مرهون بقرار الدولة وخصوصية تجربتها المالية.

ثالثاً- حدود وضوابط الإنفاق العام:

على الرغم من السلطة السيادية التي تمتلكها الدولة إلا أن هذا لايجيز لها أن تمضي في قرار الإنفاق العام إلى مديات غير محددة، فهناك ضوابط وحدود ترسم نطاق ومدى الإنفاق العام وكما يلي:

١- ضوابط الإنفاق العام:

تحاول السلطة التنفيذية مراعاة ضوابط معينة عند شروعها في الإنفاق لكي تدعم من شرعية هذا الإنفاق هذه الضوابط هي: ضابط المنفعة و ضابط العقلانية الاقتصادية

أ- **ضابط المنفعة**:- ويعني به ضرورة توفر الأهمية والفائدة والنفع الاجتماعي في الإنفاق العام، إذ بغياب المنفعة يصبح الإنفاق العام غير مجيء وعبيسي ويفقد أحد أركان شرعيته وهناك اتجاهات متعددة اهتمت بقياس المنفعة في الإنفاق العام نورد منها ما يلي:

- **الاتجاه الشخصي**: يرى أنصار هذا الاتجاه أن قياس المنفعة في الإنفاق يتم من خلال المقارنة ما بين الناتج الاجتماعي المتولد من ممارسة الحكومة للإنفاق

العام والناتج المولود عندما يترك هذا الإنفاق بيد الإفراد إلا أنه يؤخذ على هذا الاتجاه صعوبة تطبيقه من الناحية العملية فليس من السهولة إجراء هكذا مقارنة لذلك برب التوجه جديد في قياس المنفعة هو الاتجاه الموضوعي.

- **الاتجاه الموضوعي:** يرى أنصار هذا الاتجاه أن المنفعة في الإنفاق العام يتم قياسها من خلال متابعة معدلات النمو الاقتصادي والزيادة المتحققة في الدخل القومي فإذا كان هناك زيادة في الدخل القومي مرافقة للزيادة في الإنفاق العام يمكن أن يوصف هذا الإنفاق بأنه نافع، وعلى الرغم من سهولة هذا المعيار إلا أنه يؤخذ عليه أنه يركز على الاعتبارات الاقتصادية فقط ويهمل الجوانب الأخرى كالاعتبارات الاجتماعية مثلاً.

ومع عدم وجود معيار قاطع يحدد ويقيس المنفعة في الإنفاق العام تم الاتفاق على مؤشرات مظاهر عامة في المجتمع تعكس مقدار المنفعة في الإنفاق العام وهي:

- مستوى التفاوت في توزيع دخول الإفراد
- المستوى الصحي ومتوسط أعمار السكان
- عدد الوحدات السكنية المخصصة للمواطنين
- مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين.

ب- ضابط العقلانية الاقتصادية:- ويعني بها الرشادة وحسن التدبير في إدارة الأموال العامة أي الابتعاد عن مظاهر الهدر والتسيب المالي في أنفاق الأموال العامة، علما بأن هذه المظاهر هي أحد الأسباب المولدة لظاهرة التهرب الضريبي ، لذلك تعد العقلانية الاقتصادية ركنا وضابط أساس من ضوابط الإنفاق العام. وهناك مؤشرات يمكن استخدامها لقياس ضابط العقلانية الاقتصادية هي

- **مؤشر إنتاجية الإنفاق العام:-** ويعبر عن العلاقة بين الناتج الاجتماعي المولود من الإنفاق العام والموارد المالية المولدة للناتج الاجتماعي.
- هذا يعني أنه لكي يمكن رفع إنتاجية الإنفاق العام فإن هذا يتطلب تقليلص الموارد المالية المولدة لهذا الناتج، وهذا يتحقق من خلال توفر العقلانية

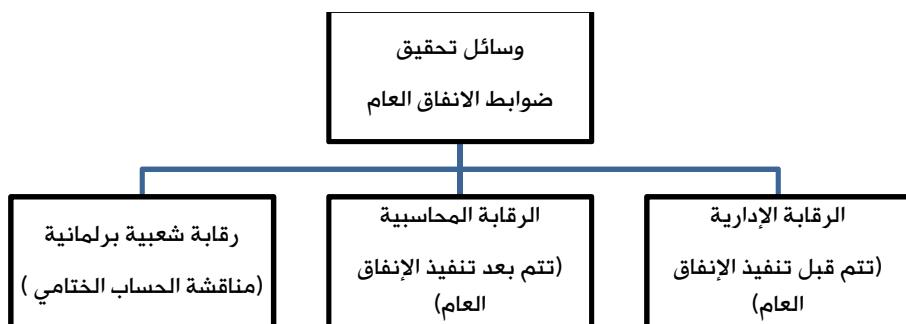
الاقتصادية في الإنفاق العام وأستخدام معايير الجدوى الاقتصادية.

• **مؤشر الإنفاق العام الاستثماري:** ويمكن الوصول إلى هذا المؤشر من خلال

قياس مايلي:

- مدى قدرة المشروع الاستثماري على استيعاب العمالة الوطنية.
- مدى قدرة المشروع على توفير رصيد من العملات الأجنبية.
- مدى قدرة المشروع الاستثماري على سد احتياجات السوق المحلية.

أن توفر ضوابط المنفعة والعقلانية في الإنفاق العام لا يمكن ضمانها إذا لم تتوفر وسائل تجبر المؤسسات الحكومية على التقييد بهذه الضوابط وأن هذه الوسائل لكي يمكن استخدامها يتبعن وجود إطار وبيئة من التشريعات والقوانين توضح تسلسل إجراءات الإنفاق الحكومي في المؤسسات الحكومية، وهذه العملية تسمى تقنين النشاط المالي للدول (أي وضعه في إطار قانوني) وبعد ترسیخ هذه القوانين يتم تمهيد العمل للرقابة المالية والتي تأخذ المراحل التالية:



الرقابة الإدارية:

تعتبر المرحلة الأولى من مراحل التأكيد من وجود ضوابط الإنفاق العام وعادة ما تكون وزارة المالية هي المشرفة على تنفيذها وتشمل الرقابة الإدارية التأكيد من أن الصرف في المؤسسات الحكومية يتم ضمن الاعتماد المالي المخصص وضمن الأبواب

المعتمدة وأن أوامر الصرف تصدر من جهة تمتلك صلاحية الصرف التي يمنحها القانون، وعادة ما تتم الرقابة الإدارية قبل تنفيذ الإنفاق الحكومي.

الرقابة المحاسبية المستقلة:

وهي المرحلة الثانية من مراحل الرقابة المالية ويقوم بتنفيذها محاسبون مستقلون لديهم صلاحيات واسعة في التدقيق والمراقبة، يحاولون التأكد من أن إجراءات الصرف تمت ضمن السياقات المعتمدة للعملية المالية في الحكومة وعادة ما تتم الرقابة المحاسبية بعد تنفيذ الإنفاق الحكومي ويقوم المحاسبون المستقلون بإعداد تقرير يتضمن التجاوزات المالية أن وجدت وتقديمها إلى الجهات المختصة لتطبيق القوانين بحق المخالفين.

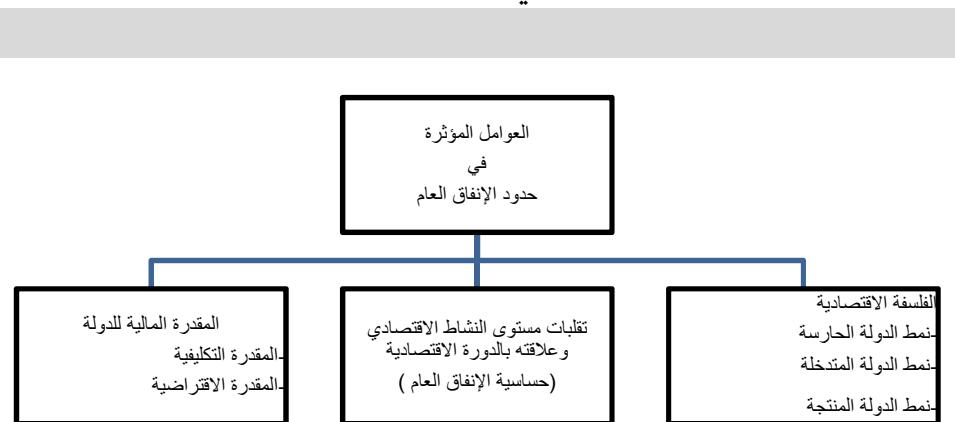
الرقابة الشعبية (البرلمانية):

وهي المرحلة الأخيرة التي يتم فيها مناقشة الحساب الختامي (كشف بالنفقات والإيرادات العامة المنفذة خلال السنة المنتهية) الذي تعدد وزارة المالية، وبعد أن يتم التأكد من أن النفقات العامة توفرت فيها عناصر النفقة الأساسية وضوابط الإنفاق العام يتم المصادقة على الحساب الختامي لغرض التهيئة لمناقشة الميزانية العامة للعام القادم.

2- حدود الإنفاق العام:

هناك عوامل ترسم حدود وحجم النفقات العامة للدول هذه العوامل يوضحها المخطط التالي:

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة



أ- الفلسفة الاقتصادية للنظام السياسي:

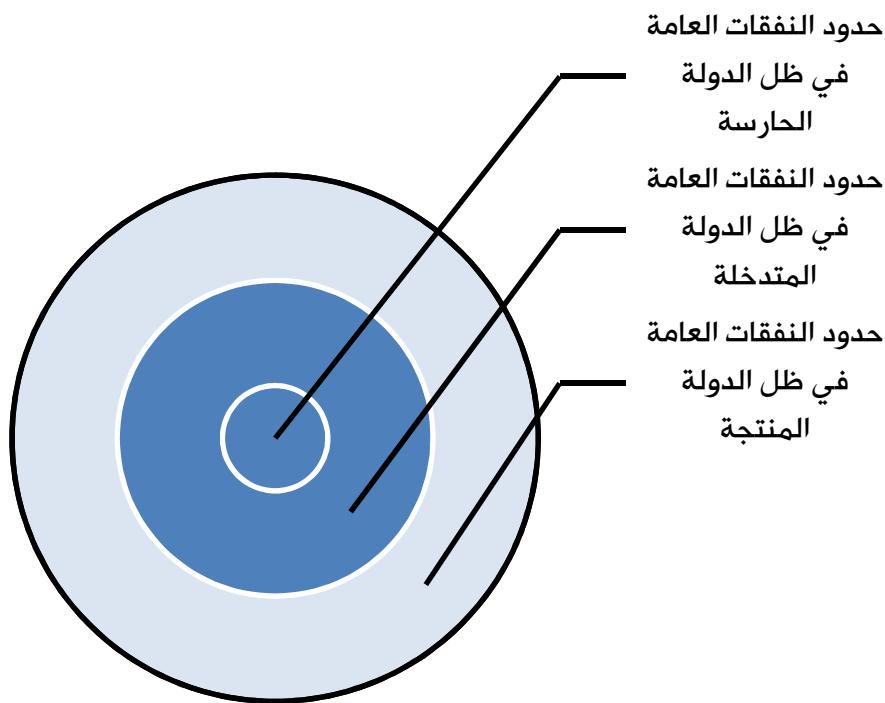
أن الفلسفة الاقتصادية للمجتمع والدولة هي التي تحدد النظام الاقتصادي وغط إدارة الدولة، وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن جميع هذه الأنماط تدرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة (الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة، الدولة المنتجة).

ففي ظل الدولة الحارسة التي تتبنى أسلوب المالية المحايدة والتي تحصر مهامها في الوظائف الأساسية للدولة (الأمن، الدفاع، القضاء) فإن حدود الإنفاق العام سوف تضيق لتقتصر على تمويل نشاط الدولة في تنفيذ المهام الأساسية المشار إليها لهذا سوف نشهد حدود ضيقة للنفقات العامة تتناسب مع شكل الدولة الحارسة.

أما في ظل الدولة المتدخلة التي تستخدم أسلوب المالية الوظيفية والتي تسعى إلى تحقيق دور اقتصادي مؤثر في النشاط الاقتصادي فإنه تستدعي حدود أوسع للنفقات العامة لكي يتناسب مع الدور التدخلية للدولة لذلك يزداد التخصيص المالي للنفقات العامة في مرحلة الدولة المتدخلة بشكل يفوق ما هو عليه في ظل الدولة الحارسة.

وينطبق التحليل نفسه في ظل الدولة المنتجة التي تسيطر على عملية الإنتاج والتوزيع والتي تستخدم أسلوب التحليل المالي حيث تتسع حدود النفقات العامة لكي تصبح قادرة على استيعاب النشاط المتضاعف للدولة المنتجة.

خلاصة القول (الفلسفة الاقتصادية توضح ملامح شكل الدولة وهذا الأخير يرسم حدود وحجم النفقات العامة).

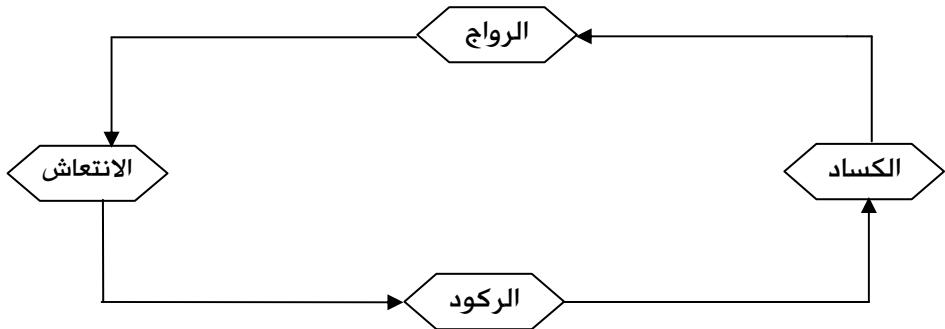


ب- تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية:

عادة ما ينبع النشاط الاقتصادي إلى تقلبات تبعاً لحركة الدورة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تخضع لنوبات متتالية من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها ولكن الجميع يتفق في أنها تأخذ

المسار التالي:

أن تباين مستوى النشاط الاقتصادي ما بين فترات



الركود والانتعاش له تأثير واضح في رسم حدود النفقات العامة ويزيد هذا بقدر ما تعكسه النفقات من درجة استجابة لتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي والذي يوصف بـ (حساسية النفقات العامة)

حيث تختلف مسارات هذه الحساسية تبعاً لنوعية الإنفاق العام وكما يلي:

حساسية الإنفاق الجاري على الإدارة العامة:

يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الجاري على الإدارة العامة مساراً مشابهاً لمسار مستوى النشاط الاقتصادي، أي أنه عندما يرتفع مستوى النشاط الاقتصادي ليصل إلى حالة الرواج والانتعاش فإن الإنفاق الجاري على الإدارة العامة سوف يزداد وبالعكس في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الركود والكساد فإن الإنفاق الجاري سوف يتقلص أو يقل، إلا أنه يلاحظ أن درجة هبوط منحنى النشاط الاقتصادي يكون أشد انحداراً من منحنى من انحدار منحنى الإنفاق الجاري وهذا مرتبط بطبيعة مرونة هذا النوع من الإنفاق الذي يجد فيه صاحب القرار صعوبة كبيرة في تقليله وضغط فقراته.

حساسية الإنفاق الاجتماعي:

يأخذ مسار حساسية الإنفاق الاجتماعي اتجاهها معاكساً لمسار منحنى النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الاتعاش فإن الحكومة تجد نفسها غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي لعدم الحاجة الماسة لذلك، أما في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي وصولاً إلى حالة الكساد فان الحكومة تجد نفسها مضطورة لزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقر اجتماعي لأن المطالبة بإعانتات البطالة والدعم ب مختلف إشكاله تصبح شديدة لمواجهة الضرر من حالة الكساد.

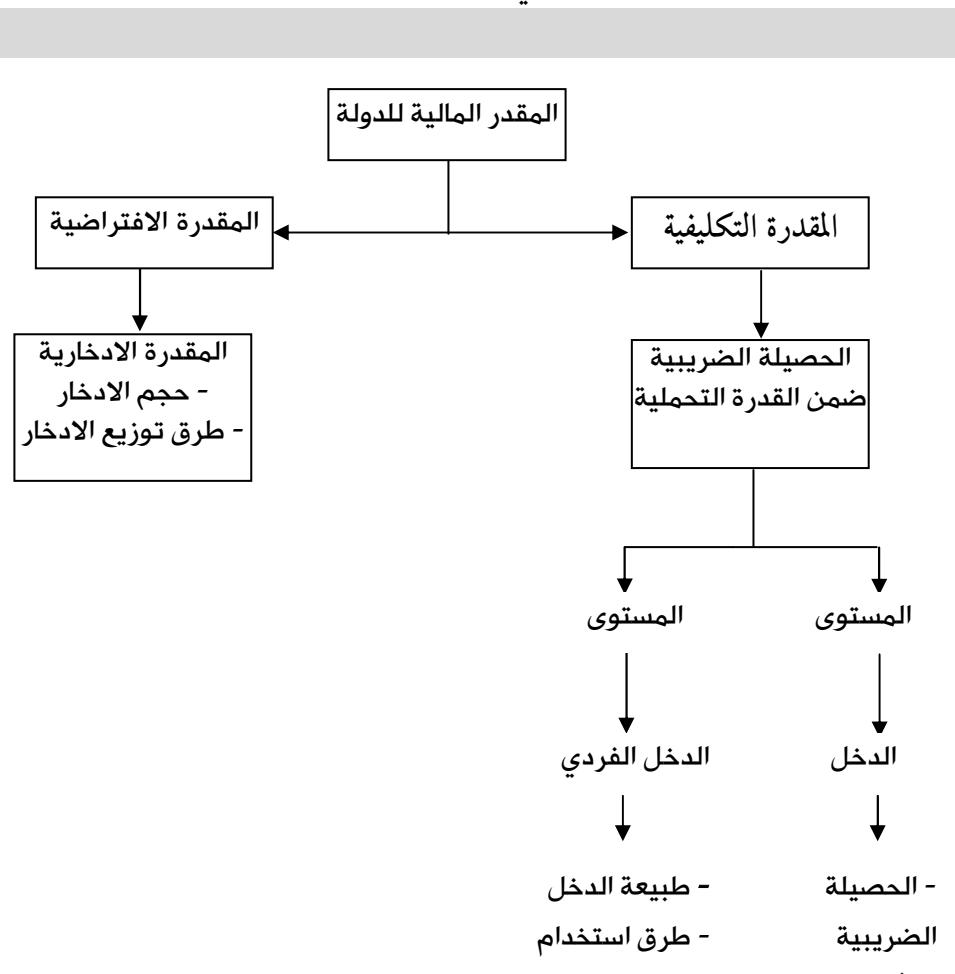
حساسية الإنفاق الاقتصادي:

أن حساسية الإنفاق العام الاقتصادي ترتبط بأسلوب النظام الاقتصادي وشكل الدولة، ففي ظل دولة حارسة غير متدخلة يأخذ مسار الإنفاق الاقتصادي اتجاهها مشابهاً لمسار مستوى النشاط الاقتصادي وهذا طبيعي تبعاً لأسلوب حيادية المالية العامة. أما في ظل دولة متدخلة فإن مسار الإنفاق الاقتصادي يستجيب بشكل معاكس لحركة الدورة الاقتصادية لأن الدولة وبحكم مهامها التدخلية سوف تسعى إلى زيادة الإنفاق الاقتصادي والاقتصادي منه في وجه الخصوص لمواجهة حالة الكساد. وتتخد إجراءات انكمashية ضاغطة لمواجهة الضغوط التضخمية في حالة الاتعاش، وقد تجسدت هذه الحالة بالضبط في ظروف معالجة أزمة الكساد العالمي في الثلاثينيات طبقاً لوصفة المعالجة الكينزية.

هذا يعني أن حدود الإنفاق العام ترسم من خلال العلاقة بين حساسية الإنفاق العام وتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي تبعاً لحركة الدورة الاقتصادية.

جـ- المقدرة المالية للدولة:

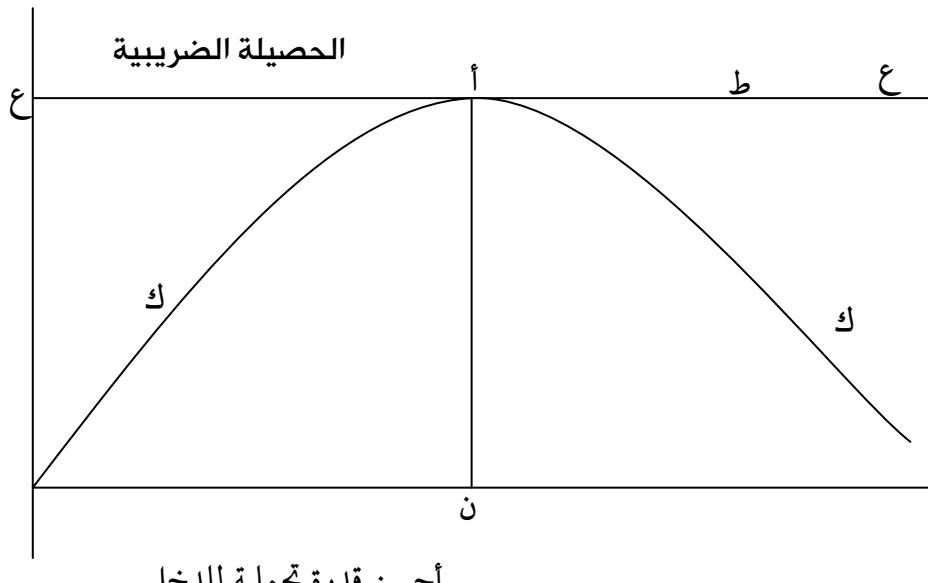
وهي عامل حاسم في رسم حدود الإنفاق العام، فهي بمثابة السيولة المالية المتاحة التي في ضوءها يتقرر إلى أي مدى تذهب به الدولة لإقرار التخصيصات المالية المخصصة للإنفاق العام. وتتوقف المقدرة المالية للدولة على العوامل التالية:



يوضح المخطط أعلاه تفاصيل العوامل المؤثرة في القدرة المالية للدولة وسنحاول تقديم شرح موجز لهذه العوامل وكما يلي:

- المقدرة التكليفية:** هي مستوى القدرة التحملية للدخل لتمويل الضرائب، أي ان على المشعر الضريبي ان يصل ويتعرف الى المقدرة التكليفية للدخل لكي يستطيع ان يحدد نسبة الضريبة المفروضة والقابلة للدفع ومن الطبيعي انه كلما زادت المقدرة التكليفية للدخل ازدادت الحصيلة الضريبية وتعززت المقدرة المالية للدولة ولدراسة المقدرة التكليفية ينبغي التمييز بين مستويين من التحليل هما:-

- المستوى الكلي: - في ظل هذا المستوى يتم دراسة القدرة التحملية للدخل القومي لغرض الوصول إلى الحصيلة الضريبية المثلث والتي تتحقق أعلى قدرة تحملية للدخل القومي. والشكل البياني التالي يوضح الحصيلة الضريبية المثلث عند مستوى معين من القدرة التحملية للدخل القومي.



يمثل الشكل البياني أعلاه كيفية الوصول إلى أحسن حصيلة ضريبية في ظل مستوى معين من القدرة التحملية للدخل القومي حيث يمثل مسار المنحنى (ع ع) الحصيلة الضريبية بمستوى واحد في حين يمثل المنحنى (ك ك) تطور القدر التحملية للدخل القومي ، وفي النقطة (أ) حيث يمتد منحنى الحصيلة الضريبية أعلى مستوى من منحنى القدرة التحملية للدخل تتحدد الحصيلة الضريبية المثلث والتي تقابل أحسن مقدرة تحملية في النقطة (ن) هذا يعني ان المشرع الضريبي لو حاول زيادة الضرائب للوصول الى النقطة (ط) فان هذه النقطة تشير إلى إن الحصيلة الضريبية المستهدفة أعلى من مستوى القدرة التحملية للدخل لذا فان المشرع الضريبي يضطر للعودة الى النقطة (أ) لضمان أحسن إيراد ضريبي وتعزيز المقدرة المالية للدولة (أ x).

المستوى الجزئي: - اذا انتقلنا في التحليل الى المستوى الجزئي فإن المشرع الضريبي يدرس عوامل مؤثرة في المقدرة التكليفية للدخل الفردي وهي:

1- طبيعة الدخل: حيث انه كلما كانت الدخول الفردية تتمتع بالاستقرار والانتظام فان هذا مؤشر على ارتفاع المقدرة التكليفية للدخل الفردي إما اذا كانت هذه الدخول متذبذبة وغير مستقرة فان المشرع الضريبي يجد صعوبة في تحديد نسبة الضريبة او توقيع جباية حصيلة مرتفعة ، هذا يعني أن الدخول المستقرة تتمتع بقدرة تكليفية مرتفعة وهذا من شأنه أن يعزز القدرة المالية للدولة.

2- طرق استخدام الدخل: - أن الإفراد عادة ما يضعون سلم تفضيلات لإنفاق دخولهم ما بين السلع الأساسية والسلع الكمالية ويعتمد ويعتمد هذا التوزيع على مستوى الدخول ودرجة الإشباع لدى الإفراد لهذا يحاول المشرع الضريبي ان لا تطال الضرائب مستوى الاستهلاك من السلع الأساسية ويحاول فرض ضرائب على الجزء المخصص لشراء السلع الكمالية ، أي أن المقدرة المالية للدولة تكون أفضل عندما يرتفع مستوى إشباع الإفراد ويتحسن مستوى استهلاكهم لصالح السلع الكمالية.

المقدرة الاقتراضية للدولة:

ونعني بها قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات المالية من الإفراد أو الشركات من خلال الاقتراض منهم بواسطة طرح السندات الحكومية للبيع. و تستطيع الدولة الوصول إلى أعلى قدرة اقتراضية بالاستناد إلى العوامل التالية:

- حجم الادخار الفردي: - تزداد رغبة الإفراد في الإقبال على شراء السندات الحكومية المطروحة للتداول مع زيادة مستوى الادخار لديهم وهذا من شأنه رفع المقدرة المالية للدولة.

- طرق توزيع الادخار ما بين القطاع الخاص والقطاع العام: - بรرت في الآونة الأخيرة ظاهرة طرح السندات الحكومية في الأسواق المالية (البورصات) وينافس هذه السندات سندات مطروحة من قبل شركات خاصة، ومن الطبيعي أن الأفراد يحاولون توجيه مدخراهم للاستثمار في السندات ذات

الفائدة المرتفعة لذا يتعين على الحكومة الأخذ بعين الاعتبار معدل الفائدة المنوحة على السندات الحكومية ومدى قدرتها في منافسة السندات الخاصة لأن هذا من شأنه أن يؤثر على المقدرة الاقتراضية للدولة وبالتالي على مقدرتها المالية.

على هذا الأساس ترسم الدولة حدود نفقاتها العامة في ظل دراسة هذه العوامل التي تمت الإشارة إليها ومع مراعاة الضوابط المؤثرة في السلوك الانفاقي للدولة.

رابعاً- ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة والأسباب المفسرة لها

تشكل ظاهرة الزيادة المتتصاعدة في حجم النفقات العامة من أكثر الظواهر المالية المعروفة والشائعة في اقتصاديات المالية العامة في الدول كافة بغض النظر عن فلسفتها الاقتصادية والتنمية أو درجة تقدمها الاقتصادي وأن كانت هذه الزيادة في النفقات العامة تختلف شدة وطأتها من دولة إلى أخرى، وقد يكون هيمنة الفلسفة الكينزية ودعمها لمنهج تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا، وعقد الاستقلال والتنمية في ستينيات القرن الماضي في الدول النامية هو السبب الرئيس لبداية بروز هذه الظاهرة.

إذ أن خرق قاعدة التوازن المحاسبي للميزانية العامة أعطى الضوء الأخضر للتتوسع في الإنفاق العام تحت حجة تبرير تحقيق واستهداف التوازن الاقتصادي على حساب التوازن المحاسبي للميزانية العامة. إلى أن استفحلت هذه الظاهرة وخرجت عن السيطرة وأصبح منحنى الإنفاق العام يؤشر تصاعداً مزمناً بشكل يفوق دائماً الإيرادات العامة ليؤكّد عجزاً مستديماً في الميزانية العامة.

ويكفي أن نلاحظ هذه الظاهرة بسهولة وذلك بالرجوع إلى بيانات النفقات العامة سواء كان للدول المتقدمة أو النامية والوضحة في الجداول والإشكال التالية:.

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

**جدول (1) تصاعد الإنفاق العام في المملكة المتحدة والولايات المتحدة
لسنوات مختارة (مليار دولار)**

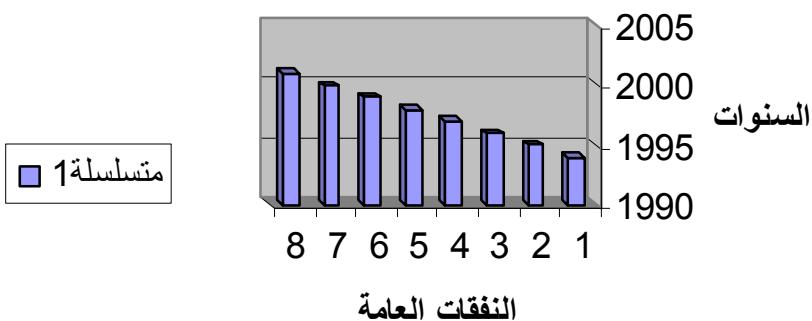
النفقات العامة في الولايات المتحدة	النفقات العامة في المملكة المتحدة	السنة
1118.8	162.909	1988
1194.6	174.578	1989
1304.5	207.442	1990
1429.1	229.150	1991
1444.2	257.887	1992
14914	267.882	1993

SOURCE. International monetary fund , international Financial statistic, January 1996 Wahington ,1996,pp.598-604.

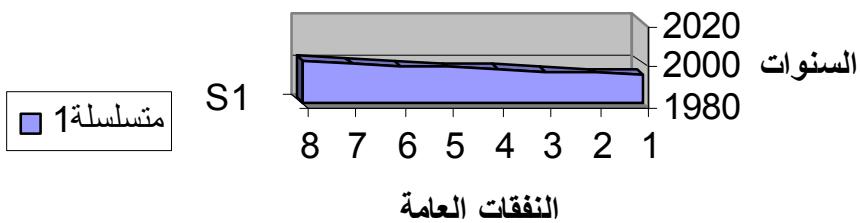
ويلاحظ هذا أيضاً بالنسبة للبلدان العربية مجتمعة

نسبة النفقات العامة من إجمالي الناتج القومي الإجمالي %	إجمالي النفقات العامة (مليون دولار)	السنوات
36.18	150.810	1994
35.51	161.796	1995
34.80	175.849	1996
34.90	184.043	1997
34.91	177.357	1998
33.08	178.787	1999
31.63	198.488	2000
33.13	209.044	2001

تصاعد النفقات العامة في البلدان العربية



تصاعد النفقات العامة في البلدان العربية



المصدر: التقرير العربي الموحد، اصدارات صندوق النقد العربي ، ابو ظبي 2002 .

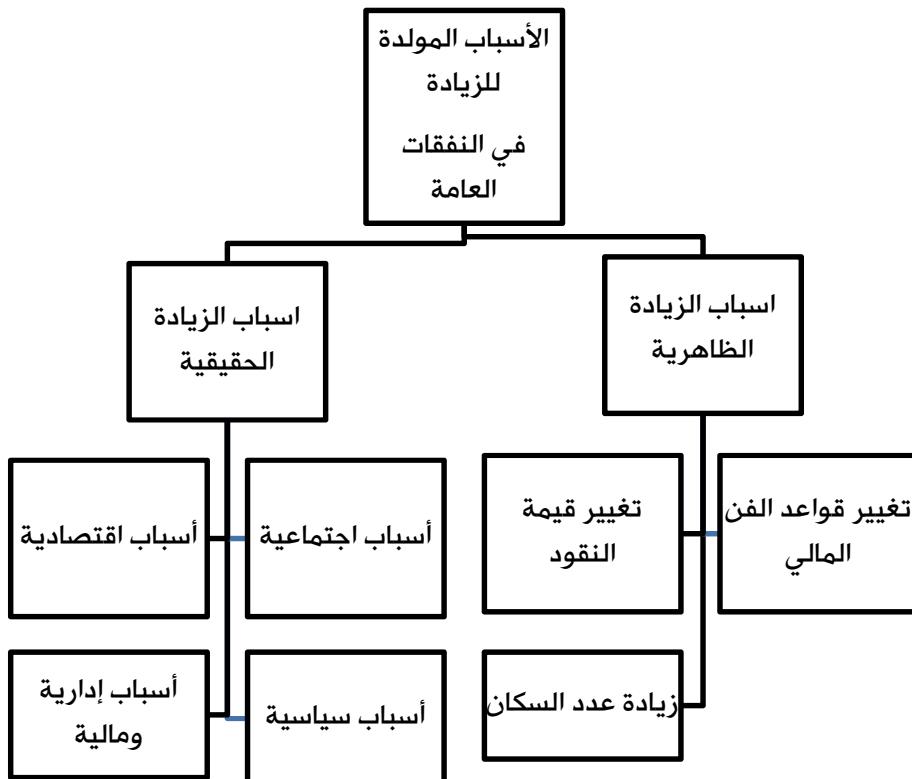
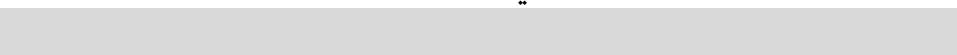
وتتدخل العوامل المسببة في إحداث زيادة في النفقات العامة حسب نوع وطبيعة هذه الزيادة سواء كانت زيادة ظاهرية أو زيادة حقيقة .

أي إننا لا يمكن أن نقبل الأرقام المتعلقة في النفقات العامة كما هي لأنها قد لا تكشف عن حقيقة هذه الزيادة فقد تكون هذه الزيادة أقل من الحقيقة وأن هناك عوامل عديدة أصبغت عليها زيادة قادت إلى تصخيمها ظاهرياً لذلك المسألة تستدعي تحليل نوعية وأسباب هذه الزيادة وهذا يحتاج التمييز بين ما يعرف بالزيادة الظاهرة للنفقات العامة والزيادة الحقيقية.

الزيادة الظاهرة والزيادة الحقيقية للنفقات العامة:-

تعرف الزيادة الظاهرة للنفقات العامة بأنها زيادة الأرقام المعبرة عن النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في نصيب الفرد من كمية السلع والخدمات المستهلكة لا شbag حاجاته العامة، أي أن هذه الزيادة لا تؤدي إلى زيادة حجم الخدمات المقدمة من قبل الدولة وهذا يعني أنها لا تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من هذه الخدمات، ويلاحظ في ظل هذا النوع من الزيادة أن بيانات النفقات العامة للبلد في تصاعد في حين ان هناك توقف او تراجع في مستوى الخدمات الصحية او التعليمية او الاجتماعية التي يتناولها الفرد.

أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة فهي تعبر عن زيادة النفقات العامة المصحوبة بزيادة فعلية فيما يحصل عليه الفرد من استهلاك للخدمات العامة المقدمة له أي زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة وتحسين ملحوظ في مستوى الخدمات المقدمة له وهذا النوع من الزيادة هو المعبر الحقيقي عن كفاءة الإنفاق العام وأداء السلطة التنفيذية (**). ولكل نوع من أنواع هذه الزيادة تتدخل فيما بعضها تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة ولكننا ولاغراض أكاديمية سنحاول تصنيف الأسباب المولدة لزيادة النفقات العامة سواء كانت زيادة ظاهرية أم حقيقية.



1- الأسباب الظاهرة لزيادة النفقات:

أ - تغيير قيمة النقود: يعد انخفاض قيمة سمة تشتراك فيها الاقتصاديات كافة منذ خروجها من قاعدة الصرف بالذهب، مما حدى بالبعض الى القول بأنها ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية. وترجع انخفاض القوة الشرائية للنقود الى ظاهرة التضخم، والتي تمثل بالارتفاع في المستوى العام للأسعار والذي ينجم عنه زيادة الوحدات النقدية المدفوعة نظير الحصول على كمية من السلع والخدمات والتي كان من الممكن الحصول عليها بمقابل أقل من الوحدات النقدية في فترة سابقة، أي قبل الارتفاع الحاصل في الأسعار^(١٢) ومن هنا تنشأ العلاقة الطردية بين الأسعار والنفقات

العامة، فارتفاع الأسعار يستدعي المزيد من الإنفاق العام للحصول على القدر نفسه من السلع والخدمات. ويعني ذلك أن انخفاض قيمة النقود تؤدي إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية في جزء منها، وأن هذا الجزء يتوقف على حجم هذا الانخفاض، ويعني ذلك أن الزيادة في النفقات العامة ترجع إلى ارتفاع الأسعار لا إلى زيادة كمية السلع والخدمات التي اشتراها أو أنتجتها النفقات العامة، لذا يجب ولمقارنة النفقات العامة في فترات مختلفة وخاصة إذا كانت هذه الفترات متباعدة، أن نقوم بتعديل هذه الأرقام، بما يستبعد التغيرات التي طرأت على القوة الشرائية للنقود، ويكون ذلك من خلال استخدام الأرقام القياسية لمستوى الأسعار. ويمكن الرجوع إلى المعادلة التالية لاستخراج الزيادة الحقيقية في النفقات العامة باستبعاد الزيادة الظاهرة العائدة إلى الزيادة في مستوى الأسعار^(١١).

$$\text{الزيادة الحقيقة في النفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية}}{\text{المستوى العام للأسعار}} \times 100$$

ب- تغيير قواعد الفن المالي:

يقود تغيير القواعد الفنية في إعداد الحسابات العامة أحياناً إلى زيادة ظاهرية غير حقيقة في النفقات العامة للدولة، ومن ثم تستدعي المسألة عند القيام بالمقارنات أو إجراء دراسات حول تلك الفترة خلال فترة زمنية معينة التأكيد من أن تلك القواعد التي اتبعت في إعداد الموازنات العامة بقيت ثابتة.

فعلى سبيل الإبانة، فقد قاد التغيير في تلك القواعد من الموازنة الصافية إلى الموازنة الإجمالية إلى تصخم النفقات العامة في الموازنات العامة للدولة ، ذلك لأن الموازنة الصافية تستند على أساس حق المؤسسة في إجراء المقاصلة بين ما تحصل عليه من إيراد وما قامت به من إنفاق، ومن ثم لا ترد في موازناتها إلا مبالغ صافية ويعني هذا عدم ظهور نفقات الدولة وإيراداتتها كاملة في الموازنة العامة ومن ثم تظهر النفقات بأقل من حجمها الحقيقي^(١٢).

إما الموازنة الإجمالية، فتركز على أساس درج النفقات والإيرادات كافة في الموازنة العامة، من دون إجراء أي مقاصلة بين الكميتين، ولذلك فإن انتقال الدول في تنظيم حساباتها المالية من نظام الموازنة الصافية إلى نظام الموازنة الإجمالية في الوقت الحالي قاد إلى ظهور النفقات العامة بصورة أرقام متضخمة، وقد كان ذلك تطبيقاً لقاعدة عمومية الميزانية العامة الذي يتضمن شمول الرقابة على النفقات ككل^(٧٨٩).

وفي الواقع أن تغيير القواعد المالية في إعداد الموازنة العامة، يمكن اعتباره سبباً من أسباب الزيادة الظاهرة المؤقتة وليس المستديمة، حيث تظهر تلك الزيادة في حسابات السنة المالية التي تأتي بعد تغيير تلك الأسباب بشكل مباشر وعليه، فهو لا يتكرر ولا يستمر لأعوام أخرى.

ج- اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان

تقود زيادة مساحة الأرض التي تبسط الدولة عليها سلطاتها الحكومية وكذلك زيادة عدد السكان إلى تحقيق زيادة ظاهرية في النفقات العامة تبرزها عدم زيادة نصيب الفرد من هذه النفقات. رغم ارتفاع أرقامها، ومن الأمثلة على ذلك الزيادة التي حققتها أرقام الميزانية العامة في الجمهورية العربية اليمنية بعد قيام الوحدة بين شطري اليمن عام 1990، فقد كانت في حقيقتها تجميع لميزانية كل من القطرين قبل وحدتهما.

ويمكن القول بأن الزيادة في النفقات العامة لا تتأثر نتيجة الزيادة المطلقة في حجم السكان فقط، بل بالتغييرات في هيكل السكان، فإذا ارتفاع عدد الأطفال في سن التعليم يقود إلى زيادة في الإنفاق العام على التعليم لمواجهة تلك الزيادة الحاصلة في نسبة عدد الأطفال إلى إجمالي السكان. كما أن زيادة عدد كبار السن يقود إلى زيادة الرواتب التقاعدية، فضلاً عن ذلك فإن ارتفاع توقعات معدل العمر يقود إلى زيادة في العائد من الاستثمار في التعليم. وأمام هذه الصورة يمكن تبرير الزيادة في النفقات العامة في هذا المضمار^(٩٧٨).

لهذا عادة ما تؤدي الزيادة في عدد السكان إلى امتصاص الزيادة في النفقات العامة مما ينعكس على مستوى الخدمات المقدمة للإفراد باتجاه تدهورها على الرغم من أن الحكومة تسعى لإشباع هذه الخدمات.

2- الأسباب الحقيقة لزيادة النفقات العامة:-

تشير الدراسات المختصة في المالية العامة إلى أن الزيادة الحقيقة في النفقات العامة، ترجع إلى أسباب عديد تختلف الأهمية النسبية لكل منها بحسب الظروف التي تكون عليها درجة التقدم في كل دولة، وهذه الأسباب هي اقتصادية، اجتماعية، سياسية، إدارية ومالية وكما وضحتها المخطط قبل قليل، وسوف نحاول استعراض هذه الأسباب بصورة موجزة وكما يلي:

أ- الأسباب الاقتصادية^(xxvii)

أن من أهم الأسباب الاقتصادية التي تفسر ظاهرة الازدياد المطرد في النفقات العامة تمثل في زيادة الدخل القومي، والتوسع في الدور الاقتصادي للدولة والمتمثل بالتوسيع في إقامة المشاريع العامة، وعلاج التقلبات الاقتصادية. فزيادة الدخل القومي تمكن الدولة من الزيادة في مقدار ما يمكن أن تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة، حتى و لو لم تزداد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وبالتالي فإن هذه الموارد المتوفرة تدفع بالدولة نحو المزيد من الإنفاق على الأوجه كافة. وأيضا يقود التوسع في إنشاء المشاريع الاقتصادية العامة إلى زيادة النفقات العامة، وتبيغي الدولة من وراء إنشاء هذه المشروعات أما الحصول على موارد مالية لخزانة الدولة أو الإسراع بمعدلات النمو الاقتصادي في سبيل محاربة الاحتياط. ومن جانب آخر فإن وجود التقلبات الاقتصادية وخصوصا حالة الركود الاقتصادي الذي له انعكاساته السلبية تفرض على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق من أجل زيادة معدلات الطلب

الفعلي إلى المستوى الذي يحقق الاستخدام الكامل ضمن إطار الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي.

بـ- الأسباب الاجتماعية:

عادة ما تلعب العوامل الاجتماعية دوراً بارزاً في زيادة المطالبة بتحسين الخدمات العامة ورغبة الإفراد في تطوير مستوى معيشتهم وليس أمام الدولة الراعية والمتدخلة سوى الرضوخ لهذه المطالب من خلال زيادة الإنفاق العام على إشباع الحاجات المتنوعة والمتعددة والتي عادة ما تتغير بفعل ما يلي

- تطور الوعي الاجتماعي وتبدل النمط الاستهلاكي: بعد أن كان الفكر التقليدي يطالب بعدم تدخل الدولة في مجال الخدمة الاجتماعية أو يكون ذلك في مستويات محددة، والتمسك بال موقف الحيادي الذي تتخذه الدولة من خلال تفاعل القوى الاجتماعية المختلفة في المجتمع، أدى الفكر الحديث إلى تطور الوعي الاجتماعي وتأكيد مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي أختل نتيجة التفاوت الطبقي الذي أوجده الفكر الكلاسيكي ومن الطبيعي أن يكون الوعي الاجتماعي الجديد شكلاً ضغطاً على الدولة من خلال مطالبها بزيادة حجم النفقات العامة ودعم الطبقات المتضررة، يضاف إلى هذا وبحكم عوامل التقليد والمحاكاة تتبدل الأنماط الاستهلاكية لدى الإفراد مما يزيد من تنوع الحاجات ويستدعي المزيد من نفقات الدعم الاجتماعي وهذا كله يجري في ظل تنامي نشاط العمل النقابي والتنظيم المهني.

• زيادة عدد السكان:

لاتؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة حجم النفقات العامة فقط، بل تقود إلى تعديل هيكلها، إذ يؤثر الهيكل السكاني والتوزيع الجغرافي لهم على هيكل النفقات العامة على وضع يعدل من أهمية كل نوع من هذه النفقات في كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع كما تزداد نسبياً النفقات العامة في المجتمعات الحضرية على المجتمعات الريفية ، نتيجة لما يستدعيه اتساع المدن من جانب وزحمة

الحياة فيها من جانب آخر من ارتفاع أداء الخدمات العامة، علاوة على ما تتطلبه حياة الخواص من خدمات إضافية لاحتاجها حياة الأرياف وخير دليل على ذلك ان زيادة عدد سكان مدينة ما واتساع حجمها يقود إلى ارتفاع حصة الفرد من النفقات العامة.

ج- الأسباب السياسية:

تؤثر بعض العوامل السياسية في ازدياد النفقات العامة، وأهم تلك العوامل هي انتشار المبادئ والنظم الديمocrاطية، فهو مسؤولية الدولة، ازدياد النفقات العسكرية، ازدياد نفقات التمثيل الخارجي والاشراك في المنظمات الدولية (^{١١١٧٦٠}) .

انتشار المبادئ والنظم الديمocrاطية:-

يقود انتشار المبادئ الديمocratie بصفة عامة الى توسيع نشاطات الدولة ما ينجم عنه زيادة في نفقاتها العامة، فالحكومات المنتخبة تحاول دائماً إرضاء الرأي العام كي تستطيع أن تجدد فترات حكمها، وهي وبالتالي ملزمة بالتوسيع الإنفاق العام، وتوسيع مجالات الخدمات التي تقدمها لإفراد الشعب.

نحو مسؤولية الدولة:

أن تغير النظرة إلى الدولة من دولة غير مسؤولة، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تقدم خدمات، نجم عن ذلك زيادة الحالات التي تتکفل فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تصيبهم من جراء نشاط المصالح. ومن أهم هذه العوامل التي قادت إلى هذا التطور.

انتشار الديمocratie:

مع تنامي الوعي السياسي وتصاعد الدعوات لتوسيع المشاركة الشعبية في القرار السياسي والاقتصادي أصبح من الضروري على الفرد أو جماعات المجتمع المدني التأكيد أن النفقات العامة تنفق في سبيل دعم أوضاعهم الاجتماعية و لهم الحق في المحاسبة إذا وجهت لغير ذلك.

ب/ توسيع الدولة في وظائفها وازدياد تدخلها في شؤون الإفراد، فبعد ان كانت تقتصر على القيام بالأمن والدفاع والقضاء أصبحت لها مهام جديدة وعلى رأس هذه المهام ضمان توفير فرص عمل وتقليل معدلات البطالة.

أزيدiad نفقات التمثيل الخارجي:- أدى تطور العلاقات الدولية ورغبة الدول في توسيع نطاق دورها الدولي الى توسيع رقعة التمثيل الدبلوماسي وزيادة الرغبة في استضافة المؤتمرات الدولية والاشتراك في المنظمات والمؤسسات الدولية من أجل تعزيز هذا الدور الدولي وهذا طبعاً يتحقق في ظل زيادة التخصيص المالي من النفقات العامة لتمويل التمثيل الخارجي.

نمو النفقات العسكرية:-

يشكل هذا العامل احد الأسباب الرئيسية لازدياد النفقات العامة في العصر الحديث، فقد أصبح الإنفاق العسكري يشكل بمحدود 10-15٪ في الدول المتقدمة ويتجاوز 30٪ من الناتج القومي الإجمالي في الدول النامية^(x x i) ومع تصاعد التوترات الدولية والتقدم التكنولوجي يتوقع إن يتتصاعد هذا النوع من الإنفاق العام وقد أكد هذا إصدارات صندوق النقد العربي حيث تشير إلى أن نسبة تخصيصات الإنفاق العام لإغراض الأمن والدفاع تصل إلى 25٪ من إجمالي النفقات العامة للدول العربية لعام 2001 والبالغة حوالي 209 مليار دولار^(x x x).

د- الأسباب الإدارية والمالية:- أن سياسات التدخل من جانب الدولة وهيمنة القطاع العام على مفاصل مهمة من مفاصل الاقتصاد الوطني خصوصاً في أعقاب الحقبة الكييزية قد خلق جهاز إداري كبير يمكن إن يوصف في أحيان كثيرة بالمرهمل وقد رافق هذا زيادة عدد المخترطين في الوظائف العامة ومن الطبيعي أن ينعكس هذا على تخصيصات الإنفاق الجاري وينطبق هذا بشكل واضح في البلدان العربية اذ تشير البيانات إلى أن نسبة الإنفاق الجاري في هذه البلدان يصل إلى 78٪ من إجمالي الإنفاق العام في حين لا تشكل نسبة الإنفاق الاستثماري سوى 22٪ فقط من هذا الإنفاق^(i x x) وهذه نسب تعد غير مواتية في المقاييس النظرية للمالية العامة.

يضاف إلى العوامل الإدارية هناك إجراءات مالية ساهمت في زيادة النفقات العامة منها سهولة الاقتراض العام من الأفراد من خلال طرح السندات مما أعطى للدولة مرونة في زيادة الإنفاق العام ويمكن أن يحدث الشيء نفسه عندما تتحقق الدولة فائض في الإيرادات العامة في فترة زمنية معينة يسمح لها بوضع الخطط التنموية الطموحة، فتزداد فقرات الإنفاق العام.

أن تصنيف أسباب زيادة النفقات العامة إلى ظاهرية وأخرى حقيقة هو في حقيقة الأمر يتم لدواعي أكاديمية تسهل عملية التحليل العلمي لأن من حيث الواقع أن عملية فرز هذه العوامل تكاد تكون صعبة إذ يتداخل الحقيقى والظاهر ليصب باتجاه تعزيز ظاهرة تزايد حجم النفقات العامة.

خامسا- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

في ظل ممارسة الدولة لوظائفها الرئيسية في المجتمع تتنوع مسارات هذه الممارسة فمنها ما يدخل ضمن الإجراءات التنظيمية ذات الطابع السيادي وهو ما يوصف بدور الدولة في المعنى الضيق ومنها ذات طابع إنتاجي واستثماري مؤثر في النشاط الاقتصادي وهو دور الدولة بمفهومه الواسع. وتحتفل الآثار الاقتصادية للنفقات العامة حسب طبيعة الدور الذي تقوم به الدولة، ونرى أن هذه الآثار تكون أكثر وضوحاً وفاعلاً في ظل دور الدولة بالمعنى الواسع مما هو عليه في ظل أدوار أخرى. هذا من ناحية، من ناحية أخرى ينبغي الإشارة إلى أن آثر الإنفاق العام يكون في البداية أولي وأنني في تأثيره على المتغيرات الاقتصادية في مراحله الأولى وهذا ما يمكن أن يصنف بالأثر المباشر للنفقات العامة وبعد فترة زمنية معينة تتفاعل هذه الآثار لتولد تأثيراً غير مباشراً بفعل تفاعل آثر المضاعف وأثر المعجل للإنفاق الاستثماري. وعلى وفق هذا المنهج سوف نتناول الآثار الاقتصادية للنفقات العامة كما يلي:

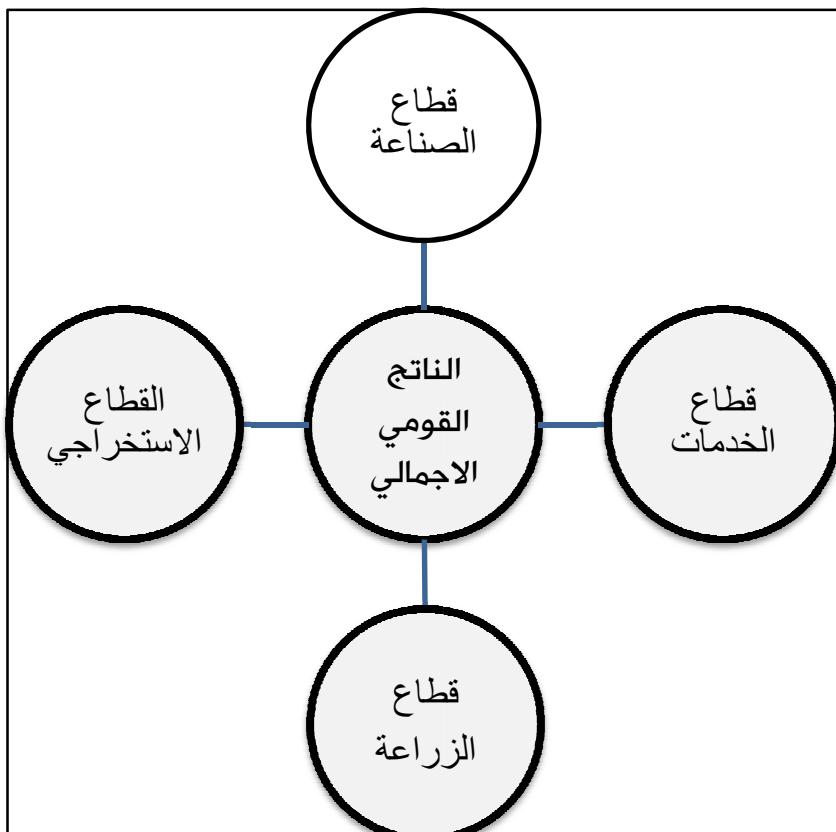


١- الآثار المباشرة للنفقات العامة:

هي تلك الآثار التي تحدثها النفقات العامة بصورة فورية وأولية، وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عدة تمثل بطبيعة هذه النفقات والهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، علاوة على الحالة الاقتصادية السائدة، وسوف ندرس النقاط التالية لتوضيح الآثار الاقتصادية المباشرة

أ- الآثار المباشر على الإنتاج القومي:

تساهم جميع الموارد المتاحة البشرية منها أو المادية في توليد مكونات الناتج القومي الإجمالي ومن خلال انتماها لمختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية المكونة لهذا الناتج، كما موضح في المخطط التالي:



ويتجلى أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي من خلال دورها في زيادة حجم الموارد الاقتصادية، ورفع درجة تأهيلها وتنظيمها باعتبارها اهم العوامل المحددة للطاقة الإنتاجية لاي مجتمع، ويساهم الانفاق العام في زيادة الطاقة الإنتاجية تبعا لاختلاف طبيعة وأوجه الإنفاق العام، فالنفقات الرأسمالية ذات السمة الاقتصادية تقود إلى تكوين رأس المال العيني عن طريق المشاريع التي تقوم بتنفيذها الدولة في ميادين الاقتصاد المختلفة (الزراعة، الصناعة، الخدمات)، وكل ذلك يرفع من المقدرة الإنتاجية للمجتمع، وينعكس مباشرة على نمو الإنتاج بعد مرور فترة زمنية معينة.

أما النفقات التحويلية ذات الطابع الاقتصادي، فتعمل على توجيه عناصر الإنتاج من قطاع اقتصادي معين إلى قطاع اقتصادي آخر، أو من فرع صناعي إلى آخر والتي تسعى الدولة لتطويره وتنميته، كما يمكن لهذه النفقات من تحويل عناصر الإنتاج من منطقة لأخرى بهدف إحداث التنمية المتوازنة بين مناطق البلد الواحد.

أما النفقات الاجتماعية الموجهة للخدمات الاجتماعية وخصوصاً خدمات التعليم والصحة والثقافة والإسكان، فإنها تعمل على رفع إنتاجية العمل، فاهتمام الدولة بموضوع التأهيل والتدريب يساهم في تحسين وتطوير عائد الموارد الاقتصادية خاصة البشرية منها وهذا ينعكس فيما بعد في نمو وزيادة الناتج القومي الإجمالي ^(١).

أما النفقات العسكرية فإن لها مسارين سلبي وآيجابي الأثر السلبي يتمثل في أن النفقات العسكرية تقود إلى توجيه جزء من الموارد المادية والبشرية المتاحة من الاستخدام المدني إلى الاستخدام العسكري، وبالتالي فإنها تؤدي إلى نقص الإنتاج القومي، وواضح أيضاً أن انخفاض الإنتاج القومي يستتبع انخفاض الاستهلاك القومي. علاوة على ذلك فإن الإنفاق العسكري يقود إلى ارتفاع أسعار عوامل الإنتاج لانخفاض عرضها بعد استيعابه لجزء منها.

أما الآثار الإيجابية فتتمثل بأن النفقات العسكرية تؤدي إلى توزيع مزيد من الدخول مما قد يؤدي إلى زيادة الطلب الفعلي على أموال الاستهلاك والاستثمار، ويعمل على تنشيط الإنتاج في فترات الكساد. كما أن هذه النفقات قد تؤدي إلى نمو الدخل القومي سواءً كونها تدفع إلى تقدم البحث العلمي أو ازدهار الفنون الإنتاجية فعادةً ما عبد طريق التكنولوجيا والمعرفة التقنية بدماء الحروب والبحث عن اكتشاف الأسلحة الجديدة.

ب-الأثر المباشر على الاستهلاك القومي:

تحدث النفقات العامة أثارها في الاستهلاك القومي من خلال الآتي:

- قيام الدولة شراء سلع استهلاكية معينة لتمويل بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلاً، بدلاً من توزيع دخول أكبر لهم فقيام الدولة بهذا الشراء يعد نوع من تحويل الاستهلاك بدلاً من قيام الأفراد بهذه المهمة، أو قد تشتري الأثاث والسيارات وتنفق على الخدمات من أجل تسهيل مرافقها العامة أو قد تقوم بتقديم سلع استهلاكية بدون مقابل ((كالغذية المدرسية)) أو توسيع في خدماتها المجانية (كالخدمات الصحية).

كل ذلك يعكس بصورة مباشرة في الاستهلاك القومي ويرفع من مستوى الاستهلاك.

- قيام الدولة بتوزيع الدخول، حين تدفع الدولة المرتبات والأجور والمكافآت لموظفيها وعمالها مقابل ما يقدمونه من خدمات أو في شكل منح ومعاشات لفئات معينة فإن الجزء الأكبر منها ينحصر للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك.

ج-الأثر المباشر في مستوى الادخار القومي:

يمكن تتبع آثار الإنفاق العام في الادخار القومي من خلال:

- * أثر الإنفاق العام في الدخل القومي.
- * أثر الإنفاق العام في الميل إلى الادخار.

ويولد الإنفاق العام المنتج (ذات الطابع الاستثماري) إلى زيادة الدخل القومي وهذا يعني تعزيز القدرة الادخارية للأفراد فضلاً على أن زيادة الدخل القومي وبالتالي متوسط دخل الفرد سوف يؤدي إلى زيادة الميل الحدي للادخار على حساب الميل الحدي للاستهلاك وهذا سلوك طبيعي وفق نظرية سلوك المستهلك.

ويولد الإنفاق العام الموجه لدعم أسعار السلع الاستهلاكية إلى انخفاض تكاليف شراءها مما يعزز القدرة الادخارية للفرد والمجتمع.

د-الأثر المباشر على مستوى الاستخدام:

يعد هدف رفع مستوى الاستخدام أحد أهم أهداف السياسة المالية، والنفقات العامة أهم أدواتها في هذا المجال، ومن الناحية العملية لا يمكن الوصول إلى مستوى الاستخدام الكامل لأنها حالة قد تكون افتراضية إذ لابد من هناك معدل طبيعي لمستوى البطالة يكون مقبول يمكن تبريره الى عوامل هيكلية واحتكارية ويتراوح هذا المعدل بين 5% أو 6% من إجمالي القوى العاملة (n i x x x).

ويعتمد مستوى الاستخدام على عوامل عديدة منها، قرارات المنظمين في المشاريع والتي في ضوئها يتحدد حجم الإنتاج وبالتالي مستوى الطلب على القوى العاملة.

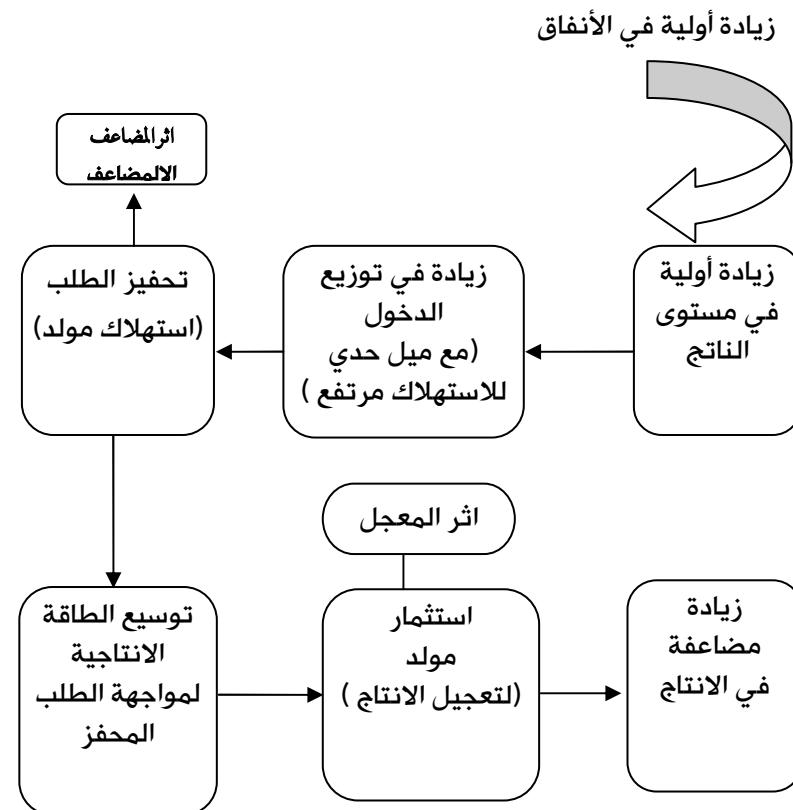
وتلعب الحالة الاقتصادية وتقلبات الدورة الاقتصادية ما بين حالة الانتعاش أو الركود أثرا حاسما في مستوى الاستخدام، وعليه يظهر دور الإنفاق العام كأداة مؤثرة تسعى لخلق التوازن في هذا التغيير، فالإنفاق العام يتصدى لمشكلة البطالة حيث تتكدس السلع ويقل الطلب على العمالة وينخرط عدد كبير منهم إلى ما يعرف بجيش العاطلين وأمام هذه الصورة تبادر الدولة بزيادة الإنفاق الاستثماري والاستهلاكي وفي مشاريع مختلفة من أجل رفع مستوى التشغيل وخلق دخول قادرة على امتصاص السلع المكدسة وتحريك عجلة الاقتصاد.

أما في فترة الانتعاش، حين يزداد إنفاق الإفراد بما يكفل تحقيق الاستخدام الكامل بحيث يتزايد الطلب على السلع والخدمات إلى مستوى يبلغ فيه مواجهة الضغوط التضخمية، تحاول السلطات عندئذ الحد من إنفاقها حتى لازديد المسألة تفاقما، وتتخذ إجراءات معينة لامتصاص الفائض من وسائل الدفع المتاحة لتقييد الطلب وكبح الضغوط التضخمية.

2- الآثار غير المباشرة للإنفاق العام:

كما أسلفنا قبل قليل أن الأثر الأولي المباشر للإنفاق العام لن يتوقف عند هذا الحد بل سوف يتفاعل فيما بعد وبفعل عامل الزمن ليولد تأثيرا على الدخل والاستخدام وهذا ما وصفه كينز بأثر المضاعف وأثر المعجل، فهو يرى أن زيادة أولية

في الأنفاق العام كفيلة برفع القدرة الشرائية لذوي الدخل المحدود والذين يتمتعون بميل حدي للاستهلاك مرتفع وهذا من شأنه أن يحفز الطلب المحلي، فيتوسع الإنتاج ويزداد الدخل زيادة مضاعفة ونستطيع الاستعانة بالخطط التالي لتوضيح هذه الآلية.



يوضح المخطط أعلاه أن زيادة الإنفاق العام وخاصة الاستثمار منه يولّد زيادة في الدخل ومن ثم زيادة في توزيع هذه الدخل خصوصاً لذوي الدخل الثابت ومع افتراض ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك بسبب تدني مستويات الإشباع لدى هذه الطبقات^(***) فيتحفز الطلب ويتم امتصاص السلع المعروضة ويضطر المنتجون لمواجهة الطلب المحفز بزيادة استغلال الطاقات الإنتاجية العاطلة كمرحلة أولى وهذا

ما يطلق عليه بأثر المضاعف وتعجيل الإنتاج من خلال إدخال الآلات ومعدات إنتاجية إضافية وهذا مايعرف بأثر المعجل والذي يعبر عنه بزيادة الاستثمار نتيجة الزيادة في الإنفاق العام . وبتفاعل اثر المضاعف مع اثر المعجل تتولد زيادة مضاعفة في الدخل، ومع ارتفاع مستوى الدخل وحركة النشاط الاقتصادي يمكن تحقيق حصيلة ضريبية أعلى تعوض العجز في الميزانية العامة الذي أحدهه التوسيع في الإنفاق العام . على وفق هذه الآلية يتغير استحضار المتغيرات التالية لضمان نجاح آلية المضاعف وهي:

- التوسيع في الإنفاق العام وأن كان على حساب عجز الميزانية العامة.
- وجود ميل حدي للاستهلاك مرتفع قادر على تحفيز الطلب المحلي.
- وجود طاقات إنتاجية مرنة قادرة على الاستجابة والتتوسيع لواجهة الطلب المحفز.

وتتجدر الإشارة هنا إلى أنه وعلى الرغم من وجود ميل حدي للاستهلاك مرتفع في أغلب البلدان النامية بسبب تدني مستويات الإشباع والدخول إلا أن آلية المضاعف لم تتحقق زيادة مضاعفة في الدخل كما حصل في الدول الصناعية ويعود سبب هذا إلى ضعف الطاقات الإنتاجية وعدم مرونتها مما يجعلها غير قادرة للاستجابة والتتوسيع كرد فعل لأثر المضاعف مما يجعل النموذج الكينزي غير موات تماما لظروف البلدان النامية سواء في مضاعفة الدخل أو معالجة مشكلة البطالة، وقد أثار هذا الوضع تساؤلات العديد من الاقتصاديين وعلى رأسهم (البرفيسور راو) الذي تساءل عما إذا كانت البطالة في البلدان النامية هي من النوع الكينزي أم أن لها ظروف مختلفة، وأشار أيضا (رايدوي) إلى أن عرض غير محدد من العاطلين في العمل هل يكون مستعد للذوبان ضمن آلية النموذج الكينزي، وكانت الإجابات أن أكثرية البطالة في البلدان النامية هي ليست على النمط الكينزي مما يضعف من فاعلية المضاعف^(١٢٣) ، لهذا عندما شرعت أغلب البلدان النامية بتطبيق السياسات الكينزية من خلال التدخل والتتوسيع في سياسات التمويل بالعجز أقصى ما يمكن حققه هو تحفيز الطلب المحلي إلا أن هذا الطلب المحفز لم يجد سلعا محلية يمتلكها بسبب ضعف القدرات الإنتاجية فواجهت هذه الدول خيارين أحلاهما مرأاما للجوء إلى الاستيراد من الخارج لسد الفجوة من

المعروف السلعي وهذا ينطبق على البلدان ذات المقدرة المالية العالية، أو القبول بالضغوط التضخمية وتدهور القوة الشرائية والدخول الحقيقة للأفراد وفي أحياناً كثيرة الوقع في فخ المديونية الخارجية وهذا ينطبق على البلدان ذات الموارد المالية المحدودة.

أثبات العلاقة بين مضاعف الإنفاق العام والميل الحدي للاستهلاك:

نستطيع اشتقاق هذه العلاقة وفق الصيغة التالية

$$Y = c + I$$

حيث ان y = الدخل القومي

C = الاستهلاك القومي

I = الاستثمار القومي

وأن أي تغيير في Y سوف يؤدي إلى تغير في C و I

$$\Delta Y = \Delta C + \Delta I$$

وبقسمة طرفي المعادلة على ΔY يصبح

$$\frac{\Delta Y}{\Delta Y} = \frac{\Delta C}{\Delta Y} + \frac{\Delta I}{\Delta Y}$$

$$1 = \frac{\Delta C}{\Delta Y} + \frac{\Delta I}{\Delta Y}$$

وبتحويل طرفي من البسط الى المقام تصبح

$$\frac{\Delta Y}{\Delta I} = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}$$

مضاعف الانفاق(K)

الميل الحدي للاستهلاك (MPC)

أي أن

$$K = \frac{I}{1 - MPC}$$

ونستطيع أثبات هذه العلاقة عمليا من خلال التمارين التالية

قررت الحكومة (س) زيادة الانفاق الاستثماري بمقدار 1300 مليون دينار فما هي
الزيادة المتوقعة في الدخل في هذا البلد اذا علمت ان الميل الحدي للاستهلاك هو 0.8^(*****)

الحل:

أولا نجد قيمة مضاعف الإنفاق العام بتطبيق القانون التالي

$$K = \frac{I}{1 - MPC}$$

أي أن

$$K = \frac{1}{1 - 0.8}$$

أي أن قيمة المضاعف تساوي (5)

وهذا يعني ان الزيادة المتوقعة في الدخل تكون
 $5 \times 1300 = 6500$

التحليل المالي:

يتبيّن من النتيجة السابقة أن التغيير في الدخل لهذا البلد قد تضاعف بمقدار خمسة مرات بفعل أثر المضاعف (5) ويرجع سبب هذا إلى ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك

في هذا البلد (0.8) وهذا ما يثبت العلاقة بين مضاعف الإنفاق العام والميل الحدي للاستهلاك هذا من ناحية، من ناحية أخرى تشير التبيرة أعلاه أن هذا البلد يتمتع بطاقات إنتاجية مرنة قادرة على التوسيع والاستجابة لواجهة الطلب المحفز.

ونستطيع أن نفترض آخر. وهو أن الميل الحدي للاستهلاك قد انخفض إلى 0.4 فما تأثير ذلك في الزيادة في الدخل.

من الطبيعي سوف ينعكس هذا على قيمة مضاعف الإنفاق وكما يلي:

$$K = \frac{1}{1 - 0.4}$$

فتصبح قيمة المضاعف 1.66 وهي أقل من الحالة الأولى بسبب انخفاض الميل الحدي للاستهلاك وتصبح الزيادة المتوقعة كما يلي:

$$2158 = 1300 \times 1.66$$

وهي أقل من الزيادة في الحالة الأولى بسبب انخفاض الميل الحدي للاستهلاك.

وبهذا تحدث النفقات العامة تأثيراً غير مباشرًا على الدخل ومستوى الاستخدام من خلال آلية المضاعف ومع السماح لعامل الزمن أن يعطي الفرصة الكافية لتقصي هذه الآثار.

3- المؤشرات الكمية لقياس اثار النفقات العامة:

الميل المتوسط للنفقات العامة: يستخدم هذا المؤشر لقياس درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ويتم التوصل إليه من خلال العلاقة التالية:

$$\text{الميل المتوسط للنفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{الدخل القومي لنفس السنة}}$$

فإذا كانت قيمة هذا المؤشر تفوق نسبة ال 50% فهذا يعني أن الدولة في هذا البلد ذات توجهات تدخلية في النشاط الاقتصادي وتسعى للعب دور في التأثير في النشاط

الاقتصادي من خلال مؤسسات القطاع العام، أما إذا انخفضت قيمة هذا المؤشر عن 50٪ ، فهذا دليل على عدم رغبة الدولة في هذا البلد في التدخل في النشاط الاقتصادي وسنحاول أن نجري تطبيقات على هذا المؤشر:

تطبيق 1

بلغ حجم الدخل القومي في الأردن لعام 2001 (8.828) مليون دولار في حين كانت النفقات العامة لنفس السنة هي (2.927) مليون دولار. أحسب درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في هذا البلد ^{(٧) (٨)}.

$$\text{الميل المتوسط للنفقات العامة} = \frac{\text{الميل القومي لنفس السنة}}{\text{الدخل القومي لنفس السنة}} = \frac{2.927}{8.828} = 0.33\%$$

التحليل المالي:

توضح قيمة الميل المتوسط للنفقات العامة في الأردن لعام 2001 أن الدولة لا ترغب في التدخل في النشاط الاقتصادي أي أنها تسعى إلى تقليل دورها في هذا النشاط ، فقيمة المؤشر قيد الدراسة لا تتجاوز (35٪) وهي قيمة متدنية، وهذا يعني أن مبادرة القطاع العام من خلال استخدام الإنفاق العام كأداة مؤثرة في النشاط الاقتصادي محدودة وأن الدولة هنا تسعى لتوسيع دائرة نشاط القطاع الخاص في هذا النشاط وتضييق أوجه الإنفاق العام كنسبة من الناتج القومي الإجمالي.

ومن الجدير باللحظة أن تطبق هذا المؤشر لنفس السنة على أغلب البلدان العربية أظهر أن الميل المتوسط لهذه البلدان يؤشر درجات متدنية من التدخل، فهو لم يتجاوز 36٪ في المملكة العربية السعودية و 44٪ في الكويت، و 26٪ في مصر، وهذا يعبر على أن التوجهات في بلدان هذه المنطقة تميل إلى تقليل دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

الميل الحدي للنفقات العامة:

يوضح الميل الحدي للإنفاق العام ذلك الجزء من الزيادة في الدخل القومي الذي يذهب لإشباع الحاجات العامة ($i v x x x$). معنى أنه يكشف عن معدل التغيير في الإنفاق العام عندما يتغير الدخل القومي بمقدار وحدة واحدة. ويمكن احتساب هذا المؤشر باستخدام الصيغة التالية:

$$\frac{\text{الزيادة}(\Delta) \text{ في النفقات العامة}}{\text{الزيادة}(\Delta) \text{ في الدخل القومي}} = \text{الميل الحدي للإنفاق العام}$$

ويلاحظ أن المعادلة أعلاه لا توضح بصورة بارزة عن العلاقة الإحصائية القائمة بين النفقات العامة والدخل القومي، المسألة التي تستدعي تحديدها وتوضيح نتائج المعامل الإحصائية لها، وتعد العلاقة الخطية بين النفقات العامة والدخل القومي أفضل العلاقات تمثيلاً ويمكن التعبير عنها بلغة الاقتصاد القياسي وكما يلي ($i v x x x$):

$$Y = a + bx$$

حيث أن Y = النفقات العامة
 X = الدخل القومي
 a = الحد الثابت
 b = الميل الحدي للنفقات العامة.

ويمكن التعبير عن الميل الحدي بمعامل عددي تتراوح قيمته ما بين الصفر والواحد صحيح، فإن رتفاع الميل الحدي يؤثر على تجنيد جزء كبير من الزيادة في الدخل ل القومي لغارض الإنفاق العام، وكما يعبر عن تزايد اهتمام الدولة بال حاجات العامة، في حين أن انخفاض معامل الميل الحدي يؤثر على انخفاض النسبة المخصصة من الزيادة في الدخل القومي إلى النفقات العامة، مما يوحي بقلة الاهتمام بال حاجات العامة، ويمكن استخدام المعامل العددي للميل الحدي للنفقات العامة في إجراء المقارنات فيما بين الدول، وكذلك داخل الدولة عبر لفترات الزمنية المختلفة.

تطبيق 2

اذا توفرت لديك البيانات التالية عن الوطن العربي

النفقات العامة	الدخل القومي	السنوات
177.955	644.717 مليون دولار	1999
198.488	727.455 مليون دولار	2000

المطلوب تحديد قيمة الميل الحدي للنفقات العامة.

$$\text{الميل الحدي للنفقات العامة} = \frac{\Delta \text{ في النفقات العام في سنة معينة}}{\Delta \text{ في الدخل القومي لنفس السنة}}$$

$$0.24 = \frac{20.533}{82.738}$$

وتعبر هذه القيمة عن انخفاض الميل الحدي للنفقات العامة في الوطن العربي أي ليس هناك رغبة كبير في توجيهه الزيادة في الدخل القومي نحو الزيادة في تحسين وتطوير إشباع الحاجات العامة.

متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة:

ويستخدم هذا المؤشر لقياس مستوى الرفاه الاجتماعي الذي يتمتع به الفرد من خلال قيمة الخدمات الصحية والتعليمية والمعاشية المقدمة له ويكن الوصول إليه من خلال المعادلة التالية:

$$\text{متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{عدد السكان لنفس السنة}}$$

ويلاحظ من العلاقة أعلاه أن عدد السكان يلعب دوراً بارزاً في تحديد قيمة هذا المؤشر إذ أن زيادة عدد السكان بشكل يفوق الزيادة في النفقات العامة سوف

يؤدي إلى تراجع نصيب الفرد من هذه النفقات وبالتالي تراجع مستوى الرفاه الذي يتمتع به.

تطبيق 3

توفرت لديك البيانات التالية عن كل من دولة البحرين ومصر:

البلد	السنوات	النفقات العامة (مليون دولار)	عدد السكان (مليون نسمة)
البحرين	2001	2.760	0.714
مصر	2001	24.194	64.533

المطلوب

- إجراء مقارنة بين مستوى الرفاه الاجتماعي الذي يتمتع به الفرد في كلا البلدين
- تحليل النتائج بعد التوصل إليها.

الحل: في البداية لابد من قياس مؤشر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة

وكما يلي:

متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في البحرين = $2.760 / 0.714$ (النفقات العامة)

0.714 (عدد السكان)

$= 3863$ دولار لكل فرد

متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في مصر = $24.194 / 64.533$ (النفقات العامة)

64.533 (عدد السكان)

$= 374$ دولار لكل فرد

التحليل المالي

توضح النتائج الواردة في أعلاه أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في البحرين يفوق بما هو عليه في مصر وهذا ينعكس على حجم الخدمات الاجتماعية

ومستوى الرفاه للأفراد في كلا الدولتين، بالرغم من أن حجم النفقات العامة في مصر يفوق بكثير ما هو عليه في البحرين ويعود سبب هذا إلى التباين الواضح في عدد السكان، إذ أن الزيادة في عدد السكان تتصدى جميع الزيادة في النفقات العامة مما يؤثر على متوسط نصيب الفرد من هذه النفقات ويترافق مستوى الرفاه الذي ينعم به. وهذه مشكلة تواجه أغلب الحكومات في البلدان العربية بسبب فتوة هذه الشعوب وتعتها بعدلات نمو سكانية مرتفعة جداً، فقد تضاعف عدد السكان في الوطن العربي من 249 مليون عام 1995 إلى حوالي 290 مليون عام 2002 وهي زيادة كبيرة خلال فترة قصيرة جداً مما يفسر تراجع مستوى الخدمات المقدمة للفرد في الوطن العربي على الرغم من دعوات أعضاء الحكومات المتكررة بأنهم مستمرين في زيادة الإنفاق العام (٢٠٠٧١٦٥٩) .

وإمام هذا النشاط الانفاقي المتزايد وحدوده الواسعة كان لابد من تعبئة الإيرادات متزايدة قادرة على تمويل هذا النشاط وهي مهمة أساسية مالية الدولة العامة . والذي سوف تتبعها في الفصل القادم.

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

الفصل الثالث

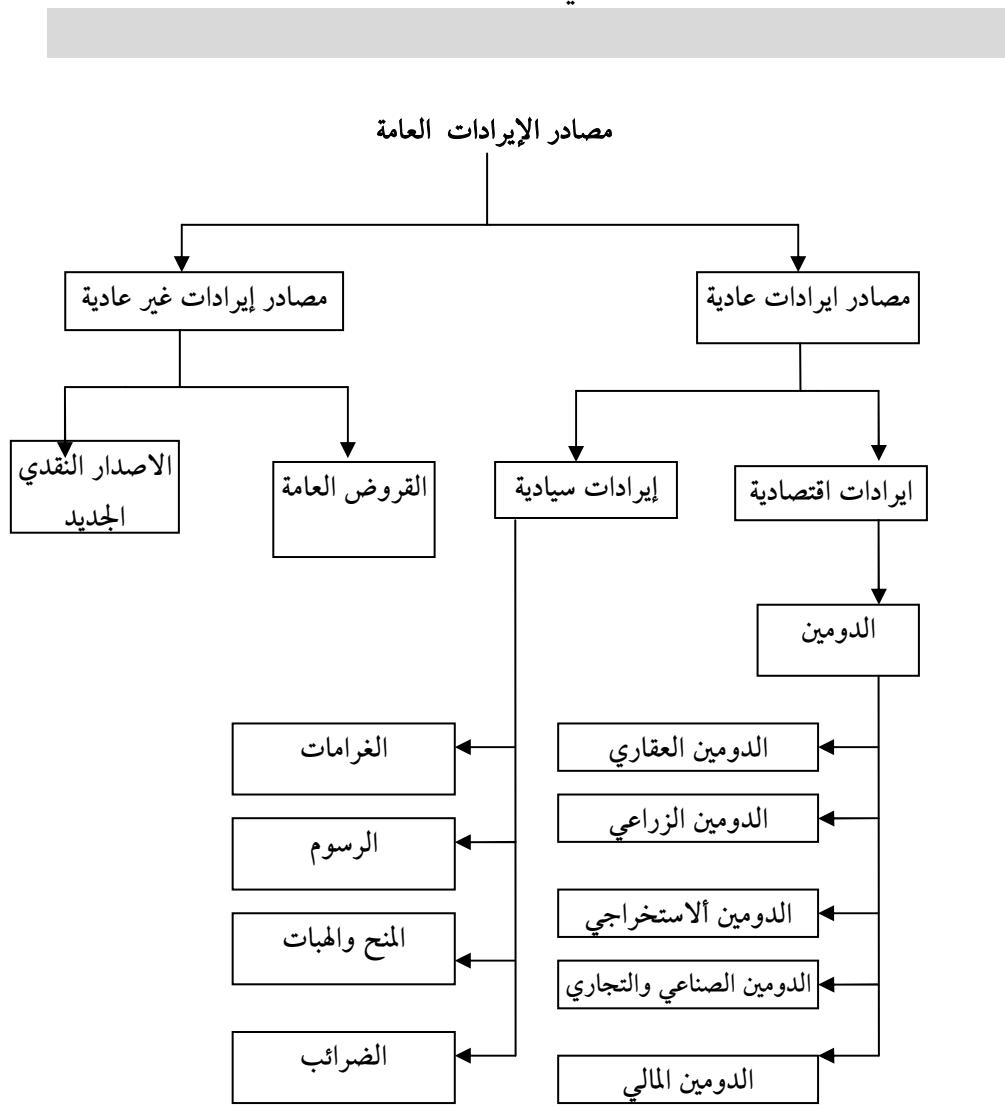
الإيرادات العامة وتمويل

النشاط الانفاقي للدولة

أولاً- مفهوم الإيراد العام وتتنوع مصادره:

يستدعي قيام الدولة بوظائفها العامة البحث عن الموارد المالية الالزامية لغطية النشاط الانفاقي وتحتاج الدولة بمرونة عالية لتحصيل وجمع إيراداتها المالية بحكم ما تملكه من سلطة سيادية تسمح لها باستخدام الإجبار والإكراه في ممارسة هذا النشاط لهذا شاعت عبارة (الدولة لا تفقر) أي أنها في أي وقت تستطيع أن تتحقق إيرادات ولو أضطررت في نهاية المطاف إلى استخدام أسلوب الملاذ الأخير وهو ممارسة عملية الإصدار النقدي الجديد وتحمل مخاطره . وتأتي مرونة الدولة في هذا النشاط من تعدد وتتنوع مصادر الإيرادات العامة التي تغذي الخزينة العامة ويوضح المخطط أدناه أهم هذه المصادر:

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة



من خلال المخطط الوارد أعلاه نستطيع أن نقرر الآتي:

1- مفهوم الإيراد العام:

ويعني جميع المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة بواسطة هيئاتها العامة سواء كانت بشكل إيرادات اقتصادية أو سيادية التي ترد إلى الخزينة العامة بصورة نهائية وغير قابلة للرد بهدف تمويل النشاط الانفاقي العام.

وبهذا تتألف أركان الإيراد العام من العناصر التالية:

أ. الصفة القدية.

ب. الصفة العمومية

ج. الصفة الإجبارية والنهائية.

وقد تم توضيح هذه المفاهيم في معرض دراسة النفقات العامة لذا نجد لداعي لتكرارها.

2- تعدد مصادر الإيراد العام وتبالين أهميته:

يوضح المخطط إن للدولة مصادر إيرادات متنوعة وهذا ينحها المرونة العالية في تمويل الخزانة العامة غير أنه يجدر الأخذ بنظر الاعتبار أن أهمية هذه المصادر من حيث درجة مساحتها في تمويل الخزينة العامة تتباين من دولة لأخرى، هذا يعني أن بعض الدول تعتمد على إيرادات الدومين الاستخراجي أو التجاري لتمويل الخزينة العامة، في حين نجد في دول أخرى أن الضرائب تشكل المصدر الأساس في تمويل الخزينة العامة، وهذا يتحدد بحسب درجة التقدم الاقتصادي في هذا البلد ومستوى الأداء والنشاط الاقتصادي فيه، أي أن البلدان التي تصنف ضمن البلدان النامية عادة ما يشكل إيرادات الدومين أو القروض العامة مصدر أساس في تمويل النشاط الانفاقي. إما الدول التي تصنف على أنها دول متقدمة وذات نشاط اقتصادي متتطور فإن الضرائب تعد المصدر الأول في تمويل الخزينة العامة، لذا عادة ما يستخدم معيار الضرائب كصفة للبلد المتقدم إذا إرتفعت نسبته 80٪ من الإيرادات العامة في حين توصف أو يشار إلى البلدان غير المتقدمة بأنها لا تعتمد على الضريبة في تمويل الخزينة العامة. والسبب في هذا ليس لأن البلدان المتقدمة لا تمتلك دومين أو قدرة على الإقتراض بل على العكس يمكن أن تكون هذه البلدان لها دومين استخراجي واسع ولكن المنطق الاقتصادي يحتم أن الحصيلة الضريبية تبلغ أعلى مستوى لها مع أعلى مستوى من النشاط الاقتصادي وبالتالي ارتفاع مستوى دخل الفرد، لذا فإن ارتفاع الحصيلة الضريبية يعني أن البلد بلغ مستوى متقدم من الأداء الاقتصادي وارتفاع

المستوى المعيشي للفرد وهذه هي مؤشرات التقدم الاقتصادي. وهو أيضاً يفسر تراجع الأهمية النسبية للضرائب في تمويل الخزينة العامة في البلدان النامية.

3- تقسيمات مختلفة للإيرادات العامة:

نستطيع أن نستنتج من المخطط أيضاً أن الإيرادات العامة يمكن أن تأخذ التقسيمات التالية:-

أ- الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية:-

يقصد بالإيرادات العادية الإيرادات التي ترد بصورة منتظمة وفي ظل ظروف مستقرة إلى حد كبير مثل إيرادات الدولة من الدومن أو الضرائب أو الرسوم.

أما الإيرادات غير العادية، فهي تلك الإيرادات التي لا تبرز أو تتكرر سنوياً بشكل منتظم، وتبرز في ظل ظروف استثنائية كالحروب العسكرية أو الكوارث المناخية مثل القروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد.

7. الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية⁽¹⁾:

يقصد بالإيرادات الاقتصادية الإيرادات التي تتحققها الدولة عندما تمارس نشاطاً اقتصادياً يدر عائداً ذات طابع اقتصادي مثل أرباحها من المشاريع الاقتصادية أو ممتلكاتها من الأسهم والسنادات، أما الإيرادات السيادية، فهي الإيرادات التي تتحققها الدولة باستخدام سلطة القانون وما يمنحها الأخير من قوة وإجبار لتحقيق ذلك مثل الغرامات والرسوم والضرائب المباشرة.

وفي ظل التغيرات الفكرية والنظرية والدور الجديد للدولة بـأهلي خو تنمية الإيرادات الاقتصادية للدولة بعد إن تم الاهتمام بمعايير الجدوى الاقتصادية وأدوات السوق والمحدود الاقتصادي على مؤسسات الدولة بهدف تطوير إيراداتها الاقتصادية. هذا ما يمكن أن نصل إليه عند تحليل خطط مصادر الإيرادات العامة.

وسوف نحاول التعرض لكل مصدر من هذه المصادر لبيان مفهومه وأهميته في تمويل النشاط الإنفاقي للدولة وكما يلي:

ثانياً- مفهوم الدومن وإشكاله

يقصد بمصطلح الدومن (Domain) جميع أملاك الدولة العقارية والمنقوله الصناعية أو التجارية التي تملكها الدولة والتي تدر إيراداً مالياً يمول الخزينة، وهذا اللفظ هو مصطلح فرنسي الأصل تم تداوله في الأدبيات العربية للتعبير عن أملاك الدولة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه ينبغي التمييز ما بين (الدومن العام Public Domain والدومن الخاص Private Domain)، فمصطلاح الخاص هنا لا يعني إشارة إلى طبيعة الملكية، فالدومن بكل إشكاله يتمتع بملكية الدولة والمجتمع إلا أنه يطلق هنا مصطلح الدومن العام على أملاك الدولة التي لا تدر إيراد ذات معنى أو هدف اقتصادي بل أن الدولة تحفظ بملكية هذه الأنواع لتحقيق أهداف اجتماعية أو دعائية مثل المتحف أو المتزهات العامة أو حدائق الحيوانات.

أما الدومن الخاص، فيشمل ممتلكات الدولة التي تسعى لتحقيق مردود مالي اقتصادي مثل حقول النفط والغاز أو مناجم الذهب أو المشاريع الصناعية أو الموانئ التجارية.... الخ. وهذا النوع هو الذي يعول عليه في تمويل الخزانة العامة⁽²⁾.

وبصفة عامة يمكن أن نرصد أشكال مختلفة من أملاك الدولة من الدومن وكما يلي:

أ- الدومن العقاري:

يتألف هذا النوع من جميع ممتلكات الدولة من المباني والعقارات والشقق السكنية التي تعود ملكيتها إلى الدولة. وقد كان هذا النوع من الدومن هو المصدر الأساس في تمويل الخزانة العامة إلا أنه في العصر الحديث بدأ أهميته تقل وأصبح لا يشكل سوى جزءاً بسيطاً من الإيرادات العامة، إذ لوحظ أن الدولة بدأت تسعى للتخلص عن هذا النوع من خلال بيع ممتلكاتها إلى الأفراد تفادياً لمشاكل الإداره لهذه الممتلكات أي ترى الدولة أن جباية الضرائب من الأفراد المالكين لهذه العقارات أفضل من إدارتها من قبل الدولة، لذا انكسرت أهمية هذا النوع من الدومن.

8. الدومين الزراعي والغابات:

يشمل المزارع والأراضي الزراعية والحقول الحيوانية المملوكة من قبل الدولة وقد لوحظ في الآونة الأخيرة أن الحكومات لا تسعى للتوسيع بهذا النوع من أملاك الدولة بعد أن افزت هذه التجربة خصوصاً في الدول التي انتهت المنحى الاشتراكي أبان الحرب الباردة في القرن الماضي أن الإدارة الحكومية للقطاع الزراعي لم تحقق الكفاءة المتوقعة، لذا باشرت كثير من هذه الدول إلى بيع هذه المزارع إلى القطاع الخاص ، وقد استثنى أغلب الدول ممتلكاتها من الغابات من هذا التوجه وأصرت على التمسك بملكيتها وذلك للأسباب التالية

- أسباب بيئية وجغرافية، لما تتحققه الغابات من تنقية الأجواء وصد العواصف الترابية وتماسك التربة.
- أسباب أمنية وعسكرية، بفضل استخدام هذه الغابات للتمويل الجوي وإخفاء الأهداف العسكرية.
- الضغط الشعبي الذي تتحققه جمعيات حماية البيئة وحركة السلام الأخضر، وتوجيه الرأي العام نحو الاهتمام بهذه الغابات.

9. الدومين الاستخراجي:

يشمل ممتلكات الدولة من الثروات المعدنية الموجودة في باطن الأرض من ذهب وفحم حجري ونفط وغاز طبيعي الخ، وتعتمد أهمية هذا الدومين في تمويل الخزانة العامة على حجم الثروة المعدنية وأهميتها في التجارة الدولية كما هو الحال بالنسبة للنفط في دول الخليج العربي أو الغاز الطبيعي في دول قطر، وقد ساهم اعتماد دول الخليج العربي ودول عربية أخرى على الدومين الاستخراجي من حقول النفط على اختلال قطاعي في هذه الدول وعلى خضوع خطط الميزانية العامة إلى التغيرات في أسعار هذه السلعة.

10. الدومين الصناعي والتجاري:

يشمل ممتلكات الدولة من المشاريع الصناعية والمنافذ التجارية التي عادة ما تدر إيراد اقتصادي للدولة، وقد اتسع هذا النوع من الدومين بشكل خاص في ظل انتشار المبادئ التدخلية والتطبيقات الاشتراكية، وقد لوحظ هذا من خلال الإشكال الرئيسة لإدارة الدومين الصناعي والتي أخذت الصور التالية⁽³⁾

- الادارة المباشرة:- أي أن يتم إدارة المشروع الصناعي بشكل مباشر من قبل الحكومة، وتحديد خطة الإنتاج والتسويق والسيطرة على الإيرادات المتحققة من المشروع.
- إعطاء حق الامتياز:- أي أن تقوم الحكومة بإعطاء امتياز إدارة المشروع إلى جهة خاصة مقابل الاتفاق على نسبة من الأرباح.
- الادارة المختلطة:- ويتم وفق هذا الأسلوب اقتسام صلاحيات الإدارة ما بين الحكومة والأفراد المساهمين في المشروع الصناعي مقابل الاتفاق على مناصفة الأرباح.

غير أنه يلاحظ في الآونة الأخيرة أن الدومين الصناعي بدأ ينحصر بسبب انتشار الأفكار الاقتصادية الليبرالية الداعية إلى العودة إلى آليات السوق وشخصية المشاريع المملوكة من قبل الدولة وتصفية القطاع العام، وتماشيا مع هذه الدعوات سواء كان بدوافع وظروف أملتها الضرورة الداخلية أم بدوافع الضغط الخارجي سارعت الكثير من دول العالم الثالث إلى محاولة التكيف مع الوضع الدولي الجديد من خلال التخلص عن ملكية المشاريع الصناعية الحكومية وبيعها إلى الأفراد، وقد رافق هذه العملية إجحاف في تقييم حقيقي وموضوعي للأصول والموجودات عند مباشرة البيع وهذا تجاوز على ممتلكات المجتمع وحقوق أفراده.

11. الدومين المالي:

يشمل جميع ممتلكات الدولة من الأسهم والسنادات المستثمرة في الأسواق المالية والتي تدر إيرادا ماليا من خلال عمليات البيع والشراء والمضاربة، وقد اتسع هذا النوع من الدومين في الآونة الأخيرة مع تسارع حركة الأسهم والسنادات والأسواق المالية

وفي ظل تحولات مهمة في الاقتصاد العالمي من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد الرمزي، وعلى الرغم من ارتفاع حجم الإيرادات المالية الذي يمكن أن يتحقق هذا النوع من ممتلكات الدولة إلا أن الكثير من الدول تردد في التوسيع فيه تخفيلاً لمخاطر الصدمات المفاجئة التي يمكن أن تضرب السوق المالي، كما حصل إبان أزمة سوق المناخ في الكويت عام 1984، وأزمة دول جنوب شرق آسيا عام 1997⁽⁴⁾. وهذا ما يعرض الخطة المالية للتذبذب وعدم الاستقرار جراء هذه التقلبات المفاجئة في الخطة المالية.

ثالثاً : الغرامات والهبات والمنح والتبرعات:

أ- الغرامات:

هي المبالغ النقدية التي تحببها الدولة وهيئاتها العامة من الأفراد المخالفين للقوانين والتشريعات المنسنة في ذلك البلد، ولا يعد مصدر الغرامات أحد المصادر الرئيسة التي تعول عليها الدولة في تمويل الخزانة العامة وذلك لقلة المردود المالي التي يمكن أن تتحققه الغرامات هذا من جهة، من جهة أخرى أن الهدف الرئيس من فرض الغرامات هو هدف تربوي الغاية منه حث المواطنين على الالتزام بتطبيق القوانين وردعهم من مغبة خالفتها، ولكن في المصلحة النهائية فإن الغرامات لا تخرج عن الإطار المالي كونها أحد المنابع المالية التي تصب في تغذية الخزينة العامة، إلا أن المخطط المالي لا يمكن له أن يضع خطته المالية في ضوء الإيرادات المتوقعة من الغرامات لحدودية مساهمتها في إجمالي الإيرادات العامة.

ب- الهبات والمنح والتبرعات:

هذه الإيرادات تقدمها الدول الصديقة والحليفة للدول المحتاجة أو تقدمها المنظمات الدولية أو الشركات الأجنبية لأسباب اقتصادية وسياسية ومالية أو إنسانية، كما أن بعض المؤسسات والأفراد داخل الدولة قد يتبرعون ببعض الأموال بصفة هبة أو منحة غير مستردة لدعم الجهد المالي للدولة.

وفي الواقع أن دور الهبات والمنح والتبرعات محدودة في تمويل النفقات العامة فحصيلتها ضئيلة وغير منتظمة، الأمر الذي يجعل من الصعوبة بمكان الركون إليها

كمصدر رئيسي في تمويل الإنفاق العام. ييد أن هذا لا ينفي دورها في تغطية نفقات بعض المؤسسات الاجتماعية والثقافية والدينية كرياض الأطفال والمكتبات والمؤسسات الصحية، كما لا يمكن تجاهل دورها في فترات الأزمات الكبرى كالحروب أو عند وقوع الكوارث الطبيعية كالزلازل والأعاصير، وقد تجسد هذا بشكل واضح في إعصار سونامي الأخير الذي ضرب بعض الدول الآسيوية ، وإعصار كاترينا الذي ضرب الولايات المتحدة في عام 2005.

رابعا- الرسوم - ايراد مالي تعاقدي:

1- مفهوم الرسم العام:

هو المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الأفراد نظير تقديم خدمة أو منفعة محددة ومحصصة للأفراد، أي أن الرسم العام ينطوي ضمنا على نوع من التعاقد بين الدولة والفرد، فهو يدفع الرسم مقابل أن يحصل على الخدمة المطلوبة من الهيئات العامة، مثل رسوم إصدار جواز السفر أو رخصة القيادة أو رسوم البناء أو رسوم تنظيم الوكالات في المحاكم الخ.⁽⁵⁾

وإذا كان الرسم قد أحتل موقعا مهما في ترتيب الأهمية النسبية لإيرادات الدولة المالية في العصور الوسطى غير أن هذا الموقع قد تراجع كثيرا في ظل الدولة الحديثة ويعود السبب في تراجع الأهمية النسبية للرسم العام في تمويل الخزينة العامة إلى ما يلي

- أن التوجهات الحديثة للدولة المعاصرة تميل إلى التخفيف عن كاهل المواطن وزيادة رفاهيته وهذا شجع على إعفاء الكثير من الخدمات التي تقدمها الدولة من الرسوم أو تخفيض قيمتها لتحقيق هذا الغرض.
- توسيع دور الدولة وتعدد مصادر إيراداتها وتجددها مما جعل التعويل على الرسم العام غير كاف لتمويل الدور المتنامي للدولة.
- عدم مرونة الرسم العام للتتوسيع والزيادة مع توسيع وتنامي دور الدولة ويعود السبب في هذا إلى أن الرسم يخضع لقواعد معينة عند تحديد قيمته،

هذه القواعد قيدت إلى حد بعيد من إمكانية توسيع نطاق الرسم العام ومرؤنته، وهذا ما سوف يتم توضيحه في الفقرة التالية.

2- قواعد تحديد الرسم العام:

عندما يقرر المشرع المالي تحديد قيمة الرسم العام، فإنه يخضع لقواعد معينة تنظم طريقة تقييمه للرسم العام وتمثل هذه القواعد بالآتي:

أ. أن تكون قيمة الرسم العام ضمن تكاليف إنتاج الخدمة، أي تكون قيمة الرسم تغطي تكاليف الخدمة المقدمة للفرد من ورق وطباعة وجهد إداري دون مراعاة الربح الذي تحققه الدولة لأن الغرض من الرسم ليس تحقيق الربح الاقتصادي.

ب. أن لا تتجاوز قيمة الرسم العام قيمة المنفعة التي يروم الحصول عليها الفرد عند دفعه للرسوم أي أن لا يبالغ المشرع في تحديد قيمة عالية للرسم لأن هذا من شأنه أن يدفع الفرد إلى الامتناع عن طلب الخدمة وهذا يضمنا إمام مشكلة إدارية وتنظيمية أخرى لها تأثير بالغ في تسخير أمور المجتمع، فمثلاً عندما يرغب الفرد بإصدار إجازة سوق ينبغي أن تكون رسوم إصدار هذه الرخصة ضمن تكاليف إنتاج الخدمة ومستوى المنفعة المقدمة وإذا حصل غير ذلك، فإن الفرد سوف يجنيح إلى استخدام السيارة دون رخصة قيادة وهذه مشكلة أكبر من الآثار المالية للدولة، ونفس الشيء ينطبق على رسوم المحاكم ورسوم التسجيل العقاري.

هذه القواعد على الرغم من أهميتها إلا أنها أثرت على مرونة الرسوم العامة نحو الاستجابة والتوسيع مع تطور النشاط الاقتصادي للدولة لأن محاولة زيادة قيمة الرسم العام من الصعبية إنجازه ما دام المشرع المالي يخضع لقواعد تحديد الرسم العام وأي محاولة لزيادة قيمة الرسوم سوف تصطدم وتتعارض مع هذه القواعد وبالتالي سوف يفرغ الرسم العام من معناه ومضمونه ويتحول إلى ضربية مستترة.

3- طرق جبائية وتحصيل الرسوم العامة

تستطيع الدولة جبائية وتحصيل الرسوم العامة من خلال طريقتين:

- أ- الطريقة المباشرة: يتم وفق هذه الطريقة دفع قيمة الرسم بشكل مباشر إلى الهيئة العامة التي تقدم الخدمة كأن تكون محكمة أو دائرة مرور أو تسجيل عقاري عن طريق المحاسب على أن يحصل الدافع على إيصال مالي يثبت دفعه للرسوم.
- ب- الطريقة غير المباشرة: في ظل هذه الطريقة تجد الدولة أن بعض الخدمات بسيطة وذات رسوم رمزية لذا لا تجد من المناسب أن تكلف شخص عمومي لتحصيل قيمة هذه الرسوم لذا تلجأ إلى الطريقة غير المباشرة من خلال إصدار ما يعرف بطاویع الدمغة أو الطواویع البریدیة، ويكون شراء الفرد لهذا الطواویع هو بمثابة تسديد قيمة الرسم العام ولكن بصورة غير مباشرة.

4- المقارنة بين الرسم العام وبعض الإيرادات الأخرى

يكاد يكون الرسم العام من أكثر المصطلحات المالية التي تداخلت مع مفاهيم أخرى بسبب أوجه التشابه التي اشتراك بها مع هذه المصطلحات وهذا ما سوف يتم توضيحه من خلال المقارنة بين الرسم العام وكل من الضريبة والثمن العام.

الرسم العام والضريبة:

عادة ما يحدث التباس وتداخل بين مفهومي الرسم العام والضريبة وقد يكون هذا الالتباس مبرر لغير ذوي الاختصاص ولكنه ليس كذلك للمختصين بالجانب المالي لأن الرسم العام مختلف عن الضريبة وفق معايير علمية محددة، وقد يكون هذا التداخل بسبب أوجه التشابه بين كلا المفهومين والذي يمكن إن نرصدها بما يلي

- أن كل من الرسم والضريبة يحمل الصفة النقدية، أي يتم التعبير عنه بمبالغ نقدية.
- أن كلاهما يحمل صفة الإلزام بالدفع
- أن كلا المصادرين يدفعان إلى الدولة بصورة نهائية وغير قابلة للرد.

أن أوجه التشابه هذه لا تجد تبرير لعدم التمييز بين الرسم العام والضريبة لذا، فإن جدول المقارنة التالي يمكن أن يعطي معياراً للتمييز القاطع بين كل من الرسم العام والضريبة

الضريبة	الرسم العام
1- يدفع دون مقابل منفعة خاصة للفرد ومحددة باسمه وان كانت تصب الضريبة فيما بعد لتحقيق منفعة عامة جماعية دون تخصيص.	1- يدفع مقابل الحصول على خدمة أو منفعة خاصة بالفرد ومحددة باسمه.
2- تأخذ بنظر الاعتبار المقدرة المالية للمكلف وتنصاعد مع زيادة دخل المكلف في ظل الضرائب التصاعدية.	2- لا يأخذ بنظر الاعتبار المقدرة المالية للفرد، فالرسم يحدد بغض النظر عن دخل الفرد أو مستوى المالي ويتساوى الجميع في دفع نفس القيمة بغض النظر عن مستويات دخولهم
3- تستخدم كأحد أهم أدوات السياسة المالية في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.	3- لا يمكن له أن يستخدم كأداة مالية للتأثير في النشاط الاقتصادي لقلة مرونتها وضعف استجابتها للتغيرات النشاط الاقتصادي.

الرسم العام والثمن العام:

الثمن العام هو المبلغ الذي يدفع لقاء الحصول على سلعة تنتجهما أو توفرها مشاريع الدولة الصناعية والزراعية والتجارية، ويلتقي الثمن العام مع الرسم بعض الخصائص ويختلف عنه في خصائص أخرى⁽⁶⁾، فنقط التشابه تمثل بالأتي:

- توفر عنصر المقابل في كليهما، فمقابل الرسم هو الخدمة المقدمة، ومقابل الثمن العام هو السلعة المشتراء.
- كليهما يتحدد عند مستويات مختلفة من تكاليف الخدمة، وإذا زادت نسبتهما عن التكلفة زيادة كبيرة، فقد يتحول كل منها إلى ضريبة مستترة.

وينتلافان في الآتي:

- أن الخدمة المحصل عنها الرسم ترتبط أصلاً بالصالح العام، في حين أن الثمن العام يحصل أصلاً لقاء مسألة ترتبط بالفرد.
- أن الدولة تتمتع بسلطة الإجبار في تحديد الرسم، بينما تتحدد إثمان منتجاتها في ضوء ظروف المنافسة، ولكن قد يحدث في أحيان معينة أن تحكم الدولة في تحديد أسعار منتجاتها عندما تتحكر إنتاج وتوزيع سلعة معينة.

خامساً- الضرائب، إيراد مالي سيادي:

تعد الضرائب أهم مورد من موارد الإيرادات العامة في العصر الحديث وهي أبرز تعبير عن السلطة السيادية للدولة، ويمكن قياس كفاءة وفاعلية الدولة في بسط نفوذها وقوانينها في مدى قدرتها على إخضاع الأفراد في دفع الضريبة وهذا جزء من التعبير عن هيبة الدولة وسيادتها، ولهذا ينمو ويتطور النظام الضريبي في ظل الدولة القوية الأكثر تنظيمًا لأن الدولة عادة ما تستخدم الضرائب كأداة للسياسة المالية ليس فقط لتحقيق أهداف اقتصادية بل السعي لتحقيق أهداف اجتماعية أو سياسية.

وفي ظل المنطق الاقتصادي فإن اتساع الأهمية النسبية للضرائب في تمويل الخزينة العامة يعبر عن نشاط اقتصادي ذات أداء مرتفع ومقدرة تحملية عالية للمواطنين المكلفين بدفع الضريبة ودرجة تطور اقتصادي متقدمة. ولأهمية هذا المورد المالي سنحاول التعرض لمحاوره كما يلي:-

1- مفهوم وخصائص الضرائب:

يمكن التعبير عن مفهوم الضريبة بما يلي

(فريضة نقدية يدفعها الفرد بصورة إجبارية ونهاية إلى الدولة أو أحد هيئاتها العامة، مساهمة منه في تحمل الأعباء العامة والتعبير عن التضامن الاجتماعي والمواطنة، دون أن يتوقع الحصول على منفعة خاصة به).

أن هذا المفهوم يعبر عن الخصائص الحديثة للضرائب وهي:

- أ. الصفة النقدية: في ظل اقتصاد مالي متتطور أصبح التعبير النقدي عن الضريبة مسألة لابد منها ولم يعد التعبير العيني موافقاً للتعبير عن الضريبة كما أن الصفة النقدية قد ميزت الضرائب عن الخدمات الإجبارية التي تحصل عليها الدولة من المواطنين مثل الخدمة العسكرية.
- ب. الصفة الإلزامية: يتجسد عنصر الإجبار والإكراه بشكل أكثر وضوحاً في مورد الضريبة العامة بل أنه لا يرقى إلى مستوى التنفيذ دون التلويع بعقوبة القانون وأن سمعت الدولة إلى رفع الوعي الضريبي لدى الإفراد إلا أنها لا يمكن لها أن تتجاهل أهمية الإجبار والإلزام في تنفيذ جباية الضريبة، حتى أصبح مصطلح الضريبة مرادف للقسر والإجبار.
- ج. الصفة النهائية: شأنها شأن باقي إيرادات الدولة عندما تجبي فإنها تدخل الخزينة بشكل نهائي غير قابل للرد ولكن في أحيان معينة يستطيع المكلف الطعن بتقدير قيمة الضريبة والقانون يحيز له ذلك ولكن ليس قبل أن يتلزم بالدفع ومن ثم له الحق بالطعن والتظلم ومن ثم المطالبة باسترداد بعض من قيمة الضريبة المدفوعة.
- د. التعبير عن المواطن والتضامن الاجتماعي: - في ظل جهود الدولة لرفع الوعي الضريبي والإحساس بالمسؤولية العامة لدى مواطنيها تحاول قدر الإمكان ترسیخ عقيدة التكافل الاجتماعي والتعبير عن المواطن عند دفع الضريبة، وتحجعل من ظاهرة الامتناع أو التهرب الضريبي مساس في وطنية المكلف.

الأسس الشرعي في فرض الضريبة:

على الرغم من السلطة السيادية الواسعة النطاق التي تتمتع بها الدولة في ممارسة النشاط الضريبي إلا أنها تسعى أن تجد أساساً شرعياً يبرر فرض الضريبة ويرفع مستوى الوعي بها. وقد خضع مفهوم التبرير الشرعي لفرض الضريبة لتطورات كانت مرافقة لتطور العلاقة بين الدولة والفرد، ويحصر الأدب المالي نظريتين لتفسير الأساس الشرعي لفرض الضريبة هي:

أ- نظرية المنفعة المتبادلة والعقد الاجتماعي:

سادت في القرن الثامن عشر فكرة مفادها بأن الأساس الذي ترتكز عليه الضريبة هو وجود عقد مالي بين الأفراد والدولة يلتزم بموجبه الأفراد بدفع الضرائب مقابل إلتزام الدولة بتقديم خدمات عامة. وقد اختلفت الآراء حول نوعية هذا العقد، (فميرابو) كان يرى بأن العقد هو عقد بيع، وأن الضريبة برأيه هي ثمن الحماية والأمن وغيرها من خدمات الدولة للجماعة. أما آدم سميث و مونتسيكو وهوبز فقد اعتبروا الضريبة قسطاً يدفع للدولة لضمان ما تبقى من أموال، أي أن العلاقة التعاقدية تأخذ شكل عقد تأمين. وهنا يجب أن تكون الضريبة متناسبة مع الأموال المؤمن عليها وليس مع الخدمات⁽⁷⁾.

وي يكن القول بأن هذه النظرية لا تثبت أمام النقد ولا تتعايشه مع الواقع مهما تعدد إشكالها وأنواعها، فالعلاقة بين الدولة، وبين الفرد المكلف بدفع الضريبة ليس عقد بيع، فالثمن يفترض فيه أن يكون مساوياً بقيمة المادية للمنفعة المشتراة وهذا غير ممكن في الضريبة، لعدم وجود معايير يمكن بواسطتها تقييم الخدمة التي تقدمها الدولة في مقابل جباية الضريبة من الأفراد. ومن مستلزمات البيع عدم وجود الغبن، وهذا غير متاح، فمن يدفع الضريبة لا يأخذ في المقابل بنسبة ما دفع ومع ذلك ليس له أن يطالب الدولة برفع الغبن ولا يمكن له أن يلغى البيع، ومن الممكن للمكلف أن يتهرّب من الضريبة ومع ذلك يستفيد من خدمات الدولة، ويمكن أن يحدث العكس أي عدم تمكن الدولة من تقديم الخدمات ومع ذلك تستمرة بفرض الضرائب أي شروط عقد البيع غير متوفرة في الية فرض الضريبة، ونفس الشئ بالنسبة لنظرية عقد التأمين، لأن التأمين يفترض أن يكون قسط التأمين متناسباً مع قيمة الشئ المؤمن عليه، ومن موجبات العقد التعويض عن الشئ المؤمن عليه في حالة حصول ضرر به غير عائد لصاحبها، وهذا غير متحقق في الضريبة⁽⁸⁾.

قد يكون هذا التحليل لأساس فرض الضريبة موافقاً إلى حد ما في ظل مفهوم الدولة الحارسة الا انه يتناقض مع دولة الرعاية والتوازن الاجتماعي والاقتصادي، لذا تبلورت نظرية جديدة تفسر العلاقة بين الدولة والفرد في فرض الضريبة.

نظريّة التضامن الاجتماعي وسيادة الدولة:

يرفض الفكر الحديث نظرية المنفعة والعقد المالي باعتبار أن الأساس الذي ترتكز عليه هو أساس وهمي، حيث لا يوجد أي دليل تاريخي على حصول تعاقد بين الدولة والأفراد، ويؤكد الفكر المالي الحديث إلى أن الأساس الشرعي الذي ترتكز عليه الدولة في فرض الضرائب في الوقت الحالي يقوم على فكرة التضامن الاجتماعي الموجودة بين إفراد المجتمع كافة، والتي تستدعي تظافر وتكافف جهود الأفراد كلا حسب قدرته في مواجهة أعباء التكاليف العامة كي تتمكن الدولة، بوصفها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى في حماية المجتمع، وفي توفير أنواع من الخدمات العامة للمواطنين كافة بلا استثناء. وبصرف النظر عن مدى مسائهم في تحمل الأعباء العامة.

وصفوة القول أن نظرية التضامن الاجتماعي المترتبة بسيادة الدولة على مجموعة من الأفراد بينها وبينهم أما رابطة التبعية السياسية (الجنسية) أو رابطة اجتماعية (الإقامة أو التوطن) أو رابطة اقتصادية (ممارسة النشاط الاقتصادي)، لذا يبقى الفرد ملزماً بدفع الضريبة في دولته الأم حتى وأن أقام خارج الوطن للتعبير عن التضامن والمواطنة وديومة الانتفاء للبلد وتكون نظرية التضامن الاجتماعي أكثر واقعية لتفسير الأساس الشرعي لفرض الضريبة في الدولة الحديثة.

2- الهيكل الضريبي: مراحل التطور ودرجة الاستجابة

نستطيع تحديد مفهوم الهيكل الضريبي بما يلي
(مجموعة القواعد والنظم التشريعية التي تحكم عمل النظام الضريبي وتحدد فاعليته) ويتأثر الهيكل الضريبي بدرجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي والمقدرة التكاليفية العامة^(*) لهذا يكون الهيكل الضريبي تعبيراً عن درجة التقدم الاقتصادي

وهو نتاج لتفاعل العوامل السياسية والاجتماعية والأيدلوجية بقوها المتفاوتة مع العوامل الاقتصادية لتكون وتنتج الهيكل الضريبي⁽⁹⁾:

مراحل الهيكل الضريبي:

ما دام أن الهيكل الضريبي يتفاعل مع تطورات النشاط الاقتصادي والجهد الاجتماعي فهو لابد ان يخضع لمراحل متعاقبة في تطوره، وقد تناولت دراسات مختلفة مراحل تطور الهيكل الضريبي ولعل الدراسة المهمة في هذا المضمار ما تضمنه التقرير المقدم لكل من Colm Helzner و مؤتمر المعهد الدولي للمالية العامة عام 1958 الذين قسموا مراحل التطور الاقتصادي إلى ثلاثة مراحل الأولى هي مرحلة تشجيع التنمية الاقتصادية لذلك يقتصر الهيكل الضريبي على إيرادات الملكية العقارية والاستهلاك، أما المرحلة الثانية، فهي مرحلة التصنيع لذا يتوجه الهيكل الضريبي نحو الضرائب التصاعدية كخطوة لإعادة توزيع الدخل، والمرحلة الثالثة فهي مرحلة ارتفاع المستوى المعاشي للأفراد هنا يسعى الهيكل الضريبي لأن يحقق أعلى حصيلة ضريبية وتستخدم الضرائب كأداة فاعلة في السياسة المالية⁽¹⁰⁾.

وقد تعرضت نظرية Colm Helzner لأنتقادات عديدة على اعتبار أنها تعتمد العامل الاقتصادي فقط لتفسير العلاقة بين الهيكل الضريبي وتطور المجتمع لذا جاءت دراسة Hinrichs (1966) التي حاولت رسم مسار لتطور الهيكل الضريبي للمجتمعات من طورها البدائي إلى المتقدم⁽¹¹⁾ وكما يلي:

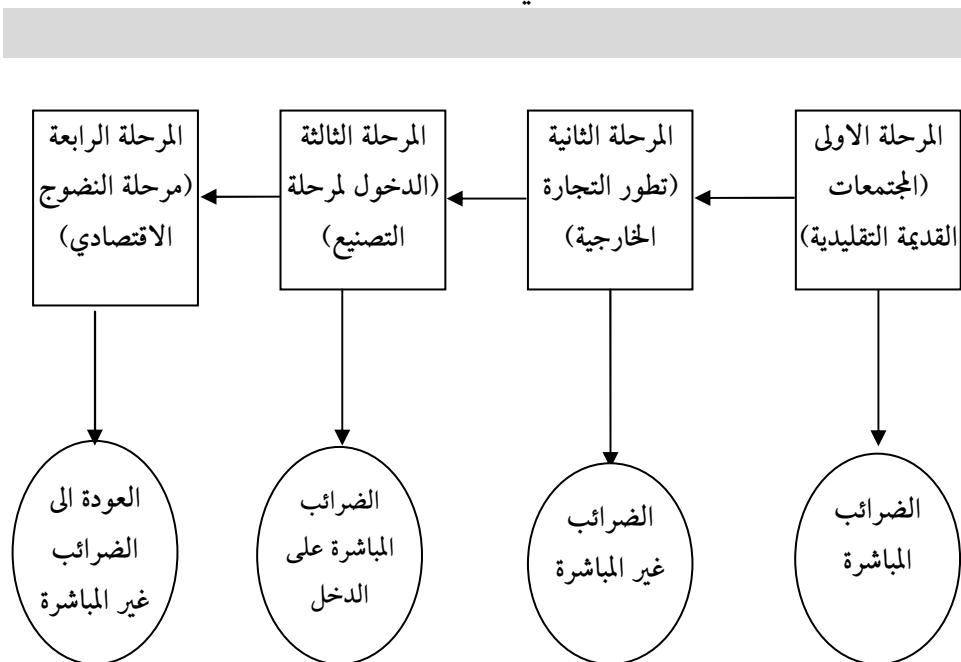
- المرحلة الأولى: المجتمع في مراحل تطوره الأولى الهيكل الضريبي يقتصر على الضرائب المباشرة على الأرض أو الرؤوس والنتائج الزراعي.
- المرحلة الثانية: يبدأ المجتمع بالتخليص من الأساليب التقليدية للنشاط الاقتصادي وتنشيط حركة التبادل والتجارة الخارجية، فتظهر الضرائب غير المباشرة خاصة على التجارة وتتسع كلما ازداد الانفتاح الخارجي
- المرحلة الثالثة: في هذه المرحلة، فإن الاحتمال الأكثر رجوعا هو تناقص الضرائب المباشرة التقليدية نسبة إلى الدخل القومي والعائد الحكومي.

- المرحلة الرابعة: مع استمرار تطور الناتج المحلي بالاستناد إلى توسيع التجارة الداخلية ودرجة الاعتماد على المعاملات النقدية فإن الضرائب الداخلية مثل ضرائب الإنتاج والمبيعات تنمو بسرعة وتميل لأن تحل محل رسوم الاستيراد.
- المرحلة الخامسة: عند وصول الاقتصاد درجة النضوج فإن الضرائب المباشرة الجديدة مثل ضرائب الدخل الشخصي والضرائب على إرباح الشركات تصبح هي المهيمنة كما هو الحال في الدول الصناعية المتقدمة.

ويرى (هنريكس) أن المرحلة ما بعد الاقتصادات الأولية البدائية وما قبل المرحلة المتقدمة هي المرحلة التي تلائم الهيكل الضريبي في البلدان النامية، حيث تزداد الضرائب غير المباشرة على التجارة الداخلية، ويتحقق الهيكل الضريبي هنا في تحقيق درجة عالية من المرونة والتناسق لأنها محددة بمعطيات سياسية وحضارية لها علاقة بدرجة تقدم المجتمع .

وفي ظل تعدد النظريات التي تفسر مراحل تطور الهيكل الضريبي إلا إننا نستطيع أن نوصف مراحل تقاد تكون متفق عليها في مسار تطور الهيكل الضريبي في علاقته مع مستوى تطور النشاط الاقتصادي وكما يلي:

(تطور الهيكل الضريبي)



القواعد التي تحدد فاعلية الهيكل الضريبي:-

أن وصف أي نظام ضريبي بالفاعلية والكافحة لا ينطلق من فراغ بل أن هناك قواعد تحكم عمل النظام الضريبي وتقرر فاعليته، وقد لخص آدم سميث في مؤلفه الشهير (ثروة الأمم) هذه القواعد، كذلك تناولها (ريتشارد موسجريف) في كتابه المالية العامة بين النظرية والتطبيق، وقد تناولت الأدبيات المالية هذه القواعد في موقع كثيرة يمكن توضيحها بالأتي: ⁽¹²⁾

- **قاعدة العدالة والمساواة:-** وتعبر عن وجوب تساوي توزيع العبء الضريبي على المكلفين، وهذه المساواة تكون أفقية (أي ان يكون المكلفين الذين هم في موقع متساوية عليهم أعباء متساوية) ومساواة عمودية (أي أن تكون قدرة المكلف على الدفع متناسبة مع مستوى الاقتصادي). ولم يكن آدم سميث يعني بهذه القاعدة أن يدفع الجميع الضريبة بل كان يدعوا إلى إعفاء المعذمين وذوي الدخول المنخفضة

- قاعدة اليقين: - وتعني بها ضرورة أن تكون التشريعات الضريبية واضحة ويفقينة ولا تقبل التأويل لأن التشريعات غير الواضحة والمغشدة يمكن أن تضعنا أمام خيارين أ. أن يتم تفسير النص القانوني وفق مصلحة السلطات الضريبية وهذا يعطي شعور بالغبن وعدم العدالة من قبل المكلف ب. أن يتم تفسير النص من وجهة نظر المكلف وهذا يضر بالحصيلة المالية للدولة. لذا ينبغي أن يكون النظام الضريبي يستند إلى قاعدة تشريعية واضحة ويفقينة وغير قابلة للتأويل.
- قاعدة الملائمة: وتعني بها اختيار الوقت الملائم لتحصيل وجباية الضريبة، وعادة ما يكون هذا الوقت في نهاية السنة المالية لأن التجربة أثبتت أنه يتحقق أعلى حصيلة ضريبية ممكنة وذلك للأسباب التالية :
 - أن هذا الوقت يعطي الفرصة الكافية للمكلف بممارسة نشاطه الاقتصادي وبالتالي تحزن مقدراته التحلمية للدفع.
 - أن هذا الوقت يعطي شعور بالرضى لدى المكلف ويقلل من جنوحه نحو ممارسة التهرب الضريبي.
- قاعدة الاستقرار: - وتعني بها قدرة النظام الضريبي على السماح باستخدام السياسات المالية بسهولة لتحقيق النمو والاستقرار.
- قاعدة الاقتصاد: وهي اختيار الدولة لوسائل وطرق وجباية للضرائب غير مكلفة ومحضرة وأن يتم التعامل مع المكلف بطريقة شفافة وبعيدا عن التعامل الفظ الذي يهدى لظاهرة التهرب الضريبي.

مستوى استجابة الهيكل الضريبي:

ونعني به مستوى استجابة العائد الضريبي للتغيرات التي تحدث بالدخل، ويمكن أن نميز بين الاستجابة التلقائية للهيكل الضريبي، والاستجابة الكلية للعائد الضريبي، حيث تشير الأولى إلى قدرة الدولة على تحصيل الضريبة دون تدخلات مقصودة من شأنها أن تزيد من العائد الضريبي أي إصدار قوانين جديدة أو فرض ضرائب جديدة

وهذه تسمى بالتغييرات الاختيارية للهيكل الضريبي وعادة ما تختارها الدولة عندما تجد أن الاستجابة التلقائية للهيكل الضريبي دون المستوى المطلوب.

أما النوع الثاني من هذه الاستجابات، فهي تعبر عن العلاقة بين العائد الضريبي منسوبة إلى التغييرات في الدخل أي ترك الهيكل الضريبي يتحرك بشكل معoom لتحصيل الضريبة وهي مرغوبة إذا استطاعت تمويل جهود التنمية دون الحاجة إلى اتخاذ إجراءات صعبة وأحيانا غير شعبية لرفع العبء الضريبي.

وتتأثر الاستجابة التلقائية للهيكل الضريبي بعدة عوامل منها القواعد التصاعدية للنظام الضريبي وتوزيع الدخل وتركيبة الوعاء الضريبي ويحاول المخطط المالي استخدام التغييرات الاختيارية عندما يجد ضرورة لذلك لرفع مرونة ودرجة استجابة الهيكل الضريبي وهذا ما ينطبق في البلدان النامية، أما في البلدان المتقدمة، فإن طبيعة النشاط الاقتصادي المولد لحصيلة ضريبية مرتفعة من شأنه أن يعبر عن درجة مرونة معومة عالية دون الحاجة إلى إجراءات أو تدخلات اختيارية وهي سمة مميزة للهيكل الضريبي في الدول المتقدمة^(**).

الهيكل الضريبي في الدول المتقدمة والدول النامية



3- الوعاء الضريبي والعبء الضريبي:

يقصد بوعاء الضريبة (Tax Base) المادة أو المال الذي سيتتخذ أساساً لفرض الضريبة، وتسمى الضريبة باسم المال الذي تفرض عليه، فالضريبة التي وعائدها الدخل تسمى ضريبة الدخل والتي وعائدها العقار تسمى الضريبة العقارية وهكذا بالنسبة لضريبة التراث او ضريبة الاستهلاك... الخ⁽¹³⁾. ولما كان الدخل ورأس المال يشكلان المصادران الرئيسيان للضريبة لذلك ينبغي أن نحدد مفهوم كل من الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية.

- **مفهوم الدخل:** يمثل الوعاء الأول والطبيعي للضريبة، ويكون مصدر الدخل أما مادياً أو بشرياً أو كليهما. ويتختلف مفهوم الدخل الخاضع للضريبة من بلد لآخر ومن فترة زمنية معينة لأخرى تبعاً لتفاعل عوامل اقتصادية واجتماعية ومالية. وهذا ما يفسر لنا الأسباب الرئيسية للتغيرات الكثيرة التي قد تصيب القوانين الضريبية.

ويكن تعريف الدخل لـأغراض الضريبة بأنه "كل ثروة جديدة قابلة للتقدير بالنقد يحصل عليها الشخص الطبيعي أو المعنوي خلال مدة معينة من الزمن ويكون لها صفة الدورية والديومة".

- مفهوم رأس المال: هو مجموع الأموال العقارية والمنقوله التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت متتجة لدخل نقدى أو عيني أو خدمات، واذا كان لابد من فترة زمنية معينة (سنة عادة) لتقدير الدخل بوصفه تيار دفق مستمر فان تقدير رأس المال على العكس، إنما يحدث في فترة زمنية معينة بوصفه فائض الأصول المملوكة للشخص عن خصوصه في هذه اللحظة (متذبذب خزين).

ويقتضي تحديد الوعاء الضريبي أن نحدد مقدما ما إذا كانت الدولة تعتمد في تحصيل إيراداتها الضريبية على ضريبة واحدة (Single Tax) كما حصل لدى الفيزيوقراط عندما اعتبروا أن الزراعة النشاط المنتج الوحيد وبالتالي فرضوا ضريبة واحدة على الناتج الزراعي، وكذلك نادي هنري جورج بفرض ضريبة وحيدة على الزيادة الرأسمالية في قيمة الأراضي في القرن التاسع عشر، وفي بداية القرن العشرين نادى "هوبرت" عام 1916 بإلغاء كل الضرائب على الإنفاق والاقتصر على ضريبة واحدة على السلع المنتج، ويمكن أن تتحقق الضريبة الواحدة مزايا لسهولتها وبساطتها وقلة تكاليف جبايتها، إلا إنها تواجه بعض الصعوبات لأنها تجعل الدولة تعتمد على مصدر واحد من إيراد الضريبة وهذا يضر بموارنة إيرادات الدولة وكذلك أن الضريبة الواحدة تقلل كاهم فئة اجتماعية معينة مما يشجع التهرب الضريبي. (14)

أما الضريبة المتعددة، فهي تنوع الوعاء الضريبي لتجاوز صعوبات الضريبة الواحدة لأن الضريبة المتعددة تحقق الشمولية وتنوع مصادر الإيرادات العامة لذا فإن النظام الضريبي الحديث يميل إلى تعدد أنواع الضريبة وتوسيع وعائدها.

تقسيمات الضريبة حسب الوعاء الضريبي:

بعد أن حددنا مفهوم الوعاء الضريبي ومصطلح الضريبة الواحدة والضريبة المتعددة سوف نحاول هنا تصنیف الضرائب منسوبة إلى وعائدها الضريبي وكما يلي:

أ. الضرائب على الدخل

ب. الضرائب على رأس المال

ج. الضرائب على الإنفاق

أ- الضرائب على الدخل:

برزت أهمية ضرائب الدخل على صعيد تمويل النفقات العامة مع انتشار التجارة والصناعة، وظهور أنواع جديدة من الثروة غير الثروة العقارية، وعلى الصعيد الاقتصادي والاجتماعي مع تطور أهداف الدولة وتدخلها، فتوسعت الدولة في الاعتماد عليها في النظم الضريبية، نظراً لأن الدخل يعد المعيار الأمثل للتغيير عن مقدرة المكلف، وتحقيق العدالة، ومراعاة الظروف الشخصية والاجتماعية للمكلفين.

ويمكن القول أن هناك أسلوبين في فرض الضرائب على الدخل ، الأسلوب الأول أن تكتفي الدولة بفرض ضريبة واحدة عامة على مجموع الدخل، والأسلوب الثاني أن تقوم الدولة بفرض ضرائب متعددة على كل فرع من فروع الدخل وعلى هذا الأساس تقسم الضرائب على الدخل إلى نوعين هما:

- الضرائب النوعية على فروع الدخل.
- الضرائب العامة على الدخل.

- الضرائب النوعية على فروع الدخل: يوجب هذا النظام تقسيم الدخل إلى أقسام مختلفة حسب مصادره، دخل العمل، دخل رأس المال، والدخل المختلط من عمل ورأس المال. كما يمكن للمشرع أن يميز بين الدخول الناتجة عن كل نوع من هذه المصادر، فقد تقسم دخول العمل إلى الضريبة على المرتبات والأجور والضريبة على المهن الحرة. كما تقسم الدخول الناتجة عن رأس المال فتفرض ضريبة على إيرادات العقارات وضريبة على إيرادات القيم المنقولة. ومن أهم مزايا الضرائب النوعية ما يلي:

- مرونتهما مما يسمح للدولة بزيادة أسعارها
- تعطي قدرة للدولة للتمييز بين الدخول المختلفة والتعامل معها بما يلائمها.

- الضريبة العامة على الدخل:

بموجب هذا النظام تفرض الضريبة على مجموع عناصر الدخل للمكلف على اختلاف أنواعها وبغض النظر عن تباين مصادرها، وهذا النوع يحقق المزايا التالية:

- معرفة الدخل الإجمالي للمكلف دفعه واحدة ومعرفة حقيقة مركزه المالي
- تقليل تكاليف جبائية الضريبة
- تعد أقرب إلى تحقيق العدالة لأنها تصل إلى الدخل الكلي للمكلف

ومن خلال هذين الأسلوبين يلاحظ أن الدول المتقدمة تتبع اسلوب الضريبة العامة الموحدة كأسلوب حديث يستدعي مستوى معين من التنظيم، في حين تتبع الدول النامية أسلوب الضرائب النوعية لأنه أكثر ملائمة مع أوضاعها وقدراتها ، كما يلاحظ أن بعض الدول تتبع كلا الأسلوبين⁽¹⁵⁾.

ب- الضرائب على رأس المال:

شكلت الضرائب على رأس المال أهم أنواع الضرائب في القرون الماضية باعتبار أن ما يملكه الشخص من عناصر الثروة هو أفضل معيار لتوزيع الاعباء الضريبية. ييد أنها تضاءلت في الآونة الأخيرة لأسباب عديدة هي:

- أن فرض ضريبة على راس المال يؤدي إلى استنفاده وبالتالي يضر هذا بالدوره الاقتصادية للبلد
- أن شدة وطأة الضرائب على رأس المال يحفز إلى التهرب الضريبي
- مصادرة جزء من الثروة عن طريق الضرائب سوف يضر بعملية توليد الدخول مما يضر بالحصيلة الضريبية في الأعوام اللاحقة.

وهكذا بدأ ينظر إلى ضريبة رأس المال بأنها كابحة للنشاط الاقتصادي ومصدر لتوليد الركود والبطالة. ومع هذا يمكن أن نميز أشكال متنوعة من الضرائب التي تتخذ من رأس المال وعاء لها وهي:

- ضريبة العقار: وتعد من أقدم الضرائب على رأس المال، وقد عرفت الأقطار العربية التي كانت تحت الحكم العثماني هذه الضريبة منذ عام 1839، اذ فرضت على القيمة الرأسمالية للملك، أما الأموال المؤجرة، فكانت تدفع ضريبة إضافية. وضريبة

العقار هي ضريبة عينية سنوية مفروضة على الدخل الإجمالي الفعلي أو المحدد وفق القانون من ملكية العقارات المبنية الواقعة ضمن الحدود الإقليمية للبلد. وعادة ما تفرض بصفة دائمة وبمعدلات منخفضة، مع توسيع الإعفاءات حسب أهمية الملكية⁽¹⁶⁾.

- **الضرائب الاستثنائية على رأس المال:** وهي التي تفرض أثناء الحروب أو الظروف غير العادية لمواجهة ارتفاع الدين العام والحد من موجة التضخم.

- **ضريبة التراثات:** وتعد من أهم الضرائب وأقدمها بحيث لا يخلو أي نظام ضريبي منها^{(***).} وعادة ما تفرض على مجموع التركة قبل التوزيع أو على نصيب كل وارث أو على مجموع التركة أولاً، ثم على نصيب كل وارث وذلك بعد حسم الديون وتكاليف الوصية.

وتعد ضريبة التراثات من الضرائب الفاعلة في تقليل التفاوت في الدخل ومصدر إيراد مهم للخزينة العامة.

ج- الضرائب على الإنفاق:

عادة ما يمارس الفرد نشاطه الانفاقي سواء كان في عملية الاستهلاك أو الانتاج أو ممارسة التجارة الخارجية لذا تأخذ الضريبة على الإنفاق أشكال متنوعة منها:

- **الضريبة العامة على الإنفاق:** وهي التي تفرض على جميع السلع والخدمات وهي تكون ضريبة متدرجة على مراحل إنتاج السلع أو ضريبة على القيمة المضافة لمراحل الانتاج.

- **الضرائب على استهلاك السلع الضرورية والسلع الكمالية:** - وتشمل الأولى حصيلة وافرة بسبب انخفاض مرونة الطلب على هذا النوع أما الثانية فهي عادة ما تصيب الدخول المرتفعة.

- **الضرائب الكمركية:** - وتفرض هذه الضريبة عند ممارسة التجارة الدولية وتعتبر من أقدم الضرائب على الإطلاق وتستخدم لتحقيق أهداف مالية إضافة إلى

أهداف أخرى مثل حماية السلع الوطنية أو الحد من استيراد السلع الكمالية أو المشروبات الكحولية والسكائر.

وإذا كان ما تم سابقاً يشمل حصر للنماذج التي تؤلف الوعاء الضريبي فإن المسألة الأهم هي كيفية الوصول والتقدير لهذا الوعاء عند ممارسة عملية فرض وجباية الضريبة.

طرق تقدير الوعاء الضريبي وتحديد قيمة الضريبة

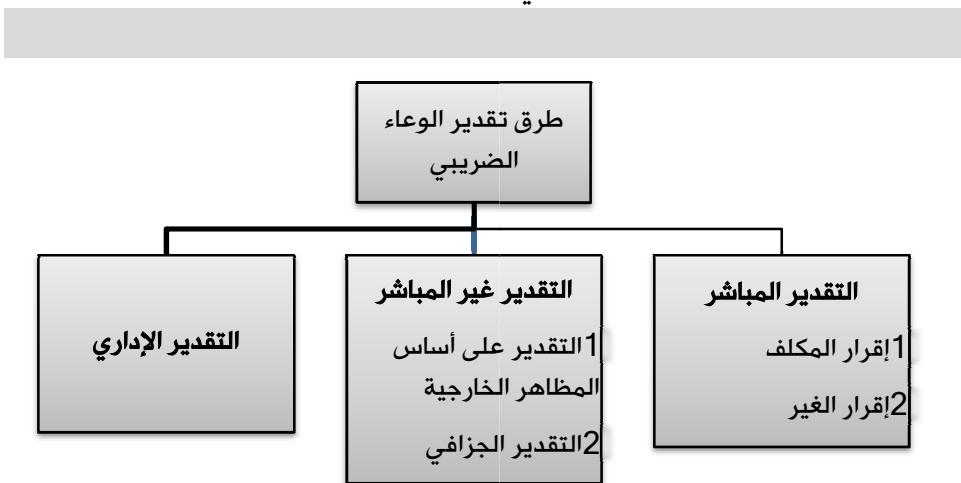
تعد مرحلة تقدير الوعاء الضريبي ومن ثم تحديد قيمة الضريبة نقطة حاسمة في قياس فاعلية النظام الضريبي ومدى قدرته في تحقيق حصيلة ضريبية مثلث.

وتأخذ هذه العملية مرحلتين وعلى الترتيب التالي⁽¹⁷⁾:

- المرحلة الأولى: تقدير الوعاء الضريبي
- المرحلة الثانية: تحديد قيمة الضريبة.

- المرحلة الأولى / تقدير الوعاء الضريبي

يتم في هذه المرحلة إيجاد الوسائل والطرق التي يتم بموجبها الاقتراب إلى أقصى نقطة في تقدير المادة التي تخضع للضريبة وفق القوانين المعمول بها، وهي مهمة لأنها الخطوة التي يتأسس عليها حجم الحصيلة الضريبية إذ باتساع حجم الوعاء الضريبي، فإن هذا يعطي المشرع الضريبي قدرة واسعة في تنويع الضرائب وزيادة حصيلتها، وهناك عدة طرق لتقدير الوعاء الضريبي يوضحها المخطط التالي:



أ- التقدير المباشر: - يتم وفق هذه الطريقة إجبار المكلف بالإفصاح عن القيمة الحقيقية لممتلكاته ودخله بشكل مباشر إلى السلطات الضريبية، لكي يتسنى فيما بعد تحديد قيمة الضريبة الواجبة الدفع. ويأخذ هذا الإقرار الإشكال التالية:

- إقرار المكلف: - تستدعي هذه الطريقة بأن يقدم الممول (المكلف) تصریحاً عن نشاطه ودخله إلى السلطات الضريبية التي تقوم براجعته والتحقق من صحته، وقد تكون هذه الطريقة فاعلة في ظل بيئة تناح بها استخدام توثيق دقيق للنشاط الاقتصادي من خلال استخدام الدفاتر والقيود المحاسبية مع ضمان توفر مستوى عالي من الوعي الضريبي والإيمان بشرعية الضريبة ونزاهة غايتها. كما تمارس هذه الطريقة بسهولة مع موظفي الدولة لأنهم ملزمون بتقديم كشف عن مرتباتهم مما يسهل عملية تقدير دخولهم السنوية، وليس من المتوقع أن تكتفي بأسلوب الإقرار المباشر لأنها لا تفترض المثالية دائماً في سلوك المكلف.

- إقرار الغير: - هنا يتم تقدير المادة الخاضعة للضريبة بواسطة شخص آخر غير المكلف بها كما في حالة صاحب العمل الذي يقدم إقراراً عن الرواتب والأجور التي يدفعها لموظفيه، والمستأجر الذي يقدم إقراراً عن قيمة الإيجار الذي يدفعه للمالك، لذا تسمى هذه الطريقة بطريقة الحجز من المنبع (Deduction of Tax at the Source). وينطوي

هذا الإقرار على العديد من المزايا، منها القضاء على بعض فرص التهرب الضريبي على أساس أن مقدم الإقرار ليس ذا مصلحة في إخفاء عناصر مادة الضريبة.⁽¹⁸⁾

بـ- التقدير غير المباشر:ـ ويتم وفق هذه الطريقة التقدير بصورة تقريبية طبقاً للدلائل أو قرائن يتم القياس في ضوئها لتحديد الوعاء الضريبي. ويتم هذا التقدير غير المباشر بواسطة ما يلي:

- التقدير على أساس المظاهر الخارجية:ـ وهو ينحصر في استنتاج دخل المكلف بالاستناد على المظاهر الخارجية التي تؤخذ كمعيار لتقدير حجم ثروة الشخص أو مقدار دخله، وهذه المظاهر دالة بالنسبة لمظاهر حياة المكلف (المسكن وعدد الغرف، وعدد الخدم، عدد السيارات) وقد طبق هذه الطريقة في فرنسا بالنسبة للإرباح الصناعية والتجارية. وفي مصر عام 1950 لإرباح المهن غير التجارية⁽¹⁹⁾.

وتنحصر حجة أنصار هذه الطريقة في بساطتها وسهولتها بالنسبة للإدارة المالية والمكلف، ولكن لاشك أن إتباعها يقود إلى فرض الضريبة على أساس قد يبعد كثيراً عن الحقيقة. وفي الواقع أن نظاماً عادلاً للضرائب لا يمكن أن يكون أساسه المظاهر الخارجية إذ هي لا تصلح دليلاً قاطعاً على المقدرة الاقتصادية للأفراد. لذا فمن غير المجد اعتمادها كأساس في تقدير الوعاء الضريبي.

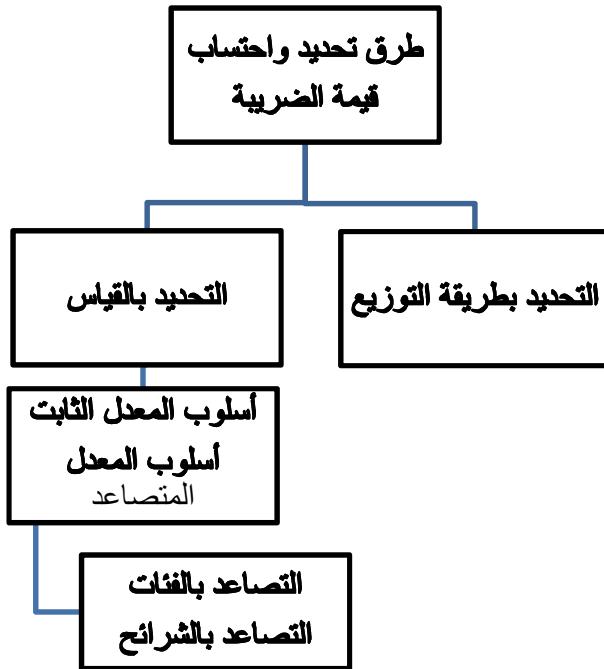
- التقدير الجزافي:ـ بموجب هذا الأسلوب تقوم الإدارة بتقدير المادة الخاضعة للضريبة بناء على قرائن قد ينص عليها القانون أو يقدمها المكلف أو تختاره الإدارة ، كعدد العمال التابعين لصاحب العمل، أو قيمة أجورهم أو عدد الآلات وطاقتها الإنتاجية، ويعتبر هذا الأسلوب شائع في الدول التي لا تستخدم التوثيق المحاسبي للأنشطة الاقتصادية وهي عادة البلدان النامية فلا يبقى أي خيار أما الإدارة المالية سوى استخدام أسلوب التقدير الجزافي وهو من تسميته يتبع على الدقة والعدالة لذا عادة ما يكون أحد أسباب التهرب الضريبي، كما يسهل هذا الأسلوب عملية التواطؤ بين المخمنين والمكلفين من أجل تقدير أقل للضريبة وهذا يضر بالخصيلة المالية للدولة.

ج- التقدير الإداري:- في ظل هذه الطريقة يقوم المشرع المالي بإعطاء صلاحية واسعة للإدارة المالية في اللجوء إلى كافة الأدلة التي تكشف عن مقدار دخل المكلف، فمثلاً يمكن الوقوف على دخل المكلف إذا كان الأمر يتعلق بأراضي زراعية أو أبنية على أساس أن مصدر الدخل هنا أموال ظاهرة لا يمكن إخفاءها، ويمكن للإدارة المالية استخدام المخبرين السريين للوصول إلى دخل الممول، وللإدارة المالية أيضاً عدم اعتماد إقرار المكلف إذا وجدته متضمن للغش والإخفاء، وبهذا تكون طريقة التقدير الإداري فاعلة إلى حد كبير في الوصول إلى دخل المكلف مما هو عليه من طريقة المظاهر الخارجية والتقدير الجزافي لما تتمتع به من صلاحيات صارمة في تقدير الوعاء الضريبي، إلا أنه يؤخذ عليها ارتباطها بفكرة التحكم والسلطوية، ولتحقيق وطأة هذا الشعور أعطت هذه الطريقة حق الاعتراض للمكلف إذا رأى أن التقدير كان مجحفاً بحقه وفيه نوع من التعسف.

وعلى العموم فإن التجربة أثبتت أن التقدير الإداري أكثر قدرة في الوصول إلى دخول المكلفين سواء كانت ظاهرة أو مستترة.

المرحلة الثانية / تحديد قيمة الضريبية

في المرحلة يتم احتساب قيمة الضريبة بعد أن يتم حصر المادة التي تخضع للضريبة في المرحلة الأولى، وهناك طريقتان لتحديد قيمة الضريبة يوضحها المخطط التالي:



1- التحديد بطريقة التوزيع:

يمكن تحديد قيمة الضريبة طبقاً لهذا الطريقة بتعيين المبلغ الكلي المطلوب تحصيله دون تحديد أي سعر، ثم يوزع هذا المبلغ على الأقاليم والمحافظات والاقضية ليتم توزيعه على الإفراد بواسطة لجان محلية، وقد كانت هذه الطريقة متبعة قدماً لسهولتها بالنسبة للدولة، فيكفي أن نحدد مقدماً حاجتها ثم نوزعها، ومن شأن هذه الطريقة الحد من التهرب الضريبي، فالمكلف يكون معروفاً من أبناء محلته وكل فرد قد يكون رقيباً على الآخرين، وفيها فائدة بإشراك الحكم المحلي أو السلطة المحلية في تقدير الضرائب، ونشر الوعي بين المواطنين، ومعرفة مقدرة كل منهم على الدفع.

وقد تبين أن هذه غير دقيقة وغير ممنة، فلا تزداد حصيلتها بازدياد الدخل القومي، وفيها كذلك مجافاة للعدالة إذ أن الفقير يدفع كالغني، خاصة أن التوزيع النهائي على الأفراد متترك أمره إلى السلطات المحلية وهي خاضعة للأهواء كما أن الخطأ البسيط الفردي أو على مستوى القرية أو الأقليم سيتضاعف عندما يصل إلى

الإدارة المركزية، نظرا لاحتمال تعدد الأخطاء في القرى والمدن ومرانكز الأقاليم أو المحافظات والعكس لو كان الخطأ في الأساس ثم توزعت الحصص. وقد تركت جميع الدول هذه الطريقة وأخذت تستخدم طريقة الاستحقاق أو الضرائب القياسية.

2- التحديد بالقياس:

تقوم هذه الطريقة على تحديد سعر للضريبة على أساس نسبة مئوية من وعاء الضريبة وبالتالي فإن هذا يتتيح أن تكون قيمة الضريبة متحركة مع قيمة الوعاء الضريبي، وتعد هذه الطريقة القياسية الأكثر شيوعا لأنها تقرب من تحقيق قاعدة العدالة وتعتمد برونة عالية وتحقق حصيلة ضريبية مرتفعة كما أنها تعامل كل فرد حسب مقدراته المالية وتتيح فرصة تحديد الدخول التي ينبغي أن تتمتع بالإعفاء الضريبي. وضمن طريقة التحديد بالقياس نستطيع أن نرصد أسلوبين هما:

أ- ضرائب ذات معدلات ثابتة (الضريبة النسبية) (Proportional Tax)

ب- ضرائب ذات معدلات متضاعدة. (Graduated Tax)

- **الأسلوب الأول (أ)** يقوم على تحديد معدل ثابت لا يتغير حتى ولو تغير الوعاء الضريبي، أي تحديد نسبة ثابتة من قيمة الوعاء الضريبي، وقد تعرض هذا الأسلوب إلى الانتقاد على أساس أنه يضر بقاعدة العدالة ولا يميز في تفاوت المقدرة التكليفية وأن كان أنصار هذا الأسلوب يجدون سهولة في احتساب قيمة الضريبة على أساس تحديد النسبة المئوية فقط من إجمالي الوعاء الضريبي. ومع هذا لم يعد يستخدم هذا الأسلوب في العديد من الدول لكثرة الانتقادات التي وجهت إليه وببدأ العمل بأسلوب الضريبة التضاعدية.

- **الأسلوب الثاني (ب)** ويتم وفق هذه الطريقة اعتماد أسلوب تصاعد قيمة الضريبة مع تصاعد دخل المكلف وهذا يتتيح الاقتراب من مبدأ العدالة

وتقليل التفاوت في الدخول وضمن هذا الأسلوب التصاعدي نستطيع ان نميز طريقتان هما:

- التصاعد بالفئات (Progressivite par Classes)
- التصاعد بالشرائح (Progressivite par trenches)

وسنحاول تنفيذ تطبيق لكل من هذه الطرق

A- التصاعد بالفئات:

يتم وفق هذه الطريقة تقسيم المكلفين إلى فئات حسب مستوى دخولهم على أن يكون حجم الدخل هو المعيار لتحديد الانتماء إلى فئة ضريبية معينة، ويقوم المشرع المالي بتحديد نسبة مئوية كقيمة للضريبة تصاعد مع تصاعد الفئات، والمثال التالي يوضح هذه الطريقة

تطبيق: احسب الضريبة التي يدفعها المكلف القانوني البالغ دخله السنوي (6500) دينار على وفق أسلوب التصاعد بالفئات علماً أن القانون الضريبي قد حدد نسبة الضريبة كما يلي.

نسبة الضريبة	حجم الدخل لكل فئة	الفئات
إعفاء ضريبي	أقل من 6000 دينار	الفئة الأولى
% 10	7000 - 6001 دينار	الفئة الثانية
% 15	8000 - 7001 دينار	الفئة الثالثة
% 20	9000 - 8001 دينار	الفئة الرابعة

من ملاحظة قانون الضريبة الوارد أعلاه نجد أن دخل المكلف البالغ (6500) يتبع إلى الفئة الثانية أي ما بين (6001 - 7000) وعلى هذا الأساس فإن المكلف يدفع قيمة الضريبة التالية:

$$= 650 \times \frac{10}{100} = 650 \text{ دينار قيمة الضريبة السنوية التي يدفعها المكلف}$$

وعلى الرغم من بساطة هذه الطريقة في عملية الاحتساب إلا أنها تعرضت إلى عدة انتقادات نورد منها ما يلي:

- تضع هذه الطريقة عدة مستويات من الدخول ضمن فئة واحدة وتختضنها لنفس نسبة الضريبة مما يضر بقاعدة العدالة والمساواة.

- في أحيان كثيرة قد تؤدي زيادة بسيطة في دخل المكلف إلى انتقاله إلى فئة أعلى ويخضع لنسبة ضريبة أعلى مما يجعل قيمة الضريبة الجديدة تفوق الزيادة في دخل المكلف، مما يضع المكلف في موضع عدم ترحيب بهذه الزيادة، أو يلجم التهرب الضريبي.

ولمعالجة هذه الانتقادات تم اللجوء إلى أسلوب التصاعد بالشراحت الذي استطاع معالجة الثغرات التي وردت في الطريقة الأولى.

12. التصاعد بالشراحت:

وهي الطريقة الأكثر شيوعا في الوقت الراهن ويتم استخدامها على نطاق واسع على أساس أنها تتجاوز الانتقادات بالنسبة لطريقة الفئات، إذ يتم وفق هذه الطريقة تقسيم دخل المكلف نفسه إلى شرائح (Trenches) ويتم إخضاع كل شريحة إلى نسبة ضريبة معينة وبهذا لا يتم إخضاع إجمالي الدخل إلى نسبة واحدة بل يتم تنويع النسب على الدخل الواحد وبشكل متزايد مع تصاعد شرائح الدخل. وسيتم توضيح طريقة احتساب الضريبة وفق هذا الأسلوب وفق المثال التالي:

احسب الضريبة التي يدفعها المكلف القانوني البالغ دخله السنوي (24000) ألف دينار وفق أسلوب التصاعد بالشراحت ، علما أن قانون الضرائب رقم 64 لسنة 1973 المعمول به في الجماهيرية الليبية^(****) قد حدد الضريبة المستحقة على شرائح الدخل كما يلي:

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

ترتيب الشرائح	مقدار الشرحية	نسبة الضريبة وفق الشرائح
الشريحة الأولى	الأربعة الآلاف دينار الأولى من الدخل	تتمتع بإعفاء ضريبي
الشريحة الثانية	الثلاثة الآلاف دينار الأولى من الدخل	% 15
الشريحة الثالثة	الخمسة الآلاف دينار التالية من الدخل	% 25
الشريحة الرابعة	الثمانية الآلاف دينار التالية من الدخل	% 35
الشريحة الخامسة	الخمسة عشر ألف دينار التالية من الدخل	% 45
الشريحة السادسة	الخمسة وعشرون ألف دينار التالية من الدخل	% 55
الشريحة السابعة	الأربعون ألف التالية من الدخل	% 65
الشريحة الثامنة	المائة ألف التالية من الدخل	% 75
الشريحة التاسعة	مازاد على مائتي ألف دينار	% 90

الحل:

الشريحة الأولى الأربعة الآلاف الأولى تتمتع بإعفاء ضريبي

$$\text{الشريحة الثانية } 3000 \times 15 \% = 450 \text{ دينار}$$

$$\text{الشريحة الثالثة } 5000 \times 25 \% = 1250 \text{ دينار}$$

$$\text{الشريحة الرابعة } 8000 \times 35 \% = 2800 \text{ دينار}$$

$$\text{الشريحة الخامسة } 4000 \times 45 \% = 1800 \text{ دينار}$$

$$1800 + 2800 + 1250 + 450 = 6300 \text{ دينار إجمالي الضريبة التي يدفعها}$$

المكلف من مجموع دخله السنوي البالغ 24000 ألف دينار.

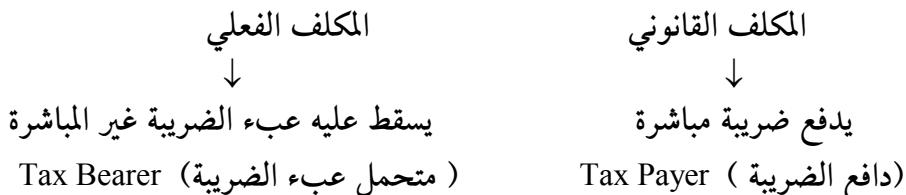
3- سقوط العبء الضريبي والضرائب غير المباشرة

تعني بالعبء الضريبي مقدار الجهد المالي الذي يتحمله المكلف القانوني من خلال تضحيته بجزء من دخله ودفعه كضريبة للسلطات المالية، ومن الطبيعي عندما ترتفع قيمة الضريبة فإن هذا يعني أن العبء الضريبي على المكلف قد اشتد وزره. وتعتمد القدرة التحملية للمكلف على تحمل هذا العبء على مستوى دخله أو حجم وعائه الضريبي وهذا ما يمكن أن نسميه بالقدرة التكليفية للمكلف، وهي عادة ما تكون مرتفعة في البلدان المتقدمة وهذا ما يبرر ارتفاع الحصيلة الضريبية في هذه البلدان لأن هناك مرونة واسعة لدى المشرع الضريبي لكي يزيد من قيمة وحجم الضرائب.⁽²⁰⁾

السؤال المطروح هنا على من سوف يقع العبء الضريبي من الناحية العملية؟

أن المشرع الضريبي عندما يحدد قيمة الضريبي على وعاء ضريبة خضع لعملية الحصر والرصد فإنه يستهدف هنا ما يعرف بالمكلف القانوني وهو ما يوصف بأنه الشخص الذي خضع للضريبة بموجب التشريعات الضريبية ويتوارد عليه دفع الضريبة وإلا تعرض للمساءلة القانونية وهذه تسمى بالضريبة المباشرة.

ولكن في أحيان معينة وعندما يتاح للمكلف القانوني أن ينقل العبء الضريبي إلى شخص آخر يكون سقوط العبء الضريبي قد تم على المكلف الفعلي، وهو الشخص الذي سقط عليه العبء الضريبي وتحمل وزره ودفع الضريبة ولكن بصورة غير مباشرة، وهذه تسمى بالضريبة غير المباشرة.



وعادة ما تتاح الفرصة لذوي الدخول المتحركة (أصحاب المهن الحرة) من نقل العبء الضريبي إلى أشخاص آخرين (ذوي الدخول الثابتة) من خلال رفع أسعار

منتجاتهم وخدماتهم تحت ذريعة تعويض كلفة دفع الضريبة، وهو في واقع الحال يقوم بنقل العبء الضريبي إلى مكلف آخر وأن كان هو مكلف قانوناً بدفع الضريبة، وهذه الظاهرة تكاد تكون شائعة في البلدان ذات المراحل الأولية من تطور هيكلها الضريبي، إذ تعجز نظمها الضريبية من تحقيق حصيلة ضريبية جيدة من الضرائب المباشرة مما يدفعها إلى الاعتماد على الضرائب غير المباشرة وتهيئة ظروف للمكلف القانوني من نقل العبء الضريبي وهذا يضر إلى حد كبير قانون العدالة والمساواة ويفرغ الضرائب من مضمون هدف تحقيق العدالة في توزيع الدخول.

وتحتسب الدولة عرقلة قدرة المكلف القانوني من نقل العبء الضريبي إلى مكلف آخر عندما تتخذ الإجراءات التالية:

- فرض تسعيرة صارمة على أسعار المنتجات والخدمات من خلال جهاز مركزي للأسعار، وقد أثبتت التجربة عدم جدواه وفاعلية هذا الإجراء لأنه يهدى لبروز السوق السوداء (التعامل من الباطن).
- خلق حالة من المنافسة داخل السوق تجعل عملية نقل العبء الضريبي صعبة لأن سوق يضر بقواعد المنافسة، وهذه الطريقة قد تكون أكثر فاعلية من الأولى.

ولتوضيح كيف تعبّر نوعية الضرائب (كونها مباشرة أو غير مباشرة) على مستوى معين من التقدم في النظام الضريبي نستعين بجدول المقارنة التالي.

المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

وجه المقارنة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
من حيث التعريف	هي التي يدفعها المكلف القانوني بصورة مباشرة الى الجهات الحكومية	هي التي يتحمل عبئها المكلف الفعلى من خلال تحمله ارتفاع أسعار المنتجات والخدمات وعندما لا يستطيع نقل عبئها الى شخص اخر بسبب ثبات دخله
من الناحية الإدارية	يتم استخدام القوائم والسجلات لتوثيق قيمها وتاريخ سدادها	لا تستخدم فيها القوائم ولا توثق في دائرة الضريبة لأنها مرتبطة بحركة الأسعار.
من حيث الثبات	تتميز بالثبات والاستقرار لأنها معلومة النسبة	لاتميز بالثبات والاستقرار لأنها مرتبطة بتقلبات مستوى الأسعار
من حيث مراعاة المقدرة المالية	تأخذ بنظر الاعتبار المقدرة المالية للمكلف بل يتساوى الجميع في تحمل أعباءها وأكثر ما تصيب ذوي الدخول المحدودة.	لاتأخذ بنظر الاعتبار المقدرة المالية للمكلف
تحقيق العدالة	تستخدم كأداة لتقليل التفاوت في الدخل	تعمل على زيادة حدة التفاوت في الدخل بسبب آثارها التضخمية

أن جدول المقارنة أعلاه يعبر على أن الضرائب غير المباشرة تتعارض مع قاعدة العدالة في النظام الضريبي المتقدم وبذلك، فهي تقرر مرحلة سابقة لمستوى تطور النظام الضريبي، قد يتناسب مع بلدان لا تزال تسعى للسير في طريق النمو. إلا أنه ينبغي التذكير هنا أنه مع تطور الاقتصاد نحو الاقتصاد المالي متزامن مع تطور للحياة السياسية والممارسات الديموقراطية والشعبية تبدأ المطالبة من جديد بتخفيف كاهم المواطن من الضرائب المباشرة، فتبدأ الحكومات من جديد بالاعتماد على الضرائب غير المباشرة على أن تكون القيمة المضافة أساساً لهذه الضرائب وليس الضرائب على التجارة الخارجية، (راجع مخطط تطور الهيكل الضريبي الذي تم عرضه أعلاه).

4- المشاكل الضريبية:

تواجه السلطات المالية وهي تمارس نشاطها في جباية وتحصيل الضرائب مشاكل متعددة بعضها يقع في دائرة مسؤوليتها بسبب خلل في الإطار التشريعي أو سوء تنفيذ القوانين، وبعضها يتحمل مسؤوليته المكلف نفسه بسبب قلة ما يتمتع به من وعي ضريبي وإحساس بالمصلحة العامة.

و سنحاول التعرض مع المشاكل الأبرز شيوعاً والتي تعترى عملية تطبيق جباية الضرائب.

أ- الازدواج الضريبي (Double Taxation):

ونعني به خضوع المكلف الذي تستدعيه القاعدة القانونية إلى دفع الضريبة أكثر من مرة على نفس الوعاء الضريبي وفي نفس الوقت، هذا يعني أن المكلف يدفع الضريبة مرتان أو أكثر على نفس المادة الخاضعة للضريبة وفي نفس المناسبة⁽²¹⁾.

وهذا التعريف يحدد شروط تحقق الازدواج الضريبي وهي كما يلي:-

- وحدة المكلف، أي أن الذي يدفع الضريبة هو واحد، يدفعها مرتين ويتحمل عبئها على هذا الأساس.
- وحدة الوعاء الضريبي، هذا يعني دفع الضريبة أكثر من مرة على نفس المادة كان تكون الدخل أو ممارسة المهنة.
- وحدة المناسبة والوقت، تعني دفع الضريبة في وقت واحد أي في نفس الفترة الزمنية.

أسباب ظاهرة الازدواج الضريبي:

أن الازدواج الضريبي هو ظاهرة تؤخذ على النظام الضريبي، لأن المكلف عندما يدفع الضريبة أكثر من مرة في نفس الوقت والمناسبة، فإنه يشعر بالظلم على أساس أنه يواجه نظام ضريبي تعسفي وبالتالي، فإن هذه الظاهرة تعد غير مرغوب فيها في الأنظمة المتقدمة. وللتعرف على أسباب هذه الظاهرة ينبغي تناولها حسب نوعية هذا الازدواج وكما يلي:

أ. الازدواج الضريبي الدولي: ويتحقق هذا النوع بسبب اختلاف الأنظمة والتشريعات الضريبية بين الدول، فقد يحدث أحياناً أن يدفع المكلف ضريبة في بلد الإقامة كما يحصل للفنانين والرياضيين الذين يمارسون نشاطهم في بلدان غير بلدانهم، وفي نفس الوقت يدفعون ضريبة في بلدتهم الأم بحكم الانتماء والمواطنة ويتحقق الدفع أكثر من مرة على نفس المادة الخاضعة بسبب اختلاف التشريعات الضريبية في كلا الدولتين.

ب. الازدواج الضريبي الداخلي: - ويحدث هذا النوع من الازدواج بسبب عدم توافق وانسجام التشريعات الضريبية داخل البلد الواحد، فيحصل تعارض يؤدي إلى دفع الضريبة أكثر من مرة وقد يكون هذا التعارض مقصود من قبل المشرع يهدف من ورائه زيادة الحصيلة المالية، وقد يكون غير مقصود سببه قلة الخبرة وعدم تماستك الإطار التشريعي. وفي كل الأحوال، فإن هذا يولد مصدر تذمر للمكلف ويهدر لتعزيز ظاهرة التهرب الضريبي.

ب- التهرب الضريبي (Tax Evasion:

يقصد بالتهرب الضريبي أن يحاول المكلف الذي تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً أو التهرب من دفعها بعد استحقاقها، والتهرب الضريبي يعبر عنه بطريقتين هما:

- **التجنب الضريبي:** وهو التهرب الذي لا يطاله القانون أي أن المكلف يكون في موقف سليم من الناحية القانونية ولكن من الناحية الفعلية، فهو قد تهرب من دفع الضريبة مستغلاً الثغرات القانونية في التشريع الضريبي المعمول به.
- **التهرب الضريبي الصريح:** وهو امتناع المكلف فعلاً وقانوناً عن دفع الضريبة ويقع تحت طائلة المحاسبة القانونية، وهذا يحدث في ظل انعدام الوعي الضريبي، وهو من الظواهر الشائعة في البلدان التي تسعى للسير في طريق النمو.⁽²²⁾

أسباب التهرب الضريبي:

يمكن أن نحصر الأسباب المولدة للتهرب الضريبي بما يلي

- افتقار النظام الضريبي لقواعد الفعالية، مثل العدالة وعدم الوضوح.
- سوء إدارة الأموال العامة مما يفقد الثقة بهذه الإدارة ويشجع المكلفين على التهرب الضريبي
- عدم وجود موظفي جبائية يتمتعون بالتزاهة والكفاءة مما يولده شعور بالاستفزاز وعدم الرضا لدى المكلفين .
- ضعف مستوى التضحية الوطنية وقلة الوعي الضريبي، حتى أن تصبح هذه الظاهرة مشاراً لتفاخر وغير معيبة، في حين تعد ظاهرة مخلة بالوطنية والانتماء في البلدان المتقدمة.
- عدم التشدد في تطبيق العقوبات بحق المتهربين ضريبياً مما يزيد من تفاقم هذه الظاهرة.
- النقص في التشريع الضريبي وعدم إحكام صياغته واحتواه على ثغرات ينفذ منها المكلفوون ويخلصون من دفع الضريبة، سبب هام من أسباب التهرب الضريبي.⁽²³⁾

5- الفراغ الضريبي: وسيلة فاعلة للتأثير في النشاط الاقتصادي:

تتمتع الضرائب بخاصية مهمة وهي أنها تمتلك مقدرة عالية في التأثير على النشاط الاقتصادي، لذا عادة ما تستخدم الضرائب كأداة فاعلة لخلق تأثير على الأسعار والاستهلاك والإنتاج والتوزيع، وتستخدم الدولة هذه الفاعلية للتأثير على المتغيرات الاقتصادية لممارسة ما يعرف بخلق (الفراغ الضريبي) والذي يعبر عن أقصى فاعلية ممكنة لقدرة الضرائب عن توجيه النشاط الاقتصادي.⁽²⁴⁾

مفهوم الفراغ الضريبي:

ونعني به استخدام جميع الوسائل الضريبية لتوجيه الاقتصاد لتوجيه النشاط الاقتصادي نحو القطاع التي ترى الدولة أنه يحقق مصلحة عامة، أي أن المشرع المالي

يجابي اقتصاد معين بهدف تشجيعه وقد تكون هذه المحاباة أما عن طريق تخفيض الضريبة أو استخدام الإعفاء الضريبي أو إعادة تقدير الوعاء الضريبي، هذه الطرق تترك ما يعرف بالفراغ الضريبي تساعد على انسياط عناصر الإنفاق إلى الفراغ الذي خلقه تخفيض الضرائب للاستفادة من تخفيض الكلفة، فيزداد ويتوسع هذا القطاع إلى المستوى الذي تسعى إليه الدولة.

فعلى سبيل المثال لو رغبت الدولة تشجيع القطاع الزراعي أو تحقيق اكتفاء ذاتي من إنتاج لحوم الدواجن فإنها تستطيع إعفاء السلع المستوردة الداخلة في العملية الإنتاجية في القطاع الزراعي، فتتحرك عناصر الإنفاق من الأنشطة الاقتصادية الأخرى نحو قطاع الزراعة للأستفادة من سياسة الفراغ الضريبي.

- مبررات استخدام الفراغ الضريبي:

بدأت فكرة الفراغ الضريبي بالنضوج مع اتساع الدور التدولي للدولة ومع اتساع الجدل النظري والفكري حول حدود هذا الدور وجدت أغلب الدول أنه لا مناص من الدور القيادي للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وبما أن هذا الدور القيادي ليس بالضرورة أن يصل إلى مرحلة إلغاء النشاط الفردي والقطاع الخاص، فكان لابد من استخدام أدوات تجد الدولة من خلالها إدارة وتوجيه النشاط الفردي إلى الجهة التي تجدها مناسبة لتحقيق المصلحة العامة دون المساس بحقوق الملكية أو الإدارة المباشرة، فكانت سياسة الفراغ الضريبي مناسبة لتحقيق هذه الآلية، فهي سياسة مناسبة لتشجيع الأنشطة الاقتصادية المرغوبة من وجهة نظر الدولة والمجتمع ووسيلة لاجتذاب رؤوس الأموال المكتنزة نحو الاستثمار في الأنشطة الممتعة في الدعم الضريبي وفي نفس الوقت، فهي سياسة مناسبة للضغط والتقليل لأنشطة غير مرغوب فيها من خلال خلق ظروف تنافسية غير مواتية لهذه الأنشطة.

- شروط نجاح سياسة الفراغ الضريبي:

تجد سياسة الفراغ الضريبي تبريرها المالي من ناحيتين، الأولى من خلال تشجيعها للنشاط الاقتصادي المراد توسيعه بما يحقق فائدة للدخل القومي، والثانية عن طريق

الضريبة المقطعة من الممول من خلال ممارسة نشاطه الاقتصادي، حيث يمكن وصف الناحية الأولى بالمساهمة غير المباشرة أما الثانية فهي المساهمة المباشرة. ولضمان نجاح وزيادة فاعلية الفراغ الضريبي ينبغي استحضار الشروط التالية:

- أن تقتصر سياسة الفراغ الضريبي على الأنشطة الاقتصادية المقيدة والضرورية وأن تكون هناك حدود زمنية لتطبيق هذه السياسة إذ أن ترك المدة الزمنية مفتوحة للدعم الضريبي سوف يؤثر فيما بعد سلباً في كفاءة أداء وتقييم هذه الأنشطة.⁽²⁵⁾
- أ. ترك الحرية الكاملة للممول بالهروب من السعر الأعلى إلى السعر الأقل في قيمة الضريبة وذلك بالسماح له بتغيير ممارسة نشاطه الاقتصادي.
- ب. أن يكون النظام الضريبي على قدر من الأهمية يشعر الممول معه بأي تغيير يحدث في العباء الضريبي، فتكون درجة استجابته لهذه السياسة واضحة وسريعة.

- أنماط الفراغ الضريبي:

يأخذ الفراغ الضريبي نمطين في التطبيق وكما يلي:

أنماط الفراغ الضريبي

النمط غير المباشر

(تغيير أسس تقدير الوعاء
الضريبي)

النمط المباشر

(عن طريق معالجة سعر
الضريبة)

الشكل المباشر للفراغ الضريبي:

يتم وفق هذه الطريقة الإبقاء على السعر العام للضريبة كما هو على أن يتم تخفيض قيمة الضريبة على النشاط الأولى بالرعاية، أو يمكن أن يتم رفع قيمة الضريبة

على الأنشطة غير المرغوب بها والإبقاء على الأنشطة الجديرة بالرعاية، وقد يأخذ الشكل المباشر للفراغ الضريبي صيغة أخرى تتم من خلال الإعفاء الكلي من الضرائب لفترة زمنية محددة عادة ما تكون بداية ممارسة النشاط الاقتصادي للتخفيف من المعوقات التي تلقي المشروع في بداية نشاطه، وبالتالي التشجيع على اجتذاب رؤوس الأموال غير المستغلة تجاه الفراغ الضريبي.

الشكل غير المباشر للفراغ الضريبي:

يتم في هذه الطريقة التأثير على وعاء الضريبة نفسه، فقد يرى المشرع المالي أن الطريقة المباشرة الواردة آنفا قد ترك ضغط نفسي على الأنشطة غير المشمولة بالرعاية الضريبية، وهو لا يرغب إلى تدمير هذه الأنشطة لصالح النشاط المرغوب به لذا سوف يلجأ إلى الأسلوب غير المباشر عن طريق معالجة الوعاء الضريبي كما يتم إعادة تقديره بشكل يخفف عنه الضريبة أي يتم تقدير الوعاء الضريبي بشكل أقل من الحقيقة مما ينعكس في تقدير الضريبة لصالح الممول، وبهذا يستطيع المسؤولون الماليون المحافظة على الهيكل الضريبي كما هو كائن دون تغيير وفي نفس الوقت خلق فراغ ضريبي يحابي نشاط معين دون إعطاء شعور الغبن للأنشطة الأخرى.

ونحن نختتم حديثنا عن الضرائب كأهم مصدر لإيراد سيادي وأداة مالية مؤثرة في النشاط الاقتصادي، ينبغي التنويه إلى أن الضرائب لا تنفرد لوحدها في التأثير على النشاط الاقتصادي كما أنه لا يمكن عزل تأثيرها دون المصادر الأخرى بل أن مصادر الإيرادات الأخرى تحدث أيضاً تأثير على المتغيرات الاقتصادية وأن كانت في مسارات مختلفة، وهذا ما يمكن ملاحظته في معرض حديثنا عن القروض العامة كمصدر لإيراد تلحا إليه الدولة في أوقات معينة.

سادسا- القروض العامة: مصدر إيراد استثنائي:

تعد القروض العامة (Public Loans) أحد مصادر الإيرادات العامة التي تلجأ إليها الدولة في ظروف استثنائية ومحدة لتعويض القصور في مصادر الإيرادات

الأخرى وخصوصاً الضرائب، فتسعى الدولة إلى الاقتراض من الجمهور عن طريق طرح سندات تحدد فيها قيمة السند الذي هو بمثابة قيمة الدين المقدم للدولة وسعر الفائدة المنوحة للسند والتي هي تعويض المقرض عن ثمن انتظاره وتخليه عن السيولة، وبهذا تنفرد القروض العامة بخاصية تميزها عن بقية الإيرادات العامة وهي مبالغ مستردة وليس نهائية.

وخلال ما تقدم نستطيع أن نصف القروض العامة بأنها (مبالغ نقدية تفترضها الدولة أو أحد هيئاتها العامة من الأفراد والمقيمين، مع التعهد برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط القرض التي تعلن عنها بواسطة طرح السندات).

أي أن القرض العام هو عقد بين الدولة والجهات المقرضة يتم بموجبه الاستدانة من الأفراد أو الجهات الخاصة لمعالجة قصور الإيرادات الأخرى لذا فهو عادة ما يوصف بالدين العام (Public debt)

وعادة ما تترك الدولة الحرية للإفراد في شراء السند من عدمه وهو في هذه الحالة حر في إقراض الدولة أم لا، لذا تسمى القروض هنا بالقروض الاختيارية، ولكن عندما تجد الدولة أن الإقبال في شراء السندات ضعيف وغير كاف لمعالجة الأزمة المالية، فهي قادرة على إجبار الأفراد على شراء السندات، فتسمى هنا بالقروض الإجبارية وعادة ما تستخدمها الدولة في أوقات الحروب من خلال استخدام مبرر الأمن الوطني، ولكن لا يجبر استخدام الإجبار في القرض العام لأنّه يمس بمصداقية الدولة، وفي القروض التي تلجأ إليها الدولة يمكن التمييز بين القروض العامة الداخلية والتي تقوم بالعملة الوطنية وتظهر في حسابات الميزانية العامة والقروض الخارجية التي تتم بين الدولة وحكومات الدول الأخرى وتقوم بالعملة الأجنبية وتظهر في حسابات ميزان المدفوعات الدولية، وعادة ما تلجأ الدولة للقروض الخارجية عندما تعجز المدخرات المحلية عن تمويل القرض العام الداخلي لذا عادة ما تلجأ إليها الدول النامية لأنخفاض مستويات دخول أفرادها في حين تبرز بشكل فاعل القروض الداخلية في

الدول التي يتمتع أفرادها بمستويات دخول مرتفعة وهي عادة الدول المتقدمة والدول الغنية.

١- معدل الفائدة على القرض العام في ظل مدة القرض :

كما أسلفنا من قبل أن القروض العامة مبالغ قابلة للرد وعادة ما تستخدم الدولة معدل الفائدة كوسيلة لتشجيع الإقبال على اقتناص السندات المعبرة عن قيمة القرض، فالقرض العام تصدر على شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وكل سند مرتبط بقييمات سهلة الفصل تسمى كوبونات الفوائد⁽²⁶⁾ وهذا يشمل جميع أنواع السندات سواء كانت السندات الاسمية (التي تحمل اسم مالكها) أو السندات لحامليها (التي تنتقل ملكيتها بالتداول)، أي أن الدولة تدرك أن رغبة الجمهور في إقراض الدولة مرهون إلى حد كبير بمعدل الفائدة للقرض وهذا يعطي فرصة استثمارية لذوي الفائض، وعادة تدرس السلطات المالية تحديد معدل الفائدة على القرض العام بعناية ويدخل عامل الفترة الزمنية التي تحدد فترة سداد القرض العام بشكل حاسم في تحديد معدل الفائدة على القرض وعلى النحو التالي:

- **القروض قصيرة الأجل:** - وهي تلك القروض التي تدفع في نهاية فترة قصيرة لا تتجاوز السنة، وعادة ما تسمى بالدين العائم (Floating Debt) وتلجأ إليها الدولة لسد العجز النقدي (عدم توافق تاريخ تحصيل الإيرادات مع الشروع بالنفقات، أي الفجوة المؤقتة أو العارضة) وتقوم الدولة بإصدار قروض قصيرة الأجل تعرف باذونات الخزانة العامة (Treasury bills) وعلى الغالب تكون الفائدة في مثل هذه القروض قليلة نسبيا لأن الدولة لا ترغب في تحويل الخزانة العامة أعباء كبيرة وهي بصدق معاجلة عجز طاريء.⁽²⁷⁾

أما في ظل الفترة متوسطة الأجل لتسديد قيمة القرض العام والتي تتراوح ما بين سنة إلى خمسة سنوات، فإن الدولة تسعى لرفع معدل الفائدة لتعويض حامل السند على طول انتظاره قياسا بالفترة قصيرة الأجل، وعندما تشريع الدولة بطرح سندات طويلة الأجل تصل إلى خمسة عشر إلى 20 سنة والتي عادة ما تستخدمها الدولة لتمويل

نفقات استثمارية أو مشاريع ذات مردود بعيد المدى فإن الدولة هنا تضع معدل فائدة مرتفع قادر على إغراء الفرد بالتخلي عن سيولته لفترة طويلة مع توفير حماية له من مخاطر تأكل قيمة سنداته بفعل التضخم النقطي لذا فلا مناص من تحديد معدل فائدة مرتفع لضمان إقبال على القروض طويلة الأجل.

أي إن القاعدة تشير إلى أن معدل الفائدة على القرض العام يرتبط بشكل طردي مع الفترة الزمنية لإطفاء القرض العام .

2- طرق اصدار القرض العام:

تتلقى السلطات العامة منافذ متعددة لبيع سندات القرض العام والترويج له ويتهم هذا وفق الطرق التالية:

* **الاكتتاب العام المباشر:** وطبقاً لهذا الأسلوب تقوم الدولة بطرح سنداتها للجمهور، على أن يوضح السندي شروط القرض من حيث الفترة الزمنية للسداد ومعدل الفائدة.... الخ، ومن يرغب في الاكتتاب يتوجه مباشرة إلى دوائر وزارة المالية المكلفة ببيع السندات. وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعاً وتعبر عن ثقة المقرضين بسياسة الحكومة.

* **الاكتتاب المصري:** في أحيان كثيرة تجد الدولة أن الطريقة الأولى المباشرة تحتاج بعض الوقت لتحصيل قيمة القرض، لذا فهي تلجأ إلى الطريقة الثانية (اكتتاب عن طريق المصارف) إذ تقوم الدولة ببيع السندات بشكل إجمالي إلى المصارف مقابل منح المصارف خصم من قيمة القرض كعمولة على بيع السندات نيابة عن الجهات المالية على أن تقوم المصارف بالتعامل مع الجمهور في بيع السندات. أي تقوم المصارف بمثابة الوسيط بين الدولة والجمهور، وبهذا ضمنت الدولة تحصيل قيمة القرض بوقت سريع وأن كان على حساب الإيراد المالي بسبب العمولة المصرفية التي تحملها للمصارف.

* **الاكتتاب عن طريق البورصات:-** بموجب هذه الطريقة تقوم الحكومة بطرح سنداتها في سوق الأوراق المالية شأنها شأن أي جهة خاصة ولها أن تتبع

تقلبات الأسعار وحتى المضاربة في هذه الأسواق، وتضمن الدولة هنا سعر حقيقي لقيمة السندي بفعل قوى السوق، إلا أنها قد تواجه الصدمات المفاجئة التي قد تعصف بالبورصة مما يضر بمركزها المالي.

3- القرض العام في فترة التحصيل وفترة السداد:

أن القرض العام ليس وسيلة لسد العجز في الموازنة العامة وتعويض قصور الإيرادات العامة ذلك أن القرض العام ليس محاباً في التأثير على المتغيرات الاقتصادية بل يمكن له أن يلعب دوره كأداة مالية ذات تأثير واضح في آليات التوازن الاقتصادي، ودراسة هذا الدور تتطلب التمييز ما بين القرض الخارجي والقرض الداخلي، هذا من ناحية، من ناحية أخرى من الضروري التفرقة بين فترة التحصيل وفترة السداد، إذ تشير فترة التحصيل إلى المرحلة التي تحصل بها الدولة على القرض العام أي فترة جبايته وتحصيله من خلال بيع السندات الحكومية.

في حين تعبّر فترة السداد عن المرحلة التي يتم بها تسديد قيمة القرض للدائنين مصحوباً بالفائدة المتفق عليها ضمن شروط القرض. وعلى وفق هذا سوف يختلف الأثر الذي يتركه القرض العام أبان فترتي التحصيل والسداد وكما يلي:-

أ- القرض الداخلي:

- فترة التحصيل:

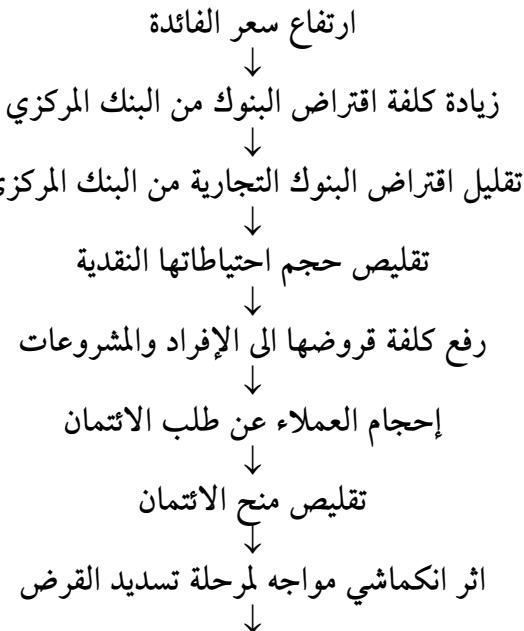
كما أشرنا سابقاً أن هذا النوع من القروض يقوم بالعملة الوطنية، ففي مرحلة تحصيله سوف يولد أثراً انكماشياً على مستوى الاقتصاد لأنّه سوف يقطع جزءاً من المتدفق النقدي ويحوله إلى سندات مدخرة لدى الدائنين فيعمل على كبح جماح الطلب المحلي ويقيّد جزءاً من السيولة المحلية، لذا نجد أن السلطات النقدية قد تستخدم هذا النوع كوسيلة من وسائل السياسة النقدية للتأثير على عرض النقد ومستوى التضخم النقدي من خلال ما يعرف بعمليات السوق المفتوحة⁽²⁸⁾.

- فترة السداد:

أما في ظل فترة السداد فإن الأثر مختلف تماما حيث أن تسديد قيمة القرض تعني ضخ متدفق إلى داخل الاقتصاد وتحرير جزء من السيولة المحلية وتحريك الطلب المحلي وخلق موجة توسيعية داخل الاقتصاد.

ويتوقف مدى قدرة الحكومة على مواجهة الآثار الانكمashية للقرض العام اذا ما استخدمت الدولة حصيلة القرض في تمويل إتفاق استثماري، أو أعطت صلاحية لحملي السنادات من استخدام رصيدهم من هذه السنادات كضمانت للحصول على ائتمانات مصرافية ناهيك عن ما يمكن أن يولده اثر إتفاق القرض العام عندما ينفق في أغراض استثمارية من تفاعل اثر المضاعف والمعجل على المدى البعيد.

أما الأثر التوسيعى للقرض العام، فيمكن مواجهته نقديا عن طريق رفع سعر إعادة الخصم. أي رفع كلفة القروض التي يقدمها البنك المركزي إلى البنوك التجارية فتقلص الاحتياطيات النقدية مما يحد من قدرة البنوك التجارية على التوسيع في الائتمان أو القروض ، فتتولد اثار انكمashية قادرة على مواجهة الأثر التوسيعى للقرض العام في مرحلة السداد.⁽²⁹⁾



المصدر: المخطط مقتبس من عرض فاضل. النقود والبنوك، دار الحكمة، الموصل، 1990. ص 591.

بـ- القرض الخارجي:

- **فترة التحصيل:** يولد القرض الخارجي تأثيراً معاكساً لما يحدثه القرض الداخلي، هذا لأن هذا القرض يقيم في العملة الأجنبية ويدخل في حسابات ميزان المدفوعات الدولية كمتدفق موجب لصافي رصيد البلد من الاحتياطات الأجنبية. ومع زيادة رصيد المصرف المركزي من العملات الأجنبية تزداد قدرته على السماح للمصارف التجارية بالتوسيع بالائتمان المحلي ومنح القروض، وقد يبادر المصرف المركزي إلى تقليل نسبة الاحتياطي القانوني لتعزيز قدرة المصارف على الاستمرار بهذا التوسيع، هذا من ناحية أخرى فإن زيادة رصيد البلد من الاحتياطي العملات الأجنبية يشكل غطاء للمصرف المركزي لممارسة إجراء طبع العملة الجديدة. وكل هذه الاجراءات هي ذات اثر توسيعي داخل الاقتصاد. هذا يعني ان الاثر التوسيعي للقرض الخارجي يبرز في مرحلة التحصيل.

- **فترة السداد:** يولد القرض الخارجي أثراً انكماشياً في فترة السداد ذلك أن الحكومة وهي تسعى لتسديد قيمة القرض أن تلقى على كاهل الإفراد عبء المساعدة في هذا السداد من خلال رفع قيمة الضرائب وتقليل الإنفاق العام والحد من قدرة المصارف التجارية على منح القروض من أجل تعبئة الجهد التقشفية لتسديد القرض الخارجي، وهذه إجراءات شائعة في الدول المدينة لذا يظهر الأثر الانكمashi لهذا القرض في فترة السداد، على العكس تماماً فيما لا جزئاه في القرض الداخلي، وحيث أن دراسة القرض العام الداخلي (الدين العام الداخلي) هو من مجالات المالية العامة في حين يكون القرض الخارجي من اهتمامات الاقتصاد الدولي سوف يكون الدين العام الداخلي محل اهتمامنا في التحليل والنقاش .

- **القرض العام الداخلي والقرض العام ومستوى الرفاه المستهدف:**
تناولنا قبل هذا مفهوم القرض العام واثره الاقتصادي وقد تبين أن القرض العام هو سياسة من سياسات التمويل بالعجز (إضافة إلى القرض الخارجي والإصدار النقدي الجديد) وأن هذا الأسلوب المالي المستخدم لمعالجة العجز تتحدد فاعليته في

مقدار الفائدة الممنوحة على القرض والقادرة على إغراء الممول في الاقتراض وإقراض الحكومة.

إلا أن في الآونة الأخيرة بُرِزَ تجاه يعارض التوسيع في عملية الاقتراض من الداخل على أساس أن هذا يضر بمستوى الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للفرد وبرزت عدة نظريات تفسر علاقة القرض الداخلي بمستوى الرفاه. وقد تم طرح بدائل يواجهة سياسة القروض الداخلية أطلق عليه مصطلح القراض العام (Public Qirad) تميزاً عن الدين العام (Public Debt)، حيث يعبر عن القراض العام أسلوب المشاركة أو المراجحة في المشاريع العامة دون استخدام معدل الفائدة، وقد لاقى أسلوب القراض العام ترحيباً كبيراً في الدول الإسلامية على أساس أنه يبتعد عن الأسلوب الربوي المستخدم في آلية القروض الداخلية⁽³⁰⁾.

أذن نحن أمام مصطلحين القرض الداخلي المستند إلى معدل الفائدة، والقرض العام الذي هو أسلوب المشاركة أو المراجحة الاقتصادية وقبل تحديد أثر كل من هذين المصطلحين في مستوى الرفاه نجد من الضروري التعرض لبعض النظريات التي تتناول علاقة القرض العام بمستوى الرفاه وكما يلي:-

1- المدرسة النيو كلاسيكية:

بنت المدرسة النيو كلاسيكية استنتاجاتها على الافتراضات التالية:

- أ. أن استهلاك كل فرد يتحدد بناء على الحل الأمثل لاستهلاكه الحالي والمستقبلبي حيث يتاح له الاقتراض والإقراض.
- ب. أن الفرد يغضّ منفعته لفترة محددة بحياته المتوقعة.
- ج. هناك توازن في الأسواق .

أنجزت دراسات تطبيقية لاختبار صحة هذه الفرضيات وتوصلت إلى أن تمويل العجز في الميزانية العامة سوف يؤدي إلى نقص الدخل المتاح وبالتالي نقص مستوى الرفاه⁽³¹⁾.

2- المدرسة الكينزية:

تنطلق هذه المدرسة من الافتراضات التالية:

أ. وجود بعض الموارد الاقتصادية غير المستغلة

ب. وجود عدد كبير من الإفراد يعانون من نقص السيولة أو من الخداع النقدي.

وترى هذه المدرسة أن العجز في الميزانية العامة الممول عن طريق القرض العام يكون إيجابياً إذا كان هذا العجز اسمياً وفترة مؤقتة. أما إذا كان العجز حقيقياً (32) ومستديماً فإن التمويل باستخدام القرض العام يضر بالاقتصاد ومستوى الرفاه.

3- المدرسة الريكاردية:

وهي أقدم المدارس التي تناولت علاقة القروض العامة بالرفاہ الاقتصادي والتي عبر عنها الاقتصادي ريكاردو وإنطلقت من الافتراض التالي، (أن تأثير أي إنفاق حكومي يكون مستقلًا استقلالاً تاماً عن الطريقة التي يمول بها). وبالتالي فإن العجز الذي يمول بواسطة القروض العامة لن يؤثر على الاستهلاك الحالي ولا على مستوى الرفاه.

وفي معرض تناول المنهج النظري لطبيعة العلاقة بين القروض العامة الداخلية ومستوى الرفاه يتبين أن كلما تناولنا منهج أكثر حداثة يزداد التأكيد على تعارض القرض العام مع مستوى الرفاه وهكذا تناولنا المنهج من الحديث إلى القديم لبيان هذه العلاقة. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل بادرت دراسات تطبيقية متعددة (33) لتدعم هذه الافتراضات، ويمكن إجمالاً أبرز نتائج هذه الدراسات بما يلي:

أن درجة انخفاض مستوى الرفاه بالنسبة للمستهلك تعتمد على طبيعة النشاطات التي أستخدمت فيها هذه القروض وهذه النشاطات تتحدد بما يلي:

1- أن تستخدم حصيلة القروض العامة في تمويل نشاط غير منتج كشراء معدات عسكرية من الخارج، وبالتالي فإن حصيلة القروض سوف تتسرّب من الاقتصاد وتعمد الدولة إلى تحصيل ضرائب لتسديد هذه القروض.

2- ان تستخدم حصيلة القروض في تمويل نشاطات غير منتجة داخل الاقتصاد كالإنفاق على الإدارة العامة، ولعدم توفر الكفاءة لدى الإدارة العامة في استغلال الموارد فان هذا ينعكس سلباً كفاءة استخدام القرض العام .

وعلى وفق هذه الاعتبارات بدا التفكير الجدي ببدائل ممكنة للقرض العام الداخلي، وكان للتنظير الإسلامي في مجال الفكر المالي مبادرات فاعلة لمعالجة اخفاقات القرض العام ومن هذه البدائل المقترحة استخدام أسلوب ما يعرف بالقراض العام

4- القراض العام بديل مقترن للقرض العام :

في ظل تزايد الشعور بمخاطر القروض العامة بالنظر لما يمكن أن ينجم عن هذه القروض من ظاهرة الاسترخاء المالي لدى الحكومة وهذا من شأنه أن يؤدي بالاضرار بالاقتصاد الوطني من خلال التضخم وأحتلال ميزان المدفوعات وسوء تخصيص الموارد وزيادة التوترات الاجتماعية، لذلك أجريت دراسات مختلفة لوضع بديل عن الاقتراض العام لتمويل عجز الميزانية العامة.

وتشير هذه الدراسات إلى أنه من الممكن الاعتماد على الضرائب لتمويل النفقات الجارية، أما النفقات ذات العائد الاقتصادي، فيمكن تمويلها بواسطة وسائل المشاركة أو المراجحة دون استخدام أداة معدل الفائدة وهذا ما يطلق عليه أسلوب (القرض العام) والذي يعني "مساهمة الأفراد وتمويلهم للمشاريع الحكومية عن طريق المشاركة او المراجحة، أي توقع الربح أو الخسارة وتجنب الفائدة.

وتجد هذه الدعوة لهذا الأسلوب ترحيب واسع في العالم الإسلامي لوقفهم المعروف من الفائدة والربا. ويرى أصحاب هذا البديل أن مشاركة الأفراد في تمويل المشاريع الحكومية يزيد من الرقابة الشعبية على هذه المشاريع ويسهل من كفاءة أدائها. ويضع أسلوب القراض العام أساليب متنوعة لتمويل المشاريع الحكومية وكما يلي:

أ- المراقبة:

وفيها يستطيع الممول عملياً أن يضمن رأس ماله مع عائد ثابت بمخاطر محدودة. ويشترط في المراقبة أن يشارك الممول في العمليات الاقتصادية المختلفة كأن يستلم السلعة قبل بيعها وأن يتعرض لدرجة من المخاطر بأن يكون لدى المشتري الحق في التراجع عن الصفقة. واستطاعت المصارف الإسلامية تطوير عقود تضم درجات عالية من الأمان مثل عقد المراقبة للأمر بالشراء، وصور من الإجارة المتنمية بالتمليك والإيجار التمويلي، وقد وافقت اللجان الشرعية في عدد من البنوك على تلك العقود والتي تطبق الآن من قبلها.

وتحتسب الدولة استخدام عقود المراقبات في تمويل احتياجاتها السلعية لخدماتها المختلفة سواء للدفاع أو الأمن أو الخدمات الاجتماعية، ويمكن تطوير تلك العقود لتشمل استخدام عقود المراقبات في تأمين الخدمات. وباستحداث المؤسسات والعقود الازمة يمكن للدولة الإسلامية الحصول على التمويل الذي تحتاجه بأسلوب المراقبات. ولكن وأن كانت العقود المستخدمة في هذا الأسلوب قبلها كثير من الفقهاء المعاصرين وأقرتها لجان شرعية عديدة، إلا أنها وبصيغها المطبقة حالياً لا تختلف كثيراً في آثارها الاقتصادية عن آثار التمويل الحكومي بأسعار الفائدة، وربما يكون الفرق الجوهرى هو عدم إمكانية تدوير الدين المتراكب على التمويل بأسلوب المراقبات ولا يمكن تحقيق مكاسب من حسمه (خصمه) أو إعادة حسمه، وهذا يؤدى إلى الحد من التوسيع في الائتمان مقارناً بالاقتراض بسعر الفائدة⁽³⁴⁾.

ب- المضاربة: وهي شركة بين الممول وطالب التمويل بقصد تحقيق إرباح، وفيها يتم مشاركة رب المال (الممول) مع رب العمل (طالب التمويل) في الإرباح المحتملة وقد يتعرض الممول لاحتمال الخسارة لذا يحرص على دراسة المشروع والتأكد من جدواه الاقتصادية قبل البدء بالتمويل، مع مراقبة أداءه بعد تفيذه، وهذا يزيد من كفاءة القراض العام.

وقد تم تطبيق نماذج مختلفة لقياس كفاءة أسلوب القراض العام وتوصلت الدراسات الى النتائج التالية:

* أن الحكومة وهي تستخدم أسلوب المضاربة عن طريق المشاركة في الحصول على التمويل فإنها لن تضطر للالتزام بعدلات عوائد أعلى من تلك المتوقعة في السوق وبالتالي سوف يحصل المشاركون على معدل العائد المتوقع وتكون مشاركات الممولين جزء من الاستثمار الكلي في الاقتصاد. وبهذا تتجنب الحكومة إرهاق الميزانية العامة عن طريق الفوائد المدفوعة في أسلوب القرض العام.

* أن الحكومة تتجاوز في أسلوب المراجحة العزوف في تمويل المشاريع التنموية بعيدة المدى أو المشاريع التي يتتجنبها القطاع الخاص في أسلوب القرض العام، تستطيع الحكومة هنا رفع الأرباح المتوقعة لتجاوز هذه المشكلة، أي أن المراجحة تكون أكثر فاعلية من الفائدة لجذب التمويل في هذه المشاريع. هذا يعني أن أسلوب القراض العام يتوافق مع الرفاه الاجتماعي والاقتصادي.

وبهذا يطرح الفكر المالي الإسلامي بدليلاً فاعلاً لتجاوز المخاطر التي يمكن مواجهتها في الاقتراض الربوي.

5- مخاطر محتملة للدين العام الداخلي في البلدان النامية :

أن استخدام أسلوب الدين العام الداخلي سواء كان عن طريق أذونات الخزانة العامة أو إصدار السندات الحكومية لتمويل العجز في الميزانية العامة يتطلب تحقيق غرضه بنجاح توفر جملة من الشروط⁽³⁵⁾:

أ- أن تكون هناك سوق نشطة للأوراق المالية تداول فيها أدوات الدين العام المحلي حتى يتوافر شرط السيولة لها.

ب- أن تكون القوة الشرائية للعملة الوطنية مستقرة.

ج- أن تكون هناك ثقة في وعود الحكومة بشأن سداد الفوائد واستهلاك السندات في مواعيدها.

د- أن يكون سعر الفائدة الذي تمنحه هذه الأدوات موجباً. بمعنى أن يكون سعر الفائدة أعلى من معدل التضخم السائد.

هـ - توفر فوائض مالية لدى القطاعات المختلفة واستعدادها لشراء السنادات.

وبالنظر لغياب العديد من هذه الشروط في البلدان النامية ورغبة هذه البلدان في الاستمرار بأسلوب الاقتراض من الداخل، فقد اضطررت هذه البلدان لمواجهة هذه الظروف إلى ما يلي:

- زيادة سعر الفائدة الاسمي زيادة كبيرة، حتى وصل في بعض هذه البلدان إلى 80%. وهذا يرهق الميزانية العامة في فترة السداد.

- إعفاء فوائد أدوات الدين العام من الضرائب على الدخل، وهذا يضر بالمحصيلة المالية للدولة.

أن تفاقم عبء المالي الذي يولده إطفاء الدين العام الداخلي جعل هذه الدول تتجاوز النسبة المقبولة لحجم الدين العام من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي وهي من المفترض أن لا تتجاوز ذلك (50%).⁽³⁶⁾

وفي ظل هذه الظروف تفاقمت مشكلة تمويل العجز عن طريق الدين العام الداخلي في البلدان النامية إلى أن وصل الأمر لوصف الحالة إلى مستوى الانفجار في الدين العام الداخلي هذه البلدان وقد ترتب على هذا الوضع المخاطر التالية: -

- ارتفاع عبء الدين العام الداخلي (الإقساط والفوائد) إلى مستويات تفوق النسب المعقولة. مما أرهق الميزانية العامة بشكل كبير.

- أن تفاقم عبء الدين العام بمعدل يفوق نفو مصادر الإيرادات السيادية الأخرى أضطر الحكومة إلى زيادة معدلات الضرائب وتم التركيز على الضرائب غير المباشرة، (السلع الاستهلاكية والضرورية) وهذا أضر بالطبقات من ذوي الدخل المحدود التي عادة ما تطالها الضرائب غير المباشرة.

- استخدمت الحكومة إيرادات الاقتراض من الداخل لسد العجز في الميزانية الجارية وهذا يعني توجيه المدخرات المحلية إلى مصادر غير إنتاجية لأن

الحكومة هنا تعمل على تسهيل المدخرات المحلية للاستهلاك الحكومي وهذا أضر بالنمو الاقتصادي.

- أن رفع سعر الفائدة للقرض الحكومي سوف تكون له آثار انكمashية لأنها يجعل تكلفة رأس المال مرتفعة، فيقلل من الرغبة في الاستثمار ويدفع المنتجين للمحافظة على الربح من رفع أسعار منتجاتهم، فتكون سياسة الدين العام هنا آثاراً تضخمية في حين هي تهدف لكبح التضخم.
- أن رفع سعر الفائدة من الحكومة يجعلها المحتكر الوحيد للمدخرات المحلية وحرمان القطاعات الإنتاجية الأخرى من الاستثمار هذه المدخرات.
- ساهمت سياسة رفع معدل الفائدة على القرض الداخلي إلى زيادة التفاوت في الدخل لصالح الأغنياء عندما أصبحت فقرة فوائد الدين في الموازنة العامة تفوق فقرة أجور العاملين في القطاع الحكومي.

أن سياسة التمويل من خلال أدوات الدين العام ينبغي تفعيلها وتجنب مخاطرها من خلال التمسك بضوابط على سقف الفائدة المنوحة على القرض ومراقبة الجهة التي تنفق بها حصيلة هذا المورد لكي لا تفرغ من مضمونها وهدفها الأساس.

6- الإصدار النقدي الجديد. الملاذ الأخير للتمويل:

عندما تعجز جميع مصادر الإيرادات العامة عن تمويل الخزينة العامة فلا تجد الحكومة من مناص من الطلب من السلطة النقدية باستخدام سلطتها القانونية التي تجيز لها منح قوة أبriائية للعملة الوطنية وطبع بنكوت جديد كمعروض نقدی مقبول في التداول بموجب القانون، يتبع لها استخدامه في تمويل نشاطها الانفاقي.

ويعد هذا المصدر من مصادر التمويل باستخدام العجز في الميزانية العامة، لأنه يرتب على الحكومة ممارسة الإنفاق عن طريق استخدام العملة المصدرة وليس عن طريق الجباية الإجبارية للايرادات العامة. وهو يطلق عليه أسلوب الملاذ الأخير لأن الحكومة تتردد كثيراً قبل أن تتخذ قرار الإصدار النقدي الجديد لأنه قد يولـد زيادة

كبيرة في المعروض النقدي تفوق الزيادة في الناتج مما يولد ضغوط تصخمية قد تصل إلى حد انهيار العملة الوطنية. لذا فهي مستخدمة في نطاق ضيق وفي ظل ظروف قاهرة، لأنها تأخذ بنظر الاعتبار أنها ممكن أن تواجه التنتائج التالية:

أ. تدهور القوة الشرائية وزيادة التفاوت في الدخل بين الأفراد صالح الدخول المتحركة التي تستفيد من التضخم.

ب. انخفاض قيمة العملة الوطنية بشكل يولد عزوف عن تداولها مما يهدى لظاهرة الدولرة، أي استخدام الدولار بدلاً عن العملة الوطنية في التعامل المحلي.

ج. انخفاض سعر الصرف وارتفاع أسعار الواردات بما يضر بمستوى الرفاه في البلد.

د. آثار اجتماعية خطيرة مثل ذوبان الطبقة المتوسطة وصعود طبقات تعتمد أرباح المضاربة كوسيلة للكسب بما يضر بالتوازن الاجتماعي.

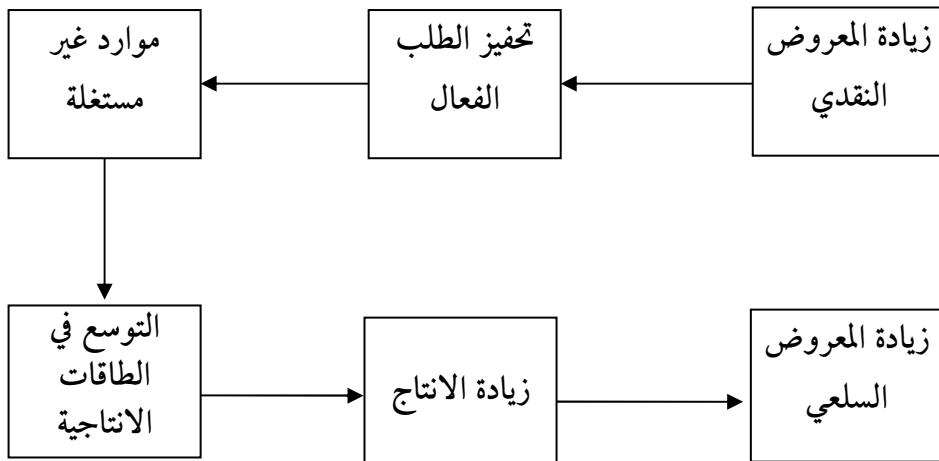
هـ. تفاقم العجز بالميزانية العامة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة في حين أن الحصيلة الضريبية لا تستجيب للزيادة في الأسعار لضعف الجهاز الضريبي فتجد الدولة وهي تستخدم التضخم لسد العجز في الميزانية العام أن يصبح هذا التضخم مصدراً للعجز في الميزانية العامة.⁽³⁷⁾

ولن نستطيع أن نحصر بشكل كامل الآثار المدمرة التي يمكن أن يولدها هذا الأسلوب إذا ما استخدم بشكل فوضوي وعشوائي. ذلك أن زيادة المعروض النقدي ومن الناحية النظرية ليس أسلوب للتدمير أو خلق المشاكل الاقتصادية، بل أن النظرية الاقتصادية تضع أساس وضوابط لنجاح أسلوب التمويل بالعجز في سد العجز بالميزانية العامة.

7- نظرية العجز المنظم وفاعلية التمويل بالعجز:

لم تغفل النظرية الاقتصادية الشروط الالازمة لنجاح سياسة الإصدار النقدي الجديد في معالجة عجز الميزانية العامة، ولم يقف الأمر عند الإطار النظري بل أن هناك عدة دراسات تطبيقية أثبتت إيجابية وفاعلية زيادة المعروض النقدي في تطوير وزيادة نمو الناتج القومي الإجمالي، أي أن الاعتقاد الشائع بأن هذا الأسلوب ينطوي دائماً

على مخاطر ليس دقيقاً ذلك أن هناك آلية معينة ينبغي استحضارها للتعامل مع هذا الأسلوب. ونعتقد أن الاقتصادي الشهير كينز أول من تعامل مع هذه الآلية عندما قدم في نظريته (العجز المنظم) شروط نجاح هذه السياسة، فينطلق كينز في نظريته من أن ضخ معرض نقدى داخل الاقتصاد سوف يترتب عليه التأثير الذى يوضحها المخطط التالي: -⁽³⁸⁾



- فرضية النظرية:

أ- زيادة المعروض النقدي تؤدي إلى تحفيز الطلب المحلي (مع وجود ميل حدي للاستهلاك مرتفع).

ب- وجود موارد غير مستغلة وطاقات إنتاجية مرنة.

ينطلق كينز من هذه الفرضية ليضع آلية لمعالجة العجز عن طريق خلق العجز المؤقت، فهو يرى أن زيادة عرض النقد سوف تحفز الطلب المحلي وبفعل تأثير مضاعف الإنفاق سوف تزداد كمية الناتج والمعرض السلاعي وهذا من شأنه أن يخلق حالة من التوازن بين المعرض السلاعي مع المعرض النقدي وبذلك يتم تجنب ظاهرة التضخم، وبخصوص العجز المؤقت الذي تم خلقه باستخدام أسلوب التمويل بالعجز

(إصدار نقيدي جديد) سوف يتم تجاوزه في ظل مرحلة زيادة الناتج وخلق الدخول التي ترفع من الحصيلة الضريبية للدولة بشكل يحقق التوازن في الميزانية العامة.

شروط التوازن في نظرية العجز المنظم:

أن آلية التوازن عن طريق خلق العجز المنظم لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم استحضار شروط معينة تضمن نجاح هذه الآلية، ويحدد كينز هذه الشروط بما يلي:-

* أن يتم حقن الاقتصاد بدفعات منتظمة من النقود المصدرة، أي لا يجوز ضخ كميات عشوائية من الدفعات النقدية بل أن تكون كمية وحجم هذه الدفعات محسوبة وفق الطاقة الاستيعابية للاقتصاد.

* وضع فوائل زمنية منتظمة بين دفعات نقدية وأخرى بهدف إعطاء الوقت الكافي للطاقات الانتاجية حتى تتنصل هذه الدفعات وتستجيب لمواجهة الطلب المحفز، وهذا يكفل تحقيق موائمة بين المعروض النقدي والمعروض الساري.

أن دراسة التجارب السابقة للدول التي استخدمت أسلوب التمويل بالعجز تشير إلى أن هذه الدول وفي أحيان كثيرة قد أهملت هذه الشروط، حيث قد تكون أما ضخت للاقتصاد كميات كبيرة من عرض النقد دون حسابات دقيقة، أو أنها أهملت الفوائل الزمنية المناسبة للدفعات النقدية، مما انعكس على مستوى التوازن بين المعروض النقدي والمعروض الساري، فكان التضخم وإنهيار قيمة العملة الوطنية مظاهر ملزمة لأسلوب التمويل بالعجز غير المنظم مما فاقم من ظاهرة عجز الميزانية العامة حتى أصقت تسمية التمويل التضخمي مرادفة لهذا المصدر من مصادر الإيرادات العام وهو في حقيقة الأمر ليس كذلك لو أستخدم وفق مقاييس النظرية الاقتصادية ولا كان أن يكون الملاذ الأخير بل الملاذ المتاح.

الفصل الرابع

الموازنة العامة والبدائل المقترحة لمعالجة العجز

أولاً- مفهوم الموازنة العامة ومبادئها

قد يكون من غير الموفق النظر إلى الموازنة العامة على أساس أنها سجل مالي يتم فيه توثيق فقرات وبنود جانب الإنفاق العام والإيراد العام أو هي عملية حاسبية تسعى لتحقيق توازن رصيد بين جانب الإنفاق وجانب الإيراد، أن هذه النظرة تعطي معنى سطحياً وهامشياً لمفهوم دور الموازنة العامة في النشاط الاقتصادي وترتبطها العضوي مع تطور الفكر الاقتصادي، ذلك أن الموازنة العامة وطرق معالجة العجز والتعامل مع الفائض خضعت لتطورات متزامنة مع تطور المدارس الاقتصادية ووسائل التعاطي مع مفهوم التوازن في الموازنة العامة، هذا يعني أنه من غير المنطقي دراسة الموازنة العامة بعزل عن الأنظمة الاقتصادية المتبقية من هذه المدارس المتنوعة، فقد عبرت الموازنة العامة في جميع مراحل تطورها عن شكل النظام الاقتصادي وتطلعاته لهذا كانت تستحق أن توصف بأنها تمثل برنامج السياسي ومؤشر تطلعات وتوجهات السلطة التنفيذية، فمحاولات تحقيق التوازن أو القضاء على العجز تضمنت عدة إجراءات انعكست على مستوى الطلب الكلي وحالة الانكماش أو التضخم داخل الاقتصاد وما يتبع ذلك من تأثيرات على مستوى التماسك الاجتماعي وترتيب سلم طبقاته. وعلى وفق هذا حرصنا أن نتناول موضوع الموازنة العامة من حيث المفهوم والدور الاقتصادي وبدائل معالجة العجز من منظور فكري وفلسفى لكي نتجاوز الفهم الضيق والسطحى لمفهوم الموازنة العامة ودورها الاقتصادي. وقبل كل هذا سوف نبدأ بالمفهوم الإداري والقانوني للميزانية العامة والقواعد المتعارف عليها التي تحكم إعدادها.

1- مفهوم الموازنة العامة

بدأ مفهوم الموازنة العامة من خلال التعبير عن مبدأ وجوب الإذن بجباية الضريبة من ممثلي الشعب (نواب البرلمان)، ولما توطد هذا المبدأ أدرك هؤلاء النواب أن حق اعتماد الضريبة يتضمن حقا آخر هو حق الرقابة على كيفية إنفاق حصيلتها، ثم تطور هذا إلى حق مناقشة فقرات النفقات العامة والإيرادات العامة وبالتالي تحقيق المصادقة الدورية لهذا التقرير. في ظل هذا كان لابد للسلطة التنفيذية من أن تهتم بإعداد تقرير مفصل للنفقات والإيرادات عن الفترة المالية القادمة (سنة عادة) للحصول على الاعتماد في ضوء فلسفة النظام السياسي القائم.

من هنا تبلورت عدة مداخل لتعريف الموازنة العامة نستطيع أن نرصدها على النحو التالي:⁽¹⁾

أ- المدخل الإداري: - يعرف الموازنة العامة (بأنها صك تعدد السلطة التنفيذية، يتضمن تقديرات مفصلة لنفقات الدولة التي تلتزم القيام بها ومواردها الالزمة لتمويل هذه النفقات حيث يتم عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها ماتراه مناسبا منها في صيغة قانونية يسمح بموجبها للسلطة التنفيذية القيام بمهامها الجبائية الإنفاق خلال فترة زمنية معينة).

ويوجز هذا المفهوم الموازنة العامة بإطار النشاط الإداري المتضمن جمع الإيرادات ومارسة الإنفاق ضمن الصلاحيات التي يحيزها القانون.

ب- المدخل الاقتصادي: ينطلق هذا المدخل من التعريف التالي (الموازنة العامة أداة مالية تقوم الحكومة باستخدامها لاقطاع جزء من الشروة المشئلة بهدف تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية في تحقيق التوازن والرفاه).

ولاحظ أن هذا المدخل يعبر عن كون الموازنة العامة أداة مالية مؤثرة في النشاط والتوازن الاقتصادي وبهذا فهو يلبسها الدور الوظيفي المالي.

ج- المدخل القانوني: - يتضمن هذا المدخل تعريف الموازنة العامة على أساس قانون البلد الذي يحكم النشاط المالي.

فتعرف وفق القانون الفرنسي: بأنه الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها، يؤذن بها ويقررها قانون الموازنة العامة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية للمرسوم الصادر في جوان 1956.

اما القانون البلجيكي: فيعرفها بأنها الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية.

ويعرفها القانون اللبناني بأنها صك تشريعي فيه نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة حيث تجاز بموجبه الجباية والإنفاق وفق المرسوم الصادر في 13/12/1963.

اما القانون الجزائري، فيصف الموازنة العامة بأنها إجمالي النفقات والإيرادات المحددة سنويا بموجب القانون والموزعة وفقا للإحكام التشريعية المعمول بها وفق المادة 6 من قانون المالية لسنة 1984⁽²⁾.

وبهذا يضع هذا المدخل القانون الخاص لكل بلد لتحديد مفهوم الموازنة العامة

2- مبادئ إعداد الموازنة العامة

على الرغم من تعدد المدخل الموضحة للميزانية العامة إلا أنها تكاد تتفق في توفير مبدئين أساسيين ينبغي أن لا تغيب عند إعداد الميزانية هما مبدأ (التقدير) ومبدأ(الاعتماد).

- **مبدأ التقدير:** يشير مبدأ التقدير إلى أن البيانات الواردة في الموازنة العامة هي بيانات تقديرية تمثل مبالغ يتضرر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات العامة، وكذلك تقدير للأرقام التي يتوقع إنفاقها في السنة المالية القادمة، فهي إذن تقدير احتمالي يقبل الزيادة على فقرة من الفقرات وكذلك التقلص في فقرات أخرى أي قابل للتعديل، ويستفيد المخطط المالي من تجارب الميزانيات السابقة وحساباتها الختامية وكذلك من مؤشرات تدفقات النقد الأجنبي وتوجهات الدولة لتحديد ملامح الميزانية التقديرية للعام المقبل، وبهذا يكون من الضروري التمييز ما بين الموازنة العامة

والحساب الختامي، حيث تشير الموازنة العامة إلى بيانات تقديرية للسنة القادمة قد تتحقق أو تخضع للتعديل، في حين يشير الحساب الختامي إلى بيان بالنفقات والإيرادات الفعلية التي تم تنفيذها فعلاً للسنة المالية المنتهية.

- مبدأ الاعتماد: - نستطيع القول إن مبدأ الاعتماد قد بدء في القرن السابع عشر عندما تسلم البرلمان الانجليزي الصلاحيات المالية المتعلقة بالضرائب وكيفية إنفاقها، فتبليغ مبدأ الاعتماد ومن ثم انتقل إلىسائر الدول الأخرى وكانت فرنسا أول بلد بعد بريطانيا يعتنق هذا المبدأ، والاعتماد يعني المصادقة على برنامج السلطة التنفيذية في خطة الإنفاق والإيراد الم قبل من قبل السلطة التشريعية، إذ تبقى الموازنة العامة ببرنامج مقترن غير قابل للتنفيذ ما لم يحظى بمصادقة وموافقة السلطة التشريعية (مثلي الشعب). أي أن الاعتماد هو بمثابة إعطاء الشرعية للميزانية العامة من خلال مصادقة مثلي الشعب.

ثانيا - القواعد التي تحكم اعداد الموازنة العامة:

هناك قواعد عامة تشتراك بها جميع الدول ينبغي استحضارها عند اعداد الموازنة

(3) العامة هذه القواعد هي

- 1- قاعدة وحدة الموازنة العامة
- 2- قاعدة سنوية الموازنة العامة
- 3- قاعدة عدم التخصيص
- 4- قاعدة الشمولية
- 5- قاعدة توازن الموازنة العامة

وسنحاول التعرف على كل قاعدة من هذه القواعد وكما يلي:

1. قاعدة وحدة الموازنة العامة:

ونعني بها إن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة، أي على وزارة المالية تجميع وتوحيد جميع الميزانيات الخاصة بالمؤسسات المستقلة أو المحافظات

ودمجها في ميزانية موحدة، فالتصديق والاعتماد يمنح لميزانية موحدة. ويبعد هذه القاعدة ما توفره من فوائد من الناحية المالية والسياسية، فمن الناحية المالية تمنع هذه القاعدة القدرة على معرفة المركز المالي بوضوح ومستوى العجز والفائض في هذه الميزانية ، أما من الناحية السياسية فتوفر هذه القاعدة السهولة في مراقبة الموازنة العامة من قبل المجالس النيابية.

تجدر الإشارة هنا إلى أن بعض الاستثناءات التي ترد عند إعداد الموازنة العامة لاتعارض مع قاعدة وحدة الموازنة العامة، فعلى سبيل المثال عند توقيع بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها الدول في حسابات مستقلة تحت تسمية الحسابات الخاصة للخزانة لا يخرج عن مفهوم وحدة الموازنة العامة، وكذلك ما يعرف بالميزانيات غير العادية التي تضطر الدولة لإعدادها عندما تضطر للإنفاق بشكل استثنائي في ظروف غير عادية، أي أن هذه الاستثناءات لا تمس قاعدة وحدة الموازنة العامة ويمكن قبولها في سياق الميزانية الموحدة.

2. قاعدة سنوية الموازنة العامة:

ونعني بها أن الفترة المقدرة للنفقات والإيرادات العامة المتوقعة هي لسنة واحدة فقط، وأن مناقشة الميزانية ومنحها الاعتماد يتم بشكل دوري وسنوي، ومن البرارات لهذه القاعدة هو أن تحديد فترة زمنية أقل من سنة واحدة سوف لا يعطي الوقت الكافي للسلطة التنفيذية لأنجاز الإنفاق العام أو جيابة الإيراد العام، إما إذا تم منح فترة تتجاوز السنة، فإن هذا من شأنه أن يضعف عملية الرقابة على السلطة التنفيذية ويعطيها شعور بالاسترخاء، لذلك كان الإجماع أن تكون مدة السنة مدة قياسية لتنفيذ الميزانية العامة، ولكن هذا لا يعني أن هناك استثناءات لهذه القاعدة، فقد تنتهي السنة وبعض النفقات غير منجزة، هنا يمنع المشرع المالي فرصة التسوية للحسابات حيث يعد الحساب الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بإيقافها حتى وأن لم تنفقها فعلا خلال السنة القائمة.

3- قاعدة عدم التخصيص:

ونعني بها أنه لا يجوز تخصيص إيراد معين لتمويل إنفاق معين، أي لا يمكن أن تخصص على سبيل المثال إيراد الرسوم الضرورية للإنفاق على التعليم أو إيراد الضرائب للإنفاق على الصحة لأن هذا يتعارض مع قاعدة عدم التخصيص. والتبير المنطقي لهذه القاعدة هو أنه عندما يتم تخصيص إيراد معين لتمويل نفقات معينة فإن هذا يدعو إلى الإسراف في حالة ارتفاع حصيلة هذا النوع من الإيرادات ويحدث العكس أي قصور في الإنفاق في حالة تراجع هذا الإيراد لذلك القاعدة تستدعي توجيه إجمالي الإيراد العام لتمويل إجمالي الإنفاق العام بشكل متوازن ودون تخصيص.

4- قاعدة العمومية:

في ظل أساس حديثة للفن المالي الحاسبي لم يعد من المواقف إجراء عملية مقاومة بين الإيرادات والنفقات، أي لا يمكن استخدام الميزانية الصافية المختزلة التي تقوم على قاعدة تصفية النفقة بغيرها، لذا أصبحت قاعدة العمومية موافقة لإعداد ميزانية شاملة تتضمن تفاصيل جميع النفقات والإيرادات العامة وهذا من شأنه تسهيل عملية الرقابة من قبل السلطة التشريعية وإعطاء صورة دقيقة عن النشاط المالي للسلطة التنفيذية.

5- قاعدة توازن الميزانية:

تعد هذه القاعدة من أكثر القواعد المثيرة للجدل لأن مفهوم التوازن في الميزانية العامة يصعب توصيفه بمعزل عن الإطار الفلسفى والعقائدي الذى يحكم النظام الاقتصادي، لذا اختلفت المدارس الفكرية فى تحديد هذا المفهوم وقد خضع هذا المصطلح لتطورات كثيرة ما بين مفهوم التوازن بالمعنى الحاسبي الذى تبنته المدرسة الكلاسيكية أو التوازن بالمعنى الاقتصادي الذى تبنته المدرسة الكينزية، وكل معنى من هذه المعانى يرتبط بآثار مهمة على صعيد التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

أن هذه القواعد التي تحكم طرق أعداد الميزانية العامة ليس مقدسة ولا جامدة بل من الممكن تطويرها أو حتى خرقها في ظروف معينة وفق مقتضيات التطور الاقتصادي والفكري وهذا تجسيد في قاعدة توازن الميزانية على سبيل المثال الذي

أصبح في ظل المفهوم الحديث للفكر المالي التوازن الاقتصادي يسمح للقبول بالعجز المحسبي للميزانية العامة وعندما تتفاقم هذا العجز بز اتجاه فكري آخر يدعى للعودة إلى التوازن المحسبي. وهذا ما سيتم تناوله في دراسة تطور مفهوم التوازن وبدائل تصحيح العجز في الموارنة العامة.

ثالثاً: مفهوم التوازن في إطار تطور دور الدولة

في النشاط الاقتصادي

في ظل التطور المستمر لدور الدولة في النشاط الاقتصادي خضعت وبشكل متزامن جميع المعايير والمتغيرات الاقتصادية إلى تبدلات جذرية في محاولة للتكييف مع الدور المتجدد للدولة، ومن هذه المعايير كان مفهوم التوازن وآلية تحقيقه يستجيب في كل مرحلة من مراحل تطور الدولة كي ينسجم مع النظام الاقتصادي والمنهج الفكري السائد.

فلو تبعينا مسار دور الدولة في أواخر العصور الوسطى (أي منتصف القرن الثامن عشر) حيث الاكتشافات الجغرافية وتوسيع نطاق التجارة والرغبة في زيادة تدفق المعادن النفيسة (الذهب على وجه الخصوص) وتغيرات السلم الاجتماعي لطبقات المجتمع لصالح طبقة التجار اللذين يتمتعون بروح المغامرة والتطلعات إلى ما وراء الحدود الإقليمية بحكم مهنتهم، هذه الظروف احتضنت ومهدت لولادة الدولة الاستعمارية التي تسعى للتوسيع والبحث عن المزيد من الاكتشافات لضمان تدفق الذهب ولتمهيد الطريق لهذا الهدف كان لابد من تهيئة المجتمع والدولة لتحقيق ما يلي:

- 1- بث الروح القومية كشرط لبناء الدولة المركزية القوية.
- 2- بث سلوك البحث عن الربح المغذى لروح المغامرة دون الاهتمام بمشروعية الوسائل ما دام الهدف يبرر هذه الوسائل وقد مهد هذا لفصل السياسة عن مبادئ الدين والأخلاق (طروحات الوزير ميكافيلي).
- 3- فصل الاقتصاد عن المفاهيم الدينية والفلسفية وبلورة مفهوم الاقتصاد السياسي.

هذه الظروف احتضنت مدرسة فكرية سادت في ذلك العصر هي المدرسة التجارية (الفكر الميركانتيلي) Mercantilism⁽⁴⁾. التي كانت تدعو إلى تنظيم دور الدولة لمصلحة تحقيق فائض تجاري من الذهب بوصفه مصدر أساس للتعبير عن الثروة. أي أن الدولة في هذه المرحلة نستطيع أن نطلق عليها الدولة التنظيمية، لأن دورها ينحصر في تنظيم المجتمع لصالح تحقيق الفائض التجاري وإنشاء اقتصاد القوة. لذا كانت جميع السياسات الاقتصادية للتجاريين تهدف إلى تحقيق الفائض في الميزان التجاري ولا يسمح بأي إجراء يتعارض مع هذا المدف لأن المصلحة تقتضي تنمية الصادرات بوصفها مصدراً لتحقيق هذا الفائض، وعلى وفق هذا فإن التجاريون سوف لن يرضوا بأي شكل من إشكال العجز سواء كان في الميزان التجاري أو الموازنة العامة الذي نظروا إليها على أنها امتداد حالة الميزان التجاري فلا وجود لميزانية تنطوي على عجز لأن هذا يتعارض مع تطلعات رجال المرحلة من التجار ذات التطلعات الاستعمارية.

وبهذا نستطيع القول أن الميزانية الموافقة للمرحلة التجارية هي ميزانية الفائض.

وفي ظل القبضة الحديدية للدولة التنظيمية بدأ يتبلور اتجاه فكري جديد يضيق ذرعاً بصرامة هذا التنظيم وتهميشه الفرد وازدراء النشاط الزراعي فكان الفكر الطبيعي (الفيزيوقرطاط) الذي يفسر الثروة على أساس أنها حالة من التفاعل والاتحاد بين قوى الطبيعة والقوى البشرية لخلق الناتج الزراعي فإهتموا بالزراعة على أساس أنها مصدر الثروة والطبيعة من وجهة نظرهم حيث تشمل وترسم دور طبيعي جديد للدولة ينطوي على عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الحرية للفرد في ممارسة هذا النشاط، فبدأت ملامح سياسة مالية جديدة تبدي توافق مع الدور الجديد للدولة التي تدعوا إلى إلغاء كافة أنواع الضرائب التي تقلل كاهل الفرد والدعوة إلى ضريبة واحدة يقع عبئها على ملاك الأراضي ما دام أنهم يمارسون النشاط المنتج الوحيد في المجتمع، وأي دعوة لفرض ضرائب أخرى تعني إضرار وامتصاص لثروة الفرد

والمجتمع. لذا فإن الموازنة العامة المتواقة مع الفيزوقراط هي ميزانية لا تنطوي بالضرورة على فائض وسياسة المالية لا تسخر خدمة هذا المهد.

وإذا انتقلنا في التحليل إلى الدور الذي لعبته الموازنة العامة للدولة في الفترة الممتدة من بروز الرأسمالية الصناعية وحتى اندلاع الحرب العالمية الأولى (أي شیوع الفكر الكلاسيكي) حيث سادت الأفكار الداعية إلى تحجيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي والحد من هيمنتها لصالح الطبقة الجديدة الصاعدة (رجال الأعمال وأصحاب المصنع) وترك الاقتصاد يتوازن بشكل تلقائي بفضل الأيدي الخفية التي تصنع هذا التوازن من وجهة نظر آدم سمث، فكان من الطبيعي أن تستجيب الموازنة العامة لهذه الظروف الجديدة لتعطي مفهوماً جديداً للتوازن ينصب على الاهتمام بالتوازن المحاسبي السنوي والذي يتواافق مع الدور المحايد للدولة.

ونرى أنه من الجدير بالذكر أن نتوقف عند مفهوم الحياد في العهد الكلاسيكي فالواقع التاريخية تؤشر أن الدول لم تقف موقف الحياد التام، فقد لعبت الدولة دور في دعم وتنمية المجتمع الصناعي الوليد، فالثورة الصناعية في بريطانيا لم تكن ممكنة دون سياسة الحماية التي طبقتها الحكومة لدعم الصناعات الناشئة. وثاني هذه الواقع يتجسد في الدور الذي لعبته الحكومات في توفير الطعام الرخيص للعمال حتى تنخفض أجورهم وتزداد أرباح الرأسماليون الجدد، وتدخلت الدولة من خلال القوانين واللوائح لدعم وترسيخ العلاقات الاجتماعية الجديدة التي خلقها النظام الرأسمالي مثل حرية العمل والتعاقد وحرية الإنتاج⁽⁵⁾. ناهيك عن ما لعبته الدولة في تأمين مواد أولية رخيصة من المستعمرات في إفريقيا والهند وما يتطلبها هذا الجهد من إنفاق عسكري كبير. كل هذه الواقع ثبت أن الدولة لم تكن هامشية بالمعنى الشائع في تلك المرحلة ومع ذلك حاولت الموازنة العامة أن تجد دور يسعى لتحقيق التوازن المحاسبي (جانب الإنفاق يساوي جانبي الإيراد) ولعل المفهوم المحاسبي هنا هو تهميش دور الدولة إلى الحد الذي لا يعارض مع مصالح الطبقة الرأسمالية، وأن مفهوم الدولة الحارسة لدى الكلاسيك هو يقتصر على التمويل والإنفاق على البنية

الارتکازية التي تخدم النشاط الاقتصادي الحر، أي أن الميزانية المتوازنة حسابياً كانت تخدم مصالح الرأسماليون الجدد لأن الدولة الحارسة قد كلفت الدولة اتفاق كبير على رأس المال الاجتماعي وأن التوازن بمعناه المحاسبي هو صمام آمان فقط لعدم هيمنة الدولة والتوسيع في التدخل الاقتصادي.

رابعاً- أزمة الكساد العالمي (1929-1933) وانهيار المفهوم

المحاسبي للتوازن الموازنة العامة.

كانت أزمة الكساد العالمي التي ضربت النظام الرأسمالي هي الصخرة التي تحطمـت عليها افتراضات الكلاسيك في التوازن الختمي والتلقائي وأن العرض كفيل بخلق طلبه، وعلى خلفية هذا تعرض المفهوم المحاسبي للتوازن الموازنة العامة إلى هجوم شديد من قبل التيار الفكري الصاعد بقيادة (جون مينا رد كينز) وقد تجسد هذا الهجوم في أعلى درجات ضراوته في عهد الرئيس الأمريكي (هربرت هوفـر) الذي حكم حتى ربيع الذي حاول التمسك بآلية التوازن المحاسبي في ظل دفع النشاط الاقتصادي بدفعة إلى الأمام متخذـاً عدة إجراءات تدخلية، غير أن النتيجة كانت سلبـية، ولو أن البعض يرى أن إجراءـته كانت قد مهدـت الطريق لدور تدخلـي للدولة في عهد من خلفـه، وبعد هوفـر امتنـى روزفلـت جواد التدخلـ في النشاط الاقتصادي والتوسيـع في الإنفاق العام وسياسة الإشغال العامة ويعـدـ هذا أول خروـجـ عن المفهـوم المحاسـبي للتوازنـ في الولايات المتحدة.⁽⁶⁾

أما في ألمانيا، فقد مهدـت ظروفـ أزمةـ الكسـادـ العالميـ (إضـافةـ إلىـ أسبـابـ أخرىـ)ـ إلىـ صـعودـ هـتلـرـ إلىـ سـدةـ الحـكمـ عامـ 1933ـ،ـ فـباـشرـ بـتفـويـضـ الـاقـتصـاديـ الـأـلمـانيـ شـاختـ هـنـدـسـةـ وـصـيـاغـةـ سـيـاسـةـ التـدـخـلـ بـهـدـفـ بـنـاءـ الدـوـلـةـ القـوـيـةـ وـخـرـقـ قـاعـدـةـ التـوازنـ المحـاسـبيـ،ـ أـمـاـ فيـ بـرـيطـانـياـ نـسـتـطـيعـ أـنـ نـرـصـدـ خـرـوجـهاـ عـنـ قـاعـدـةـ التـوازنـ عـنـدـمـاـ خـرـجـتـ بـرـيطـانـياـ عـنـ قـاعـدـةـ الـذـهـبـ عـامـ 1931ـ تـبـعـتـهاـ سـيـاسـةـ تـخـفيـضـ قـيـمةـ الإـسـترـلـينـيـ للـتـمـهـيدـ لـسـيـاسـةـ الإـشـغالـ العـامـةـ وـتـبـيـنـ سـيـاسـةـ التـدـخـلـ وـخـرـقـ قـاعـدـةـ التـوازنـ المحـاسـبيـ،ـ وـتـبـيـنـ

مفهوم التوازن الاقتصادي للميزانية العامة الذي يقبل العجز ما دام أنه يخدم التوازن الاقتصادي .

وقد تأثرت البلدان النامية بسياسات التدخل هذه وتبنت غالبية هذه الدول هذه السياسات تحت مسميات مختلفة خصوصاً أنها تزامنت مع انتشار الأفكار الاشتراكية وحركات الاستقلال الوطني للكثير من هذه البلدان لذا يمكن أن نفهم دوافع مختلفة للتدخل في هذه البلدان تختلف عما هو عليه في البلدان الصناعية، ذلك أن التدخل هنا والتوسيع في هيمنة الدولة كان مفيداً لتعزيز ودعم الهوية الوطنية وتعزيز الاستقلال ذلك أن تدخل الدولة أمتزج مع مفهوم الاستقلال وفي حين أن التدخل في البلدان المتقدمة ارتبط بالرغبة في التأثير على الدورات الاقتصادية والتخلص من حالة الكساد، ونستطيع أن نقول أن شمس الكيزيزية كانت قد سطعت على بقاع شاسعة من العالم الغربي والنامي (باستثناء الاتحاد السوفيتي والمنظومة الاشتراكية لأوروبا الشرقية - لعدم تأثيرها أصلاً بظروف أزمة الكساد) وأن العصر الكيزيزى أمتد من (1945 – 1975). الفترة التي شهدت إهمال واضح لتوازن الميزانية العامة. وشيوع ظاهرة العجز.

خامساً- تفاقم العجز والثورة المضادة

استطاعت سياسة قبول العجز في الميزانية العامة إبان العهد الكيزيزى إلى امتصاص أزمة الكساد العالمي والخروج بالنظام الرأسمالي من عنق الزجاجة التي كاد أن يختنق بها، إلا أن مبني المنهج الكيزيزى كان عليهم أن يدركون أن قبول العجز ينبغي أن يكون إجراء تكتيكي لتحقيق هدف إستراتيجي وأن لا يرکنوا إلى وسادة هذا العجز لفترة طويلة، ذلك بإبان التجربة أثبتت فيما بعد أن هذا العجز قد خرج من القمم بشكل خارج السيطرة وتطور بشكل أصبح يمثل أزمة جديدة لا تقل خطورة عن الأزمة التي جاء لمعالجتها هذا العجز الذي يفترض أن يكون منظم. ونستطيع أن نرصد حدفين مهمين أو جدتهم سياسة التمويل بالعجز والتدخل الحكومي (الوصفة الكيزيزية) مهدت الطريق لخلق الثورة المضادة على الكيزيزيون

. الاول هو أن تمادي الولايات المتحدة بإصدار المزيد من الدولارات بشكل يفوق واقع احتياطاتها من الذهب اضطرت الرئيس نيكسون عام 1971 الى اتخاذ قرار فك ارتباط الدولار بالذهب، ويعد هذا الإجراء ضربة قاسمة للنظام النقدي الدولي المبني من اتفاقية برلن وودز عام 1944، وقد أعقى هذا الإجراء فوضى نقدية عارمة ودبّت الفوضى في أسواق النقد⁽⁷⁾. ويعد هذا الأثر الأول على صعيد النظام الدولي.

. الثاني ويشمل الصعيد الداخلي، هو ان البلدان الصناعية قد واجهت عقب سياسة التدخل الحكومي وتفاقم عجز الموازنة العامة ظاهرة جديدة لم تشهدها النظرية الاقتصادية من قبل وهي تعavis البطالة مع التضخم أو كما أطلق عليه (الركود التضخمي) Stagflation وهي ظاهرة لم يستوعبها كينز في تحليله ذلك أنه طالما أعتقد بأن التوسيع في الإنفاق العام وزيادة عرض النقد هما البسم لعلاج البطالة وأن كان بقبول بعض الآثار التضخمية، إلا أن البطالة تعavis مع التضخم فهذا ما لم يدركه كينز.

نعتقد أن هذين الحدفين قد شكلا الأرضية الخصبة لإعلان التمرد والثورة على سياسة التدخل الحكومي وتفاقم عجز الميزانية، وكان قادة الثورة الجديدة هم تيار برز في جامعة شيكاغو بقيادة الاقتصادي الأمريكي (ميلتون فريدمان) (*) الذي تبلورت نتائج هجومه الشديد على الكينزية بتشكيل مدرسة فكرية جديدة سميت بالمدرسة النقدية، أو كما أسماه البعض الليبراليون الجدد، ذلك لأن الأساس الشرعي لهذا المدرسة الفكرية الجديدة هو عجز الكينزية عن تقديم تفسير علمي لحالة الركود التضخمي وإيجاد علاج لحالة العجز الذي تحول إلى مزمن.

وبدا الهجوم يطال حتى البناء النظري للكينزية والافتراضات التي بنيت عليها وكانت اشد الجبهات هجوما هو الهجوم على سياسة التدخل الحكومي على أساس أنها مصدر زيادة الإنفاق العام وبالتالي العجز في الموازنة العامة⁽⁸⁾. لذا لا عجب أن تكون دعوات هذا التيار الجديد هو تحجيم دور الدولة والعودة إلى التلقائية في آلية

التوازن أي إطلاق الحرية الاقتصادية، وأمام هذا كان لابد للميزانية العامة أن تتكييف وتسجيب وتجدد دور جديد يركز على ميزانية متوازنة وأن السبيل إلى التوازن هو المنهج النقدي، أي أن هذا التيار الجديد يطرح بدليلاً جديداً لمفهوم التوازن في الميزانية العامة وهو الوصول بالموازنات المالية باستخدام أدوات نقدية وهذا ما سوف يتم توضيحيه في دراسة البديل المقترحة لمعالجة العجز على اعتبار أن هذا المنهج يقدم أحد هذه البديلات المعاصرة.

سادساً- بديل مقترحة لمعالجة العجز في الميزانية العامة

في ظل التفاقم الخطير لظاهرة العجز في الميزانات العامة ومع بزوغ وانتشار الفكر النقدي الذي أنسجم مع التدويل السريع للاقتصاد وعملة آليته تبرز ببدائل متعددة للتعاطي مع ظاهرة العجز، تتنوع هذه البدائل باختلاف الدوافع والمنطلقات الفكرية التي تحكم منهجيتها، ونستطيع أن نرصد اتجاهين رئيسيين لهذه البدائل مع طرح بدليل ثالث يرى الباحثان أنه الأكثر واقعية للتعاطي مع مفهوم العجز وسبل مواجهته. وعلى وفق هذا يمكن أن نحدد البدائل المشار إليها بالمحاور التالية:

1-نموذج صندوق النقد الدولي (المنهج النقدي)

2-النموذج التنموي (وجهة نظر البلدان النامية)

3-النموذج المقترن (الخيار الشعبي).

1- نموذج صندوق النقد الدولي (المنهج النقدي)

مع انتهاء الحرب الباردة وبروز القطبية الأحادية تعزز دور جديد أكثر دفقة لصندوق النقد الدولي بصفته المنظمة المسؤولة عن إدارة النظام النقدي الدولي وتحقيق التوازن فيه، وقد أعد هذا الصندوق عدة دراسات وأبحاث تناول فيها وضع الميزانات العامة وسبل مكافحة العجز فيها خصوصاً بالنسبة للبلدان النامية. إذ قدم (جون بولاك) الصياغة الأولى لهذا النموذج الذي يستخدم في دول أمريكا اللاتينية لمعالجة العجز في هذه البلدان⁽⁹⁾ ، ثم أعقبه دراسات (ماندل) (وجيمس ميد) اللذان طورا نموذج بولاك ووضعوا نموذجاً متكاملاً لتحقيق التوازن الداخلي والخارجي استند عليه

الصندوق في بناء سياساته وبرامجه في البلدان النامية⁽¹⁰⁾، وتواترت هذه الالسهامات للمدرسة النقدية في عقد الثمانينات على يد كل من جون ليكر وسيوزر، ومحسن خان اللذين تبنوا المنهج النقدي كإطار فكري مناسب لمعالجة العجز وتحقيق التوازن⁽¹¹⁾. وقبل تناول النموذج المقدم من قبل الصندوق وتحليل فاعليته نجد من الضروري التعرض للمنطلقات النظرية للمنهج النقدي لكي نفهم نموذج الصندوق للتوازن.

أ- المنطلقات النظرية للمنهج النقدي:

ان الأساس النظري للمنهج النقدي هو التأكيد على النظر إلى المشكلة الاقتصادية بكونها ظاهرة نقدية، وأن الاختلال الاقتصادي هو نتيجة لاختلال قائم بين عرض النقد والطلب عليه من العملة المحلية، وعلى هذا الأساس يركز المنهج النقدي دون غيره من المناهج الأخرى على العلاقة القائمة بين اختلال سوق النقد واحتلال السوق المحلية للسلع التي تدخل ضمن التبادل التجاري السمعي (12).

ويحد المنهج النقدي محددات الطلب على النقود وكذلك عرضها، فهو يرى أن الطلب على النقود هو دالة لمستوى الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل التضخم، وتكليف الفرصة البديلة للنقود، في حين يحدد عرض النقد متغير صافي الموجودات الأجنبية المتوفرة لدى المصرف المركزي وصافي الائتمان المحلي، وبما أن ومن وجهاً نظراً لمنهج النقد أن تفوق عرض النقد هي حالة موافقة حالة العجز وزيادة الطلب هي حال موافقة للفائض، لذا يتبعن اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تقليل عرض النقد للسيطرة على العجز، وهذا يتطلب ضبط وتقليل الائتمان المحلي وتقليل الانفاق العام والتخلص عن سعر الصرف الثابت الذي يحتاج للاحتفاظ بكميات كبيرة من النقد الأجنبي للمحافظة على هذا السعر ويرى أنصار المنهج النقدي أن هذه الإجراءات من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق توازن على المستوى الخارجي متمثلاً بميزان المدفوعات مروراً بتوازن داخلي متمثلاً بالموازنة العامة، أي أنهم ينطلقون من الداخل وترميمه

للوصول إلى التوازن الخارجي⁽¹³⁾. ولذا يمكن أن نتفهم ما طرحته جيمس ميد عندما حدد آلية التوازن الداخلي والخارجي بالخطوات التالية:

* الرقابة الصارمة على الإنفاق العام من خلال التوفيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية.

* استخدام أسلوب تحفيض قيمة العملة (سعر الصرف) للتأثير على توزيع الإنفاق ما بين السلع المحلية والسلع الأجنبية⁽¹⁴⁾.

مع تصاعد الدعوات لتحقيق التوازن الداخلي والخارجي والهجوم على الدور التدريسي للدولة ومع تصاعد وتيرة العولمة تعزز المنهج النقدي وبالتالي الدور الدولي للمنظمة الدولية وما أسهم في دعم هذا التوجيه هو بروز تيار جديد يعرف باقتصاديات جانب العرض الذي ينظر إلى المشكلة الاقتصادية بأنها مشكلة تفاصيم الطلب والخلل يمكن تعزيز جانب العرض (Supply Side Economic)، وقد توج كل هذه الجهود صعوداً تاتشراً إلى الحكم في بريطانيا ورونالد ريفان في الولايات المتحدة اللذان تبني برامج تميز بلبرالية متطرفة، فهي تنطلق من الحرية كأساس للنشاط الفرد والمجتمع ويراهما كفيلة بتصحيح الأخطاء ذاتياً وتقييم سلطة الدولة، والدعوة إلى تحرير الأسواق وتخفيض وتصفيه القطاع العام⁽¹⁵⁾. وعلى وفق هذا جاء نموذج صندوق النقد الدولي متسقاً مع هذه الأفكار ووليد طباعي لها وهو يقدم برنامج للإصلاح الاقتصادي ومعالجة الاختلالات بشكل حزمة من الإجراءات تأخذ السياق التالي:-

- تقليص الإنفاق العام وترشيده إلى حدوده الدنيا

- رفع الدعم على السلع الضرورية.

- خصخصة النشاط الاقتصادي وتصفيه القطاع العام

- تحفيض سعر الصرف تمهيداً لتعويم العملة كنظام لسعر الصرف

- التخلّي عن سياسة التشغيل العام، ومعالجة الترهل الإداري في مؤسسات القطاع العام.

- تحرير التجارة الخارجية ورفع إجراءات الحماية.

بـ- تقييم نموذج الصندوق ومتابعة أثاره

يبين نموذج الصندوق أنه يتضمن برنامج الحزمة، أي أن بنود هذا البرنامج تأخذ شكل الحزمة المترابطة التي لا تنسق إلا بتطبيقها بشكل شامل ومتراوحة ، وأن جميع الإجراءات التي يتضمنها هذا البرنامج تصب بالاتجاه تقليص حجم الإنفاق الحكومي إلى أقصى حد ممكن وهو رد فعل على ظاهرة التدخل والتتوسيع في الإنفاق التي تبنتها المدرسة الكينزية، ونستطيع أن نرى نهاية المطاف لهذه البرامج وما ستؤدي إليه في حالة تطبيقها إلى تحقيق ما يلي:-

* تدويب الدولة وتحجيم دورها الاقتصادي.

* تهيئة الاقتصاد للاندماج الدولي

* تحقيق ميزانية متوازنة محاسبياً ومحاجدة اقتصادياً

لذا يرى الكثير أن النموذج النقدي هو عودة إلى الكلاسيكية التقليدية وهذا ما يبرر إطلاق تسمية (النيو كلاسيك) أي الكلاسيك المجدد على النقادين.

أن نموذج الصندوق موافق لاقتصاد يصبو للتكييف مع آليات معولمة وهو نموذج يعول كثيراً على أدوات السياسة النقدية لتحقيق التوازن المالي ويهمش إلى حد بعيد أدوات السياسة المالية المتمثلة بالتلوسيع بالإنفاق العام وسياسات الدعم والتمويل بالعجز ويصفها بأنها منشطات للعجز وتكرise ذلك ومن وجهة نظر نموذج الصندوق أن مؤسسات القطاع العام غير كفؤة في ممارسة هذه السياسات كما أثبتتها التجربة.

أن متابعة أثار تطبيق هذا النموذج خصوصاً في البلدان النامية يوصلنا إلى ما يلي:

- أن هذا النموذج ينطوي على أثار انكمashية (رفع الدعم، التخلّي عن سياسة التوظيف العامة، ضغط الإنفاق العام) وهو بهذا يبشر بأجواء البطالة والكساد الاقتصادي. حيث يشير التقرير الاقتصادي العربي الموحد إلى عدم قدرة السوق على

استيعاب خريجي الجامعات الدخلين إلى سوق العمل اللذين يتوقع أن يصل عددهم إلى 47 مليون طالب عمل بحلول عام 2010⁽¹⁶⁾.

- أستناداً إلى النقطة الأولى سوف يترتب على هذا تغيرات اجتماعية خطيرة ذلك أن الطبقة المتوسطة التي تعزز دورها آبان العهد الكينزي سوف تواجه حالة من التصفية والتمزق في ظل تطبيق سياسات نموذج الصندوق وسوف يجد أبناء هذه الطبقة صعوبة كبيرة في الحصول على فرصة عمل في آليات السوق الجديدة وتهميشه دور الدولة، مما سوف يربك التماสک الاجتماعي ذلك أن هذه الطبقة هي اللحمة المهمة في تماسک المجتمع.

- أن هذا النموذج غير مرغوب شعبياً وينطوي على خاطرة شعبية في التطبيقخصوصاً فيما يتعلق بمسألة رفع الدعم عن السلع الضرورية، وقد واجه فعلاً ردود شعبية في مناطق مختلفة عرفت (بثورات الخبز).

- أن هذا النموذج يضع هدف القضاء على العجز في الميزانية العامة وتوفير رصيد من احتياطيات النقد الأجنبي كهدف رئيس وأن تقاطع هذا مع آليات التنمية ورفع مستوى المعاشر.

- أن هذا النموذج يتمادي في التعويل على السياسات النقدية، ذلك أنه ينطلق من افتراض تحليل المشكلة على أساس نceği، غير أن الواقع الاقتصادي يشير إلى أنه من الصعوبة تعميم الصفة النقدية لجميع السياسات الاقتصادية،

- قد يكون سعر الصرف الثابت لا يتناسب حالياً مع واقع الاحتياطي النقدي للبلدان النامية، إلا أن نموذج الصندوق أهمل مستوى التطور الاقتصادي في هذه البلدان كي تكون جاهزة للتعامل مع سعر صرف معoom، وقد أثبتت التجارب أنه غير جاهزة لضعف الطاقات الانتاجية في هذه البلدان مما انعكس على بروز ضغوط تصحيحية جراء تعويم سعر الصرف (لبنان على سبيل المثال).

- أن العودة إلى ميزانية تنطوي على توازن محاسبي وتلعب دور هامشي في النشاط الاقتصادي بصيغتها التقليدية القديمة نعتقد أنها غير موافقة في الظروف الراهنة ذلك أن تخلي الدولة عن التزاماتها والانسحاب المفاجئ لها لا يمكن له أن يكون قرار حكيمًا في ظل وعي شعبي ومطالبات كبيرة في تحسين الخدمات العامة والرفاه الاجتماعي.

استناداً إلى هذا تم طرح بديل مواجه لنموذج الصندوق يحاول تجاوز ثغراته ويعبر عن وجهة نظر العالم السائر أو الذي يسعى للسير في طريق النمو ذلك هو النموذج التنموي.

2- النموذج التنموي (وجهة نظر البلدان النامية)

يتصدى هذا النموذج للبرامج التي تبناه صندوق النقد الدولي، ويرى لفيف من كتاب البلدان النامية أن نموذج الصندوق غير موات لظروف هذه البلدان وقد استطاع الاقتصادي العربي (رمزي زكي) أن يقدم نموذج بديل أطلق عليه النموذج التنموي⁽¹⁷⁾ ونجد أن هذا البديل يتافق مع توجهات العديد من الاقتصاديين في البلدان النامية لذا اجزنا لأنفسنا أن نطلق عليه (وجهة نظر البلدان النامية).

إذ يرى (رمزي زكي) أن النظر إلى مشكلة العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات من وجهة نظر نقدية نظرة قاصرة خصوصاً بالنسبة لظروف البلدان النامية، ذلك أن عجز الموازنة العامة هي نتيجة اختلالات هيكلية عميقه، وأن علاج هذا العجز يجب أن يأتي ضمن رؤية شاملة متكاملة. وهو يرى أن نموذج الصندوق الذي يصفه بالمنهج الانكماشي يعطى التنمية ويزيد من البطالة ويضرير المستوى المعاشي للسكان ذلك أن هذا المنهج يهدف إلى تحقيق هدف قصير الأجل هو تحقيق التوازن المحاسبي في الموازنة العامة في حين على المدى البعيد سوف يكون مدمراً على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وحتى الأمني. ويرى زكي أن نموذج الصندوق يضع عبء معالجة عجز الموازنة العامة على كاهل الطبقة الفقيرة وهو بهذا يضر بالعدالة

الاجتماعية. وينطلق زكي في إستراتيجيته المقترحة الأخذ بنظر الاعتبار أن مشكلة العجز لا يمكن معالجتها في المدى القصير بل ضمن استراتيجية بعيدة المدى ذات أهداف تنموية. وعلى وفق هذا يتقدم زكي بأسلوب معالجة عجز الموازنة العامة ضمن المحاور التالية:-

- أ. ترشيد الإنفاق العام.
- ب. إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.
- ج. تنمية الموارد.
- د. التحكم في الدين العام الداخلي والخارجي.

وسوف نتعرض لهذه المحاور كما يلي.

أ - ترشيد الإنفاق العام.:

ينظر المنهج التنموي لترشيد الإنفاق العام بشكل مختلف عن أسلوب تقليص وضغط النفقات العامة لدى نموذج الصندوق، فالترشيد هنا يقصد به رفع الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام في الجهات التي ينفق بها، وهذا يعني الابتعاد عن مظاهر الهدر والإسراف وحتى السرقة في المال العام. ويطرح النموذج سياسات محددة لرفع الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام:

- وضع ضوابط صارمة على نفقات الدولة في استهلاك الوقود والورق ومظاهر الاحتفال.
- إخضاع موازنات المؤسسات والإدارات الحكومية لرقابة مالية، وهذا يتطلب الشفافية في مناقشة هذه الموازنات ومراقبتها.
- إعادة النظر بنظام الأجرور والمرتبات لموظفي الدولة، وهذا يتطلب إعادة النظر بالفائض من هذا الشرحية(التخلص من البطالة المقنعة) ، واعتماد أساليب جديدة في معايير التعيين تستند إلى الكفاءة وتبتعد عن معايير الوساطة والمحسوبية.

- إخضاع المشاريع الحكومية لدراسات الجدوى الاقتصادية واعتماد معيار الكلفة والربح ضمن دراسات تقييم هذه المشاريع لقياس كفاءة الأداء ورفع إنتاجية الإنفاق العام.

ب- إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام:

يرى هذا النموذج أن ترتيب أولويات بنود الإنفاق العام في الدول التي تعاني من العجز غير مواتية لمعيار الضرورة. فهناك العديد من أوجه الإنفاق غير الضروري الذي يحتل أولوية الإنفاق، وهذا يتطلب إعادة النظر في ترتيب بنود الإنفاق ضمن ظروف العجز التي تعاني منها الميزانيات العامة وضمن رؤية شاملة تحكم إعادة ترتيب فقرات الإنفاق العام.

ج- تنمية الموارد العامة للدولة:

يرى هذا النموذج أن ترشيد الإنفاق العام لا يكتب له النجاح ما لم يكون مدحوم بسياسة مالية تسعى إلى تنمية الموارد المالية، كي تحافظ على مستوى معين من النمو والحركة بالنسبة للدولة، ويعول النموذج على مصدر الضرائب بوصفه أحد المصادر السيادية لتمويل الخزينة العامة لذا ينبغي تفعيل النظام الضريبي، وبما أن عدم قدرة النظام الضريبي على الاستجابة والتتوسيع هو أحد أسباب العجز في الميزانية العامة لذا يتم اقتراح السياسات التي من شأنها تفعيل النظام الضريبي وبالتالي تنمية الموارد المالية للدولة وهي:

- إعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة لتطويرها وتوسيع وعائدها الضريبي لتشمل الدخول المرتفعة.
- مكافحة التهرب الضريبي.
- إلغاء أو ترشيد الإعفاءات الضريبية.
- تطوير الأجهزة الفنية المسئولة عن تقدير وتحصيل الضرائب.
- العمل على زيادة الوعي الضريبي.

د - التحكم في الدين العام الداخلي والخارجي:

يضع النموذج التنموي اللوم على الحكومة في زيادة وتعيق عجز الموازنة العامة من خلال الإفراط والتتمادي في الدين العام الداخلي طرح أذونات الخزانة والسنداط الحكومية والاقتراض من هيئات التأمين) والتوسيع في الدين الخارجي (الاقتراض من الدول الأخرى) لسد العجز في الموازنة العامة حتى أصبح تكاليف خدمة الدين من أهم البنود المسيبة للعجز نفسه (المستغيث بالنار من الرمضاء) والدخول في حلقة مفرغة ما بين العجز في الميزانية وتتكاليف معالجة العجز، وعلى وفق هذا يقترح النموذج وضع سقف محدد لا يجوز أن تتجاوزه المديونية الداخلية والمديونية الخارجية، حيث يمكن أن يتراوح هذا السقف بين 50٪ - 60٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الدين العام الداخلي، ونسبة 40٪ للدين العام الخارجي.

نقد النموذج التنموي (وجهة نظر)

ينظر النموذج التنموي إلى مسألة العجز في الموازنة العامة على أنها مسألة هيكلية وهذه نظرة موافقة لظروف البلدان النامية لأنها تتيح إيجاد حلول شمولية غير مجتزة ظاهرة العجز بوصفها جزء من مشكلة عامة، ويحاول هذا النموذج إن يهتم بالآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية، وهو حريص على مصالح الطبقات المحرومة وقرب من معاناتها.

ويمكن القول أن هذا النموذج يسعى إلى تحقيق المعادلة الصعبة بين معالجة العجز والاستمرار في التنمية، وهو بهذا يقدم بدليلا مختلفاً عن البديل الذي قدمته البلدان المتقدمة في معالجة العجز، وعلى هذا الأساس يمكن أن نصف هذا النموذج بأنه معبراً عن وجهة نظر البلدان النامية ومعاناتها.

ومع كل هذا فإننا نجد مساحة قد تسمح لطرح وجهة نظر في هذا النموذج قد تمهد لطرح نموذج مقترح وكما يلي.

* أن النموذج التنموي يفترض ويعول كثيراً على كفاءة أجهزة الدولة وقدرتها في تحقيق رشاده في الإنفاق العام وبالتالي قدرتها في رفع إنتاجية هذا الإنفاق، ونجد أن التجربة العملية للفترة المنصرمة من قيادة أجهزة الدولة للنشاط الاقتصادي أنها أخفقت في تحقيق الرشادة الاقتصادية في موقع كثيرة

* يقترح هذا النموذج رفع الوعي الضريبي والمالي كأحد وسائل تنمية الموارد، ونعتقد أن هذا غير فاعل في تفعيل النظام الضريبي ويقترب من الحلول المثلية، كما أن هذا النظام غير قادر على تحقيق حصيلة ضريبية معقولة ليس فقط بسبب أداءه الفني بل بسبب انخفاض مستويات الدخول في البلدان النامية مما يحجم من الوعاء الضريبي في هذه البلدان.

* نعتقد أن النموذج التنموي يتجاهل التغيرات الدولية المعاصرة وهيمنة ثقافة العولمة والضغط الدولي باتجاه تقويض دور القطاع العام في ممارسة النشاط الاقتصادي واتساع دور المؤسسات الدولية في العلاقات النقدية الدولية، كل هذه الظروف تجعل عملية تطبيق وتبني النموذج التنموي غير مواتية في ظل عالم متغير.

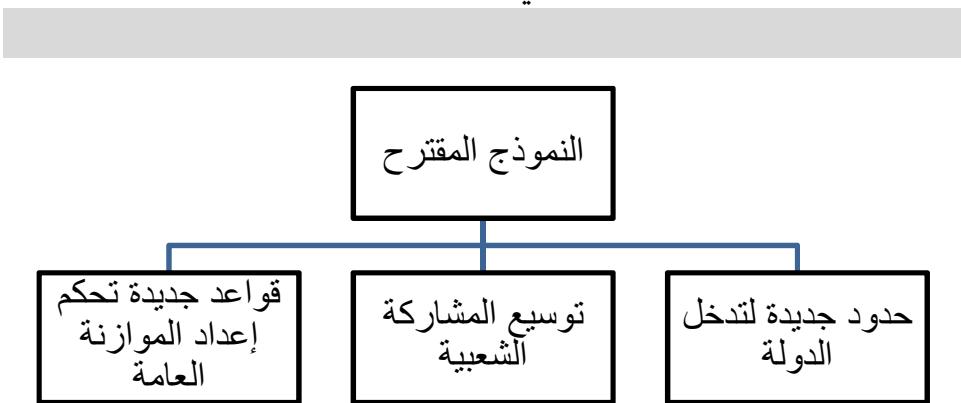
وهذا ينحنا الدعم في طرح نموذج مقترح نعتقد أنه يستطيع استيعاب المتغيرات الراهنة ويلبي المطالب الشعبية.

3- النموذج المقترن (الخيار الشعبي)

قبل الخوض في تفاصيل البديل المقترن علينا ندرك إن التمسك بافتراضات مسبقة وقواعد جامدة في التعامل مع المشكلة الاقتصادية قد يضر بفاعلية التعاطي مع أي مشكلة اقتصادية، وقد تنبه الاقتصادي (Paul ormerod) في كتابه الشهير (موت علم الاقتصاد The Death of Economics) إلى خطورة الاستمرار في اعتماد فرضيات اقتصادية غير مواتية للمرحلة المعاصرة⁽¹⁸⁾. فقد تنبه (paul) أن علم الاقتصاد ير حالياً في مأزق وهو بهذا يكون عاجز عن إيجاد حلول فاعلة للمشاكل الاقتصادية الطارئة ويهدد هذا المأزق بما يلي:-

- أن علم الاقتصاد يتعامل مع الظاهرة الكلية على أنها انساق تعمل وفق آليات خاصة، وهذا غير واقعي لأن النظام في مجموعه ليس مجرد حاصل جمع عددي لسلوك الوحدات الجزئية.
 - التعامل مع الاختلالات أو الاضطرابات التي تتعري بعض النظم الطبيعية على إنها سمات أو نزعات أصلية بفعل قوى كامنة فيها وليس على إنها مجرد انحرافات عارضة عن وضع توازني أمثل.
- واستنادا إلى ما تقدم فهو يقترح مناهج جديدة للخروج بالاقتصاد من محناته تتضمن هذه المناهج اعتماد ما يلي:
- * التخلصي عن الافتراضات والنظريات التي انطوت على التبرير أكثر مما انطوت على التفسير والعلاج
 - * النظر إلى الظواهر الاقتصادية والتصرفات الاقتصادية في سياقها التاريخي والمجتمعي، وهذا يعني ضرورة العناية بالعوامل التاريخية والاجتماعية والأخلاقية والمؤسسية.
 - * الابتعاد عن المفهوم الآلي للاقتصاد وهجر مفهوم التوازن المصاحب له، ذلك أن الكيان الاقتصادي كيان معقد وله تأثيرات متبادلة مع التغيرات الأخرى.

أن هذه الإستراتيجية تمنحنا القدرة في إيجاد حلول ديناميكية للمشكلة الاقتصادية لأنها لا تتقيد بافتراضات مسبقة وتنتظر للمشكلة من منظور كون الاقتصاد كيان مرتب ومتاثر بمنظومة متغيرات سياسية واجتماعية. وفقاً لهذا فإننا ننظر لمشكلة عجز الميزانية العامة وليدة دور للدولة قد اتسم بالبيروقراطية وإنعزل عن التطلعات الشعبية وبقي أسير قواعد جامدة تحكم آلية أعداد الميزانية ومفهوم توازنها. ونجد أن معالجة الميزانية العامة ينبغي أن تأخذ بعداً شعبياً أي ضرورة إعطاء مساحة أوسع للمشاركة الشعبية في مناقشة تخصيصات الميزانية وبنودها المقترحة ونجد المحاور المقترحة لإيجاد بدائل مناسب للتعاطي مع الميزانية العامة تنطوي على ما يلي:



أ- حدود جديدة لتدخل الدولة:

نجد من الضروري ان تبحث الدولة عن دور جديد وحدود للتدخل يتافق مع المستجدات الدولية، فليس من الموفق أن يستمر الجدل حول الخيار ما بين النموذج الشمولي والنموذج التحرري المحايد، ممكن إيجاد بدليل وسيط يتجاوز مشاكل الشمولية المهيمنة ويتعدى الحيادية المنسحبة، ان الدور الجديد للدولة في ظل التغيرات الدولية الراهنة يسعى الى تحقيق الرفاه والأمن وتعزيز روح المواطنة، وهذا يضمن تحقيقه الوظائف التالية للدولة العصرية⁽¹⁹⁾:-

* تعزيز استقلالية وحيادية السلطات القضائية:

وهي الوظيفة الاولى للدولة وتمثل في ارساء القوانين وحمايتها والإشراف على تنفيذها، ويشكل استقلال القضاء وحياد السلطة القضائية الركيزة الأساسية لخلق بيئة مستقرة قادرة على تحقيق تنمية متوازنة. ويشير مسح انجزه البنك الدولي بشأن 3600 مشروع اقتصادي في 69 بلد نامي الى اخفاق الدولة في تحقيق وظائفها الأساسية بسبب غياب القانون بما أضر بمستوى مصداقية الدول المشار إليها⁽²⁰⁾، فصدقانية الدولة شرط لميزانية متوازنة.

* إشاعة الثقافة المؤسسية:

يقع على عاتق الدولة العصرية إشاعة وترسيخ الثقافة المؤسسية فبدونها لا يمكن تطبيق آليات اقتصادية علمية فالدولة لا تأخذ شكلها الحضاري بدون وعي الإفراد وقبولهم بسيادتها وهذا يتطلب إعادة النظر بالبني الفوقية للمجتمع (Super

)، أي لابد من تجاوز حالة الولاء القبلي والطائفي وإقناع الجمهور بجدوى structures النظام المؤسسي الذي يشكل البيئة المناسبة لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

* تدعيم الأسواق:

وهي أحد مهام الدولة العصرية وتأخذ وظيفة تدعيم الأسواق المهام التالية:

- حماية حقوق الملكية: ويتم من خلال نظام تشريعي قادر على حماية حقوق الفرد من الإعمال غير المشروع وقرارات الحكومة التعسفية (المصادرة غير المبررة)
- المعلومات والتنسيق: - وهي وظيفة جديدة للدول في ظل تسارع التقدم التقني في مجال المعلومات، فالدولة مسؤولة في توفير نظام قادر على إتاحة المعلومات للمتعاملين في السوق لتدعيم هذه الأسواق
- التنظيم: - وتعني رسم خطة للسياسة الصناعية وتضييق خاطر المحفظة الاستثمارية وبيان أولوية الاستثمار.

بعد ان تنجز الدولة وظائفها المشار إليها تكون قد خلقت البيئة المناسبة لما يمكن ان نطلق عليه الخيار الشعبي للتدخل وهذا يتم من خلال توسيع قواعد المشاركة الشعبية.

ب- توسيع المشاركة الشعبية

علينا أن نعي أنه في ظل بيئه دولية ضاغطة باتجاه مزيد من الحريرات الفردية ومتابعة حقوق الإنسان مع ارتفاع الوعي لدى الفرد لا يمكن أن يهمش دوره ليس في القرار السياسي فحسب بل في القرار الاقتصادي أيضا، ويتجسد هذا في أبرز صوره هو في ضرورة المشاركة الشعبية في إعداد تخصيصات الموازنة العامة ومراقبة أدائها، فقد نصت المواثيق الدولية على حقوق أساسية للفرد في الموازنة العامة ، فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على حق الفرد في التملك والعمل والعيش هو وأسرته في مستوى معاشي لائق وحقه في التعلم والرعاية الطبية، كما أكدت منظمة العمل الدولية في اتفاقياتها المتعددة حول العمل منذ عام 1919 حتى عام 1952 والبالغة 92 اتفاقية على ضرورة توفير فرص عمل للإفراد وصيانة حقوق العمال في الأجر والراحة، كما أن مؤتمر كوبنهاجن في قمة الأمم المتحدة للتنمية

الاجتماعية عام 1995 له توصية شهيرة تنص على ضرورة تحصيص الدول ما يعادل 20٪ من موازنتها العامة لتمويل برامج التنمية في مجال الصحة والتعليم والثقافة⁽²¹⁾. كل هذا يعطي شعور لدى الفرد أن له حقوق في الموازنة العامة، وهذا صحيح إلى حد بعيد، لذا لا بد من توسيع المشاركة الشعبية في إعداد الموازنة العامة ونستذكر هنا مقوله الاقتصادي الهندي (chhibber) الذي أشار إلى أن (الدولة التي تتجاهل رأي قطاعات واسعة من مجتمعاتها، لا تعد دولة فاعلة أو قادرة على تحقيق أي تقدم انساني)⁽²²⁾.

أن اعتماد أسلوب المصادقة على الموازنة العامة من قبل مثلي الشعب بالإنابة نعتقد لم يعد فاعل مع انتشار الوعي لدى الإفراد وزيادة الضغوط الشعبية بالرغبة بالمشاركة لذا ينبغي توسيع حلقات النقاش والمداولة للميزانية العامة إلى حلقات أوسع وتشمل المجالس البلدية والمحلية للأقاليم والمحافظات والمساس بطالب الجمهور بشكل أقرب، ومراعاة مطالب الأقاليم بالخصائص المالية المطلوبة لأن التخصيصات المركزية لأوجه الإنفاق العام لم تعد تلبي مطالب عموم الجمهور وبذا الشعور بانقسام الحكومة عن المطالب الشعبية يتكرس في ظل ميزانية مركزية، لذا نعتقد أن آلية الاعتماد والمصادقة على الموازنة العامة وحصرها في دائرة البرلمانات النباتية لم يعد موافق للمرحلة الراهنة لأنه من الناحية العملية والتطبيقية نعتقد انه أهمل الخيار الشعبي في موقع كثيرة. وأن الدعوة إلى الخيار الشعبي وتوسيع حلقات المشاركة في إعداد ومراقبة الموازنة العامة تستدعي الدعوة إلى مراجعة بعض القواعد المتعارف عليها في إعداد الموازنة العامة والتي شاعت في الفترة المنقضية.

جـ- نحو قواعد جديدة تحكم إعداد الموازنة العامة

مع الدعوة إلى توسيع قاعدة المشاركة في إعداد الموازنة العامة ومع تبني منهجية ديناميكية في التحليل تبتعد عن الافتراضات المسبقة أو التمسك بقواعد غير مرنة تجد أنفسنا نمتلك هامش من الحرية لمراجعة بعض قواعد الموازنة العامة، فقاعدة وحدة وشمولية الموازنة العامة قد تكون كفؤة في إحكام الرقابة على الموازنة العامة وموارد

الدولة وتسهل عملية مناقشتها في البرلمان، إلا إننا نجد أنه مع الدعوة إلى إعطاء صلاحيات أكبر للأقاليم والمجالس البلدية في مناقشة التخصيصات المالية قد يعطى ويعيق تطبيق هذه القاعدة ويطرح بدائل إمكانية إعداد ميزانيات متعددة على مستوى الأقاليم داخل الدولة الواحدة. وقد يكون هذا الخيار غير مجنوب إلا أنه لا يمنع من الدعوة لمناقشته ودراسة إمكانية تطبيقه.

وبخصوص قاعدة توازن الموازنة العامة، فقد أخذت هذه القاعدة حيزاً كبيراً من الجدل في ظل تعدد مفاهيم التوازن وتم تطبيق عدة طرق فنية للتعبير عن التوازن تحت تبرير التوازن المحاسبي أو التوازن الفني، ومع تفاقم العجز في الموازنات العامة تجددت الدعوة إلى العودة إلى التوازن المحاسبي أو كما يطلق عليه توازن البنود ويستخدم هذا النوع من التوازن عدة طرق في تصنيف النفقات العامة والإيرادات العامة وعلى الرغم من سهولة تطبيق موازنة البنود إلا أنها تتعرض اليوم لانتقادات شديدة منها:-

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات
- لاتتيح قياس الأداء الفعلي للحكومة
- قلة المرونة عند التنفيذ لأن الاعتمادات المرصودة لبنود محددة فقط لذا أشييع رأي أن موازنة البنود تهدر الموارد وقد جرت عدة محاولات لإصلاح نظام الموازنة العامة وكانت ابرز هذه المحاولات هي الدعوة إلى اعتماد أسلوب موازنة الأداء.

موازنة الأداء محاولة أولى لإصلاح قاعدة التوازن

تعد موازنة الأداء من المحاولات الأولى لإصلاح قاعدة موازنة البنود وقد ظهرت في الفترة ما بين 1913 - 1915 . والمقصود بموازنة الأداء أنها ذلك التصنيف في الموازنة العامة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز. أي أنه تبين الأهداف التي تتطلب الاعتمادات المالية والتكاليف المالية للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والإحصاءات التي تقيس الانجازات، لذا فإن هذا الأسلوب

يعتمد على قياس الأداء المستنجد من التكلفة المعتمدة وهو يحتاج إلى اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط ويرى أنصار ميزانية الأداء أنها تحقق المزايا التالية⁽²³⁾

- تساعده على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الميزانية التقليدية على أساس أنها تركز على العمل المنجز.
- تساعده على تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية وتسهل الرقابة لأنها تستخدم معايير الأداء.
- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي توفرها الحكومة لهم.

إلا أن هذه الطريقة لها صعوبات مثل ارتفاع تكلفة التنفيذ وتحتاج إلى أنظمة حاسبية معقدة ومعلومات تفصيلية عن نشاطات الحكومة لذا نجد أن هناك صعوبة في تبنيها خصوصاً في البلاد النامية، ومع تعدد المحاولات لإصلاح قواعد الميزانية العامة ظهر مؤخراً أسلوب جديد في إعداد الميزانيات العامة بعد الأحداث في الوقت الراهن وهو ما يعرف (الميزانية التعاقدية).

- الميزانية التعاقدية قاعدة جديدة للتوازن

كانت أول محاولة لتطبيق الميزانية التعاقدية هي في نيوزلندا في عام 1996 ويقصد بالميزانية التعاقدية هو إعادة تشكيل الميزانية العامة على أنها نظام عقد صفقات بين الجهة المنفذة والحكومة المركزية، يعني أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبراجمها المستقبلية أمام الجميع (قطاع عام أو خاص) ويترك للمتعاقدين الذي حازوا على فرصة تنفيذ هذه المشاريع لأنجازها بأقل كلفة ممكنة وفي الوقت المناسب. وتتوفر هذه الطريقة مaily⁽²⁴⁾

- * تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي تواجه الإدارات العامة.
- * تساعده على ترشيد الإنفاق العام وتحسين مخرجاته.
- * الكفاءة في تنفيذ المشاريع الحكومية.

وبالرغم من حداثة هذا الأسلوب الذي لم يتشر بشكل كبير بعد إلا إننا نجده من الأساليب الحيوية في تنفيذ الميزانية العامة وهو يتوافق مع مبدأ الخيار الشعبي الذي

طرحناه لأنه يعطي مرونة كبيرة للمشاركة في تنفيذ المشاريع الحكومية كما انه يستجيب للضغط الشعبي بالمشاركة في الموازنة العامة، ويتنااسب إلى حد كبير مع البيئة الدولية الراهنة مادام أنه يترك عملية انجاز النشاط المالي للدولة إلى أسلوب التعاقد وهو بهذا يحد من احتكار وهيمنة الدولة.

أن التمسك بميزانية شاملة موحدة تتقييد بموازنة تقليدية بين فقرات الإيرادات العامة والنفقات العامة لم يعد ينسجم مع الواقع الراهن ومع دولة تكاد تختنق من عجز يطبق عليها وضغط دولي يمسك بعنانها.

وتسودعي المرحلة الراهنة الجرأة في طرح حلول الإصلاح المالي ومتابعة النماذج والتجارب الحديثة من أجل مسيرة ومواكبة العصر والموازنة العامة وشؤونها مفصل مهم وساحة ساخنة لتابعة هذه الإصلاحات لأنها تبقى المعبرة عن البرنامج السياسي للحكومة والتطلعات الإستراتيجية للدولة.

المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة

المصادر والمراجع

المراجع العربية

اولا - الكتب.

- 1- باهر محمد علتم، المالية العامة، أدواتها الفنية وأثارها الاقتصادية، مطبعة المعرفة، القاهرة، 1995.
- 2- بول سامويسون وويليام نوردهاوس، الاقتصاد، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 3- ثرولوول، النمو والتنمية مع إشارة خاصة الى البلدان النامية، ترجمة قاسم الدجيلي وعلي عبد العاطي. جامعة الفاتح، 1998.
- 4- حلمي مجید محمد الحمدي، في المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992.
- 5- حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت .1983
- 6- حسن عبد الحميد رشوان، العلاقات الإنسانية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1997.
- 7- خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات قار يونس بنغازي، 1989.
- 8- رمزي زكي، انفجار العجز - علاج الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماسي والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000.
- 9- رمزي زكي، التاريخ القدي للتخلُّف - دراسة في اثر نظام النقد الدولي على التكوين التاريخي للتخلُّف في دول العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة الكويت، 1987.
- 10- رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، دار سينا للنشر، القاهرة، 1992.

- 11- ريتشارد موسجريف وبيجي موسجريف، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حمدي السباخي، دار المريخ، الرياض، 1993.
- 12- رفت المجموع، المالية العامة، الجزء الثاني (الإيرادات العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- 13- ذكرياً محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية، النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 14- صلاح نجيب العمر، اقتصاديات المالية العامة، جامعة بغداد، مطبعة العانى، 1983.
- 15- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت 1971.
- 16- عادل فليح وطلال كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الجزء الأول، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1976.
- 17- عاطف صدقى، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1970.
- 18- عبد العال الصبكان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1976.
- 19- عبد السلام قنفور، محاضرات في المالية العامة، ألقاها على طلبة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الفاتح، خريف 1997.
- 20- عبد القادر محمد عبد الله، الموازنة العامة وتطبيقاتها في دولة قطر، درا الثقافة، الدوحة، 2001.
- 21- عبد الأمير شمس الدين، الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1987.
- 22- عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.

- 23- عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، دار النهضة العربية، بيروت، 1999.
- 24- عوض فاضل إسماعيل، النقود والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990.
- 25- عبد المنعم السيد علي، مبادئ الاقتصاد الكلي، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1984.
- 26- فؤاد مرسي، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة كتب عالم المعرفة، الكويت 1990.
- 27- محمد ديدوار، دراسات في الاقتصاد المالي، النظرية العامة في مالية الدولة، السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 28- مجدي محمود شهاب، تاريخ الفكر المالي - منذ نشوء الدول المركزية في التاريخ الفرعوني، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- 29- محمد عبد المنعم واحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوصفي والإسلامي، الإسكندرية، 1999.
- 30- محمد يسري، اقتصاديات المالية العامة، جامعة عين شمس، 1996.
- 31- محمود رياض، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر 1982.
- 32- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994.
- 33- منير إبراهيم هندي ، الأوراق المالية وأسواق المال، منشات المعارف، الإسكندرية، 1995.
- 34- مؤيد وهيب، المدخل الحديث في اقتصاديات النقود والمصارف، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2002.
- 35- محمود بن إبراهيم، النظام المالي والاقتصادي في الإسلام، مكتبة الراشد، الرياض، 2004.
- 36- قاسم الحسيني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، دار الوراق، عمان، 2004.

- 37- نوزاد إلهيتي، مقدمة في المالية العامة، منشورات جامعة الفاتح، طرابلس. 1997.
- 38- نوزاد إلهيتي، مقدمة في الأسواق المالية، أكاديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، 1998.
- 39- يونس البطريرق، النظم الضريبية، الدار الجامعية بيروت، 1984.
- 40- يحيى احمد نصر، أسس المالية العامة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980.

ثانيا / الدوريات

- 1- احمد إبراهيم ملاوي، العلاقة بين عرض النقد والناتج المحلي الاجمالي، دراسة تطبيقية في الأردن، مجلة البنوك، عمان، 1990.
- 2- أمين كنونة، نظام النقد الدولي من برتن ووذ إلى جامايكا مع إشارة خاصة إلى أهم المقترنات المقدمة لإصلاحه، مجلة البحوث الاقتصادية، بغداد. 1980.
- 3- إبراهيم العيسوي، نحو إحياء علم الاقتصاد، مجلة بحوث اقتصادية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، 1995.
- 4- اجاي جهبيـر ، الدولة في عالم متغير، التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، 1997.
- 5- بن هادي عبد القادر، تحليل الموازنة في ظل الإصلاحات - دراسة حالة الجزائر، شبكة المعلومات الدولية، الموقع www.clubanda.jeran.com
- 6- طارق كشك، موازنة البنود تهدى الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام، مجلة عكاظ، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، 2004.
- 7- حسن سلطان ومنجد الخشالي، فاعلية الدولة بين النموذج الشمولي والنماذج التحرري، مجلة التعاون، أمانة مجلس التعاون الخليجي، الرياض، 2004.
- 8- عبد الرحيم عبد الساعدي، الدين العام، والقراض العام ، وأثرهما على الرفاه، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، 1996.

- 9- عمر راشد ، حنك في الميزانية، بحث منشور في شبكة المعلومات الدولية، على الموقع .com www.islamonline.com
- 10- عمرو هشام العمري، مرونة الهيكل الضريبي في ظل نظرية مراحل الهيكل الضريبي، مجلة التنمية والسياسة الاقتصادية، معهد التخطيط العربي الكويت، 2005.
- 11- منجد عبد اللطيف الخشالي، المناهج النظرية للتخفيف، مجلة المال والصناعة، الكويت 2001.
- 12- منجد عبد اللطيف الخشالي ومثنى عبد الإله، "أثر زيادة عرض النقد على الناتج الإجمالي، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الفاتح، طرابلس، 2004.
- 13- منجد عبد اللطيف الخشالي، "تفسير العوامل المؤثرة على ميزان المدفوعات الليبي باستخدام النموذج النقدي، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2002.
- 14- مؤيد وهيب جاسم، طرق قياس العبء الضريبي، مجلة آفاق اقتصادية، العدد (89)، دبي، 2002.
- 15- هشام العمري، الأزدواج الضريبي و موقف المشرع العراقي منه، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد، 1980.
- 16- نوزاد عبد الرحمن الهيقي، التهرب الضريبي - المفهوم والآثار وسبل المكافحة، بحث مقدم لندوة النظام الضريبي في ليبيا - الواقع والآفاق، طرابلس، 2001.

المراجع الانكليزية

A- Books:

- 1- Argon, G, financial management, Boston allgand Bacon 1989.
- 2- Crystal, K, Alec and Thornto Daneil, The Macro economic Effects of Defict spending, federal Reserv Bank of Louis Review.1988.
- 3- Chase, S, B, Problems in public expenditure Analysis, Washington, 1968.
- 4- C, Shlitz, the politics and economic of public spending, Washington, 1968.
- 5- G,wartney stroup, Macro economic privat and public chioec, scond edition, new york, 1980
- 6- James Mead, the theory of international economy policy, the balance of payment, oxford university press, 1951
- 7- Richard A.Musgrave, public Finace in theory and practice, mc-Graw Hill International Book company, 1989.
- 8- Taylor, p Economic of public finance, India Edition, 1970.

B- periodicals

- 1- chan, E " Alternative approaches to devolution " international Laboure office Geneva 1989.
- 2- John, f, Laker " fiscal proxies for devaluation, general review, staff papers, 1981
- 3- Mundell, " the appropriate use of Monetary and fiscal for internal and external stability " staff papers, I,M,F, 1962
- 4- Polak "Monetary analysis of income formation " staff paper. I,M,F, 1957.

الهوامش

هوامش الفصل الأول

- (1) محمد دو يدار، دراسات في الاقتصاد المالي، النظرية العامة في مالية الدولة – السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996. ص 9.
- (2) نوزاد الهيقي، مقدمة في المالية العامة، منشورات جامعة الفاتح، طرابلس، 1997. ص 11.
- (3) باهر محمد علتم، المالية العامة – أدواتها الفنية وأثارها الاقتصادية، مطبعة المعرفة، القاهرة، 1995، ص 6.
- (4) مجدي محمود شهاب، تاريخ الفكر المالي – منذ نشوء الدول المركزية في التاريخ الفرعوني، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية 1999، ص 7.
- (5) النظام المالي والاقتصادي في الإسلام، دار الرشد، الرياض، 2004، ص 115.
- (6) عبد الكرييم صادق بركات، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1969.
- (*) يشير تاريخ الفكر المالي إلى أن الفراعنة مارسوا المالية العامة وقد أخذ عنهم اليونان بعض الأنظمة المالية ثم مارس اليونان بعض الأنظمة المالية ثم ورث الرومان عن اليونان وأضافوا إليها العرب بعد الإسلام. ثم أعقبها محاولات وليم بيتي الذي قدم بحثاً في الضرائب والرسوم في مؤلفه الصادر عام 1662. وانطونيو سيرا في مقالته عام 1613 الذي تناول مصادر الدولة لتكوين الثروة، والوزير كولبير ما بين (1619- 1683) الذي تولى الوزارة في عهد لويس الرابع عشر، وكانت جميع هذه المحاولات لاتتجاوز الملاحظات التي توضع وفقاً للظروف التي تم بها الدولة، انظر:
- مجدي محمود شهاب، تاريخ الفكر المالي، مصدر سابق، ص 7 كذلك
- عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، دار النهضة العربية، بيروت، ص 62
- (7) عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، نفس المصدر السابق، ص 216.

- (8) محمود شهاب، مصدر سابق، ص 10.
- (9) محمد عبد المنعم عفر، احمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي، الإسكندرية، 1999، ص 16. انظر كذلك يحيى احمد نصر، أسس المالية العامة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ص 11.
- (10) انظر عبد المنعم السيد علي، مبادئ الاقتصاد الكلي، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1984، ص 5-9.
- (**) يرى متقدوا الكينزية أن فكرة كيتنز هذه تنطوي على خطأ فادح في إغفاله أن الدولة متى ما أصبحت مسؤولة عن النشاط الاقتصادي فإن نوع العمل يتقرر على أساس سياسية مخضبة وليس اقتصادية وان اختناقات السياسة المالية كانت بسبب هذا التناقض.
- (11) عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996. ص 48
- (12) Moment and Saleznik, Rale development and & interpersonal competenee.pp.120-121.
انظر كذلك حسن عبد الحميد رشوان، العلاقات الإنسانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1997، ص 85-92
- (13) لمزيد من التفاصيل حول الوظائف المالية:
راجع: ريتشارد موسجريف وآخرون، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حدي السباخي، دار المريخ، الرياض، 1993.
- (**) سوف يتم مناقشة هذه المناهج في مرحلة لاحقة من الكتاب، لمزيد من التفاصيل حول مناهج العجز في الميزانية العامة انظر: رمزي زكي، انفجار العجز، علاج عجز الميزانية العامة للدولة، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000، ص 23-50.
- (14) ريتشارد موسجريف، مصدر سابق، ص 35.
- (15) ريتشارد موسجريف، نفس المصدر السابق.

هوما مش الفصل الثاني

- 1- Chase ,S,B, Proplems in public expenditure Analysis ,washington D,C brookings Institution ,1968 ,chapter 1.
- 2- نوزاد الهيتي ، مقدمة في المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 33 .
- 3- 3- Pigou A,C, A studying in public financee ,3ed mac Milan press 1952,p.19 .
- 4- صلاح نجيب العمر ، اقتصاديات المالية العامة، جامعة بغداد ، مطبعة العاني ، 1983، ص 177-178 .

(*) تعتمد اغلب الدول العربية هذا النمط من التقسيم وان اختلفت التسمية في بعض الاحيان فعلى سبيل المثال تعتمد الجاهيرية الليبية هذا التقسيم ولكنها تطلق عليه (نفقات تسخير ، ونفقات تحول) الاولى لاتخرج عن مضمون النفقات الجارية اما التحول فهي نفقات توسيع الطاقة الإنتاجية وتسريع معدلات التنمية أي انها ذات طابع استثماري .

أنظر ميثم عجام، المالية العامة، دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، معهد الانماء العربي، بيروت، 1992 .

- 5- عبد المنعم فوزي ، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت 1971
- 6- لمزيد من التفاصيل انظر :
- محمد بن إبراهيم الخطيب ، النظام المالي والاقتصادي في الإسلام، مكتبة الراشد، الرياض ، 2004 ، 115 .
- عادل احمد حشيش ، اساسيات المالية العامة، مصدر سابق ، ص ص 77 - 85 .
- 7- عادل احمد حشيش ، نفس المصدر السابق ، ص 93 .
- (**) عادة ما تقسم السلطات الى ثلاثة (السلطة التشريعية، السلطة القضائية، السلطة التنفيذية) ويعبر عن السلطة التنفيذية الحكومة او مجلس الوزراء وتقع مسؤولية الأداء المالي على وزارة المالية.
- 8- J.C. poindexter & c.p jones; Money & Financial Market, new york, 1980 pp, 470-471.

- 9- عادل فليح وطلال كداوي ، اقتصاديات المالية العامة ، الجزء الاول ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1988 ، ص 152 .
- 10- عاطف صدقى ، مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت ، 1970 ، ص 173 ..
- 11- عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق ، الجزء الاول مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر جامعة الموصل ، 1976 ، ص 155 .
- 12- لمزيد من التفاصيل انظر:
- Mosgrave " Fiscal System, yale university press pp.69-90
- 13- C, Shlitz, The politics and economics of public spending washington D.C , Brooking instiution 1968 .
- 14- محمود رياض، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر ، ص ص 97-95.
- 15- فؤاد مرسي، الرأسمالية تجده نفسها، سلسلة كتب عالم المعرفة ، الكويت 1990
- 16- التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، صندوق النقد العربي ، ابو ظبي 2002 .
- 17- نفس المصدر السابق.
- 18- عبد السلام قنفور، محاضرات في المالية العامة القيت على طلبة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الفاتح، خريف 1997 .
- 19-GWartney Stroup, Macro Economics, private and public choice , second edition, Academic press inc, New York 1980,p147,
(***) الميل الحدي للاستهلاك ، هو مقدار التغيير في الاستهلاك نتيجة التغيير الحاصل في الدخل وعادة ما يرتفع الميل الحدي للاستهلاك عند تدني مستويات اشباع الفرد وهذا موافق لتدني مستوى الدخل لذلك زيادة الدخل سوف توجه نحو الاستهلاك لدى الطبقات غير المشبعة وهذا يعمل على تحفيز الطلب وتنشيط آلية المضاعف .
- 20 - أ، ب ، ثرلوول ، النمو والتنمية مع اشاره خاصة الى البلدان النامية ، ترجمة قاسم الدجيلي ، وعلي عبد العاطي ، جامعة الفاتح ، 1998 ، ص 489 .
(***) عادة ما تراوح قيمة الميل الحدي للاستهلاك ما بين الصفر والواحد صحيح وعندما تتجاوز القيمة 0.5 فهذا يعبر عن ميل حدي للاستهلاك مرتفع لأن

- التغيير في الاستهلاك اكبر من التغيير في الدخل ، ويحدث العكس عندما تقل قيمة هذا المعامل الى ما دون 0.5 .
- 21- البيانات الواردة في الامثلة التطبيقية حقيقة صادرة ضمن اصدارات التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أبو ظبي ، 2002.
- 22- طلال كداوي ، الاتجاهات العامة للنفقات الاعتيادية في العراق ، مجلة تنمية الراfdin العراق ، 1987 ، ص 155 .
- 23- بول سامويلسون، ويليام نوردهاوس، الاقتصاد ، ترجمة هشام عبد الله ، الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2001 ، ص 607 .
- 24- راجع التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، صندوق النقد العربي ، أبو ظبي.2002.

هوماش الفصل الثالث

- (1) Taylor, P, "Economic of public finance", 3rd, Indian Edition, 1970. pp, 248- 263.
- (2) رفت المحبوب، المالية العامة، الجزء الثاني (الإيرادات العامة) دار النهضة العربية، القاهرة، 1971. ص 18 .
- (3) عادل احمد حشيش، مصدر سابق، ص 133 .
- (4) حول مخاطر السوق المالي راجع: نوزاد الهيقي، مقدمة في الأسواق المالية، أكاديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، 1998 ، ص. 83.
- (5) محمد يسري، اقتصاديات المالية العامة، جامعة عين شمس، 1996 ، ص 113
- (6) حلمي مجید محمد الحمدي، في المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992 ، ص ص 294-295.
- (7) نوزاد الهيقي، مصدر سابق، ص 109 .
- (8) عبد الأمير شمس الدين، الضرائب - أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1987 ، ص 39 .

(*) يعني بالقدرة التكليفية العامة. هي (مدى قدرة المجتمع على تخصيص جانب من دخله تستقطعه الدولة في صورة ضرائب للمساهمة في تمويل الأعباء العامة) وهي تتحدد بالعوامل التالية

- حجم السكان

- الهيكل السكاني

- طريقة توزيع الدخل

- حد الكفاف

اما المقدرة التكليفية الخاصة فهي (قدرة الفرد على دفع الضريبة وتحمل عبئها وهي تتحدد بالعوامل التالي .

- حجم الدخل الفردي ونطاق الاستهلاك

- مصدر الدخل ومستوى استقراره

- نفسية الفرد ومستوى وعيه المالي

- مستوى التضحيه الوطنية.

لمزيد من التفاصيل انظر :

عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مصدر سابق، ص 95.

(9) عمرو هشام العمري "مرؤنة الهيكل الضريبي في ظل نظرية مراحل الهيكل الضريبي، مجلة التنمية والسياسة الاقتصادية، معهد العربي للتحظيط، الكويت، ع 2، 2005، ص 40.

(10) يونس البطريرق، النظم الضريبية، الدار الجامعية، بيروت، صص 186 - 190.

(11) انظر دراسة كل من:

عمرو هشام، مصدر سابق، ص. 44

كذلك

Charles Mansfiled, Tax structure in Developing countries. finance and development.p.38.

(12) لمزيد من التفاصيل انظر: عبد المنعم فوزي، مصدر سابق، ص 97

انظر كذلك

Richard A. Musgrave and B. Musgrave, public Finance in Theory and practice, mc Graw – Hill International Book company. p 235.

انظر ايضاً :

حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر،
بيروت، 1983، ص 401.

(**) تتوفر عدة نماذج قياسية لتقدير المرونة التلقائية والمرونة التعويضية للهيكل الضريبي، يمكن الرجوع إليها في الدراسة القيمة للباحث. عمرو هشام العمري، مصدر سبق ذكره، ص ص 51 - 61.

(13) خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات قار يونس، بنغازي. 1989. ص 201.

(14) نو زاد الهيتي، مصدر سابق، ص 126.

(15) راجع، خليل حماد، الهيكل الضريبي في الأقطار العربية، دراسة مقارنة، مجلة شؤون عربية، 1994، ص ص 202 - 203.

(16) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994، ص 144.

(****) تناولها باهتمام (جون ستيفورات ميل) في برنامجه الإصلاحي عندما دعى إلى تحديد وحصر انتقال الارث وفرض ضريبة عالية لتقليل التفاوت في الدخل، انظر عادل احمد حشيش، تاريخ الفكر الاقتصادي، مصدر سابق، ص 227.

(17) يونس احمد البطريق، النظم الضريبية، الدار الجامعية للطباعة والنشر،
بيروت، 1984، ص ص 69 - 75.

(18) عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مصدر سابق، ص 169.

(19) نو زاد الهيتي، مصدر سابق، ص 144.

(20) مؤيد وهيب، طرق قياس العبء الضريبي، مجلة افاق اقتصادية، العدد(89)،
دبي، 2002، ص 63

21 هشام العمري، الازادوج الضريبي، موقف المشرع العراقي منه ، مجلة كلية الادارة والاقتصاد، ع 1 ص 198.

- (22) أحمد زهير شامية، وخالد الخطيب، المالية العامة، دار زهران للطباعة والنشر، عمان، 1997.
- (23) نوزاد عبد الرحمن الهبي، التهرب الضريبي – المفهوم والأثار وسبل المكافحة، ندوة النظام الضريبي في ليبيا الواقع والآفاق، طرابلس، 2001.
- (24) لمزيد من التفاصيل حول الآثار الاقتصادية للضريبة انظر: G.F.Break, Incom taxes and Incentives to work, An Imprical study, American Economic Review, vol xl No5,1957.pp 529-549.
- (25) عادل احمد حشيش، مصدر سابق، ص 206.
- (26) منير إبراهيم هندي، الأوراق المالية وأسواق المال، منشات المعارف، الاسكندرية، 1995، ص 30.
- (27) Aragon,G, Financial management, Boston, allgnad Bacon 1989, p 64.
- (28) لمزيد من التفاصيل راجع: عوض فاضل اسماعيل، النقود والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص ص 595-596.
- (29) عوض فاضل، نفس المصدر السابق، ص 590.
- (30) عبد الرحيم عبد الحميد الساعاتي، الدين العام والقراض العام وأثرهما على الرفاه، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، 1996، ص 3.
- (31) Barro Roben " Are Government Bonds net Wealth, Journal of The political Economy, 1974, pp. 1095- 1117.
- (32) Crystal, K,Alec and Thornton Daniel " The Macro economic Effects of Deficit spending, federal Reserve Bank of Louis Review, 1988, pp.48 -60.
- (33) لمزيد من التفاصيل راجع: عبد الرحيم الساعاتي. مصدر سابق، ص ص 3-12.
- (34) نفس المصدر السابق.
- (35) رمزي زكي، انفجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة النشر، دمشق، 2000، ص 122.
- (36) رمزي زكي، نفس المصدر السابق، ص 123.

(38) مؤيد وهيب جاسم، المدخل الحديث في اقتصاديات النقود والمصارف، اكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2002.

(39) يمكن الرجوع الى نتائج الدراسات التي أثبتت فاعلية اثر زيادة عرض النقد على الزيادة في الناتج القومي الإجمالي انظر ما يلي:

- منجد عبد اللطيف الحشالي، و مثنى عبد الإله ناصر، "اثر زيادة عرض النقد في نمو الناتج القومي الإجمالي، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2004، طرابلس، ص ص 77 - 88 .
- احمد إبراهيم ملاوي، العلاقة بين عرض النقد والناتج المحلي الإجمالي، دراسة تطبيقية في الأردن، مجل البنوك، عمان، 1990، ص ص 1754 - 1755 .

