

أصول المصارف الإسلامية

دراسة تحليلية لمقررات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش
أستاذ الاقتصاد والتمويل المصرفية
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
محام بالقضاء ومحاضر بالجامعة

مؤسسة الثقافة الجامعية
الإسكندرية



أصول المالية العامة للاقتصاد العام

اصول المصارف الإسلامية المعاصرة

دراسة تحليلية لمقومات مالية الاقتصاد العام

الدكتور عادل أحمد حشيش
أستاذ الاقتصاد والمصارف الإسلامية
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية
محام بالنقض ومحاضر الدولة

مؤسسة الثقافة الجامعية
الإسكندرية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إ مقدمة دواعي هذه الدراسة

عاصر دراستنا الحالية عن « أصول المالية للعلمة للاقتصاد العام » و وقت أصبح لهذا الاقتصاد أهمية بالغة و كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر الى ما طرأ على دور الدولة كحياض سيادى منظم من نظورات جذرية وعميقة كان لها أمد الأثر و الم حالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

و كنتيجة لذلك فقد تزايدت مسئولية الدولة عن تحقيق « الإشباع العام » إلى الحد الذى أمكن معه التقرير بأن هذه التطورات قد أوجدت إقتصاداً عاماً له خصائصه وفواعله التى تختلف عن تلك التى تحكم سلوك الأفراد وهم ينشطون فى حياتهم اليومية لإشباع حاجاتهم الخاصة . ومع توزع أوجه النشاط الاقتصادى بين ما هو علم وخاص ، فإن الأمر لم يعد ينحصر فى مجرد إستمرار لمظاهر كانت سائدة من قبل ، حيث كانت الدولة والمواطنون يسهمون بأقلار متفاوتة فى حل ما يعرف اصطلاحاً بالمشكلة الاقتصادية ، ولكنه صار بزوغاً لمظاهر جديدة إعطفت معها طبيعة وأهمية الاقتصاد العام بالمقارنة مع الاقتصاد الخاص .

وأياً كان الوزن النسبى الذى يشغله « الاقتصاد العام » فى المبركل الاقتصادى للمجتمع بأسره بالمقابلة مع « الاقتصاد الخاص » أو وضعه بالنسبة لهذا الأخير ، فإننا نستطيع أن نقف على ما يشغله « الاقتصاد العام » فى المالية العامة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة من مكانة آخذة فى التزايد مع إردياد درجة تدخل الدولة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ومن ثم تتأكد ضرورة الاهتمام بدراسة هذا الاقتصاد ، وإن كانت هذه الدراسة بطبيعة الحال لا بد وأن ترضى طبيعة الأوضاع القائمة المنبثقة عن النظم الاقتصادية والمالية المعاصرة ، وذلك لما لهذه الأوضاع والنظم من إنعكاسات على طبيعة « الفن المالى » المتعلق بتدبير المقومات الأساسية اللازمة لإستمرار نشاط الدولة المالى على المستوى القومى فى اطار ما يعرف بمالية الدول الموحدة .

وإنطلاقاً من هذه الأهمية للإقتصاد العام ، وإدراكاً منا بتميز به البحث فيه من خواص وسهات وما تقتضيه دراسته من مقومات ، فقد وجدنا من الملائم فى بحث أمره أن نوزع الموضوعات المكونة لهذا البحث على أربع أبواب نخصص الباب الأول منها للوقوف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالى المتصل بإشباع الحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام و صوره أوليات المعرفة الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له ، والباين الثانى والثالث لبيان الكميات المالية المتطلبة لمالية الاقتصاد المشار اليه والتي تمثل و نفقات الدولة بإعتبارها وسيلة تدخلها فى ميدان إشباع الحاجات العامة على إختلاف أنواعها

ومطاهرها ، وإيراداتها اللازمة تمويل نشاطها الإنفاق المتعلق بتحقيق هذا الإشباع .
وحيث أن كلاً من النفقات والإيرادات العامة لا بد وأن يثبت في وثيقة عامة تمثل البيان
المال لهذا الاقتصاد لفترة معينة من الزمن بحيث تتضح صورة النشاط المال للدولة على نحو
متكامل ، فإن التعرف على معالم الميزانية العامة في الباب الرابع والأحر من هذه الدراسة
يُعدُّ أمراً لازماً ومُبرراً بطريق التابع المنطقي ، إذ بالفراغ من إستعراض الكميات المالية و
جانبي النفقات والإيرادات العامة ، تصبح ميزانية الاقتصاد العام هي الموضوع الذي
يفرض نفسه باعتباره الإطار التنظيمي المُوضَّح لكيفية إجراء المقابلة بينهما في نطاقه »
وبعد ، فليست الدراسة الحالية عن « أصول الفن المال لمالية الاقتصاد العام » إلا مجرد
كلمات قصار في موضوع مُستفيض ، يعتبرها ما زالت قاصرة لأنها جاءت مقتصرة على
النظم المالية الوضعية المعاصرة ، ولهذا فإننا نتوجه بالدعاء الى الله عز وجل أن يعيننا في
قابل الأهم على أن نتدارك هذا القصور بإبراز موقف النظام المال للإسلام الخفيف من هذه
الأصول ، فذلك في رأينا السبيل الأمثل الذي يمكن أن تجذ فيه الإنسانية المُعدبة في مجالنا
الحالي وغيره من المجالات الحُلِّ القويم لما تعاقب منه من مشكلات وما يواجهها من
تحديات ، وهو أمر جَدُّ يسر عندما تنير ظلمات الأرض بهداية السماء .

والله للوفق والمستعان <

عادل أحمد حشيش

الاسكندرية في :

٢٣ ذوالحججه ١٠٤٣

أول أكتوبر ١٩٨٣

الباب الأول

ف

التعرف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالى المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع الحاجات العامة وفقاً للقنوات الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموحدة له

تقديم وتقسيم : من الضرورى قبل البدء و بيد العاصر المؤلفة لمالية الدولة (النفقات العامة الإيرادات العامة الميرانية العامة) أن يوضح و يطاق الباب الحالى عدداً من النقاط الجوهرية التى تزيد في قدرتنا على حسن تفهم كل عنصر من هذه العناصر منظوراً اليه في حدوداته ، أو من خلال ما تقضى به الأصول الكلية السائدة في اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية . هذه النقاط تتصل بالتحريف ببعض المفاهيم الأساسية التى تساعدنا كثيراً على حسن تفهم الموضوعات التى سنوالى بحثها في الأقسام التالية ، فضلاً عن تحديد نطاقها وتفسير الأساس العلمية التى تصدر عنها . ولعل أول الأمور بالبيان في هذا المجال ، أن نعرف بالحاجات العامة والتي تعتبر الأساس في التعرف على النشاط المالى للدولة وتحديد نطاقه ، بالنظر الى أن للنشاط المالى هدفاً هو إشباع الحاجات العامة. بالفراغ مما يثمره تعريف هذه الحاجات وكيفية إشباعها من خلال الاقتصاد العام من مشكلات تتضح لنا السمات المميزة للمالية العامة بالمقابل للمالية الخاصة ، كما يتبلور لنا ما يسمى « بالظاهرة المالية » فيكون هناك مجال لأن نقف على عناصرها وطبيعتها وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية . كذلك فانه لما كانت الظاهرة المالية تعتبر جزءاً من النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى المحيط بها ، فانها لا بد وأن تدخل معه في علاقات تأثرية متبادلة ، وأن تلعب فيه نتيجة لذلك أدوار محددة بأهدافه وغاياته ، الامر الذى يحسب معه دراسة عناصر المالية العامة في اطار من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتطورة ، سواء من ناحية الأوضاع المذهبية المهيمنة عليها ، (الرأسمالية أو الاشتراكية) ، أو ابتداء من مستوى التطور الذى بلغته هذه العلاقات منظوراً اليه من زاوية التقدم والتخلف الاقتصادى ، مما له انعكاساته على مضمون القواعد المنظمة لنفقات الدولة وإيراداتها وموازنتها العامة في مختلف النظم المالية .

وعليه ، فان ابصاح ما سبق من نقاط ، وما يتفرع عنها من موضوعات يتورع بيانه على الفصول الثلاث التالية :

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

عصل الثاني الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالي للدولة
(عناصرها . طبيعتها . وصلها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية)

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

الفصل الأول

.. الحاجات العامة وكيفية اتساعها
(تحديد نطاق النشاط المالى للدولة ومدى
تغير المآله العامة عن المآله الخاصه)

تمهيد . ما كان علم المآله العامة يعنى فى المقام الأول كما سبق أن أوضحنا مدونه
المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لاشباعها . فإن لمحب فى
تعريف الحاجات العامة بعد المقدمة الاولى والضروره التى يتحدد على أساسها نطاق
النشاط المالى فى محاولته اشباع هذه الحاجات ، كما أنه يفقدنا فى نهاية المطاف الى ياد
الأوجه التى تختلف فيها طبيعه النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص وبالتالى تتميز
بموجبها المآله العامة عن المآله الخاصه التى تفرج عن نطاق هذه الدراسة .

هذا التمييز يعتمد أساساً على التفرقة بين ما يدخل فى نطاق الحاجات العامة فيستحوز
على اهتمامات الباحث فى علم المآله العامة ، وما يعتبر بمثابة حاجات خاصه بهم بدراستها
أساساً علم الاقتصاد . فإذا ما تحددت طبيعة الحاجات العامة ، وجب على الدولة أن تقوم
باشباع هذه الحاجات بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها « خدمات عامه » لهذا
السبب . وبالانتهاء من بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يكون السبيل ممهداً
للوقوف على ذاتية المآله العامة بالمقابل مع المآله الخاصه ، وهو الامر الذى يرتفع معه كل
لبس أو غموض يمكن أن يهلق بالنطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى . وبإدخال
ما تقدم فى الاعتبار ، فاننا نقدم على اجلاء التفصيلات المتعلقة بها فى ثلاثة مباحث على
النحو التالى :

المبحث الاول

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

يعتبر تحديد طبيعة الحاجات العامة بمثابة المقدمة الاولى والضرورية التى يتحدد على
أساسها نطاق النشاط المالى للدولة . وحتى نصل الى تحديد هذا النطاق فان الامر يقتضى
منا أن نعرض لمجموعة من الابهضاحات نمعن النظر فيها الواحدة تلو الاخرى ليتسنى لنا
نوال ما نريد الوصول اليه . هذه الابهضاحات تتصل ببياد الصفة الاجتماعية للحاجات
الانسانية ، وتقسيمها الى حاجات فردية وأخرى عامه (أو جماعية) ومعايير التفرقة بين
هذين النوعين من الحاجات ، والمعايير المعول عليه من الناحية العملية فى هذا الشأن ، فإذا
ما استبان لنا ما تقدم ، استطعنا أن ننفذ بعد ذلك الى نطاق الحاجات العامة كمحدد
أساسى للنطاق الذى تستطيع الدولة أن تمارس نشاطها المالى فيه .

(أ) الطابع الاجتماعي والاقتصادي للحاجات الانسانية القائمة و المجتمع

من المشاهد والمعلوم في سائر المجتمعات البشرية . بعض خصص عن د. حه قدمها أو خلعها ، أو نوعية النظم المطقة فيها ، ان لكل سكان حاجات متعددة نوع ما بين حاجات مخرية (أو فسيولوجية) ، وأخرى ممكنة (أو اجتماعية) من بين هذه الحاجات ما قد يكون حيويًا للآسان ويلزم اشباعها حتى يحفظ عليه كياه المادى وبمسمر في وجوده ككائن حي ، ونجد مثلاً لذلك في الحاجات الى المأكّل والملبس والمأوى وكثير من الحاجات مستمد من وجود المجتمع مع ما يفرسه من اعتبارات للحمعاط على المعيشة المشتركة فيه ، كالحاجة الى النظام والامن في الداخل ، والى صد العدوان الاجسبى القادم من الخارج . على أنه يجب ملاحظة أن حاجات الآسان الحيوية انما هي نتيجة أيضاً لهذه المجموعة من الظروف والعوامل الانتاجية والاقتصادية التي تدخل في تكوين حضارة المجتمع في مرحلة معينة من مراحل تطوره . ففي اطار حضارى معين ، يكون للنشاط الاقتصادى فيه أهداف معينة ، تنفر وفقاً لما يسود المجتمع من قواعد العرف والدين والقيم الخلقية ، وأحياناً التشريع . هذه الاهداف ، لا تقصد لثاتها ، وانما تنقرر بالنظر الى الحاجات العامة التي يبنى التوافق على اشباعها . فالحاجات الانسانية اذن تنوقف في شكلها وخصائصها ومضمونها على المرحلة التي بلغها المجتمع في تطوره ودرجة حضارته . وهكذا فان كل ما تقدم يدل على أن الحاجات الانسانية في معظمها ، ذات طابع اجتماعى واقتصادى . فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته ، وتتأثر به وبمختلف الاوضاع السائدة فيه ، وعلى الأخص درجة تقدمه في المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، وبصفة عامة مستواه الحضارى .

(ب) - تلميم الحاجات الى حاجات فردية أو خاصة وحاجات جماعية أو عامة :

وحاجات الانسان على هذا النحو المتقدم يمكن تقسيمها بصفة أساسية الى قسمين رئيسيين : فهي قد تكون حاجات فردية أو خاصة **Besoins Individuel; Individual Wants** يستطيع الفرد أن يتولى أمر اشباعها ، وبالتالي فانه تترك له حرية التصرف ازامها - كقاعدة عامة - في الظروف العادية في كل المجتمعات . ومن أمثلة هذا النوع من الحاجات ، حاجة الأدمى الى التغذية للابقاء على حياته ، وحاجته الى الكساء لوقاية جسمه من التقلبات الجوية ، وحاجته الى تأدية الشعائر أو الطقوس الدينية ، وهي كلها أمور مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان . والى جوار هذا النوع من الحاجات توجد حاجات أخرى تعرف بالحاجات الجماعية (أو العامة) **Besoins** . « **collectif; collective want** » يلزم اشباعها بصورة جماعية بالنسبة لسائر أفراد

تسمح . بالنظر إلى أن هؤلاء الأفراد يشعرون باحاجة إليها مجتمع حيث يميز الكثيره عنه . فانه يمكنه قائله للحرثة Indivisible أو المصنوع لنا يسمى « عمداً الاستبعاد » . . . Principe d'exclusion: The Exclusion Principle . . . وبمعنى ذلك ، أن اشباع هذه الحاجات (الجماعة أو العامة) يتم عن طريق قيام الدولة بخدمات تؤدي للمجتمع ككل ، ولا يؤدي استهلاك أحد الأفراد منها إلى الانقراض من استهلاك الآخرين ، كما أنه يتعدى تقديمها في وحدات مجزأة وتحدد مدى اشباع الأفراد بها ، ومن ثم فانه يعتبر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء أسهم في تمويل النفقات اللازمة للقيام بها أم لم يسهم فيها . وتعتبر خدمات الدفاع والأمن والعدالة خير مثال لذلك . وواضح أن الحاجات العامة بهذا المعنى لا يرتبط اشباعها أساساً بمقدرة الفرد على الدفع . وذلك على عكس الحاجات الفردية ، حيث تعتبر هذه الفترة والتي تتطور فيما يعرف بالمقدرة على التصويت الاقتصادي ، وهي فكرة ترتبط ارتباطاً طردياً ، وبغض النظر عن مفهوم العدالة التوزيعية في النظم الاقتصادية المعاصرة ، بحجم الدخول النقدية الموزعة على الأفراد ، وبالقوة الشرائية للنقود والتي يحددها أساساً المستوى العام للأثمان - هي المحدد الأساسي لحجم ما يستطيع الفرد أن يشبعه بنفسه من حاجاته الخاصة ، بغض النظر عن اشباع غيره من الأفراد لهذه الحاجات من عدله ، وان كان هنا لا يحول دون امكانية أن تقوم الدولة بتوفير بعض ما يلزم لمن لا يملك هذه القدرة من خلال ما تقوم به من اتفاق عام على ما سترى في الباب المخصص للنفقات العامة من هذه الدراسة .

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

غير أن التقسيم السابق للحاجات بين عامة وخاصة وإن تميز بالبساطة في التعريف بمضمون كل منهما إلا أن هنا لا ينبغي أن طبيعة كل نوع منهما كانت (وماتزال) موضع خلاف بين علماء المالية العامة ، ولهذا فانا نجدهم قد ترددوا وهم يصعد تحديدها بين عدة معايير ، لعل من أكثرها ذبوعاً في الكتابات المالية تلك المعايير المتصلة بناتية من يقوم بالاشباع ، وبالشخص الذي يحس بالحاجة ويتكلف اشباعها ، أو حتى بالاحتكام إلى الملبسات والظروف التاريخية .

فقد اعتمد فريق أول من هؤلاء الكتاب في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث على طبيعة من يقوم بالاشباع ، بين النشاط الخاص الذي يهدف إلى اشباع الحاجات الخاصة ، والنشاط العام الذي يهدف إلى اشباع الحاجات العامة ، وانتهى هذا الفريق إلى تعريف الحاجات العامة بانها الحاجات التي تقوم السلطة العامة باشباعها عن طريق الاتفاق العام .

و-د- فريق - في تحديد نوعي الحاجات ، خاصة واعمده . على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة . فالحاجة تكون خاصة اذا كان الذي يحس بها أحد الافراد ، وتكون عامة اذا كانت الجماعه هي التي تشعر بها ، أى أن الحاجة الخاصة ، هي الحاجه المرديه ، والحاجة العامة هي الحاجة الجماعية .

ويرى فريق ثالث في التفرقة بين قسمي الحاجات اشار إليها على معيار اقتصادى . وهو ما يعرف « بقانون أقل مجهود » ، والذي ينصرف الى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة . فالفرد يسترشد ، وهو في سبيل اشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار . فهو لا يُقدم على اشباع حاجة اذا كان اشباعها يتطلب نفقة تكبر ما تحققه له من منفعة . أما اشباع الحاجات العامة فلا يفتضح ، في هذه الوجة من النظر ، لهذا المعيار ، اذ يكون على الدولة أن تقوم باشباع هذه الحاجات ، بصرف النظر عن هذه الموازنة بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود عليها .

ويدعم فريق رابع رأيه في التفرقة بين نوعي الحاجات بمعيار تاريخي . فيعتبر حاجات عامة تلك التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدى ، أى في نطاق فكرة المرافق العامة ، وهى بصفة أساسية الدفاع والأمن والعنالة .

غير أن المدقق في المعايير المتقدمة يستطيع أن يخلص في سر الى أنها لا تكفى لبيان التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة ، وبالتالي فانها تقصر عن بيان طبيعة الحاجة الضامة ومن ثم يظل النطاق الذى تمارس فيه الدولة نشاطها المالى في حاجة لمزيد من التحديد والاضبط . فالاعتماد على شخص القائم بالاشباع لا يلقى ضوفا على طبيعة الحاجات العامة ، ولذلك لا يمكن الاعتماد عليه في إجراء أية تفرقة مسبقة ، وقبل الإنفاق ، بين الحاجة العامة والحاجات الخاصة . ومن ناحية أخرى فإن المعيار الثالث (المستند على الشخص الذى يحس بالحاجة) لا يسلم هو الآخر من القصور . فهو وان ألقى ضوفا على طبيعة الحاجات العامة ، الا أنه يهيمه أن الاحساس بالحاجات العامة (الجماعية) انما يعم هو الآخر خلال أفراد الجماعة ، وعلى ذلك فإن هذا المعيار لا يصلح للتفرقة بين نوعي الحاجات ، كما يهيمه أيضاً أن بعض الحاجات التي تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة باشباعها ، بل تحرك الامر للنشاط الخاص وهو ما يجعل هذا المعيار غير كاف لتحديد الحاجات العامة . أما المعيار الثالث (المرتكز على قانون أقل مجهود) ، فمن الواضح وهو ينكر على الدولة قيامها بالموازنة بين النفقة وبين المنفعة ، بعيد عن الصواب . فالذى لا شك فيه ، انه اذا امتنع على الدولة أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة العامة التي تعود عليها بصفتها شخصا عاما ، الا أنه يظل عليها أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة الجماعية التي تعود على الجماعة ككل ، مع اعطاء المنفعة الجماعية مضمونا يتفق مع طبيعة دور الدولة ، هذا الدور الذى يمتد ليشمل الوظائف التقليدية لها ، وهى تلك التي تمثل

في إنباء على مرافق العامة . ويشمل أيضا إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي واستغلال الموارد المعطلة . فالمسألة الجماعية التي تهدف المنفعة العامة إلى تحقيقها تتكون من مجموع عناصر اقتصادية وسياسية واجتماعية معقدة . ومن هنا نخلص إلى أن إشباع الحاجات العامة يصعب . شأن إشباع الحاجات الخاصة ، للموازنة بين الفقرة والسفحة ، مع إعطاء المنفعة . فيما يخص الحاجات العامة ، مضمونها أوسع من مضمونها بالنسبة للحاجات الخاصة . حيث يتسع هذا المضمون ليشتمل على عناصر اقتصادية لا يمكن تقويمها بالقرود⁽¹⁾ .

وأخيرا فالمعيار المستند إلى التاريخ ، وهو رابع هذه المعايير لا يواجه إلا مرحلة من مراحل تطور الدولة ، وهي تلك التي تعرف بمرحلة الدولة الحارسة « L'Etat Gendarme » . أي مرحلة دولة المذهب الفردي الحر⁽²⁾ ، ويقصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخل « L'Etat interventionniste » . وهي تلك التي شهدت ازدياد الحاجات العامة ، والتي تهدف بالإضافة إلى القيام بالوظائف التقليدية ، إلى ضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي « Equilibre social et Economique » ؛ « Economic Equilibrium » . هذا فضلا عن قصوره عن مواجهة مرحلة « الدولة الاشتراكية » . وهي التي تقوم أساسا بالانتاج .

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

مما تقدم يتضح لنا أن مسألة تحديد طبيعة الحاجات العامة بالمقابل للحاجات الخاصة لا تخلو من صعوبة ، ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فواصل دقيقة . فإذا إستثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فإن جميع الحاجات الأخرى وتتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة ، وإشباع البعض الآخر قاصرا على الجهود الخاصة ، ولهذا فإنه لا يوجد بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في جميع الأحوال فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة .

فما يعتبر حاجة عامة في دولة ما وتتولى الهيئات العامة فيها أمر إشباعها ، قد تكون هذه العملية متروكة للجهود الخاصة في دولة أخرى ، وفي نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون في عصر مضى حاجة خاصة . وإذا انتهى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين نوعي الحاجات ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديدتها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولهذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات

العامة « على الحاجات التي تقوم بإشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات . هذا الاتجاه في تحديد نطاق الحاجات العامة بالنظر الى شخص من يقوم بالإشباع - ولو أنه لا يسلم من النقد - إلا أنه يتميز بالبساطة والواقعية في التطبيق ، على أن تُفهم الحاجة العامة التي تتولى الهيئات العامة إشباعها بالمفهوم الذي قدمناه للحاجات الجماعية بالمقابلة للحاجات الفردية . وتشمل الهيئات العامة جميع الهيئات والوحدات التي تمارس نشاطها في إطار هيكل الاقتصاد العام على النحو الذي سوف نشير الى فكرته الأساسية بعد قليل .

هنا يختلف نطاق الحاجات العامة (وبالتالي نطاق النفقات والإيرادات العامة) من دولة لأخرى ، وفي ذات الدولة من عصر لآخر تبعاً لتورها الذي يحدده النظام الاقتصادي والسياسي القائم فيها . وبصفة عامة ، فإن استقراء الفكر واستقصاء التطبيق في المجال المالي ليدل على أن ما يعتبر من الحاجات العامة في دولة من الدول ، إنما يتحدد أساساً بمعرفة السلطات الحاكمة فيها ، وهو تحديد يتم بدماء باختيار سياسي (Choix Politique) تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية قبل غيرها^(٧) ، وإن كان هذا التحديد لا يخلو التوصل الى قرار سياسي فيه من صعوبات وذلك بالنظر الى ان تحديد الحاجات العامة واختيارها يتم العديد من صور التنزاع بين الفرد والجماعة وبين الحاضر والمستقبل ، وبين الأفراد المستفيدين بذلك الجانب من الانتاج القومي المخصص للاستهلاك ، وبين الحاجات الشخصية والحاجات الموضوعية الأمر الذي ينبغي معه على السلطات الحاكمة القيام بتقرير هذه الحاجات الجماعية التي يؤدي إشباعها الى تحقيق نفع عام لحساب المجتمع بجميع طبقاته^(٧) . وما من شك في أن أسلوب معالجة هذه الصور من التنزاع يلقى الضوء على الاختلافات الجوهرية بين النظم الاقتصادية ، كما أنه يعتمد في تحقيقه على تدبير الوسائل اللازمة لإشباع هذه الحاجات ، وتلك مسألة تهمس عليها أولاً وأخيراً الاعتبارات الاقتصادية قبل غيرها من الاعتبارات وعلى الأخص فيما يتأخر للاقتصاد القومي من موارد بشرية ومادية وامكانيات فنية (تكنولوجية) للإفادة الاقتصادية من هذه الموارد .

(هـ) - نطاق الحاجات العامة موضع إهتمام المالية العامة و حدود النشاط المالي للدولة :

وإذا كان قد استبان لنا أن الأساس الذي يستند اليه تحديد الحاجات العامة هو القرار السياسي الذي توجهه السلطات الحاكمة في الدولة في الحدود المتقدمة ، فإنه ينبغي أن نتوقف هنا قليلاً لتفأمل في ظاهرة اتساع نطاق الحاجات العامة وانعكاساتها على النشاط المالي للدولة . هنا الاتساع وإن أمكن التصرُّه بتزايد المطلق مع تقدم المدينة وتطور الفلسفة التي تسيطر على المجتمعات الإنسانية ، فإنه مع ذلك لا يمكن الحديث في هذا الشأن عن اتجاه متسوي الأبعاد في مختلف التكوينات الاجتماعية وذلك بسبب التطورات المذهبية والواقعية التي

صرح على دور الدولة الاقتصادي وإنهت الى تعبير القيود على حريتها و تحديد الحاجات
عامه . وهو ما يعنى تحريك الحد التوسعى والتعصى سائنها الى ان يسمع لنعاق التند
١٠٤ - ج١

١ - فى مرحبه الدولة المحارسة التى تغيرت باحساس دور الدولة الاقتصادى وتقلص حجمه
بعد ارساء أسس التحول الصناعى و بدايه التطور الرأسمالى . تحد وظيفة الدولة خير تعبير
عنها و كتابات « آدم سميث » « Adam SMITH » (١٧٢٣ - ١٧٩٠) فى بحثه
الشهير عن طبيعة وأسباب ثروة الامم المشهور عام ١٧٧٦ . و هذا البحث يقصّر سميث هذه
الوظيفة على القيام بمهمة الدفاع الخارجى ، وتولى مسئولية الأمن الداخلى من خلال ما تقوم به
أجهزة القضاء والشرطة وما يشابهها والنهوض بالاعمال العامة والمنظمات اللازمة للجماعة
(الاشغال العامة) التى ليس من طبيعتها أن تغل دخلا يغطى نفقاتها ومن ثم يجمع الافراد
لهذا السبب عن الاتفاق عليها . وتمثل هذه الاعمال بصفة أساسية و القيام بما يلهو
لتسهيل التجارة و فى نشر التعليم و فى المحافظة على الصحة العامة ، حيث يشكل هذا الواجب
الاخمر ما يعرف و لفتنا الماضى بالاتفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية وان كان و
ذلك الوقت محدود النطاق بالنسبة الى الواجبين الآخرين^(١٨) .

٢ - وفى ظل « الدولة المتدخلة » التى صاحبت تطور طريقة الانتاج الرأسمالية وتغلفها و
أجزاء كثيرة من الاقتصاد العالمى ، واشتداد حدة الأزمات الاقتصادية - وهى تلك الأزمات
التى تعاقبت على دول النظام الرأسمالى والتى بلغت ذروتها و الكساد الكبير الذى حل هذه
الدول عام ١٩٢٩ - بدأت الدولة بمباشرة وظائف اقتصادية جديدة تخرجها عن النطاق
الذى لعبته و المرحلة السابقة كدولة حارسة ، مما كان له أثره و تزايد أهمية النشاط المالى
للدولة واتساع نطاقه . و هذه الظروف ظهر التحليل الكيبرى الخاص بمستوى العمالة و
الاقتصاد القومى مرتبطا بهذا الاتساع ، مما كان ليدوعه تأكيد للدور التدخلى للدولة و اطار
ما يعرف بالمالية الوظيفية أو المعوضة ، وان ظل نشاط الدولة المالى لا يقارن بمستوى نشاط
الافراد بسبب عظم الوزن النسبى للاقتصاد الخاص و هيكل الاقتصاد القومى بالمقارنة مع
« الاقتصاد العام » .

٣ - وعلى العكس من ذلك فان الدولة المنتجة (وهى دولة أكثر تدخلا من سابقتها وتمثل
الوضع السائد و الاقتصاديات الاشتراكية) تتمتع بدرجة أوسع و تمهدد الحاجات العامة .
فهى من ناحية سيطر على الجزء الأكبر من وسائل الانتاج وتدين بمسئولية معينة ترمى الى
تحقيقها و توجيه موارد جميعها لصالح المجتمع ككل مما يعطى للحاجات الجماعية أولوية على
الحاجات الفردية . كما أنها من ناحية أخرى تمتلك الوسائل العمالة لضمان التفصيل الذى
تقرره ، سواء بالنسبة للحاجات العامة و الحاضر أو المستقبل .

غير أنه يبقى أن ننبه هنا على الرغم من أن الدولة تتمتع بها سيطرة واسعة على وسائل اشباع الحاجات العامة ، فانها في توسعها في اشباع هذه الحاجات لا بد وأن تلتزم حدود اقتصادية معينة عليها مراعاتها حتى يُنتج النشاط المالى الذى يمونه به أثره في الوفاء على تحقيق الفع العام . هذه الحدود تكس أساسا في حدين جوهرين الأول . ويمثل في مراعاة الحد الأدنى للارام لمعيشة المواطنين ، اذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحية ، وكل مساس به يؤدي الى تدهور الانتاج وانخفاض الانتاجية . والثاني ، ويتجلى في ضرورة العمل على تحقيق التوازن بين التدفق المالى (أو النقدي) والتدفق الحقيقي (أو العيني) للسلع من ناحية أخرى ، وذلك حتى لا تعرض اقتصاديات الدول الاشتراكية - حالة قصور التنظيمات المالية في معالجة هذه الناحية - لأنواع مختلفة من التضخم تفض من الدخل الحقيقي للأفراد وتؤثر على توزيع الدخل فيها . على هذا الأيضاح ينسج نطاق النشاط المالى للدولة الاشتراكية بحكم مسئوليتها عن النشاط الاقتصادي في مجموعة ، وان كانت تمارس هذه المسئولية عن طريق التخطيط الشامل للاقتصاد القومى وما يستتبعه ذلك من تخطيط المظهر المالى لكافة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع على النحو الذى سنقف على بيانه فيما بعد .

٤ - أما عن الدولة التى لم تتخلص بعد (كليا أو جزئيا) من مظاهر التخلف ، وبغض النظر عن أسباب تخلفها ونوعية التخلف الذى تعاني منه ، فان المشكلة الأساسية التى تواجه الدولة في الاقتصاد التخلف تمثل أساسا في الخروج من حالة التخلف الاقتصادى والاجتماعى ، وهى مشكلة يرتبط حلها باحداث تغيرات هيكلية في كافة نواحي الاقتصاد القومى في فترة زمنية قصيرة نسبيا . هذه التغيرات ، أثبتت الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بما لا يدع مجالاً للشك ، عجز المشروع الفردى عن تحقيقها (لأسباب كثيرة لا نرى داعيا للدخول في تفاصيلها) وصلاحيه الدولة لتحمل مسئولية القيام بها^{١٩} . هنا يتسع دور الدولة ليشمل القيام بالتغيرات التنظيمية اللازمة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وكذلك بناء الأساس الصناعى ، وهو ما يعنى قيامها بالدور « الاستراتيجى » في « عملية التنمية » ويمتدح اتساع النشاط المالى لها .

ومن كافة ما تقدم بحثنا عن طبيعة الحاجات العامة ، فانه يمكننا أن نخلص الى أن هذه الحاجات هى الحاجات الجماعية التى لا تعنى فردا بذاته بل تعنى الجماعة بأسرها والتى ينتج عن اشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة تقدرها « السلطات الحاكمة » لحساب المجموع . وعلى الرغم من أن هناك اتجاها عاما نحو زيادة هذه الحاجات ، الا أن الدولة لا تتمتع بحرية مطلقة في تحديدها بل يتعين عليها مراعاة المقدرات والموارد الاقتصادية المتاحة فيها ، كما أنه يلزم أن يكون التوسع في نشاط الدولة مبنيا على كفاءة عالية تحقق أفضل ناتج

اجامى بأقل تكاليف . كذلك فان نطاق الحاجات العامة ، وبالتالي نطاق الاشباع العام
تمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة في حاسى النفقات والايادات العامة يتوقف على دور
لدولة الاقتصادى ، وهو يختلف من دولة الى أخرى ، بل وفي داخل الدولة الواحد من
فت الى آخر . حسب المذاهب الموجهة لنظمها الاقتصادية ، السياسية ، ونوعا لدرجة
نوعها .

المبحث الثانى

كيفية اشباع الدولة للحاجات العامة من خلال الاقتصاد العام^(١)

فلذا ما تمحدد النطاق الذى تملرس فيه الدولة نشاطها المالى من خلال ما تقدمناه من
ايضاحات عن الحاجات العامة ، فان هذا النشاط تقوم به الدولة بحكم مسؤوليتها عن
تحقيق الاشباع العام وهو ما يتطلب منها القيام بخدمات عامة ينهض بموجبها أساسا الاقتصاد
العام . ولهذا فانه من المناسب هنا أن نلقى بعض الضوء على ما يتطلبه القيام بهذه الخدمات
والافكر الموضحة لذاتها ، فلذا أوفينا على هذين المطلبين ، انتقلنا بعد ذلك الى التعريف
بالاقتصاد العام وهدوره في تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة والأسس المحددة لنطاقه
وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القومى .

(أ) - اشباع الحاجات العامة يتطلب القيام بخدمات عامة ينهض بموجبها أساسا
« الاقتصاد العام » :

يستبح تمديد نطاق الحاجات العامة ضرورة قيام الدولة بنشاط مالى يهدف الى اشباع
هذه الحاجات بمختلف أنواعها ، وهو الأمر الذى يقتضى من الدولة أن تخضع جزوا من
الاقتصاد القومى لسيطرتها ولقراراتها . هذا الجزء يتمثل فيما يعرف « بالقطاع العام »
Secteur Public; Public Sector حيث يختلف مسلك الدولة في تنظيم هيكله وتسييره
وصياغة أهدافه عما يملكه الافراد عادة بالنسبة للجزء المتبقى في متناول سيظرتهم من
الاقتصاد القومى ، مما دعى الى التمييز بين « الاقتصاد العام » و « الاقتصاد الخاص » .
وبنى هنا أن الاقتصاد العام يتحمل أساسا عبء توفير الخدمات العامة باعتباره يمثل
الجانب الاقتصادى والمالى للدولة وهي تباشر مهمة الاشباع العام ، وهو ما يتطلب منا أن
نعترف على التوالى الى الافكر الجوهرية المتعلقة بفكرتى الخدمات العامة والاقتصاد العام

غير أننا قبل التطرق لبيان ما يرتبط بهاتين الفكرتين من إيضاحات ، يجدر بنا أن نلاحظ أولاً بحسن أن نعيه منذ البداية حتى نحىء معرفتنا بكيفية اشباع الحاجات العامة حدو من القموض أو عدم الانضباط . فقيل الدولة باشباع حاجة عامة لا يعنى فى كل الاحوال ضرورة قيامها بانتاج ما يلزم لاشباعها من سلع وخدمات ، بل ينبغى أن يعمل معاه على أن السلع والخدمات اللازمة لاشباع هذه الحاجة تغطى من الإيرادات العامة . ولعل من أبرز الشواهد للتدليل على صحة ذلك ما هو ملاحظ من أن نهوض الدولة بواجبات مثل الدفاع والامن والتلميم والوقاية الصحية ، لا يحول دون تولى الاقتصاد الخاص (الافراد) بعض نواحي انتاج السلع اللازمة لاداء هذه الواجبات ، ولا يقتضى بالضرورة قيام وحدات الاقتصاد العام بانتاج السلع والخدمات اللازمة لاشباع هذه الحاجات . فهناك - والى حد كبير - استقلال نسى بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الانتاج العام ، وان كان هنا لا يقلل طبيعة الحال من حدوى الاحاطة النظرية بالاقتصاد العام ، فى هيكله وأهدافه والمبادئ الحاكمة لتسييره والاعتبارات المهددة لنطاقه ، بالنظر الى أن الواقع يؤكد دوره المتزايد فى تحقيق الاشباع العام ، وهو ما يجعل من دراسته له فى حد ذاته فائدة فى الاحاطة بالاصول العلمية المقررة بشأنه .

(ب) - ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام (الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك - أهمية الطريقة) :

يفرق علماء المالية العامة وهم بصدد تحديد ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام بين نوعين من الخدمات : الاول ، ويشمل ما يسمى بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة أو الانقسام ، والثانى ويعرف بالخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام . وهذا النوع الأخير يشبه الخدمات الخاصة كالخدمة التى يؤديها الطبيب للمريض والحامى لموكله فى قابلتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن لهذا الانتفاع ولأن الانتفاع بها ودفع ثمنها يحتمر ، ولو على الأقل من الناحية النظرية ، أمراً اختيارياً . ويعبر ذلك أنه لما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة خاصة فانه يمكنهم بالتالى أن يقدموا المنفعة التى تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها ومن الطبيعى أن تطالبهم الدولة بمقابل لها . هنا المقابل يطلق عليه أحياناً « رسم » وأحياناً أخرى « ثمن عام » على النحو الذى سورد ايضاحه بمناسبة الحديث عن الإيرادات العامة فى الموضوع المخصص له من هذه الدراسة . أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتصير بصفة عامة بأنه لا يمكن تجزئتها الى وحدات منفصلة ، ولهذا فانه يتعذر أن تكون قابلة للبيع .

يرجع عدم قابلية خدمة لخدمته في بعض الأحيان صعباً . فعلى خدمات لا يمكن تنظيمها ، لا القيام بها إلا ما ندر حينه كالتحذير ، والوقاية من الأمراض المعدية . هذه صفات من الخدمات لا يمكن جعلها فائدة للتجزئة دون أن يذهب معها . ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة سبباً . إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة . ودائمة من جهة أخرى . فالأمن مثلاً يسمى أن يكون عاماً أي شاملاً لجميع الأفراد بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل حمايتها جميع المقيمين على إقليمها وليس لأي فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه في عسى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، ولهذا فإن الأمن في مثالنا ينبغي أن يكون مستمراً . وأية استمراره ألا يشعر بحاجة إلى الحماية . يضاف إلى هذا السبب الفنى الذى يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب آخر أخلاقى ، وذلك بالنظر إلى أنه لا يسع أن تعرض خدمة الأمن للبيع أو المساومة . غير أن هناك خدمات ليس هناك ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الاخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادى . فمن المستطاع مثلاً معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر أو الطرق بعد مرات استعمالها ، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التى تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التى تحد أثمان الخدمات الخاصة ، ولذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسائل أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بها ، حيث تعتبر الضريبة « Tax ; Impôt » ، أهم هذه الوسائل ، وهى مساهمة اجبرية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة . وعنصر الاجبار على دفع الضريبة مستمد فى الاصل من امكانية الجبر على المجتمع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤدبها الهيئات العامة ، لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الاكراه .

(ج) - التعريف بمهية الاقتصاد العام وبلوره فى هيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة :

والخدمات العامة سواء ما كان منها يقبل التجزئة (أو الانقسام) أو لا ترد عليه هذه القابلية ، يتم اشباعها - وفى ضوء ما أوردناه من تحفظ بشأن الاستقلال النسبى بين نطاق الحاجات العامة والانتاج العام - بواسطة الدولة من خلال نشاطها المالى المنبعث عن الاقتصاد العام . « Public Economie » « Economie Publique » هذا الاقتصاد يمثل فى جوهره ذلك الجزء من الاقتصاد القومى الذى يهدف إلى تحقيق اشباع الحاجات

العامه ويشتمل على نشاط الدولة وجميع فرائدها وتقديراتها في ضوء ما يتمير به من صمات عامة تنضج في أهدافه ، ومظاهر تنظيمه وهيكله ، والمبادئ الموجهة له

١ - فيما يتعلق بأهداف الاقتصاد العام ، فانه يمكن معرفتها بمقارنتها بالاقتصاد الخاص . فمن المعروف أن الأخير يبحث عن النشاط الأكثر نفعاً للفرد في شكل نقدي أو يمكن تقويمه بالنقود . فعرضه الأساسي والحال ادن ، هو الانانية الاقتصادية . أما الاقتصاد العام ففهم في المقام الأول بالفائدة الاجتماعية القصوى التي تتضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الاشباع وباقل تكلفة ممكنة ، أي بالإتفاق بالوسيلة الأكثر نفعاً من الناحية الاجتماعية . ويزداد هذا الاختلاف في الهدف وضوحاً ، اذا نحن أمعنا النظر فيما يحدث بمناسبة اختيار الأفراد والدولة لوسائل الاشباع بالمقابل للحاجات الخاصة والعامه . وفي هذا الصدد فانه يتميز التفضيل المالي الذي تحرره الدولة في هذا الشأن ، عن « التفضيل الاقتصادي » الذي يهيج عليه الفرد ، وذلك نظراً لارتباط التفضيل الأول بالسياسة المالية للدولة وأداة تنفيذها الميزانية بجانبها الإيرادي (الإيرادات العامة) والائفاق (النفقات العامة) بعيداً عن فكرة النفع الخاص التي هي غاية التفضيل الاقتصادي .

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

أما من الناحية التنظيمية ، فان الضوابط التي يخضع لها الاقتصاد المتقدم في تسييره تختلف بحسب الشكل القانوني الذي يحكمه . فعندما يتعلق الأمر بمرافق للدولة المكونة للقطاع الحكومي بمعناه التقليدي الضيق وهي تؤدي خدمات عامة ، فان هذه المرافق تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الادارة العامة (حيث تظهر هنا مرافق الدولة بصفتها سلطات عامة) ومن ثم نسرى عليها أحكام القانون العام . « Droit Public , Public Law » أما عندما يكون بصدد مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لانتاج السلع والخدمات المادية (المشروعات العامة) فانها تخضع في تنظيمها وتسييرها ، لما نقرضه « القوانين » الاقتصادية الحاكمة للانتاج والتوزيع في ظل علم الاقتصاد من قواعد وأصول وبصفة

عامه فإنه يسمى ان يتم . حيه هذه العملية في ظل ما يعرفه « علم الادارة العامة » من صياغة . . . عندئذ ننعنى لأمر بالاقتصاد لعنه مفهومه لاسجى . حصح مع الاقتصاد فإنه يجب على الدولة ان سلوكها الاقتصادى أن يبره ما هو سائد في علم ادارة الاقتصاديه من أصل

٣ فاذا نحن انتقلنا الآن لبيان هيكل الاقتصاد العام والضوابط التي تصدر عنها الدولة في نشاطها المالى المتعلق به ، فاما نقرر نادى دى بدء أن الافكار المتعلقة بتحديد المعاصر المؤلفة لهذا الهيكل والمادى المهيمه على اداء الدولة لوظيفتها المالية بصده ، يعتبران من الامور التي خضعت لتطور كبير في الفكر المالى التقليدى والحديث ، حتى وقتنا الحاضر ، بحيث لم يستقر الامر عند حد منازعة الفكر المالى التقليدى فيما ذهب اليه ، بل أنه ما زال بشكل مجالا للدراسات متعددة تتردد أصدؤها بين الحين والآخر في الفكر المالى المعاصر (سواء تمثل هذا الفكر في جهود علماء المالية العامة والاقتصاد ، أو حتى تبلور من خلال جهود الهيئات الدولية والتي يأتي في مقدمتها هيئة الأمم المتحدة)^(١٢)

ففى وقت لم يكن دور الدولة الاقتصادى يراد له التوسع مع تغلغل المذاهب « الحرة » التي كانت تروج للحرية الاقتصادية مما يسهل الوقوف على مناه الزمنى في تاريخ الفكر الاقتصادى^(١٣) ، لم يكن « الاقتصاد العام » قد أصبح بعد ظاهرة ملموسة في حياة الدول بحيث يمكن أن يستحوذ على اهتمامات الباحثين ، وبالتالي فقد كانت فكرة الخدمات العامة في قابليتها للتجزئة أو إنفءاء هذه القابلية ، تمثل الشاغل لعلماء المالية العامة التقليديين في تحديد نوعيات المرافق المتولية لأمر الاشباع العام ، دور أن يطلع الحال مبلغ العناية بجميع هذه المرافق في اطار هيكل منمير ، له مكوناته ومبادؤه الخاصة فلفقد كان هؤلاء العلماء يطلقون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة « اسم الخدمات العامة الاساسيه » وعلى المرافق التي تقوم بها « المرافق العامة الأصلية » وهي خدمات لا يمكن في وجهة نظرهم أن يمهدها أصلا للجهود الخاصة (كالدفاع الخارجى وحفظ الأمر الداخلى) ، والأهلت الدولة بواجباتها الاساسية . أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، فقد كانوا يسمونها « الخدمات العامة الاضافية » وعلى المرافق التي تقوم بها اسم « المرافق العامة الاضافية » ، وهي خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ، ولكن الهيئات العامة تقوم بها اذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعى ذلك ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو تناقضت لقاء الخدمة التي تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الافراد بها .

هذا التقسيم للمرافق العامة بين أصلية وتبعية بالمقابل لنوعية الخدمة العامة المطلوبة القيام بها من حيث مدى قابليتها للانقسام أو عدمه لا يقدم لنا فكرة هيكلية متكاملة عن هذه

لمرافق في مكوناتها ومبادئ، تسييرها ، كما أنه لا ينسجم بالوصح ومن ثم يدعو بيانه .
الدخول في تفاصيل يختص بمجالها علم الإدارة العامة والقانون الإداري مما يرححنا لخصوص
فيها عن الموضوعات التي تدخل في صميم علم المالية العامة .

غير أن ما كان قد تغير الكثير من معالنه الآن . فقد هيأت الكثير من الظروف اللاحقة
السبيل أمام دراسة الاقتصاد العام على نحو أكثر تفصيلا واضطبا في العكر المالي
الحديث^(١١) ، وبالتالي فانه يتخفى علينا أن نسم وجهنا شطر هذه الظروف الجديدة
نستخلص منها ما نفيد منه في بيان هيكل الاقتصاد عمل البحث والمبادئ التي تحكم نشاط
الدولة المالي الخاص به . وحتى يتسنى لنا التعرف على هذين الأمرين ، فاننا نعتقد أن
الاسلوب المنطقي في نوال هذا المقصد ، على نحو يجمع بين البساطة في العرض والانساق
في الفكر ، ان نتحدد فيما يمكن أن نعتبره بمثابة نقطة انطلاق وموضع اتفاق في معظم
الكتابات المالية الحديثة . هذه النقطة تكمن في بيان المرافق (أو غيرها من المسميات)
المكونة للاقتصاد العام من خلال طبيعة النشاط الذي تقوم به الدول في عصرنا الراهن .
في هذا الصدد ، نجد أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدت الى ألا
يقصر نشاط الدولة على التسيير اليومي للقطاع الحكومي بالمعنى الضيق (اداء الخدمات
العامة التقليدية) بل ان نشاطها قد امتد ليشمل مجالات أخرى ، هي من صميم النشاط
الاقتصادي والانتاجي في ظل الدولة المنتجة في الدول الاشتراكية ، أو المتدخله بشكل أو
بآخر في كنف البلدان الرأسمالية .

وبوضع ما تقدم في الاعتبار ، فانه يمكننا أن نخلص الى وضع « تعريف عملي » تبرز
لنا من خلاله الجوانب الاساسية التي يتكون منها هيكل « الاقتصاد العام » والمبادئ
الموجهة لتوظيفه وهو بسبيل اشباع الحاجات العامة . على هذا يمكن أن نقرر ان الاقتصاد
العام يتمثل في ذلك الجزء الذي يحتله من الاقتصاد القومي الذي يعرف بالقطاع العام
بوحده الاقتصادية التي يرتكز تنظيمها على الملكية العامة لأدوات الانتاج وعلى ادارة هذه
الأدوات واستخدامها لتحقيق أهداف عامة (اشباع حاجات جماعية) ، وذلك بالإضافة
الى الوحدات المؤلفة للقطاع الحكومي التقليدي بمصنه الضيق ، ويشمل الوزارات والمصالح
والادارات القائمة بالانشطة التقليدية المتعلقة بأغراض الحكم ، والأغراض العامة عموما
مثل حماية الأفراد وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية لهم . ويتميز مملك القطاع
الحكومي التقليدي في مباشرته لنشاطه من أجل توفير الخدمات الداخلية في نطاقه ، بأن هذا
النشاط يتم عادة بعيدا عن جهاز السوق ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للوحدات الحكومية
التي تباشر الانشطة التقليدية كالأمم والقاع واقامة العدالة ولاتناج خدماتها في السوق بل

وبمرفها الدولة مجانا بمواضين ، أو مقال دفع رسم محددة غير مسنة لعلاقة تبادلية بين
الحكومة كمنح هذه الخدمات والمواطنين كمنتهلكين ها

ويبدو ذلك أيضا بالنسبة لوحدات القطاع العام الاقتصادية فهذه الوحدات وان كانت
تقدم أو تعرض انتاجها من سلع وخدمات مادية في السوق ، فانها لا تخضع لسائر قوانينه
الحاكمة « للمهارة » على النحو الذي تخضع له متيلاتها في القطاع الخاص^(١١) . وبعبارة
أخرى يفقد جهاز السوق ها كثيرا من وظائفه كمرشد لتوجيه النشاط الاقتصادي
للاقتصاد العام ، بل وتستطيع الدولة بما لها من سلطة اجبار اعاقه عمل قوى السوق
وتعديلها حسب أهدافها . وأخيرا فان القرارات التي تتخذ في الاقتصاد العام بمفهومه
السابق ، تعتبر قرارات سياسية . فتقرير القيام بالخدمات العامة في نطاقه لا يتم وفقا
لتوقعات الارباح كما يكشف عنها جهاز السوق ، ولكنه يتم بواسطة قرارات سياسية
وإدارية وعلى أساس الاهداف الاجتماعية المشتركة^(١٢) ، وبالمثل يتم تحديد الأثمان وحجم
الانتاج في المشروعات العامة على أساس موارنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية
والاجتماعية المختلفة ، ويتم ذلك بواسطة عملية سياسية .

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

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

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

تمثل الاسس التي يعتمد عليها هذا التحديد في مجموعة من الاعتبارات المتشابهة
لدرجة أنه يمكن اعتبار كل منها شرطا ونتيجة للأخرى . ولعل من أهم الاعتبارات المؤثرة
في هذا المجال ، نوعية النظام الاقتصادي الذي تطبقه الدولة ومدى ثقة الدولة في نفسها
وشعورها بثقة المواطنين بها . فمن المشاهد والمعلوم انه كلما التزمت الدولة بتطبيق النظام

الرأسمالي و أسسه ومقوماته المتعارف عليها في الاقتصاد المرسل أو الحر . كلما اقتصر نطاق الاقتصاد العام على حيز ضيق لا يخرج بالدولة كثيرا عن وظائفها التقليدية و تسيير المصالح الحكومية وما يلحق بها من مرافق علمية ، وكلما حاولت التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية و رادت منه طبيعا لما يسود النظام الاستراكي من أفكار ، كلما اشتمل القطاع العام فيها على وحدات انتاجية معاصرة و طبيعتها لوحدات النشاط التقليدي ، وبالتالي رادت نسبة الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي . ومن ناحية أخرى فان القدر الذي تستحوذ عليه الدولة من ثقة في كفاءتها الفنية والادارية ، يتوقف عليه مدى تدخلها ومد سلطانها على أوجه النشاط القومي الذي كان الأفراد يقومون بها لتأخذ على عاتقها القيام بها بدرجة يجب أن تكون على أسوأ الفروض مسلوية لما كانت المهوللات الفردية تقوم به من قبل . وبالمقابل كلما قلت هذه الثقة كلما قصرت الدولة نشاطها على وظائفها التقليدية من اداء خدمات مجانية أو شبه مجانية لا يقوم عليها الافراد عادة . فضلا عما تقدم ، فان شعور الدولة بثقة المواطنين بها يعتبر أمرا حيويا في هذا الصدد . فمن المعروف أن كل تدخل للدولة في شئون الافراد الاقتصادية أو الاجتماعية يمثل لديهم في أغلب الاحوال قيما على حريتهم وبالتالي . حتى يقبلوا مثل هذا التدخل في صالحهم - فانه يجب أن يتوافر لديهم الثقة في الدولة وانها لا تسعى إلا لما فيه خيرهم . فقل قدر هذه الثقة تستطيع الدولة اذا ما أرادت التدخل وتوسيع نطاق الاقتصاد العام بأن تكيف تدخلها : إما أن تقتصره على تدخل غير مباشر ، وتحولل أن تكسب ثقة مواطنيها عن طريق اثبات كفاءتها في ادارة القطاع العام فتدخل الاقتصاد العام كمنافس للاقتصاد الخاص فتزيد من أهمية المشروعات العامة التدخلية وتسمى الى انجاحها باعانتها بطريق مباشر أو غير مباشر . أما اذا تأكدت الدولة من ثقة الأفراد فيها ، فانها بذلك تتدخل تدخلًا صريحا وبمساعدا حق السيادة في ادخال ما تسمح به قدرتها من الاقتصاد الخاص في الاقتصاد العام . فلذا حافظت في الحالة الاخيرة على اقتصاد خاص لم تسمح امكانيات الاقتصاد العام باستيماه بعد ، فانها تحولل أن تنسق من سياستها حتى يسر كل من الاقتصاديين جنباً الى جنب^(١٧) . وبالطبع لا يتيسر للدولة ذلك إلا اذا تدخلت تدخلًا غير مباشر في الاقتصاد الخاص تستطيع بموجبه أن تتدخل في « ميكانيكته » ولكن مع الاحتفاظ به كقطاع خاص يتحمل مسؤوليته بنفسه .

أما عن كيفية تقدير أهمية الاقتصاد العام في مجموع الاقتصاد القومي ، فانه يمكننا في الواقع تقدير هذه الأهمية بأحد سبيلين رئيسيين : فإما أن نأخذ بعين الاعتبار المكتبة التي يحطها هذا الاقتصاد في الاقتصاد القومي ، أي من خلال الجزء الذي يمثل في النشاط الاقتصادي للمجتمع ، حيث تتحدد هذه الأهمية بواسطة مقدار النفقات التي يتطلبها

وسببها ان مجموع الدخل القومي (أو معرفة منه بواسطة الحساب في هذه الحسابات) متوسط الدخل القومي) ، واما أن نُفَعِدُ ثلث الأهمية في ضوء النتائج التي توصل اليها الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي . وأول ما يثور في هذا الشأن هو « ظاهرة » المعجزة طويلة الأجل الذي يتحقق بالتأثير المتبادل بين الاقتصاد العام والدخل القومي ، إذ من المفروض أن ينتج عن نشاط الاقتصاد العام زيادة في الدخل القومي ، مما يؤدي الى زيادة إمكانية الأخير في المساهمة في الموارد العامة وبالتالي تزيد فاعلية الاقتصاد العام وسنة أكبر . ويفسر ذلك بما هو معلوم من أن زيادة معدل فاعلية الاقتصاد العام عن معدل زيادة الموارد العامة ترجع الى أن من بين النفقات العامة نفقات ثابتة للتشغيل وهو ما يؤدي الى أن تنجح كل زيادة في الموارد العامة الى النفقات الانتاجية . وبالتالي ، وبفعل « مضاعف الاستثار » يزيد الدخل القومي بنسبة أكبر ، وعلى هذا فكلما زادت نسبة تزايد الدخل القومي ، كلما تهيأت الظروف المناسبة لتقوية فاعلية الاقتصاد العام .

المبحث الثالث

« مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة »

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

وبفراغنا من الموضوعات التي بشرها بحث الحاجات العامة وكيفية اشباعها ، يصبح السبيل الآن مهيأ لتميز الطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي من خلال الاقتصاد العام المكون لموضوع ماليتها العامة عن المجالات التي يمارس فيها الأفراد نشاطهم الاقتصادي بقصد اشباع حاجاتهم الخاصة ، وهو ما يخرج من دائرة اهتمامات هذا الاقتصاد ، ليدخل في نطاق الاقتصاد الخاص والمالية الخاصة . هذا التمييز يعتمد أساسا على بيان أهمية التفرقة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، ومواطن المقارنة في كل منهما ، وهي تبدو لدى دراستها في تغاير الهدف من القيام بالانفاق ، وفي اختلاف وسائلهما في الحصول على الإيرادات اللازمة لمقابلة نوعي الانفاق ، وأحيرا وليس آخرا ، في الأسلوب المتبع في أحداث الموازنة بين الكميات المالية (النفقات والإيرادات) في كل منهما .

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

من العرض المتقدم لمفهوم الحاجات العامة ودور الاقتصاد العام ممثلاً في وحدات القطاع العام المختلفة في تهيئة الخدمات العامة اللازمة للاشباع العام يتحدد لنا نطاق علم

المالية العامة بطريقة لا تدع مجالاً للحلظ بينه وبين نطاق المالية الخاصة . فعلم المالية العامة يختص ببحث الجانب المالى لنشاط الدولة بمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة ، بينما تختص المالية الخاصة - والتي تنصرف أساساً الى مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها ، أو عبارة أخرى مالية القطاع الخاص من الاقتصاد القومى . يبحث هذا الجانب من نشاط الأفراد سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين . وقد ترتب على اختلاف أوجه طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة في أوجه ثلاثة رئيسية تتصل بالهدف من القيام بالانفاق ، وبالوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذا الانفاق ، وأخيراً في كيفية الوصول الى موازنة النفقات مع الإيرادات .

(ب) تهاير الهدف من القيام بالانفاق في مجال المالية العامة والمالية الخاصة :

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

ويترتب على اختلاف الهدف من الانفاق بين النشاط الخاص والنشاط العام ، أن يختلف معيار الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما . فمقياس نجاح النشاط الخاص أن يكون معامل الاستغلال في لغة المحاسبة أقل من الواحد الصحيح^(٢٠) . أما معيار نجاح النشاط العام ، فما عدا المشروعات الانتاجية ذات الطابع الاقتصادى التي تستهدف الربح^(٢١) ، فهو أن تحدث النفقات العامة بمختلف بنودها الآثار السياسية والاقتصادية والمالية المرسومة سلفاً ، والتي تختلف بطبيعة الحال من دولة الى أخرى بحسب النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى السائد في الدولة ، والسياسة الاقتصادية والمالية المطبقة بها .

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

كذلك ، فإن الوسائل المتبعة في الحصول على إيراد نقائه لأغراض مختلفة في السنوات الخاص عنها في النشاط العام . فالمشروعات الخاصة تحصل على إيرادها بطريقة احتياطية ، أن بالاتفاق (تعاقدي أو إرادي) ، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للمؤجلة والأفراد . لكن الدولة تتمتع بسلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة ، باعتبارها سلطة سياسية مما يمكنها من اتباع وسائل معينة في الحصول على إيراداتها لا يستطيع الشاخص الخاص اتباعها كالضرائب والرسوم والأصدار النقدي وعقد القروض الداخلية والخارجية ، بل وإلى مصادر بعض السلع أو الممتلكات الخاصة والاستيلاء عليها في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية . إلا أن هذا لا يمنع من أن الدولة قد تحصل على إيراد لها باتباع نفس الوسائل التي يتبعها النشاط الخاص ، ويحتل ذلك على الأخص فيما يتعلق بالمشروعات الاقتصادية المختلفة التي تنشئها الدولة إلى جانب المشروعات الخاصة ، والتي تسرى عليها طرق الإدارة والقواعد الفنية السارية على هذه المشروعات الأخيرة .

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

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

أما الدولة في المالية العامة التقليدية فإنها تقوم أولاً بتقدير النفقات التي يتعين إنفاقها لتسيير المرافق والمشروعات العامة المنتجة للخدمات والسلع اللازمة للإشباع العام وتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية ، ثم تقوم بعد ذلك بتقرير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تلبية الإيرادات للنفقات . وينسب الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بتهدئة الضرائب أو إنقاصها ، وإيراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد . وعلى

العكس من ذلك فإن نفقاتها ضرورية ولا يمكن التحلور عنها ، اذ يجب ان تعمل المرافق العامة لاتصالها بالصالح العام ، فايرادات الدولة محددة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معيه حسيه . ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقا للنفقات^(١٢٢) . أما المالية العامة الحديثة ، فلا تصرف لتمكين التوسع في الإيرادات أو التضييق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها آثار اقتصادية واجتماعية يبنى مراعاتها في جد ذاتها ، لا الاقتصار على الساحة المالية فحسب . هدفها يتعلق بالإيرادات . أما فيما يتعلق بالنفقات ، فليست لها كلها طابع الضرورة والشمول ، بل أن لزيادتها هي الأخرى ، آتلا للاقتصادية واجتماعية يبنى مراعاتها في حد ذاتها . والخاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التي تهتم الدولة بتحقيقها بواسطة سياساتها المتعلقة بالميزانية . فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقا لاهد الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها في بعض ، فقد يترتب على إنقاص النفقات نقص في الإيرادات ، ولذا يبنى عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل^(١٢٣) .

وصفة عامة ، فإن الاختلاف في كيفية وأسلوب أحداث الميزانية بين نوعي المالية يعود أساسا الى أن الدخل الخاص (في المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد ، هنا خلاف دخل الدولة (في المالية العامة) الذي تتمتع الدولة بشأن الحصول عليه - ولو من الساحة النظرية على الأقل - بسلطات مالية وتقديرية واسعة . وليس معنى اتساع نطاق هذه السلطات أن قدرة الدولة على زيادة إيراداتها لا تحددها حدود ، بل انها تتوقف أساسا على ما يسمى « بالمقدرة المالية القومية » ، الأمر الذي يلزم معه مراعاة مختلف الظروف التي يمر بها اقتصاد كل دولة ، ودراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لكل إجراء يراد اتخاذه ، فتقادها لما قد يترتب عليه حال صدوره عن دراسة غير كافية من آثار غير مواتية بالنسبة للاقتصاد القومي حال صدوره عن غير دراسة كافية .

المواضي (مراجع وتعليقات)

(١) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت اعرجوب : « امامه علمه » (١٠٢٣ الأول) (تقدمه من ص ٣ من ٣٢ ، وأستاذنا البرحوم الدكتور محمود رياض عصفه - من ص ٣ من ٨) ، والأساد الدكتور رياض الشح (المالية العامة) دراسة الاقتصاد العام امثال في الرأسمالية والأشتركية (من ٣ من ٥) ، والأستاذين الدكتور بركات والدكتور دار في مؤامهما عن « مبادئ الاقتصاد العام » (من ٢٧٩ من ٢٨٨) .
وبالتعين الفرنسية والانجليزية على التوالي :

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

(٢) راجع في ذلك على سبيل المثال :

Raymond BARRÉ Economie politique Tonel (PP 1-22) , Paris, P.U.F. 1963 (PP. 1-22)

(٣) لا يلزم اطلاق وصف الصومية كمرادف « للجماعة » من النقد في بعض الاحياء ، وذلك على اعتبار ان ما هو علم Public أشمل مما هو جماعي (Collectif) ومع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النقد ، فلنا لا نرى بأساً من الاستمرار في استخدامها كمرادفين ادا روعي أن اعتبار ما هو عام أو جماعي لا يخضع لمعيار علمي منضبط وانما يعتمد أساسا على تفضيلات سياسية (أو سيادية) أكثر منها علمية .

(٤) سوف نرداد هذه النقطة وضوحا عندما نتناول المبدأ المترفة بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف من الاتفاق ومعيار الحكم على فاعليته .

(٥) - والذي داع فيها شعار « دعه يعمل دعه يمر » Laissez faire - Laissez passer الذي روج له أنصار هذا المذهب من الطبيعيين « الليبراليين » - ومن جاء بعدهم من الاقتصاديين التقليديين ويميلون الأخذ بملهب الحرية الاقتصادية .

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

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

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

(٨) عند الإشارة هنا إلى أن جوهر هذه الأوصاف في مفهوم «د» حسب «ب» يتصل في حمانه «ب» من جهة الفردية «د» أي عنوان داخل

(٩) من خلال المشروع «المشروع العام» ويخص توافق مقومات الأمانة لحاجته

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

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

(١١) - ويختلف الاقتصاد العام في هذا الشأن احتلاما حذرهما عن الاقتصاد الخاص . فهذا الأخير يقوم على أساس الملكية الفردية (أو الخاصة) لوسائل الإنتاج ، ومن ثم فإن القطاع الخاص يتكون من العديد من المشروعات التي تخضع في تنظيمها وإدارتها لأدرات متعدة . فهو قطاع يسوده التنافس ويباشر نشاطه في ظل جهاز السوق ، ويعمل وفقا لأهدافه بقصد الربح .

(١٢) - من ذلك وعلى سبيل المثال أنظر المعايير المستخدمة بمقرضا في هذا الشأن في الدراسة الصادرة عنها من :

C.N.U : *Manuel de classification Economique et fonctionnelle des operations de l'Etat*, New-york, 1957 .

(١٣) - راجع في ذلك بصفة خاصة :

Henry DENIS : *Histoire*

de la pensée économique . (PP. 91-230) , et André PIETRE; *Pensée Economique et théories contemporaines*, (PP. 54 - 157) .

(١٤) نتيجة لتصور دور الدولة الاقتصادية وإنساح نطاق التداخل في الاقتصاد القومي . هو :
في ظاهرة انه انفراد للقطاع العام وعلى الأخص في الفترة التي أعقبت الحرب العامة الثانية . أنظر في
مجلس ذلك أمانة مأخوذة من الدول الرأسمالية والاشتراكية :

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

(١٥) على أن ذلك يعني ألا يفهم منه ان الدولة كمنجها لا تأخذ في الاعتبار ردود فعل الطلب .
ولكن المقصود به ان نشاطها لا يتخضع لتوجه قوى العرض والطلب بعبء تحقيق الربح فقط ، بل ان هذا
النشاط يتحدد تبعاً للهدف الاساسي وهو اشباع الحاجات العامة .

(١٦) - على ألا يغيب عن الأذهان ، أهم وسائل اشباع الحاجات العامة ، تعتبر مسألة ذات طابع اقتصادي
تعتمد على الامكانيات والموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع .

(١٧) - تجلر الإشارة هنا الى أن معظم المؤسسات الحديثة تعرف تجلور كل من الاقتصاديون العام والمخاص
بل وتماهشهما (مرحلياً أو بصفة دائمة) لاسباب متعددة (تختلف من مجتمع لآخر) وبسبب متقلبة من
دولة الى أخرى . أنظر هذا الموضوع :

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

(١٨) - في المقابلة بين نوعي المالية العامة راجع الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق
(ص ٣٠ - ص ٣٤) والدكاترة عبد المعصم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس الطريق : « المالية
العامة » (ص ١٥ - ص ١٦) ، والدكتور خططر شلبي « العلوم المالية » - الجزء الأول الموازنة
(ص ٩ - ص ١١) وبالفرنسية والانجليزية على التوالي أنظر :

Louis TROTABAS : op. cit (PP. 15-17) et Paul Marie GAUDEMET, op.cit (17-19) Hug
DALTON : Principles of public Finance (PP. 12-16) Earl R. ROLPH : « The Theory of
Fiscal Economies » (2 - Government Ends Versus Private Ends, PP. 20-37)

(١٩) - ويتجل هذا المسلك من جانب الدولة بدرجة أكبر من الاقتصاديات الاشتراكية عن
الاقتصاديات الرأسمالية . أنظر في تفصيل ذلك كتابنا في « الاقتصاد الاشتراكي » ص ٨٩ - ص ٩١ ،
ص ١٢٧ - ص ١٤١ .

(٢٠) - وبغني ذلك ان جانب « الأصول » في المشروعات الانتاجية والذي يشتمل على قيمة منتجات
السلع والخدمات التي يبيها كل مشروع أكبر من جانب « المخصص » ، أي مختلف تكاليف الانتاج التي
يتحملها ، حيث يعتبر الفرق بين الأصول والمخصص ربحاً للمشروع . « وبغني خارج قسمة المخصص
على الأصول » ، عامل الاستغلال وهو يرمز الى النفقات اللازمة للحصول على منتجات قيمتها وحدة
من النقود .

(٢١) سواء كانت هذه المشروعات صاعية أم رراعية أو تجاربه أو حتى مشروعات مانه

(٢٢) وتفسر هذه النبة أولوية دراسة المققات على الإيرادات في مجال البحث عن عاصه امانه العامة .

(٢٣) - أنظر في ذلك ، أمثالنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية ، « موجز في المالية العامة » ، ص ٤٦٤ و ص ٤٦٥

الفصل الثاني

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة
كتعبير عن النشاط المالي للدولة ..

تمهيد : بعد وقفنا على طبيعة الحاجات العامة وكيفية اشباعها في الفصل السابق ، أمكن لنا الاحاطة بالنطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي وهي تتول مسئولية تحقيق الاشباع العام من خلال القيام بتدخلات عامة ينهض بمثلها أساسا الاقتصاد العام . هذا النشاط في صورته المنظمة يمثل الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وحتى نزيد هذه الظاهرة وضوحا ، فانه يجبر بنا أن نحللها الى عناصرها المختلفة ، وأن نقف على طبيعتها ، فاذا ما فرغنا من هذين الأمرين ، انتقلنا الى بيان صلتها بغيرها من العلوم الاجتماعية . وحتى تكتمل لنا الاحاطة السوية بهذه المسائل ، فاننا نخصص لبيان كل واحدة منها مبحثا موجزا قائما بذاته من المباحث الثلاثة الآتية وذلك على النحو التالي :

« المبحث الأول »

« العناصر المؤلفة للظاهرة المالية »

(الكميات المالية وموازنتها العامة)⁽¹⁾

تحلل الظاهرة المالية *Le Phénomène Financier* لدى كتاب المالية العامة الى ثلاثة عناصر ، الأول والثاني منها يتصلان بالكميات المالية اللازمة لاداء الوظيفة المالية « *La Fonction Financière ; Financial Function* » للدولة ، أو تمويل متطلبات هذا الاداء وتقصد بذلك النفقات والإيرادات العامة ، وثالثها يتعلق بالأطر التنظيمي لهذه الكميات المالية ، ويسمى بالميزانية العامة . (ميزانية الدولة ، أو الموازنة العامة) . وفيما يلي فاننا نخص كل عنصر من هذه العناصر المتقدمة بكلمة موجزة توضح مضمونه ومحتله قبل أن تكون القواعد المنظمة للفن المالي لهذه العناصر موضوع دراستنا الرئيسي في الأبواب التالية .

(أ) النفقات العامة (الاموال اللازمة لتحقيق الاشباع العام اللازم لسد الحاجات العامة):

عرفنا من دراستنا للحاجات العامة (أو الجماعية) ان هذه الحاجات احاد في الإيراد مع ازدياد درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومع ازدياد الرعايا الاصلاحية والاشتراكية . وواضح ان على الدولة في سبيل القيام باشباع هذه الحاجات أن تقوم بقدر معين من النفقات العامة « Dépenses Publiques; Public Expenditures » لانتاج (أو لشراء) السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الاشباع ، كما أن عليها أن تقوم بتوزيع دخول محمولة اجتماعية لمساعدة الطبقات الفقيرة والضعيفة اقتصاديا وذلك بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل القومي بالنسبة لهذه الطبقات ، وفي النهاية احداث عدالة أكثر في توزيع الدخل . (ومن أمثلة هذه الدخول ، الاعانات المختلفة لمواجهة حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة) . هذه العدالة التوزيعية تتم عادة باجراءات لاحقة لتوزيع الدخل في الرأسمالية ، و باجراءات سابقة في الاشتراكية ، وذلك بالنظر لاختلاف موقف الشخص المسيطر على ملكية وسائل الانتاج ، الرأسمال الفرد في الحالة الأولى ، والدولة ممثلة للمجتمع في الحالة الثانية⁽¹⁾ . وكذلك قد تقوم الدولة بتوزيع « دخول محمولة اقتصادية » لتحقيق العائد من الأغراض الاقتصادية . (كالاغانات المقدمة لبعض المشروعات بهدف حثها على زيادة الانتاج ، أو لتخفيض أثمان منتجاتها رغبة في زيادة الاستهلاك) . كذلك فان على الدولة أن تنفق على اقامة المشروعات العامة وعلى تشغيلها ، الإمبر الذي يختلف نطاقه في الدول « الرأسمالية » عنه في الدول « الاشتراكية » على نحو ما أوضحنا من قبل . ومؤدى كل ما تقدم ، ان على الدولة وهي تواجه مشكلة اشباع الحاجات العامة ، أن تقوم بأنواع مختلفة من النفقات ، (حيث يتم ذلك أساسا وعلى ما سنرى أيضا بالنسبة للإيرادات العامة في صورة تقديمية ، إذ أن الشكل العيني للنفقات العامة لا يمتثل أن يكون شكلا استثنائيا نادرًا ، بل وبصطدم في كثير من الاحيان مع الكثير من الاحتمالات القيمة المتوصل إليها في المجتمع ، ومن ثم يجب أن يقتصر على الضرورات المحررة له والا يمتد حدودها) ، يختلف مفعلا تماما للفلسفة التي تدبر بها ، والدور الذي تقوم به بالتطبيق للنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها .

(ب) - الإيرادات العامة (مصادر تمويل النشاط المثل للإقتصاد العام) :

يقضى القيام بالنفقات العامة بتدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها ، وبم ذلك باد

تقتطع الدولة جزءا من الناتج القومي النقدي ، وجزءا من عوامل الانتاج ايجابية أيضا والتي تمثل بصفة أساسية (بعيدا عن الخلافات المذهبية) في العمل والطبيعة ورأس المال وتحصل الدولة على هذه الموارد أو الإيرادات أساسا من الدخل القومي (في حدود ما تسمح به المقدرة أو الطاقة المالية القومية) ، أو من الخارج عمدا سواء كإذنية همد الطاقة لمواجهة كافة متطلبات الاتفاق العام . ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة « Recettes Publiques; Public Revenues » في العصر الحديث وتوسعت أساليبها واختلف طبيعتها نعا لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة والهادف منها ، ولهذا فقد حفلت الكتابات المالية بالعديد من التقسيمات العلمية لموارد الدولة نعا لضوابط ومعايير شتى . ودون أن نشغل هنا باستعراض مختلف هذه التقسيمات وأنواعها فإننا نكتفى بالإشارة هنا ، وبغض النظر عن المصدر المكاني للإيرادات العامة ، الى ان الجانب الاعظم من هذه الإيرادات يستمد في المعتاد من ثلاث مصادر أساسية في مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة لهذه المصادر والتي ستقف على تفصيلات القواعد المنظمة لها في الباب الثالث من دراستنا الحالية ، هي : « فائض الاقتصاد العام » (ويعطى أصلا إيرادات الدولة من اللومين العام بصوره المختلفة العقارية والصناعية والتجارية والمالية) ، ويمكن أن نلحق بهذا المصدر الاساسي « الرسوم » ، فهي وان كانت « ذات طبيعة سيادية » الآ انها حين تستأديها الدولة في مقابل الخدمات العامة التي يقوم بها الاقتصاد العام بمفهومه التقليدي لا تعتبر من قبل الإيرادات الا حيث تحقق وحدات هذا الاقتصاد فائض ايجابي ، بين تكلفة الخدمة موضوع الرسم ، والعائد منها (أي مقابلها النقدي) ، وسوف تزداد فكرة هذا الالحاق وضوحا عند دراسة فائض الاقتصاد العام ضمن مصادر الإيرادات العامة للدولة ، « والموارد السيادية » (وأهمها على الاطلاق ، الضرائب) ، وأخيرا وليس آخرا ، « الموارد الائتمانية » (وعلى الاخص القروض العامة) .

(ج) - الميزانية العامة : (الهان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي) :
ومن النفقات العامة (أو نفقات الاقتصاد العام بمراقفه التقليدية والاقتصادية) ، والإيرادات العامة (أو مصادر تمويل الاقتصاد العام) تتكون الميزانية العامة ، أو ميزانية الدولة « Le Budget d'Etat; The State Eudget » وهي عبارة عن تنظيم مالي يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية . وبعبارة أخرى ، فالميزانية في معناها الدقيق ، تتكون من التفاصيل المتعلقة بمختلف أنواع الإيرادات (وبصفة خاصة الضرائب) ومختلف أنواع النفقات التي تتقدم السلطة التنفيذية (الحكومة) باقتراحها الى السلطة التشريعية (ممثلة في المجالس النيابية) .

والحال على ما تقدم ، فإنه يمكن النظر الى الميزانية العامة على أنها بمثابة بيان آثار للاقتصاد العلم وعلاقته بالاقتصاد القومي . ويعتبر هذا البيان بمثابة « خطة مالية » تظهر في وثيقة الميزانية ، التي هي تقدير تفصيلي لارادات ونفقات الدولة لفترة مقلدة . وهي سنة في المعتاد .

ومن المفيد أن تنبه هنا الى ان تغير دور الدولة الاقتصادي وتفاوت نطاقه بين الضيق والانتاع لا يعنى بالضرورة تغير حجم الميزانية بين الصغر والكبر ، اذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة ، وإنما يتوقف أيضا على حجم الاقتصاد القومي . فكل افتراض عدم تغير نطاق هذا الدور من حيث أنواع النشاط المكونة له ، فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي الى كبر حجم ميزانية الدولة ، اذ يزيد انفالها ، وبالتالي ايراداتها ، حتى مع بقاء عدد الأنشطة الاقتصادية التي تقوم به على حاله .

وإذا كان المفهوم المتقدم للميزانية العامة تلتقى فيه ميزانية الدولة في الاقتصاد الاشتراكي مع ميزانيتها في الاقتصاد « الرأسمالي » من حيث كونها تمثل حسابا يجمع بين ايرادات الدولة ونفقاتها للفترة المشار إليها ، وإنما تستهدف تحويل جزء من الموارد القومية من جانب الى آخر من جوانب الاقتصاد القومي وفقا لما تتخذه الحكومة من قرارات في هذا الشأن ، فإن ميزانية الاقتصاد الاول تكسب أهمية كبرى ومنتيزة ، تفوق كثيرا أهميتها في الاقتصاد الاخير⁽³⁾ . وليس أدل على ذلك من أن ايرادات الدولة الاشتراكية ، والتي تظهر في ميزانيتها تبلغ حوالى نصف الدخل القومي . وتنبع هذه الأهمية لميزانية الدولة في الاقتصاد الاشتراكي من أنها تعتبر الخطة المالية التي تنعكس فيها العلاقات الاقتصادية المعينة التي تميز هذا الاقتصاد وبصفة خاصة الملكية الاشتراكية لوسائل الانتاج الأساسية في المجتمع . ففى هذا الصدد تنعكس موارد الميزانية ونفقاتها مدى ارتباطها بفروع الاقتصاد القومي ومدى تأثيرها وتأثرها بها ، إذ انها تستمد ايراداتها أساسا من نتاج نشاط القطاع الاشتراكي ثم من المشروعات العامة والجمعيات التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان . وهكذا ترتبط بميزانية الدولة بكافة الفروع الانتاجية للقطاع الاشتراكي وتحدو بالتالى ميزانية الاقتصاد القومي بأكمله . ولقد كان لكل ذلك آثاره الهامة ، في النظر الى « الميزانية الاشتراكية » على أنها أدلة رئيسية لتكوين الموارد المركبة واستخدامها في النمو المخطط للاقتصاد الاشتراكي⁽⁴⁾ ، هنا فضلا عن دورها في تسييره نتيجة لاطلاع الدولة بدور المنظم الاقتصادي في الاقتصاد العلم . ولقد ترتب على ذلك آثار مصددة بالنسبة لهيكل ميزانية الدولة ومكوناته في الاقتصاديات الاشتراكية بالمقارنة

مع الاقتصاديات الرأسمالية . وهو الأمر الذى تحل بصفة خاصة في اقتصاديات الإيرادات والنفقات العامة والأجرامات التى تسبب في خفض الميراثية ، سعياً . . . ما يتطلب بيانه اجراء دراسة مقارنة للميراثيات العامة في النعمه الماله اعلمه

وبالالم بما تقدم من نقاط بشأن النفقات العامة والإيرادات العامة والمقابلة بينهما من خلال ميزانية الدولة ، تتطور لما فكره عن عناصر الثلاثة المكونة للظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة . وبداخل هذه الظاهرة و الحساب ، فاننا نتابع مسيرتنا لتعرف على طبيعتها الاقتصادية مع بيان ما يترتب عليها من آثار في مجال التحليل الاقتصادي والمالى .

« المبحث الثاني »

« الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية »

« بيان أثرها في مجال التحليل الاقتصادي والمالى (١) »

الآن وقد استبان لنا من المبحث السابق العناصر المؤلفة للظاهرة المالية فاننا نتابع حديثنا عنها لنحدد طبيعتها . هنا نجد ان موقف الاقتصاديين التقليديين من هذا الموضوع لا يختلف عن موقف المحدثين في نقطة الانطلاق ، وهو التسليم بالطبيعة الاقتصادية لهذه الظاهرة ، وان كان اسلوب التحليل بشأنها قد اختلف في كل منها . لهذا فاننا نتوقف قليلا لترى موقف كل من الفريقين من هذه المشكلة ، ثم نتابع بعد ذلك مسيرتنا وفقا للتحليل المالى الحديث لنقف على العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية من خلال الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية . ولرى الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية في مجال التحليل المالى والسياسة المالية .

(أ) موقف الاقتصاديين التقليديين والمحدثين في دراسة الظاهرة المالية

حظيت الظاهرة المالية في مختلف جوانبها باهتمام الاقتصاديين منذ زمن طويل على حد سواء. أنها تكون لديهم في حقيقتها ظاهرة اقتصادية . « Phenomène Economique » . فذهبوا إلى هذه الحقيقة رواد المدرسة التقليدية وخاصة آدم سميث « A. Smith » وديفيد ريكاردو « D. Ricardo » وجون ستيوارت ميل « J.S. Mill » وإن كان يلاحظ على كتابات هؤلاء الكتاب أنهم لم يلمحوا إلى التفرقة بين ما هو مالى وما هو اقتصادى . فجاءت أفكارهم عن المالية العامة جزءا غير منفصل عن الاقتصاد السياسى . يدل على هذا المسلك الجزء الذى خصصه سميث لدراسة موضوع موارد الدولة (القسم الخاص) فى بحثه المشهور عن « طبيعة وأسباب ثروة الأمم » . وكتاب ريكاردو الرئيسى الذى وضعه فى « أصول الاقتصاد السياسى » لدراسة نظريات الضرائب . ولقد ترتب على عدم الفصل بين الدراسات المالية والدراسات الاقتصادية أن أخضع التقليديون المالية العامة ، وهى ما اعتادوا أن يعبروا عنه أيضا بالاقتصاد العام - وإن كان هذا التعبير لا يتقابل مع ما أصبح عليه مفهوم الاقتصاد العام فى وقتنا الحاضر للأسباب والايضاحات التى أشرنا إليها من قبل فى صدد تطور الأفكار المتعلقة به أو من خلال التعريف به وعلى الأخص فى هيكله وأهدافه - للقواعد التى تحكم « الاقتصاد الخاص » ، (وبالذات القواعد التى تحكم اقتصاد الفرد والمشروع الخاص) ، وبذلك احتلقت الدراسة المالية بالدراسات الاقتصادية .

وبالرغم مما أثبتته التحليل الاقتصادى اللاحق من قصور منطق التقليديين فى إخضاع المالية العامة لقواعد المالية الخاصة - أى لاقتصاديات المشروع الخاص - وذلك بالنظر للفروق المتعددة التى سبق أن وقفنا عليها عند الحديث عن المالىتين العامة والخاصة ، ومن قبل لدى المقابلة بين كل من الاقتصاديين العام والخاص ، هذا فضلا عن اختلاف طبيعة الدولة ودورها عن طبيعة الفرد وسلطته - فإن المنطق التقليدى ليظل صحيحا فى الأساس الذى همتد إليه ، وهو اعتبار الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية . فخطأ التقليديين لا يكمن فى نقطة الانطلاق ، « وإنما يعود بصفة أساسية الى إخضاعهم الاقتصاد القومى والمالية العامة للتحليل الجزئى أى لمقتضيات المشروع الخاص » . لذلك فإن النظرية الحديثة ، وهى تسلم بالطبيعة الاقتصادية للظاهرة محل البحث تنكر التحليل الجزئى (أو الوحدى Micro) سواء بالنسبة للكميات المالية أم بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية ، وتخضع الاثنين لتحليل إقتصادى كلى أو جمعى⁽¹⁾ . لذلك يمكن القول ان النظرية الحديثة قد قوت الاتجاه الذى بدأ عند التقليديين ، والذى تمثل فى عدم الفصل بين الظواهر المالية والظواهر

الاقتصادية ، وان كانت النظرية الحديثة قد عبرت من طبيعة التحليل الذى نخضع له هذه الظواهر ، فاستبدلت التحليل الكلى بالتحليل الجزئى

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

والكميات المالية (النفقات والايرادات العامة) منظورا اليها من خلال التحليل الكلى ككميات اقتصادية تؤثر فى الاقتصاد القومى وتنتأثر به^(١٧) ، وهو ما يعنى علاقة تبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية ، أى بين الدورة الاقتصادية « Circuit Economique » وهى ما نعرف هنا « بدورة الدخل القومى » ، (الناتج القومى الاجمالى ضمن السوق + دخول عوامل الانتاج + الانفاق القومى الاجمالى) ، والدورة المالية « Circuit Financier » (الايرادات والنفقات العامة) . فالايرادات العامة تقطع من الكميات الاقتصادية (وهى الناتج القومى ودخول عوامل الانتاج والانفاق القومى) ، ثم انها تعود فتندمج من جديد فى الدورة الاقتصادية ، وذلك عن طريق الانفاق العام الذى يشكل جزءا من الانفاق القومى الاجمالى والذى يسهم بدوره فى خلق الناتج القومى ، وفى خلق دخول عوامل الانتاج . وهكذا فان الدورة المالية ترتبط ارتباطا وثيقا بالدورة الاقتصادية بالنظر الى ان الاولى تستمد كمياتها من هذه الاخيرة ، ثم انها تعود فتدفع اليها هذه الكميات من جديد . وهنا تتضح مسئولية السياسة المالية « Financial Policy » ؛ « Politique financière » (أى مسئولية الايرادات العامة والانفاق العام) ، عن اكتمال الدورة الاقتصادية . أى عن اقامة التوازن العام بين الناتج القومى الاجمالى مقوما بشمن السوق والانفاق القومى الاجمالى .

والعلاقة التبادلية المتقدمة بين الكميات المالية والكميات الاقتصادية لا يحتاج تبريرها الى كثير عناء نظرا لتشابه موضوعى المالية العامة والاقتصاد . فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف ، البحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات الانسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة . ومن هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التى تبحث فى أفضل الوسائل لاشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة . وعليه فانه يمكن اعتبار المالية العامة بهذا المعنى جزءا هاما من فروع المعرفة الداخلة فى علم الاقتصاد .

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

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

ومتى سلمنا بذلك ، فإنه يتفرع عن هذه النتيجة نتيجة ثانية هامة وهي ، أن التحليل الاقتصادي يقدم للنظرية المالية ، وبالتالي للسياسة المالية ، أدوات التحليل التي تعتمد عليها سواء في مجال الرفاهية ، ومثلها المنفعة الكلية « والمنفعة المحددة » ، ومسحبات السواء ، وفائض المستهلك ، وفائض المنتج ، أم في مجال التشغيل والدخل القومي ، ومثلها الطلب الفعلي والمتغيرات الاقتصادية المستقلة ، وهي الميل للاستهلاك ، وسعر الفائدة والكفاية المحددة لرأس المال (الميل للاستثمار) .

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

وليس معنى خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي والسياسة المالية لاعتبارات السياسة الاقتصادية أن علم المالية ليست له قواعد الفنية والقانونية الخاصة به . فهذا العلم يمكن أن تكون له قواعده الخاصة في هذه المجالات ، وهو ما يعني أن تكون الظاهرة المالية ظاهرة معقدة تعكس الأوضاع الاقتصادية والقانونية والفنية ، هذا بالإضافة إلى أنها تعكس وعلى ما قدمنا ، الأوضاع الاجتماعية والسياسية أيضا . ولهذا الاعتبار نجد أن الكتاب الأبطالين .. مع اعترافهم بالصفة الاقتصادية للظاهرة المالية برفضوا الخلط بين المالية العامة والاقتصاد . ويحفظون لعلم المالية باستقلاله ، وإن طبقوا عليه قواعد التحليل الاقتصادي^(١٨)

علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم
« صلة الظاهرة المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية »^{١٩}

تمثل المالية العامة بمصاحرها المؤلفة للظاهرة المالية سافة الاشارة اليها مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة . ومن الطبيعي والمطوق ان توحد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة واحصاء وغير ذلك . فالمالية العامة تؤثر في غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية ، كما تتأثر هي نفسها بهذه المظاهر . لهذا فان حسن تفهم المالية كعلم يتطلب منا ان نعرض لعلاقته بغيره من العلوم من خلال المظاهر السابق الاشارة اليها على التوال ، وهو ما نفيد منه كثيرا في الوقوف على ذاتية هذا العلم .

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

تعتبر علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات جميعا^{٢٠} . ذلك ان « الاقتصاد السياسي » « Economie Politique; Political Economy » على ما هو ذائع عنه كعلم يتضمن القوانين الخاصة بالظواهر الاقتصادية أى بالعلاقات الاجتماعية المتعلقة بانتاج وتوزيع الاشياء الماديه والخدمات التي نشبع حاجات الانسان في المجتمع . فجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة اشباعا للحاجات . ولا يختلف النشاط المالى الذي تقوم به الدولة وهي تقوم بمهمة اشباع الحاجات العامة كثيرا عن هذا الجوهر . فقد رأينا أنه يلزم لأشباع هذه الحاجات ، أن تسيطر الدولة على بعض الموارد الانتاجية والمنتجات المتاحة للمجتمع^{٢١} ، وبالتالي فان نشاط الدولة المالى في هذا الشأن يرتكز في النهاية على نشاطات مؤداها استخدام بعض موارد الجماعة ، أه حتى انتاج بعض المنتجات لأشباع الحاجات المتقدمة . من هنا جاء اعتبار المالية العامة جبره من علم « الاقتصاد » ، بالنظر الى ان القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية معينة .

وتظهر علاقة هذا الجزء (المالية العامة) بالكل (الاقتصاد) على أوضح ما تكون عن دراسة النشاط المالى في الاقتصاديات الاشتراكية المخططة حيث تتسع مهام الدولة لتشمل الاقتصاد القومى و مجموعة (اللهم الا ما خرج عن الاقتصاد العام من أنشطة واحصص

بقواعد خاصة) . ها يكاد يندمج النشاط المالى للدولة و النشاط المالى للمجتمع كأكملة وذلك نظرا لمستولية الدولة التنظيمية ودورها فى الانتاج ، ولان الجهار الذى كان يباشر النشاط المالى (الجهار المصرى والبيوت المالية الاخرى) أصبح من أجهزة الدولة ، الامر الذى يمس ظهور نوع جديد من الظواهر المالية ، وبالتالي فانه على هذا الاساس نحتوى عملية التخطيط (القومى الشامل) النشاط المالى و ارتباطاته بالنشاط الاقتصادى العيى . لكنه كحرف من علم ، له مع ذلك من النوعية ما يكفى لان يجعله مهرا عنانميرا عن غيره من فروع العلوم الاقتصادية . و النوعية تمتع من طبيعة من يقوم بالنشاط وهو الدولة بمختلف هيئاتها العامة ومن تسليط الضوء على المظهر المالى للنشاط الذى تقوم به الدولة . غير أنه ينبغي علينا أن نلاحظ هنا ، أنه اذا كانت دراسة ظواهر النشاط المالى للدولة كفرع علمى متميز مردها نوعية الجزء ، فانها مع ذلك دراسة لا بد أن ترتكز على المبادئ العامة فى « الاقتصاد » الذى يمثل الكل . يترتب على ذلك ان علم الاقتصاد هو الذى يزودنا هنا بالمبادئ المهيجة لاساسية للتحليل العلمى لقوانين تطور العلاقات المالية ، وكذلك لتحليل مضمون وهدف النشاط المالى ، فانه يصبح من الضرورى على الباحثين فى « علم المالية العامة » أن يكونوا على المام كاف بهذه الامور وبغيرها من المعارف النظرية فى مجال علم الاقتصاد لما لذلك من أهمية بالغة فى نطاق المالية العامة .

من ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر ، ان مبدأ الضريبة التصاعدية يستند الى نظرية المنفعة الحدية ، كما ان دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما ، يجب أن يسبق فرض أى أعباء مالية جديدة على استهلاك السلع (ضرائب أو رسوم أو حتى مجرد قرارات رفع الاسعار) . فالامام بمبادئ الاقتصاد ادن ، شرط أساسى لفهم موضوعات المالية العامة . وترداد أهمية الامر المتقدم وصوحا ، اذا علم ان معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع فى ميدان المشكلات الاقتصادية .

فالضرائب والانفاق الحكومى والقروض العامة على سبيل المثال ، تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادى الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومى ويجرى النشاط الاقتصادى فى المجتمع بصفة عامة .

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

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد السياسى بحيث لا تحتاج هذه الصلة فى بيانها الى كثير عناء . فعلم السياسة : « Political Science »
« Science Politique » يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة بعضها البعض وعلاقتها بالأفراد والمالية العامة تبحث ، كما أوضحنا عند دراسة عناصرها ،

عقبات وإيرادات الهيئات الداخلة في إطار هذه السلطات . يضاف إلى ذلك أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة ، أثرها في ماليتها العامة ، فالعقبات ، الإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة « استبدادية » أو « ديمقراطية » . « Science » (بسيطة) أو « تعاقدية » (مركبة) ، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي . كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسي . فكم من دوله فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لشوب الثورات والفتن فيها بسبب أوضاعها المالية العامة وعدم استقرارها⁽¹⁾ . ولا يقتصر الأمر على ما بين المالية والسياسة من الصلات المتقدمة ، بل إن وضع ميزانية الدولة يعتبر عملاً سياسياً بالدرجة الأولى بالنظر إلى أن الحكومة تترجم سياساتها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الميزانية ، فيتضح منها نطاق واتجاه الدور الذي ترمع السير عليه في التطبيق .

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

وهكذا تبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها والأهداف الاجتماعية التي تسعى لتحقيقها

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

أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون « Science of Law » فإن مضمونها يتطور لنا بمعرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لإيضاح القواعد العامة الملزمة و مختلف الميادين ، ومنها الميدان المالي ، فتأخذ

مختلف عناصر المالية العامة ، من نفقات وإيرادات وميراثية ، شكل قواعد قانونية : دستور ، قانون ، لائحة وأمر إداري مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها ، فهما وتفسيرا سليمين هي وما قد تحيل اليه من نصوص القوانين الأخرى الداخلة في فروع القانون العام أو القانون الخاص . ويطلق على مجموع هذه القواعد القانونية التشريع المالي « Législation Financière » وهو في معناه الحث عماد من مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى الأخص دراسته طواهر المال العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحدد ما بين تلك الطواهر من صلات^{١١٢} والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية . فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها ، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد اقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها وما يتصل بذلك من ضوابط أو اجراءات . والقانون الإداري ينظم طريق سير المرافق العامة وهذا يحتاج الى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة . ومن ناحية أخرى فإن المرافق المالية ، كمصلحة الضرائب ومصالحه الحمارك ، لا تخرج عن كونها مرافق إدارية تختص بالمسائل المالية ومن ثم تسرى على تنظيمها وتسييرها القواعد العامة للقانون الإداري . أما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك . كذلك فإن ميزانية الدولة تنصّر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة فيها ، بالنظر لما لها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه وإحارته الالتزام بهذه النصوص .

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

أما عن صلة المالية العامة بالمحاسبة فهي وثيقة أيضا ، إذ يتطلب البحث في كثير من موضوعاتها وخاصة الضرائب ، الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها ، من استهلاكات : جرد واحتياطيات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها ، كما يتطلب اعداد ميزانية الدولة نفسها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية . وتزداد الصلة بين المالية العامة والمحاسبة بلزدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عن طريق اقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات الى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة ، أو الميزانيات الملحقة .

وأخيرا وليس آخرا ، فإن علم المالية يستعين بالأحصاء للتحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمنسوى الدخل القومى وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع ، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة .
• حالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الاحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لاهميتها البالغة في دراسة ورسم السياسة المالية العامة للدولة .

الحواشى (مراجع وتعليقات)

(١) - راجع في ذلك أساتدا الدكتور . رفعت المحجوب : « المالية العامة » الكتاب الاول (العناصر العامة ص ٨ - ص ١١) ، والدكتور . راجح الشح : المرجع السابق ، ص ١٤ ص ٢٨ .
وبريسليج : « أسس تنظيم المالية والسياسة » (الفصل الثالث - مالية الدولة في مفهومها الحديث) (ص ١٣ - ص ٤٣) ، والدكتور عبد الكريم برلات بالاشتراك مع الدكتور دراز ، سابق الاشارة اليها ، ص ٤٣٣ وما بعدها .

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

« Marian WERALSKI »

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

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

(٤) - وان كان ينبغي أن نشير هنا الى أن درجة التركيز في الموارد والاتفاق تختلف من اقتصاد اشتراكي الى آخر في العول الاشتراكية .

(٥) - راجع في ذلك بصفة أساسية ، أساتدا الدكتور « رفعت المحجوب » الجزء الاول من مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ١١ - ص ١٩) ، وكذلك الاستاذ موريس ديفرجيه في مؤلفه :

Finances Publiques : (Introduction :

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

والمراعاة أكثر تفصيلا أنظر مؤلف :

Alain BARRERE : « Economie Financière :

وعين الأحصاء القسم الاول المخصص للدراسة « الدورة المالية » « Le Circuit Financier » (ص ١٧ - ص ٣٦٠) . الطبعة الثانية ، الجزء الثالث . « Dalloz » ، باريس ١٩٧١ .

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

- (٧) تقسم الكميات الاقتصادية بصفة عامة الى قسمين أساسيين : قسم يخص الافراد ، وقسم يخص السلطات العامة ، ومن مجموع القسمين تألف النشاط الاقتصادي للدولة .
- (٨) ويصنف عالم المالية الايطالي الشهير « اطوليو دى فينى دى ماركو » Antonio de Viti de Marco حيز مصر عن هؤلاء الكُتّاب في مؤلفه المترجم عن الايطالية الى اللغة الانجليزية : « First Principles of Public Finance » (1936) ، (Introduction : 3 The Methodological Nature of Public Finance, PP. 36-37), London, 1950 .
- (٩) راجع في ذلك ، أستاذنا المرحوم الدكتور محمد حسن الجعل : « أصول المالية العامة » ، (ص ٨ ، ص ١٣) ، والدكتور أحمد جوامع في مؤلفه « علم المالية العامة » ، (ص ٢٢ ، ص ٣٠) ، والزميل الأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر : « علم المالية العامة والسياسة المالية » (ص ١٧ ، ص ٣١) ، والزميل الأستاذ الدكتور محمد دويهدار : « مبادئ المالية العامة » (ص ١٧ ، ص ٥١) ، وباللغة الفرنسية أنظر :
- Louis TROJABAS : op.cit (PP. 3-8), et Alex JACQUEMIN et GUY SCHRANS : Le Droit économique (PP. 9-11) -
 LAUMIERE : les Cadres Sociaux de la Connaissance Financier (PP.30-42),
 L'au enberger : Theorie économique et psychologique de Finances Publiques . (Tome I,) (PP.24-35), et G. Deloive : « Science des Finances, Economie et Politique » (PP. 41-72) .
- (١٠) حيث يعبر عن ذلك « Bernard. P. Heber » في مؤلفه سابق الإشارة اليه (ص ٣٧) .
- (١١) وذلك لمواجعة ما يتعين على الدولة القيام به من اتفاق عام يعترض سبق الحصول على إيرادات (أو موارد) عامة .
- (١٢) - هذا التوافق في الصلة بين المالية العامة والسياسة بالعالم الانجليزي « Hugh DALTON » لأن يقرر في مقدمة مؤلفه (ص ١) سابق الإشارة اليه ، بأن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد .
- كذلك فإن الاقتصادي السويدي جونار ميردال « Gunnar MYRDAL » يؤكد هو الآخر الصلة الوثيقة بين النظم المالية والاجتماعية والسياسية التي تتقدمها في مؤلفه عن العنصر السياسي في تطور النظرية الاقتصادية (ص ١٥٧ وما بعدها) .
- (١٣) - وأهم أجزاء هذا التشريع هو تشريع الضرائب
- « Législation (ou Droit) Fiscale »
- الذى يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة وكيفية تحصيلها والمشكلات التي قد يثيرها هذا التحصيل وغير هذا من المشكلات التي تحفل بدراستها المراجع المتخصصة في « التشريع المالي » .

الفصل الثالث

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

تمهيد : للظاهرة المالية في مختلف المجتمعات وعلى تتابع العصور ارتباط وثيق بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها . وفي اطار هذه العلاقات تتعد معالم هذه الظاهرة في صورة نظام مال معين تتحدد من خلاله المحاحات العامة ، كما تتحدد وسائل اشباعها . ويعترض هذا الارتباط الوثيق بين الظاهرة المشار اليها والعلاقات المتقدمة ضرورة دراسة علم المالية العامة في اطار تطور هذه العلاقات . وبمراعاة ذلك ، فانه يكون من المنطقي ، وهو الامر الحادئ عملا ، أن يختلف دور المالية العامة وبالتالي السياسة المالية من دولة الى أخرى تبعا لاختلاف طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي القائم في كل دولة من الدول .

ومع هذا الوضع يمكن أن نخلص الى ان النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، وهو يشتمل على النظام المال في نفس الوقت ، تتأثر جميع عناصره بكل ما يشهده النظام من تغيرات أو تطورات ، وهو ما يتضح بجلاء من تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » (وهي ما تعرف أيضا بالبلولة المستهلكة) الى « الدولة المتدخلية » ثم الى « الدولة المنتجة » (وهي ما يتعلق عليها البلولة الاشتراكية) ، وهو تطور لم يقتصر أثره فقط على تعريف علم المالية العامة (بالظر الى أن تعريف علم ما لا بد وأن يعكس التطورات التي مرت بهذا العلم) ، بل انه قد اعكس على مفهوم النظام المالي فنقله من السياسة المالية المحايدة ، الى السياسة المتدخلية والموجهة ، ثم الى التخطيط المالي . وحتى يمكننا تفهم ما سلف من أمور ، فان تتبع السياسة المالية من خلال تطور المفاهيم المعطلة بشأنها في الفكر المال ، قديمه وحديثه ، يساعد كثيرا على تفهم الادوار والوظائف التي تقوم بها المالية العامة في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ، والاقتصاديات الاشتراكية ، وفي احداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول غير المتقدمة اقتصاديا واجتماعيا (الاقتصاديات المتخلفة) ، وهو ما يشكل بالنسبة للموضوع الذي نصب اهتماماتنا عليه من هذا الفصل الراهن من فصول دراستنا مجالا لثلاثة مباحث أساسية تشغل بالبحث فيها على التوالي بترتيب الاشارة اليها .

« المبحث الاول »

« تطور المفهوم الوظيفى للسياسة المالية

« فى الفكر المالى التقليدى والمعاصر (١) »

كانت السياسة المالية تترادف فى معناها الاصلى كلا من المالية العامة وميراثية الدولة حيث يرد كـ... المالية العامة لفظ « السياسة المالية » الى كلمة مرسية قديمة Fixe ومعنى حافظه القود أو الخزنة . ومع التطور الذى طرأ على دور الدولة الاقتصادى أصبح هذا المعنى يعنى عن استيعاب الوظائف والمهام المتعددة التى أصبحت تؤدىها الدول فى حياة مجتمعاتها وعلى الأخص فى المجالات الاقتصادية حيث يلمس اليوم ورننا مترابدا للاقتصاد العام بالمقابل للاقتصاد الخاص . وعلى هدى من هذا التطور الذى حل بالمجتمعات ، فإنه يمكن تعريف السياسة المالية لأغراض دراستنا المحددة من خلال ما يدخل فى دائرتها من مهام ، مقرر بأنها تعنى بدراسة النشاط المالى للاقتصاد العلم (بوحدهات المختلفة ذات الطبيعة الاقتصادية والإدارية) ، وما يمسح هذا النشاط من آثار بالسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، وهى تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كميًا لحجم الانفاق العام والإيرادات العامة ، وكذا تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الانفاق ومصادر هذه الإيرادات بجهة تحقيق أهداف معينة فى مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومى ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار فى قطاعات الاقتصاد الوطنى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لمجهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والاقبال من الثقلات بين الافراد فى توزيع الدخول والغروات .

ولقد مر الفكر المالى فى تطوره بحثنا عن المقصود بالسياسة المالية بثلاث مراحل ، المرحلة الاولى منها أصبحت مهجورة ، وتتصل بأفكار الاقتصاديين التقليديين عن المالية العامة المهادية ، والمرحلتين الثانية والثالثة تتعلقان بأفكار الاقتصاديين المحدثين عن المالية المتدخلية والموجهة ، سواء فى اطار ما يسمى بالمالية المعوضة (فى الاقتصاديات الرأسمالية) ، أو التخطيط المالى (فى الاقتصاديات الاشتراكية) .

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

وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحر (ومن قبلهم الطبيعيون) جانباً لا بأس به من اهتمامهم للدراسة موضوع المالية العامة ، متأثرين فى ذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التى تمجد من الدور الاقتصادى والاجتماعى الذى تمارسه الدولة فى حياة المجتمع . فقد كان من الافكار التى سادت عند هؤلاء ، (وعلى الأخص التقليديين) ، ان الادخل والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة ، وعند مستوى

التشغيل الكامل دائما ، وبأن موارد المجتمع الانسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاءة وتوظف كاملا بمصفة مستمرة اذا لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادى على وجه الاطلاق ، ومن ثم كان من الطبيعى أن يؤسس التقليديون ومن سبقهم من الطبيعيين مبدأ « حيلة السياسة المالية » ، وبالتالى حصر دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى فى أقل الحدود الممكنة الامر الذى أفقد عناصر ماليها كل أثر فعال على الاقتصاد القومى . وبعد ما تقدم تفسيره فى نظرتهم الى الدولة على أنها تعتبر أساسا « منظمة سياسية بحتة » عليها أن تنسحب من المجالات الاقتصادى والاجتماعى وتستمر فى التنظيم القانونى للجماعة ، وحتى فى هذا المجال فهى مقيدة ، إذ كانت كما يقول الطبيعيون « Les Physiocrates » « مشرعا وليست صانع تشريع » . بمعنى أن دورها ينحصر فى تمويل القواعد القانونية المعنوية التى يقوم المجتمع بنفسه بتكوينها من خلال أعرافه وعاداته الى قواعد موضوعية ملموسة .

وقد نتج عن ذلك ، ان اقتضت النفقات العامة على صمد سير المرافق العامة على تغطية النفقات العامة ، وان أصبح دور الميزانية هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وقد ترتب على هذه المقدمات ، ان رفض التقليديون الالتجاء الى « عجز الميزانية » بالالتجاء الى القروض لتغطية النفقات العادية - اللهم الا فى الاحوال الاستثنائية وفى أضيق الحدود الممكنة مع الأخذ بالوسائل الكفيلة بسدادها فى أقصر وقت ممكن^(١) - وذلك لان هذا العجز وهو يتخصص لتغطية « نفقات استهلاكية » ضار بالاستثمارات الخاصة ويؤدى الى حدوث التضخم . كما تفرغ عن هذه المقدمات أيضا ، رفض تكوين « احتياطي مال » ، لانه يمسى ان الدولة تحصل من الافراد ، وبهذا ضرورة ، على مبالغ كال يمكنهم استثمارها فى مجال الانتاج بدلا من الدولة التى لا تعلق أن تكون سوى « رب أسرة سعى التصرف » ، ومن ثم فقد نادى كل الكتاب التقليديين بضرورة الحد من الانفاق العام بقدر المستطاع . وهكذا فان « توازن الميزانية » فى الفكر المالى التقليدى يفتقروا هو المبدأ المثالى اللازم التوافر على تحقيقه بين الإيرادات العامة والنفقات العامة وبأى ثمن . وليس ذلك الا نتيجة منطقية « لحيد المالية العامة » السائدة فى هذا العكر والتى تقتضى أن يكون الجزء المقتطع من الدخل فى صورة ايراد عام مساويا للجزء المضاف اليه فى صورة انفاق عام . ولقد روعى احترام المبدأ المشار اليه باستمرار لدرجة ان مفكرى ذلك الوقت لم يفكروا حتى فى امكانية حدوث عدم توازن مؤقت للميزانية ، بقصد به ممارسة أثر معين على الاقتصاد القومى .

ب) السياسة المالية العامة عند المهديين (المالية الوظيفية أو المعوضة في الاقتصاديات الرأسمالية)

غير ان أفكار الاقتصاديين التقليديين أحدثت في الثلاثين ندرجيا بعد أن أثبت الكساد العالمي الكبير (المتمثل في الأزمة الاقتصادية التي احتاحت أرجاء العالم في الثلاثينات من هذا القرن وعلى الأخص ابتداء من عام ١٩٢٩) عدم امكانية تحقيق التوازن الاقتصادي اليا ، وقصور أسلحة السياسة النقدية والمصرفية (والتي تنحصر في الرقابة على العرض النقدي وسعر الفائدة) لتحقيق هذا التوازن . كما أوضح بحلاء أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في احداث التوازن المنشود . ونتيجة لكل هذا، فقد اتخذت السياسة المالية معنى أوسع من المعنى السابق . فلم يعد من الممكن ان تظل هذه السياسة ذات طابع حيدى ، بل أصبح يقصد بها مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادى . وقد كان هذا التطور في مفهوم السياسة المالية نتيجة مباشرة لتسى الدولة و المجتمعات الرأسمالية المتقدمة مسئولية مقاومة الكساد ومحارته والتدخل في النشاط الاقتصادى بقصد تحقيق هذا العرض . وقد ظهرت نتيجة لذلك نظرية « المالية المعوضة » *Compensatory Finance* « لدراسة آثار المالية العامة على النشاط الاقتصادى و مجموعه . ويحتمر هذا التطور نتيجة أيضا « للعكر الكبيرى » الذى يسبع من نظرية كبير العلامة في العمالة في العمالة والفائدة والنقود^(٢) . قضى تلك النظرية ، هاحم كبير كثيرا من أفكار الإقتصاديين التقليديين، فأوضح ان الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عن طريق التضخيرات و الدخل الاهل ، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل ، بل عند أى مستوى من مستويات العمالة والدخل . ولقد أشار كبير في نظريته الى ان ميزانية الحكومة (أو الدولة) « *The Government or state Budget* » انما تمثل قطاعا حيويا له أهمية الكبيرى و آثاره البالغة على القطاعات الاخرى التى سطوى عليها مبرايه الاقتصاد القومى « *The Nation's Economic Budget* » فأدلى بأهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادى وكيف أن هذه السياسة تنكيفها لمستويات وأنواع النفقات والايادات الحكومية نستطيع أن تؤثر في مستويات الدخل القومى والعمالة بالتالى ، كما أوضح ان العرة ليست يتوازن ميزانية الحكومة ، بل والا هم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد القومى ، ولو أدى هذا الى عدم توازن ميزانية الدولة و ااسة القصيرة على الأقل . (وذلك للحيلولة دون الآثار الضلرة للدورات الاقتصادية) . وهكذا أخرج كهنز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد القومى ، ويكون بذلك قد قضى الى حد كبير على مبدأ « حيدة السياسة » المالية ، والفكرة القائلة بضرورة الابقاء على توازن مبرايه الدولة . وكنيجة ناطراً على الفكر

المالى من تطور ، وبالنظر الى ما ظهر أثناء الحرب العالمية الثانية والسنوات التى تلتها من أخطار التضخم فى معظم دول العالم^(١) ، وما يصحبه عادة من مساوىء اقتصادية واجتماعية ، استخدمت الدول الرأسمالية السياسة المالية فى هذه الظروف عناصر المالية العامة لرفع مستوى الانتاج القومى من ناحية ، وللحيلولة دون التضخم وكبح جماحه من ناحية أخرى .

وهكذا فانه مع هذا التطور الجديد تعيرت وظيفة الدولة التى بدأت فى العصر الحديث تتدخل تدخلا مباشرا فى الشؤون الاقتصادية . ولم يقتصر هذا التدخل على علاج الازمات ، بل انه امتد أيضا ليشمل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتغيير والتطوير . ولقد وحد هذا التطور تطورا مماثلا فى مالية الدول الرأسمالية ، اذ أصبحت الميزانية فيها صورة لمدى دور الدولة الاقتصادى وأداة تحقق أهدافها . ففى اختيار نفقاتها ومصادر إيراداتها تحاول الدولة قبل كل شئ أن يتم هذا الاختيار على نحو يتسق مع سياستها الاقتصادية ويساعد على تحقيقها آخذة فى الحسبان أن يتم ذلك فى ظل توازن اقتصادى كلى . وعلى هذا ، فقد ظهر الى جوار السياسة الاقتصادية سياسة مالية كاملة تتفق معها وتستخدمها الدولة للتأثير عليها وتوجيهها الوجهة التى تراها ، وهى فى هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادى .

(ج) - اندماج السياسة المالية فى السياسة الاقتصادية : (التخطيط المالى فى الاقتصاديات الاشتراكية) :

ولم يقف التطور الذى لحق مفهوم السياسة المالية ، نتيجة لتطور دور الدولة وطبيعتها عند الحد السابق ، بل امتد هذا التطور ليضفى على هذه السياسة مفهومًا أكثر عمقا وشمولا يتفق وما طرأ على المجتمعات الاشتراكية من تغيرات جوهرية فى تنظيم الانتاج والتوزيع والاختيار بأسلوب التخطيط الاشتراكي لإدارة وتنظيم اقتصادها القومية . ففى ظل هذه التطورات ، لم تعد الدولة مجرد « دولة متدخلة أو موجهة » فحسب ، بل أصبحت دولة منتجة ، لا تتحدد مسؤوليتها فى حفظ التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، كما هو الحال فى الاقتصاديات الرأسمالية^(٢) ، حيث تتدخل الدولة فى هذه الأخيرة عندما يختل التوازن لإعادته ، على أن تترك أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص . بل أصبحت تقوم أساسا بالانتاج والتوزيع كما تتحددها الخطة القومية . ويجد ما تقدم تبريره فى أنه لما كانت الاشتراكية تعنى فى الأساس التى تقوم عليها اتساع نطاق القطاع العام وتحوله الى اقتصاد عام تكون الدولة بموجبه مالكة لأهم وسائل الانتاج ومسيطره بالتالى على التوزيع ومسؤولة بذلك مسؤولة مباشرة عما تتمخض عنه سياستها من نتائج ، فإن التخطيط القومى يصبح مع هذا الوضع ضرورة من ضرورات الادارة الاقتصادية فى المجتمع الاشتراكي .

ومع التحسين لأسس النظام الاشتراكي في التطبيق ، اتخذت السياسة المالية شكلا جديدا ، فبعد أن كانت تمثل سياسة مستقلة ومجولة للسياسة الاقتصادية ، (وان استخدمت كأداة من أدواتها في الدول الرأسمالية) ، إذا بها هنا تتجه في الاقتصادات الاشتراكية الى الاندماج الكلي في السياسة الاقتصادية وتصبح مع هذا الوضع جزءا لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادي ، وتخططا ماليا يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل فيه واعادة توزيعها وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها^(١) . هنا يثور التساؤل لمعرفة المقصود بالتخطيط المالى على وجه الاجمال في الاقتصاد الاشتراكي . نقطة البدء في التعريف بهذا النوع من التخطيط انه يعتبر جزءا من النظام العام للتخطيط الاقتصادي الذى تمثل فيه الخطة الاقتصادية القومية المعبرة عن الأهداف الواجب تحقيقها في شكل مدى المقام الأول في هذا النظام . ومن أهداف هذه الخطة تشتق اهداف التخطيط المالى وتتحدد ، حيث يتم التنسيق بين الوجيهين المادى والمالى للنتاج الاجتماعى عن طريق تنمية التخطيط المالى للخطة الاقتصادية القومية^(٢) . وفي حدود هذه المكانة التى يشغلها التخطيط المالى في التخطيط القومى ، فانه يمكن اعتباره بصفة عامة بمثابة حصر وتكليف لكافة أوجه الانفاق والموارد بصورة تستطيع الدولة معها التأكد من تنفيذ ما اختطته لنفسها من أهداف مع تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن الاقتصادي العام . وتبلور عملية الحصر هذه عملا في الخطة المالية القومية التى تشمل على ثلاثة أنواع أساسية من الخطط الجزئية ، هى خطة ميزانية الدولة ، وخطة الميزانية الائتمانية ثم خطة الميزانية النقدية حيث تختص كل واحدة منها بتبعية وسائل الدفع أو الموارد المالية اللازمة لتمويل وجه معين من أوجه حركة الاقتصاد القومى ، وصولا الى تحقيق الاهداف المادية للخطة الاقتصادية القومية ، وذلك بالنظر الى أنه لا بد وان يقابل التيار المخطط للسلع والخدمات (التدفق العينى أو الحقيقى) تيار مخطط ومناسب تماما لوسائل الدفع . (التدفق النقدى) . ومن خلال هذه الخطط الثلاث ، يتسنى للتخطيط المالى توفير ما يلزم من موارد مالية لازمة للقيام بالاستثمارات وتسيير حركة الاقتصاد القومى وتمويل متطلبات الاستهلاك فيه وذلك كله على النحو الذى يتكفل بتحقيق ما سبق أن قررته الخطة الاقتصادية من أهداف في هذه المجالات جميعا . وبمعنى آخر منظوراً اليه من خلال وظائف التخطيط القومى في الاقتصاد الاشتراكي ، فان للتخطيط المالى دوراً في المعاونة على تحقيق التنمية الاقتصادية من ناحية ، والعمل على تحقيق التوازن بين التدفقين النقدى والحقيقى من ناحية أخرى . وتعتبر خطة ميزانية الدولة هى الخطة المالية الرئيسية في النظام المالى الاشتراكي والتي تتولى تمويل الاستثمارات في الاقتصاد القومى عن طريق ما تمنحه من إعطيات غير قابلة للرد تختلف المشروعات والمهات ، فضلا عن تمويلها لتسيير

اهتمام القى بعمل في أوجه النشاط عبر الانعاش ، بها يتم خطة الائتلاف هي أداة تمويل الاقتصاد القومي عن طريق القروض التي تمنحها (والواجب الرد) للمشروعات كي تستكمل بها أعمالها الحثري ، وخطة النقد المتداول (أو خطة خزانة بنك الدولة في الاقتصاد السوفيتي) هي الوسيلة التي تستخدم في تمويل استهلاك السكان من السلع والخدمات عن طريق النقود الورقية الصادرة عن بنك الدولة والتي تدفع بواسطتها الأجور ومشتريات السكان من السلع والخدمات الاستهلاكية . وتوجد بالإضافة الى هذه المخطط المالية الثلاث في الاقتصاد السوفيتي خطة مالية أخرى تعرف باسم « الخطة الاجمالية للاقتصاد القومي » وهذه الخطة تشتمل على كافة الإيرادات في القطاع الاشتراكي أما كانت الجهة التي تحصل عليها ، وكذلك كافة النفقات في هذا القطاع أما كانت الجهة التي تقوم بها

هذا ويحمل بنا ونحن في معرض الفراع من هذه الاشارة الموجزة عن التخطيط المالي في الاقتصاديات الاشتراكية ، أن نشير هنا الى ملاحظة على جانب كبير من الأهمية ، ذلك ان التخطيط الاقتصادي والمالي في الاقتصاد الاشتراكي وان كونا وحدة واحدة (حيث تشتمل أهداف التخطيط المالي وتتحدد من خلال الأهداف الاقتصادية القومية) ، فإن هذه الوحدة لا تعنى تطابقا كاملا وتلقائيا بين المخطط الاقتصادية والمخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات العينية والتدفقات النقدية لعدم الدقة في التخطيط أو التنفيذ⁽⁸⁾ ، وهنا يقع على الميزانية العامة باعتبارها الأداة الرئيسية في التخطيط المالي عبء تحقيق هذا التوازن بوسائلها المتعددة من انفاق وإيرادات ومالصر تحتفظ به

وهكذا يتضح لنا مما تقدم يباه عن السياسة المالية والتخطيط المالي في الاقتصاديات المشار إليها ، ان النشاط المالي للدول الاشتراكية يستأثر بجانب هام من نشاطها الاقتصادي والتنظيمي ، ويرتبط ارتباطا عضويا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل وإعادة توزيعها واستخدامها فيه . والمالية العامة وان احتلقت هنا بالاقتصاد السياسي للاشتراكية واستخدمت مناهجه في التحليل ، فانها تسمى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الاقتصادية الاشتراكية في عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد إليها في ترشيح استخدام الموارد وحسن ادارة الاقتصاد وضمان استقراره ونموه .

وبمراجعة ما سلف من ابصاحات ، فإن موسوع المالية العامة في « الدولة الاشتراكية » يمكن لنا تعريفه على وجه العموم بأنه دراسة للعلاقات الاقتصادية التي يتم على أساسها توفر الموارد النقدية وذلك وفقا للخطة القومية (الاقتصادية والمالية) لتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي في شكله النقدي ، حيث تستخدم هذه الموارد بصفة أساسية لمواجهة متطلبات الانتاج والاستثمار القومي ، وهو ذلك من الحاجات الاجتماعية العامة .

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

ترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بالنشاط الاقتصادي في الدولة في مختلف حواسه الأساسية من انتاج وتوزيع واستبدال واستهلاك وتراكم . الا أن مفهوم السياسة المالية يختلف وتفاوت الاهمية النسبية لما تسمى الى تحقيقه من أهداف في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة اقتصاديا عنها في البلدان الاشتراكية . لذلك فاننا سنحاول أن نقف هنا في إطار على ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة والاشتراكية على التوالي :

(أ) - السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً ، (السعى لتحقيق
الاستقرار الاقتصادي والعمالة الكاملة) :

قضى هذه الدول ، حيث يقوم القطاع الخاص أساسا بوظيفة الانتاج ، نجد ان محور اهتمامات السياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة . فاذا حدث وحل بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم حالة من الكساد ، وذلك بأن كان الانفاق الكلي على الناتج القومي أقل مما هو ضروري للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة ، صار لزاما على الدولة أن تكيف مستوى انفاقها وما تنجيه من ضرائب وما تحصل عليه من إيرادات أخرى وأن تلجأ الى التمويل بالمعجز « Deficit Financing » كى تملأ الثغرة بين الدخل القومي عند مستوى العمالة التامة ومستوى الانفاق الكلي الحالي . وبعبارة أخرى فانه في الحالة السابقة ، تستخدم السياسة المالية لزيادة مستوى الطلب ورفع الانفاق الكلي حتى يتساوى مع قيمة الانتاج (العرض الكلي من السلع والخدمات) الذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الانتاج . ويمكن رفع مستوى الطلب بواسطة السياسة المالية بأكثر من طريقة ، ولعل من أهم هذه الطرق : (أ) - زيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، أى زيادة الانفاق العام (ب) - اتخاذ الخطوات اللازمة لرفع مستوى الانفاق الخاص وتشجيعه بزيادة المدفوعات والاعانات التحويلية (كالمنح والاعانات) وتخفيض الضرائب (ج) زيادة الانفاق العام والانفاق الخاص معا : أى بزيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وزيادة المدفوعات التحويلية أو خفض الضرائب . وتؤدي زيادة الطلب

بواسطة السياسة المالية - حيث توجد طاقة انتاجية معطلة في الجهاز الاتاجي في حالة الكساد ، وحيث يتمتع الانتاج بدرجة عالية من المرونة - الى زيادة الصمالة والانتاج . وعندما يزيد الطلب يزيد المرض ، ويقترّب الاقصاد القومي شيئاً فشيئاً من حالة الصمالة الكاملة . كذلك تلجأ الدولة الى أسلوب التمويل بالمائض « Surplus Financing » اذا زاد الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة في الدخل الحقيقي للمجتمع تلافياً لمخوفاً لتضخم نقدي . فلذا حدث وحلت بالمجتمع حالة التضخم ، فان السياسة المالية تستخدم لتخفيض مستوى الطلب ومستوى الانفاق الكلي حتى يتعادل مع قيمة الانتاج مقوماً بالاسطر الجارية^(١) .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول اجمالاً ، ان المجتمعات الرأسمالية هي تلك التي تبرز فيها أهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص كعامل متحرك في ميزانية الاقصاد القومي . ومن ثم ينحصر دور السياسة المالية في تلك المجتمعات في تهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه من جهة ، وفي العمل على التخفيف من حدة التقلبات التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقصادي الكلي والتي قد تعصف بتوازن ميزانية الاقصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل دون ما تضخم من جهة أخرى . ويتضح من ذلك ، ان دور السياسة المالية في المجتمعات الرأسمالية - ولو أنه دور هام وفعال في كثير من الأحيان لتحقيق الاستقرار في مستوى التشغيل والدخل - الا أنه ليس بالدور الامبى اذ تقتصر رسالتها على موازنة ومساندة الاستثمار الخاص وسد أى ثغرة انكماشية أو تضخمية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لنقص حجم الاستثمار الخاص ، أو زيادة الانفاق النقدي الكلي عن القدر الذي يببىء للمجتمع عمالة كاملة بدون تضخم .

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

كذلك تختلف ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية وذلك بالنظر لاختلاف الاسس الموهبة للانتاج والتوزيع في كل منهما . ففي المجتمعات الاشتراكية التي تتخذ من الملكية العامة لادوات الانتاج أساساً لاقتصادها ومن التخطيط القومي الشامل أسلوباً لادارته ، يتم توجيه الانتاج بين مختلف الاغراض (الفردية والجماعية والتراكم الرأسمالي) طبقاً لقرارات الخطة القومية ، كما تتولى هذه الخطة مسئولية الموازنة بين الموارد المادية والموارد الانسانية ، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقصاد الاشتراكي . وتقوم المالية الاشتراكية في هذه المجالات بوظيفتين أساسيتين متصلتان بتوزيع الدخل

القومي ، وبالرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية حيث تعتمد مالية الدولة أهميتها في هذا الصدد نتيجة لسيادة نظام الانتاج السلمى والنظم النقدية المرتبطة به^(١١) .

فوفقا لوظيفة التوزيع « Fonction de la distribution; Distribution Function » فإنه يتم توزيع الدخل القومى بواسطة المالية العامة بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومى (توجيه الموارد بين مختلف الاستعمالات) وكذلك توزيع الناتج الاجتماعى بين الناتج الضرورى لاشباع الحاجات الفردية ، ومانص الناتج لاشباع الحاجات الجماعية والتراكم الرأسمالى . ومن خلال هذه الوظيفة ترتبط المالية الاشتراكية ارتباطا كاملا بالمشروعات الاقتصادية للمشروعات الانتاجية ، وتضم في اطارها العلاقات الاقتصادية التى تنكم خلق الموارد النقدية وفقا للخطة القومية الموضوعية لتوزيع الناتج الاجتماعى والدخل القومى واعادة توزيعه ما بين الاستهلاك العام والاستثمار العام ، أى بين اشباع حاجات المجتمع من الخدمات وتحقيق التراكم الضرورى لنمو الاقتصاد القومى . وتختلف درجات اعادة التوزيع من دولة اشتراكية الى أخرى حسب درجة نموها ، ولكنه يتم أساسا في اتجاهات ثلاث : سواء بين فئات المجتمع وعلى الأخص في بداية مرحلة التحول الاشتراكى لتأكيد تنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص وزيادة قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية ، أو توجيهها بين فروع الاقتصاد القومى وخاصة بالتركيز على الصناعة وبالذات الصناعات الثقيلة ، كما تراعى الدولة أيضا اعادة توزيع الموارد لتحقيق تنمية المناطق المتخلفة فيها والارتقاء بمعدلات تنميتها .

والى جانب وظيفة التوزيع (واعادته) تؤدي المالية الاشتراكية وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن هذه الوظيفة ، تمثل في وظيفة الرقابة والاشراف المالى ، « Financial control » التى تستخدم هذه المالية كأداة للاشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية للمشروعات الانتاجية . وتحقق الوظيفة الحالية عملا في اتجاهات ثلاثة أساسية : يتمثل أولها في الرقابة المالية داخل المشروعات الانتاجية ذاتها ، والرقابة المالية بين مختلف هذه المشروعات ، وثانيها في ميزانية الدولة من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بعمورها في تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى التنظيمات المختلفة في تسييرها وفى درجة استخدامها بما يتفق والاستخدام الامثل لهذه الموارد^(١٢) . وثالثها ، في الاستماعة بنظم الائتمان والتسوية الهامسية المتلطف عليها في الاقتصاد الاشتراكى .

واستخدام المالية كأداة للرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية أمر تستلزمه طبيعة الاقتصاديات الاشتراكية المخططة . فالملكية العامة لأدوات الانتاج ، والحاجة الى تحقيق نمو المتوازن المخطط للاقتصاد القومى تجعلان من استخدام التخطيط كأسلوب لإدارة الاقتصاد القومى أمرا لازما . وباستخدام التخطيط تظهر الحاجة الى وضع نظم لها

المشروعات الانتاجية والاشراف على أنشطتها . أى ان وظائف المهابة والاشراف والرقابة العامة تمثل جانباً من جوانب النشاط الاقتصادى العام فى الاشتراكية .

ومراجعة ما تقدم من اعتبارات بشأن طبيعة اقتصاديات المجتمعات الاشتراكية والادوار الهامة التى تقوم بها المالية العامة فيها ، فان السياسة المالية بالتبعية لذلك تلعب هى الاخرى دوراً كبيراً ، اذ يصر العامل المنحرك فى ميزانية الاقتصاد القومى لتلك المجتمعات هو الاستنثار العام^(١٦) ، لا الإستنثار الخاص كما هو الحال فى الدول الرأسمالية ، ومن ثم تبرز أهمية انطاق القطاع العام وكذا ايرادات هذا القطاع فى النهوض بمستوى النشاط الاقتصادى للمجتمع ، وفى الحلولة دور بدهور هذا المستوى ندهورا قد يؤدى بما تسمى السياسة المالية الى تحقيقه من عايات اقتصادية واجتماعية داخلية فى صميم ما يهدف الى بلوغه النظام الاشتراكي .

وأما ما كان الدور الذى يقوم به الاقتصاد العام والسياسة المالية فى كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية ، فانه تجدر الاشارة هنا الى أن السياسة المالية هى احدى السياسات الاقتصادية ، وبالتالي فالأمر يستدعى إيجاد نوع من التناسق بينها وبين غيرها من السياسات وعلى الأخص السياسة النقدية والائتمانية فى الدولة حتى تدعم كل منها الاخرى بقدر الامكان .

« المبحث الثالث »

« مالية الدولة والسياسة المالية ودورها فى تنمية

اقتصاديات الدول المتخلفة^(١٧)»

تدعو الحاجة فى الدول التى لم يكتمل نموها الاقتصادى بعد ، وهى تلك البلدان التى لا يتوافر لسكانها بصفة عامة الا مستوى معيشى أقل مما تكفله لامثالهم اقتصاديات الدولة المتقدمة^(١٨) ، الى ضرورة السعى الجاد لرفع الدخل الحقيقى للفرد فى المتوسط ، وذلك عن طريق الاستزادة من الكفاية الانتاجية فى استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والاصول الرأسمالية والكفايات التنظيمية ، وكذلك عن طريق النهوض بكم وكيف الاستثمارات لزيادة موارد المجتمع الانتاجية وعلى العموم النهوض بمعدل تكوين رؤوس الاموال المنتجة ، المادية والبشرية . ولما كانت مشكلات التخلف ، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تختلف من بلد متخلف الى آخر ، فان درجة نمو الاقتصاد القومى تعتبر أحد العوامل

الجمهورية المهددة لعموم المالية العامة والسياسة المالية في البلدان المتخلفة ، وبالتالي فان التعرف على خصائص هذه المجتمعات ومشكلاتها يصبح أمرا حيويا في هذا المجال ، وهو ما نحيل في بيانه الى الدراسات المتخصصة^(١٦) . واذا كنا ندع التفاصيل المتعلقة بالحلف والنمو لهذه الدراسات فانه يلاحظ ان الدور الذي يمكن أن تقوم به المالية العامة و سياسة المالية في تنمية اقتصاديات هذه البلاد ، ليتحدد أساسا في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها الدول المشار إليها ، وهو الأمر الذي يضعها أمام مسؤوليات تختلف الى حد كبير عن تلك التي تواجه الدول المتقدمة .

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

تسلم معظم الكتابات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الوقت المالى ضرورة تدخل الدولة ولها ما يدور رئيسي في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة ، سواء أكان ذلك يسيطرها على الاقتصاد القومي ، أو يخلقها لقطاع عام - يختلف نطاقه ضيقا واتساعا تبعاً للمدعيات السائدة - يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه بسياساتها الاقتصادية والمالية . ومع شدة الحاجة الى التنمية في الدول المشار إليها والتسليم بمسؤولية الدولة عنها ، لم يصبح نهوض الدولة بعينها حقا تقوم به أو لا تقوم به مما تتسع له فكرة الميراثية التقليدية ، بل أصبح ذلك واجبا عليها تلتزم به في ضوء ضرورة التخطيط من أجل التنمية^(١٧) . وفي ظل هذه الأوضاع تزداد أهمية السياسة المالية وتعرض الحاجة الى صياغتها من خلال « التخطيط المالى » الذى تشتق أهدافه ووسائله من الخطة الاقتصادية القومية . وإياها ما كان المعين العقائدى الذى تقود الدولة في إطاره عملية التنمية وتوجيهها ، فانه يتعين على السياسة المالية التى تسيير عليها الدولة أن تقوم بدور مؤثر وفعال في اتجاهين رئيسيين ، أولهما ، بالعمل على رفع معدل رأس المال اللازم لانجاز البرامج المشتملة عليها هذه العملية ، (بالنظر الى ان زيادة التكوين الرأسمالى في هذه الحالة تؤدي الى زيادة الناتج القومي وهو ما يساعد على الاشباع المتزايد للحاجات العامة والخاصة) ، وثانيهما ، بتحقيق الاستقرار الاقتصادى للمجتمع بصفة عامة حتى تتهيأ الظروف المواتية لتحقيق الاهداف المرجوة من التنمية . (هنا بالاضافة الى تمويل ميزانية الدولة العامة) . هنا الدور بما يحتمى عليه من مهام ، يبنى أن يلاحظ بشأنه اختلاف الظروف الواكبة للتطور الاقتصادى والاجتماعى في الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة اقتصاديا ، وذلك لما لإختلاف الظروف في هذا المجال من أثر على نوعية الاهداف التى تقرقر بصدد السياسة الاقتصادية بصفة عامة ، والسياسة المالية بصفة

خاصة : فس المعلوم أن المشاكل الاقتصادية التي تعال منها الدول المتخلفة تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التي تعرض للدول المتقدمة والتي كانت محل اهتمامات الفكر الكيرى لدى سد الرأسمالية العربية (وعلى الاخص في دول عرب وسمال اوروبا والولايات المتحدة الامريكية) فترة ما بعد الثلاثينات من القرن العشرين . هذه المشكلات تشمل بصورة عامة في انخفاض الدخل القومي وفي البطالة وفي التبعية الاقتصادية للحارج ، وهي مشاكل تعزى الى عدم وجود الجهاز الانتاجى الكاف لتشغيل الموارد المعطلة ، والى عدم وجود اليد العاملة الفية والمهربة مما يفسر باسباب متعددة وتاريخية ، كما وأنها تعتبر ذات طبعه سيابية (أى تعود الى ذات البياد الاقتصادى) ، ولذلك فان علاجها يقتضى ليس تغيير هذا البياد فحسب بل وأهضا تغير الظروف الاجتماعية في هذه البلدان كشرط أساسى لاحداث التنمية الاقتصادية^(١٨) . وبمراجعة ما سبق من مشكلات (وما يتفرع عنها من عقبات) فان السياسة المالية الواجبة الاتباع في البلدان المتخلفة تجاوز بكثير مسألة رفع الطلب الفعلى وما يرتبط بها من امور كانت تشغل التحليل الكيرى في الدول المتقدمة ، ليتحتم معها (بالتنسيق أو الاندماج مع السياسة الاقتصادية) تغيير البياد الاقتصادى والاجتماعى نظرا للضرورات التي يفرضها التحول من اقتصاد مصع ، والتي تتجلى أساسا في ضرورة خلق جهاز انتاجى صناعى كاف لتشغيل الموارد البشرية والمادبة المعطلة ، وهي أمور على ما يظهر لا تكمن في المقام الاول في نقص الطلب الفعلى ، بل في انخفاض الانتاجية ، كما انها لا تتمثل في مجرد ترك تخصيص الموارد في نطاق القطاع الخاص ، بل في تقرير رقابة على كيفية التصرف في هذه الموارد وفرض توزيع للدخل يعطى وزنا أكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، وهو ما يلقى على الدولة مسؤولة أكبر لمواجهة متطلبات بناء الجهاز الانتاجى فيها .

و ليس ما تقدم بحاجة للإطالة معه ، في ان دور الدولة في القيام بهذه المهام لا بد وان تعطى لمآلتها العامة والسياسة المالية فيها مغايرا للمهام التي يقومان بها في الدول المتقدمة ، وهو الامر الذى يمس الوقوف عليه في مسر باستعراض ما طرأ على مختلف عناصر مالية الدولة في الدول المتخلفة من تغيرات كمية وكيفية بتأثير الحاجة الملحة الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(١٩) .

(ب) - السياسة المالية ودورها في تكوين رأس المال وتحقيق الاستثمار الاقتصادى للدول المتخلفة :

نستطيع السياسة المالية أن تسهم في تكوين رأس المال في هذه الدول بأسلوبين أساسيين ، الاول ، مباشر ، والثانى غير مباشر . فتؤدى هذه السياسة الى زيادة تكوين

رأس المال (عن طريق الارتفاع بمعدله) بأسلوب مباشر وذلك بواسطة الاستثمارات العامة ، التي تقوم بدور حيوى معروف في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة حيث تأخذ صوراً متعددة (مثل مشروعات الري والصرف وتمهيد الطرق والقيام بالصاعات الاستراتيجية وعلى الأخص المولدة لمصادر الطاقة) ، بالنظر الى ان حاجتها الى الاستثمارات المشتر لها تكون شديدة وملحة نتيجة لاحتياج رؤوس الأموال الخاصة عن المعامرة بالتوظف في المراحل الأولى للتنمية في مشروعات ذات عائد منخفض أو غير منتجة اقتصادياً إلا في المدى الزمني الطويل . وبالإضافة الى الاستثمارات العامة ، تمارس السياسة المالية آثاراً هامة على تكوين رأس المال في القطاع الخاص . (بفرص تعايشه مع القطاع العام في الأحوال التي يبقى على وجوده خارج نطاق التأمينات بالمفهومين الرأسمالي أو الاشتراكي) . وفي هذا الشأن فإنه يمكن التمييز إجمالاً بين حالتين : الحالة الأولى . وفيها تنجبه المدخرات الى الاستثمار وبطريقة آية ، ومن ثم فإن كل ما يدخر يستثمر في هذه الحالة^(١) . ويتلخص دور السياسة المالية هنا في التأثير على معدل الاستثمار الخاص وذلك من خلال تأثيرها في معدل الادخار الخاص . وأهمية السياسة المالية في هذه الحالة واضحة ، إذ أنها يمكن ان تستخدم للتأثير في تقسيم الانتاج بين الاستهلاك وتكوين رأس المال ، وتؤثر نتيجة لذلك في معدل النمو الاقتصادي . أما في الحالة الثانية ، وهي الأكثر تمسكاً مع ظروف الدول المتخلفة ، فإنه حيث لا يمكن الاعتماد على آية المساواة بين الادخار والاستثمار المتوقعين (بالنظر الى ان البواعث التي تحمل على الادخار غير تلك التي تبعث على الاستثمار) ، فإنه يجب أن يكون تأثير السياسة المالية في التكوين الرأسمالي عن طريق التأثير في الميل للاستثمار ، (وذلك لما أوضحتها الدراسات الخاصة باقتصاديات الدول المتخلفة من ضعف الميل للاستثمار بها بالنظر لانخفاض الكفاية الحديثة لرأس المال بالنسبة لسعر الفائدة) ، وليس عن طريق زيادة عرض المدخرات كما هو الوضع في الحالة الأولى . والسياسة المالية في الحالة الأخيرة تؤثر في ربحية رأس المال . وقد تكون آثارها مشجعة لرأس المال الخاص ، كما قد تكون مشبطة له .

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

ولا يقتصر دور السياسة المالية و البلدان المتخلفة عن الاسهام و توفير الموارد المالية اللازمة لتعجيل التنمية الاقتصادية ، بل ان هذه السياسة نعى أيضا بتحقيق الاستقرار الاقتصادى لتلك الدول^(١) . هذا الاستقرار ليس الا أحد الظروف الاساسية المواتية لاحداث التنمية والذى يبنى أن يتدعم بغيره من الظروف المتطلبة لانجاح السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية . ويرجع ذلك الى ان حانا من النجاح في معركة بناء المجتمع اقتصاديا إنما يرجع بصفة أساسية الى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة فعالة و النطب على أية موحدة بصبحية حال ظهورها ، كى يتم البناء على أسس مستقرة سليمة ، والمسألة لا تخرج في النهاية عن كونها ترجيحا للأهمية السببية لمهدف على هدف آخر وفق ما تملية ضرورات التطور الاقتصادى .

(الحواشى (مراجع وتعليقات)

(١) راجع في ذلك الدكتور عبد المنعم اليه « دور السياسة المالية و البلاد النامية و البلاد المتقدمة » (ص ٦ ص ١٠ ، ص ٥٢ ص ٥٥) والدكتور كمال غالى : المرجع السابق ، (ص ٢١١ - ص ٢٢٨) والدكتور أحمد المحويينى : المرجع السابق ، (ص ١٣٠ الى ص ١٤٠ و ص ١٤٤ ص ١٥٠) والدكتور احمد جامع : « الاقتصاد الاشتراكى » ، (الباب الرابع التخطيط المالى القومى . ص ٢٧٥ وعلى الاخص من ص ٢٤٠ - ص ٢٦٤) . والدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق (ص ٢٨ - ٣٠ ، و ص ٤٤ - ص ٥٠) وأنظر كذلك :

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

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

(٢) ويرجع ذلك الى عدم اعترافهم الا بالضرائب كمورد علم ، وحتى بالنسبة لهذا المورد ، فقد كان ينظر اليه على أنه شر لابد منه لتنظية النفقات العامة ، وبالتالي فانه يبنى حصره في أضيق الحدود الممكنة ، بل ويجب الا تنقل الدولة في ذمة المكلف المالية ، التى كانت تعتبر بحكم المذهب الحر من الاسرار الواجبة الاحترام . وفي هنا ما دفع بالضرائب الغير مباشرة الى المكانة الاولى ، في نفس الوقت الذى سادت فيه الصهينة في الضرائب المباشرة .

(٣) - أنظر في ملخص هذه النظرية مؤلفه الشهر :

J.M. KEYNES : « The General

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

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

(٤) - وهو الأمر الذى حدا بالبعض الى القول ان التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية
أنظر فى ذلك :

Thomas Wilson . « Inflation » Oxford,
Basil Blackwell, 1961. « Page 4 » .

(٥) - حيث تدخل الدولة فى هذه الأحوة عندما يحل التوازن لإعادته ، على أن تترك الحرية للاساح
والتوزيع بصفة أساسية للشاغل الخاص

(٦) - وذلك ليكون من السياستين (المالية والاقتصادية) سياسة الدولة العامة فى الشؤون الاقتصادية

(٧) - وبمى ما تقدم انه لا توجد أهداف مستقلة للسياسة المالية فى الاقتصاد الاشتراكى ، بل أهداف
مشقة فحسب - والواقع ان هذه السياسة انما ترسم فى ضوء الخطة الاقتصادية القومية ، كما أن أهدافها
انما تقرر على أساس تمكيد تحقيق الاهداف المدية التى تتضمنها هذه الخطة .

(٨) - سواء للتغاير القائم فى سرعة هذه التقلبات أو لإنجهاها أو حجمها .

(٩) - راجع فى ذلك باللغة العربية ، مؤلفات كل من الجيل الدكتور محمد دويدار - فى
المالية العامة « القسم الثالث ، فى السياسة المالية (ص ١١٥ - ص ١٤٥) ومؤلف الدكتور بركات
والدكتور دراز : « مبادئ الاقتصاد العلم » ، (ص ٤٣٥ - ص ٤٤٦) ، والدكتور رياض الشيخ :
المرجع السابق ، (ص ٥١ - ص ٨٠) وباللغتين الفرنسية والانجليزية :

Léon KUROWSKI : *Les Finances dans les Etats Socialistes*. Paris; Ed. L.G.J. 1962 et Alain
A. Zverev : و BARRERE : *Le Budget et la distribution du revenu National* (PP. 46-63)
Role of th State Budget in the Distribution of the Social product and National Income; in ...
Problems of Economics». Vol; VII, No 8, 1964.

(١٠) - وينتج خفض الطلب هنا ، بالتقليل من مشتريات الحكومة من السلع والخدمات ، وكذلك
بالعمل على خفض مستوى الأتفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض مستوى الأتفاق الخاص
بواسطة زيادة الضرائب أو خفض المدفوعات المحوئية .

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

(أ) الدولة من ناحية والشروعات الاناحه المختلفه بعضها والمعض

(ب) الشروعات الاناحه المختلفه بعضها والمعض

(ج) الشروعات وقطاع السكان

للربيد من التعاضيل عن مصمود المايه الاشرابييه .. طائمهها .. دورها . . ارجع في ذلك المؤلف
المساعي الذي أعدهته مجموعه من الباحثين بالمعهد مال مسكو حسب إتياد الاساد A All (١٥)
« akhverdyan » Soviet Financial System (ص ١٥ - ص ٦٩) و (ص ٣٤٥ وما
بعدها)

(١٢) - وتتمثل ميزانية الدولة بممارسة هذه الرقابة على الوحدات الاقتصادية سواء عد تحصيلها
لايرادها أو عد القيام بتفقيها .

(١٣) وذلك بالنظر الى أد الوحدة الأساسية و مالية الدولة الاشتراكية هي مالية المشروع
الاناحي . وهو منشور في الصناعات الأساسية والاستخراجية ، وبالتالي فإن مشاكل المالية العامة في دول
النظام الاشتراكي تمثل بصفة أساسية المشكلات الاقتصادية للوحدات الاناحية .

(١٤) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور عبد المنعم اليه : المرجع السابق ، (ص ١٠ - ص ١٢ و
ص ٢٩ - ص ٥٥) ، وأستفانزا الدكتور رفعت الهجوب : « السياسة المالية والتنمية الاقتصادية »
(ص ١ - ص ٣٧) ، وكذلك مؤلفه « الطلب الفعلي » (ص ٢٢٧ - ص ٢٨٢) ، والدكتور
رياض الشيخ ، المرجع السابق (ص ٣٦٣ - ص ٤٠٤) والدكتور كمال غلال : المرجع السابق ،
(٣٠٩ - ص ٣٥٦) وبالانجليزية والفرنسية أنظر :

A.R. PREST :

« Public Finance in Under developed Countries (PP. 9.26) ;

R.N. TRIPATHY : « Public Finance in underdeveloped Countries » .

(402 pages) ; A.T.

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

(١٥) - أنظر في ذلك على سبيل المثال :

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

Volume 11, (PP. 48-53), New York 1969. (PP. 48 53).

(١٦) من هذه الدراسات باللغة العربية أنظر مؤلف أستاذنا الدكتور محمد زكي شافعي : « التنمية الاقتصادية » (الكتب الأولى الجزء الأول) . « في عالم التخلف وعقبات التنمية » ص ٣ ص ٧١ .

(١٧) أنظر في هذه الضميمة بصفة عامة :

Issac GUELFAT : Doctrines

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

(١٨) - لمزيد من التفاصيل عن أهمية تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية لانجاح عملية التنمية أنظر :
Jean Yves CALLES : Aspects Politiques et Sociaux des pays en voie de développement.
(298 pages) ; Paris, Dalloz, 1971.

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

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

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

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

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

الباب الثاني

النفقات العامة - القواعد الحاكمة للكميات المالية اللازمة للاقتصاد العام بدوره
في تهيئة الخدمات المطلوبة لإشباع الحاجات العامة

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

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

ولقد ترتب على ذلك أن وجه التقليديون اهتمامهم الى الجوانب الفنية والقانونية الخاصة بالنفقات العامة بمناسبة دراسة التنظيمات الخاصة بالميزانية ووضع النفقات في إطارها ، فلم يتعرضوا بذلك لبحث التحليل الاقتصادي للنفقة ، والدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد ، أو في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وذلك بسبب اعتقادهم في أن حجم النفقات العامة هو العامل المهم الذي ينبغي التركيز فيه ، أما مضمونها أو وجوه إنفاقها فوجع في التحليل الأخير الى تفضيل الدولة للاتفاق على وجه دون آخر ، وهذا قرار سياسي في المثل الأول من الاعتبار . والتصرف بما تقدم ، ليس بالأمر المستغرب

على منطق التقليديين . فقد كان هنا طبعهما بالنظر الى المنطق التقليدى الذى كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذى كانت تقوم به الدولة وهى بصدد تحقيق دورها الضيق و حياة الافراد (الدولة الحارسة) ، وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل فى الانفاق الخاص بالافراد لاشباع حاجاتهم الخاصة . ومن ثم فقد كان الانفاق العام يتسم بطابع حيادى .

أما الكتاب الحديثون فقد أعطوا للدراسة النفقات العامة ما نستحقه من عناية بعد أن زاد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى القومى و فى الحياة الاجتماعية مستخدمة فى ذلك مختلف عناصر المالية العامة كأداة أساسية فى هذا السبيل ، ولهذا فقد ستحال مع تطور دور الدولة الإبقاء على « حياذ » هذه النفقات . ولقد أدت هذه التطورات على ما سنرى الى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذى كان « سائلا » فى الفكر التقليدى ، وأمكن زيادة الانفاق العام للوفاء بكافة الاعراض المتقدمة وغيرها ، وذلك على الرغم من احتمال وجود عجز فى الميزانية . كذلك أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة أحداث عجز منظم فى الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادى ومعالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية .

ولقد ساهم فى التخل عن التمسك بهذا الحياذ مجموعة من الاعتبارات التى أحدثت تأثيرا هاما فى هذا المجال يمكن تلخيصها فى عوامل ثلاثة : أولا يعزى الى اتساع نطاق النفقات العامة بحيث أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومى ، نسبة لا تتوقف عن الزيادة . ثانيا ، يتجلى فى ان النفقات العامة لم تعد مقصورة على تمويل وظائف الدولة التقليدية بل أصبحت بالإضافة الى ذلك اداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وثالثها ، يتمثل فى أن غرض الإيرادات العامة لم يعد مقصورا على النطاق المالى وحده والمتحد فى نظرية النفقات العامة ، بل ان هذا الغرض قد امتد الى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . ومع كافة هذه التطورات ، كان اهتمام هؤلاء الكتاب بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية الموجهة لاختيار القيام بها وضوابط الانفاق العام وآثاره فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى . وهكذا لم تعد النفقات العامة تدرس من الناحية الكمية فحسب كما كان الحال سابقا ، بل أصبحت تبحث أيضا من الناحية النوعية أو الكيفية ومن ناحية آثارها فى المجالات المشتركة لها ومن حيث استخدامها كوسيلة فى نطاق السياسة المالية لتحقيق آثار معينة وتحقيق أهداف مرسومة مقدما .

وانطلاقا من مفاهيم الكتاب المحدثين والتي بتأثيرها تطورت نظرية النفقات العامة تطورا هاما ، فاننا نعالج أمر هذه النفقات والقواعد الفنية الحاكمة لها فى مجموعة من المباحث الدراسية التى يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة التالية :

الفصل الأول

مضى وبيان النفقة العامة

(الصنف بها وبتقسيماتها المختلفة)

تمهيد : يكشف نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة الاجتماعية عن طريق ما تقوم به من « انفاق عام » « *De pense Publique; Public expenditure* » وبالتالي فانه يمكن من خلال دراسة هذا الانفاق العام التعرف على طبيعة هذا النشاط وأهميته . وأول الخطوات التي نعدنا و الوصول الى هذه الغاية ، تبدأ بمحاولة بيان معنى وبيان النفقة العامة ، وتقسيماتها العلمية المختلفة ، المستندة على معايير اقتصادية أو غير اقتصادية . وبمضى تقدم انه في مجال دراستنا النظرية لقواعد الفن المالى لا نتطرق هنا لبيان التقسيما الوضعية التي توحد في ميرانيات الدول المختلفة ، والتي ترتبط بالنادى السيار والتركيب الادارى الخاص بكل دولة من الدول . هذه المحاولة يحقق الاقدام عليها أكثر . فائدة وذلك من نواح متعددة. فمن ناحية أولى يُعدُّ التعريف هذه النفقة أمرا هاما مهييم عما قد يختلط بها من نفقات تقوم بها الدولة ولكنها لا تدخل في موضوع علم الاز العامة . ومن ناحية ثانية ، فان للتقسيمات المختلفة في هذا الشأن أهمية خاصة نظرا ، بيسر عملية التعرف على آثار الانفاق العام في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحيوية ، وان كان يظل دائما للتقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية أهم خاصة في هذا المجال بالنظر لان الامر يتعلق بالنشاط المالى للدولة وهو في أغلب جهه نشاط اقتصادى .

وبادخال ما تقدم في الاعتبار ، فاننا نتناول في الفصل الحالى تمهيدا المقصود بها العامة ، ثم نبين تقسيماتها وصورها المتعددة من الناحيتين الاقتصادية وغير الاقتصاد وهكذا فاننا نعرض للموضوعات المشار اليها في ثلاثة مباحث ، نخصص أولها لبيان النفقة العامة (التعريف بها) وثانيها وثالثها لتقسيماتها العلمية المختلفة ، الاقتصادية الاقتصادية .

المبحث الاول

(ماهية النفقة العامة : التعريف بها وبمناصرتها⁽¹⁾)

تمتد الدولة وهي بصدد القيام بنفقاتها العامة الى استهلاك مبالغ من النقود لتحقيق أغراض النفع العام . من هذه الزاوية يمكن اعتبار النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بانفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام (أو جماعي) . فكأن النفقة العامة بهذا التعريف تشتمل على عناصر ثلاثة أساسية تحير في نفس الوقت صفات مميزة لها عن غيرها من أنواع النفقات التي تقوم بها الدولة ، وبالتالي فاننا نقدم على استعراض هذه العناصر تباعا وفي ابجاز ، وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على مفهوم النفقة العامة المهدد لماهيتها .

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

لكي نكون بصدد نفقة عامة ، فانه لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه الدولة من منتجات ، سلع وخدمات ، لازمة لتسيير المرافق العامة وثمانا لرؤوس الاموال الانفاقية ، التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ، وأخيرا لمنح المساعدات والاعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها . واستهلاك النقود في النفقة العامة أمر طبيعي طالما كانت المعاملات والمبدلات الاقتصادية كلها تتم في وقتنا الراهن في ظل اقتصادي نقدي ، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الانفاق ، شأنها في ذلك شأن الأفراد . وعلى ذلك لا تعتبر الرسائل غير النقدية التي قد تبجها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة . ومثال هذا ما كانت تلجأ اليه الدولة وغيرها من السلطات العامة الى وقت ليس ببعيد من لرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة) ، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا . كذلك لا تحير نفقات عامة المزايا المينية كالسكن المجاني ، والنقدية كالاغفاء من الضرائب ، والشرعية كمنح الانقلاب والاورسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائلين بخدمة هامة أو لغوهم من الأفراد .

وبينى ان انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث ، وتطبيقات مبدأ المسئولية بين الأفراد ، قد أدى الى أن تأخذ هذه الظواهر طريقها الى الزوال بالتدرج . وقد أدت عوامل متعددة ، اقتصادية وسياسية واجتماعية ، الى جعل الانفاق النقدي أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها في اشباع الحاجات العامة . وقد ترتب على التجاه الدولة الى الانفاق النقدي دون الوسائل الاخرى ان زاد حجم النفقات العامة ، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة ، الا أن هذا لا يعنى حتما ريادة عبء هذه

التكاليف ، بل ينشأ عنه في الغالب تخفيف هذا العبء وتوزيع أعدل فيه .

فاستخدام الدولة للنقود في الانفاق يسهل ما يفتضيه النظام المالي الحديث من مبرر مد
لرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها بناء على الضوابط
والقواعد المحققة لمصالح الأفراد العامة . وبفرض اجراء الانفاق في صورة عينية ، لا يكون
من المستطاع بسهولة تحقيق تلك الاعتبارات ، فضلا عن كون الانفاق العيني يثير العديد
من المشاكل الادارية والتنظيمية وبفضي الى عدم الدقة ، وقد يدفع الادارة الى محاسبة بعض
الأفراد واعطائهم دون غيرهم مزايا عينية . كما يتضمن الانفاق العيني ، احتلالا بم
المسئولة بين الافراد في الاستفادة من نفقات الدولة ، وفي التحمل بالاعباء والتكاليف
العامة .

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

والهيئات العامة التي تصدر عنها النفقة العامة ، هي الدولة بما في ذلك الهيئات
والمؤسسات العامة (الداعلة في الاقتصاد العام) ذات الشخصية المضوية ، وكذالك
الولايات في الدول الاتحادية ، وقد تكون هي الاشخاص العامة المحلية كمجالس المحافظات
للمدن والقرى في الدول الموحدة . وعلى هذا لا تعتبر نفقة عامة المبالغ التي ينفقها
الاشخاص الخاصة ، الطبيعية والاعتبارية ، ولو كانت تهدف الى تحقيق النفع العام . لذا
تبرع أعد هؤلاء الاشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مدرسة مثلا ، فان ذلك لا
يعتبر نفقة عامة ويدخل في اطار الانفاق الخاص .

وتعتبر نفقات الدولة وهي بصدد ممارستها نشاطها العام الذي يعتمد على سئنها
الأمرة ، كشخص عام ذي سيادة ، نفقات عامة بالمعنى الفني ، وهذا متفق عليه ، و
أحفا بالمعيار القانوني الذي يحدد النفقة العامة على أساس الطبيعة القانونية للشخص
يقوم بالانفاق (المعيار القانوني) . أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد
نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الافراد كما هي الحال بالنسبة للمشر،
الانتاجية التي تتولاها الدولة ، فقد اعتبرها بعض الفقهاء ، وبصفة خاصة في فرنـ
نفقات خاصة وليست نفقات عامة ، استنادا الى ان التفرقة بين نوعي النفقات (
والخاصة) انما تستهدف تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية بصفة
والاقتصادية بصفة خاصة ، وواضح ان النفقات من النوع الأول هي فقط التي
هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني . غير أن هذا الرأي لا يسلم .
لأكثر من سبب (٣) . فعندما تنفق الدولة ، وهي شخص عام مبالغ معينة في أي و
فإن هذه المبالغ تأخذ صفة العمومية وتصطبغ بها ، تماما كما تأخذ صفة الخصوصية

نفقات خاصة تلك التي ينفقها اشخاص القانون الخاص من افراد طبيعيين واشخاص اعتباريين . فضلا عن هنا فانه لا يمكن ان نفلر بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها فيما مضى اذا استعدنا نفقاتها على المشروعات الانتاجية التي تماثل مشروعات الافراد من النفقات العامة ، وبالذات لان هنا النوع من النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث ، والآ لن تختلف الصورة كثيرا في العصرين . كذلك يلاحظ ان المشروعات الانتاجية المشار اليها تدر دخلا لا حلاو . في وصفه الإيرادات العامة ، ومن غير المنطوق أن تؤدي النفقات الخاصة الى الحصول على إيرادات عامة . واخيرا ، فانه يمكن الوصول الى قياس تأثير النفقات العامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع اذا اقتصرنا على دراسة وتحليل الجزء من النفقات العامة الذي تنفقه الدولة على أوجه نشاطها التي لا يشاركها فيه الافراد والذي يعتمد على تمتعها بالسيادة وعلى السلطة الآمرة . وبناء على ما سلف ، فانه يكون من الموفق ان يعتبر من قبيل النفقات العامة ، كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة ، القومية والمحلية ، دون نظر الى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة ، أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الانفاق .

(ج) - استهداف النفقة العامة اشباع حاجة عامة (تحقيق الانفاق للمنفعة القسوى للمجتمع) :

ينبى أن تصدر النفقات العامة مستهدفة أساسا اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبالتالي فلا تعتبر نفقات عامة ، تلك النفقات التي لا تشبع حاجة عامة ، ولا تعود بالنفع العام على الافراد . ويجد الاشتراط المتقدم تبريره في أنه لما كان الافراد يتسلون جميعا في التحمل بالاعباء العامة (كالضرائب) ، فانهم يتسلون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في مختلف الواجه وذلك بأن تكون النفقة سدادا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة . غير انه يصعب في كثير من الاحيان مراعاة هذه القاعدة ، ويرجع ذلك الى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا ، كما سبق أن ذكرنا في القسم الاول من دراستنا ، ولهنا فان المعيار المعول عليه في هنا الشأن يمتد . على استخدام الدولة لسلطتها السياسية في التقدير⁽¹⁾ ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الانفاق العام ، وذلك ضمانا لتحقيق أقصى قدر ممكن من المنفعة العامة ، باستخدام أقل قدر ممكن من النفقات العامة . الآ ان السلطة السياسية قد تسوء استعمال حقها في تقرير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة ، لذلك تدعو الحاجة الى وجود رقابة فعالة تكفل عدم اساءة استعمال هذا الحق برقابة استخدام

الاتفاق العام في تحقيق المنفعة العامة بواسطة مجموعة من الطرق . أولاً ، من خلال اعتماد
بود النفقات العامة في الميزانية ، وثانياً ، بمساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ
الاتفاق العام في جملته وتفصيلاته . وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور ، كما
قد يوجد رقابة ثالثة تمارسها هيئات أخرى مستقلة للتأكد من استخدام اعتمادات الاتفاق
العام في أغراض النفع العام الموجهة لتحقيقها .

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

المبحث الثالث

التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستدة

الى معايير اقتصادية (التقسيمات الاقتصادية)^(*)

أسهب علماء المالية العامة في وضع تقسيمات متعددة للنفقات العامة يتركز كل منها
على وجهة نظر معينة في تمييز تقسيم دون آخر ، وبالرغم من أن هذه التقسيمات قد
يتداخل بعضها في البعض الآخر ، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الاتفاق العام
واثاره واغراضه ، الامر الذى يساعد كثيراً على ادارة الاموال العامة ، فضلاً عن أنه يسر
للمحللين الماليين معرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع بساط الدولة على حدة ، ومن
ثم تتبع هذه النفقات من فترة الى أخرى . وأخيراً تمكن السلطة التشريعية والرأى العام من
اجراء رقابة فعالة على الجانب المالى لنشاط الدولة . ولما كانت المعايير الاقتصادية التى يمكن
أن تبنى عليها تقسيمات النفقات العامة من الكثرة بمكان ، فاننا سنقتصر هنا على
التقسيمات المستندة الى أهم المعايير المتداولة في هذا الشأن ، دون الخوض كثيراً في
التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل تقسيم . هذه التقسيمات تعرض للنفقات العامة من
حيث أثرها الاقتصادى على الدخل القومى ، أو من خلال طبيعة العملية الاقتصادية التى
يتم بشأنها الاتفاق ، وأخيراً بالنظر الى علاقة هذه النفقات باقتصاد السوق

(أ) - تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على الـ القومى
(النفقات الحقيقية والتحويلية) :

يعتبر هذا التقسيم هو التقسيم التقليدي حيث كان أول من نادى به الاقتصادى
الانجليزى « ييجو » « Pigou » الذى قسم - - - - - لعمامة نى معقاب « حقيقية أو
ضلية » ونفقات تحويلية أو ناقلة .

١ - ويقصد بالنفقات الحقيقية أو الضلية تلك النفقات التى تقوم بها الدولة مقابل
الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال انتاجية وذلك كالمترسات وأثمان التوريدات
والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية أو الحديثة . والنفقات الاستثمارية أو
الرأسمالية . فالنفقات العامة هنا ، تؤدى الى حصول الدولة على مقابل للانفاق (عمل أو
خدمة أو سلطة) وتخلق نتيجة لذلك بند جديد فى الدخل القومى (يتمثل فى
زيادته^(١)) . وقد أطلق على هذه النفقات بعض الكتاب مثل « لوفميرجيه »
« Laufenburger » اسم النفقات المنتجة للخدمات « Dépenses productives des
Services » ليؤكد ان الدولة تنتظر من وراء انفاقها الحصول على خدمات وسافع مباشرة
لا غنى عنها للمهاز الحكومى . هنا ويفرق فى نطاق الانفاق الحقيقى (او النفقات
الحقيقية) بين انفاق استثمارى « Dépenses en Capital, Capital expenditure »
والانفاق الجارى « Depense Courante, Current expenditure » ويمثل الانفاق
الاستثمارى طلبا على السلع الانتاجية يتمكس فى زيادة وسائل الانتاج المتاحة الموجودة تحت
تصرف الجماعة ، إما فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات
الخدمات) أو فى شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الانتاج
السلعى ، كالانفاق على إقامة السكك الحديدية وتشيد القناطر والسدود وشق
القنوات) . أما الانفاق الجارى ، فانه يقصد به ضمان سير ادارة معينة ، أو اداء خدمة
محددة أو تشغيل وحدة انتاجية . (ومن أمثلة ذلك ما يدفع لموظفى وعمال الدولة من
مرتبات واجور ، وما يسدده لمورديها كأملاك السلع للاستهلاك العلم) .

٢ - أما النفقات التحويلية أو التالفة « Dépenses de transfert » فمراد بها تلك
النفقات التى لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال ، بل
تحويل جزء من الدخل القومى عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل
الى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل . وبعض ذلك ، ان هذه النفقات تكفى بتحويل
القوة الشرائية بين الأفراد أو الجماعات مع ترك مجموع الدخل ثابتا حيث تجرى الدولة
هذه التحويلات دون مقابل^(٢) ، كما وأن المدفوعات التى تقوم بها السلطات العامة فى
الدولة فى هذا الشأن لا تتضمن أى استهلاك عاجل للموارد الحقيقية ، ولكن مجرد تحويل
للقوة الشرائية .

ويمكن أن نضرب مثلا للنفقات التحويلية بالاعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة التي تمنحها أو تقدمها الدولة للأفراد والمشروعات . فالدولة تستهدف من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ، ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات . وهي تفصل أن يتحمل الأفراد عبء هذه النفقات عن طريق دفع الضرائب طبقا للسياسة الضريبية التي تقرها بدلا من تحمل الأفراد لهذا العبء وخاصة الفقراء منهم . ومن الواضح هنا ان النفقات التحويلية ليست الآ اجراء لتحويل الدخل من طبقة اجتماعية معينة الى طبقات اخرى ، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تصيف اليه شيئا . وقد حدثت هذه الطبيعة الخاصة للنفقات ببعض الكتاب الى تسميتها بالنفقات المورعة ، أى التي تحدث أثرا توزيعيا دون أن تزيد في حجم الدخل الحقيقي . بالمقابلة للنفقات الحقيقية أو المنتجة^(٨) .

هذا وتقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية وان كان له مراهبه التي تنصح من المواطن التي تتحلل فيها أهميته ، فانه لم يسلم مع ذلك من الانتقادات . فمن العوائد في مفهوم البعض ، انه يصلح أساسا يستند اليه في وضع سياسات التخطيط الاقتصادية ، اذ بواسطته تتمكن السلطة العامة من الوقوف على نقاط الضعف والافتقار العام فتزيد من النفقات ما تراه من كفيلا بأن يسهم في زيادة الدخل القومي وتوجه من النفقات نحو ما تراه من أهداف اجتماعية وثقافية مما يبصر الطريق لاعادة توزيع الدخل توزيعا يتفق مع الاهداف التي ترمى اليها . وعلاوة على ذلك ، فان هذا التقسيم يسهل عملية تتبع تطور النفقات العامة وتحليل طبيعتها لتحديد آثارها الاقتصادية والاجتماعية ، كما يصبح من الممكن معه محاربة التطورات الحديثة التي طرأت على ميزانية الدول نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة . أما من زاوية الاعتراضات التي تستهدف اليها فهي تنصب أساسا على المعيار الذي يستند اليه التقسيم . فمن ناحية يؤدي الاخذ به الى امكان اعتبار ان كل النفقات العامة تشتمل على نفقات تحويلية حيث انها ممولة في أغلبها عن طريق الاقتطاع من الفروقات والدخول الفردية لبعض أفراد المجتمع (أو فئاته) وتفيد البعض الآخر ، ومن ناحية أخرى ، فانه اذا كانت النفقات التحويلية تؤدي الى إعادة توزيع الدخل ، فان هذا لا يعنى ان النفقات الحقيقية لا تنتج نفس الاثر وخاصة عندما تقوم الدولة باداء خدمات مجانية للأفراد وتعتبر تكاليفها من الاستهلاك العام . (ومثال ذلك نفقات التعليم وصيانة الطرق في الحالات التي يفيد منها هؤلاء الأفراد دون الالتزام بدفع مقابل نقدي لها) .

(ب) تقسيم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التي استدعت الحاجة الى الانفاق (تقسيم النفقات تبعا لاغراضها المتروعة) :

هذا التقسيم يتناحل بطبيعة الحال في التسميات السابقة . ووفقا لطبيعة العملية الاقتصادية يمكن التفرقة بين نفقات متصلة بعمليات متعلقة بتكوين رأس المال « Operation de Formation du Capital » . وهي تلك التي تهدف الدولة من القيام بها الى زيادة الانتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة ، مثل النفقات التي تصرف في شراء سلع وخدمات لاغراض استنارية (كمشروعات الصناعة والقوى الكهربائية) ، والنفقات الخاصة بلقاء الدولة لوظائفها التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم ، (كالانفاق على الدفاع والامن والعدالة ودفع المرتبات والاجور اللازمة لسر المرافق التابعة للدولة) ، والنفقات المتصلة بعمليات ناقله « Opérations de transferts » كدفع فوائد الديون والمساهمة في التأمين الاجتماعي والمساعدات والاعانات التي تمنح للأفراد وكذلك التبعيضات عن أضرار الحرب ، وأخيرا ، الانفاق الخاص بعمليات مالية بحتة « Opérations Financières » كالقروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة . هذه التسميات المنبثقة عن الطبيعة الخاصة لكل عملية اقتصادية استدعت الحاجة الى الانفاق العام ، تساعدنا في الوقوف على الاغراض المتروعة للانفاق العام من خلال الوظائف التي تقوم بها الدولة ، وهو الامر الذي يحقد لهذا التقسيم كثيرا من أوجه الشبه بينه وبين التقسيم الوظيفي للنفقات العامة والذي سترد الاشارة اليه في مقدمة التسميات الأخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

(ج) - تقسيم النفقات العامة وفقا لاطرافها بالتصايد السوق :

يفترض هنا التقسيم أننا بصدد التصايد رأسملي يقوم أساسا على النشاط الفردي ويحمل تلقائيا من خلال « ميكانيزم السوق » وتقوم فيه الدولة بدور هام من الناحية الاقتصادية ، (الدولة الرأسمالية المتدخله والموجهة) ، الا ان هذا الدور وان كان يؤثر في سر الاقتصاد القومي الى مجموعه تتوقف في النهاية على المعمل التلقائي لقوى السوق المتخذة أساسا في حركات العرض والطلب والتفاعلات الخاصة بها . من وجهة النظر هذه يفرق بعض علماء المالية العامة بين : أنواع مختلفة من النفقات التي لا علاقة لها بالتصايد السوق ، (كالنفقات اللازمة لوجود الدولة وحفظ كيانها) ، والنفقات المعتبرة كشرط

لم يوجد لها الاقتصاد وتمثل بالنسبة له جزءاً من نفقة الإنتاج ، (كتلك اللازمة للحفاظ على النظام العام ، والمتعلقة بالخدمات الادارية للمشروع الخاص والتي تحصل مقابل مدفوعات تمثل جزءاً من نفقة اتاحه) ، والنفقات التي تكمل اقتصاد السوق وتهدف الى ساع حاجات يشبعها كذلك النشاط الفردي ، ولكن تقوم الدولة بخدمات لاشباعها نظرا لما لها من أهمية احتياجية خاصة ، (كالانفاق على خدمات الصحة والتعليم وما في حكمها) ، والنفقات التي تمثل تدخلا في اقتصاد السوق كالانفاق على انتاج الدولة لسلع ملابية والافاق بقصد توجيه النشاط الاقتصادي للافراد ، أو المشروعات الخاصة .

والتقسيم المتقدم وان كان يتداخل في بعض جزئياته في التقسيم السابق عليه ، فانه يفيدنا مع ذلك عند محاولة التعرف على أثر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة على النشاط الاقتصادي الخاص ، ومن ثم عندما نريد ترتيب أثر معين على هذا النشاط عن طريق سياسة انفاقية تقوم بها الدولة في اقتصاد رأسمالي .

هذه هي أهم التقسيمات الدائمة في الكتابات المالية والمستندة الى معايير اقتصادية في تقسيم النفقات العامة ، وان كان يوجد في هذه الكتابات تقسيمات أخرى للنفقات العامة أقل تداولاً ، من ذلك وعلى سبيل المثال ، التقسيم الذي حاول فيه نيكلسون « Nicholson » ، إيجاد علاقة بين النفقة العامة وعائلها الذي تحمقه للدولة ، وتقسيم بلهن « Pelhem » لهذه النفقات من حيث مدى الانتفاع بها ، والتقسيم الذي قابل به « كولم » « Colm » بالنظر لعلاقة النفقة العامة بالقطاع الخاص ، بل ان بروشيه « Brochier » و تاباتوني « P.Tabatoni » باستعراضهما لمختلف التقسيمات التحليلية للنفقة ، حولوا وضع تقسيم علم للنفقات العامة يشمل مختلف التقسيمات المتناولة والمعروفة ، فوزعا هذه النفقات بين : نفقات عامة لازمة لحياة الامة وضمان سيرها ، ونفقات يقصد بها تغطية تكاليف بعض الخدمات العامة ، ونفقات يراد بها تغطية تكاليف القطاع العام ، ونفقات تستهدف توزيع الدخول واعادة توزيعها . وواضح ان هذا التقسيم بدوره ، ودون الدخول في تفاصيل كل نوع من أنواع النفقات التي اشتمل عليها ، لا يسلم من المناقشة ، وبالتالي فانه يعتبر محاولة لتقسيم أكثر انضباطا ولكنها على أية حال تضاف الى غيرها من المحاولات في هذا المجال ، ولكننا نكتفي هنا بما سبق بيانه تحسبا للاطالة ، وننتقل الآن لبحث التقسيمات الأخرى غير المستندة الى معايير اقتصادية .

المبحث الثالث

« تقسيم النفقات العامة بالاستناد الى معايير

غير اقتصادية

عل أن التقييمات المتقدمة والمستندة الى معايير اقتصادية . لا تنمى دموع العديد من التقييمات الاخرى غير المستندة الى معايير من هذا القبيل في كثير من دول العالم وذلك مراعاة لبعض الاعتبارات الواقعية أو العملية ، وخاصة الاعتبارات الادارية والوظيفية والسياسة والتي تدعو غالبا الى عدم الالتزام بالتقسيم الاقتصادى للنفقة ، وصياغة أنواع النفقات الخاصة بالدولة من خلال تقييمات أخرى تنمى مع الظروف الخاصة بها ، وبالتالي فاننا نتوقف هنا قليلا لنقف على أهم التقييمات المعروفة في هذا المجال .

(أ) - تقييم النفقات العامة تبعا للوظائف الاساسية التي تقوم بها الدولة (التقييم الوظيفي) :

يقوم هذا التقييم في جوهره على فكرة بسيطة وشائعة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعا للوظائف الاساسية التي تؤديها الدولة ومن ثم كان التقييم في الواقع تقسيما وظيفيا « Fonctionnal Classification » للنفقات العامة . ووفقا لهذا التقييم فانه يمكن التمييز بين أنواع مختلفة من هذه النفقات تبعا للوظائف الآتية : الوظيفة الاقتصادية للدولة ، ويقصد بها وظيفة القيام بخدمات عامة تحقيقا لهدف اقتصادى (ومن أمثلتها القيام بالاستثمارات وتقديم الاعانات للمشروعات وتزويد الاقتصاد القومى بخدمات أساسية كالنقل والكهرباء) ، والوظيفة الاجتماعية ، والتي تستهدف أساسا النهوض بمسبب الخدمات الاجتماعية بالمعنى الضيق (كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة للأسر ذات الدخل المحدود) ، والوظيفة الادارية ، أى تلك المتعلقة بسمر المرافق العامة حيث يدخل في ذلك ما هو لازم لتحقيق الأمن الداخلى واستمرار وتنمية العلاقات مع الخارج ، والوظيفة الثقافية ، المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمى في المجتمع وكذلك ضمان قيام الهيئات الثقافية المستقلة عن الدولة ببنورها .

هذه التقييمات المصنفة للوظائف العامة من خلال ما تقوم به الدولة من وظائف ، تعتبر واردة على سبيل المثال لا الحصر ، وبالتالي فانه يمكن الامعان في كل تقييم من بينها والوصول الى تعدد أنواع النفقات العامة وتفصيلها على نحو أكبر ، وذلك بتضمين كل نوع من الأنواع المتضمنة الى عدة أنواع تبعا لتعدد الأضرار التي تدخل في كل تقييم ، وان كان ذلك من شأنه أن يؤدي الى إثارة التساؤل عن الفوارق المميزة للتقييم الوظيفى وتقييم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية التي أثرت وجرده (١٠) .

(ب) - تقييم النفقات العامة وفقا لمدى تكررها الدورى في ميزانية الدولة (النفقات العادية وغير العادية) :

وبقسم البعض النفقات العامة من حيث تكررها الدوري أو نوعي . نسبي . عفاة
عادية ونفقات غير عادية .

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

أما النفقات غير العادية ، فهي تلك التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية
بل تدعو الحاجة اليها في فترات متباعدة ترهد عن السنة - وقد تتكرر في نفس السنة
لا سباب استثنائية - كنفقات مكافحة وباء طاريء ، و نفقات اصلاح آثار الكوارث
الطبيعية أو نفقات الحرب . ولهذا التقسيم فائدته وخطره . أما فائدته فهي ان التكرار
الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا قريبا من الصحة ، وتدير ما
يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب . اما النفقات غير العادية فنظرا لان
حدوث أسبابها لم يكن منتظرا ، فانها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض . أما
خطره فيمكن في أنه يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة
استخدامه ، بأن تعتمد عند عدم توازن الميزانية ، الى فصل بعض النفقات عنها ووصفها
بانها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون
الميزانية متوازنة .

وبصفة عامة ، فان تقسيم النفقات بين عادية وغير عادية ، يعتبر مثارا لوجوه كثيرة من
أوجه النقد نظرا لقصوره في بعض الأحيان ، واضطراره الى الضوابط التي تتسم بالموضوعية
في أحيان أخرى ، ولهذا فان الفكر المالي الحديث اتجه الى التمييز بين نوعين من النفقات
العامة :

النفقات اليومية « **Depenses de Fonctionnement** » وهي اللازمة لانتظام سير
المرافق العامة ، كالمرتبات و نفقات الصيانة وغيرها ، والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية
« **Dépenses en Capital** » ويقصد بها تلك المتعلقة بالرفوة القومية كنفقات
انشاء المشروعات الجديدة من طرق وسكك حديدية وترع ومصارف وغيرها . ويتلاقى
هذا التقسيم معظم الانتقادات الموجهة الى تقسيم النفقات الى عادية وغير عاد . فهو
يعتمد على طبيعة النفقة في ذاتها (دون حصرها في فترة زمنية تحكومية) ويتحاشى وصف
بعض النفقات بأنها غير عادية مما يخلف من التجاهل الحكومة الى عقد القروض لتغطية بعض
بنود النفقات العامة^(١) .

(ح) تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها (النفقات القومية والهيئية) :

يعتمد تقسيم النفقات العامة هنا على نطاق سريان النفقة العامة ، ومدى إستفادة أفراد المجتمع كافة ، أو سكان اقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة . فتكون النفقة قومية أو مركزية « Depenses Nationales » اذا وردت في ميزانية الدولة وتولت الحكومة الانحداية أو المركزية انجبايا . أما النفقات الهيئية (أو الاقليمية) « Dépenses locales » فهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي ، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات . وتختلف اتجاهات الدول احتلاما تبنا فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الاتجاهات في ذات الدولة من زمن الى آخر . ويرجع هذا الاختلاف الى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة في زمن معين . ورغم اختلاف ظروف وأحوال كل بلد ، فانه توجد اعتبارات عامة يحس مراعاتها في توزيع المرافق والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المالية ، وبالتالي في توزيع النفقات بين قومية ومحلية . فالمرافق التي تهتم الامة في مجموعها باعتبارها كيانا واحدا يجب أن تتولاها السلطة المركزية باعتبارها أقدر من الهيئات المحلية على تقدير صالح الامة في مجموعها وعلى تحفة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتسييرها من جهة أخرى ، ومثال هذا مرافق الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجي . كذلك يحس أن تتولى الحكومة المركزية ادارة المرافق التي تسيير على أسلوب واحد لا يتغير بتغير الاقليم والمدن كمرفق الشرطة . أما الهيئات المحلية فيعهد اليها بالمرافق التي يهيم الاقليم أو المدينة خاصة ومباشرة ، كتوزيع الماء والكهرباء والمراسلات داخل الاقليم أو المدينة . كذلك يعهد اليها بالمرافق التي تحتاج الى رقابة دقيقة ومستمرة ومباشرة اذ لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة بالنسبة الى كافة الهيئات المحلية . كذلك يعهد الى هذه الهيئات بالمرافق التي يحسن أن تدار بالنظر الى ظروف وعادات كل اقليم أو مدينة على حدة بما قد يستلزمه تغير طريقة الادارة من اقليم الى آخر . والتقرير بما تقدم من اعتبارات لا يمنع من أنه يمكن توزيع مرافق معينة في بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية لما وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن اشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها في نفس الوقت ، وذلك كمرفق التعليم .

والتقسيم المحلي للنفقات العامة ما بين قومية ومحلية له مثالبه ومخائنه . فمن ناحية يملح على هذا التقسيم عدم وضوح مملكه وخاصة فيما يتعلق بالنفقات المحلية . فهذه النفقات وان كان قصدها خدمة اقليم معين ، الا ان لها من الأثر ما يتقدم به المجتمع في

مجموعه ، هذا فضلا عن أن عبثها لا يقع على الاقليم المستفيد منها وحده بل ساهم فيه الدولة بما تمد به هذا الاقليم من اعانات . ودرءاً لهذه الصعوبة ، فإن الجارى عليه العمل و هذا الشأن في عدد لا بأس به من الدول هو الاخذ بالتقسيم الادارى للنفقة . أى اعتبار ما ورد في الميراثية العامة للدولة نفقات قومية تعيد المجتمع ككل ، أما ما ورد في الميراثيات المستنفة للوحدات المحلية فإياها تعتبر « نفقات محلية » .

ومن ناحية أخرى فإن التقسيم الراهن لا يخلو من كل فائدة . فهو يسهل للباحث مهمة الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومدى تمتع هذه الاخيرة بالاستقلال الذى لا غنى لها عنه في مباشرة اختصاصاتها . كذلك فإنه يمكن معه ان يتحدد موقف السلطة التنفيذية المركزية من النواحي التى يمكن الاتفاق عليها وتلك التى تختم السياسة المالية والاقتصادية العامة أن تتوحد النفقات فيها ، كما أنه يمكن من معرفة نواحي النفقات ومضارها في الهيئات المحلية المختلفة وهو الامر الذى يساعد كثيرا في اجراء الدراسات التحليلية للنفقة التى تسبق وضع أى سياسة مالية أو اقتصادية ، بالإضافة الى أنه يبيىء السبل للإدارة المركزية لمراقبة الهيئات المحلية في هذا الشأن

وبالوصول الى بيان هذه الجزئية الاخيرة من هذا البحث وما سبقها من جزئيات و المبحث السابق ، نكون قد فرغنا من الاشارة الى أهم التقسيمات العلمية في شأن النفقات العامة ، وهى تقسيمات لا تقصد لذاتها كما سبق أن ذكرنا ، وإنما هى تيسر عملية التعرف على طبيعة النفقات العامة وآثارها ، خاصة بعد أن تعددت هذه النفقات نتيجة لاتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاجتماعية بصفة عامة وفي المجالات الاقتصادية بصفة خاصة .

تقسيم النفقات العامة وترتيبها :

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

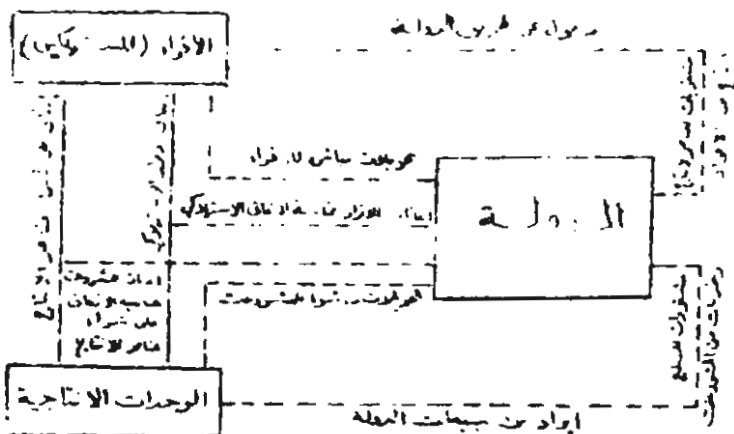
أما الترتيب فهو تقسيم يتخى به هدف معين ، قد يكون هذا الهدف هو وضعها في مراتب متعاقبة بحسب الأهمية النسبية للمرافق والمشروعات العامة التى تصرف اليها هذه النفقات ، أو ابراز عموم النفع أو تخصيصه في كل نفقة لظهور مدى تكافؤها مع عبء الضرائب مثلا ، أو الموازنة في النفقات العامة بين أثرها المتفولت في تنمية اقتصاديات الدولة ، أو أى هدف آخر يسعى اليه واضع الترتيب . فالترتيب اذن شيء فوق التقسيم .

هو التقييم مضاف اليه هدف معين ، وهو الامر الذي يساعد كثيرا في معرفة مدى ضرورة الإنفاق على الواجهة الداخلة في نطاق كل ترتيب^(١٢) .

أما فيما يختص بالحساب الثاني من الأرباح المتنازع اليه ، فإنه من الملاحظ أنه أيما كان الشكل الذي تأخذته النفقات العامة في التقسيمات المتقدمة بموجبها (وعبرها) فإنها تنسب الى مجموعة من المجموعات التالية : إما نفقات موجهة الى انتاج السلع والخدمات ، البعض من هذه السلع والخدمات تتحمل عنها الدولة للأفراد في مقابل رسم أو ثم عمل ، والبعض الآخر توزعه عليهم بلا مقابل نقدي ، كخدمة التعليم إذا استفاد منها الأفراد بالمجان . والبعض الثالث تحفظ لنفسها بالاستفادة منه (كالأسلحة والذخائر التي ينتجها مصنع حربي لمملكته الدولة) ، أو لنفقات عامة موجهة في الداخل دون مقابل ، كالأعانات ، بمقابلة خدمة الدين العام ، أو الى الخارج كنفقات خدمة الدين العام الخارجي .

ويلاحظ أن كل هذه التقسيمات - كما سبق أن ذكرنا - تعتبر تقسيمات نظرية بتعريف التفرقة بينها وبين التقسيمات الوضعية ، أي التقسيمات التي تسر عليها المهتمات العامة في مختلف الدول للتمييز بين الأنواع المختلفة في داخل نطاق الاتفاق العام الكلي . وبالتالي لتجريب النفقات العامة في الموازنة العامة لكل دولة .

وقد يكون من المفيد هنا تجميع الأنواع المتعددة من الاتفاق العام في شكل توصيفي تتجمع فيه تيارات هذا الاتفاق لترى كيف تم العلاقة بين هذه التيارات وتيارات الاتفاق في الاقتصاد القومي على فرض أن هذا الاتصال المتصل مطلق^(١٣) ، وأنه مكون من ثلاث وحدات كبيرة : الأولى ، وتضم الأفراد بصفتهم مستهلكين يقدمون عناصر الانتاج (وخاصة القدرة على العمل) الى المنتجين والدولة ويحصلون في مقابلها على دخول يتطوون معظمها في شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، والثانية ، تجمع الوحدات المنتجة أو المشروعات وتقوم بشراء عناصر الانتاج وتبيع المنتجات ، والثالثة ، وتمثل في الدولة التي تقوم بالاتفاق على شراء السلع والخدمات ، وهو الاتفاق الحقيقي ذو المقابل العملي ، كما تقوم بالاتفاق دون مقابل عملي وهو الاتفاق الظاهلي .



شكل (١) سائر أنواع الإنفاق العام في الاقتصاد القومي

ضى الشكل المرافق^(١٥) ، تتبلور لنا تيارات الإنفاق النقدي في الاقتصاد المشتر اليه ، وهي تيارات تمثل في إنفاق الأفراد على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية ، وإنفاق المشروعات على شراء عناصر الإنتاج ، وإنفاق الدولة على شراء السلع والخدمات وعناصر الإنتاج وكذلك إنفاقها النقل الذي لا تحصل فيه على مقابل عملي . والأمر بعد لا يحتاج مع وضوحه الى تعليق . هذه التيارات على ما تبدو من الأشهرات المتبادلة في الرسم التوضيحي يئن أيدينا بمنيننا وضوحها عن الأفضة في التطبيق عليها ، وإن كان يجدر بنا أن نراعي هذه المناسبة ان نفس التدفق (أو التيار) النقدي يمثل إنفاقا بالنسبة لمن ينفقه ودخلاً بالنسبة لمن يحصل عليه .

(١) في التعريف بالمفقة العامة وعاصرها . اطلع استاذنا الدكتور محمود حنفي مراد ، في النبوة « (ص ٢٥ - ٢٧) ، والدكتور محمد عبدالله المرعي علم المالية العامة والشرع من النفقات العامة) ، الكتاب الاول (ص ٣٨ - ص ٤٤) ، والاساذ الدكتور محمد لبيب سنة علم المالية العامة (ص ١١ - ص ١٦) ، والدكتور عاطف صافل صاىء المالية العامة والشرع من الجزء الاول ، (ص ٤٥ - ص ٥٥) ، والدكتور زين العابدين ناصر علم المالية العامة (ص ٤٣ وما بعدها)

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

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

(٢) - أظفر في ذلك الاساذ موريس ديفرجه Maurice DUVERGER في مؤلفه سابق الاشارة اليه ، حيث تعتمد هذه الوجهة من النظر على طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الامتياز في تحديد المفقة العامة (المعيار الوظيفي) .

(٣) - راجع في ذلك مؤلفي الزميل الاساذ الدكتور جلمع ، ص ٤٣ ، ص ٤٤ ، والاساذ الدكتور زين العابدين ناصر ص ٤٣ سابق الاشارة اليهما .

(٤) - ومفاد ذلك اعتبار حاجة ما من الحاجات العامة هو معيار سياسي أولا وقبل أى شىء ، أكثر منه اقتصادى أو اجتماعى .

(٥) - راجع في ذلك الزميل الدكتور محمد دويطار : مبادئ المالية العامة (ص ٦٣ - ص ٧٥) ، والدكتور عاطف السيد : محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالى ، (ص ١١ - ص ١٧) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية على التوالى :

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

(٦) - وبعبارة أخرى فان النفقات الحقيقية وفقا لهذا المفهوم تمثل النفقات التي تؤدي الى زيادة الانتاج القومى الجبرى ، أى تلك التي تعرف بالنفقات المنتجة بالمضى الواسع .

(٧) - وان كان ينبغي أن نشير هنا الى ان الامثلة يمكن أن تعتمد هنا تعددا كبيرا من خلال التقييمات التي يقدمها البعض لهذه النفقات ما بين نفقات تحويلية مالية وأخرى اقتصادية ، واجتماعية .

(٨) - هنا ونجهد الاشارة هنا الى ان الاساذة ارسولا هيكس « Ursula HICKS » تقسم النفقات التحويلية الى دخول تحويلية (التحويلات النقدية أو المباشرة) ومصروفات تحويلية (التحويل غير المباشر) . راجع في ذلك مؤلفها (PP. 10-13) : « British Public Finance »

(٩) - راجع في ذلك مؤلف الرميل الدكتور دوبدار سابق الإشارة اليه (ص ٦١ - ص ٦٢) والرميل الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، (ص ٤٧ ص ٥٠) ومن نهاية (ص ٥١ - ص ٥٣) ، والدكتور محمود رباح عطية : موحى في المالية العامة (ص ٥١ وما بعدها) ، وبالفرنسية مؤلف موريس دهرنجيه « M. Duverger » أمف الذكر (ص ٤١ ، ص ٤٢) وكذلك Henri LAUFENBURGER : « finances Comparées » (PP 53-56) , et Theorie économique des finances Publiques. I.I (PP. 89-98) , et M. MASOINS . Theorie économique des Finances Publiques... (Chap.III et VI) , Hugh DALTON : op cit (PP 139-145)

(١٠) . هو تقسيم بدخل في عداد التقييمات المستقلة ال معايير اقتصادية كما سبق أن أشرنا ال ذلك من قبل في البحث السابق .

(١١) وقد أحدثت الدول الاسكندنافية هذا التقييم الجديد منذ زمن بعيد في ميزانياتها ، كما إحتقت فرنسا أخيرا منذ سنوات قليلة .

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

(١٣) - للوقوف على النظريات والمعايير المختلطة في ترتيب النفقات العامة ، راجع المؤلف السابق للدكتور العرق (ص ٩٨ - ص ١٥٢) ، والدكتور رشيد الدرر : المالية العامة (الجزء الثاني) مولود الدولة ونفقاتها (ص ٢٦١ - ص ٣٥١)

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

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

« Public Finance and Budgetary Policy » page 22 .

الفصل الثالث

« حجم النفقات العامة - ضوابط الانفاق العام وحدوده والاسباب المفسرة لزيادته »

تمهيد : تلقى دراسة حجم النفقات العامة اهتماما كبيرا من جانب علماء المالية العامة بالنظر الى أن الوقوف على هذا الحجم يفيدنا كثيرا في معرفة النطاق الكمي للكميات المالية اللازمة لباشره النشاط المالى للاقتصاد العام، فان العناية ببيان الضوابط التى تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة الداحلة فى نطاق هذا الاقتصاد وهى بصددها اجراء نفقاتها العامة وكيفية التحقق من استمرار ما توجهه هذه الضوابط ، فضلا عن حدود الانفاق الذى تقوم به من خلال العوامل المختلفة المحددة له كما وكيفا ، مع بيان الاسباب المفسرة لزيادته المستمر ، تمثل بالنسبة عملا ثلاث مباحث مترابطة ، يعد الاتيان عليها خطوة أساسية فى سبيل الوفاء بالغاية المتقدمة .

المبحث الأول

« ضوابط الانفاق العام وخصائصه التطبيقية »

من استمرار ما تقتضيه من موجبات (١) »

تقتضى سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالانفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط حتى يجىء هذا الانفاق محققا لآثاره المرجوة من اشباع الحاجات العامة . هذه الضوابط يمكن اجمالها فى ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة ، وأن يتم هذا من خلال الاقتصاد فى النفقات العامة والعمل على زيادة انتاجيتها من جهة أخرى . وبهم التأكد من توافر الضابطين السابقتين ، بواسطة أساليب الرقابة المختلفة وعن طريق اخضاع نشاط الدولة المالى فى هذا المجال لكافة الاجراءات والتدابير التشريعية السائدة .

(١) - ضوابط المنفعة - تحقيق لطفلة العامة لأكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع :

بحر اشتراط تحقق المنفعة القصوى فى النفقة العامة شرطا منطقيا ، اذ لا يمكن تبرير

هذه العفة الا بمقدار المانع التي تنرت عليها بالنسبة للمجتمع ، وبالتالي فانه اذا لم توجد مافع عامة نمو على المجتمع من اجراء الفقة في مجال معين ، فان تدخل الدولة بالاماق لا يجد مورا له . والأحد بهذا الضابط ليس بالأمر الجديد على الفكر الاقتصادي ، فهو من الأمور التي تمثل موضع اتفاق بين الكتاب التقليديين والكتاب المحدثين وذلك نازعم من اختلاف النظرة الى الاماق العام في مفهوم كتاب كل من الفريقين^(١٦) ، وإن تطور مفهومه مع تطور النظرة الى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي الى الفكر الحديث . لهذا فان تحقيق أكبر قدر من المنفعة بضى في المقام الأول ألا توجه الفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما ينتصرون به من نفوذ سياسى أو اجتماعى ، حيث يمارس عادة هذا النموذ في هيئة ما يسمى « جماعات الضغوط » والتي لا يفضى ما يمكن أن تحدنه من آثار ضارة في هذا المجال اذا حُلم مفهوم هذه الجماعات وأساليب عملستها للضغوط المختلفة التي تمارسها في المجتمع^(١٧) .

كما بضى أيضا أن يظفر الى المرافق والمشروعات العامة اللاحلة في هيكل الاقتصاد العام نظرة اجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق ومشروع ، وكل وجه من أوجه الاتفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الاتفاق الأخرى . ولقد اقتضى تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة الجماعية ، أن نشط الاقتصاديون وعلماء المالية العامة في البحث عن المعايير التي يمكن ابتداء منها قياس تلك المنفعة .

ويمكن أن نميز في الفكر الاقتصادي والمال في هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين ، وإن كانا متباينين ، وذلك دون الدخول في تفاصيل مختلف الآراء الباطلة في كل منهما ، أحدهما شخصى يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد ، والآخر موضوعى يعتمد بالزيادة التي تحدث في الدخل القومى .

فالاتجاه الشخصى يوضح وجهة نظره في هذا الشأن باللجوء الى مقارنة الناتج الاجتماعى من الاتفاق العام بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأشخاص في حالة الابقاء على قيمة الفراض التي تفرضها الدولة عليهم في أهدبهم . ويعتبر دى فينى دى ملركو « De Viti de Marco » وييجو « A. C. Pigou » من أشهر ممثلى هذا الاتجاه . (وهو المنهج بصدر في نطاق التحليل الهدى التقليدى) . قضى رأى دى ملركو أننا نصل الى تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة ، اذا تسلوت المنافع الهدية للنفقة العامة مع المنفعة الهدية للدخول البتبية للأفراد بعد فرض الأعباء العامة . (وعلى الأخص القروض^(١٨)) . أما ييجو فانه يستند في قياس أكبر منفعة متولدة عن الاتفاق الى فكرتين

متكاملتين تحكم احدهما الحجم الكلى للنفقات العامة ، وتمثل في ضرورة أن تتسوى المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة العامة الحديثة مع التضحية المترتبة على الاقتطاع الصريى الحدى ، - حيث تحكم هذه المساواة الحجم الكلى للنفقات العامة ، وذلك لأنها تحكم توزيع الدخل القومى بين الدولة والأفراد - ، وتحكم ثانيهما كيفية توزيع النفقات العامة بين مختلف أنواعها وذلك باشتراط تساوى المنفعة الحديثة للانفاق و مختلف الاستخدمات . (أى أن يستمر الانفاق فى جميع الأوجه حتى تتسوى المنفعة الحديثة للانفاق فى مختلف الاستخدمات ، وحتى لا يكون هناك فائدة ترحى من وراء نقل وحدة نقدية من استعمال الى آخر) .

والإتجاه الموضوعى ، تلخص فكرته لدى مشاهييه فى قياس المنفعة المترتبة على الانفاق العام بناء على الزيادة التى تحدث فى الدخل القومى نتيجة للقيام به ، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترفع بارتفاع الدخل القومى وتنخفض بانخفاضه . ويتطلب هذا الإتجاه أن نعتمد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التى تطرأ على الدخل ، وهو ما يعنى الاعتماد على ما يعرف « بالمضاعف المزدوج » الذى ينصرف الى تداخل المضاعف والمعدل فى هذا المجال^(٥) .

ويؤخذ على هذين الإتجاهين (الشخصى والموضوعى) ، أن أولهما (الإتجاه الشخصى) يكتنف تطبيقه العديد من الصعوبات ، لعل أبرزها أنه لا يسمح فى كثير من الأحوال بتحديد الجزء الممكن اضافته الى الناتج الاجتماعى أو خصمه منه نتيجة للانفاق العام حتى يمكن تحديد منفعته ز وهى تتحدد أساسا على ما سنرى من خلال التعرف على إنتاجيته) فالتقدير يزداد صعوبة كلما حلولنا مقابلة النفقات العامة المنتجة انتاجا مباشرا بتلك التى يتم انتاجها بطريقة غير مباشرة ، حيث لا تظهر آثار الأخيرة إلا بعد مدة طويلة يستحيل معها التقدير السليم ، فضلا عن أن قياس الانتاجية يتطلب أن تكون السلع والخدمات المنتجة ملموسة يمكن تقديرها بالنقود . أما الإتجاه الثانى (الموضوعى) فانه وأن نميز بسهولة تطبيقه بالمقارنة مع الأول ، فانه لا يسلم من القصور ، نظرا لأنه يرتكز على معيار اقتصادى محض ومن ثم فانه لا يستطيع أن يغطى كل أنواع النفقات العامة وبالتالي فإن فكرته تغفل الكثير من العناصر المكونة للمنفعة العامة .

وأما كانت أوجه النقد التى يمكن أن ترد على الإتجاهات المشل إليها (أو غيرها) والتى بقيامها يتعذر الحديث عن معيار علمى منضبط لا تقبل مناقشته ، فانه ينبغى أن نفر هنا بأن هذه الإتجاهات لا تخلو وجهات النظر فيها من بعض التوجيهات المفيدة التى يستحب أن تشرش الدولة بها فى اجراء انفاقها العام ان استطاعت الى ذلك سبيلا ، وان كان ينبغى علينا فى كل حال أن نسلم بصعوبة اخضاع المنفعة التى تعود على المجتمع لقياس

موضوعى موحد (نظرا لتداخل العديد من الاعتبارات ، والتي لا تنحصر في العوامل الاقتصادية وحدها ، بل وتحكمها الظروف السياسية والأحكام القيمية السائدة) ، مما يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة .

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع و مجموعهم يتوقف على عاملين أساسيين : الأول ، مقدار الدخل النسبى ، أى نصيب كل فرد من الدخل القومى . والثانى ، طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد . ولما كانت زيادة رفاهية الشعب تتحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبى وقل التباين بين دخول الأفراد ، فإنه ينبغى لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تنجبه سياسة الدولة في الحصول على مواردها العامة في انفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد . وزيادة الدخل القومى تكون بالتوافر على تحسين الانتاج عن طريق زيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم العملية الانتاجية من جهة أخرى ، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم مفعنها الحدية (دوى الدخول العالية أو المرتفعة) الى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (محدودى الدخل) . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص (من الفئات المتجانسة) وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة في الأوقات المختلفة حتى تحظى سائر جوانب الحياة الأدمية في المجتمع بأكبر قدر ممكن من الاستقرار .

وبصفة عامة ، - وبغض النظر عن المعايير المتداولة في قياس منفعة النفقات العامة ، شخصية أم موضوعية - فإن الحكم على مدى توافر النفع العام في النفقة العامة يمكن في تصورنا اجراؤه بالاحتكام الى مجموعة من الاعتبارات ذات طبيعة عملية وواقعية أكثر منها نظرية . هذه الاعتبارات نرعى أساسا درجة التطور الاقتصادى والاجتماعى والسياسى التى يشهدها كل مجتمع ، من حيث التنمية أو التقدم ، والأسس الرئيسية التى تصدر عنها السياسة الاقتصادية والاجتماعية فيه (من خلال التقيد بنظام اقتصادى أو بأخر ، ومدى انتشار النفع العام - والذى يترجم ذبوعه مدى تحقق الاشباع العام - كما وكيفيا في سكان الدولة منظورا اليهم من خلال تكوينهم النوعى وتركيبهم الطبقي أو القومى أو المهنى ، الخ ...) . والأمر بعد ليس بحاجة منا إلا أن ندعنه ببعض الأمثلة التوضيحية للدلالة على ما سلف من اعتبارات وهو ما نتخير له من واقع الأوضاع القائمة في الدول المتخلفة وهى تلك المناطق من العالم التى نهبنا بصفة خاصة . ولعل أكبر نافذة يمكن أن نشهد منها هذا الواقع ، ما نعايشه في « مصر » . فمن المعلوم أن مصرنا المعاصرة تعتبر دولة لا تزال في طور التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فلذا أضيف الى ذلك كثرة عدد السكان ، وانخفاض مستوى دخل السواد الأعظم وبالتالي تدهور المستوى المعيشى للكثرة الغالبة ، فإن كل ما

سبق ، صفا لها الحالة ، يعنى الكثير عند الحكم على تحقق النفع العام المتولد من استخدامه سياسة الانفاقية في بلادنا . فلو قررت السلطات العامة مثلا تخصيص جانب من النفقات العامة لاقامة مساكن فاخرة ، أو قدمت قروضا وتسهيلات اثنائية للمواطنين بقصد شجيعهم على تشييد المساكن الجديدة ، ولكن نظرا لادمم الرقابة والاشراف على توظيفهم هذه المبالغ المقررة انهم هؤلاء الى بناء وحدات سكنية لا تفي بحاجات الأغلبية من الاسكان الشعبي ، ووسط ، فانه يمكن الوصول دون ما عناه الى الحكم بتخلف النفع عام في هذه الحالة . وهكذا فانه يمكن بعدا : الأمثلة هنا ، وترك للقارىء القطر الوقوف على غيرها من الواقع الذى يعايشه نجسا للاطلاع

وبوضع ما تقدم بيانه من اعتبارات في الحسبان ، يتضح لنا كيف أن معرفة مبلغ النفقات العامة الذى ينفق على وجه معين لها هي الأخرى فائدتها حتى ولو كان من المتعذر قياس المنفعة التى تعود على المجتمع منها . وتتمثل هذه المنفعة في افساح المجال أمام الرأى العام والسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية وهى بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين أوجه الانفاق المختلفة .

(ب) ضابط الاقتصاد (تخليص النفقة من مظاهر التسيب المالى وتظيم انتاجية الانفاق العام) :

بعد الاقتصاد في الانفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السالف ذكره ، اذ من البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى المترتبة على النفقة لا تتصور الا اذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة ، ولهذا فانه ينمى على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في انفاقها . غير ان الاقتصاد في الانفاق لا يعنى الحد من الانفاق والتقليل منه اذا قامت الدواعى الجديدة التى تبرره . ولكنه يقصد به حسن التدبير ومجانبة لاسراف أو التبذير والسعى الى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة . فالتبذير أو الاسراف وهو ما ينتج تحت وصف « التسيب المالى » يؤدى الى احوال وقوعه الى ضياع كميات مالية في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة ، أو حتى تركها في يد الأفراد لاستغلالها في أوجه أكثر فائدة . فضلا عن هذا فانه يضعف الثقة في الادارة المالية للدولة ويعرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها . ومظاهر « التسيب المالى » كما تظهر في التبذير والاسراف متعددة وذالمة وعلى الأخص في الدول المتخلفة بحيث تطول بنا الوقفة في تعداد شواهدنا ، ولهذا فلان الحاجة تدعو الى ضبط النفقات العامة في شتى قطاعات الاقتصاد القومى على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية ، حيث لا تتحمل الدولة نفقات عملة الا اذا كانت ضرورية تماما ، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة .

وتطلب تحقيق الاقتصاد في الانفاق العام ، فضلا عن التوفير في كفه ، العمل على زيادة انتاجه . وأول ما يتبادر الى الأذهان في هذا الشأن هو تعريف الانتاجية « La productivité, productivity » من الناحية الاقتصادية ، لى مدى امكانية انطباعه على النفقات العامة من الناحية المالية .

والواقع أن هذا التعريف ليس بالأمر السهل المنال في علم الاقتصاد . ومع ذلك فانه يمكن تعريفها بصفة عامة واهمالية في نطاقه ، بأنها مقدار الوفرة في عناصر الانتاج المستخدمة في دورة انتاجية معينة ، حيث تزداد الانتاجية قوة كلما نقص حجم عناصر الانتاج المستخدمة لتحقيق غاية معينة ، كما انها يمكن أن تكون عبارة عن انتاج الوحدة من هذه العناصر ، وبالتالي فانه يمكن النظر اليها ، من ناحية انتاجية عنصر معين ومن ناحية الانتاجية الكلية لعناصر الانتاج مجتمعة⁽¹⁾ . فبيما يتعلق بانتاجية عنصر معين ، فانها تعنى انتاج الوحدة من هذه العناصر أى نسبة الانتاج الكلى اليه وهذا المعنى فإننا يمكننا أن نتحدث عن انتاجية رأس المال أو العمل أو المواد الأولية اذا ما نسبنا الانتاج الى واحد منها . وهذه النسبة قد تكون مباشرة وقد تكون غير مباشرة . فتكون مباشرة عند نسبة الانتاج الكلى الى عنصر الانتاج وتستخدم في حالة قياس انتاجية العناصر الثابتة كالأرض الزراعية (انتاج الفدان أو المكنتر مثلا) ، أو رأس المال الثابت (كانتاج الآلة الواحدة من الآلات المستخدمة في الانتاج) . وتكون غير مباشرة على أساس استخراج ما تستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الانتاج محل البحث . وتستخدم هذه النسبة في المعتاد لمعرفة مقدار الوفرة الذى تحقق من استخدام العناصر غير الثابتة أو المتغيرة كالعمل والمواد الأولية والقوى المحركة . فعمل سبيل المثال يمكن قياس انتاجية العمل في مشروع معين بتحديد عدد ساعات العمل التى استغرقتها انتاج الوحدة من هذا الانتاج .

أما الانتاجية الكلية ، فهي العلاقة بين حجم الانتاج والحجم الكلى لكل عناصر الانتاج المستخدمة في الدورة الانتاجية ، وهذه الانتاجية الكلية يعبر عنها في العادة تعبيراً رقمياً ، وهذا ما يثير مشكلة الأثمان المستخدمة في التقدير ، (سواء في تقدير الانتاج أو عناصره) ، وتعتبر الزيادة في هذه الانتاجية الكلية عن الوفورات في عناصر الانتاج التى تحققت خلال الدورة الانتاجية محل القياس .

هذا عن تعريف الانتاجية على وجه العموم من الناحية الاقتصادية . أما انتاجية الانفاق العلم على كفاي علم المالية فانها تصخذ مظهرها خاصا مناسباً لطبيعة هذا الانفاق . فمن الوجهة المحاسبية تقاس هذه الانتاجية عن طريق مقارنة القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التى تقوم الدولة بانتاجها والقيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التى استهلكتها الدولة في تحقيق هذا الانتاج . وبناء على ذلك ، فانه يمكن التفرقة بين مجمل الانتاجية

(القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات المنتجة) والانتاجية الصافية أو الحقيقية (القيمة الاجتماعية المتبقية بعد خصم قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الانتاج) . وعلى حد يدخل الفائض الاجتماعي ، أى صافي الريادة في قيمة النشاط العام ضمن الناتج الاجتماعي ، وبالعكس ينقص العجز الاجتماعي (أى زيادة قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الانتاج) من الناتج الاجتماعي . الا أنه من الصعوبة بمكان التعبير عن نتيجة الاتفاق العام محمداً . فمن جهة نجد فرقا بين الأشخاص الذين يتعاملون مع الاقتصاد الخاص (المشروعات الخاصة) وأولئك الذين يتعاملون مع الاقتصاد العام من خلال الميزانية العامة . فالفئة الأولى من الأشخاص يتمتعون بالحرية (ولو على الأقل من الناحية النظرية) في اتخاذ قراراتهم الفردية فيما يحرص عليهم من سلع وخدمات . ومن جهة أخرى نجد السلع والخدمات في الاقتصاد الخاص يتحدد انتاجها حسب الطلب أى القوة الشرائية^(٧) ، أما في الاتفاق العام فإن انتاج السلع والخدمات اللازمة للاشباع العام يتبع الحاجات الاجتماعية العامة ويتحدد محدودها . وبإدخال الصعوبة المتقدمة في الاعتبار ، فإنه يمكن القول أن قياس الانتاجية بالوجه المتعارف عليه محاسبيا ، لا يتيسر الا في نطاق قطاع الأعمال (وحدات القطاع العام بالمفهوم الاقتصادي) أى المؤسسات العامة ، ومشروعات الدولة التجارية والصناعية والمالية التي يمكن أن تقوم على أساس المحاسبة الخاصة (أى محاسبة المشروعات الخاصة) . أما الاتفاق العام بالمعنى الضيق ، أى ما ينفق على الخدمات العامة التي تؤدها الدولة بحكم وظائفها التقليدية في الاقتصاد العام فإنه بصعب - ان لم يكن من المتعذر في كثير من الحالات - تحديد انتاجيتها تحديداً دقيقاً الا اذا وقصا في الخطأ واعتبرنا حجم الاتفاق العام دليلاً على هذه الانتاجية . ولكن مع هذا فإنه من الممكن التعرف على هذه الإنتاجية بطريق أو بآخر ويمكن اعطاء مثال لذلك بحلولة معرفة انتاجية دار للاستشفاء (مصحة أو مستشفى عام) بنسبة عدد المرضى أو الناقهين الى ما تنكلفه هذه الدار . هذا المعيار وان أعطى فكرة أولية في تحديد التكلفة و حد ذاتها ، الا أنه لا يسمح بقياس درجة انتاجية الخدمة ، ولذا فإنه يمكن التعمق أكثر بتعدى الجانب الكمي الى الجانب الكيفي وتأخذ نسبة المعافين أيضا كمعيار للخدمة . ولكن هذا المعيار وان عكس مقدار افادة المريض من الخدمة الصحية المقدمة له ، فقد لا يكون كافيا للتعبير عن هدف الصحة العامة مما يتطلب تعمقا أكبر لاختيار معيار أقوم . وهنا ليس هناك ما يمنع الدولة وهي بسبيل تقييم انتاجية نفقاتها العامة على وجه معين من أوجه النفقة ، أن تسترشد بمعيار أو آخر من المعايير المتناولة في تفضيل المرافق والمشروعات العامة من نتائج الاقتصاد القومي مما تدخل دراسته في مجال الدراسات الخاصة بالتخطيط الاقتصادي .

ولعل من أهم الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها المسئولون عن السياسة المالية في الدولة

في الاهتمام الى قياس انتاجية الاتفاق العام وتطورها أن يحدد لكل بنود ومروع النفقات العامة الاستثمارية وغير الاستثمارية الواردة بالميرانية - وذلك بالمقابل للوحدات المكونة هيكل الاقتصاد العام - ، معدلات أداء خاصة بكل منها ، وبذلك يسهل التعرف بواسطتها على ما اذا كان هذا الاتفاق يجرى على النمط السليم المتفق مع الرشادة الاقتصادية من عدمه^(٨) . ومن المنطقي في هذا الصدد ، أن يخضع اختيار النفقات العامة الاستثمارية في الاقتصاديات التي تأخذ بالتخطيط الشامل (بمفهوم التخطيط الاشتراكي ، أو تخطيط التنمية) لمعايير معينة ، وهي ما تعرف « بالأولويات » *Priorities* . ويتوقف اختيار هذه المعايير على طبيعة المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد القومي ، وهو ما يعنى أنها تختلف من اقتصاد الى آخر ، (بل وبالنسبة للاقتصاد الواحد من مرحلة الى أخرى) ، وبالإضافة الى ذلك فان الأهمية التي تعطى لكل معيار من هذه المعايير لا بد وأن تختلف تبعاً لأهمية المشكلة التي يعالجها .

وتتلخص أهم المعايير المتداولة في الدراسات المتعلقة بالتخطيط الاقتصادي والتي يعتمد عليها في أوجه الاتفاق الاستثماري (أى في اختيار المشروعات والوحدات الانتاجية المنتجة لسلع أو خدمات محققة لأكثر انتاجية أو نفع اجتماعي) فيما يلي : معدل ما يضيفه المشروع الى كل من الدخل القومي والطاقة الانتاجية والنشغيل ، ومعدل ما يحققه المشروع من ربح (أو فائض أو عائد) ، ومدى استخدام المشروع لعوامل الانتاجية المحلية ، وما تخلفه من العملات الأجنبية ، وما يوفره منها ، والمدة اللازمة لتنفيذه ولبدء الانتاج فيه .

أما عن النفقات العامة غير الاستثمارية فانها تحدد في ضوء الاهداف العامة التي تستهدفها الخطة . ومن أمثلة هذه الأهداف اقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، إحداث التوازن بين الانتاج والاستهلاك ، وإعادة توزيع الدخل بطريقة تعد من التفاوت الحادث بينها ، ومكافحة التضخم أو البطالة .

ولا شك أن البحث في الاعتبارات المتعلقة بضابط الاقتصاد و النفقات العامة على التفصيل المتقدم ، يتعدى فصلة عن اصلاح الإدارة العامة والاقتصادية في الدولة ، إذ أن ضياع كميات لا بأس بها من الاموال العامة يرجع الى عدم كفاية الاجهزة الداخلة في الاقتصاد العام بوحداته الادارية والانتاجية . ولذا فان الاقدام على اراء اصلاح هيكل شامل لجميع هذه الوحدات يعاد به تنظيمها على أسس علمية (حيث تدعو الحاجة لذلك) ، فضلاً عن الاهتمام بتحسين طريقة اتخا القرارات أمر له أهمية القصوى للقضاء على كل مظاهر « التسبب الذاتي » في الدولة وتحويل أموالها ضد كل صنوف الضياع . وكذلك فان العمل على زيادة انتاجية النفقات العامة من هذا الاصلاح ، يتطلب علاقة على ذلك تنسيق المشاكل التنظيمية للوحدات المشتمل اليها بطريقة تسمح بوحدة اتخاذ القرار

المال بالنسبة لهدف محدد مما يمكن من حرية التصرف والاختيار بين الحلول البديلة ، بدلا من الخضوع للمعوقات « البيروقراطية » ، وتنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الاختيار ، بحيث تصل الدولة من خلال الاصلاحات السابقة الى التصرف في مواردها المالية المحدودة على نحو يتفق واصالح العام

(جـ) ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الانفاق العام (تقييد النشاط المالي الاعاق للدولة واحكام الرقابة على النفقات العامة) :

حتى يمكن الحكم من توامر المعنى والاحكام واستمرار بوافرها بالنسبة للمنفعة العامة ، فانه يمكن التوصل الى ذلك من خلال تقييد « Codification » كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والذي يتمثل في احترامها لكافة الاحكام القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند احراء الاعاق العام ، وبواسطة مختلف آليات الرقابة وصورها المتعارف عليها في هذا المجال .

ففيما يتعلق بتقييد القواعد الاجرائية للانفاق العام ، فان القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو اجراءها ، فتحدد السلطة التي تأذن بالانفاق وتوضح خطوات الصرف والاحكام اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة الى موضعها ويترتب عليها فعلاً النفع العام الذي تستهدفه (سداد الحاجات العامة) وعلى ذلك ، فان تقييد النشاط المالي الانفاق للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لاجرامات تحقيقها وصياغتها وتفيدها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى .

أما عن الرقابة على الإنفاق العام فإنها تأخذ في المعتاد أشكالاً ثلاثة : (أ) - رقابة إدارية ، وتتولاها عادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها المحاسبين العاملين في مختلف الوزارات والهيئات والمشروعات العامة ، ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له ، وهذه رقابة تحريرية سابقة على الانفاق . (ب) - رقابة محاسبية مستقلة ، ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الانفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية . وقد تكون الرقابة المحاسبية المستقلة سابقة للصرف أو لاحقة عليه . (ومن أمثلة الرقابة السابقة نظام المراقب المحاسب العام في إنجلترا ، ومن أمثلة الرقابة اللاحقة ما هو متبع في فرنسا من مباشرة محكمة المحاسبة « Cours des comptes » لهذه المهمة والجهز المركزي للمحاسبات في مصر) . (جـ) - رقابة برلمانية ، وتقوم بها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقق

البرلمان وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها^(١٩) وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي ، هذا بالإضافة الى أن هذه السلطة تُخصص أساساً القوانين والقرارات الخاصة بالنفقات العامة باعتبارها جزءاً من ميزانية الدولة وهو كل ما سلف من ضمانات ، فإن الضمانة الكبرى لترشيد انفاق الدولة اقتصادياً واجتماعياً وتوجيهه لسد المحاحات العامة ، تتوقف أولاً وأخيراً على مدى ممارسة المواطنين لحق انفاقهم الممولة بالنسبة للمراحل المختلفة التي تقوم فيها الدولة بنشاط مالي فبعد تحقيق الاشباع العام ، ولا يخفى علينا هنا ما يمكن أن تقوم به أجهزة الاعلام المتعددة المتلزمة بالواقع وبما تسعى أن يُحمله عليه صلاحه ، وليست الملممة بوجهة نظر تحكيمية معينة من نوعية المواطنين وتصيرهم خفافئ الأمور في هذا المجال ، ومن نسهل نفاذ هؤلاء من حلالها للتعبير عن مواقفهم وآرائهم الساءة .

المبحث الثالث

حدود الانفاق العام

(العوامل المحدودة لحجم النفقات العامة^(٢٠))

لا تعدو النفقات العامة أن تكون في جوهرها سوى مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها إشباعاً للحاجات العامة . هنا ينثور التساؤل عما اذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومي لا يصح للدولة تجاؤها وهي بصدد تحديد النفقات العامة ، وهو الأمر الذي يمكن أن يضع حدوداً لهذه النفقات لا يمكن تعديها ، أو حجماً لا يجوز أن تزيد عليه . وقد حدد بعض الاقتصاديين والمالين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومي (تتراوح ما بين ٥٪ و ٢٥٪) رأوا أنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب . الا أنه يأخذ على هذا المنطق جهود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي للدولة معينة عن غيره من الاقتصاديات والتي تختلف من فترة الى أخرى في نفس الدولة . والواقع أن تحديد حجم الانفاق العام أو حدوده في مكان و زمان معين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل ، لعل أهمها ما اتصل بسوعية المذهبيات التي تصدر عنها النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادي القائم ، وبمستوى النشاط الاقتصادي السائد من ناحية التقلبات الاقتصادية المختلفة التي يشهدها الوضع الاقتصادي في الدولة من حيث الرخاء أو الكساد ، وأخيراً ، بالنظر الى القدرة المالية القومية

(أ) - العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية وطبيعة البيان الاقتصادي القام :
(أثر هذه العوامل وتلك الطبيعة يحكسه تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية) :

يتضح تحديدا ما يعتبر حاجة عامة ، ومن ثم تقوم الدولة باشاعتها عن طريق الامتياز العام لحد كبير للعوامل المذهبية التي تسود النظم الاقتصادية السائدة في الدولة : فردية « Individualiste » أو تدخلية « Interventionniste » أو جماعية « Collectiviste » وهو ما يتحدد في علم المثالية العامة وفقا لمجموعة من الاعتبارات يعالج عليها الطابع السياسي .

١ - نفي ظل المذهبية الفردية ، حيث الفلسفة الدائمة هي ترك الافراد احرارا في اقامة وتنظيم علاقات الانتاج فيما بينهم باعتبار هذه الوسيلة المثل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، يقتصر دور الدولة على القيام بمهام « الدولة الحارسة » . وفي اطار هذه الدولة كان حجم النفقات العامة يتحدد بالنسبة الى الدخل القومي بالقدر الضروري للقيام بالوظائف التقليدية مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومي من ناحية ، وأن تقل أنواعها من ناحية أخرى .

٢ - أما في تطبيق المذهبية التدخلية في اطار النظام الرأسمالي ، أي الدولة المتدخلية والموجهة للاقتصاد القومي^(١١) ، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل . فبالاضافة الى وظائف الدولة التقليدية فاما تقوم بوظائف اقتصادية تمثل في استغلالها بعض المشروعات الانتاجية ، ومحاربة الآثار الضارة للثورات الاقتصادية والعمل على تثبيت قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المانية أو ذات الأمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المنخفضة وغير ذلك من الاجراءات التي تهدف الى تخفيف الفوارق بين الطبقات . ولعل في القاء نظرة سريعة على الازدياد المستمر في نسبة النفقات العامة في دولة كالمملكة المتحدة (إنجلترا) مهد الثورة الصناعية ما يؤكد ما سبق . فقد كانت نسبة النفقات العامة للسلطة المركزية والهيئات المحلية الى الدخل القومي الصافي فيما بين عامي ١٨٨٠ - ١٨٩٠ تتراوح بين ١٠٪ و ١١٪ ، ثم ارتفعت في العند الأول من القرن الحالى الى ما بين ١٤٪ و ١٥٪ ، ولم تكن تتجاوز ١٥٪ حتى عام ١٩١٣ ، ثم ارتفعت هذه النسبة فيما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية الى ٣٠٪ ، ثم أصبحت بعد الحرب العالمية الثانية لا تقل عن ٤٠٪ ، وهي نسبة آخفة في التزايد بتطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي^(١٢) . وواضح مما تقدم أنه في كنف المذهبية التدخلية بالمضى المنشر اليه ، أن الحاجة الى الانفاق العام لا تكف عن التزايد لمواجهة النمو المستمر في دور الدولة ، الأمر الذي يترتب عليه أن يزداد حجم النفقات العامة ونسبتها الى الدخل القومي

من جهة ، وأن يزداد تنوعها من جهة أخرى .

٣ - وأخيرا ، فإنه في نطاق المذهبية الجماعية ، أو الدولة المنتجة ، (حيث الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لأدوات الانتاج ونولى الدولة نهاية عما القيم بكافة أوجه النشاط الانتاجي بالإضافة الى القيم بوظائف الدولة التقليدية) ، فإن دور النفقات العامة تزداد أهميته الى أقصى حد ، وذلك لأن قيام الدولة الجماعية بعمليات الانتاج والتوزيع كلها (أو معظمها) يستيع اعتبار كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الانتاجية نفقات عامة . هنا بالإضافة الى النفقات الاجتماعية التي تستهدف بها الدولة توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تفل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية . ولعل في تطور نفقات الدولة في تجربة الاتحاد السوفيتي كأول دولة تنتقل فيها « المبادئ الاشتراكية » من النظر الى التطبيق خير ما يبرهن على صحة ما تقدم . ففى سنوات الخطة الخمسية الثانية (١٩٣٣ - ١٩٣٧) ازدادت جميع نفقات الميزانية تمويل الاقتصاد القومي بالمقارنة مع الخطة الخمسية الأولى السابقة عليها الى ما يزيد على الثلاثة أضعاف ، وازداد تمويل الأوجه الاجتماعية والثقافية الى ما يجاوز أربع مرات ، وبلغت رقمية أكثر تحديدا ، فقد أنفق من ميزانية الدولة في عام ١٩٦١ على الاقتصاد القومي ٢ و ٣٢ مليار روبل (بالروبلات الجديدة) مقابل ٨ و ٥ مليارات روبل في عام ١٩٤٠ ، أى ما يجاوز أكثر من خمسة أضعاف (حوالى ٥ و ٦) ، وعلى النواحي الاجتماعية والثقافية انفق من موارد الميزانية في عام ١٩٦١ : ٢ و ٢٧ مليار روبل ، أكثر مما أنفق في عام ١٩٤٠ بست مرات (٦ و ٦)^(١٣) .

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

وبالإضافة الى العوامل المنهجية المتقدمة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الانفاق العام من خلال ما تقوم به الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام اقتصادى وسياسى معين ، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضا تبعاً لطبيعة البيان الاقتصادى ، أى تبعاً لدرجة التقدم والتخلف ، فيزداد عادة في الدول المتقدمة بالمقارنة بالدول المتخلفة ، وذلك نظرا لاتساع نطاق الدولة ونطاق الخدمات والدخل القومي بمقارنة كل منهما بالأخرى . ويكفى للدلالة على ذلك ، أن نعرض هنا في الجملز لنسبة نفقات الدولة الى الدخل القومي

في بعض الدول المتضعة بالمقارنة بنفس النسبة لدول أخرى متخلفة . ففي عام ١٩٥٥ على سبيل المثال ، بلغت هذه النسبة في دولتين كفرنسا وإيطاليا ٢٧٪ و ٢٣٪ على التوالي حدها لا تتعدى سنة ال ١٤ و ٩٪ في تركيا ، و ٧ و ٦٪ في المكسيك^(١) . فهذه السب (وعبرها كثير) لا يحتاج الأمر معها الى الاطالة فما نجدته التقدم والتخلف من آثار في هذا المجال .

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

يمكننا الوقوف على أثر العوامل الاقتصادية المتعلقة بمستوى النشاط الاقتصادي للدولة بالنسبة لحجم الانفاق العام اذا نحن أدركنا العلاقة بين النفقات العامة التي تقوم بها الدولة والمستوى العام للأثمان ، ومدى تأثير كل منهما بمستوى الطلب الفعلي *Demande effective, Effectuated demand* . فالانفاق العام قد أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في أحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام و حملته . وعلى ذلك يمكن أن يحدد حجم الانفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الانتاج مع الطلب الفعلي ، (الاستهلاكى والاستثمارى) . وإذا كان حجم الانفاق العام يتحدد بمستوى النشاط المشار اليه ، كما وأن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير في هذا النشاط ، فانه ينبغي علينا ألا نسي أن الانفاق العام لا يتم في دائرة مغلقة ، بل هو جزء من الانفاق القومي وبالتالي فانه يتأثر بما يتأثر به هذا الأخير من آثار خاصة بالتقلبات الاقتصادية . وان كانت قوة هذه الآثار تختلف قوة وضعفا نعا لحساسية كل نوع من أنواع الانفاق وبأخذ ما تقدم في الحسبان ، فانه يتعين علينا أن نتأمل قليلا في نتائج التقلبات الاقتصادية (من خلال تعاقب فترات الرخاء والكساد فيما يسمى « بالدورات الاقتصادية^(١) » « *Cycles économiques, Economic Cycles* » بالنسبة لمستوى الانفاق العام في مجموعته (أى حجمه الكلي) ، وفي مكونات هذا الانفاق بحسب الأنواع الرئيسية التي تشكل نفقات الدولة العامة .

١ - فظما يتعلق بتأثير التقلبات الاقتصادية في حجم الانفاق العام الكلي أو مستواه ، فانه لا محل هنا للافاضة في طبيعة الدورات الاقتصادية وكيفية حدوث الأزمات المختلفة ، إذ ما يهتما من هذا الموضوع هو تدخل الدولة عن طريق الانفاق العام لمقومة عدم توازن النشاط الاقتصادي واعادة الاستقرار اليه . وقد سبق أن رأينا عند دراسة دور المالية العامة والسياسة المالية في التكوينات الاجتماعية المختلفة في الباب الاول من هذه الدراسة ، أن الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي تؤثر في حجم النفقات العامة . ويمثل

هذا في فترات الرخاء والكساد التي تعاقبت على إقتصاديات الدول الرأسمالية . ففي هذه الدول ونعت تأثير الأفكار الكيترية^(١٥) - نجد أن سياسة الانفاق العام تنح نحو زيادة النفقات العامة في أوقات الكساد لاحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي الى مستوى العمالة الكاملة ، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لسحب الارتشاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي الى حالة العمالة الكاملة .

أما في الدول التي لا تزال في مراحل التنمية الاقتصادية (الدول المتخلفة) ، فان عدم مرونة جهازها الإنتاجي والتي ترجع أساسا الى عدم استجابة بعض عوامل الانتاج للزيادة في الطلب - وذلك نظرا لعدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة ، أو عدم كمائتها ، ولوجود نقص في عوامل الانتاج من عمل فني ورؤوس أموال مما يجعل عرضها غير مرن ، ويجعل بعض قطاعات الاقتصاد القومي الحساسة الى أوضاع تمثل نقط اختناق تشبه عنق الرجاجة « Goulot d'étranglement » نجد من نمو الانتاج - تدعو الى الاحتياط عند اتباع سياسات الانفاق العام في مراحل الركود ، وحالات التضخم . ففي مرحلة الانكماش (الركود) ، يزيد حجم الانفاق العام لرفع حجم الطلب الكلي الفعلي الى مستوى التوازن مع العرض ، لتجنب حدوث الآثار التضخمية التي تحدث اذا ما استمرت زيادة الانفاق العام وتجاوزت مستوى التوازن بين الطلب والمرض . اما عندما يحدث التضخم ، فان الانفاق العام يقل ليخفض حجم الطلب الكلي الفعلي الى مستوى التوازن مع العرض حتى لا يحدث ارتفاع في مستوى الاسعار أو انخفاض في قيمة النقود مما يعرض اقتصادات هذه الدول للخطر .

وهكذا فان الانفاق العام يستهدف في الدول المتقدمة والمتخلفة تطبيق سياسة مالية واقتصادية معينة ، ويحدث أثره من خلال التأثير على حجم الطلب والوصول به الى مستوى التوازن ، وهو التشغيل الكامل في الدول المتقدمة ، والمستوى الذي يكفل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المناسبة لحالة الاقتصاد القومي ، وضرورة تهيئة العوامل اللازمة لاستقراره في الدول المتخلفة .

وأخيرا ، فانه تجدر الاشارة هنا الى ان التقلبات الاقتصادية تعتبر في الواقع من أهم العوامل المحددة للانفاق العام لا لحجمه فقط ، بل ولنوعه أيضا . فقد يكون لنوع معين من الانفاق آثار حسنة على مستوى النشاط الاقتصادي ، وقد يكون مرتفع الانتاجية ولكن حالة هذا النشاط لا تسمح بالتمادي فيه وبالتالي تضطر الدولة الى الحد منه^(١٦) .

٢ - أما عن مدى حساسية كل نوع من أنواع النفقات العامة بما يطرأ على النشاط الاقتصادي العام من تقلبات ، فاننا نمر هنا سريعا على أهم أوجه هذه النفقات لنقف على

مدى تأثيرها بهذه التقلبات .

فإذا بدأنا « بالانفاق الجاري على الإدارة العامة » ، فانه من الملاحظ انه يبدى حساسية كبيرة تجاه التقلبات الاقتصادية اذ يتبع هذا الانفاق حركة منحني النشاط الاقتصادي صعودا وهبوطا^(١٧) ، وان كانت حساسيته في حالة الصعود (الرخاء) أكبر منها في حالة الهبوط (الكساد) .

ففي حالة الهبوط عادة ما تكون الحركة النزولية لمسحي هذا الانفاق أقل قوة من منحني النشاط الاقتصادي ، ويرجع ذلك في الواقع الى عدم مرونة بعض بنود النفقات التي يتخوى عليها هذا الانفاق^(١٨) . أما في حالة الصعود فيقل الفرق بين معدل الصعود في النشاط الاقتصادي ومعدل زيادة الانفاق العام ، ويقصر هذا بأن الاتجاه العكسي للانفاق هو التزايد مع الزمن ، حيث يبدو هذا التزايد بوضوح في حالة الرخاء . وما يقال عن الانفاق الجاري للإدارة يمكن أن نجري تحليلا مقابلا له بالنسبة « للانفاق العسكري » . فهذا الانفاق يتبع منحناه في مساره منحني حركة النشاط الاقتصادي ، وان كان يلاحظ أيضا أنه في حالة الرخاء يقل تصاعدا النفقات العسكرية ، في الظروف العادية ، ولكن اذا طرأت ظروف سياسية اضطرت الدولة معها الى زيادة هذه النفقات ، فان الانفاق الراهن يفصل عن حركة النشاط الاقتصادي انفصالا تاما . (أى يكف عن أن يتأثر في تحركه بما ينتاب النشاط الاقتصادي في الدولة من تقلبات تتراوح بين الرخاء والكساد ، وذلك بسبب دواعي الدفاع والأمن القوميين اللذين يتقرران عند الضرورة بغض النظر عن الحسابات الاقتصادية .

أما « الانفاق الاجتماعي » (كالمساعدات الاجتماعية المختلفة واعانات البطالة) ، فانه يتميز بحساسية للتأثر بما يشهده النشاط الاقتصادي من تقلبات اقتصادية ، ولكن حركته تأخذ في المألوف وضعا معالما للحالة التي يكون عليها النشاط ، بمعنى أنه يريد في فترات الكساد ويقل في أوقات الرخاء . (مع ملاحظة ان زيادة هذا الانفاق يكون بمعدل أكبر من معدل انكماش النشاط الاقتصادي تعويضا للآثار الناجمة عن هذه الحالة) .

وأخيرا نجد « الانفاق الاقتصادي » (أو الانتاجي) الذي يمثل أهم النفقات العامة في الوقت الحلال (ان لم يكن أكبرها حجما بالنظر لتزايد دور الدولة الاقتصادي في مجالات الانتاج وعلى الأخص في الدول الاشتراكية) - لا تظهر أنواعه المختلفة درجة واحدة من التأثير أو الحساسية بالمقابل لتقلبات النشاط الاقتصادي . وبصفة عامة فان حساسية ما يشتمل عليه هذا الانفاق من أنواع تتوقف على سياسة الدولة ومدى تدخلها المباشر (أو غير المباشر) في الشؤون الاقتصادية . فإذا كانت الدولة لا تتدخل في هذه الشؤون ، وبالتالي تتخذ موقفا سلبا بالنسبة لما ينتاب الاقتصاد القومي من تقلبات ، فان

منحنى الانفاق الاقتصادى يتبع في حركته منحنى النشاط الاقتصادى ، وان كان ذلك به عادة بمعدل أقل . أما اذا حلوت الدولة أن تتدخل لتغلب على آثار هذه التقلبات ، بأن تقوم بنفسها بسبب الاستثمارات العامة الطويلة المدى ، فعلى هذه الحالة تصيح حركة منحنى هذا الانفاق عكسية لحركة النشاط الاقتصادى ، كما هو الحال في الانفاق الاجتماعى .

وبغرضنا من استعراض الأنواع المتقدمة للنفقات العامة بحثنا عن درجة تأثيرها (أو حساسيتها) بما يتعرض له مستوى النشاط الاقتصادى في الدولة من تقلبات فانه يمكن ابتداء من معرفة الحساسية الخاصة بكل نوع ، أن يتسنى تداركه بما هو مناسب من علاج ، وهو ما يساعد كثيرا في تهيئة الأوضاع المواتية للاستقرار الاقتصادى .

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

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات . وإذا كانت الدولة تتمتع عادة في تدير موارد ماليها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تهيئة ما يلزم لتمويل ماليهم الخاصة فانه يجب ألا يفهم من ذلك ان الدولة في استطاعتها أن تغالى في تقدير الانفاق العام اعتمادا على سلطاتها العامة من خلال ما تستطيع أن تمارسه من سلطات الجبر في الحصول على الإيرادات . فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية . هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومى « La capacité Financière du revenu National » والتي تتمثل في مقدرة على تحمل العبء المالى الذى يستلزمه نشاط الدولة . وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومى لأن يستقطع منه جزء كإيرادات عامة ، الأمر الذى يضع في النهاية حدا على الانفاق العام^(١٩)

ولما كانت الإيرادات العامة تستمد في جانب كبير منها في الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة ، فان المقدرة المالية للدخل القومى تتحلل في النهاية الى ضرورة البحث هنا في مقدرتين أساسيتين ، الأولى مقدرة على تحمل العبء الضريبي ، أو ما يطلق عليه « المقدرة التكاليفية » والثانية مقدرة على اقراض الدولة ممثلة في مراقبتها ومشروعاتها العامة ، أو ما يسمى « بالمقدرة الافتراضية » . وفيما يلي ، فإنا نحصى كل من المقدرتين على التوالي بشيء من البيان لتقف على محدداتهما والعوامل المؤثرة فيهما ، وهو الأمر الذى نقيده منه في الوقوف على حدود المقدرة المالية للدخل القومى والتي تعبر عن الطاقة المالية القومية .

فدما يتعاض بالمقدرة التكليفية *La capacité contributive* فانها تمثل في قدرة الدخل القومي على تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب . وهنا يثور التساؤل عن الحد الذي تستطيع الدولة أن تصل اليه بالاستقطاع الضريبي في هذا الصدد . ويتقضى الاجابة عن ذلك أن يبحث عنها على مستويين مختلفين من التحليل ، الأول على مستوى التحليل الجمعي « *Macro-Analysis* » حيث يحدّد تكوين الدخل القومي للمقدرة التكليفية القومية ، والثاني على مستوى التحليل الوحدى « *Micro-Analysis* » حيث المقدرة التكليفية الفردية تعتبر متساوية بتوزيع الدخل القومي .

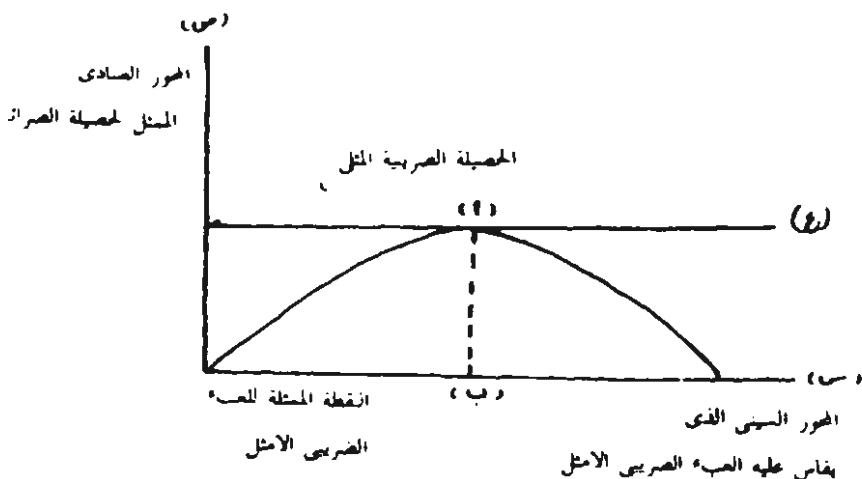
أولاً - المقدرة التكليفية على المستوى القومي :

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

ويمكن تعريف هذا العبء بصفة عامة ، بأنه ذلك الحد الذى يبلغ في وجوده انتاج القطاعين العام والخاص من الاقتصاد القومي أعلى مستوياته . وعليه فاننا لا نكون قد وصلنا بالضريبة الى عبئها الأمثل طالما أن زيادة العبء الضريبي الموجود - مع افتراض بقاء الأحوال الأخرى على حالها ، أى يفرض أن كل شيء مستقر نسبياً - يؤدي الى زيادة في الانتاج القومي ، وبالعكس نكون قد تعدينا هذا العبء الامثل ، اذا نتج عن زيادة العبء الضريبي نقص في الناتج القومي .

وقد أجهد علماء المالية العامة قرائحهم في تعداد المعايير الخاصة بتحديد العبء بين أيدينا . فمهم من ذهب الى المناداة بأن العبء الضريبي الأمثل هو الذى يمكن في وجوده الحصول على أكبر قيمة ممكنة للأموال المنتجة ، بمعنى ان الدولة اذا ما استخدمت ما اقتطعت من الدخل باسم ضريبة استخداما يقل عما كان الأفراد يؤدونه لو بقى هذا الجزء المقطوع لديهم ، فانها تنقص من قيمتها وبالتالي تبعد عن العبء الأمثل للضريبة . ومنهم من حذّر تحفظاً تغير الدخل مؤشراً للعبء الضريبي الأمثل ، وذلك على أساس ان العبء الضريبي الأمثل هو العبء الذى يبلغ الدخل القومي في وجوده أعلى مستوياته . الا ان هذين المعيارين يؤخذ عليهما أنهما لا يسلمان من التداخل والتشابك ، فضلاً عن ادخالهما اعتبارات أخرى مع واقعة التحصيل الضريبي ، أهمها طريقة استخدام الدولة للحصيله الضريبية وميكانيكية الجهاز الاقصادى كله ، الأمر الذى يبعدها عن عنصر التحديد لواجب توافره حتى يمكن الأخذ به . ولعل أكثر هذه المعايير سهولة وتحدينا - وان كان

لا يرتفع عن النقد بطبيعة الحال - هو الذى يتخذ الحصلة الضريبية كمقياس للعبء الضريبي الأمثل . ومنطق هذا المعيار يتلخص في زيادة العبء الضريبي الموحود ، بزيادة أسعار الضرائب انطقه أو بادخال ضرائب جديدة حيث يترتب على هذه الزيادة زيادة الحصلة الكلية للضرائب بنسبة أكبر أو بنفس النسبة التي رادت بها الضرائب فان هذا يدل على أن وعاء الضريبة مستمرا في الزيادة ، أو على الأقل في حالة ثبات أما اذا ترحمت زيادة العبء الضريبي بزيادة الحصلة الضريبية بنسبة أقل ، أو بنفس الحصلة فهذا يعنى ان وعاء الضريبة آخذ في التضاؤل ، ومن ثم فاما يكون .هـ. بعدا عن العبء الضريبي الأمثل . وهكذا فالعبء الضريبي في مفهوم هذا المعيار الأخير هو العبء الذى يخفق أكبر حصلة ضريبية ممكنة . ويمكن أن يرداد أماما هذا الأمر وضوحا ، تتبع تمثيله بيانا من خلال الشكل التوضيحي المرافق :



بيان العبء الضريبي الأمثل وعلاقته بالمقدرة التكلفة للدخل القومي (البحث عن الحصلة الضريبية المثل)

ضى هذا الشكل نجد المنحنى (ع) يمثل تطور الحصلة الضريبية في ظل زيادة مستمرة وبمعدل واحد للعبء الضريبي فتأخذ في الارتفاع الى النقطة (أ) التى عندها تبدأ في النقص (بالانحدار الى أسفل في اتجاه اليمين^(١١)) . والنقطة (ب) تمثل العبء الضريبي الأمثل على المحور السيني ، أما النقطة (أ) فانها تمثل الحصلة الضريبية المثل ، أى المقدرة التكلفة للدخل القومي . الآ ان شكل المنحنى (ع) ومنعوى (أ) وبالتالي مركز النقطة (ب) يتغير ارتفاعا وانخفاضاً تبعاً لما سبق ان أشرنا اليه من ضرورة أخذ مدى ارتباط النظم الضريبي المطبق بالمهكل الاقتصادي للاقتصاد القومي كما يبدو من خلال

النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المطبق في كل دولة من الدول . فقد يعطى نضاً .
ضرباً معيناً ، في ظل هيكل اقتصادي محدد بنظام اقتصادي واجتماعي معين حصيلة مثل
عند نقطة ما محددة على مستوى موضع على المحسى (ع) ، ولكنه اذا ما انتزعت نفس
النظام الضريبي في اقتصاد آخر ، فانه قد يعطى حصيلة مثل أخرى تختلف تمام الاختلاف
عن الحصيلة الأولى ، وما ذلك الا لعلاقة التعمية المتبادلة والمعروفة بين المتغيرين موضع
الاهتمام ، الطائمين الضريبي والاقتصادي .

وبفراغنا من الوقوف على مفهوم المقدرة التكليفية القومية من خلال تعرفنا على فكرة
العيب الضريبي الأمثل ، يبقى لنا حتى تكتمل لنا الاحاطة السوية بهذه المقدرة أن نأتى هنا
في إنجاز على العوامل الأخرى المحددة لها .

١ - وأول ما يثور من هذه العوامل هي العوامل الاقتصادية . وتأتى المقدرة الحالية
بهذه العوامل من أربع نواح رئيسية تتمثل في نوعية النشاط السائد في هيكل الاقتصاد
القومي ونمط توزيع الدخل القومي فيه ، وطبيعة الظاهرة النقدية السائدة فيه ، ودرجة
انتاجية الاتفاقات العام نفسه . فاذا كان هيكل الاقتصاد القومي يظلب عليه النشاط الصناعي
(وهو ما يمكن قياسه بالجزء من السكان المشتغلين بالصناعة أو بمساهمة الانتاج الصناعي
في الدخل القومي) ، كانت المقدرة التكليفية للدخل القومي أكبر منها في الحالة التي
يغلب فيها النشاط الزراعي على الهيكل الاقتصادي ، وذلك لأن سهولة الدخول تكون أكبر
كما أن تداولها يكون أسرع في الاقتصادات الصناعية من الاقتصادات الزراعية ، بالنظر
الى أنه يظلب على هيكل هذه الأخيرة ما يسمى « بالاستهلاك الفائق (1) »
Auto-consumption, Auto-consumption والذي يكون كبيراً اذا كان الانتاج
الزراعي يتم بقصد الاشباع المباشر لحاجات المنتجين وليس بقصد المبادلة ، الأمر ينجم عنه
أن جزءاً كبيراً من هذا الاستهلاك يخرج من الانتاج ، كان يمكن أن تصل اليه الضرائب ،
وهو ما يقلل من المقدرة التكليفية عن طريق انقاص المادة التي تصلح لأن تكون وعاء
تفرض عليه هذه الضرائب . ومن ناحية نمط توزيع الدخل القومي ، (أو كيفية توزيعه
بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة) ، فانه يهلب هو الآخر دوراً بارزاً في تحديد
المقدرة التكليفية . فمن المعلوم أن حصيلة ضريبة نسبية تصيب عدداً كبيراً من الدخول
المتوسطة قد تكون أكبر من حصيلة ضريبة تصاعديّة تنال بشدة عدداً من أصحاب
الدخول الكبيرة ، وتعفى عدداً أكبر من ذوى الدخول الصغيرة . فالتخفيف من حدة
انعدام العدالة التوزيعية ، أى تحقيق درجة أكبر من تكافؤ الفرص في توزيع الدخل ، يزيد
اذن من المقدرة التكليفية . أما من ناحية طبيعة الظاهرة النقدية السائدة في هيكل الاقتصاد
القومي ، فانها لها هي الأخرى انعكاساتها على المقدرة محل البحث . فمن الملاحظ أن

التصحيح Inflation يبريد من جهة المقدار الاسمي للحصيلة الضريبية ، وينقص من حجه أخرى من القيمة الحقيقية هذه الحصيلة ، وبالتالي فانه ينال من المقدرة التكميلية الحقيقية للدخل القومي نظرا للاقتطار الحقيقي الذى ينجم عنه اذ تنقص القوة الشرائية للنفود الأمر الذى يعنى نقصا فى كمية السلع والخدمات التى يمكن الحصول عليها بقدر معين من الانفاق التفضى . والعكس يقال بالنسبة لحالة الانكماش اذا لم يصطحب بتخفيض سعر الضريبة ، اذ فى نفس الوقت الذى يؤدي الى انقاص المقدار الاسمي للحصيلة النقدية للضريبة ، يزيد من نسبة الجزء المقطوع من الدخل فى هيئة ضريبة . (وهو ما يقود فى الواقع الى زيادة المقابل العيني الممثل فى صورة سلع وخدمات للجزء النسبي الذى يقطع من الدخل الف.سى كإيراد عام ينتج من الضرائب) . وأخيرا فان المقدرة التكميلية تتوقف بصا فى مجال العوامل الاقتصادية على درجة انتاجية الانفاق العام ذاته . فلذا كان الجزء المقطوع من الدخل القومي فى صورة إيرادات عامة يمولى انفاقا عاما منتجا ، فان الناتج الاجتماعى يميل للزيادة مما يزيد من مقدرة هذا الدخل على تحمل ما تفرضه الدولة على المكلفين من أعباء مالية أما اذا أنفقت مخصصات الانفاق العام فى أوجه غير منتجة ، فان كمية السلع والخدمات التى تكون مخصصة للنشاط المنتج تكون أقل ، وهو ما يؤثر على الناتج الاجتماعى تأثيرا فى غير صالح نموه ، وبالتالي على المقدرة التكميلية القومية .

٢ - واذا كانت العوامل الاقتصادية لها من التأثيرات على نمو ما وضع لنا من أهمية المؤثرات الداخلة فيها ، فإن العوامل الاجتماعية متصلة فى هيكل السكان ومدى الوعي الضريبى لدى المكلفين بالضرائب ، لا ينبغى أن نغفل الاشارة الى أهميتها ونحن فى معرض تحديد المقدرة التكميلية القومية . فمن ناحية هيكل السكان نجد ان هذه المقدرة تتوقف على نسبة السكان القادرين على الصل المنتج ، أى من هم فى سن الانتاج . فمن المعروف ان الصغار وكبار السن (الأطفال والشيوخ) يستهلكون ولا ينتجون ولهذا فانهم لا يضيفون شيئا الى الناتج القومى ، وما على القادرين الا التويض ، لا تعويض ما يستهلكونه فقط ، ولكن ما تستهلكه الفئات غير المنتجة اقتصاديا ، وعليه فان الوعاء الضريبى يتأثر كماً بنسبة هؤلاء القادرين الى مجموع السكان ، وكيفاً بمستوى انتاجهم ، كما تتأثر هذه القدرة أيضا بمستوى استهلاك مختلف الفئات السكانية . فلذا ارتفع هذا المستوى ، أو عمدت الدولة الى رفعه (لأسباب مختلفة) فان أهمية الضرائب تقل وبالتبعة لذلك المقدرة التكميلية القومية ، والعكس من هذه الآثار يمكن أن يحدث فى الحالة العكسية^(٢٣) ومن ناحية أخرى ، فان الوعي الضريبى ومدى تمكنه من نفوس المكلفين يدفع الضرائب (جمهور الممولين) يؤثر تأثيرا كبيرا فى هذه المقدرة فالتهرب سواء أكان قانونيا (التجنب الضريبى) أم غير قانونى (الفس الضريبى) ينتهى بنتيجة واحدة وهى

انقاص الجزء المقتطع من الدخل القومي في صورة ضرائب وعلى هذا يدبوع هذا التهرب بنوعيه المثلر اليهما في دولة من الدول يؤدي الى الاقلال من مقدراتها التكليفية القومية ، الأمر الذي تضطر معه الدولة الى الالتجاء لوسائل أخرى لتعويض النقص في مواردها المالية لمواجهة متطلبات الانفاق العلم .

٣ - والى جوار العوامل الاجتماعية المتقدمة وهي ذو طابع انساني يتصل بتركيب الآدميين الاجتماعي والنفسى ، تقوم العوامل السياسية بأدوار على جانب كبير من الأهمية في تحديد المقدرة التكليفية القومية ، ويبدو تأثير هذه العوامل هنا أوضح ما يكون في كل حالة يضطر فيها المجتمع الى التخلي عن جزء من انتاجه (اضطرارا أو اختيارا) أو من قدراته الانتاجية لسبب سياسى . ومن أمثلة ذلك ، الحالات التي يتعين على الدولة أن تقوم بسداد دين علم خارجى (كقرض علم مع دولة أخرى أو احدى الهيئات الدولية ، أو تعويضات عن ما تسببت فيه من أضرار بسبب الحرب) ، أو اذا ما تعرضت الدولة لفقد جزء من وسائل الانتاج أو من قوتها العاملة بسبب الكوارث والحروب . ففي مثل هذه الحالات وغيرها تقل المقدرة التكليفية القومية لفترة زمنية تطول أو تقصر تبعا لمقدار النقص في مصادر الإيرادات العامة (دخلها) أو لمقدار النسبة التي تفقدتها من رأس المال الاجتماعي .

وبالانتهاء من استعراض العوامل المؤثرة في المقدرة التكليفية القومية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (في أبرز مظاهر كل ناحية) يمكننا أن نقرر في هذا الشأن إجمالاً ، ان هذه المقدرة يمكن النظر اليها في ظروف مجتمع معين في حيز زمنى محدد كمحصلة لأثر العوامل المختلفة التي توجد في هذا المجتمع في هذا الحيز الزمنى : فقد تتوفر هذه العوامل على نحو يجعلها تتصافر لزيادة المقدرة التكليفية الراهنة ، كما قد تتجمع على نمط يحقق نتيجة عكسية مغايرة .

ثانيا - المقدرة التكليفية على المستوى الوحدى :

فاذا انتقلنا لبيان المقدرة التكليفية على المستوى الوحدى ، أى المقدرة التكليفية للأفراد ، فانه يقصد بهذه المقدرة ، مقدرة الأشخاص الطبيعية والمنعوبة على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الأعباء المالية للدولة . والمقدرة الحالية تتقابل مع الدخل الفردى الصافى ، وهو ذلك الجزء من الدخل الذى يستقطع من الأفراد بعد خصم نفقات الحصول عليه (وما يتطلب للمحافظة على تجده بصفة دورية) من الدخل الاجمالي

وتتوقف المقدرة التكليفية الفردية هنا على عاملين أساسيين : الأول ، طبيعة الدخل ، حيث تزيد المقدرة التكليفية للأفراد كلما كانت دخولهم أكثر استقرارا . من جهة هذا

العامل ، تصنع الدخول الناشئة عن تلك وسائل الانتاج باستقرار أكبر مما تحظى به الدخول المتولدة عن العمل لتعرضها لأخطار البطالة وتأثر الحالة الصحية للعاملين بالعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية ، وهو ما يفسر لنا أسباب اختلاف المعاملة الضريبية و التشريعات المالية من هذه الوجهة من النظر .

والثاني ، يتمثل في كيفية استخدام الدخل ، وهنا تتحدد المقدرة التكليفية الفردية بضرورة مراعاة نمط استخدام الأفراد لدخولهم ، وذلك بضمان ألا يكون الجزء المقطوع من الدخل الفردي لتمويل الإيرادات العامة بواسطة الضرائب من الكبر بحيث لا يترك للأفراد ما يضمن لهم حدا معينا من الاستهلاك ، وكذلك جزئيا يكون تمت تصرفهم للانفاق على غير الحاجات الضرورية (وهو انفاق تزداد أهميته بتقدم مستوى الحضارة في المجتمع ، ويتخطى العديد من الاقتصاديات الواقعية لمرحلة التخلف الاقتصادي والاجتماعي^(١٤) أي الحاجات التي أصبحت تشكل بلغة العصر حاجات حضارية ، وللادخار ، على الأخص بالنسبة للاقتصاديات التي يعظم فيها الورد النسبي للمشروع الخاص بالمقارنة مع المشروع العام . فلا يكفي احترام الحد الأدنى للمعيشة الاجتماعية بآلا يصل الاقتطاع الضريبي الى المساس بهذا الحد ، وإنما يتعين احترام سيطرة الفرد على جزء من الدخل يزيد عن حاجاته المحددة اجتماعيا وحضاريا حتى يكون هناك حافز على الانتاج في المجتمعات التي ينسب النشاط الاقتصادي فيها على البواعث أو الدوافع الفردية .

المقدرة الاقتراضية :

أما فيما يتصل « بالمقدرة الاقتراضية » « La capacité de prêt » فانها تعنى مقدرة الدخل القومي على اشباع حاجات الاقتراض العام ، أي قدرته على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية :

هذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين ، أولهما ، حجم الادخار المستخلص من الدخل القومي ، وثانيتها ، توزيع الجزء المدخر بين مجالات الاقتراض الخاص والاقتراض العام .

١ - فيما يتعلق بحجم الادخار القومي ، فانه من المعروف - طبقا لتحليل اللورد كينز والمدرسة الكينزية - ان الادخار يتوقف على تقسيم الدخل بينه وبين الاستهلاك ، وهو تقسيم يتحكم فيه الى حد كبير الميل الى الاستهلاك ، ومن ثم فان المقدرة الاقتراضية تتوقف بوجه عام على مستوى الاستهلاك ونوعه ، وهو يتحدد بعوامل كثيرة (اقتصادية واجتماعية وحضارية ، بل ونفسية أيضا) ليست مستقلة عن مستوى الدخل ، اذ من الملاحظ أن نسبة الجزء المستهلك تزيد كلما انخفض مستوى الدخل ، حتى يكاد ينعدم

مستوى الادحار عند المستويات المنخفضة من الدخول^(٢٤) . ولهذا فليس غريبا اذا وجدنا انه في الدول المتخلفة ذات الدخول المنخفضة تقل الى درجة كبيرة - ان لم نعلم - القدرة على الاقراض ، ونجد العكس في الدول المتقدمة الغنية . وعلى هذا فيمكن القول بصفة عامة ان مستوى الدخول وميل السكان الى الاستهلاك يحد من مقدرة الدخل القومي في بلد ما على الاقراض . كما يقوم توزيع الدخل بين السكان بدوره في هذا المجال ، اذ من البديهي انه كلما زادت نسبة الدخول المرتفعة ، كلما زادت قدرة الدخل القومي على الاقراض .

٢ - أما عن توزيع الجزء المدخر بين نوعي الاقراض ، الخاص والعام ، فانه اذا ما علمت وتحدت كمية الأموال المدخرة الموجودة تحت تصرف المجتمع ، فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على امكانية قيام التنافس بين الائتاج الخاص والائتاج العام حيث يتحدد ذلك أساسا بالدوافع الى الاستثمار الخاص (أو الفردي) والذي يتحدد بوجود فرص استثمار مرحة . فوجود فرص من هذا القبيل يقوى الدافع الى الاستثمار الخاص ويحدث توزيعا لمدخرات الجماعة لصالح الائتاج الخاص . أما اذا كان الدافع الى الاستثمار الفردي ضعيفا (حيث تقل أمامه فرص الربح أو تعلم ، أو يلزم لتحقيقه آماذ زمنية طويلة) ، المجهت الأموال المدخرة الى الأقرض العام وهو الأمر الذي يدعم المقدرة الاقراضية للدولة . وعلى هذا فانه يمكن القول بأن مقدرة الدخل القومي للاقراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار ، وبالتالي نجد انه بالنسبة لمقدار معين من الادخار تختلف القدرة على الاقراض تبعاً لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة الى مزيد من النشاط أو من عدمه . (وان كان ملاحظ ان هذا التحليل الأخير يجد مجال اعطائه الأساسي في اقتصاديات الرأسمالية المرسله وإن وجد بها نوع أو آخر من أنواع التخطيط الاقتصادي . أما الاقتصاديات الاشتراكية المخططه تخطيطاً آمراً ، فلان كل تعميماته لا تنصرف اليه نظراً الى ان المخطط المالى هو المسئول عن تدير الموارد اللازمة من خلال الموارد والامكانيات المخصصة لانجاز الخطة الاقتصادية القومية) .

وهكذا فانه يتضح لنا بجلاء من الحديث المتقدم عن العوامل المالية وما يتصل بها من اعتبارات اقتصادية تصل بينا الطلقة المالية القومية ، أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة من الناحية النظرية ، فلان لهه الزيادة حدوداً تؤثر في هذه الطاقة وتختلف باختلاف نوع الابراد ، وما اذا كان هو الضرائب والقروض العامة أو غيرها من أنواع الابرادات العامة .

وبصفة عامة فانه يمكن التقدم هنا بتوجيه عام عن حدود النفقات العامة من الوجهة المالية ، هذا التوجيه يخلص في أن قدرة الدولة على التوسع في الانفاق تتوقف أساساً على

امكانياتها الانتاجية في المستقبل ، وهذه تتوقف بطورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاءة الانتاجية لشعبها . ومن ناحية أخرى ، فان الاقتصاديين يرون ان حجم لانفاق العام بالنسبة للدخل القومي هو ما يتيح الفرصة للتشغيل الشامل في الدول المتقدمة ، وبضمن تشغيل الموارد واستغلالها بشكل أمثل وتعميق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول غير المتقدمة (المتخلفة) . وجملة القول فان حجم النفقات العامة يجب في كل حال أن يتحدد عند المستوى الذي يستوعبه الدخل القومي ولا يضر بقيمة النقود .

المبحث الثالث

ظاهرة ازدياد النفقات العامة

(التزايد المستمر للانفاق العام والاسباب المفسرة له (٢٦))

من الظواهر التي أصبحت مألوفاً بالنسبة لمالية الدولة ، ظاهرة اتجاه النفقات العامة الى الزيادة والتنوع عاما بعد عام مع تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد خلص الاقتصاديون اعتيادا على استقراء الاحصائيات في مختلف الدول ، الى أن جعلوا هذه الظاهرة « قانونا عاما » من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي .

ويعتبر العالم الالماني « فاجنر » « Wagner » - على ما هو ذائع في الكتب المالية - أول ما استرعى الانتباه الى « قانون زيادة النفقات العامة » بعد أن درس حجم النفقات العامة في بعض الدول الاوروبية في القرن الماضي . ويعلل فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور ، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فان نفقاتها تزيد تبعا لذلك . ولقد أثبت الاقتصاديون اللاحقون صحة منطوق هذا القانون في القرن العشرين الى حد بعيد وعلى الأخص فيما بين الحربين العالميتين ، والفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية . لذلك فان بيان الظاهرة الراهنة ، يتطلب منا أن نقف عليها بإستقراء بعض البيانات الاحصائية المتعلقة بحجم الانفاق العام في بعض الدول المتقدمة بصفة عامة ، وفي مصر بصفة خاصة ، فلذا فرغنا من ذلك ، أنعمنا النظر في كيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي ، هنا بالاضافة الى بيان الأسباب المفسرة للتزايد والتي تتوزع على ما سيد تفصيله بين أسباب تتصل بالتزايد الحقيقي للنفقات العامة ، وأخرى تتعلق بالتزايد الظاهري لها .

(٩) التطور الكمي لظاهرة ازدياد النفقات العامة من خلال البيانات الاحصائية وكيفية قياس عبء هذه النفقات على الدخل القومي :

ان نظرة على البيانات الاحصائية الخاصة بتطور الانفاق العام في بعض الدول الاجنبية وفي مصر بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها نستطيع ان نستخلص منها بوضوح اتجاه النفقات العامة الى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المنهجية السائدة فيها . وللتدليل على صحة ما تقدم فان الارقام الاحصائية التالية توضح الظاهرة موضع البحث بجملاء ، وذلك دون حاجة الى أن تطول بنا الوقفة للتعليق عليها .

(تطور النفقات العامة في بعض الدول الأجنبية (٢٧))

الدولة	١٩٤٥	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٦٦
* الولايات المتحدة الامريكية * (الحكومة الفيدرالية بالطين دولار)	٩٨٤١٦	٣٩٦٠٦	٧٦٥٣٩	١٧٣٤٠٣
* كندا * (بالطين دولار)	٥١٩١	٢٣٦٦	٥٥٣٧	٨٤٠٥
المملكة المتحدة بالطين جنبه استرليني	٦٠٨٦	٣٩٤١	٩٤٨١	١١١٣٠
* فرنسا * (بالطين فرنك)	—	٢٤٦	٦٥٨	٩٩٧
* سويسرا * (الاتحاد - بالطين فرنك)	١٩٣١	١٦٣٧	٢٦٠١	٥٨٦٧
* الاتحاد السوفيتي (بالطين روبل)	٢٩٨٥٩	٤١٢٦٦	٧٣١٠٠	١٠٥٣٠٠

ملاحظات : * مقدرة بالفرنك الجديد (عام ١٩٥٧) وهو يساوي مائة فرنك قديم .
* بالروبل الجديد (عام ١٩٥٩) وهو يعادل ١٠ روبل قديم .

(تطور النفقات العامة في مصر (١٩٨))

السنة	حجم النفقات بالمليون جنيه	السنة	حجم النفقات بالمليون جنيه
١٩٥٢/٥١	٢٢٣,٦	١٩٦٢/٦١	٧٧٩,٧
١٩٥٣/٥٢	٢٠٩,٨	١٩٦٣/٦٢	٧٩٠,٠
١٩٥٤/٥٣	٢٢٢,٠	١٩٦٤/٦٣	١٠٢٩,٤
١٩٥٥/٥٤	٢٦٩,٩	١٩٦٥/٦٤	١١٨٤,٤
١٩٥٦/٥٥	٣٤٠,٣	١٩٦٦/٥٥	١٢٠٦,٠
١٩٥٧/٥٦	٣٥٨,١	١٩٦٧/٥٦	١١٩٧,٧
١٩٦٠/٥٧	٣٣٥,٣	١٩٦٨/٥٧	١٠٩٩,١
١٩٥٩/٥٨	٤٢٠,٢	١٩٦٩/٥٨	١٤٤٦,٥
١٩٦٠/٥٩	٥١١,٦	١٩٧٠/٥٩	١٧٨٨,٥
١٩٦١/٦٠	٧٠٠,٦	١٩٧١/٦٠	١٩٠٣,٠

ولا شك ان البيانات الرقمية السابقة تقدم لنا صورة واضحة عن التزايد الكمي للنفقات العامة كقاعدة عامة ، وان نخلتها بعض الاستثناءات التي لا تنال من صحة الاتجاه العام في هذا الصدد . غير انه ينبغي أن نسجل هنا أن حجم الدخل القومي قد زاد هو الآخر في مختلف الدول ، الا أن نسبة الزيادة في الانفاق العام جاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي . وبعبارة أخرى فان نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي قد اتجهت الى الزيادة هي الأخرى بالإضافة الى الزيادة المطلقة في حجم النفقات العامة ذاتها^{١٩٩} .

وقبل بحث اسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة ، فاننا نود أن نشير الى أنه لا يترتب حتما على زيادة النفقات العامة أن يتحمل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس نسبة زيادة النفقات ، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع اسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بنسبة أكبر من زيادة الدخل القومي . ويرجع هذا الى أن احساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل وتنقص منفعة الخدمة من جهة ، والى اتجاه الدول الديمقراطية الى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات مرتفعة الدخل والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة

المحدية للنفقات الاخرى الاقل دخلا من جهة أخرى ، ويؤدي هذا الى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي .

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإذ الدول تختلف فيما بالنسبة لكيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي . فعلى سبيل المثال نجد أنه في المملكة المتحدة تعتمد الاحصاءات الانجليزية في استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي ، على الدخل القومي الصافي أي بعد خصم استهلاكات رأس المال الثابت مقوماً ضمن عوامل الانتاج ، بينما نلاحظ أن المكتب الفني للدراسة المبرانية الفرنسية يعتمد في ذلك على الدخل الاجمالي أي قبل خصم استهلاكات رأس المال الثابت ، على أساس ثمن السوق . ويبرر المسلك الأول ان اضافة الزيادة في الضرائب غير المباشرة والاعانات الى ثمن عوامل الانتاج (عند الاعتماد على الدخل الصافي ضمن عوامل الانتاج) ، تؤدي الى زيادة غير حقيقية وتعكسية في الدخل القومي حيث تعود في الواقع الى اعتبارات متعلقة بالنظام المالي للدولة ولا ترجع في حقيقتها الى الانتاج القومي ، خاصة وان مقدار الزيادة في الضرائب والاعانات تختلف من بلد الى آخر وتتوقف على موقف السلطات العامة المالية في الدولة ، وبالتالي تستطيع هذه السلطات ان ترفع الدخل القومي بمجرد رفع الضرائب غير المباشرة . أما المسلك الثاني الخاص بالاعتماد على الدخل الاجمالي على أساس ثمن السوق في استخراج نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي فإنه يركبه أن هذا المضمون للدخل القومي هو الذي يمكن من تقويم القوة الشرائية للنفقات العامة ، كما يمكن من قياس مدى الأثر الذي تحدثه النفقة العامة على قيمة النقود ، وذلك لأن النفقات العامة تقع على القيمة النقدية الاجمالية للسلع والخدمات المنتجة كما حددتها قوى السوق .

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

تعني الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات و زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما ، كما تشير غالباً الى ازدياد تدخل الدولة في الحياة متصلة والاجتماعية للمواطنين وذلك بزيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة . ويشير تطور حجم النفقات العامة في معظم الدول الى أن الزيادة المطردة في هذا الحجم ترجع الى أسباب متعددة تختلف أهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والأوضاع التي يكون عليه مستوى التطور في كل دولة من الدول . هذه الأسباب تحللها صفة عامة في الكليات المالية الى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وادارية ومالية ،

على وحرية أيضا . وهما على فاما معرض لكن سبب من الاسباب افشرت اليها بكلمة
بوصحية موجزة على التوالى :

١ فيما يتعلق « بالأسباب الاقتصادية » ، فانه من أهم الأسباب التي تفسر
ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة ، زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات
العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (وعلى الأخص في حالة
الكساد) ، والمنافسة الاقتصادية بين الاقتصاديات القومية^{٢٣٠} . فزيادة الدخل القومي
تمكّن الدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما يمكن أن تقتطعه منه في صورة
تكاليف أو أعباء عامة ، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها ،
وبالتالى فان هذه الموارد المتاحة تشجع الدولة على زيادة انفاقها على مختلف الأوجه .
كذلك يؤدي التوسع في اقامة المشروعات العامة الاقتصادية الى زيادة النفقات العامة .
وتهدف الدولة من قيامها بهذه المشروعات اما الحصول على موارد لخزينة الدولة ، واما
التعجيل بالتنمية الاقتصادية ومعالجة الاحتكار ، وبصفة عامة توجه النشاط الاقتصادي
وجهة معينة بحسب المذهبية السائدة في الدولة . ومن ناحية أخرى فان الكساد بكل آثاره
الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الانفاق لزيادة مستوى الطلب الكلى الفعلى الى
الحد الذى يسمح بتحقيق العمالة الكاملة في حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي .
وهذه السياسة وان كانت تصلح في البلاد المتقدمة ، الا أنها ليست دائما في صالح الدول
الآخذة بأساليب التنمية الاقتصادية .

وأخيرا ، فان التنافس الاقتصادي الدولى ، ايا كانت الأسباب المؤدية اليه ، يؤدي الى
زيادة النفقات العامة اما في صورة اعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على
التصدير ومنافسة المشروعات الاجنبية في الأسواق الدولية ، وإيها في صورة اعطاف
الانتاج تمكيب المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الاجنبية في الاسواق
بوصف :

٢ أما عن « الأسباب الاجتماعية » فقد أدى ميل السكان في العصر الحديث الى
التركز في المدن والمراكز الصناعية (نتيجة للهجرة من الريف نحو حركة التصنيع
وبالتالى اتساع امدد) الى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية
والثقافية الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والكهرباء الخ... ويرجع هذا الى أن
حاجات سكان المدن أكبر وأعتقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم . كذلك أدى
انتشار التعليم الى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعى فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة القيام
بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والصبر

والشجوحة وغير هذا من أسباب عدم المقطرة على الكسب . وقد استبح قيام الدولة - هذه الاعانات والخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية

٣ - وبالنسبة « للأسباب السياسية » فانها تبدو من خلال بعض العوامل التي تؤثر ن ازدياد النفقات العامة . وأهم تلك العوامل انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية وبموت مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية . ويكاف ذلك ، أنه ترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات اللازمة لها ، هذا فضلا عن أن النظام الحزبي (حيث تتعدد الأحزاب السياسية) ، يدفع الحزب الحاكم الى الاكثار من المشروعات الاجتماعية ارضاء للناخبين ، والى الافراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره ، ويترتب على هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة . كذلك يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة (أمام القضاء الى زيادة الانفاق الحكومي لمواجهة ما يحكم به على الدولة) من تعويضات . ومن ناحية أخرى ، فان اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث بالاضافة الى ظهور منظمات دولية متخصصة ، ومنظمات اقليمية متعددة ، أدى الى زيادة الانفاق العام على هذه المجالات . وفوق كل ما تقدم ، فانه مما لا شك فيه أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى العاملين ، وبخاصة ذات القيمة الاخلاقية (كالنزاهة والحرص على أموال الدولة) له أثره المدمر في زيادة نفقات الدولة ، الأمر الذي نجدنا معه بغير حاجة لتعداد الأمثلة الدالة عليه . (وهي تمثل انحرافات عن السلوك القويم بطبيعة الحال) .

٤ - أما عن « الأسباب الادارية » : فانه من الأمور المسلم بصحتها ما يؤدي اليه سوء التنظيم الاداري وعدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي ولتطور وظائف الدولة ، وكذلك الاسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والاسراف في ملحقات الوظائف العامة من الزيادة في الانفاق الحكومي^(٣١) . وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي الى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين ، وان كانت تعتبر زيادة غير منتجة انتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام ، فهي في حقيقتها أقرب ما تكون الى النفقات التحويلية أو الناقلة منها الى النفقات الفعلية (أو الحقيقية) .

٥ - وبالنظر الى « الأسباب المالية » فان من أهمها معلونة على زيادة النفقات العامة سهولة الاقتراض في العصر الحاضر ، مما أدى الى كثرة التجاء الدولة الى عقد القروض العامة للحصول على موارد للخراتمة العامة تسمح بزيادة الانفاق الحكومي وخاصة على الشؤون الحربية ، هذا فضلا عما تستتبعه خدمة الدين من دفع لأقسامه وفوائده ، من زيادة في النفقات العامة . كذلك يؤدي وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير

محصر لحرص معين الى اعراء الحكومة باتفاقه في اوجه غير صوره ، وبذلك برداد النفقات العامة وتبدو حظوره هذه السياسة في الأوقات التي عتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها لما هو مطلوب من صحونه تخصص كثير من بود الانفاق والعودة بها الى ما كانت عليه قبل الريادة

٦ وأخيرا فان « الأسباب الحربية » لا تقل أهمية عن الاسباب المتقدمة ، ان لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحال بالنظر الى اتساع نطاق الحروب والامتداد لها وما يجم عن ذلك تزايد الانفاق العسكري في الدولة ، ليس في أوقات الحروب فحسب ، بل وأيضا فترات السلام . ولقد أكدت هذه الحقيقة الحربان العالميتان الأولى والثانية والحروب السابقة عليهما ، وكذلك الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم . وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب أو تسوية آثارها بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي ووسط جوانب الصراع الدولي . وتتأكد لنا ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية الى حجم الانفاق العام من خلال النظر الى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى ، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة الى حجم الدخل القومي في نفس الدول^(٢٢) .

نسبة النفقات الحربية الى مجموع النفقات العامة في ميزانية بعض الدول الكبرى

الدولة	١٩٣٩ %	١٩٤٤ %	١٩٥٠ %	١٩٥٥ %	١٩٥٧ %
الولايات المتحدة	١٢.٠	٨.٥١	٣.٢٨	٦.٤٠	٦.١٣
الاتحاد السوفيتي	٢٥.٦	٥.٢٣	٢.٠	١.٩٤	١.٥٨
انجلترا	٢٣.٠	٨.٥١	١.٨٨	٢.٨٩	٢.٦٠
فرنسا	٣.٠	—	٢.٥٦	٢.٦١	—

نسبة النفقات الحربية الى الدخل القومي
في نفس الدول الكبرى المشار اليها

الدولة	١٩٣٩	١٩٤٤	١٩٥٠	١٩٥٥	١٩٥٦
	%	%	%	%	%
الولايات المتحدة	١,٤	٤٥,٥	٧,٠	١٣,٥	-
الاتحاد السوفيتي	-	٤٦,٠	١٨,٠	-	-
انجلترا	٥,١	٦٠,٢	٦,٤	٩,٤	٨,٥
فرنسا	٨,٠	-	٧,٦	٧,١	٨,٥

ومن مجموع الارقام السابقة ، نستطيع أن نبين الى أى حد تتزايد النفقات الحربية بصفة عامة ، وان نسبة هذه الزيادة تكون كبيرة في أوقات الحرب ، ثم لا تلبث أن تنخفض النسبة بعد أن تضع الحرب أوزارها ، الا أنها تظل أكثر ارتفاعاً من نسبة النفقة قبل الحرب ثم تستمر بعد ذلك في التزايد .

وإذا كان تزايد النفقات العامة بسبب توالي الحرب يعتبر أمراً تواترت الكتابات المالية على الإشارة اليه ، فان نشوء فكرة « السلم المسلح » « La paix Militarisée » بعد عاملاً لا يقل في خطورة آثاره عن حالة الحرب نظراً لاستمراره لفترات زمنية طويلة لا يعلم مداها - وهو ما يحدث من آثار تراكمية في المدى الزمني الطويل - ولعدم إمكان حصر نطاقه في عصرنا الحالي^(٢٢) . ويرجع منشأ هذه الظاهرة ، الى تكرار الحروب بين الدول وفشل المحاولات المستمرة لحل الخلافات الدولية (وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمصالح الاقتصادية والاستراتيجية) بالطرق السلمية فيما بينها ، ولهذا فقد تساهمت كثير من الدول في مضاعف التسلح في غير حالات الحرب (السلم) اعتقاداً منها في أن التسلح المستمر يقضى على الحرب ويولدها ، فلا تقدم دولة على شن حرب جديدة إلا بعد امعان النظر في قوتها الخاصة وقوة اعدائها . وهكذا فقد ترتب على نشوء حالة « السلم المسلح » وظهور الاسلحة الجديدة المتطورة التي تتطلب اتفاقاً مستمراً ، واحتفاظ الدول بجيوش جرورة في ظل هذه الحالة ، ان ازدادت النفقات العامة في معظم الدول زيادة فاحشة ، ووصلت في الميزانيات العامة لها مبالغ كبيرة من أجل تمويل نفقات هذا « السلم المسلح » . (أو ما يطلق البعض تسميته بالمسكرة الدائمة) .

(ج) التزايد الظاهري للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه المصلة بتدهور قيمة النقود ، واختلاف الفن المالى واتساع مساحة اقليم الدولة وزيادة عدد السكان فيها) :

لا بعض تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عليها و كل الاحوال . فقد تعزى هذه الزيادة كلها ، أو في جزء منها ، الى أسباب ظاهرية تؤدي الى ازدياد الانفاق العام دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة ، وتعتبر زيادة النفقات العامة في هذه الحالة زيادة ظاهرية لا حقيقية . وبمعنى آخر أكثر بساطة فانه يمكن القول والحال على ما تقدم ، ان الزيادة الظاهرية هي تلك التي لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها ومشروعاتها العامة .

ونرجع الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة -هذا المعنى في المعتاد الى تدهور قيمة النقود والتغيرات التي تحدث في المستوى العام للأثمان نتيجة لذلك ، واختلاف الفن المالى المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة (أى تبدل أصول المحاسبة العامة) . وأخيرا وليس آخرا اتساع مساحة اقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان .

١ - بالنسبة « لتدهور قيمة النقود » وأثرها على المستوى العام للأثمان ، فانه يقصد بتدهور هذه القيمة بصفة عامة انخفاض سيطرة وحدة النقد على السلع والخدمات (أى هبوط قوتها الشرائية) وهو ما يرجع الى ارتفاع المستوى العام للأثمان . ومن الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود آخذة في الانخفاض بصفة مستمرة في معظم الدول . وبعض تدهور قيمة النقود ان الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرة في جزء منها ، وان هذا الجزء يتوقف على مدى الانخفاض . ومفاد ما تقدم ، أن الزيادة في النفقات العامة قد تعود الى ارتفاع الأثمان لا الى زيادة كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة ، أى لا تعود الى زيادة الدخول الحقيقية التي قامت بتوزيعها هذه النفقات . وعلى ذلك يكون من الضروري ، ونحن نقارن بين حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بغرض قياس الزيادة فيها عبر هذه الفترات ، أن ندخل في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأثمان من فترة الى أخرى^(٢١) .

٢ - أما عن « اختلاف الفن المالى » المتعلق باعداد الميزانية والحسابات العامة وهو ما يدخل في اطار تبدل أصول المحاسبة العامة ، فانه يحدث أن تعود الزيادة في النفقات العامة الى المتغيرة في الفن المالى والى اختلاف أساليب قيد الحسابات المالية . فمن المبادئ الفنية المعروفة في اعداد الميزانية العامة للدولة ، الأخذ بفكرو الميزانية الصافية أو الاجمالية . وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة ، ومؤدى ذلك أن

يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجرى مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها ، بحيث تكون لها سلطة استئصال نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها ، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا ما عاثر الإيرادات على النفقات . وفكرة الميزانية الصافية هذه كانت تتبع بكرة في الماضي . أما فكرة الميزانية الاحتمالية فإنها لا تقوم على مبدأ تخصيص الإيرادات وبالتالي فكافة النفقات العامة التي تصرفها المرافق والهيئات العامة تظهر جميعاً في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة . لذلك فمن المتصور أن يؤدي الأخذ بمبدأ الميزانية الاحتمالية في سنة معينة ، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الانفاق العام في هذه السنة إذا ما قيس بالسنة السابقة عليها ، حيث كان يتبع مبدأ الميزانية الصافية .

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

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

٣ - وفي النهاية فإن الزيادة الظاهرية في النفقات العامة قد تكون راجعة إلى اتساع مساحة إقليم اللولة (لأسباب متعددة) أو إلى زيادة عدد السكان فيها . هنا يتور التساؤل عما إذا كانت النفقات العامة التي تقتضيها زيادة المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الاقليم الأصلي للدولة ، أو على السكان الأصليين . من الواضح في هذه الحالة أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة إذا تأثر بالزيادة ، فإن الزيادة تكون حقيقية ، أما إذا كان الانفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة اللولة ، أو زيادة عدد سكانها دون أن يمس الاقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الانفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية ، وانتمه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعاً إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل ، أو إلى تحسين مستوياتها من حيث الكيف ، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة ، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة ، مما يؤدي إلى زيادة الانفاق العام .

هذا ونحدر الإشارة هنا أن بعض أسئلة المالية العامة^{١٣٧} ، يرى أن زيادة السكان يترتب عليها ازدياد حقيقي في النفقات العامة بصمة عامة سبب الأول أو سبب الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، حيث تتطلب الطبقات الأولى من الدولة كثيرا من النفقات ، فيما يتمتع أفرادها بالاعتمادات من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لخدمة دخولهم . والثاني أن ازدياد السكان يستلزم عددا أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر اتجاها ، مما يستدعي نفقات أكثر . هذه الوجهة من النظر مع التسليم بوجاهتها فإنه ليس هناك ما يضمن لنا أن يتحقق بالكامل كل ما احتوته من أفكار في التطبيق ، لأن ذلك يرتبط في المقام الأول بمدى قدرة الدولة المالية على التوفاء بمتطلبات الطبقات الفقيرة والمكونة للكثرة العديدة من السكان ، وتلك مسألة تعتمد في التحليل الأخير على نوعية العوامل المذهبية والواقعية التي تصدر عنها الدولة في سياستها الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالي فإنه لا يمكن التعميم في هذا المجال ، ولهنا فإنه يلزم دراسة الأوضاع الواقعية المحددة زمانيا ومكانيا في كل دولة على حدة بمناسبة كل زيادة سكانية نظرا للفصل في زيادة النفقات العامة فيها من عدمه .

المواضي (مراجع وتعليقات)

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

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

(٢) - ويذكر هنا ، بأن التحليل الضلعي قد وجد أساسه في الدولة المستهلكة وفي الانفاق الاستهلاكي « بتأثير المذهبات الحرة » وبالتالي ضد رتب على ذلك أن الدولة والفرد يتصرفان لدى القيام بالانفاق وفقا لمبدأ واحد هو الحصول على « أكبر منفعة بأقل نفقة » ويتضح بالتالي معا للحساب المعنى (٣) أنظر في ذلك على سبيل المثال :

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

(٤) - ومعنى ذلك أن تطبيق هذه الوجهة من النظر يستلزم معرفة توجه الامتياز العام ، فضلا عن توجه التصرف في الدخل - حسب مدى الأهمية

٥) - حيث يشتمل على الزيادة الأولية و الامتاق العلم وعل الاستهلاك المولد ، والاستثار المولد ، ذلك على النحو الذى سلف عليه عد بحث أثر المصاعف والمصلح بمناسبة الحديث عن الآثار عمر ناشرة للاتفاق العلم .

٦) - أنظر في ذلك صفة خاصة الدكتور عاطف السيد ، المرحع سابق الاشارة اليه ، ص ٧٧ وما بعدها ، وكذلك مؤلف « Gabriel ARDANT » عن « Technique de l'Etat » . « De la productivite du Secteur public » , Ed. P.U.F., Paris, 1953

٧) - وذلك على نحو ما يجرى في الاقتصاديات الرأسمالية ، حيث تنمير هذه الاقتصاديات بأهمية الطلب بالنسة لحرص السلع والخدمات ، وهو ما بدخل في نطاق ما يعرف بسيادة المستهلك .

٨) - ويراعى انه حتى نخفض هذه المعدلات القائمة المرجوة منها ، أو تكون مبية على أسس موضوعية علمية ، وأن تكون ثابتة لفترة معقولة طالما لم تنمير الظروف الهيطة بوصمها . - راجع في ذلك ، الدكتور عاطف السيد ، المرحع أمف الذكر ، ص ٩٢ - ص ٩٦ .

٩) - وذلك في الدول ذات الأنظمة الدستورية التى تمارس فيها الديمقراطية الباية بالفعل وليس بالافتصار على مجرد النصوص الدستورية الطرية المردة .

١٠) - راجع في ذلك الدكتور أحمد جامع : « علم المالية العامة » ، ص ٦٨ - ص ٧٢ ، الدكتور عاطف السيد : « محاضرات في التخطيط المال » وعل الأخص ، ص ٩٦ - ص ٩٨ ، الدكتور رفعت المحبوب : « النفقات العامة » ، ص ٤٥ - ص ٤٩ ، الدكتور محمد دويدار : « مبادئ المالية العامة » ، ص ١٦٣ - ص ١٧٢ ، والدكتور يونس البطريق : « مقدمة في النظم الضريبية » ص ٤١ - ص ٧٤ ، و.المتعين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrère : « Economic et Institutions Financières C, Tome I (pp. 215-249); pp. 270-282 ; Duverger ; « Finances publiques » (pp. 69-80) ; L. Troabas et J. M. Cotteret : (op. cit. pp. 184-186) , Alison Martin et Lewis : « Patterns of public Revenue and expenditure (pp. 203-245) .

١١) - والنمى تبلورت فكرتها في الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة إقتصاديا في الفترة التى أعقبت أزمة النظم الرأسمال في الثلاثينات من هذا القرن - وعل الأخص إبعاء من أزمة الكبرى علم ١٩٢٩ - حيث أوجبت هذه المذعية ضرورة تدخل الدولة في مجالات النشاط الإقتصادى والاجتماعى .

١٢) - لمزيد من التفاصيل عن تطور النفقات العامة في المملكة المتحدة (انظر) أنظر A.T Peacock and J. Wiseman : « The Growth of public Expenditure in the United Kingdom...National Bureau of Economic Research, 1961 .

(١٣) أنظر في ذلك ، برميلين ، « أسس تنظيم المالب العامة والتسليف » ولزهد من التفاصيل عن تطور نفقات الدولة للأعداد السوفيتي ، راجع الفصل الخامس من مؤلف « انطباع المال السوفيتي » سابق الاشارة اليه .

(١٤) يعتمد في بيان النسب ، على مؤلف الدكتور المحبوب « النفقات العامة » ، سابق الاشارة اليه ، ص ٧٨ - ٧٩ .

(١٥) - والتي حامت متفقة الى حد كبير مع آراء الاقتصاديين السويديين ، وجنفة خاصة الأستاذ ليندال Lindal في كتابه الصادر عام ١٩٢٩ عن إستعمال النشاط العام في سياسة اقتصادية مضادة لآثار الدورة الاقتصادية . والأستاذ جويلر ميردال G. Myrdal عن الآثار الاقتصادية للمالب العامة .

(١٦) وفي كل حال ، فإنه لا ينبغي أن يفهم من هذا ان هذه التقلبات الاقتصادية هي العمل الرئيسي اعمد للاتفاق العام . فقد تقتضى حالة الأزمة التي تسود النشاط الاقتصادي الى التوسع في النفقات المنتجة وهنا يتدخل عمل الانتاجية ليختار من بين أنواع هذه النفقات المنتجة أعلاها انتاجية في نفس الوقت الذي يقوم احتلال الآثار الاقتصادية بدوره في اختيار أعلى النفقات المنتجة انتاجية ، أي النفقات التي تدخل أفضل أثر ممكن على الاقتصاد القومي .

(١٧) - مع ملاحظة أنه يوجد هناك فرق زمني يتخلل حركة النشاط الاقتصادي وهذا النوع من الاتفاقي تقدر بسنة في المعتاد .

(١٨) - وهو ما يجعل من امكانية تخفيضها أمراً صعباً ، وذلك كمرتبات الموظفين وأجور العمال التي تترجم بها الدولة خلع العاملين بها ، والجزء المخصص من هذا الاتفاقي لشراء سلع لازمة لأداء الخدمات العامة التي لا تفعل التجزئة .

(١٩) - حيث نعتبر هذه المقررة في النهاية المصدر الأخير للقوة الشرائية الأساسية التي تحصل عليها الدولة وتستخدم في الاتفاقي العام لكي تتمكن من القيام بدورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع .

(٢٠) - ويتوقف في الواقع تحقق هذا المصء الأمل على مزيج من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسة تجعلها جميعا العلاقة بين النظام الضريبي المطبق في دولة ما وهيكله المهدد في اطار نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين ، وليس ذلك الا تطبيقاً لما هو مقرر في هذا الصدد من أن الحدث الضريبي يحمي حدنا اجتماعيا « Fash social » بتشكيله ويتأثر بمختلف الظروف البيئية المحيطة . أنظر في تفاصيل ذلك :

Lucien MEHL: science et technique fiscales Tome I, (pp. 9-19) .

(٢١) - هذا ويلاحظ ان المنحى (ع) الممثل اليه بالرسم يتحد شكل دالة خطية ، حيث ان هذه الدالة كما هو معلوم رياضيا تأخذ في التعمق الهندسي عنها صورة حد مستقيم

(٢٢) أنظر في نفس ظاهرة ديموغ الاستهلاك الذاتي في الاقتصاديات الغربية وعلى الأخص غير المتقدمة وتلك التي لا تزال في مرحلة التنمية الاقتصادية

Robert HADOUIN = Agriculture et Accession au développement = Ed. Apedone, Paris
1967

(٢٣) - وذلك لما هو معروف من أن الضرائب تمثل نوعا من الأذخار الاحتياطي ، وبزيادة نسبة الاستهلاك في الدخل الفردي تؤدي في معظم الأحوال الى التضليل من نسبة الأذخار .

(٢٤) - بل ويزداد أيضا بدخول الاقتصاديات المتقدمة (وتشملها أم اشتراكية) مرحلة التناقص من أجل درجة الرضا الاقتصادية العامة ، بتأثير الثالث المدعية ، حتى لا يفقد (أو يفتر) لدى مواطني النظامين الرأسمالي والاشتراكي حماسهم لنا بلوغ التقدم الاقتصادي حقا يصعب معه استمرار فرض الضريبة عليهم ، بتأثير ديموغى عمدة لا يتفهمها

(٢٥) - وذلك بالنظر لارتفاع الميل الحدي للإستهلاك لسيما والذي يقترب من الحدود القصوى للدخل ، إذ لم يتطابق معها أو يتجاوزها في بعض الأحيان

(٢٦) - تراجع في ذلك الدكتور أحمد جامع : المرجع السابق ، ص ٧٣ - ٨١ ، الدكتور وصفت المحبوب : المرجع السابق ، ص ٦٣ - ٨٢ ، الدكتور محمد حطاي مراد : مالية الدولة ، ص ٩٦ - ١١٢ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ٨٢ - ٩٢ ، الدكتور رشيد المقر : المرجع السابق ، ص ٢٤٤ - ٢٥٤ ، والمؤلفين الفرنسية والانجليزية أيضا على التوالي :

M. Davignon : « Finances publiques » , pp. 56-69 .

H. Lauferberger : « Théories économiques » , pp. 56-69 .

Taylor Phillippe : « The Economics of Public Finance » (pp. 38-58) .

Richard Bird : Wagner's Law of expanding State Activity (pp 27-43) and ved P. Gandi :

Wagner's Law of public expenditure do recent Studies confirm it : (pp. 44-56)

(٢٧) المصدر United Nations Statistical-Book مثل اليه في مؤلف استاذنا الدكتور المحبوب سابق عن النفقات العامة ، ص ٦٤ مع ملاحظة أننا أضفنا ذكر الكميات أقل من المليون .

(٢٨) - المصدر ، أرقام مختارة من مؤلفي استاذنا المحرم الدكتور محمود رياض عطية ، سابق للاستشارة اليه ، ص ٨٢ ، والدكتور المحبوب ، المرجع السالف ذكره ، ص ٨٤ .

(٢٩) - من ذلك وعلى سبيل المثال ، ان النفقات العامة أصبحت في الدول العربية تمثل حوالى ثلث الدخل القومي بعد أن كانت لا تتجاوز ١٠٪ قبل الحرب العالمية الأولى .

Nations Unies : Etudes sur la situation économique de l'Europe en 1949, p. 312 et s.

بل انه في بلد مثل إنجلترا وصلت هذه النسبة ان ما يزيد على ٤٠٪ عقب الحرب العالمية الثانية .

(٣٠) - هنا وينحى الآن نفضل في مسألة هذه الاسباب ، أثر العوامل المعهية أو الابدولوجية في هذا المجال

(٣١) . والظواهر المشابهة في المتر تحت شائعة وملحوظة في الدول المختلفة أكثر من الدول المتقدمة .

(٣٢) - الأرقام الواردة جاتيبي الستين مستمدة من مؤلف الأستاذ الدكتور رصمت المحجوب (النفقات العامة) ، سابق الإشارة اليه ، ص ٦٥ .

(٣٣) . ولهذا فانه استحلاء ظاهرة تزايد النفقات العامة في واقع « السلم المسلح » أمرا جديرا بالبحث والكتابة ، خاصة وانه أصبح السمة المميزة لما يسمى « بالحرب الباردة » *La guerre froide; cold-war* المبررة للعلاقات الدولية في وقتنا الراهن .

(٣٤) . ويمكن الاستعانة في سبيل تحديد مقدار الزيادة الظاهرية في الانفاق العام التي ترجع الى انخفاض قيمة النقود بالأرقام القياسية « Index Numbers » للاسطر باعتبارها أحد الأدوات المنضبطة التي يمكن الاستعانة بها في ماس القوة التراتبية للنقود .

(٣٥) - ومبه أمثالنا المرجوم . نور محمود : مباحث عطفه ، المرجع السابق (ص ٩٠) .

الفصل الثالث

« إعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة »
(أهمية الاسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الإنفاق العام لأهدافه)

تمهيد : يترتب على قيام الدولة بالإنفاق العام آثارا واسعة المدى تتصل بمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية فوق اقليمها . وبمما في الفصل الحالى أن نعتبر الآثار الاقتصادية التي يحدثها هذا الإنفاق نظرا لما لها من أهمية بالغة و الفكر المالى الحديث الذى أصبح يعول على النفقات العامة دورا ايجابيا و تحقيق ما يشده المجتمع من أهداف . وحتى ينسى لهذه النفقات ان تحدث هذه الآثار ، فلا بد أن ترسم السياسة الانفاقية العامة (وبالتبعية لذلك صياغة قواعد الفس المالى الانفاق) وفقا لما يترتب عليها من آثار ، وبما يتفق مع الآثار المرغوب احداثها لتحقيق أهداف الجماعة . وهذا هو ما يسميه البعض بمبدأ « النفقات الوظيفية » حيث تصبح النفقات العامة - شأنها في ذلك شأن الأدوات المالية الأخرى - أداة لتأدية وظيفة معينة ووسيلة لتحقيق غاية محددة ، فلذا اتفق « الهدف الوظيفى » منها انتفت الحكمة من إنفاق الدولة لها . من هنا يتضح جدوى الدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للنفقات العامة بالنظر الى أن اغفال مثل هذه الدراسة لا بد وأن يؤدي الى اخفاق الدولة في بلوغ أهداف المجتمع المرجوة من وراء قيامها بالإنفاق العام والى عجز القائمين على تدير شؤون « الاقتصاد العام » عن أداء واجباتهم الأساسية في توجيه هذا الإنفاق الوجهة التي يترتب عليها أكبر منفعة جماعية ممكنة .

وليس هنا مجال الخوض في تفاصيل مختلف الآثار الاقتصادية لساتر أنواع النفقات العامة على الاقتصاد القومى وتحليلها تحليلا مستفيضا⁽¹⁾ ، بقدر ما نتحدد ووجهتنا في الاستعراض الموجز لأهم هذه الآثار بالنسبة لحجم الناتج القومى وطريقة توزيعه ، وعلى حجم بعض الكميات الاقتصادية الكلية ، كالاتهلاك والادخار والاستثمار ، وذلك نظرا الى أن هذه الآثار هي التي تعتمد عليها السياسة المالية الحديثة لمختلف الدول لاحداث آثار كمية وكيفية في اقتصادياتها . وبتحديد نطاق بحثنا فيما تقدم فاسا نعرض في الجملز لما يعتبر هاما من الآثار المتقدمة من خلال التخصيمات الناتجة في هذا الشأن في ثلاثة مباحث على التوالى .

المبحث الأول

« الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية على الانتاج والاستهلاك القوميين »^(١)

تقوم الدولة في العصر الحديث بنوعين رئيسيين من الوظائف في المجتمع : وظيفتها كدولة تؤدي خدمات عامة للمواطنين وتنهض بمسئوليتها في هذا المجال ، ووظيفتها كمنظم تأخذ على عاتقها بعض أوجه النشاط التي كانت من اختصاص الأفراد (الاقتصاد الخاص) . وبالتالي فالاقتصاد العام يمكن أن ينظر اليه بنظرتين : قطاع علم بالمضى الضيق ، وقطاع عام بالمضى الواسع ، حيث تختلف طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة في كل منهما بحسب ما تؤديه الوحدات المؤلفة لكل قطاع من نشاط ، وهو بصفة عامة ذو طابع تنظيمي وسيادي في الأول ، وطابع انتاجي واقتصادي في الثاني . وبالمقابل لذلك فانه يمكن اعتبار الآثار الاقتصادية للانفاق العام من خلال البحث عن نوعية النفقة العامة وما اذا كانت داخلة في نفقات الدولة التي تنفقها كسلطة عامة ذات سيادة على اقليمها بالمضى الضيق ، أو مفضة بمعرفتها بوصفها سلطة منظمة وراعية للنشاط الاقتصادي بالمضى الواسع . ولاشك أن لكل نوع من انواع الانفاق العام في هذين المجالين آثاره الاقتصادية المباشرة التي يتعين على المسؤولين عن السياسة المالية اعتبارها لدى اتخاذ قراراتهم بشأنها . غير أنه تجدر الاشارة هنا الى أنه اذا كان من الممكن من الناحية النظرية تناول كل نوع من أنواع النفقات العامة في قسمها الذي تنسب اليه بحثا عن آثاره على استقلال ، فانه يصعب من الناحية العملية ونحن في معرض دراسته التأثير النهائي لأنواع النفقات العامة على الانتاج والاستهلاك القوميين أن نضع حدودا فاصلة توضح لنا مدى مساهمة كل نوع من النفقة في هذا المجال ، ولهذا فانا سوف نقدم على اجلاء الآثار الملتن عنها في هذا المبحث بادماج الانواع المختلطة من النفقات العامة في نطاقها دون التقييد بدراسة آثار كل نوع من الأنواع على حدة ، وهو ما يعني أننا نضحى هنا ببعض جواب المثالية النظرية في سبيل التمشي مع ما تفرضه دواعي الايضاح من الناحية التطبيقية .

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

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والعمالة في المجتمع من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعل ، وبالنظر الى أن النفقات التي تقوم بها الدولة تشكل جزءا هاما من هذا

الطلب تزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخلها في حياة الأفراد و كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي . وصلة النفقات العامة بحجم الطلب المشار اليه ، وأثرها عليه يتوقف بصفة أساسية على حجم النفقة ونوعها . فالنفقات الحقيقية تشكل طلبا على السلع والخدمات ، أما النفقات التحويلية فان اثرها يتوقف على طريقة تصرف المستمدين - هذه النفقات فيها . ومن ناحية أخرى ، يرتبط أثر النفقات العامة و الانتاج بمدى أثر الانتاج الكلي للعمل في حجم الانتاج والعمالة ، وهو ما يتوقف على مدى مرونة المهيار الانتاجي ، أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة ، وعلى درجة التنمية المتحققة في الدول التي تعاني من التخلف بمظاهره الاقتصادية والاجتماعية . وحتى ينسى لنا الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي ، فان نوال هذه العاية يدعو الى التأمل في الأنواع الرئيسية لتلك النفقات (بعض النظر عن تقسيماتها) والتي تستوعب معظم الكميات المالية المخصصة للاتفاق العام في الدولة لبيان آثارها على الانتاج .

١ - وأول هذه الأنواع التي يمكن أن ننظر فيها بحثا عما نسمى ابصاحه من آثار ، هو « النفقات الانتاجية » . فهذه النفقات ، وسواء تولتها الدولة مباشرة عن طريق قيامها بالانتاج « الدولة المنتجة » أو عملت على مد بعض المشروعات الخاصة أو العامة بها في صورة اعانات اقتصادية لتحقيق غرض اقتصادي معين ، فانها تساعد عموما على انتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لاشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد ، كما تنتج رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار (أموال الاستثمار أو النفقات الاستثمارية) ، وبالتالي فان هذا الاتفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي الى زيادة حجم الدخل القومي ورفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومي . على أن الأمر في هذا الصدد يحتاج منا ان نتوقف قليلا لتأمل ما يترتب على الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة والعامة من آثار خاصة في مجالنا الراهن . فهذه الاعانات التي تمنحها الدولة الى المشروعات المشلر اليها بنوعها قد بدأت باديء ذي بدء بوظيفة تقليدية قصد بها التدخل في سياسة الائتمان ومحاربة التضخم . الآ أن هذه الوظيفة تطورت- الآن تطورا كبيرا . فأصبحنا نجد من الاعانات ما يعطى للمشروعات لمعاونتها على القيام بنشاطها على أكمل وجه تعويضا لها عما تفرضه الدولة عليها من التزامات لتأمين ما تقوم به من نشاط يتعلق تعلقا مباشرا بخدمة عامة ، كما نلاحظ ما يمنح منها لمساعدة المشروعات على تجهيز نفسها ، أو لتشجيع بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، أو حتى لتعويض ما تعانيه بعض المشروعات من عجز مالي طارئ بسبب قيامها بخدمات عامة . هذا وان كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن وقبل الدخول في أية تفاصيل أن مساعدة الدولة للمشروعات الخاصة في صورة اعانات اقتصادية (أو غيرها) يحملها أساسا حد عام ، يمثل في مدى

رعة الدولة في المحافظة على القطاع الخاص بالمقارنة التي رعتها في توسيع نطاق القطاع العام . فكلما تقدمت الدولة في مجال الحل الاشتراكي ، أى كلما أحدثت بسطتها مزيدا من محاصر الانتاج ووسائله ونحمت بالتالي مسئولية القيام به ، كلما قلَّت اعانتها للمشروعات الأولى بالرعاية .

« قبالة نسبة للاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » ، فاننا نستطيع ونحن بصدد البحث عن آثارها ان نميز بين نوعين أساسيين منها ، اعانات تعطي بغرض سد عجز نتج عن نشاط المشروع ولتشجيع هذا النشاط ، واعانات تمنح لمساعدة المشروع على تجهيز نفسه بمتطلبات الانتاج . أما عن النوع الاول فانه اذا قصد به تشجيع نوع معين من النشاط الاقتصادي ، فان الاعانة تكون في صورة اعانة « سلبية » كانشاء « فراغ ضريبي » حول هذا النشاط يجذب اليه رؤوس الأموال الأخرى ويجد فيه المظمون المشتغلون بهذا النشاط اعانة لهم تحفزهم على الاستمرار فيه ، أو اعانة ايجابية للمشروع تعض له حدا أدنى لأسعار منتجاته أو لأرباح المظمين المشتغلين به . اما اذا كان المقصود من الاعانة سد عجز المشروع الناتج عن قيامه بوجه معين من أوجه النشاط الاقتصادي ، فتكون هذه الاعانة موجبة بطبيعة الحال .

أما النوع الثاني من هذه الاعانات ، وهو المخصص لمعاونة بعض المشروعات الخاصة على تجهيز نفسها بالاعدات والوسائل اللازمة لنشاطها الإنتاجي فانها تأخذ صورة اعانات ايجابية . ويصبح من أبرز الآثار المرغوبة من ورائها : توجيه الاستثمارات الوحيدة التي تراها الدولة كفيلة بتحقيق أغراضها ، سواء المطلق منها بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات ، ومساعدة هذه المشروعات على الاستهلاك الاقتصادي لما لديها من وسائل الانتاج المتطورة (كالعدد والآلات القديمة) باستدائها بما توصل اليه التقدم العلمي في هذا الحال من فنون انتاجية حديثة ، وأخيرا العمل على زيادة معدل تكوين رأس المال في مجموع القطاعات وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج الإجمالي . وبصفة عامة فان « الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة » بوجهها الإيجابي والسلبي ، تمنحها الدولة هذه المشروعات في المعتاد حيث تقوم بنشاط متعلق بمصالح المواطنين تعلقا مباشرا ترى الدولة معه انه من العال العام أن يظل في دائرة القطاع (أو الاقتصاد) الخاص .

أما عن « الاعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة للمشروعات العامة » فانه يبررها ما هو معروف عن أن بعض هذه المشروعات لا يسمى من وراء قيامه بنشاطه المحدد له الى الربح في كل الأحوال ، بل وقد يعرض انتاجه بشئ يقل عن سعر التكلفة اشباعا للحاجات العامة الضرورية التي تجد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر اشباعها على عاتقها

درباً « للاستغلال » الذى قد تعتمد المشروعات الخاصة اليه فيما لو قامت بهذا النشاط . (ومن أمثلة ذلك خدمات الحيلة اليومية الأساسية المتعلقة بإنتاج مياه الشرب والكهرباء) ، كما وأن البعض الآخر يقوم بنشاط إنتاجى هو في الأصل من مجالات النشاط الخاص ، ولكن الدولة رأّت تحقيقاً لفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية القيام به بضمه الى نطاق الملكية الجماعية ، وبالتالي ترى لزاماً عليها حتى تحقق نقمة الأفراد فيها ان تستخلص من هذا النشاط من النتائج ما يفوق ما كان يحققه النشاط الخاص على المستويين الكمي والكيفي ، والآفان في الحالة العكسية ، يعنى تدخل الدولة أمراً لا يسعف في تبريره النتائج المتحققة من الناحية العملية . والدولة في كل من الحالتين الموه بهما حالاً ، تمنح إعانات اقتصادية للمشروعات العامة ولكن أهدافها تتغير من حالة الى أخرى^(١٣) .

ففي حالة المشروعات العامة التي تعمل في مجال اشباع الحاجات الضرورية ، تهدف الدولة من وراء ما تقدمه لها من إعانات الى إعادة التوازن المالى نتيجة لعدم الالتزام في القيام بالنشاط بالبحث عن الربح في كل الأحوال . فمن الطبيعي اذا باع المشروع إنتاجه بأقل من سعر التكلفة فإنه يجد نفسه في نهاية الدورة الإنتاجية - ما يلزم من وقت لإنتاج السلع فيه إنتاجاً دورياً متجدداً - في عجز ، بل ويعتبر هذا العجز عجزاً هيكلياً ناتجاً عن « ميكانيكية » عملية الإنتاج فيه . لهذا فإن الدولة تتدخل لسد هذا العجز ، وبالتالي تتحدد إعاناتها لهذه المشروعات بقيمة العجز الحادث فيها . فهدف الإعانة الاقتصادية المقدمة في مثل هذه الحالة ، هو الحفاظ على استمرار النشاط الاقتصادي للمشروعات المعانة لما لها من نفع عام^(١٤) .

أما في حالة المشروعات العامة التي تقوم بنشاط لا يختلف في جوهره عما كان يقوم به الاقتصاد الخاص ، فإن الإعانات الممنوحة من الدولة لهذه المشروعات ، تعد تبريرها في معلونة المشروعات الرهانة على الاستمرار في النشاط بمعدل لا يقل (كما وكيفا) عن المعدل الذى يمكن للاقتصاد الخاص (ممثلاً في المشروعات الخاصة) تحقيقه ، أو في مساعدتها على منافسة مشروعات الاقتصاد الخاص التي تقوم بنفس النشاط ، منافسة تستطيع معها تبيت أقدامها واثبات جذارتها لدى مجموع المواطنين في ممارسة هذا النشاط . (وذلك في الحالات التي لا تسر فيها الدولة على مبدأ الإلزام في توجيه النشاط الاقتصادي لسائر قطاعات الاقتصاد القومي ، اما لأسباب مستمدة من واقع التطور الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع ، أو لاعتبارات فلسفية تتمثل في الالتزام بتطبيق مذهبية معينة) .

٢ - فلذا ما جلولونا نطلق « النفقات الإنتاجية » لنُدلف الى حيز البحث في آثار لقطاعات الاجتماعية ، فإن هذه النفقات وسواء انخلت شكل تحويلات نقدية في صورة

توريبات نقدية معة أو شكل تحويلات عينية في صورة سلع وخدمات ، فانها تؤثر هي الأخرى على الانتاج القومى . ففى الحالة الاولى (التحويلات النقدية) حيث تهدف النفقة الى تحويل جزء من القوة الشرائية النقدية لصالح الفئات الفقيرة أو محدودة الدخل ، وذلك كاعانات البطالة ومختلف مساعدات التضامن الاجتماعى - ، فانه يصعب معرفة أثر هذه النفقات على حجم الانتاج على وجه التحديد . ولكن بالنظر الى نوعية الفئات الاجتماعية المستفيدة من هذه التحويلات وما هو ملاحظ من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى أفرادها ، فان انجرى العادى للأمر أن يتجه المقابل النقدى للصرف على استهلاك المواد أو السلع الضرورية ، وبالتالي يزداد الطلب على السلع السابقة وهو ما يستتبع زيادة انتاجها . هنا ويلاحظ أن الدولة لا تحقق فقط من وراء هذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الطبقات تساعد على تحسين أوضاعها المعيشية ، بل وأيضاً تحاشى بهذه التحويلات القلاقل الاجتماعية التى لا بد وأن تحدث اذا زاد عدد العاطلين والعازمين عن الكسب ، هذا بالإضافة الى العوامل الانسانية التى تتضمنها مثل هذه النفقات التحويلية ، ووجود الفعل السياسية والاجتماعية التى تحدثها وتستفيد منها الدولة .

أما فى الحالة الثانية التى تتخذ فيها النفقات الاجتماعية طابعا عينيا (التحويلات العينية) فاننا نجد من آثارها المباشرة تشجيع استهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصاديا لسلع وخدمات معينة تعطياها الدولة الأولوية وترى فيها تحقيقاً لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية . ويسهل علينا تصور ذلك اذا علم ان الدولة تستطيع فى علاقاتها مع منتجى هذه السلع والخدمات ، أى بصفتها مشترية وفى نفس الوقت سلطة عامة ، ان تمارس دوراً تحكيمياً فى السوق يمكن لها معه أن تقوم بتوجيه هذا السوق الوجهة التى تراها محققة للنفع العام . فتدخلها مثلاً فى نطاق الاسكان وتشييدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل تشجع من ناحية الانتاج الصناعى الخاص بمواد البناء فى نفس الوقت الذى تحد فيه من استغلال الملاك العقاريين للمستأجرين . كذلك فان الدولة فى قيامها بالانفاق على شراء ما يلزم من سلع وخدمات تخصص النواحي الصحية والتعليمية والثقافية ، يؤدى هذا ايضا الى رفع المستوى الاجتماعى للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر . (وهو الأمر الذى يؤثر فى رفع انتاجية العمل كما هو معلوم) .

وبصفة عامة ، فان النفقات العامة التى تقوم بها الدولة (سواء فى صورة تحويلات نقدية أو عينية) ليست بغير حدود . فمن المعروف أن هذه التحويلات تقلل من القدرة على الادخار وذلك بالنظر الى أنها تقطع عملاً جزءاً من الدخول المرتفعة وتعيد توزيعها لصالح ذوى الدخول المنخفضة ، وبالتالي يضعف الادخل بالقدر الذى تحد الدولة فيه من

الفترة الأولى من الدخول (لانخفاض الميل الحدى للاستهلاك لدى أصحابها) . فضلا عن ذلك ، فقد يترتب على مثل هذه التحويلات في صورتها النقدية والعينية أثرا عكسيا ، اذ قد لا تكون مواتية لزيادة الانتاج ولكن محبذة على التراجعى والكسل (البطالة) وتفضيلهما على العمل ، حتى ولو كانت النفقة التحويلية أقل من أجر العمل ، وبقلب الأمر من بطالة غير ارادية (قهربية) الى بطالة ارادية . ولهذا فدره في نطاق هذه الحدود والمخاطر ، يتعين علينا ان ندقق ما أمكن في شأن التحويلات المشار اليها ، فأخذ منها الجانب المفيد ، وتنفاذى - بقدر المستطاع - آثارها الضارة التي لا بد وأن نتجح لو دفعنا الاعتبارات السياسية ارضاء لتوازن حركية أو « وائنية » الى التهادى فيها دون أن يكون الأمر مستندا الى أى مبررات اقتصادية .

٣ - والى حوار النفقات « الاناحة والاحتاجية » فقد طهرت نفقات أخرى أخذت تنمو بصورة مستمرة حتى أصبحت الشغل الشاغل لكل دولة . وهى « النفقات العسكرية أو الحربية » التى سبق أن أشربنا الى ظاهرة تزايدها الكمى في فترات الحروب وفى زمن « السلم المسلح »

وإذا كانت أهمية هذه النفقات تتمثل على ما سلف ذكره في أنها أصبحت تمثل عبئا كبيرا في مبريات معظم الدول الحديثة ، فاد البحث عن آثارها يثير العديد من الصعوبات التى تشتت من خروجها في كثير من الأحيان عن النطاق الاقتصادي الى المجال السياسى والاستراتيجى البحث الذى يجعلها في عدد لا بأس به من الأحوال لازمة لا مفر منها . لهذا فان الدولة لا بد وان تتدبر ما يمكن أن تنتجها نفقاتها العسكرية من آثار اقتصادية تستفيد من الجوانب الايجابية فيها ، وتقلل الجوانب السلبية منها بقدر الامكان .

ولقد مر الفكر المالى في اصلاص وجهة نظر في موضوع تقييم هذه النفقات بتطور كبير . فقد كان الفكر المالى التقليدى يعتبر النفقات العسكرية من قبيل النفقات التى تذهب للاستهلاك غير المنتج ، بينما أصبح الفكر المالى الحديث يميل الى عدم التعميم بالتمييز في شأنها بين ما يعتبر نافعا وما يعتبر ضارا بحسب الظروف التى تكون عليها الدولة وبمته فيها الانفاق العسكرى . ولهذا فاننا نجد بيمز بصفة عامة بين نوعين من الآثار التى تطرأ على الانتاج القومى من جراء هذا الانفاق ، وهما الآثار الانكماشية والآثار التوسعية .

فقد تحدثت النفقات العسكرية أثرا انكماشيا في حجم الانتاج القومى ، وذلك في الحالات التى يترتب عليها تحويل بعض عناصر الانتاج من قطاع الانتاج المدنى المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى العمليات المتعلقة بالأغراض العسكرية وبالتالي فان الانتاج العدى للأفراد يقل حجمه وينفضى هذا الى التقليل من الاستهلاك الخاص . وفوق ذلك

فإن النفقات الحربية والاستهلاك الحربي يؤديان إلى منافسة الانتاج والاستهلاك الفرديين منافسة غير متكافئة وهو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع أثمان عناصر الانتاج وبالتالي الوصول إلى تخفيض الاستهلاك الكلي للجماعة . هذا في الواقع هو الوجه السلبي للانفاق العسكري والذي يزداد خطورة كلما زادت نسبة هذا الانفاق في الدخل القومي^(١٠) . ومع ذلك فإنه من المتصور أن ترتب النفقات العسكرية أثرا توسعيا على حجم الانتاج القومي وذلك في حالات متعددة . من هذه الحالات ، الأحوال التي تستخدم فيها هذه النفقات في انشاء صناعات معينة ، أو منشآت حيوية كالمطارات والموانئ والطرق والقناطر والسدود يفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدنى فيما بعد الحرب ، وحتى قبل انتهائها إذا ما رادت عن حاجة الانتاج الحربي . كذلك فإنه كثيرا ما يتولد عن الانفاق العسكري تقدم علمي في فنون الانتاج إذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية ، (وعلى الأخص في الدول المتقدمة) ، وهنا وإن أفاد الانتاج الحربي في الزمن القصير ، إلا أن أثره سرعان ما يمتد إلى الانتاج القومي ككل . فمن المعلوم أن الحروب الحديثة دفعت الحكومات إلى التعلو مع العلماء ورجال الصناعة تعلووا كان من نتيجته ظهور مخترعات جديدة أفادت الانتاج بوجه عام . بل كثيرا ما يدفع هذا الانفاق إلى انشاء صناعات جديدة تفيد المجالين الحربي والمدنى على السواء ، ما كانت لتوجد لو لم يوجد الانفاق المشار إليه . وبصفة عامة فإن النفقات العسكرية تؤثر في الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة وتؤثر بها . فمن ناحية فهي تعوق التوسع في الانتاج إذا كانت تنصرف إلى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج ، وغالبا ما يصاب ميزان المدفوعات بهجز بسبب اضطراب الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح من الخارج . أما إذا كانت النفقات العسكرية تنصرف في سبيل انشاء صناعات حربية في الداخل فإنها تعمل على زيادة حجم الدخل القومي .

ومن ناحية أخرى ، فإن هذه النفقات تتأثر بالأوضاع المشار إليها . فحيث تكون الدولة قد وصلت إلى مرحلة العمالة الكاملة ، فإن النفقات العسكرية تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار . ذلك أن الانتاج المدنى يقل ، ويزداد أثمان منتجاته . أما في حالة نقص التشغيل ، فإن هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الانتاج القومي نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الانتاجية الأخرى التي تتوقف عليها ، مما يؤدي - بصفة عامة - إلى تشغيل العمال المتعطلين والقضاء على البطالة

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

وإذا كان للنفقات العامة أثرها السابق ايضاحها بالنسبة للانتاج القومي ، فانها تؤثر ايضاً في الاستهلاك القومي بطريق مباشر ، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة لاتفاق العام^(١) ، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام ، ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور تخصص نسبة كبيرة منها ، لاشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات .

١ - فبالنسبة لنفقات الاستهلاك الحكومي أو العام ، فان أثرها على زيادة الاستهلاك يبدو من خلال ما تقوم الدولة به في سبيل اشباع الحاجات العامة من اتفاق قد يتخذ صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق بقاء الوظيفة العامة أو تلزم للموظفين العموميين أو لأعمال المرافق والمشروعات العامة . ويرى بعض الشراح أن هذه النفقات تمثل نوعاً من تمويل الاستهلاك من الأفراد الى الدولة . فبدلاً من أن تعطي الدولة للعاملين فيها دخولا كبيرة تمكثهم من استهلاك السلع أو الخدمات ، فانها تقوم بتقديمها اليهم ، وعلى ذلك فان هذه النفقات لا تؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي . وبظل الفرق واضحاً بين تصدى الدولة لعملية الاستهلاك دون ترك الأفراد يمارسونه ، في مدى الحرية التي كان يتسنى لهؤلاء ممارستها في اختيار السلع والخدمات بأنفسهم .

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

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

المبحث الثاني

الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الانتاج والاستهلاك

(بحث أثر المضاعف والمعدل ^(٧))

تحدث النفقات العامة آثارا غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الانتاج من خلال الأثر الخاص بعامل « المضاعف » و « المعدل » . ويطلق على أثر المضاعف « الاستهلاك المولد » كما يطلق على أثر المعدل « الاستثمار المولد » . ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الانتاج نتيجة لفعل كل من العاملين المتقدمين معا ، المضاعف والمعدل . فالنفقات لا تؤثر اذن فقط على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف ، ولكنها تعود فتؤثر على الانتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضاعف نفسه . وكذلك يمكن القول بالنسبة لأثر عامل المعدل أنه لا يؤثر على الانتاج فقط ولكنه يعود فينتج أثره غير المباشر على الاستهلاك أيضا . ونعرض الآن بإيجاز لبيان ما تقدم في نقطتين على التوالي :

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

تهدف فكرة المضاعف عند « كينز » الى بيان أثر الاستثمار في الدخل القومي . ومؤدى أفكار كينز في هذا الصدد (والتي صاغها في نظريته العامة الشهيرة عام ١٩٣٦) أن زيادة الانفاق الاستثماري يؤدي الى زيادة الدخل القومي ، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي اليه الزيادة في الاستثمار من توالى الانفاق على الاستهلاك . وهنا هو ما يعرف « بمضاعف الاستثمار » **Investment Multiplier** ، حيث انصرفت جهود كينز فقط الى بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته في المضاعف . غير ان الفكر الاقتصادي الحديث يميل الى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار ، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك ، والانفاق العام ، وبالتالي فانه يمكن تسمية نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضا .

ولتوضيح ما تقدم ، فاد من المعلوم ان النفقات العامة تؤدي الى توزيع دخول يستفيد منها الأفراد في صورة مرتبات أو أجور أو فوائد أو أثمان للمواد الأولية ، تصل لاصحاب الحق فيها . وهؤلاء بمحصون جزيا من هذه الدخول للاستهلاك ويقومون بلاخار الباقي طبقا للميل الحدي للاستهلاك أو الميل الحدي للادخل ^(٨) . ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، فالجزء الذي يخصص للاستهلاك يؤدي الى توزيع دخول جديدة تنهب بدورها الى الاستهلاك والادخار ، وهكذا تستمر حركة توزيع الدخول خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في :

وبعبارة أخرى فإنا نجد أن الزيادة الأولية في الانفاق تؤدي إلى سلسلة متوالية من الانقاعات التي تتناقص طبقا للميل الحدى للاستهلاك ولكنها في مجموعها تزيد عن كمية الانفاق الأولى . وهذا ما يعرف بأثر المضاعف الذى يوضح أثر الانفاق الأولى في الدخل القومى . وهكذا فإن اصطلاح المضاعف ينصرف في التحليل الاقتصادى للإشارة إلى الآثار المتكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الانفاق بالنسبة للدخل القومى . وبهذا الوصف ، فإن المضاعف (م) يمكن أن تعبر عنه العلاقة :

$$(م = 1 - \text{الميل الحدى للاستهلاك})$$

أى أنه يساوى مقلوب الميل الحدى للدخل . وواضح مدى تأثير المضاعف بالميل الحدى للاستهلاك ، فهو يزيد إذا ما زاد هذا الميل ، وينخفض بانخفاضه . فإذا ما لاحظنا أن الميل الحدى للاستهلاك يختلف من قطاع إلى آخر ، ومن طبقة إلى أخرى ، أمكننا أن نتعرف مدى أهمية كل ذلك في تحديد الآثار المترتبة على الانفاق العام في شتى القطاعات ، وبالنسبة لمختلف الطبقات . كذلك فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن الأثر الذى يحدثه المضاعف يختلف بالنظر إلى درجة مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجى . فكما كان الجهاز مرنا وقادرا على التجلوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك ، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس ، وهنا ما يجرى في الدول المتقدمة حيث الاستهلاك يتسم بطول دوراته المتتالية والانتاج على جانب كبير من المرونة . أما الدول النامية (أو المتخلفة) فإن أثر المضاعف فيها يكون ضعيفا على الرغم من ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الأفراد فيها ، وذلك نظرا لعدم مرونة جهازها الإنتاجى وانعدام قدرته على التجلوب مع الزيادة في الاستهلاك^(١) .

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

بمعنى اصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادى - بصفة عامة - الإشارة إلى أثر زيادة الانفاق أو نقصه على حجم الاستثمار . فمن الملاحظ أن الزيادة في الانفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومى والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الانفاق الأولى (وهذا هو الأثر السابق للمضاعف) تؤدي بدورها بالمتعرجين إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الأسطر وذلك بشراء الآلات والمعدات الإنتاجية اللازمة لذلك . وعلى ذلك يلقى أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الانتاج نتيجة للانفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الانفاق الأولى (وهذا

هو أثر المضاعف أيضا) ، الأمر الذى يؤدى الى زيادة الاستثمار بالتالى . (أثر المعجل أو الاستثمار المولد) .

فالمعجل اذن يوضح أثر نسبة التغير فى الانتاج على الاستثمار حيث تؤدى الزيادة الأولية فى الانفاق المؤدية الى الانتاج القومى ، الى احداث زيادة فى الاستثمار بنسبة أكبر . ويتم احتساب عامل التعجيل على أساس النسبة بين التغير فى مقدار الاستثمار وبين التغير فى مقدار الانفاق . فلو ان انفاقا أوليا على الاستهلاك بمقدار ٣٠٠٠٠٠٠٠٠ ر. ج. منها مثلا ، أدى الى زيادة الاستثمار بمقدار مليوناً من الجنيهات (١٠٠٠٠٠٠٠٠) فان عامل التعجيل

$$\text{يكون : } \left[\frac{\text{(الزيادة فى الاستثمار)}}{\text{(الزيادة فى الانفاق)}} \times \frac{1}{3} = \frac{10000000}{300000000} \right]$$

هنا ويتوقف مدى الأثر الذى يحدثه « المعجل » على معامل رأس المال ، أى على العلاقة الفنية بين رأس المال والانتاج . فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لانتاج وحدة واحدة من انتاج معين . ويختلف هذا المعامل من قطاع الى آخر ، وبالتالى يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به . كذلك فان أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال هذا المعامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها ، ومدى ميلهم الحدى للاستهلاك على النحو الذى أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف .

المبحث الثالث

أثر النفقات العامة فى توزيع الدخل

القومى بين المنتجين والمستهلكين^(١٠)

تؤثر النفقات العامة فى توزيع الدخل القومى على مختلف الأفراد المشاركين فيه وذلك على أساس التمييز بين حالة التوزيع القائمة بين الأفراد الذين يساهمون فى انتاج الدخل ، وهى ما تعرف بتوزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم منتجين (التوزيع الأولى) ، وبين الرغبة فى إعادة توزيع الدخل القومى بين الأفراد بصفتهم مستهلكين فى ضوء الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التى يجب أن تصدر عنها السياسة المالية للدولة (وعلى الأخص الجانب الانفاق منها) . ونوزع بيان ما تقدم فى نقطتين على التوالى :

(أ) - النفقات العامة والتوزيع الأولى للدخول بين الأفراد بصفتهم منتجين :

من الأمور التى لا تحتاج الى كثير عناية فى الوقوف عليها ، ان الدولة تستطيع أن تجرى نفقاتها العامة على نحو يؤثر فيه على حالة التوزيع الأولى للدخول بين الأفراد بصفتهم منتجين

للسلع والخدمات . ويتجلى الأمر السابق بوضوح في النفقات الحقيقية حيث تقوم الدولة من خلالها بدفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون البها سلعا أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الانتاج القومي . فالدولة تحمد مكافآت عوامل الانتاج ، سواء اتخذت صورة الأجر أو المرتبات ، أو الفوائد أو الربح أو الأرباح ، كما تحمد أثمان المنتجات . وهذا الدور الذي تمارسه الدولة يؤدي إلى تصور مدى تأثيرها في التوزيع المبدئي للدخل القومي بين الأفراد ، ويتضح هنا الدور تماما بتاسع حجم الانفاق العام في صورته المتعددة ، مع زيادة تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية ، على النحو الذي رأيناه من قبل ، وفي أكثر من مناسبة ، في القسمين السابق والحالي من أقسام هذه الدراسة .

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

كذلك فإن الدولة تستطيع أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق ادخال تعديلات على حالة التوزيع الأوتئي ، باستخدام النفقات العامة . ويتسنى للدولة القيام بالمهمة الراهنة من خلال نفقاتها الحقيقية ، أو نفقاتها التحويلية ، وإن كانت الأخيرة أظهر في الدلالة على دور النفقة العامة في إعادة التوزيع . والسبب في ذلك ان النفقات التحويلية كما رأينا من قبل تهدف أساسا إلى إعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد (وبهم ذلك عادة للحد من التفاوت بين الطبقات) أو لصالح بعض فروع الانتاج ، على النحو الذي رأيناه عند دراسة أنواع النفقات العامة وتقسيماتها المتعددة . ولكي يحدث الانفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع (فإنه يشترط لذلك أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها تمويل الانفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية في حصيلاتها يكون عادة أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة . ويجد الشرط المتقدم تبريره في أنه إذا ارتكزت مصادر التمويل على الضرائب غير المباشرة فإن الحال سوف ينتهي إلى وضع منقوض ، هو التوسيع في دائرة الضلوع بين الطبقات المورسة . ووضع هنا شأنه - بغرض حدوثه - يتألى مع عدالة توزيع آعباله التنمية الاقتصادية على المواطنين (لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى الفئات الضعيفة اقتصاديا وبالتالي في الدول المتخلفة) ، كما يتألى ومطلوبات العدالة التوزيعية في الاقتصاديات الاشتراكية ، ولها فإنه يلزم لدى قيامه ، العمل على تلانيه في الاقتصاديات المتخلفة وذات النمط الاشتراكي ، وذلك نظرا لما هو معلوم من أن الكيف الضريس في هذه الاقتصاديات يقوم أساسا على الضرائب غير المباشرة^(١١) .

وبالانتهاء من اعتبار أهم الآثار الاقتصادية التي تنتج عن الاتفاق العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الإنتاج والاستهلاك القومي وكذلك في توزيع الدخل القومي بين المنتجين والمستهلكين تكون قد تكاملت لديها فكرة عامة ومبسطة عن هذه الآثار التي ينبغي أن تقرر في ضوءها مختلف القواعد الحاكمة لنشاط الدولة المالي ، حتى يحمي الاتفاق العام محققا للعلايات المتفق عليها بشأنه في السياسات الاقتصادية والمالية للدولة .

محفظات بشأن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

هذا ويجدر بنا قبل أن نطوى الصفحة الأخيرة من الموضوعات المتنازعة في الفصل الحالي أن نسرعي الانتباه الى تحفظين غاية في الأهمية يتعين علينا أن نشير اليهما في إيجاز وريادة في ابضاح نطاق ومدى فاعلية المؤثرات التي حوتها تلك الفكرة العامة عن الآثار المتقدمة .

١ - فبالنسبة للتحفظ الأول ، فمؤداه ان استعراضنا لأنواع النفقات العامة الرئيسية في اطار بعض الفئات المتجانسة في نوعيتها (كالتنفقات الانتاحية والاجتماعية والحربية) ليس معناه ان آثار النفقات المعروضة في كل فئة يقتصر انتشارها على المجال الذي تنفق فيه من الاقتصاد القومي ، ولا تجاوزه ، بل ان لكل نوع من النفقات العامة آثاره الاقتصادية التي تنعكس على كافة قطاعات النشاط الاقتصادي بطريق أو بآخر . فهذه النفقات من خلال أنواعها المتعددة تؤثر في تصرفات الأفراد الاقتصادية من حيث تغيير كمية المعروض من قوة العمل (مثلا في ساعات عمل) وكمية الانفاق والادخار في القطاع العائلي . وتؤثر على تصرفات المنظمين في قطاع الانتاج الخاص فيما يتعلق بنوع المنتج وكميته وطريقة انتاجه . ولا تنف الآثار الاقتصادية للاتفاق العام عند هذا المستوى الوحيد ، بل تمتد على المستوى الجمعي لتؤثر على تخصيص الموارد الاقتصادية وبالتالي على معدلات التنمية وحجم الانتاج القومي ومكوناته وعلى هيكل توزيع الدخل القومي وعلى درجة الاستقرار الاقتصادي في المجتمع ومستوى العمالة المتحققة فيه .

٢ - أما عن التحفظ الثاني ، فاننا نخلص اليه بالتبعية لما أوضحناه في سابقه . ويتلخص هذا التحفظ ، في أنه لا يمكن والحال كذلك ، تخصيص نوع معين من أنواع النفقات العامة لاجداث آثار اقتصادية معينة . فمن الخطأ القول بأن التحويلات النقدية العينية الممنوحة لأفراد الطبقات الفقيرة مثلا لا تؤثر على المستوى الجمعي أو لا تغير من مستوى العمالة ، أو أن نقول ان مشتريات الدولة من السلع والخدمات لا تؤدي الى اعادة توزيع الدخل . فكل نوع من أنواع النفقات الاقتصادية يترتب عليه آثار اقتصادية في سائر مستويات النشاط الاقتصادي وان اختلف تأثيرها على متغير معين قوة وضعفا . وهكذا فان تحديد الأثر الاقتصادي المطلوب احداثه بدقة (في طبيعته ومداه الزمني)

جعلنا معصلاً نوعاً معيناً من أنواع النفقات العامة على غيره . من لأنه هو النوع الوحيد الذى ينتج هذا الأثر ، ولكنه أكثر الأنواع فاعلية و تحقيق الأثر المطلوب وأقلها فاعلية و أحداث أعراض جانبية غير مرغوبة .

وبإحلال ما ورد بهذين التحفظين من اعتبارات ، فإن الإحاطة بالآثار الاقتصادية للنفقات العامة على وجه الدقة والتفصيل يقتضى الدخول فى دراسة شاملة لهذه الآثار لبيان ما يحتمل حدوثه من كل نوع من أنواع النفقات العامة على حدة ، بادئين أولاً بالبحث عن آثاره على المستوى الفردى ، ثم مقفين على أثر ذلك بيان آثاره على المستوى الجمعى . ولا شك ان مسلكتنا كهنا يجمع فى تتبع مختلف الآثار بين المستويين المشار إليهما ، يعتبر بطبيعة أدخل فى صميم الدراسات المتخصصة فى « الاقتصاد المالى » ولهذا فإنه يتجاوز آفاق دراستنا الراهنة والمهتدة أساساً و بيان المبادئ والأصول العامة لمالية الدولة .

المواضع (مراجع وتعليقات)

(١) - عدلت بحاله الدراسات المتخصصة في الاقتصاد المال والتي تمنى بالدراسة الشاملة لمختلف الآثار الاقتصادية التي تترتب على كل نوع من أنواع الافاق على حدة من خلال العناية بتحليل أثره على المستوى الوحدى والجمعى في التحليل الاقتصادى والمالى .

(٢) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز :

مبادئ الاقتصاد العلم ، سابق الاشارة اليه ، ص ٣١٣ - ص ٣٣٣ ، الدكتور رضمت المهجوب : المرجع السابق ، ص ١٣٨ - ص ١٥٦ ، الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ١٠٥ - ١٢٤ ، وباللتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

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

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

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

(٣) - وان كان يلاحظ في هذا الشأن ضرورة ان تقصر الدولة اعانتها على الحد الذى ينطق المهدف من الحالة التي تكون محلا للاعتبار .

(٤) - هنا وان كان يمكن ان يؤخذ على الاعانة الاقتصادية الممنوحة في هذه الحالة أنها قد تشجع القائمين على النشاط الاقتصادى في المشروعات الفاعلة فيها على الاسراف بدون مبرر . ولهذا المأخذ ، فلنا نجد ان مثل هذه المشروعات تخضع عادة للاشراف المباشر للدولة حيث تحول من ناحيتها النهوض بانجازيتها ومن ناحية أخرى التوفير في نفقاتها ، وعلى هذا فان الاعانة لا تعطى الا في هذه الحدود .

(٥) - ومن المعلوم ان الظروف والأوضاع السياسية هي التي تحدد هذه النسبة حيث تكون الدولة حاضمة في هذا المجال خضوعا شبه تام لها .

(٦) - ومن ناحية أخرى فانه يظهر للنفقات العامة أثر غير مباشر عند زيادة الطلب على الاستهلاك من خلال الزيادة في الانتاج وهو ما يعرف بظاهرة « الاستهلاك المولد » نتيجة لأثر عامل « المضاعف » على النحو الذى ستوضحه في البحث القادم .

(٧) في بيان فكرتي المضاعف والمعدل بصفة عامة راجع أستاذنا الدكتور زكريما نصر : « التحليل القدى » ، ص ٢٥٩ - ٢٧٢ . وفي التعريف بأثر المضاعف وتبويده ، أستاذنا الدكتور محمد زكري شافى : « مقدمة في النقود والبنوك » ، ص ٤٣٠ - ٤٣٥ ، وفي معرفة آثارها الفاعلة في ناتجة اهتمامات البحث المحال أنظر : الدكتور محمد دويدار : المرجع السابق ، ص ١٢٤ - ١٥٢ ، وأستاذنا

الدكتور رصمت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٥٦ - ١٦١ ، ومؤلفه « الطب العقل مع دراسة
خاصة بالبلاد الآخذة بالنمو » ، ص ١٠٥ ، ١٢٨ و ١٢٧ - ٣٧٢ ، وباللغة الفرنسية راجع في

الله

H Brochier et P. Tabahoni op. cit. (pp.446-463) , A. W. Stonier and D. C. Hague. A Text
Book of Economic Theory (pp. 191-410) , P. A. Samuelson Interaction Between the
multiplier analysis and the principle of acceleration (pp. 75-78) , A. H. Conrad; The
Multiplier effects of redistributive public Budgets. (pp. 160-173)

(٨) - الميل الحدي للاستهلاك عبارة عن نسبة الزيادة في الاستهلاك الى الزيادة في الدخل وهو ما يسمى
بمقايمة الاستهلاك ، أما الميل الحدي للاادخار فهو عبارة عن نسبة الزيادة في الادخار الى الزيادة في الدخل ،
وهو ما يسمى أيضا بمقايمة الادخار

(٩) - ومن ثم نصل الى الأثر المترتبة على الزيادة الالهية و الانعكاس الاستهلاكي . بمعنى أن دورة
الاستهلاكات المتتالية لا تكون ذات حجم طوول يذكر

(١٠) راجع في ذلك أستنادا الدكتور رصمت المحجوب المرجع السابق ، ص ١٦١ - ١٦٩ ،
ولزيد من التفاصيل راجع مؤلفه « اعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية » ، دار النهضة
العربية ، القاهرة ١٩٦٨ ، الدكتور محمد دويهدار : « مبادئ المالية العامة » ، سابق الاشارة اليه ،
ص ١٠٩ - ١١٣ ، ومن المؤلفات الاجنبية ، أنظر في هذا الموضوع .

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

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

الباب الثالث

الإيرادات العامة - الأصول المنظمة للكميات المالية اللازمة لتمويل نشاط الدولة
الإعناق المتعلق بأداء الاقتصاد العام لدوره في إشباع الحاجات العامة .

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

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

الأموال التي تزور إليها من ممتلكاتها ، وموارد مستقلة تحصل عليها حسب المأل ومثلها القروض العامة . وتقسيم بعض الكتاب ، (وعلى الأخص الائتان) للموارد العامة الى موارد تعطي إيرادات شبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص ، (أى إيرادات الأفراد عن نشاطهم الفردي) ومثال ذلك « الدومين » التجارى والمالى والزراعى ، وموارد تغل إيرادات متعلقة بالاقتصاد العام تحصل للدولة عليها باعتبارها صاحبة سلطة وتفرد كما فى حالات الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها . وتقسيم البعض الآخر للإيرادات العامة الى إيرادات عادية وأخرى غير عادية على أساس التفرقة بين الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة أو دورية ، كإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة والضرائب والرسوم ، والإيرادات التي تحصل عليها الدولة فى ظروف غير عادية أو استثنائية دون أن يتوافر بالنسبة لها طابع التكرار أو الانتظام ، كالقروض العامة ويح جزء من ممتلكات الدولة .

والواقع أن التسميات السابقة (وغيرها) لا تسلم جميعا من النقد نظرا لما يشوبها من تناخل (بل وتضارب فى بعض الأحيان) ، الأمر الذى يجعل كل تقسيم منها يحمل طابعا نسبيا ينبغى ضبط مضمونه بالنزول عندما يفرضه التطور الاقتصادى والاجتماعى من مقتضيات . غير أن هذه التسميات وإن استهدفت للتفقد ليست عديمة الأهمية ، حيث تظهر أهميتها فى إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها ، ومدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر بحسب الظروف والأحوال التى تواجهها . لذلك نجد كل دولة تحدد أوجه الإيرادات العامة التى تستطيع الاعتماد عليها بالنظر الى ما يلزم لتفقاتها العامة ولأداء دورها فى مختلف المجالات . وعملية الاختيار هذه تشكل جزءا من السياسة المالية التى لا بد وأن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للمجتمع . ومهما يكن من أمر تسميات الإيرادات العامة ، فإننا سنتبع فى التعرف على أنواعها مسلكا مسطرا يعهد بتسمية « المورد العام » من خلال الأوصاف التى تلحق بنشاط الدولة المالى وهى بسبيل مبسطة ما يلزم لمقابلة نفقاتها العامة من موارد مالية . هذه الأوصاف كما تعرض فى الواقع التطبيقى لمعظم الدول ، لا تخرج فى الأعم الأغلب عن أن تكون اما « اقتصادية » أو « سيادية » ، أو « إئتمانية » . ونحت كل وصف من هذه الأوصاف الثلاث يمكن الحديث عن مورد أو أكثر من الإيرادات العامة بنية تحليل خصائصه وتفصيل أحكامه وبیان قواعده . فمن خلال وصف « الإيرادات الاقتصادية » يبدو لنا فائض الاقتصاد العلم وهو يشتمل أساسا على دخل « الدومين » وحصوله الرسوم ، ول نطلق « الإيرادات السيادية » تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة باعتبارها أهم الموارد المالية للدول فى الوقت الحاضر ، وفى إطار « الإيرادات الإئتمانية » تحتل

المقروض العامة تمخضت صورها وأشكالها ححر الراوية عندما تقف الأيرادات المتعلقة
السيادية عن الوجود، نخل ما يحتاجه المولة من موارد لا يرمه لنا يقوم به من إعتاق عنه
، احد ما تقدم و الاعصار ، فاننا حري دراسا للأيرادات العامة الأساسية و وقتنا
حاضر بالاطلاق من هذه الأوصاف ده ، حريها و دللت و الموصول التاليه

الفصل الاول « إيرادات الدولة المأخذ عن فائض الاقتصاد العام » .

الفصل الثاني - « إيرادات المولة السيادية المتحصلة من الضرائب » .

الفصل الثالث - « إيرادات المولة الائتمانية المستمدة من المقروض العامة » .

الفصل الاول

« إيرادات الدولة الاقتصادية الناتجة
عن فائض الاقتصاد العام »

تمهيد : يختص الفصل الحالى من فصول دراستنا بالبحث و الإيرادات العامة التى تحصل عليها الدولة نتيجة التوصل الى تحقيق فائض و الاقتصاد العام من وراء نشاطها الاقتصادى و المالى . هذا الفائض يجد مصيره الرئيسى و إيرادات الدولة من أملاكها و مشروعاتها الاقتصادية و فى مقابل الخدمات التى تؤديها للأفراد و يتحقق لهم منها نفع معين ، و الذى قد يكون نفعاً خاصاً و بعض الأحوال ، و قد يترتب الى حوار النفع الخاص ، نفع عام فى أحوال أخرى . هذا الوصف ، يمكن أن نشأون هنا بالبيان مصدرين أساسيين من مصادر الإيرادات العامة . هما دخل الدولة من « الدومين الخاص » و من حصيلة « الرسوم » . و لما كان المقابل المالى للخدمة موضوع « الرسوم » و أنما منتجات السلع التى تنتجها المشروعات العامة الصناعية و التجارية (الدومين الصناعى و التجارى) لا يظل من صعوبة ، فانه يحسن أن نعقد مقارنة يهتما بالقدر الذى يساعدنا على الالمام بناتية كل من الرسم (وهو على ما سنرى مقابل خدمة منتجة فى القطاع العام بمعناه التقليدى) و الثمن العام (وهو المقابل النقدى لسلعة منتجة فى القطاع العام بمفهومه الاقتصادى) ، وهو الامر الذى له أهميته و تحديده مقدار الكميات المالية التى بمقدور الدولة الاعتماد عليها و تمويل نفقاتها العامة ، دون اللجوء الى ممارسة سلطتها السيادية و بصفة خاصة فى مجال الضرائب . غير أنه قبل أن نخوض فى التفاصيل المتعلقة بالموضوعات المنوه بها حالاً فانه يجمل بنا ان نوضح هنا عن المبررات التى تدعونا الى تناول « الرسوم » ضمن إيرادات الدولة الاقتصادية على غير ما هو مألوف فى الكتابات المالية من معالجتها ضمن إيرادات الدولة السيادية . هذا المسلك من جانبنا لا يصدر عن انكار ما يتميز به الرسم فى مظاهره الخارجيه من صفات تجعل منه مورداً سيادياً ، بقدر ما هو راجع الى اعتبار ما يثوره جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية ، و من ثم فان الاتيان عليها يعتبر أمراً له فائدته النظرية و المنهجية ، ولو على الأقل بالنسبة لحظرة دراستنا الخالية هذه المشكلات تلور أساساً حول نفقة انتاج الخدمة موضوع الرسم و كيفية تقدير المقابل النقدى ها ، و هما أمران يجب أن يتقررأ فى انقضاء الأون من حلال الالتزام باعتبار أن الحساب الاقتصادى الرشيد المتشمل و فكرى التكلفة و العائد ، و الأء يمكن هناك أى معنى لذكر الرسوم بين موارد مالية الدولة . و بعبارة أخرى حيث نرد مناسبة للحدث

عن رسوم كموارد من عام . فإنه يتعين علينا ألا نقف عند مجرد الشكل ، بل ينبغي ان
حلل ذلك سعد ان مصموم وهو الأمر الذى يتطلب ابتعاد فائض مال يمثل الفرق بين
تكلفه خدمه (نفقة انتاحها) والعائد منها (المقابل النقدي لها)^(١) . وساء عليه فانه يهدد
العصره بين هناك مايمع منطقياً من دراسة الرسوم و الحالات التى ينتج عن حصيتها
فائض بالمعى المشار اليه ، تحت وصف الإيرادات الاقتصادية (أو فائض الاقتصاد العام)
علاوة على الدخول المحققة و الدومين الخاص ، لأن الدولة تحصل على موارد مالية لها هنا
و مقابل ما تقوم به أو تقدمه من خدمات أو منتجات ، وان كان هذا لا يمنع بطبيعة الحال
من ان تتحمل الدولة و بعض الأحيان مسئولية تقديم الخدمة موضوع الرسم بشمن يقل
عن نفقة انتاحها أو يتساوى معه ، و فى مثل هذه الحالات فانه لا يمكن النظر الى الرسوم
كمصدر حق للإيرادات العامة ، أى لا يمكن اعتبارها من بين الإيرادات المنتجة لوارد
مالية عامة

وإذا استعنا لنا ما تقدم من مبررات نظرية ومهجية تصل بمدى مناسبة دراسة الرسوم
مع ما يشتمل عليه الفعل الحالى من موضوعات ، فانا نتناول و ثلاثة مباحث متتالية
الموضوعات المشار إليها بحسب ترتيب اثرتها على النحو التالى :

المبحث الاول

« إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية »

(دخل الدومين)^(١)

يتحدد المنح الرأسي باحلاء بعض النقاط الأساسية التى تتعلق بتحديد لمقصود
الدومين الذى يعنى مما ينتج عنه من دخل يمكن للدولة أن تستمد منه موارد مالية لازمة
تحقيق الانشاع العلم ، وبالأنواع الرئيسية من المصادر الأيرادية المنتجة للدخل
« الدومين » الذى يهتم بدراسة علماء المالية العامة بمناسبة الحديث عن فائض الاقتصاد
عام

(أ) الدومين العام والدومين الخاص : (التالى دون الأول هو الذى يعنيه علماء
المالية العامة لدى بحث دخل الدومين) :

يطلق لفظ الدومين Domaine على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها ، عقارية أو
مقونة . وأيا كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة . وينقسم دومين الدولة الى

قسمين كبيرين : الدومين العام والدومين الخاص . ويقصد بالدومين العام **Domaine public** الأموال التي تملكها الدولة (أو الأشخاص العامة الأخرى) ، والتي خضع لأحكام القانون العام ، ونعصص للمنفع العام . ومن أمثلة ذلك الأنهار والكبارى والطرق والحدائق العامة . وعادة ما لا يقتضى الدولة ثما من الأفراد مقابل استعمالهم هذه الأموال . ومع ذلك فقد تفرص الدولة في حالات معينة ، رسوما على الانتفاع بها ، ومثال ذلك الرسوم التي تفرض على ريادة الحدائق والمتاحف العامة ، أو على عمور بعض الطرق والكبارى . وغالبا ما يكون السبب في اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال . وقد يكون سببا ، في حالات استثنائية ، هو الرعية في تغطية نفقات انشاء هذه الأموال ، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام ، ولهذا فانه لا يفل في الغالب ايرادا يعول عليه في تمويل النفقات العامة للدولة .

أما الدومين الخاص **Domaine privé** فيراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص ، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل⁽³⁾ . ويدر الدومين الخاص ، على عكس الدومين العام ايرادا ، ولذلك فانه ، هو وحده الذى يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص ، كمصدر من مصادر الإيرادات العامة .

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

وقد كانت إيرادات الدومين هي المورد الأكبر للملك أو الأمير الاقطاعى في العصور الوسطى عندما كانت ماله الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الامارة ، وكان دخل أراضي الزراعة المملوكة له ملكية خاصة يساهم بالنصيب الأكبر في إيراداته . الا أنه ترتب على اسراف الملوك في التنازل عن جزء من ممتلكاتهم للأمرء الاقطاعيين حرمانهم من دخل هذه الممتلكات وبالتالي فقد تضاءلت أهمية إيرادات الدومين تدريجيا وحلت محلها الإيرادات التحصل من الأفراد اختيارا في البداية ثم اجبارا في النهاية ، ونعنى بها إيرادات الضرائب . وقد استمر هذا الوضع في عصر ما بعد الاقطاع حتى العصر الحديث الذى شهد - وعلى الأخص ابتداء من القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين - ولا يزال يشهد ازديادا في أهمية إيرادات الدومين مرة أخرى ، ولكن مع اختلاف نوع الدومين ، في خصائصه وأغراضه . فلم تعد ممتلكات الدولة التي تغل ايرادا لا بأس به هي الأراضي الزراعية كما

كان الحال من قبل ، بل أصبحت هي المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على إيرادات عامة للخزانة . وبعد هذا التطور نتيجة لانتشار المذمبات الداخلية والموجهة في الرأسماليات الغربية والجماعية في الدول التي تأخذ بالنظام الاشتراكي (الاقتصاديات الاشتراكية)^(١١) . وهكذا فانه مع تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تؤديه الدولة في حياة مواطنيها تغيرت وظائفها بحيث اتسع نطاق تدخلها في الشؤون الاقتصادية ، فأصبحت تتولى بنفسها انتاج بعض السلع وتمتلك بعض الصناعات وتؤم مشروعات (أو شركات) وتساهم في أخرى رغبة منها في توجيه الاقتصاد القومي الوجهة التي تريدها . وبذا ازدادت أهمية الدومين محل البحث ، فلم يعد يقتصر على الدومين العقارى الزراعى ، بل أصبح أهم من ذلك دوميئا صناعيا وتجيريا وماليا .

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

يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً للمصادر التي يمكن الاعتماد على ماتحققه من فائض في تمويل الإيرادات العامة الى ثلاثة أقسام تتفاوت في أهميتها ، هي : الدومين العقارى ، والدومين الصناعى والنحرارى ، والدومين المالى .

١ - فبالنسبة لإيرادات الدولة من الدومين العقارى ، فان هذا القسم يتكون أساساً من الاراضى الزراعية والغابات (الدومين الزراعى) ، والمناجم والمهاجر (الدومين الاستخراجى) ، وقد أضيف الى هذا القسم في العصر الحديث الأبنية السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة الاسكان الناشئة عن الميل الى التركز في المدن والمراكز الصناعية من جهة والى زيادة السكان من جهة أخرى . وبهذه المثابة تعتبر امجولات المساكن المملوكة للدولة والمؤجرة الى الأفراد من موارد الدومين العقارى . الا أنه يلاحظ أن الدولة لا تستهدف في أغلب الحالات (وبغض النظر عن نوعية النظم الاقتصادية السائد) من انشاء هذه المساكن الحصول على إيرادات للخزانة العامة ، وإنما تستهدف توفير هذه الخدمة الأساسية للمواطنين وبصفة خاصة للطبقات محدودة الدخل منهم . هذا ويمكن أن تلحق بالدومين العقارى ، القصور المصايرة التي تعتبر مورداً من موارد الدولة حيث تلجأ الى تمويلها الى متاحف (كرمز لمهد قد مضى ، أو احياء لذكرى أو تراث معين) وتتقاضى مقابلاً عن زيارتها ، أو تؤجرها لشركات فنادق أو الى الافراد مقابل امجولات مرتفعة .

ولقد كان النشاط الزراعى المتعلق باستغلال الأراضى هو أهم أنواع الدومين الخاص ، ولهذا فانه يشكل ما يعرف بالدومين التقليدى . ويأتى دخل هذا النوع من الدومين من ثم بيع المحاصيل (أو المنتجات) الزراعية ، ومن الأجرة التى يدفعها المستأجرون الذين يتولون زراعة الأراضى المشار إليها .

وقد بدأ الدومين الزراعى يعقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن تحقيقا لمجموعة من الاعتبارات ، الخاص بها تختلف أسبابه من دولة الى أخرى ، أما العام فيها فيعود بصفة رئيسية الى التيار الفكرى الرأسمالى الذى كان سائدا فى ذلك الوقت والذى يرى أفضلية « الاستغلال » الفردى عن الاستغلال الحكومى فى أوجه النشاط المختلفة وخاصة بالنسبة الى الاستغلال الزراعى^(٥) . ويلاحظ أن الدولة فى الدول الغربية لا تزال تملك مساحات واسعة من الأراضى وان لم يكن الهدف الأساسى منها هو الحصول على إيرادات بل استصلاحها ثم التصرف فيها للأفراد بعد ذلك ، أو اشاء مزارع نموذجية يجرى استغلالها على أحدث الطرق الفنية للاستغلال الزراعى . وبصفة عامة ، فإن الإيرادات الناتجة من الأراضى الزراعية ليست غزيرة ولا مرنة ، ولهذا لم يعد من الممكن أن تؤدى دورا هاما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة فى العصر الحديث .

وعلى العكس من ذلك فإن الدولة تعتبر أكثر قدرة على استغلال الغابات من الأفراد ، ولهذا فقد اتجهت الدول الى الاحتفاظ بملكية الغابات لعوامل عديدة تتصل بهذا النوع من الاستغلال ولا توحد بالنسبة للأراضى الزراعية . فمن المعلوم أن الفترة اللازمة لاكمال نمو أشجار الغابات وصلاحيتها للاستغلال الاقتصادى بقطعها واستعمالها كأخشاب أطول من حياة الإنسان فى المعتاد مما قد يدفع الأفراد المالكين للغابات الى قطعها قبل اكتمال نموها ولهذا فإن الدولة وحدها تستطيع تجميد استثماراتها فى هذا المجال فترة طويلة من الزمن حتى تنتهى الدورة الانتاجية . كذلك يلاحظ أن تنمية الغابات لا تستلزم فنون انتاج معقدة ، أو انفاق مصروفات كبيرة ، بل تنمو الأشجار من تلقاء نفسها فى أغلب الأحيان ومن ثم يمكن للإدارة الحكومية ببساطة الاشراف على الغابات اشرافا اقتصاديا .

٢ - أما عن « الدومين الاستخراجى » ، فهو يتصل بالثروات الطبيعية التى يمكن استخراجها من المناجم والمهاجر الموجودة فى الدولة . وهنا تختلف الدول فيما بينها بالنسبة الى استغلال هذا المورد وذلك تبعا لاختلاف المذهبية السائدة فيها . فالبعض يحتفظ للدولة بالاستغلال المباشر للروء المعدنية لما لها من دور حيوى فى مختلف أوجه النشاط الصناعى ، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد ايمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادى الفردى عن الحكومى خاصة فى مثل هذا المجال الذى يحتاج الى استخدام أحدث طرق الانتاج القبية ،

وأخير فاد دولاً أخرى تفصل الاحتفاظ بملكه المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها الى
لامراد مع الاشراف على هذا الاستغلال بهدف حماية العروة المعدنية من الضوب المبكر ،
.أحد هذا الاشراف في الحال صورة شرك الدولة مع الامراد و استغلال المناجم
عجبر .

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

وتعدى الدولة لمثل هذه المشروعات التجارية والصناعية يؤدي الى تحقيق إيراد عام
لها ، في صورة ما يعرف بالتمن العلم *Prix Public* والذي هو ممن منتجات المشروعات
المتقدمة من السلع والخدمات التي تباع للأفراد ، أو من خلال الاحتكار المائل الذي
تمارسه بالنسبة لنوع معين من السلع^(١٧) . غير أن الفرض المتضمن لا ينفي ان الدولة قد
تستهدف من اقامة مثل هذه المشروعات تحقيق أغراض اجتماعية غير الهدف المائل (أو قصد
الربح) تتمثل في توفير خدمة عامة لفئات معينة من المواطنين ، بشروط و اوضاع خاصة ،
أهمها يتعلق بشس الخدمة ، لا يمكن تحقيقها اذا ترك الأمر الى النشاط الخاص و هنا
الشأن ، كذلك فان الدولة قد تقصد من القيام ببعض المشروعات تحقيق أغراض تتعلق
بالأمن القومي تتجلى في خدمة الجهود الحربية وضمان انتاج أنواع معينة من الأسلحة
والمعدات الحربية . ومن البديهي أنه لا يمكن قياس نجاح المشروعات العامة في الحالتين
الأخريتين بمدى تحقيقها للأرباح نظراً الى أن الغاية من وراء انشائها كما هو واضح ، هو
انتاج مواد وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث
الربح والخسارة .

ولتفصيل ما تقدم ، فإن الدومين الصناعي *Domaine Industriel* يشمل المشروعات
الصناعية التي تتولى أمرها الدولة ، وان كان يجدر بنا ان نشير هنا الى أن بعض الكتاب قد
فرق و هذا الشأن بين المشروعات التي تقوم بها الدولة وتهدف من ورائها الى تزويد
مواطنيها و هيئاتها المختلفة بما تحتاج اليه من سلع حتى لا تضطر الى شرائها من الأسواق ،

والمشروعات التي تتولاها الدولة لتحقيقها لغرض اقتصادي أو مالي أو اجتماعي أو سياسي ،
 يعتبر النوع الأول وظيفة تتولاها الدولة بقصد اشباع الحاجات العامة ولا تقصد من
 ورائها الربح وبالتالي فإنها على هذا الأساس لا تعتبر فاعلة في الدومين الصناعي . إلا أن
 هذه الوجهة من النظر ، لا تسلم من النقد لدى التأمل في الأساس الذي استندت اليه في
 تفرقتها السابقة . فالمدقق في كلا النوعين من المشروعات يجد أنه لا فرق بينهما من ناحية
 النتيجة النهائية التي يقودان اليها ، فكلاهما يحقق دخلا للدولة وإن اختلف شكله .
 فمشروعات النوع الأول تحقق لها ربحاً (أو فائداً) في شكل الوفر الناتج من الفرق بين
 ثمن تكلفة السلع المنتجة في مشروعاتها والتمس الذي تضطر الدولة الى دفعه فيما لو اشترت
 نفس السلع من الاسواق . أما المشروعات الأخرى فتهدف الدولة الى الحصول منها على
 ربح يضاف الى ذمتها المالية .

وبصفة عامة فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذا الدومين بأحد أساليب ثلاثة
 - على خلاف في التفاصيل بين النظم الاقتصادية المختلفة - هي : أسلوب الاستغلال
 المباشر ، أو منح الامتياز ، أو الاستغلال المختلط . ففي أسلوب الاستغلال المباشر (أو
 الرعي Régie) تتولى الدولة بنفسها تسير المشروع الصناعي وتمتثل بملكيتها وتحمل
 نتائجه (الإيجابية والسلبية) وذلك لتحقيقاً لأغراض دفاعية (كتأمين حصولها على ما
 يلزمها من معدات وأسلحة وذخائر) ، أو لأسباب اقتصادية (كما هو الحال في فترة
 التنمية حيث يدفع انعدام روح المخاطرة في القطاع الخاص الدولة الى القيام بنفسها
 بالمشروعات الصناعية الهامة ، أو لأهداف اجتماعية (للحيلولة دون تحكم المنتج في
 المستهلك) ، أو حتى لمقاصد مستمدة من المثاليات المنهجية ، لتتضمن مثلاً مع المبادئ
 الاشتراكية . ومع هذا الأسلوب تصبح الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع
 الصناعي الأمر الذي يعطيها مكتبة تحديد أثمان السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام . أما
 في الأحوال التي ترغب الدولة في التخلص من العبء الفني أو المالي الذي يتطلبه مشروع
 معين ، فإنها تلجأ الى أسلوب منح الامتياز « La concession » فتعهد به الى منظم
 خاص (فرد أو شركة) يتولاه بنفسه تحت اشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة
 شروطاً على الملتزم ، وقد تكون هذه الشروط خاصة بمراجعة مصالح جمهور المتعاملين على
 منتجاته (المستهلكين) أو العاملين به (العمال) ، أو بمشاركة الدولة للمنظم في الربح
 المتحقق بنسبة معينة حيث يعد نصيب الدولة في هذه الحالة غلة لهذا الالتزام ، ويعتبر محل
 الالتزام « الدومين الصناعي » . وأخيراً فإنه فيما يتعلق « بأسلوب الاستغلال المختلط »
 Exploitation ou Sociétés Mixte فإنها يعتبر أسلوباً وسطاً بين الأسلوبين المتقدمين .
 هنا تشترك الدولة والأفراد والمهبات الخاصة في انشاء شركات اقتصاد مختلط تستطيع عن

طريق النصب الذي أسهمت به في رأسمالها أن توجهها الوحمة التي تتفق وسياستها الاقتصادية والمالية^(٨) فلذا انتقلنا الآن للتعرف على « الدومين التجارى » « Domaine Commercial » فاننا نجده يتمثل في المشروعات التجارية التي تمتلكها الدولة وتناشر فيها نشاطا تجاريا محضا بقصد تحقيق الربح . ولقد كان هذا الدومين من أكثر صور تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عرضة للتقيد ، وبالرغم من هذا فاننا نجده بدرجات متفاوتة وبغض النظر عن مستويات التقدم والتخلف الاقتصادى - في الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية .

ففى النوع الأول من الاقتصاديات (المنيقة عن النظام الرأسمالى) نقابل من أنواع هذا الدومين مشروعات سك العملات المعدنية واصدار النقود الورقية وما تحققه الدولة من ورائتها من ارباح (كالفارق بين القيمة الاسمية للعملة المعدنية والقيمة المعدنية لها) ، وكذلك المشروعات التي تقوم بها هيئات الحكم المحلى في الريف والحضر ، كافتتاح محال بيع المواد والسلع الغذائية والدوائية .

وفى النوع الثانى ، وهو الاقتصاديات الاشتراكية ، فاننا نعلم على أمثلة تطبيقية له في التطورات الاقتصادية التي شهدتها الاقتصاد السوفيتى . من ذلك ما كانت تقوم به الدولة في الفترة من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٢١ من جمع المحاصيل الزراعية وتوزيع الاغذية والسلع الاستهلاكية التي تنتجها المصانع على السكان تبعا لحاجة كل منهم الى هذه المواد حيث كان القانون الصادر في ٢٤ نوفمبر ١٩١٨ يمنع كل تجارة خاصة وكل تنظيم تجارى خاص في الأسواق الزراعية والصناعية . ولقد استبدل هذا القانون بآخر في ٢١ مارس ١٩٢١ كان من بين الجديد الذى جاء به اعطاء الزراع الحق في بيع الزائد من المحصول الذى تجمعه السلطات العامة في السوق نظير قيامه بأداء ضريبة معينة عن ذلك القدر الذى يبيعه فيه^(٩) .

وتعتبر الاحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجارى . وتحقق الدولة هذه الاحتكارات في الواقع عن طريق امتلاكها أو استغلالها لفرع معين من فروع الانتاج بقصد الحصول على مورد مال لم يكن من الممكن لها الحصول عليه بواسطة الضرائب لو ترك هذا النوع من النشاط في يد الأفراد وتقاضت هي ضريبة منهم . ولكي يبلغ الاحتكار المال المدفوع الباعث على قيام الدولة به ، فإنه يلزم لذلك أن تقوم الدولة باحتكار فرع الانتاج المناسب الذى ينبغى أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط يمكن اجمالها في شرطين أساسيين : أولهما : ألا يترتب على هذا الاحتكار أى ضرر اجتماعى ، وثانيهما : أن تكون السلعة الناتجة عنه من السلع واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن^(١٠) وقد يضاف الى

حائب الاعتبار المالى فى الاحتكارات المشتر اليها ، اعتبارات اخرى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية . ومن أمثلة الاعتبارات الاجتماعية ، الرغبة فى التقليل من الاستهلاك لبعض أنواع السلع الضارة ، كاحتكار الدولة لانتاج المشروبات الكحولية الذى لجأت اليه فرنسا قبل الحرب العالمية الثانية (وذلك فيما عدا بعض الأصناف الاستثنائية التى أبيع للمشروعات الخاصة انتاجها ويبيعها) . أما الاعتبارات الاقتصادية فهى أكبر من أن تقع تحت حصر ، وان كان يمكن أن نسوق كمثال لها احتكار الدولة لعمليات اليانصيب حيث تقوم بإصدار أوراقه المختلفة الفئات وتحصل على ما ينتج من حصيله الاكتاب فيها من أرباح . ومن الدول التى أخذت بهذا النوع من الاحتكار فرنسا ولبنان . وهو وان كان منتقدا من الناحيتين الاجتماعية والخلفية ، إلا أنه لا يخلو من النفع بالنسبة للدولة أو للأفراد الفائزين فى نتيجة السحب النهائى على اليانصيب^(١١) .

وأخيرا فانه بالنسبة لإيرادات الدولة من الدومين المالى (أو محفظتها من الأوراق المالية) ، فهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا . ويقصد « بالدومين المالى » محفظة الدولة من الأوراق المالية ، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتى تحصل منها على أرباح بفوائد تعد إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة . وقد ازدادت أهمية هذا الدومين فى وقتنا الحالى كما حدث تطور فى مضمونه ، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة فى إصدار النقود ، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التى تمثل مساهمة الدولة فى المشروعات ذات الاقتصاد المختلط (التى تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة) . ويرجع السبب فى هذا التطور الى رغبة الدولة فى الاشراف على القطاع الخاص ، وفى السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها الى تحقيق الصالح العام . وقد يوجه النقد الى التجاء الدولة لاستثمار أموالها فى شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التى تتعرض لها سوق الأوراق المالية فى بعض الأحيان ، مما يجعل إيراد الدولة غير ثابت أو مضمون . ولكن قد تجدد الدولة نفسها مدفوعة الى ممارسة مثل هذا النشاط المالى لتحقيق غرض سياسى أو مصلحة اقتصادية^(١٢) يكون من شأنه اطمئنان الأفراد الى شراء الأسهم أو السندات الخاصة بالمشروعات التى تشارك فيها مما يترتب عليه انجاح حركة التنمية الاقتصادية التى تحتاج اليها البلاد . فضلا عن هذا ، فان بعض الدول تسمح للممولين بسداد نسبة معينة من بعض الضرائب فى شكل سندات محددة مما يترتب عليه زيادة ما تمتلكه الدولة من أوراق مالية . كذلك يتمثل الدومين المالى فيما تلجأ اليه بعض الدول من انشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة : الاقتصادية والاجتماعية والعقارية ، والحرفية مما يأتى بفوائد تكون إيرادات للدولة . هذا فضلا عن فوائد القروض التى تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية والمؤسسات والمشروعات العامة .

« إيرادات الدولة المتحصلة من الرسوم » (١٣)

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالى وتحقيق المنافع العامة . وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها وهيئاتها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذى وحد المرفق أو الهيئة أصلا للقيام به . وبما يلينا نعرض على التوالى للتعريف بالرسم بقصد تحديد ماهيته ، والأساس الذى تصدر عنه الدولة في فرض الرسوم ، ودورها في المالية العامة الحديثة .

(أ) - التعريف بالرسم (تحديد ماهيته من خلال استعراض عناصره ومدى تميزه عن الاتاوة) :

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

من هذا التعريف المتقدم للرسم ، يتضح لنا أنه يتميز بأربع خصائص هامة نحدد ذاتية على النحو التالى :

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

وثانيها يتمثل في طابع « الالتزام أو الجبر و حباية الرسم » : وقد يبدو لأول وهلة من التعريف السابق ان الرسم اختياري ، اذ لا يدفع الا اذا طلب الفرد الخدمة . على ان الاختيار هنا في الحقيقة ظاهري لأن الفرد ليس حرا ، اذ لا يستطيع و الواقع الا أن يطلب الخدمة والا عرض مصالحه للضباغ أو نفسه للمقاب ، أو حرهما من مرة معينة . ولهذا

فإن الرسم يتحيز بأنه يحمل طابع الأكرام أو الحبر . ويبدو عصر الحبر واضحا في استقلال الدولة بوضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وغير هذا كما أنها تتمتع في سبيل اقتضائه بامتياز على أموال المدعى . ويمكن التفرقة فيما يتعلق بمصر الحبر أو الأكرام ، بين الأكرام القانوني والأكرام المعنوي . ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها (كما في حالة التعليم الإلزامي) ، لكن الغالب أن يكون الأكرام معنويا أى أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بها ، ومن أمثلة ذلك رسوم الدراسة في مرحلة التعليم الجامعي^(١٤) .

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

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

ورابع هذه الخصائص يتحل في تحقق النفع العام إلى جانب النفع الخاص : وبغنى هذا إن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعنية التي تؤديها له الهيئات العامة و الدولة ، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل ، أو على الاقتصاد القومي في مجموعه . فالرسوم القضائية ، مثلا يلتزم بدفعها رافعو الدعوى أمام القضاء مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقوقهم المتنازع فيه ، والمجتمع كله ، ولا شك ، مستفيد من نشاط مرفق القضاء الذي يعطى الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار . ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم التطعيم أو التعليم ، والتي تقترن بالمنافع العامة التي تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم .

الرسم والإتاوة :

وإذا كان التعريف المتقدم للرسم ينسب ببساطته . . . بسوجه النظري ، فإنه يحدث و بعض الاحياء ان تدق التفرقة بينه وبين ما يسمى بالإتاوة (أو مقابل التحسن) بالنظر إلى أن كليهما قائم على فكرة المقابل . ولهذا فإنه يحسن بأب تحلص ماهية الرسم من الإتاوة ، وذلك عن طريق التعريف بهذه الأهمية والتركيز على أوجه الخلاف في كل منهما .

ويمكن تعريف الأتوة « Special Assessment » بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرسه الدولة (أو أحد الاشخاص العامة بها) حرا على ملاك العقارات نسبة المنفعة العامة التي عادت عليه من وراء قيامها ببعض الاشغال (أو الاعمال) العامة . ومن أمثلة هذه الاشغال ، شق الطرق ، وتعيدها ، وتوصيل الكهرباء واسالة المياه والمحارى بالنسبة للعقارات المنسية ، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لرى وصرف الاراضي الزراعية .

وبالرغم مما بيعته اربكاج من الرسم والأتوة على عصر المقابل مما يبعث على التفكير في أمر التشابه فيما بينه من هذه الناحية ، فان الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية . فدرجة الاكراه تختلف في الأتوة عنها في الرسم . ففي حالة الأتوة نجد أنه لا مناص للمالك العقارى من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة . أما في الرسم ، فانه يمكن عدم دفع المقابل التقضى فيه بالامتناع عن الانتفاع من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها و الحالات التي لا يتحقق فيها الاكراه أو الاحار القانون . ومن ناحية أخرى يقوم بدفع الأتوة نسبة معينة من الاشخاص ، وهم الملاك العقاريون لعقارات رادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة ، أما في الرسم فان مقابله يدمعه اى شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة . هذا ويقصد بالأتوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المتوتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات ، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فانها تغطى من حصيلة الضرائب . ويرجع هذا الى أن الملاك العقارين ليسوا هم الذين انتفعوا بهذه المشروعات السابقة وخدمهم ، بل ان هناك غيرهم مما لا يمكن حصرهم مقدما قد استفادوا من قيامها أيضا وذلك في الحالة التي تقوم فيها الدولة بإنشاء طريق جديد : هنا نلاحظ ان ملاك العقارات الكاتبة على حائى الطريق المنشئ قد انتفعت من انشائه ، كما انتفع ايضا المارة من المشاة وراكبي السيارات من هذا الطريق ولهذا فقد وجب توزيع عبء تكاليف الطريق المشار اليه على المنتفعين من وجوده^(١٥) .

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

يترتب على الطابع الازامى (أو صفة الجبر أو الاكراه) للرسوم ضرورة وضع أساس تصدر عنه سلطة الدولة في تقرير الرسوم ضمانا لسلامة مالية الدولة والمواطنين . وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير والتقاليد الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم بالنظر الى أنه لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابل أداء الخدمات العامة الا بواسطة سلطتها ، اذ أنه نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها ، فان السلطة التنفيذية قد تكون هي الأقدر

على احراء هذا التقدير في بعض الاحوال ، ومن ثم تكفي القرارات الادارية في فرض الرسوم^(١٦) . لكن يتعين دائما أن نستند هذه القرارات الى قوانين تحيز لها هذا الفرض وأن يكون ذلك في حدود اجازتها ، والا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية . ويترتب على ذلك عدة نتائج منها : أولا ، ان أية سلطة ادارية لا تستطيع تقرير رسوم جديدة ما لم يعطها القانون هذا الحق ، وثانيا ، أنه اذا كانت ممارسه نشاط أو مهمة ما يستلزم الحصول على اذن من الادارة فليس لها أن تعلق الحصول على الاذن على دفع رسم معين ما دام القانون لم يقرره ، وثالثا ، انه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، وحتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

وبلاحظ أن القانون الصلار يفرض الرسوم أو ماجارة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية قد يتضمن اعفاء طوائف معينة من المواطنين من دوى الدخول الدنيا غالبا من دفع هذه الرسوم أو بتخفيضها بالنسبة اليهم . وفي هذه الحالة يجد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يستمتع بهذه الميزة .

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

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

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

وكنيجة لما سبق ، فقد ناقصت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة^(١٧) . ولذلك فقد اتجهت معظم البلدان الى الحد منها بالغائها أو تحويلها الى صرائب برقع سعرها . ويرجع ذلك أساسا الى ديموع فكرة مجانية الخدمات التي أصبحت تقوم بها الدولة وهو ما أدى الى اللجوء في سد تكاليفها الى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الاول بين موارد الدولة . وعلاوة على ما سلف فان المبدأ الحديث يقضى بضرورة موافقة نواب الشعب على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الالتجاء اليه عن الضريبة . وفضلا عن كل الاعتبارات المتقدمة ، فان الرسوم كمورد للإيرادات العامة تفتقد المرونة والفرارة اللازمتين لإقامة نظام مالي حديث يكفل زيادة الحصيلة بمعدل سريع اذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تقتضى ريادة سريعة في مواردنا ، اذ أنه يخشى في حالة ارتفاع سعر الرسم أن ينصرف الأفراد عن طلب الخدمة مما يترتب عليه ألا تزيد الحصيلة العامة للرسوم وقت ان تدق الحاجة لهذه الزيادة . كذلك لا تسمح طبيعة التنظيم الفنى للرسوم بمراعاة الظروف الخاصة بالأفراد من حيث القدرة على الدفع ومن ثم فانه يصعب لدى استخدامها مراعاة الاعتبارات المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية .

المبحث الثالث

تقدير المقابل النقدي للسلع والخدمات المنتجة في الاقتصاد العام

(مقارنة بين الثمن العام والرسوم^(١٨))

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

ومود ان ننوه هنا وقبل ان نعقد مقارنة تفصيلية بين الثمن العام والرسم ، أنه إن صح ما يقال من وجود وجه للشبه بينهما فيما يتعلق بترتيب نفع خاص ، إلا أن الفرق يظل

قائما بينهما من حيث طبيعة كل منهما . فيما يمثل الثمن العام ايرادا شبيها بايرادات الضرائب الخاص تماما تحصل عليه الدولة من نشاطها الصناعى والتجارى المشابه لنشاط الأفراد ، نلاحظ ان الرسم له طبيعة أخرى . فهو من حيث الشكل ايراد عام سىادى حصل عليه الدولة من نشاطها العام الذى تستقل به مقابل الخدمات التى تقدمها مراقفها التقليدية للأفراد . وهذه الطبيعة الخاصة للرسم كإيراد عام تدعو الى ربط المنفعة الخاصة التى يحصل عليها دافع الرسم بفكرة المنفعة العامة التى تعود على المجتمع كله من تنظيم نشاط المراه العامة وتحصيل الرسوم كمقابل للمنافع الخاصة التى تعود على دافعيها .

وهكذا فاننا نتناول في ثلاث نقاط الموضوعات المشار إليها بترتيب ورودها على النحو التالى :

(أ) كيفية تحديد الثمن العام (حالى المنافسة والاحتكار المالى) :

يطلق الثمن العام *Prix Public* على ثمن السلع والخدمات التى تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية^(١) . وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذى تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجارى أو صناعى ويعتبر احد الوسائل التى تمكنها على هذا النحو ، من تحقيق ايراد عام للدولة يتمثل في مقدار الأرباح التى تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للأفراد .

وتختلف كيفية تحديد الثمن العام في حالة المشروعات العامة الصناعية والتجارية التى تستهدف تحقيق أغراض اجتماعية عنها في حالة المشروعات التى تستهدف غرضا ماليا بحسب ما اذا كانت الدولة تسمح أو لا تسمح بوجود مشروعات خاصة مماثلة في السوق .

فى الوضع الأول (حيث تستهدف الدولة أغراضا اجتماعية) فإن الثمن العام يتحدد عند مستوى يتيح للطبقات محدودة الدخل الحصول على السلعة أو الخدمة التى ينتجها المشروع بأسعار مناسبة ، ولا يحقق هذا المستوى ربحا للدولة بل قد يجعلها خسارة ، وهذا واضح نظرا الى أن الغاية من اقامة هذه المشروعات هى ضمان توفير منتجات معينة تعتبر أساسية بشروط خاصة وليس تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح .

أما في الوضع الثانى ، (حيث ترغب الدولة في الحصول على إيرادات مالية) : فإن الفكر المالى يضى بحل المشكلة من خلال التفرقة بين الحالات التى تمارس فيها الدولة نشاطها التجارى والصناعى على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد ، وبين الحالات التى تتمتع الدولة فيها بمركز احتكارى بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع .

١٠ حالة المنافسة الكاملة Prefect competition بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية ومشروعات الأفراد العاديين ، لا تحتكر الدولة بيع السلع (أو المنتجات) ، وإنما هي سرل الى مستوى الأفراد وتمارس النشاط الاقتصادي رغبة في تحقيق الربح (أى بقصد الحصول على إيراد مال) ، وهنا يتحدد ثمن السلعة بالثمن العام لمجرد الرغبة في تمييزه عن الثمن الخاص الذى يتعلق بمعاملات الأفراد والمشروعات الخاصة .

أما في حالة الاحتكار ، وتعرف بالاحتكار المالى Monopole Fiscal فإن الدولة تعظر على الأفراد والمشروعات الخاصة القيام بالنشاط الصناعى أو التجارى الذى تصدى للقيام به . فهنا تمتع الدولة بمركز احتكارى بالنسبة الى انتاج سلعة معينة بقصد الاستقلال بتحديد ثمنها بطريقة يمكن معها الحصول على أكبر قدر ممكن من الإيرادات المالية للخزانة العامة . وتختار الدولة عادة لاحتكارها المالى سلعا واسعة الانتشار وذات طلب غير مرن (كما سبق أن أشرنا) حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها نسبة معينة نقص في طلبها الكلى نسبة أكبر ، ومن ثم نقص في الإيرادات الكلية وفي الأرباح المحققة . وأهم أمثلة الاحتكار المالى هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) حيث تستغل بتحديد ثمنها رغبة في تحقيق إيراد مالى ضخم . (كما هو الحال في دول مثل فرنسا وإيطاليا والعراق)^(١٠) .

ويرى بعض الكتاب - تطبيقا على تكون الثمن في مثل هذه الحالات - أن الثمن في حالة الاحتكار المالى لا يختلف عن الثمن الذى يحدده المحتكر في المشروع الخاص ، ففى الحالتين يسمى المحتكر الى تحقيق التوازن الذى يتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن من الربح طبقا للظروف الخاصة بانتاج السلعة والطلب عليها . بينما يرى آخرون أن الثمن في ظل احتكار الدولة المالى يتحدد عند مستوى أعلى منه في حالة الاحتكارات الخاصة بالأفراد ويفسرون الفرق بكونه ضريبة مسترة أو غير مباشرة . وينسب رأى ثالث الى أن الزيادة في الثمن عن نفقة انتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة مضافا اليه ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع ، تمثل في الواقع ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة رأت الدولة تعذر فرضها عند قيام الأفراد بانتاج السلعة أو تداولها أو بيعها ، فأثرت أن تقوم هى باحتكار انتاجها وتحصل على الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة . ويرتب مؤيدو هذا الرأى الأخير على تحميلهم وجوب اعتبار إيرادات الاحتكار المالى من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات اللومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية) .

هذه الوجهة الأخيرة من النظر والسابقة عليها ، لا تحظى بتأييد بعض أساتذة المالية العامة في بلادنا نظرا الى أنهم لا يميلون الى تقسيم الفرق بين الثمن بكونه ضريبة غير مباشرة^(١١) . ويدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الآراء المتقدمة تؤدى الى خلط نظرية الثمن العام

بالنظريات الخاصة بالضريبة كمورد سيادي ترامي يدفعه الفرد بدون مقابل للدولة حتى في حالات الضرائب غير المباشرة . فليس من السائع طبقا لهذا الاتجاه القول بأن ثمن السلعة في حالة الاحتكار المالى يمثل في الجزء الزائد منه ، ضريبة غير مباشرة أو مسترة ، مادامت الضريبة تفرض بقانون ويدفعها الفرد وهو يعلم أنه يلتزم بدفعها مساهمة منه في الأعباء أو التكاليف العامة ، بعكس الثمن العام الذى يؤديه الفرد ، في كل مكوناته ، كمقابل للمسلعة التى تباعها الدولة . فالاحتكار المالى لا يؤدي الى تغيير النظرة الى الثمن العام مهما كان مرعبا ، واعتاره بمثابة ضريبة مسترة أو غير مباشرة ، اذ يظل ثما عاما ، ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الاحتكار ، من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالى صحخم .

وغير من جانبنا مع تسليما بروحامة الاعتبارات التى تصدر عنها الرأى الأخير في حرصه على أن يظل لكل من الثمن العام والضريبة مفهومهما المتعارف . سننه من الناحية النظرية ، فاننا لا نتفق معه في النتيجة التى انتهى إليها . فليست المشكلة في أن الضريبة تفرض بقانون ، وأن الثمن العام لا يحدد بقانون بل ان الاشكال الحقيقى أن تستغل الدولة امكانياتها في رفع الأسعار في حالة الاحتكار المالى لتصل الى فرض ضرائب عن غير الطريق الذى أوضحته القوانين^(٢٢) ، وبالتالي فإن الآراء المعترض عليها في الحالات سابق الإشارة إليها ليس في أساسها ما يدعى الى حلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالضريبة . يضاف الى هنا ، فإن المبالغة في رفع الثمن العام (وعلى الأخص فيما يتعلق بفلور نفقة الانتاج والربح العادى للمشروع الصناعى أو التجارى) دون أن يتغير وصف هذه الزيادة ، بما يخرجها من نطاق الثمن العام الى عداد الضرائب المستترة أو غير المباشرة بدعى « رغبة الدولة في استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد صحخم » ، يؤدي لتسليم به الى حرمان الجماعة من مجموعة من المزايا التى تتحقق عند الأخذ بالنتيجة التى انتهت إليها الآراء المعترض عليها . فمن ناحية قد يؤدي عدم التسليم بالطبيعة الضريبية لهذه الزيادة أن تستر الدولة خلف زيادة الثمن العام لتغطية خلل في بنيان وهيكل نفقات الانتاج في مشروعاتها الصناعية والتجارية ، الأمر الذى يجرى هذه المشروعات على عدم الحرص في استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لها بأقصى كفاية ممكنة اعتمادا على أن الدولة سوف تزيد في النهاية أثمان منتجاتها من السلع والخدمات^(٢٣) ، وهى أمور ، لا يخفى ضررها على الاقتصاد القومى من الناحيتين الانتاجية والتوزيعية .

ومن ناحية أخرى ، فإن مسيطرة منطق الاتجاه السابق يحرم هذا الاقتصاد من أداة فعالة من أدوات الرقابة على نشاط مشروعات الدولة (الصناعية والتجارية) قبل وبعد الانتاج . هذه الأداة هى الضرائب ، متى سلما بالطبيعة الضريبية للحالات موضع

المحلل . فمما لا شك فيه ، أن الوقوف على النفقات الفعلية (المؤسسة على قواعد تنفق ومتطلبات الحساب الاقتصادي الرشيد) يساعد على تقدير الربح العادي الذي ينشأ عن أن يضاف الى النفقة بما ينمى والأحوال الواقعية لكل مشروع ، وبالتالي فإن اعتبار القدر الرائد عن ذلك بمثابة ضريبة مسترد وغير مباشرة يسمح بتحقيق أكثر من فائدة بالنسبة للمجتمع في مجموعه : أ - امكان استخدام الأداة الضريبية في الرقابة على نشاط المشروعات الانتاحية واعمال فكرة الحوار بحسب النتيجة النهائية للنشاط الانتاحي لمشروعات الدولة . ب - تعنى وتجميع الفائض الاقتصادي (بعد احتساب الربح العادي) عن طريق الضرائب وبوجهه بما يعود بالنفع العام على الاقتصاد القومي في مختلف قطاعاته ، (انتاج أوافر وعدالة توزيعية أكثر) ، بالنظر الى أن الاصرار على وصف الزيادة بأنها ثمن علم ، يؤدي الى تحميل عبء النفقات العامة أساسا للطبقات الأحدث بالرعايا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية^(١٤) . وبناء على ما تقدم ، فإن اعتبار الزيادة المتقدمة من طبيعة ضريبية فيه ما يسمح باستخدام الفرض الضريبي من خلال ضوابطه وأصوله المتعارف عليها - على نحو يمكن أن تتلاقى معه - والى حد كبير - المسلوب الناجمة عن التمسك بوصف الثمن العام .

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

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

وللاجابة عن ذلك ، فإنه ليس من اليسر تحديد قاعدة عامة تلتزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب دفعه . فالواقع يشير الى أن هناك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند اجراء هذا التقدير ، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد جميعا في كثير من الأحيان .

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

القاعدة الأولى - تأخذ في الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها ، وان كان يلاحظ أنها لا تستلزم أن ينحرف التناسب موضع البحث بالنسبة الى كل شخص يستفيد من الخدمة على حدة ، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة

مع حصيله الرسوم المفروضه على الانتفاع بها . وتستند القاعدة الحالية الى أن الفرض الأساسي من انشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فانه من غير الضروري أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها .

والقاعدة الثانية - ترعى الفرض الذى يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة انتاج الخدمة المقابلة وذلك بالنسبة الى خدمات معينة كالتعليم العام والحامى والخدمات الصحية . وتعبد هذه القاعدة مبرراتها فى أن مثل هذه الخدمات اما يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع الى جانب النفع الخاص الذى يعود على دافع الرسوم ومن ثم فان قواعد العدالة تقضى بتوزيع المرافق القائمة وأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة ، واما الرغبة فى تشجيع الأفراد على طلبها لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة فى صورة رسوم قد تقف عقبة فى سبيل طلب الأفراد لها .

والقاعدة الثالثة - تعنى بالحالات التى يكون فيها مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له حيث يتم ذلك بالنسبة الى خدمات معينة . وتستند هذه القاعدة اما الى الرغبة فى التقليل من اقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة الى رسوم الاستحمام فى بعض الشواطىء الميعة ، وإما الى الرغبة فى الحصول على إيرادات للخرزاة كما هى الحال بالنسبة الى رسوم التوثيق والشهر اذا زادت عن نفقة المرقم القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة .

الآ أن هذه القواعد المتقدمة لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة ، أن الفرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق والهيئات العامة هو غرض مالى ، فاللدولة تستهدف من فرض الرسم الحصول على إيرادات للخرزاة العامة تسد بها جزءا من النفقات العامة ، ولذا فان أغلب علماء المالية العامة يتفقون على أنه فى حالة زيادة مقابل الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له فان هذا الجزء يعتبر فى الواقع صرية مستترة أو مقنعة . الآ أن هذا الرأى الغالب ، لا يحظى بتأييد بعض الكتاب الذين ينظرون الى المنفعة التى تعود على المنتفع بالخدمة موضوع الرسم بحجة أن المبلغ الذى يدفعه الفرد فى مقابل خدمة معينة يعتبر رسما حتى اذا زاد عن نفقة أدائها ما دام هناك تناسب بين هذا المبلغ وبين المنفعة التى تعود على الفرد من هذه الخدمة^(٢٥) .

هذه الوجهة من النظر لا تسلم من المناقشة . فالمنفعة التى تعود على الفرد من استهلاك خدمة ما تعتبر من الأمور التى لا يمكن قياسها حتى نستطيع القول بوجود تناسب بينها

وبين المبلغ المدفوع ، هنا فضلا عن الاختلاف الكبير بين ما يملقه كل فرد من أهمية على استهلاك ذات الخدمة . لهذا فانه من الأوفق في هذه الحالة ، أن نقرر بوجود رسم مهما كان أمر المنفعة التي تعود على الفرد من استهلاك الخدمة ، بشرط ألا تكون الزيادة عن نفقة انتاج الخدمة مبالغا فيها ، مراعاة لطبيعة مرافق وهيئات الدولة التي تقوم بتأدية هذه الخدمات . والواقع أن هذه الحالة لا تعدو أن تكون تطبيقا للقاعدة الثالثة من قواعد تحديد الرسم السابق الإشارة إليها ، ومن ثم يعتبر الجزء الرائد عن المبلغ المدفوع عن نفقة أدائها ضريبة مستترة أو مقنعة على النحو الذي رأينا عليه رأى أغلب علماء المالية العامة .

(ج) - مقارنة عامة بين الثمن العلم والرسم (بيان أوجه الانفاق ومواطن الاختلاف) :

من دراستنا السابقة لماهية الثمن العلم وماهية الرسم (بمساة التعريف بهما) نجد بنا أن نعرضها للمقارنة بينهما حتى نخلص الى ذاتية كل منهما لما لذلك من أهمية علمية وعملية في تحديد كم وكيف الإيرادات المتوقعة في المجالات التي يسرى فيها الثمن العلم والرسم . والواقع أن كلا من الثمن العلم والرسم يمثل إيرادا عاما تحصله الدولة وتعتمد عليه في تغطية النفقات العامة التي تقوم بها ، ولكن الفن المال في كل منهما يختلف عن الآخر . وقبل أن نوضح أوجه الخلاف بين الاثنين في هذا المجال يحسن أن نقف أولا على الأوجه التي تمثل نقط التقاء وتشابه بينهما :

١ - فيالنسبة لأوجه التشابه بين الثمن العلم والرسم ، فإن الرسم يتشابه مع الثمن العلم ، في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العلم في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية . كما يتشابهان أيضا في أن كلا منهما قد يكون مسلويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها ، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة الى فرض الرسم على هذا النحو هي ذاتها التي تدفعها الى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة انتاجها . ويتشابه الثمن العلم مع الرسم ، أخيرا ، في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة .

٢ - أما من مواطن الاختلاف بين الثمن العلم والرسم ، فإن الثمن العلم يختلف عن الرسم من جوانب متعددة فالثمن العلم يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية في الدولة ، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العلم الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل . وبعبارة

أخرى فإن الرسم يحصله مرفق عام كمقابل لخدمة خاصة يحصل عليها الفرد من خلال النشاط العام ، بينما في الثمن العام نجد الشخص القائم على تحصيله هو مشروع صناعى أو تجارى تديره الدولة على نحو مقابل لما يفعله الأفراد في المعتاد . ومن ناحية أخرى فإن الثمن العام يتحدد طبقاً لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية ، أو طبقاً لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالى للدولة . (مع مراعاة ما سبق أن أوردناه من تحفظ فيما يتعلق بتحديد الثمن العام عند مستوى معين من مستوى النفقة أو التكلفة بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية) . أما في الرسم فإنه يتحدد بناء على القانون أو القرار الإدارى أو اللائحة التى تصدر فى شأنه ، وبالتالى فإن السلطة العامة هى التى تستقل بتحديد قيمته (دون تدخل من جانب الأفراد) وتبين كافة الأحكام القانونية المتعلقة به^(٢٦) . وفضلاً عن هذا ، فإن الثمن العام يدفع اختياراً بواسطة المشتري السلعة التى ينتجها المشروع الصناعى أو يتجر فيها المشروع التجارى ولا تتمتع الدولة فى سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري (وذلك دون أن نبحت فى الأسباب الدافعة للمشتري على الشراء ، والتى قد تخفى بصورة أو بأخرى ، اضطراباً كما فى حالة السلع والخدمات الضرورية ذات الطلب غير المرن والتى تحتكر الدولة إنتاجها) ، بينما يدفع الرسم جبراً عن الأفراد (فى حالتى الإكراه القانونى والمعنوى) وتتمتع الدولة فى تحصيل مقابلة بحق امتياز على أموال المدين . وأخيراً ، وليس آخراً ، فإن أهمية الثمن العام آخذة فى التزايد وذلك نظراً لذبوع اتجاه حديث فى الدول المختلفة مؤداه ازدياد درجة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية وذلك عن طريق قيامها بدور المنتج ، بإنشاء كثير من المشروعات الصناعية والتجارية التى كانت من قبل وقفاً على النشاط الخاص للأفراد . أما الرسوم كمصدر للإيرادات العامة ، فقد رأينا من قبل كيف أن أهميتها على العكس من ذلك آخذة فى التناقص ، وذلك للأسباب التى سبق أن أشرنا إليها من قبل .

(١) وهذا القول بطل صحيحا ، حتى مع التسليم بأن الرسم يفرض عادة في مقابل خدمات عامة تؤديها مرافق وهيئات الدولة التقليدية ، دون أن يكون باعث الربح هو المحرك الأساسي لقيامها بما تختص به من نشاط .

(٢) راجع في دخل اللومين الأستاذ الدكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - ص ٩٢ . الأستاذ رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتب الثااا الأيرادات العامة ، ص ١٨ - ص ٢٥ ، الدكتور محمد عبد الله العري : سادىء علم المالية العامة والتشريع المال - الجزء الثالث ص ١٩ ص ٦٧ . وباللتصا الفرنسية والأجليزية ، أنظر :

M. Duverger : Finances publiques (pp. 83-88) ; Louis Trotabas et J.M. Cottert (op. cit. , pp. 194-197) ; Julien Laferrrière et Marcel Waline : Traité élémentaire de Science et de Législation financières (pp. 213-218) ; Antonio de Vitti de Marco: « First principles of public Finance » (pp. 7-77) -

(٣) ومما تجدر الإشارة اليه بالنسبة لما عليه الحال في مصر ، أنه منذ صدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ بتعديل المادة ٢/٩٧٠ من القانون المدلى أصبح لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عليها بالتضادم .

(٤) - وان اختلف بطبيعة الحال الوزن النسبى للدموم محل الاعتبار في الاقتصاديات الرأسمالية عن الاقتصاديات الرأسمالية وفقا للأسس الموحدة للإنتاج والتوزيع في دول كل منها .

(٥) هذه الأفضلية الواردة بالمتن تجدر تبريرها في اقتصاديات دول النظم الاشتراكي ، ليس بالاستناد الى الحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالى ولكن نزولا على ما تفرضه الطبيعة الخاصة للزراعة والتي حتمت الأخذ بحلول تختلف عن تلك المنتمة حبال الصناعة في التحول الاشتراكي . راجع في تفاصيل ذلك رسالتنا بالفرنسية :

« Le role de la coopération dans la socialisation de l'agriculture Egyptienne » Ch. II (pp. 81-126)

(٦) وينظم شئون المناجم في مصر القانون رقم ٨٦ الصادر في ١٤ مارس عام ١٩٥٦ والمعدل بقوانين لاحقة ، أما البترول فله نظام خاص .

(٧) مرجىء بحث كيفية تكون الثمن العلم (وخاصة في حالاتي المنافسة والاحتكار المال) للمبحث الثالث من الفصل الحال . وذلك حرصا على وحدة عرض الأفكار المتعلقة بتقدير المقابل القدى

للخدمات التي تؤديها الدولة ، خاصة وأنه كثيرا ما يحدث الخلط بين الثمن العام والرسم لاسباب معينة ، الامر الذي يستدعي المقابلة بينهما في محث مستقل نوحيا للايضاح .

(٨) هنا وقد جرت العادة على اعتبار دخل الدولة من هذا النوع من الاستغلال من قبيل الدومين المالى الخاص بها .

(٩) - وقد قيل في تبرير هذا القانون الاخير ان من شأنه أن يحفز الزراعة على زيادة جهودهم وهو الامر الذى قصد به نلاق النقص في الانتاج الزراعى والعمل على رفع المعدلات الانتاجية الخاصة به .

(١٠) - وترجع عدم مرونة الطلب على السلعة هنا الى ذبوع استهلاكها بين السكان بمختلف هئاتهم وذلك بحكم العادات الاجتماعية والشخصية التي يصعب في الكثير من الاحيان التمحور منها .

(١١) - وإن كان مثل هذا الفع أمر لا يقره الاسلام الحنيف وبالتالي فإنه يدخل في نطاق المهرمت .

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

(١٣) - راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمى مراد : مالية الدولة ، ص ١٢٩ - ١٣٦ ، الدكتور رفضت المهجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثانى ، ص ٢٩٦ - ٣٠٢ ، الدكتور أحمد جامع : سابق الاشارة اليه ، ص ٩٤ - ١٠٠ ، الدكتور محمد لبيب شقير : علم المالية العامة ، ص ٢٧١ - ٢٧٨ ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٤١ - ٤٣ ، الدكتور محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، ص ١٣٤ - ١٤٣ . وباللغتين الفرنسية والانجليزية ، أنظر :

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

(١٤) - وعموما ، فإن من الجبر أو الاكراه المقصود هنا انما يعنى الزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة انتفاعه بها ، ويستوى في هذا ان ينتفع بها التزاما بنص قانون أو رغبة في الحصول على هذه الخدمة لا اعتقاده في ضرورتها له .

- (١٥) - وبصفة عامة فإن الأثولة (أو مقابل التحسين) يوزع على المنتفعين بأحدى طرق ثلاث أساسية: أما على أساس مساحة العقار الذى يقع على الطريق الجديد، أو تبعاً لقيمة العقار، أو بالاسترشاد بالزيادة الرأسمالية التى طرأت على العقار نتيجة تنفيذ الأشغال العامة.
- (١٦) - ويمثل هذا الوضع ما عليه الحال فى مصر، إذ لم تستلزم الدساتير المصرية المتعاقبة لفرض الرسم صدور قانون به، بل اكتفت بأن يكون ذلك بناء على قانون وفى حدوده.
- (١٧) - اللهم إلا بالنسبة للهيئات العامة المحلية (أو الأقليمية) التى تعتمد على الرسوم إلى حد كبير فى تدير مواردها المالية.

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

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

Musgrave: The Theory of Public Finance op. cit. (pp. 42-49).

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

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

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

- (٢١) - من هذا رأى الاستاذ الدكتور زين العابدين ناصر، فى مؤلفه سابق الاشارة اليه (ص ١٤٠ - ١٤١).

- (٢٢) - لما يترتب على ذلك من مخاطر لسنا فى حاجة إلى الاطالة فى بيان مسلوئتها بالنسبة للمواطنين.

- (٢٣) - وخاصة لدى عدم وجود رقابة فعالة على النشاط الإنتاجى لهذه المشروعات، وهو الواقع الذى يصادفه على وجه الخصوص فى الكثير من الدول التى لا تزال فى مرحلة التحول الاشتراكى أو التنمية الاقتصادية، أو فى المرحلتين معاً بفرض إندماجهما عند توجيه الجهود الإنمائية فى إطارها.

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

- (٢٥) - والنسب المقصود هنا يحمل معنى التقارب وليس التساوى بالمفهوم الحسابى.

- (٢٦) - ومعنى ذلك، إن الثمن العام يفرض بقرار إدارى عادى من الجهة التى تتولى إدارة المشروع الصناعى أو التجارى، وتملك هذه الجهة تعديل هذا الثمن وفقاً لظروف السوق وتختلف الاعتبارات الأخرى، وذلك فى حين أن الرسم يفرض بقانون أو بناء على قانون بحسب الأحوال. بمراجعة هذه التفرقة، فإنه من المنصور أن يتحدد الثمن العام من حيث قيمته طبقاً لقوانين السوق وظروف العرض والطلب، أما قيمة الرسم فإنها تكون واحدة بالنسبة لسائر المواطنين.

الفصل الثاني

« ايرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب »

تستأثر الضرائب بالمقارنة مع غيرها من موارد مالية الدولة الحديثة باهتمامات الباحثين في علم المالية العامة ، وذلك لكثرة ما نثره من مسائل تستحق الدراسة الى الحد الذى جعل الاهتمامات التى انصبت عليها هذه الموضوعات محالا لمعرفة علمية وعملية واسعة النطاق تدخل في اطار العلم والفس الضريبيين اللذين تعتبر المقابلة بهما في هذا الصدد نوعا من التمييز بين المبادئ وبين تطبيقاتها ، أى بين النظرية والتطبيق .

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

وبقدر ما يعنى هذا من تأثير الضرائب في الأوضاع الاقتصادية ، فإن ذلك يدل في الوقت نفسه على أنها تتأثر ، غرضا وتنظيما وحصيلتها بهذه الأوضاع . والتقارير بما تقدم يعتبر اليوم من المسلمات اذا لوحظ أن النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادى المختلفة ، لا تمر دون أن تترك أثرا يحدد الهيكل الضريبي نفسه ، في خصائصه ومكوناته ، في مختلف البلدان^(١) .

وهكذا فإن دراسة الضرائب تتناول جوانب حية لموضوعات متعددة ومتشعبة يعنى الالمام بها جميعا لاكتمال الاحاطة بها في جوانبها المتعددة . غير أن هذا المسلك يجاوز بكثير الأفق المحدود للدراساتنا ، ولذلك فانا نقتصر هنا على دراسة بعض الموضوعات الجوهرية التى تساعدنا في التعرف على ماهية الضريبة كموارد سيادية والتنظيم الفنى للضرائب وأهم ما يصادفه من مشكلات وآثارها الاقتصادية الهامة في الاقتصاد القومى بصفة عامة .

أما ما عدا ذلك من تفاصيل تتصل بالنظرية الضريبية أو بتطبيقاتها المختلفة فانا نحيل من يرغب في الاستزادة منها الى المراجع المتخصصة والأكثر تفصيلا وذلك تجنبنا للاطالة ، ودعنا لخطر الاخلال حالة الاكثر من الموضوعات المطروحة مع توخى الاجاز في العرض . آنذاك ، فإن خطة بحثنا في الفصل الحالى تقتصر على ثلاثة مباحث أساسية تتناول فيها الموضوعات المختارة محلا للدراسة بترتيب الاشارة اليها على النحو التالى :

المبحث الاول

ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادى في ايرادات مالية الدول المعاصرة^(١)

بواجه هذا المبحث التعريف ببعض النقاط التي توصل لنا ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادى أصبح يتواءم مكان الصدرة بالنسبة لايرادات مالية الدولة العامة . هذه النقاط تتصل أساسا بتحديد المقصود بالضريبة وتمييزها عن الموارد التي قد تختلط بها ، والأساس الذي تستند اليه سلطة الدولة في فرضها وحمايتها والقواعد التي ينبغي النزول عند مقتضاياتها حتى ينجى النظام الضريبي موقفا لصالح الخزانة من جهة ، وصالح الأفراد من جهة أخرى . ولما كان من المعلوم أن الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالنظر الى أن الحدث الضريبي يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من نفس البيئة التي تنطبق فيها فلا عرو أن توطدت الصلات والوشائج بين الكيان الضريبي والهيكلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة ، الأمر الذي تجلت آثاره في خصائص النظم الضريبية المطبقة في مختلف الدول ، وهو ما يحسن أن نعلم به هذا المبحث لزيادة ابصاح ما يحويه من نقاط :

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

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

(ب) - التعريف بمهية الضريبة :

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

وأول هذه الخصائص أن الضريبة فريضة نقدية : فالأصل أن تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمثيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل ، بالنظر إلى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود ، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة ، وما دامت الفئات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود . ولم يكن الحال كذلك دائما ، إذ كان الأفراد ولا يزالون في النظم الاقتصادية البدائية يقومون بدفع الضرائب المفروضة عليهم بواسطة السلطات العامة في شكل عيني ، سواء بتقديم جزء من محصولاتهم إليها أو بالاستئصال أبهم محددة في خدمتها . وطبقا لأحكام الشريعة الإسلامية ، فإن الأراضي كانت تنقسم إلى فئتين ، الأراضي العشورية وكانت تدفع الخراج وهو ما يزيد قليلا عن العشر ، حيث كان يدفع إما نقدا أو عينا^{١٣} .

إلا أنه يتقدم المجتمع وارتقاء نظمه الاقتصادية ظهرت عيوب متعددة للضرائب التي تدفع عينا . فضلا عما تحمله الإدارة المالية من نفقات باهضة في نقل وحفظ المحصولات ، فإن دفع الضرائب عينا يخالف فكرة العدالة ، لأن الأفراد يلزمون بدفع النسبة من المحصول رغم ما قد يكون هناك من تفاوت في مراكزهم المالية فيما يتعلق بالتكاليف الحقيقية التي أنفقتها كل منهم لإنتاج محصوله . يضاف إلى هذا ، أنه من الصعب إدخال عناصر الشخصية وبالتالي فإن الأسلوب العيني لا يسمح بتحقيق مبدأ العدالة الضريبية وعلى كل حال فإن مجال تطبيق العينة في تحصيل الضريبة يكاد يكون مقصورا على الضرائب المفروضة على الانتاج الزراعي ، إذ أن طبيعة الكثير من الضرائب كتلك المفروضة على إيرادات القيم المنقولة أو على كسب العمل تأتي الطريقة العينية في تحصيلها^{١٤} .

وثانيا أن الضريبة تدفع جبرا (عنصر الاجبار القانوني) : ويعني هذا أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة ، وهي تتمتع في سبيل اقتضاها بامتياز على أموال المدين . والجبر أو الاكراه هنا قانوني لا معنوي ، بالنظر إلى أن قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الارادية للقاعدة القانونية التي تفرض على « المكلف » (الممول) النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها^{١٥} . ويبدو عنصر الجبر في الضريبة واضحا في استقلال الدولة ، (أو غيرها من الهيئات العامة المحلية) ، بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها وغير هذا من المسائل الفنية ، دون أن ترجع في ذلك إلى الأفراد المكلفين بدفعها . ولا يعنى عنصر الجبر في الضريبة جواز فرضها وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة ، بل على العكس ، يلزم أن تصدر الضريبة بقانون وليس بناء على قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وتلتزم الدولة بمراعاة أحكام

هذا القانون عند ربط وتحصيل الضريبة والا كان عملها غير مشروع بحق الأفراد التظلم
مه أمام الجهة القضائية أو الادارية المختصة . كذلك فان عصر الحبر المتقدم لا ينفي المبدأ
الدستورى القاضى بضرورة موافقة الشعب ممثلا في نوابه على فرض الضرائب وعدم امكان
فرضها بواسطة السلطة التنفيذية وحدها ، ودراسة التطور التاريخى لنظام الضرائب في
الكثير من الدول ، تشير الى الكفاح من أجل تقرير هذا المبدأ الدستورى الهام الذى نراه
اليوم ملونا في كافة دساتير دول العالم . بل أن هذا المبدأ يعد أحد المبادئ الدستورية
العامة التى يتعين مراعاتها حتى ولو لم يوجد نص دستورى مكتوب يقررها ، بالتطبيق
للقوة الازامية التى أصبحت للعرف الدستورى وخاصة في مجالات القانون العام^(٦) .

ونالكا أن الضريبة تدفع بصفة نهائية : ويقصد بهذه الخصيصة ، أن الفرد الذى يلتزم
بدفع الضريبة ، انما يدفعها للدولة بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها اليه بعد ذلك
وفي هذا تختلف الضريبة عن القرض العام الذى تلتزم الدولة برده الى المكتتبين في سنيته
وبدفع فوائد عن المبالغ المكتتب بها في أغلب الأحيان .

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

والخامسة والأخيرة أن حصيلة الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام : ذلك أن
الدولة لا تلتزم كما ذكرنا بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص الى المكلف بدفع الضريبة ، بل
أنها تحصل على حصيلة الضرائب بالإضافة الى غيرها من الإيرادات العامة من أجل القيام
بإستخدامها في مصارف الإنفاق العام الذى يترتب على القيام به من تحقيق منافع عامة
للمجتمع . وبالإضافة الى هذا ، فقد أصبحت الضريبة تستخدم في الآونة الراهة ، حيث
ترداد درجات التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة ، في تحقيق أغراض اقتصادية
واجتماعية مختلفة لا شك في نفعها العام^(٧) ، كحماية الصناعة الوطنية بتقرير بعض أنواع
من الضرائب الجمركية ، أو تشجيع الادخار والهد من الاستهلاك لتعبئة الفائض في

أحرص التنمية الاقتصادية ، وتقليل التفاوت في الدخول بين فئات المجتمع المختلفة (الضرائب التضامنية) ، وتعتبر هذه المعجزة بدورها مبدأ دستوريا قرره الثورات السياسية الكبرى ، ونص عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، ولم تعد في العصر الحديث حاجة الى النص صراحة على اتباع هذا المبدأ إذ أنه أصبح داخلا في عداد المبادئ الدستورية العامة التي يعين اتباعها بعض النظر عن وجود نص دستوري يقرها .

(٢) - التمييز بين الضريبة والرسم :

بعد أن وقفنا على الخصائص الجوهرية التي تشكل قوام التعريف بالضريبة وماهيتها ، فإنه يجدر بنا أن نميز هنا بين الضريبة والرسم بالنظر الى أن تعريف الأخير - والذي سبق أن أشرنا اليه - يتداخل مع الضريبة في بعض الخصائص التي قد تبحث على الخلط بينهما . وآية ذلك ، أن كلا من الضريبة والرسم يتفق مع الآخر في كونه فريضة نقدية تدفع بصفة نهائية للدولة ، التي تستقل بتحديد النظام القانوني له ، فتصدر أداة تشريعية لها الصفة الملزمة من أجل تحصيلها واستخدامها في تمويل النفقات العامة . كما أن الدولة تتمتع بالنسبة لكل منهما بامتياز على أموال المدين .

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

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

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

وثالثا فيما يتعلق بالهدف من المفريضة : تعرض الضريبة بقصد تحقيق أغراض مالية ، وأهداف اقتصادية واجتماعية ، أما الرسوم فالهدف من فرضها هو تحقيق الإيراد المالى للدولة من خلال النشاط العلمانى ، يؤدبه بعض الإدارات التى تفرض على خدماتها كلها أو بعضها رسوم .

ورابعا بالنسبة لأهمية كل منهما فى مالية الدول الحديثة : فبيما تزداد أهمية الضرائب فى مالية الدول الحديثة لاعتماد الدولة عليها فى أداء دورها الاقتصادى الآخذ فى التزايد واستنادا الى الزام الأفراد بالساهم حسب قدراتهم التكليفية فى تمويل أعباء النفقات العامة . نلاحظ عكس ذلك بالنسبة للرسوم حيث أشرنا من قبل الى أن أهمية الرسوم آخذة فى التناقص ، وبالتالي فإن حصيلة الدولة لا تكون لها إلا أهمية تكهيلية أو ثانوية كمورد مالى أو حاسب المورد الرئيسى الذى يتحقق عن طريق فرض الضرائب .

ورغم هذه الاختلافات الكبيرة بين الضريبة والرسوم وما يترتب على التفرقة بينهما من فوائد نظرية وعملية ، فانه كثيرا ما يحدث الخلط بينهما وذلك لأسباب متعددة ، أهمها وحدة طريقة تحصيل بعض الرسوم وبعض الضرائب العامة ، كما هى الحال فيما يتعلق بوضع طوابع الدمغة لتحصيل رسوم استخراج جوازات السفر وأيضا لتحصيل ضريبة الدمغة ، وأيضا ما تتعرض له الرسوم والضرائب لتطور تاريخى تتحول به بعض الرسوم الى ضرائب أو العكس . فرسوم التوثيق كانت فى بادىء الأمر متناسبة مع النفقات التى يتكلفتها مرفق التوثيق ومن ثم كانت رسما بالمعنى الضيق للكلمة لوجود هذا التناسب ، ولوجود خدمة خاصة يستفيد بها دافع هذه الرسوم . الا أنه حدث تطور أدى الى زيادة هذه الرسوم بزيادة كبيرة بحيث لم تعد تتناسب مع نفقة مرفق التوثيق ، ومن ثم لم تعد رسما بالمعهوم المتعارف عليه وأصبحت ضرائب حقيقية عبر مباشرة على تداول بعض الأموال . وأخيرا فان المشرع المالى نفسه كثيرا ما يساعد على الخلط بين الرسم والضريبة باطلاق لفظ الرسم على ضرائب بالمعنى الضيق للكلمة ، كما هو الحال بالنسبة الى « رسوم » الدمغة « ورسم » الأبلولة على التركات ، و « رسوم الانتاج » و « الرسوم الخمركية » . فهذه الأنواع المسماة برسوم هى فى الواقع ليست الا ضرائب بكل ما تحمله الضرائب من معان فنية متعارف عليها . هذا الخلط أصبح بشكل ظاهرة يؤسف لنتوعها فى الكثير من النظم الضريبية غير المتقدمة ، وعلى الأخص النظم الضريبية المصرية ، وهو ما يبنى العمل على تداركه تلافيا لما ينجم عنه من آثار ضارة بالمقدرة التكليفية للأفراد وللإقتصاد القومى فى مجموعه ، وذلك فى الحالات التى تفلت فيها سلطة الدولة من الرقابة - كليا أو جزئيا - فى حالة استمرار الخلط المشرع اليه .

(ب) أساس فرض الضريبة (المصدر الذى تستمد منه الدولة سلطتها و فرض وجباية الضرائب) :

نظرا لخطورة أبعاد الالتزام الضريبي ، فانه يثور السؤال لمعرفة الأساس القانونى يستند اليه حق الدولة و فرض الضرائب ، وهو الأمر الذى يعنى بيانه تحديد أساس التزام الأفراد بدفعها . و هذا الصدد يدلنا التاريخ المالى أنه قد سادت و القرنين الثامن عشر و التاسع عشر مجموعة من النظريات و تأسيس حق الدولة و فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة و العصر الحديث . فقد انتشرت و القرنين السابق ذكرهما نظريات ترد هذا الحق الى فكرة المنفعة التى تعود على دافع الضريبة من خدمات الدولة و الى العقد الضمنى الموجود بين الدولة و دافعى الضرائب ، بينما تسود و وقتنا الحاضر نظرية ترجع الضريبة الى فكرة التضامن الاجتماعى La Solidarité sociale (أو القومى) المنفرد بسيادة الدولة على سائر أفراد المجتمع .

ففيما يتعلق بالمجموعة الأولى من النظريات ، فإياها عرف تحت وصف نظريات المنفعة و العقد - التى تصدر أساسا عن فكرة الطابع التعاقدى للضريبة - يذهب مؤيدو هذه النظريات الى أن الفرد إنما يدفع الضريبة الى الدولة و مقابل المنفعة التى تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة ، وانه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة . و يؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة « بعقد ضمنى » ذى طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له^(١) .

وقد اختلف مشايخو هذا الاتجاه و طبيعة هذا العقد ، فاعتبره البعض كأدم سميت Adam Smith عقد بيع خدمات ، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات و صورة ضرائب . (وإن كان آدم سميت قد تصور أن سداد ثمن هذه الخدمات يتم وفق عقد ايجار يستأجر بمقتضاه المواطن ما تقدمه الدولة له من خدمات مقابل ما يدفعه من ضرائب) ، وصور البعض الآخر ، مثل تيير Thiers العقد الضمنى على أنه عقد شركة فالدولة شركة انتاج كبرى تتكون من شركاء ، لكل منهم عمل معين يقوم به و يتحمل فى سبيل هذا نفقات خاصة . الا أنه توجد الى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس ادارة هذه الشركة ، أى السلطة التنفيذية ، تعود منفعتها على جميع الشركاء ، و من ثم يتعين عليهم المساهمة و تمويلها ، و تتمثل هذه المساهمة فى الضرائب التى تفرضها الدولة عليهم . و أخيرا فقد تصور آخرون مثل Emile de Girard وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التى يتعرضون لها ، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين^(٢) .

وقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد ، فافت تلك التي واحبتها نظرية العقد الاجتماعي لروسو ، على أساس استحالة تنفيذها ، فترسده هذه الآراء من معاملات تقوم بين الدولة ومواطنيها من ناحية ، واستعداد فكرة معاملة ثمن التصحيحات الضريبية للمكلف بقيمة ما تقدمه الدولة من خدمات أخرى . فضلا عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطنين ليس من طبيعة الالتزامات التي يسببها العقد⁽¹⁾ . وبالرغم من أوجه النقد المتقدمة ، فإن نظرية المنفعة والعقد لا تخلو من فائدة ، إذ إنها وجهت الأذهان إلى ضرورة قيام الدولة بانفاق حصيلة الضرائب في توفير خدمات مختلفة يستفاد منها المواطنين والأفراد ، وقد أدخلت بواجبها نحوهم .

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

وتتميز هذه النظرية بتفسير استفادة بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم عدم قيامهم بدفع ضرائب أو بدفع مبالغ زهيدة كأفراد الطبقات محدودة الدخل ، وبالعكس عدم انتفاع بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم قيامهم بدفع ضرائب كالمواطنين المقيمين في الخارج . كما تتميز بتفسير تحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع أجيال سابقة عليها . وأخيرا فإن نظرية التضامن الاجتماعي تتميز بتقرير قاعدة الزام كل فرد بدفع مبلغ من الضرائب يتناسب مع مقدار طاقته المالية أو مقدرته التكاليفية ، لا بحسب مقدار انتفاعه بالخدمات العامة ، وتعتبر هذه القاعدة ، أهم قواعد العدالة الضريبية في العصر الحديث .

وقصارى القول في شأن تفسير المصدر الذي تستمد الدولة منه سلطتها في فرض وحماية الضرائب ، أن نظرية التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على مجموعة من الأفراد بينها وبينهم ، أما رابطة التبعية السياسية (الجنسية) ، أو رابطة اجتماعية (الإقامة أو المواطنة) ، أو رابطة اقتصادية (ممارسة نشاط اقتصادي أو التمتع بملكية أو ثروة تحقق

دخل معنى دخل اقلية الدولة) . هي التي أصبحت سائدة في وقتنا الراهن دون غيرها من النظريات . وهكذا فالالتصامم الذي يجب أن يقوم بين أعضاء الجماعة السياسية الواحدة التي تمثلها الدولة هو وحدة الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضرائب والذي يرجع اليه التزام الأفراد بدفعها .

(ج) القواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب (المقصود بها وأهميتها تعيينها وبيان مضمون هذه القواعد) :

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

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

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

١ فيما يتعلق بقاعدة العدالة (أو المساواة) : « Equality » فقد حضع مضمون هذه القاعدة في الواقع لتطور كبير تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر ، الا أن هذا لا ينفي أن الغاية التي يتعين أن يستهدفها النظام الضريبي في أي بلد هي تحقيق العدالة ، وذلك الى جانب ما تدعو اليها الحاجة من اعتبارات أخرى بطبيعة الحال . وفي هذا الشأن ، فقد ذهب علماء المالية العامة أول الأمر الى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبة الضريبة ، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاصة للضريبة (دخلاً أو نزوة) ، واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة .

وقد استند هؤلاء العلماء الى عدة حجج في تبرير الضريبة النسبية ، أهمها تحقيق المساواة في معاملة الجميع ، ومنع التحكم في فرض الضرائب بتغيير السعر الذي يطبق من شخص الى آخر أو فئة اجتماعية الى أخرى . الا أنه يلاحظ أن هذه الحجج كانت تصلح في أعقاب الثورة الفرنسية عندما وحد القائمون بها كيف كان النظام الضريبي في العهد الملكي ظلماً ومحققاً بالتعب سبب الاعفاءات الضريبية التي كان يمنحها للنلاء ولرجال الدين . أما في العصر الحديث فان الضريبة النسبية تعتبر عاجزة عن تحقيق العدالة المشودة ، ومن هنا اتجه علماء المالية العامة الى ترك فكرة النسبية الى فكرة أخرى ، هي تصاعدية الضريبة (على النحو الذي ستوضحه بالتفصيل عند تناول موضوع سعر الضريبة) رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية . وقد حظيت الضريبة التصاعدية بسند آخر في هذا العصر ، اذ وجدت فيها الدولة أداة فعالة لتحقيق التفاوت في توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة والأفراد في المجتمع . وتقضى العدالة هنا بأن تكون الضريبة عامة أي تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الأموال ، ومن ثم يكره الحديث عن العمومية الشخصية أن يلتزم كافة المواطنين في الدولة وكذلك المقيمين في حلجها (اذا وجدت لهم أملاك في الدولة) وكذلك كافة الأجانب القاطنين فيها بدفع الضرائب الى الدولة . أما العمومية المادية فتتصرف الى فرض الضريبة على كافة الأموال سواء كانت دخولا أم ثروات بلا إستثناء^(١٤) .

وتعقيفا للعدالة الاجتماعية أيضا فان التشريعات المالية في مختلف الدول تأخذ في الاعتبار عند تقرير الضريبة شخصية الممول ومركزه المالي وحالته الاجتماعية ، ولهذا اصطفت كثير من الضرائب بصفة شخصية ، وأصبح نطاق الضرائب التي لا تأخذ بالصفة الشخصية ، أي ما يطلق عليه الضرائب العبية *Impots réels* والتي لا تنظر الا الى المادة الخاضعة للضريبة ، مقصورا على الضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة^(١٥) . ومن عناصر الشخصية في الضريبة ، ما تلجأ اليه غالبية التشريعات الضريبية من التيسر في سعر الضريبة على دخل العمل عن سعر الضريبة على رأس المال ، مع جعل سعر الضريبة المختلط أو الناتج من امتزاج العمل ورأس المال كالأرباح الصناعية والتجارية وسطا بين هذين السعريين) ، أو إعفاء الدخول التي تقل عن حد معين ، يسمى الحد الأدنى اللازم للمعيشة *Minimum Vital d'existence* من تحمل الضريبة نظرا لضرورة احتفاظ الممول بهذا الدخل بأكمله لأشباع حاجاته الضرورية التي لا يجوز المساس بها .

وجملة القول فان القاعدة الضريبية يجب أن تتحرى بصفة عامة الاعتبارات الأساسية لفكرة العدالة وتحقيق المساواة بين الأفراد ومن أجل هذا فانه يلزم أن يستلها من النصوص التشريعية ما يضمن الحفاظ عليها في التطبيق ، ويضمن المواطنين في كل التزاماتهم الضريبية نحوها .

٢ - أما عن قاعدة اليقين والملاءمة في الدفع^(١١) ، فإنه يقصد بقاعدة اليقين Certainty أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا تحكم . ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يعرف الفرد المخاطب بالقاعدة الضريبية مدى التزامه بها على وجه التحديد وبصورة واضحة حتى تحدد موقفه المالي ، ويعرف مدى ما يلتزم به من ضرائب ، سواء من حيث أهميتها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها ، من تحديد اللوعاء الى بيان لكيفية الرط والتحصيل وغير هذا من المسائل الفنية الخاصة بالتنظيم الفني للضرائب والتي ستقف عليها في المبحث القادم . هذا وحتى يتحقق اليقين بمفهومه المتقدم ، فإنه يلزم لذلك تحقيق أمرين اثنين : أولهما ، أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء أو اللبس . وأثر هذه الناحية في وفرة الضريبة لا تحتاج الى كثير إيضاح ، ذلك أنه كلما كانت صياغة تشريع ما من التشريعات المشار إليها تشتمل على تأويلين مختلفين ، فإن المكلف يختار بطبيعة الحال التأويل الذي يفيد ، فيضر بحصيلة الضريبة . وفي حالة اضطرار للأخذ بتأويل الإدارة ، قضاء أو إدارة ، فإن هذا الاضطرار يترك أثرا سيئا في نفسه كان بالإمكان تعديبه بخصوص واضحة ، وقد يكون هذا الأثر سببا في حمله على التهرب في المستقبل من الضرائب . وثانيهما ، أن تجعل الدولة في متناول المكلفين جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من ضرائب وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات ، وذلك عن طريق النشر والإيضاح في الجريدة الرسمية أو بإحدى وسائل النشر الأخرى .

٣ - وبالنسبة لقاعدة الملاءمة في الدفع « Convenience of Payment » فإنها تقضى بوجود تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتواءم مع أحوال الممولين ونفسياتهم ، سواء من حيث اختيار وعامها وأسلوب تحديده ، أو من النواحي المرتبطة بكيفية الحماية وموعدها واجراءاتها . وبالطبع للقاعدة المالية فإن ميعاد تحصيل ضريبة ما يجب أن يكون في الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله الخاضع للضريبة . ومن البديهي أن التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف في هذا الصدد ، ينبغي ألا يُلحق مالية الدولة من ورائها الضرر (والذي يتمثل أساسا في تعرض الموارد العامة للانقاص في الحصيلة ، أو عدم الانتظام في التدفق بالمقابل لتطلبات الانفاق العام) .

٤ - وأخيرا فإن قاعدة الاقتصاد في التحصيل Economy in collection وهي على جانب كبير من الأهمية ، تعني أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق ومرورته ونجبتها للدخول في مناهات الاجراءات وصعوبات الروتين والتعقيدات

البيروقراطية مما يؤدي بدوره الى تحميل الادارة المالية لتفقات باهظة في سبيل تطبيق نظامها الضريبي وحصيل الضرائب المفروضة بقوانين الدولة . ومراعاة هذه القاعدة ، هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساس تعتمد عليه الدولة دون أن نسيح حرما كبيرا منه في سبيل الحصول عليه^(١٧) .

(د) العلاقة بين النظام الضريبي والميكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة . (أثر مستويات التقدم الطارئ على هذه الميكل في خصائص النظم الضريبية) :

هذه العلاقة لا يحتاج ايضاحها الى كثير عماء بالنظر الى ان « الحدث الضريبي » Fait fiscal على الصورة التي يبدو عليها من خلال نظام ضريبي معين ، يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تشكل من بعض النية التي أنتجت ، وبالتالي فإن النظم الضريبي يستمد خصائصه من الميكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المحيط به^(١٨) . والواقع انه اد نظريا ان مختلف احيال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لأمكننا أن نميز في شأنها بين ثلاث أنواع رئيسية تتفاعل مع الأوضاع السائدة في التكوينات الاجتماعية المعاصرة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة . وفيما يلي فإتنا نعرض لأهم ما يميز النظم الضريبية المطقة في مختلف هذه التكوينات من خصائص وذلك بترتيب الاشارة اليها .

١ فانظر لما عليه النظم الضريبي في الاقتصاديات الرأسمالية ، فانه من المعروف أن للضريبة مكانا ملحوظا في دول الصمام الرأسمالي حيث ترتبط فكرة الضريبة بفكرة الدولة التي يكون النشاط الاقتصادي فيها مستفلا عنها من ناحية امدأ ، ويقع في نطاق الملكية الخاصة (المصلحة للاقتصاد أو القطاع الخاص) كليا أو حريا . وبعض آخر فإن الحدث الضريبي يرتبط ها بذلك النظام الاقتصادي الذي تحدد فيه أثمان المنتجات والخدمات ، وبالتالي الدحول الفردية بكيفية عمل (أو ميكانيزم) السوق .

ففي النظم الرأسمالي التقليدي حيث عمت المناداة باطلاق حرية النشاط الاقتصادي ، كانت الضرائب تقوم بدور تقليدي كوسيلة ضرورية لضمان تمويل جهاز الدولة . ولما كان للضرائب من الآثار ما يحل بطفائية السوق ، فقد كان الاقتصاديون التقليديون يحرصون على حصر دور الضريبة في أضيق الحدود الممكنة . ومع تطور الرأسمالية الى رأسمالية مقيدة (تدخلية وموجهة) ، تطورت النظرية المالية ووجدت الضريبة معنى أوسع فأصبحت تستخدم في تنظيم وتوجيه مختلف قطاعات الاقتصاد القومي . فالى جانب العرض المال للضريبة ، وحدثت الدولة فيها أداة فعالة لتحقيق تدخلها وتوجيهها للحياة

الاقتصادية والاجتماعية . ولما كانت الضريبة تؤثر بالظروف السنوية التي ينعقد فيها كانت هناك علاقة ارتباط بين الكيان الضريبي والهيكل الذي يكتفه في صورة متعددة السابق الاشارة اليها . غير أنه يسمى أن نلاحظ في شأن الدولة الرأسمالية ، أنه ان هاتين المتشركتين في خاصية واحدة ، تتمثل في ارتكازها على النابغ الفردى والسائط المحض ، بصفة عامة على الملكية الفردية . الا أنه يوجد مع ذلك اختلاف في هذه الهياكل يعود أساسا الى اختلاف وتنوع النماذج الرأسمالية في التصيق . ومع هذا الوضع فإنه يقع على الدولة وهي بصدد التدخل غير المباشر عن طريق الضرائب ، أن تنصق في اعتبارها شكل الهيكل الاقتصادى بالنظر الى أنه بصعب من الناحية النظرية التفريق بين وجود نظام ضريبي واحد يخص الدول الرأسمالية .

غير أن غياب وحدة النظام الضريبي في هذه الدول لا حول دون امكانية تقسيمها لأغراض الدراسة الى مجموعات متجانسة بحسب مستوى التقدم الاقتصادى الذى وصلت اليه ، وذلك بقصد محاولة استخلاص الخصائص المميزة للنظم الضريبية المطبقة في كل مجموعة . وعلى هذا فإنه يمكننا أن نوزع الدول الراهمة الى مجموعتين أساسيتين ، حيث يغلب على المجموعة الأولى منها الضرائب المباشرة وخاصة الضرائب العامة على إيرادات كل من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ، والثانية ، تحتل فيها كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة نصيبين متقاربين أى انها ذات هيكل ضريبي مختلط .

فأما عن المجموعة الأولى من الدول ، وهي تضم دولاً مثل الولايات المتحدة الأمريكية والسويد وهولندا والمملكة المتحدة ، فإن الضرائب المباشرة تزيد حصيلتها في المعتاد عن نصف مجموع الحصيلة الضريبية فيها . ومن الملاحظ على دول هذه المجموعة ان الضرائب المباشرة فيها تشتمل عموماً على ضريبة عامة تسرى على جميع الدخول الحقيقية للأفراد بغض النظر عن مصدرها ، يحدد وعامها بناء على الإقرار الذى يقدمه المكلف والذى يراعى فيه المقدرة التكليفية الحقيقية له بجانب تصاعد أسطرها ، كما تضم عادة ضريبة نسبية على إيرادات الشركات تقل أهميتها عن الضريبة الأولى . أما الضرائب غير المباشرة فلها أهمية أقل بكثير من سابقتها ، وان كانت تتميز غالباً بطابع نوعي ، بحيث تصيب الفرد بصفة خاصة استهلاك السلع الكمية والترفيه ، وان كانت تفرض في بعض الدول المشار اليها ضريبة عامة على رقم الأعمال بقصد التوجيه الاقتصادى أكثر من المدف المال ، كالضريبة العامة على المشتريات « Purchase Tax » في المملكة المتحدة ، والضريبة العامة على المبيعات General Sales Tax في الولايات المتحدة الأمريكية .

وما من شك في أن ما تقدم من خصائص عن النظم الضريبية لهذه المجموعة من الدول يجد تفسيره في السمات التي تتميز بها الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة

هذه الظن . فغلبة الضرائب المباشرة على الدخل (ذات الأسطر التصاعدية) تنفق وارتفاع مستويات الدخول فيها ، كما وأن غالبية الدخول الموزعة يسهل الكشف عنها عن طريق الاستعلام من العير وبالتالي فإنه ليس من العسير على الإدارات المحلية مراقبة اقرارات الدخل والتحقق من صحة البيانات الواردة بها ، والمحد بالتبعية لذلك من حالات التهرب الضريبي . ومع هذا الوضع فإن العائنة المرحوة من الضرائب غير المباشرة و هذه الدول تصبح و مرة ثانية من الأهمية تدور الذي يمكن أن تقوم به الضرائب المباشرة على الدخل^(١١) .

أما بالنسبة للمجموعة الثانية من الدول الرأسمالية ، فإنها تتميز بهيكل ضريبي ذى طابع محتلط يعتمد على هتين متقاربتين و الأهمية من الضرائب التي تصيب كل من الدخل والاستهلاك . ويمثل ذلك ما عليه حال نظم الضريبة و غالبية دول أوروبا الغربية كفرنسا وبلجيكا وإيطاليا . ففي هذه المجموعة من الدول تحتل الضرائب غير المباشرة مكانة لا تقل و أهميتها عن الضرائب المباشرة ، ان لم نزد عنها في بعض الأحيان ، وذلك بخلاف ما عليه الحال و دول المجموعة السابقة ، وان تباينت القواعد الفنية المتبعة في تنظيم هذه الضرائب ، من ضريبة موحدة على القيمة المضافة في فرنسا ، الى ضرائب متعددة على مراحل الانتاج و إيطاليا ورسوم انتاج و ضرائب جمركية على عدد كبير من المنتجات في بلجيكا . ووجد ما تقدم تربيته مما هو ملاحظ من التفاء الهياكل الاقتصادية والاحتاجة لهذه الدول بصفة عامة في عدد من الخصائص المتقاربة . فالقطاع الزراعي ما زال محتفظا بأهمية اقتصادية كبيرة ، وان كان يتميز عن القطاعات المماثلة في الدول المتخللة بارتفاع مستوى انتاجيته نتيجة توافر مقومات الخبرة ومعدات الانتاج الآلية الحديثة له ولى أنه يوجه الى السوق . أما القطاع الصناعي فيتميز بأنه أقل تركيزا من دول المجموعة الأولى . وذلك لانتشار المشروعات الانتاجية الصغيرة (الفردية والحرفية والعائلية) بالمقارنة مع الاعداد المتوافرة من المشروعات الكبيرة . (وان كان ينبغي أن نشير هنا الى أن أغلب الانتاج يتحقق من الناحية الفعلية في هذه الأخيرة) .

وكتيجة لما تقدم يقل اعتماد هذه الدول على الضرائب العلة التصاعدية على الدخل التي لا تعتبر بحدسها أساسيا في هياكلها الضريبية كما هو الحال في دول المجموعة السابقة عليها وذلك للانخفاض النسبي لمستوى الدخول فيها بصفة عامة ، ولصعوبة الوقوف على الحجم الحقيقي لكثير من الدخول الزراعية وأرباح المشروعات الفردية والحرفية والعائلية التي يتشظى التهرب الضريبي بينها لصعوبة إحكام الرقابة على اقرارات المكلفين . وعلى هذا الأساس فقد ازداد اعتماد هذه الدول على الضرائب غير المباشرة على الانفاق ، نتيجة لإرتفاع المستوى العام للاستهلاك فيها وذلك بسبب دوران أغلب الدخول الفردية حول

متوسط الدخل الأمر الذى يرتفع معه الميل الحدى للاستهلاك عما هو عليه الحال في المجموعة الأولى من الدول .

٢ - أما بالنسبة لما عليه حال النظام الضريبي في الدول الاشتراكية^(١٠) ، فإن الدولة حيث تمتلك كل وسائل الانتاج (أو أغلبها) وتولى بنفسها القيام بالعملية الانتاجية فضلا عن تحديد أثمان المنتجات ، فإنه يمكن أن يقال بوجه عام أنه لا تنور للصرية أية مشكلة في هذا النظام . فيكفى أن تبيع الدولة السلع والخدمات المنتجة بسعر يفوق نفقة الانتاج بحيث يغطى الفرق بين سعر البيع ونفقة الانتاج لتغطية نفقات جهاز الدولة وتمويل الاستثمارات الجديدة ، وبالتالي تكون الدولة في عى عن فرض الضرائب . فالدولة هي المالكة لكل العروة وهي التى تقوم بنفسها بتوزيع الناتج القومى على نحو يتفق وسياستها الاقتصادية والاجتماعية ومع هذا الوضع تعتبر دخول الأفراد بمثابة نفقات عامة ، وكل نفقات الأفراد بمثابة إيرادات عامة ومن ثم لا تنور مشكلة الصرية ، وهو ما عر عنه البعض ، بأن قدرة الدولة على تحديد الأسعار تحل محل قدرتها على فرض الضرائب والرسوم المختلفة في الدول الرأسمالية ، اذ يسمح الفرق بين تكلفة الانتاج وسعر البيع (فائض القيمة) بتمويل كل النفقات العامة والاستثمارات الجديدة وذلك الى جانب استخدام هذه القدرة كأداة للتدخل والتوجيه الاقتصادى والاجتماعى ، أى أنه يمكن لسياسة الأسعار في الدول الاشتراكية أن تهض بنفس دور السياسة الضريبية في الدول الرأسمالية . ومحمياً مع هذا القول فإنه قد ينظر الى احتفاظ الدول الاشتراكية بالضرائب على أنه أمر غير منطقي من الناحية النظرية ، فهى ليست بحاجة للضرائب كوسيلة لتمويل متطلبات نفقاتها العامة ، كما انها تملك من أدوات التأثير المباشر ما يعينها عن التأثير غير المباشر بواسطة الضرائب ، فهى تملك معظم أدوات الانتاج ويتحقق الجزء الأكبر من الانتاج (ان لم يكن كله) في نطاق مشروعاتها ، كما ان الانتاج والتوزيع يسمران فيها على أسس مخططة .

غير أن الوجهة المتقدمة من النظر لا تتشئ مع الواقع الذى توجد عليه الدول الاشتراكية بدليل أن الضرائب في هذه الدول لا تزال قائمة بالفعل ، وتقوم بدور ، وان اختلفت مهامه عن الدور الذى تقوم به الضرائب في الدول الرأسمالية ، فهو على كل حال لا يقل عنه أهمية . وترجع ضرورة احتفاظ هذه الدول (ولو جزئيا) بالضرائب الى عدة أسباب جوهرية . ومن أهم هذه الأسباب^(١١) .

أولا - ان القطاع الخاص لم يقض عليه في اقتصادات الدول الاشتراكية ، بل لا يزال له وجود في معظمها ان لم يكن كلها . وليس أبلغ في الدلالة على هذا ، من أن الاقتصاد

سوفيتى الذى يعتبر من أكبر هذه الاقتصاديات سبعا الى التطبيق الاشتراكى حد به قطاعا تعاونيا " Secteur Coopératif " وقطاعا خاصا و مجال الحرف التى تقوم على أداء خدمات الشخصية (كصالونات الحلاقة ومحلات تصليح الأحذية) ، وى القطاع الزراعى مثل السماح لمزارعى " الكلكوز Kolkhoz " بالبيع المباشر فى الأسواق للمحاصيل التى يتقرر لهم الحظ فى زراعتها و أجزاء من الأرض الزراعية التى يتولون زراعتها بأنفسهم . وعلى ذلك فإن الضريبة يمكن أن تؤدى دورا فى مواجهة تلك القطاعات غير العامة بشابه دورها الذى تقوم به فى ظل الاقتصاد الرأسمالى . فىمكن أن تكون أداة لتشجيع بعض أوجه النشاط ، ومضابطة وإعاقبة البعض الآخر ، كما يمكن أن تستخدم للحد من الدخول المتولدة خارج القطاع العام ، أو لتجنب حدوث التضخم وذلك وفقا للسياسة العامة للدولة .

وثانيا - فإن اعتماد الدولة على سياسة الأثمان كمصدر وحيد لكل ما تحتاجه من أموال لتمويل النفقات والاستثمارات العامة وبصورة تغنيها عن استخدام الضرائب أمر له خطورته . فى هذه الحالة تكون الدولة مضطرة الى رفع الأثمان بنسبة كبيرة ، وهو ما يحدث أثرا سيئا فى نفوس المواطنين وتزداد خطورة هذا الاجراء بالفقر الذى لا تستطيع فيه الدولة الانمزال عن بقية أجزاء الاقتصاد العالمى ، فمن ناحية سيعمد المواطنون الى مقارنة الأثمان التى يدفعونها فى ظل هذه السياسة بما كانوا يدفعونه من قبل وسيطربون أيضا مستوى الأسعار لديهم مع مستواها فى الاقتصاديات الرأسمالية الأخرى . ومن ناحية أخرى فإن قيام التبادل التجارى بين الدول الاشتراكية وغيرها من الدول التى قد تكون رأسمالية ، يدفع الأولى الى تصدير منتجاتها بشحن التكلفة ، الأمر الذى يبدو (فى حالة انتاج سياسة الأثمان) بمثابة اعانة على الصادرات ، مما قد يدفع الدولة المستوردة الى مقابلتها بفرض ضريبة تعويض على هذه المنتجات مما يعوق حركة المبادلات التجارية بدرجة كبيرة بخلاف الحال فيما لو اتبعت الدول الراهنة سياسة ضريبية مناسبة كالأخذ بالضريبة على رقم الأعمال مثلا . ومن هنا تتضح الأهمية العملية من الاحتفاظ بالضرائب وتعهد الأثمان عند مستوى منخفض نسبيا بدلا من الاعتماد الكامل على سياسة الأثمان .

وثالثا - فإن اتجاه الاقتصاديات الاشتراكية نحو التخفيف من المركزية الاقتصادية^(٢٢) ، واعطاء الوحدات الانتاجية فيها قدرا ملحوظا من الاستقلال ونوعا من الحرية فى تعهد الأثمان ، قد أوجد الدولة فى ظروف جديدة تحتاج فيها الى أداة تمكنها من رقابة هذه الوحدات فى ممارستها للسلطات الممنوحة لها وفى تنفيذها للالتزامات المتكاثرة بانجازها فى اطار الخطة القومية للدولة ، وبالتالي تزداد أهمية الضرائب كلما ازداد الواسع فى تطبيق اللامركزية الاقتصادية^(٢٣) .

رابعاً فان الدول الاشتراكية (وهى تبحث عن حوافر مواطنيها) تجد في دفع أحور عالية ولو من الناحية الاسمية ، ثم خصم نسبة منها في صورة ضرائب إعتاد المواطنين على دفعها في الأوضاع السابقة على التحول الاشتراكي يعتبر حافرا له أثره في نفوسهم (وهو ما يؤثر على قوة العمل لديهم) بدلا من توزيع أحور منخفضة خالصة الضريبة ، خاصة اذا أدخلنا في الاعتبار الجهاز والتنظيم الضريبي القائمين من قبل مما لا يضيف أى عبء جديد على الدولة ، وبالتالي فانه يفضل الاستفادة مما هو قائم بدلا من هدمه .

خامساً - فإن تحقيق التوازن بين التدفق النقدي الحقيقي بعد أمرا على جانب كبير من الأهمية . ذلك أنه مهما أحكمت الدولة الاشتراكية وضع خططها القومية ، فانه قد يطرأ عليها أثناء تنفيذها من الأمور التي يلزم لمعالجتها الاستعانة بالضرائب . فاذا لاحظنا ما يؤدي اليه التحول الاشتراكي من ارتفاع مستوى دخول الطبقات محدودة الدخل وما يؤدي اليه ذلك من اقبال أفراد هذه الطبقات على « أسواق » السلع الاستهلاكية في نفس الوقت الذي لا يكون بمقدور الدولة زيادة المعروض منها بنفس النسبة لعدم قصر اهتمامها على الصناعات الاستهلاكية ، إذ تُمنى في ذات الوقت (وبدرجة أكبر في المعتاد) بالصناعات الانتاجية وعلى الأخص الصناعات الثقيلة والأساسية^(٢٤) . ومن هنا فان الضرائب يمكن أن تلعب دورا هاما في الحلولة دون حدوث تصخم نقدي بالسبب لأسواق السلع الاستهلاكية وذلك من خلال استخدامها كأداة لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات الحقيقية أو العينية ، وهو الأمر الذي يعتبر من أهم وظائف الضرائب في الدول الاشتراكية ، ولتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبأخذ الاسباب المتقدمة في الاعتبار فانه يمكن التقرير بأن لدى الدول الاشتراكية من المبررات العملية ما جعلها تحتفظ بالضرائب ، وان كان هذا ينبغي ألا يجعلنا على الاعتقاد بأن الاحتفاظ بالضرائب في هذه الدول يظل بنفس مضمونها وطبيعتها وهيكليها القائم في الدول الرأسمالية . فسيطرة الدولة على العمليات المتعلقة بالانتاج والتوزيع يجعل الضريبة تأتي في مرتبة تالية لطرق الرقابة المباشرة . (وان كان هذا لا يعنى انقراض دورها من ناحية توجيهها للانتاج والتوزيع) . ومن جهة أخرى فقد كان لملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية الاقطاع من أرباح القطاع العام ، وكون معظم الدخول الموزعة دخول عمل ، أثره في طبيعة ومضمون وهيكلي الضرائب في الدول الاشتراكية ، وقد وضع هذا الأمر في التقليل من أهمية الضرائب المفروضة على الدخول الفردية والنشاط الخاص من ناحية الحصيلة ، وزاد من أهميتها بالنسبة للاقطاع من أرباح القطاع العام وجعل النظام الضريبي في الدول الاشتراكية يتميز بخصائص معينة^(٢٥) .

وأول هذه الخصائص ، ان هذا النظام يتميز باعتاده في الجانب الأكبر من على الضرائب غير المباشرة ، إذ تتنازل الى حد كبير نسبة الضرائب المباشرة ويرجع هذا الى طبيعة سير المهار الاقتصادي ومنطق تركيب هيكله . فظنرا للملكية الدولة لوسائل الانتاج وزيادة أهمية النسب المستقطعة من أرباح القطاع العام وكون معظم الدخول دخول عمل ، أصبح لا ينتظر أن يكون لضريبة عامة على الإيراد في الدول الاشتراكية نفس الأهمية التي لها في الدول الرأسمالية المتقدمة في الوقت الذي تعطى فيه الضرائب على الاستهلاك في اقتصاد اشتراكي ذات النتيجة تقريبا التي تعطىها فيما لو طبقت في اقتصاد رأسمالي على نفس المستوى من النمو الاقتصادي والاجتماعي . كما أن للضرائب على الاستهلاك (كما هو معلوم) أثرها في الحد من الاستهلاك وهو أمر مرغوب فيه في الاقتصاديات الاشتراكية حيث يُسعى لتصنيع سريع يعتمد أساسا على الصناعات الثقيلة مما يحتاج لاستثمارات ضخمة من ناحية ، ولضغط الاستهلاك لإنصراف الدولة عن التوسع في صناعات السلع الاستهلاكية من ناحية أخرى . وبذلك تفقد الضرائب على دخول الممولين الأفراد الكثير من الأهمية التي لها في الدول الرأسمالية فيما يتعلق تمويل الميزانية العامة ، وإن أقيمت عليها الدولة الاشتراكية فإن ذلك لبلوغ أهداف أخرى ، أهمها تفويب الفوارق بين الطبقات ، والضغط على بعض الفئات لحملها على الانتظام في مجرى التحول الاشتراكي .

والخصيصة الثانية ، فإنه كنتيجة لما تقدم ، فإن الجزء المقطوع كضريبة تمثل نسبة بسيطة من الموارد العامة في الدول الاشتراكية وذلك عكس ما عليه الحال في الدول الرأسمالية بعض المستوى من النمو الاقتصادي . فضلا عن هذا فإنه غالبا ما تحتل فكرة الموارد العامة معكزة الحماية ، إذ ان أي بيع لمنتجات وخدمات في الدول محل البحث ، يميل الى أن يكون جناية عامة .

وثالث الخصائص التي يتميز بها النظام الضريبي الاشتراكي ، أنه وإن كانت الضرائب تمارس في الاقتصاديات الاشتراكية معظم المهام التي تقوم بها في الاقتصاديات الرأسمالية ، فإنها تعد في هذه الاقتصاديات أداة للتوجيه الاقتصادي أكثر منها أداة للتمويل بالنظر الى أن معظم إيرادات الدولة يستمد من قيامها بمعظم نواحي النشاط الفردي في الاقتصاد القومي ، أكثر مما تستمد من الضرائب المباشرة على دخول الأفراد .

٣ - وأخيرا ، فإنه يتعلق بالنظام الضريبي السائد في الدول المتخلفة ، فإن هذه الدولة تتباين تباينا كبيرا في العناصر التي تشكل هيكلها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، الأمر الذي يؤدي الى تعدد كبير في صور الهياكل الضريبية التي توجد فيها الى

الحمد الذي يصعب معه جمعها في مجموعة واحدة واستخلاص أهم الخصائص التي يبغي أن تسود النظام الضريبي فيها . وبالرغم من الصعوبة المتقدمة ، فإنه يمكن مع ذلك تقسيم الدول المتخلفة بصفة عامة الى مجموعتين أساسيتين حسب ما تمثله التجارة الخارجية من أهمية و كل منهما ، أى بالنسبة لوجبة الصادرات المؤلمة لكل مجموعة . وعلى هذا الأساس فإننا نستطيع أن ندخل في المجموعة الأولى الدول التي تختل تصدير المواد الأولية والغذائية فيها مكان الصادرات ، وان يدرج في المجموعة الثانية الدول التي لا تعتمد اعتمادا كبيرا في الصادرات على تصدير هذه المواد . وقبل ان نقف على الخصائص المميزة لهاتين المجموعتين ، فإننا نود أن نشير هنا الى حقيقتين تبيوان كقاسم مشترك تشترك في شقيه سائر الدول المتخلفة^(١٦) .

هاتان الحقيقتان هما ضعف الحصيلة الضريبية (وخاصة حصيلة الضرائب على الدخل) في هذه الدول ، وغلبة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة لتبته ما يلزم من موارد مالية لازمة للاتفاق العام فيها . ويكاد ذلك أن ضعف الحصيلة الضريبية ، وهو ما يسيء عنه انخفاض معدل الاستقطاع الضريبي ، يعتبر أمرا يبرره ما هو ملاحظ من أن حجم هذا الاستقطاع يتناسب تناسبا طرديا في المعتاد ومستوى التقدم الاقتصادي في الدولة . ففي الوقت الذي يصل فيه المعدل السابق في الدولة المتقدمة اقتصاديا الى حوالي ٣٧٪ من الانتاج القومي الاجمالي نجدته ينخفض في الدول المتخلفة الى ما يقرب من ٨٪ منه نظرا لما تفرضه المشاكل الاقتصادية الخاصة بهذه الدول من حدود على هياكلها الضريبية

ويفسر الوضع المتقدم بعدة أسباب يأخذ في مقدمتها انخفاض متوسط الدخل لعالية سكان الدول المتخلفة انخفاضاً يمنع أى زيادة في العبء الضريبي المباشر لما قد يتمخص عنه من المماس بالحد الأدنى الضروري للارزم لمعيشتهم . وهنا نجد في الواقع ابعادا لقانون « انجل Engel » حول مرونة الانفاق تبعا لمستوى الدخل . فكلما انخفض الدخل في دولة ما ، كلما تعذر تخصيص جزء منه للاتفاق على اشباع الحاجات العامة . كذلك فإن توزيع العبء الضريبي يحمل من الصغر اخضاع عدد كبير من المكلفين للضرائب المباشرة ، وخاصة في القطاع الزراعي (وهو لا يزال يمثل النشاط الاقتصادي الغالب والأساسي المميز لاقتصاديات معظم الدول المتخلفة) الذي تحول طبيعة النشاط الانتاجي فيه دون تزويد الدولة بالأسس اللازمة لاختضاع الدخول الزراعية الحقيقية للضرائب ، مما يترتب عليه الاقلال من أهمية الضرائب المباشرة بصفة عامة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، والضرائب على الدخل بصفة خاصة .

هنا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن انخفاض مستوى الدخول في نفس الوقت الذي يوجد فيه عدد قليل (أو ضئيل) من الدخول المرتفعة ، يصر فرصة انطباق الضريبة

التصاعدية على الدخل في الفئات الاجتماعية المتمثلة في هذا العدد القليل . وأخيراً فالتنازح
أن المقتضيات الفنية والإدارية اللازمة لتطبيق نظام ضريبي على الدخل في الدول المتخلفة
تفوق إمكانيات هذه الدول . ويبدو هذا جلياً في حالة المشروعات والمنشآت التي تستلزم
القيام بعمل حسابات منتظمة خاصة بها .

وبناء على كل ما تقدم وكنتيجه له ، تزداد في الدول المتخلفة أهمية الضرائب غير
المباشرة ، إلى الحد الذي أصبحت معه تكون المورد الأساسي لتزويد الخزينة العامة
بالأموال اللازمة للإنفاق ، وهو ما يدعوننا لأن نتوقف هنا هنيهة لنقف في إنجاز على
العوامل المسببة لهذه النتيجة . ومن أهم العوامل التي تذكر في هذا الصدد :

أولاً - انخفاض مستوى دخول غالبية السكان عن حد الإعفاء المقرر بالنسبة
للضرائب المباشرة ، مما يؤدي إلى انحصار نطاق سريان هذه الضرائب في حدود ضيقة
وبالتالي قلة حصيلتها . وذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة ، التي تتميز بطابعها
العيني *Aspect Réel* الذي يسمح بالتوسع في فرضها بصرف النظر عن مستويات
الدخول .

ثانياً - الثبات النسبي لحصيلة الضرائب غير المباشرة في مواجهة التقلبات الاقتصادية
وذلك لارتباط هذا النوع من الضرائب بمحجم أوعيتها الضريبية ، سواء أكانت على الإنتاج
أو الاستهلاك ، أو التصدير أو الاستيراد ، إذ لا تسجل هذه الضرائب ، وهي مفروضة على
التدفقات العينية *Flux réel* سوى المتغيرات الكمية ، وذلك بخلاف الضرائب المباشرة التي
ترتبط أساساً بقيمة أوعيتها من الدخول النقدية التي تتأثر بصورة كبيرة (أسوأ بغيرها من
التدفقات النقدية *Flux monétaire*) بتطور الوحدات الاقتصادية . فهي لا تسجل
التغيرات التي تطرأ على الواح الكمية فحسب ، بل والواحي الكيفية أيضاً (الأثمان) .

ثالثاً - ذبوع ظاهرة الاستهلاك الذاتي « *Auto-Consumption* » أو المباشر (وعلى
الأخص في القطاع الزراعي) بشكل يصعب معه تقدير الدخول في كثير من الأحيان
وتتبعها بقصد إخضاعها للضرائب المباشرة . ولهذا تلجأ الدول المتخلفة ، في الأحوال التي
يصعب التوسع في فرض الضرائب على الاستهلاك إلى الاعتماد أساساً على الضرائب
الحركية التي ينضم لها أساساً قطاع التجارة الخارجية على عناصر يسهل على الدولة
تحديدها وإحكام الرقابة عليها .

رابعاً - عدم توافر الأجهزة الضريبية والتنظيمية المرتفعة الكفاءة اللازمة لتطبيق أحكام
قوانين الضرائب المباشرة ، سواء من ناحية حصر الممولين ، وتقدير وتخصيل ما يستحق
عليهم من فرائض .

خاصا : انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى ممولى الضرائب غير المباشرة فى هذه الدول وذلك نظرا لعدم تقبلهم (و معظم الأحوال) ما يتطلبه فرضها من اجراءات ادارية وتنظيمية على قدر كبير من التعقيد (لتعشى مساوىء البيروقراطية والروتين) أو لعدم تقديرهم الكامل لأهمية واتساحية الامااق العام الذى يقتضى من حاسم تأييده ومساندته بتوفير الموارد الضريبية الكافية لتمويله .

سادسا - وأخيرا (وليس آخرا بطبيعة الحال) ما يحدثه العود الطبقى والسياسى لأصحاب العروات الضخمة والدحول المرتفعة (سواء من المواطنين أو من الأحاب المسيطرين على الاستثمارات المنتشرة فى العديد من الدول المتخلفة والذين يقفون عادة موقف المعارضة من أية محاولة لفرض صرائب مباشرة) من آثار تتجلى فى عرقلة تطبيق أحكام ما قد يصدر من قوانين منظمة ها .

ولعل أبرز الأمثلة الصارحة فى الدلالة على ذلك ما بسنا به التاريخ المالى لمصر . فقد حالت الامتيازات الأجنبية فى فترة الاحتلال البريطانى دون احصاع الدول صاحبة الامتيازات لما يمكن أن تفرضه مصر من صرائب مباشرة فاضطرت الدولة الى الاتصاار على فرض الضرائب غير المباشرة (فيما عدا ضريبتى الأيطان والمباق) لمراعاة المساواة بين الوطنيين والأحاب . وبمجرد الغاء هذه الامتيازات بموجب اتفاق مونترو فى ٨ مايو ١٩٣٧ (والذى أقرته مصر فى ٢٤ يوليو فى نفس العام بمقتضى القانون رقم ٤٨) توالى اصدار القوانين المنظمة للضرائب المباشرة وأوها القانون الشهر رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ . أما عن مظاهر الفوذ الاجتماعى والطبقى فى الأوضاع الداخلى للدول المتخلفة ، فهى كثيرة ومعقدة (وقد تكون تاريخية أو معاصرة) ، وترك للقارىء استظهارها من الواقع الخاص بكل دولة تكون محلا للدراسة . فالنظام الضريبي فى دولة من الدول لا يعنى أن يكون فى التحليل النهائى للأمر ، الأ ثمرة مختلف الظروف البيية القائمة : الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبوقوفنا على مضمون التخصيصتين السابقتين والعوامل المنتجة لهما فى مختلف الدول المتخلفة نتابع الآن الحديث عن المجموعتين اللتين تتوزع هذه الدول فيما بينها بقصد استخلاص ما يسودها من خصائص عامة مؤثرة فى نظمها الضريبية ، بتأثر بمحصلتها النهائية الفن الضريبي المطبق فى هذه النظم .

فكما أسلفنا القول تضم المجموعة الأولى الدول المتخلفة التى تعتمد فى اقتصادياتها القومية اعتادا كليا على الصادرات . وتتميز دول هذه المجموعة بعدد من الخصائص بالنظر

لاعتقاد أغلب مواردها على تحاربها الخارجية قفى الدول التى من هذا القبيل ، يلاحظ على الاقتصاد الخلى ضالة اتاحتة و الوقت الذى تبلغ فيه انتاجتة استغلال الموارد الطيعة فيها الحد الأقصى .

وبعنى هذا أن قطاع تصدير المواد الأولية والغذائية يحتل و هذه الدول مكان الصدارة و هيكلها الاقتصادى ، ولذلك يعتبر المصدر الرئيسى لدخلها القومى . ولما كان هذا القطاع من النشاط الاقتصادى يتميز باتباعه للأساليب الفنية الحديثة للانتاج التى تؤدى الى ارتفاع مستوى انتاجتة ، فانه يشكل مجالا هاما من مجالات الاستقطاع الضريبى الذى تغدو معه الضرائب الجمركية وغيرها من الرسوم والأنوات المفروضة على القطاع الخارجى و مثل هذه الدول المصدر الرئيسى للموارد العامة .

ومن مزايا النظم الضريبى بخصائصه السائلة و هذه المجموعة من الدول ، أنه يؤدى الى تحميل المستوردين بجزء هام من العبء الضريبى بما يسمح بتخفيض نصيب المواطنين من هذا العبء وذلك بجانب ما تتميز به الضرائب الجمركية وغيرها من الفرائض المستحقة على الصلحرات من انتاجية مرتفعة - دون حاجة الى وجود جهاز ضريبى على مستوى مرتفع من الكفاءة - تؤدى الى امداد الدولة بمصلحة لا بأس بها تكفى تمويل الجباب الأكبر من نفقاتها . الآ أنه مع ذلك ، لا يمكن اغفال ما ينطوى عليه الاعتقاد على هذه الضرائب من عيوب ، اذ تحمل الموارد العامة عرضة للتقلبات التى تطرأ على حجم الطلب العالمى على المواد والسلع المصدرة ، ولتلى تبرز آثاره الضارة على الاقتصاد القومى للدولة و حالة اعتمادها على تصدير محصول واحد ، الأمر الذى يزيد من تبيعة الدولة المصدرة للمواد الأولية للدول الصناعية المتقدمة اقتصاديا .

أما بالنسبة للمجموعة الثانية من الدول المتخلفة التى لا تعتمد على تصدير المواد الأولية ، فان النظم الضريبى فيها يتميز بمحصيلتين أساسيتين : الأولى ، أن الجزء الغالب من المحصلة الضريبية لهذه الدول يأتى أساسا من الضرائب المباشرة على الاستهلاك التى تتخذ طابعا نوعيا (بعكس الطابع العلم الذى تتصف به مثلا الضريبة على رقم الأعمال الموجودة فى الدول المتقدمة) نظرا لصعوبة تطبيق الضرائب العامة فيها بصفة عامة ، لما تتطلبه من تنظيم محاسنى محكم ورقابة ادارية قوية . ويرجع هذا الى الواقع الى صعوبة تعميم ضريبة عامة على الاستهلاك ، لأن هيكل الاستهلاك نفسه فى حالة هذه الدول نمجه غير متناسق ومعظم سلعه مستوردة من الخارج ، فضلا عن أهمية القطاع الزراعى الذى تنتشر فيه ظاهرة الاستهلاك اللدائق الذى يصعب الوصول اليه عن طريق فرض ضريبة عامة على الاستهلاك^(٢٧)

والثانية ، أن الملاحظ أيضاً ، أن الضرائب على الدخل هي في المقام الأول صرائب موعبة على فروع النشاط الاقتصادي تكملها في المعتاد ضريبة تصاعديّة على الدخل و بعض الأحيان وهذه الضرائب النوعية تعامل كل فرع من هذه الفروع حسب طبيعته . وهذا ما يسمح بالطبع بتطبيق سياسة التباين في المعاملة الضريبية لتشجيع بعضها على حساب البعض الآخر . ويتفق ذلك مع الهيكل الاقتصادي نفسه الذي يعوزه التناقص عادة في دول هذه المجموعة .

وبغزنا من استعراض الخصائص الجوهرية للنظم الضريبية المختلفة السائدة في كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة في ضوء ما تحمله العلاقة بين النظام الضريبي والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في دولة من الدول من معان ، نستطيع أن نخلص مما تقدم أنه توجد علاقة وثيقة بين ما يميز هذا الهيكل من سمات اقتصادية واجتماعية وسياسية من ناحية وبين النظام المطبق من ناحية أخرى . فالأول يقوم بدور أساسي في تشكيل خصائص الثاني . وبناء على هذا فإنه يتعين على المشرع المالي في مجال الضرائب أن يستر نشرهاته على أساس من التحليل الدقيق والدراسة الوافية لكل المقومات الهيكلية للدولة ومقتضياتها .

ولكن هذا لا ينبغي أن يفهم منه أن المشرع عليه ينزل في كل حال عند حكم هذه المقومات والمقتضيات اد أن للآثار التي يمسكها الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة على النظام الضريبي الخاص بها حدود . هذه الحدود تتضح من الوقت الذي تخرج فيه الضرائب عن وظيفتها المالية فتمارس وظيفة أخرى توجيحية إذ يمكن في هذه الحالة بواسطتها التأثير على هذا الهيكل نفسه . فحدود أثر الأخير على النظام الضريبي إذن ، تتوقف على الهدف الذي يستهدفه المسؤولون عن مالية الدولة من النظام الضريبي . فإذا كان هدفهم هو الوصول الى تحقيق مستوى معين من مستويات التقدم الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع (في ظل نظام اقتصادي واجتماعي معين) فانهم لا يتأخرون عن استخدام الضرائب كوسيلة من بين الوسائل الموصلة الى الهدف . وفي هذه الحالة يبدأ المشرع المالي عند تقنيه للقواعد الفنية الحاكمة للنظام الضريبي باعتبار الحالة التي يكون عليها الهيكل الاقتصادي والاجتماعي ، إذ على أساسها يستطيع تقدير الضرائب المناسبة التي توصله الى تحقيق الهدف المنشود

واطلاقاً من هذا المعنى فإنه يمكننا القول اجمالاً أن الفن الضريبي (من خلال ما تتضمنه القواعد التشريعية والتنظيمية المختلفة في دولة من الدول) هو من يستطيع به الدولة ، أيا كان نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، أن تقيم به نظاماً ضريبياً يتفق في طبيعته ومضمونه وهيكله ، مع هيكلها في المجالات السابقة مما يحقق في النهاية أهدافها في إطار سياستها العامة

المبحث الثاني

الجوانب الرئيسية في التنظيم الفنى للضرائب

(ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الأساسية)^(١٢٨)

منعنى دراسة الجوانب الرئيسية التى يثيرها تنظيم الضرائب من الناحية الفنية أن معرضها في ضوء الضوابط الاقتصادية المرعية في هذا الشأن والمشكلات الأساسية التى تثار بهذه المناسبة ، وذلك ابتداء من تفكير الدولة في فرض ضريبة معينة الى أن يقوم المكلف بدفع مبلغ الضريبة لخزينة الدولة . ووفاء بما تقدم ، فإنا نتناول هنا بعض النقاط موضحين فيها على التوالى ، وعاء الضريبة ومقدارها (أو سعرها) ، وكيفية تحصيلها ، وأحزاب المشكلات المختلفة التى تدق بصدد النظام الضريبى ككل والتى تؤثر بالتالى في هيكل ونظيم الضرائب .

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

يتطلب بحث وعاء الضريبة « Assiette de L'Impôt, Source of Taxation » انجاز ثلاث خطوات هامة ، أولها اختيار أساس فرض الضريبة (أى تعيين الشكل الملموس للمادة التى تعرض عليها) ، وثانيا التعرف على المناسبة التى تنقض فيها الإدارة على المادة الخاضعة للضريبة لكى تستقطع منها حزاء نجد طريقه الى حرارة الدولة ، وثالثها ، تحديد هذه المادة تحديدا كمييا وكيفا . وينجم هذه الخطوات يتحدد وعاء الضريبة وذلك على النحو التالى :

الخطوة الاولى - إختيار اساس فرض الضريبة (الضرائب على الاشخاص والضرائب على الاموال) :

إذا ما تأملنا في الضرائب المختلفة التى توجد في التشريعات المالية المقارنة منذ أن بدأ التنظيم الفنى للضرائب ، نجد أنها تنقسم من حيث وعاءها أو محلها ، الى ضرائب على الاشخاص وضرائب على الاموال .

(١) - الضرائب على الاشخاص :

وهى تلك الضرائب التى تتخذ من الوجود الأدمى أو الانسان للفرد داخل الدولة محلا لعرض الضريبة . وقد عرف التاريخ المالى للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه

الضرائب . ومن الأمثلة على ذلك ، ضرائب الرؤوس التي كانت معروفة عند العرب والرومان ، بل وفي مصر حتى أواخر القرن التاسع عشر ، حيث كانت ضريبة الرؤوس تنقسم الى نوعين أساسيين : الأولى ، ضرائب الفردة البسيطة وهي التي كانت تفرض بـسر واحد بالنسبة لجميع الافراد دون النظر الى الفروقات التي يملكونها أو الدخول التي يحققونها . والثانية ضرائب الفردة المدرجة والتي تميز بين الأفراد الخاضعين للضريبة على أساس تقسيمهم الى فئات بحسب السن أو الجنس أو الطبقة الاجتماعية وفرض الضريبة بـسر خاص بالنسبة لكل فئة أو طبقة ، وكبعض الضرائب التي ما زالت مفروضة على الاشخاص (لتحقيق اعتبارات سياسية معينة) مقابل استصاهاهم لحق الانتخاب في بعض المجتمعات الحديثة (كما هو الحال في بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة الامريكية) .

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

(٢) - الضرائب على الاموال :

على هذا النحو أصبحت الضرائب على الاموال هي الاساس في تكليف المواطنين بالمشاركة في تحمل الاعباء العامة في معظم الدول المعاصرة .

ولكن في نطاق الاموال يثور التساؤل عن أيهما أكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للاشخاص^(٢٩) ، الدخل أم رأس المال ؟ وحتى يتسنى لنا الوفاء باجابة هذا التساؤل ، فانه ينبغي علينا أن نعرف أولاً بمفهوم الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية وذلك بالنظر لانه من الامة يمكن تحديد المقصود بالدخل والفرقة بينه وبين عناصر الثروة الأخرى وذلك حتى لا تفرض ضريبة الدخل على عناصر من الثروة لا تعتبر دخلاً من جهة وحتى لا تفلت من هذه الضريبة عناصر أخرى هي في حقيقتها دخل من الناحية الفنية من جهة أخرى .

تعريف الدخل :

والواقع أن مفهوم الدخل Income الخاضع للضريبة يختلف من دولة لأخرى ومن

وقت لآخر تبعا لتفاعل عوامل عدة^(٣٠)، منها ما يرجع الى اعتبارات اقتصادية ومنها ما يرجع الى اعتبارات اجتماعية او مالية او فنية . وهذا ما يفسر لنا الأسباب الرئيسية للتعديلات الكثيرة التي قد تصيب القوانين الضريبية ولذلك لا يلدجأ المشرع الضريبي بوجه عام الى تضمين القانون نفسه تعريفا للدخل نظرا لما يفرضه هذا التعريف من قيود والتزامات على المشرع نفسه ، قد لا يقوى على تحمل تبعاتها . ولواجهة المشكلة المتقدمة فان تحديد المقصود بالدخل في هذا الصدد ، تتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التي يركز عليها للوصول الى معيار دقيق له يصلح استخدامه في المجال الضريبي^(٣١) . الا انه من الممكن رغم هذا أن تُعرّف الدخل لاغراض هذه الدراسة ، بأنه قيمة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود تأتي بصفة دورية أو قابلة للتجدد من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار^(٣٢) . (قد يمثل هذا المصدر في ملكية الفرد لوسائل الانتاج او في عمله او فيهما معا فرادى أو مجتمعين) . ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر اليه في مستواه الفردي وليس مستواه القومي ، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم المالية العامة وعلم الاقتصاد .

تعريف رأس المال :

يمكن تعريف رأس المال Le Capital في مجالنا الراهن بأنه مجموع الاموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي او عيني او لخدمات أم غير منتجة لاي دخل . واذا كان لا بد من فترة معينة ، سنة في الغالب ، لتقدير الدخل الذي تحقق خلالها باعتباره تيارا مستمرا ، فان تقدير رأس المال على العكس ، انما يحدث في لحظة معينة باعتباره فائض الاصول المملوكة للشخص عن حصومه في هذه اللحظة . وواضح أن تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلف بتعريف الثروة^(٣٣) ، « La Fortune » وأن رأس المال من وجهة النظر الاقتصادية يقتصر كما هو معروف ، على الاموال المنتجة لسلع وخدمات . وبوصولنا الى هذه النقطة فانه يحسن بنا من البداية أن نكون على علم بالفرقة في مجال الضريبة على رأس المال بين نوعين أساسيين من أنواعها (درعا لما قد يحدث بينهما من خلط أو التباس في بعض الاحيان) وهما الضريبة على رأس المال ، والضريبة على الثروة ، أي على الذمة .

ويقصد بالضريبة على رأس المال ، تلك التي تفرض على رأس المال المنتج أي المستخدم في العملية الانتاجية ، بينما يقصد بالضريبة على الثروة أو الذمة ، تلك التي تفرض على كل ما يمتلكه الشخص من الاموال العقارية او المنقولة وبصرف النظر عن اعتبارات الانتاجية او الدخل ، أي وبصرف النظر عن دورها في العملية الانتاجية وعلى الرغم من الاهمية

الظربة لهذه التفرقة ، إلا أن العمل قد جرى على استخدام تعبيرات الضريبة على رأس المال والضريبة على الثروة في غير هذين المعنيين . فكثر ما تلحا التشريعات المانية الى اطلاق تعبير الضريبة على الثروة على الضريبة السنوية المتكررة التي تفرض سعر محقق بحيث يمكن اداؤها من الدخل حيث تشكل هذه الضريبة ضريبة اضافية على الدخل بقصد تشديد المعاملة الضريبية للدخول الرأسمالية . وهو ما هدفت اليه كل من المانيا الغربية ولكسمبورج وهولندا من فرض هذه الضريبة . كما تلحا هذه التشريعات أيضا الى اطلاق تعبير الضريبة على رأس المال ، على الضريبة الاستثنائية ، غير الدورية التي تفرض بسعر مرتفع ، بحيث لا يمكن اداؤها الا عن طريق اقتطاع جزء من رأس المال . وواضح أن هذه الضريبة تصيب رأس المال ذاته ويمثل الغرض الاساسي منها في الحد من سيطرة رأس المال ، وفي العمل على التقريب بين الثروات وبين الدخول . ولذلك عمدت الى الالتجاء الى هذا النوع من الضرائب بزيادة الاخذ به في مرحلة التحول الاشتراكي^(١٧)

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

ولكن احتيلر الدخل كعبير عن المقدرة التكاليفية وبالتالي كأساس لفرض الضريبة ، يثير بحدوده صعوبات متعددة تتصل بتحديد الدخل المتاح للضريبة خاصة وأنه قد يوجد

من بين عناصر الدخل الدخل عناصر معينة يصعب تقديرها ، (كالجزء من الناتج الزراعي الذى يستهلكه المنتجون الزراعيون ، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتى ، وكذلك اقامة مالك المبنى فى العقار المملوك له او فى بعض أجزائه) ، كما وانه قد يصعب الوصول الى تقدير صحيح للدخول النقدية فى كثير من الحالات ، وعلى الأخص تلك التى لا يقوم أصحابها بامساك دفاتر ، (والتى تختمى المحاسبة المتعلقة بها وراء مبدأ سرية الاعمال الذى يعتبر أساسا من أسس المشروع الخاص) ، هذا فضلا عما يؤدى اليه التوسع فى مفهوم الدخل لىحتوى على عناصر تقع فى نطاق الثروة من صعوبات خاصة فى مجتمع تكثر فيه نشاطات المضاربة .

الخطوة الثانية - اختيار مناسبة فرض الضريبة (الوالعة المنشئة لها فى مجال الضرائب المباشرة وغير المباشرة) :

وبعض هذا الاختيار تحديد النقطة التى يمكن الادارة المالية التدخل عندها لاجبار الافراد على التنازل عن جزء من المدة التى اختبرت أساسا لفرض الضريبة . هذه النقطة ليست واحدة فى الأنواع المختلفة للضرائب التى يراد فرضها . فهى تختلف بحسب موقع الضريبة من التقييمين الرئيسيين اللذين يمكن رد كافة الضرائب الموجودة فى النظم الضريبية اليهما ، وهما « الضرائب المباشرة » . « Directs taxes, Impôts directs » « والضرائب غير المباشرة » . « Indirect Taxes, Impôts Indirects » .

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

يكاد الشراح فى هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال من الضرائب المباشرة والضرائب على الانفاق (أو الاستهلاك) والتداول من الضرائب غير المباشرة . ودون أن يشغل أنفسنا فى تعداد الأنواع المختلفة من الضرائب الداخلة فى نطاق كل تقسيم وبيان قواعده ومزاياه وعيوبه^(٣٦) ، فانه تجدر الاشارة هنا الى أن الضرائب غير المباشرة تهدف فى الواقع من طرف خفى ، وبطريق غير مباشر ، الى تحميل الدخل بالضريبة عند انفاقها فى شؤون الاستهلاك ، واخصاص رؤوس الاموال (أو الفروات) للضريبة عند تداولها . وكأن المشرع الضريبى - من خلال النظام الضريبى الذى يأخذ به - يريد بالضرائب غير المباشرة أن تكتمل سيطرته على الدخل والفروات عند واقعة استهلاكها أو تداولها ، أسوة بالضرائب المباشرة التى تسيطر على الدخل ورؤوس الاموال كوعاء ثابت ومستقر الى حد كبير . وهكذا فان هذه الدخل ورؤوس الاموال هما فى النهاية المصدرين اللذين يصبهما الحدث الضريبى « Le fait fiscal » بطرق مباشرة أو

غير مباشرة . وهذا ما يتطلب ما أن نعروض للمناسبات الرئيسية (على سبيل المثال لا الحصر) التي نستطيع الدولة أن نعروض بمناسبة الضرائب على الدخل ورأس المال الأمان قبل التعرض لهذه المناسبات ، فإنا نجد من دواعي الإيضاح أن نشير في إطار إلى أهم المعايير المقترحة للفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

(٢) معايير الفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير المباشرة :

يقترح الفقه المال في هذا الشأن مجموعة من المعايير للفرقة بين نوعي الضرائب محل البحث معتمدا في ذلك على استخلاص الخصائص المشتركة أو الصفات العامة التي تجمع بين أنواع الضرائب المباشرة من جانب وأنواع الضرائب غير المباشرة من جانب آخر (٣٧١).

ولعل من أبرز هذه المعايير : المعيار الإداري المعتمد على طريقة تحصيل الإدارة المالية لدين الضريبة ويتلخص هذا المعيار في اعتبار الضريبة مباشرة إذا كانت تحصل على مجزئ جدول اسمي يدون فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله ، وتعتبر الضريبة غير المباشرة إذا لم تكن تحصل بهذه الطريقة وإنما بمناسبة حدوث وقائع أو تصرفات معينة ، كاجتياز السلعة المستوردة للدائرة الجمركية (الضرائب الجمركية) أو قيام الأفراد باستهلاك سلعة معينة (ضرائب الاستهلاك) . ومعيار نقل عبء الضريبة ، ويذهب القائلون به إلى أن الضريبة تعتبر مباشرة إذا كان المكلف بها قانونا هو نفسه من يتحمل العبء الضريبي بصفة نهائية بحيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر (كالضريبة العامة على الأيراد) ، بينما تكون الضريبة غير مباشرة إذا ما كان المكلف يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر (كالمستورد في الضرائب الجمركية الذي ينقل العبء لمشتري السلعة) . أما عن معيار الثبات أو الاستقرار أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة ، فتعتبر الضريبة مباشرة طبقا لهذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار النسبيين (كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الأيراد والمفروضة على الدخل) ، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات (ومثالها الضريبة على البنزين التي تفرض عند القيام بشراءه ، والضريبة على نقل الملكية التي تفرض عند توثيق العقد الناقل لها .

وتمه آراء أخرى ناديت بإمكانية التمييز بين نوعي الضرائب المشتر الیهما على أساس الاستعانة بفكرة المقدرة التكاليفية للممول ، فالضرائب المباشرة هي التي تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لمراعاة الظروف الشخصية للمكلف ، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا

يمكن معها اعمال فكرة شخصية الضريبة أو مراعاة هذه الظروف^(٣٨) .

ورغم ديوح التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، فانه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومفصّل يحكمي للتصنيف بين هذين النوعين من الضرائب . وأيا كان الامر و شأن دقة المعايير المقترحة وعدم كفايتها فان التقسيم ذاته مفيد ومرغوب فيه لما يؤدي اليه من فوائد تتحقق من وراء كل تقسيم رشيد للظواهر محل الدراسة فهو فوائده تقاس من وجهة النظر الاقتصادية واثابته بمدى اسهامها في التعرف على طبيعة الضرائب وأثرها في الحياة الاقتصادية . وفي تصورنا أنه يمكن الاعتدال في هذا الصدد لأغراض هذه الدراسة على توجيه عام يمكن أن يكون أساسا صالحا وهو اعتبار الضريبة مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انتاجه وغير مباشرة اذا فرضت على الدخل عند انفاقه (وخاصة على السلع الاستهلاكية^(٣٩)) . وهكذا فانه وفقا لهذا التوجيه تختلف الضرائب المباشرة عن الضرائب غير المباشرة ، أولا في أن الاولى - وعلى الأخص في الاظمة الضريبية السائدة في الاقتصاديات الرأسمالية متقدمة كانت او متخلفة - يدفعها (فيما عدا الضرائب المباشرة على دخل العمل الذي يأخذ شكل الاجور) ذوو الدخل المرتفعة وفقا لمقدرتهم التكبيفية ، بينما يتحمل بالضرائب غير المباشرة همرة السكان ذوي الدخل المحدودة على نحو لا يتناسب مع مقدرتهم التكبيفية ، إذ أن مقدار الضريبة يكون واحدا بالنسبة لكل جزء من الدخل المنفق بصرف النظر عن يقوم بالانفاق ، كما أن نسبة الاستهلاك الى الدخل تقل عند ذوي الدخل المرتفعة ، ومن ثم يقل عبء الضريبة عن المباشرة كلما ارتفع مستوى الدخل . ومن ناحية أخرى تحتوي زيادة الضرائب غير المباشرة (عن طريق رفعها للأسعار) على عنصر تضخمي ، بينما تؤدي زيادة الضرائب المباشرة الى عكس ذلك اذ هي تنقص من الدخل المعد للانفاق^(٤٠) .

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

اذا ما اختيرت الثروة كمجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال (عينية أو نقدية) في لحظة معينة ، أو رأس المال بالمفهوم الضريبي سابق الإشارة اليه ، فان أهم صعوبة يصادفها فرض الضرائب هنا هو تقدير هذه الثروة (أو رأس المال) ، ومن ثم استلزم الامر انتهاز فرصة اعادة تقديرها بواسطة الافراد لمعطها مناسبة لفرض الضريبة . ولا تيسر اعادة التقدير هذه في المعتاد الا عند انتقالها بين الافراد بمقابل كما في حالة البيع مثلا ، أو بغير مقابل كما في حالة الميراث ، ففي هذه الحالة الاخيرة تفرض الضريبة على الثروة عند انتقالها بمساة الوفاة وتسمى ضريبة التركات .

أما اذا أختير الدخل أساسا لفرض الضريبة فهنا تعرض مناسبتان للوفاء بهذه الغاية : فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه ، أو فرضها عند انفاقه .

فإذا كانت المناسبة هي الحصول على الدخل ، فقد تعرض صرائب تتعدد بتعدد أنواع الدخل تسمى صرائب نوعية. وقد تفرض صربية عامة تشمل جميع أنواع الدخل التي يحصل عليها المكلف ، وقد يكون هناك محل للجمع بين الأمرين فنعرض صرائب نوعية متعددة على فروع الدخل المختلفة (الناتجة من العمل ، أو الملكية ، أو الدخول المختلطة) ، و صربية عامة على الأيراد^(٤١) . أما إذا رؤى فرض الضريبة على الدخل عند انقائه على شراء السلع والخدمات . كما بصدد صرائب تفرض في مناسبات مختلفة تقع في المراحل المختلفة التي تمر بها السلع والخدمات من المنتج الى المستهلك ، وهي مراحل تمثل في انتقال السلعة من المنتج الى تاجر الجملة ومن هذا الأخير الى تاجر التجزئة ثم من تاجر التجزئة الى المستهلك . تخير أى من هذه المناسبات لفرض الضريبة على الدخل عند انعاقه - على السلع الاستهلاكية في هذه الحالة ومن هنا سميت ضريبة على الاستهلاك « consommation » أو على المواد الأولية التي تدخل في إنتاج هذه السلع - أمر يتوقف لحد كبير على ضمان سهولة تحصيلها . فقد تفرض الضريبة عند الانتاج وتغصلها الإدارة من المنتج وتسمى « رسم » انتاج Tax de production وقد تغصل الضريبة من تاجر الجملة أو تاجر التجزئة في صورة ضريبة على رقم الأعمال « Tax sur le chiffre d'affaire » كما قد تحصل من التاجر المستورد في شكل « رسوم جمركية » « Droits de douane; custom » « duties على الاستيراد في حالة ما اذا كان انتاج السلع يتم في خارج اقليم الدولة وفي هذه الحالة يكون عبور السلع لاقليم الدولة مناسبة لفرض الضريبة^(٤٢) .

وأما ما كانت المناسبة التي تفرض فيها الضريبة خلال مراحل انتقال السلعة من المنتج الى المستهلك فالضريبة تضاف الى الثمن ، كما أنه في كل مرحلة من هذه المراحل تحسب الأرباح على أساس الأثمان السابقة (أى الأثمان التي تم الشراء بها) مضافا إليها الضريبة وذلك حتى تصل الى المرحلة النهائية التي يشتري فيها المستهلك السلعة (وذلك في حالة فرض الضريبة على سلعة أو خدمة استهلاكية) ويدفع فيها ثمنها بتضمن الضريبة المفروضة عليها ، وهكذا فلان استهلاكها لها هو مناسبة تحمّلها في النهاية للضريبة المفروضة على انعاق الدخل .

الخطوة الثالثة - تحديد المادة الخاضعة للضريبة : (التحديد الكيفي والتحديد الكمي لهذه المادة) :

حتى يتم تحديد المادة الخاضعة للضريبة فانه يلزم لذلك القيام بعمليتين متاليتين تعدد من خلالهما هذه المادة كيفيا وكما على النحو الآتي :

وبفصد - تحديد المقدرة التكلفة للمكلف^{١١٦} عن طريق التعرف على حدود المادة الخاضعة للضريبة باستبعاد ما يقرر القانون استبعاده حتى لا يخضع للضريبة . ولما كان التطور قد اتى في النظم الضريبية الحديثة الى أن الضريبة أصبحت تفرض أساسا على الأموال وليس على الأشخاص (بستوى في ذلك أن تكون على الأموال نفسها أو على الدخل الناتج عن نشاط المكلف) فإد الضريبة والحالة كذلك تفرض وفقا للمقدرة التكلفة للمكلف على أساس أن أمواله أو نشاطه ليس الا كاشفون عن وضعه المالى ، الامر الذى يلزم معه التعرف على فكرتي عينة الضريبة وشخصيتها .

الضريبة تكون عينة « Impôt réel » عندما تفرض على الأموال دون الاعتماد بمركز المكلف الشخصى او العائلى او الاجتماعى ، فالضريبة تفرض هنا على المقدرة التكلفة ولكن هذه المقدرة تختلط بالمال نفسه اذ لا تكون لظروف صاحب المال أى اعتبار عند فرض الضريبة وتتمثل هذه الضريبة ببساطتها وسهولة تطبيقها وعدم احتياجها الى جهل ضريبي على درجة عالية من الكفاءة ، كما انها تبعد الإدارة عن التدخل في شؤون المكلف فلا تصاحبه بوائل التقدير والمعاهى الا انه يعاب عليها انها لا ترمى الظروف الشخصية للمكلف وبالتالي مقدرة التكلفة ، كما انها غير مرنة ، أى لا يمكن التصير في حصيلتها بسهولة اذ يحجم المشرع عادة عن تعديل سعرها لما لذلك من أثر يمثّل في تخفيض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة

أما الضريبة الشخصية « Impôt personnel » فانها تُعدُّ كذلك عندما تفرض على المال مع مراعاة المركز الشخصى للمكلف وذلك بادخال مجموعة من العوامل التى تسمح بتخصيص الضريبة على النحو الذى سبق أن أوضحناه بمناسبة الحديث عن قاعدة العدالة (أو المساواة) في الضرائب ، ويترتب على ذلك ، انه كلما كثر عند العوامل التى تؤخذ في الاعتبار فإن درجة شخصية الضريبة تزداد ويصبح فرضها أكثر ارتكازا على المقدرة التكلفة الحقيقية للمكلف (وذلك على فرض الانضباط في التطبيق الكيفى للمادة الخاضعة للضريبة على ما سرى ، وعدم الهرب من دفع دهبها) .

وهكذا ، فانه عن طريق استخدام معيار عينة الضريبة أو شخصيتها (أو استغلال الاثرين معا) ومع دموع الاتجاه العام في المجتمعات الحديثة نحو تشخيص الضريبة ، فانه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة عن طريق استبعاد الثروة أو الدخل الذى يخرج من نطاق تطبيق الضريبة . ومن ثم تحدد المادة الخاضعة للضريبة تحديدا كفيها

(٢) - التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة :

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

النوع الاول - (التقدير التقريبي) : ويدخل في اطار هذا النوع من التقدير طريقتنا التقدير على أساس المظاهر الخارجية وطريقة التقدير الجزائي :

(١) - فوفقا لطريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية^(١١) يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التي يسهل الوقوف عليها ونعتبر معرفة عن ثروة المكلف . هنا لا تفرض الضريبة على المادة الخاضعة للضريبة وإنما تفرص في الواقع على المظاهر الخارجية . وبالرغم مما يمتاز به هذه الطريقة من سهولة بالنسبة للإدارة المالية ، إذ لا يستدعي ربط الضريبة أكثر من ملاحظة المظاهر والعلامات المحسوسة التي حددها القانون دون حاجة الى التحري عن حقيقة دخل الممول ، وما تتميز به أيضا من المحافظة على أسرار المكلف وعدم تدخل موظفي الدولة في شئونه المهنية ، فإنه يعاب عليها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالي توزيعا ناسيا وفقا للمقدرة التكلفية ، إذ تزيد من عبئ الضريبة وتعمل مراعاة الحوائج الشخصية فيها لعدم وصولها الى الدحول التي لا تدل عليها المظاهر الخارجية . ولهذا فإن أغلب التشريعات الضريبية الحديثة قد عدلت عن هذه الطريقة ، وإن كانت الإدارة المالية تلجأ إليها في بعض الاحيان كوسيلة لمراقبة اقرارات المكلفين والتأكد من ضمان سلامتها ، وذلك بمقارنة هذه المظاهر بمقدار الدخل الذي حددته كل منهم .

(٢) - أما طريقة التقدير الجزائي « Méthode Forfaitaire » فإن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديرا جزائيا على أساس بعض القرائن التي يحددها المشرع الضريبي والتي تعتبر دالة على مقدار دخل المكلف . هنا نكون امام ما يسمى بالجزايف القانوني Le forfait légal ، وقد يحدث ألا يحدد المشرع القرائن التي تلزم الإدارة المالية بتأسيس تقديرها عليها تاركا لها حرية اجراء هذا التقدير عن طريق مناقشة الممول والاتفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله . وتسمى هذه الطريقة بالجزايف الاتفاق Le forfait Conventionnel وقد اتع المشرع الفرنسي هذه الطريقة في تقدير وعاء الضريبة على رقم الاعمال في بعض الاحوال .

وتختلف هذه الطريقة عن السابقة عليها فهي عادة ما يكون العصر الذي تركز عليه في التقدير الحراق ذا علاقة مباشرة بالثروة أو الدخل الخاضع للضريبة ، ولهذا فانه في التقدير الجزائي لا تفرض الضريبة على المظاهر الخارجية ، وإنما على المادة الخاضعة للضريبة ذاتها ، مقدرة تقديراً حرافياً . ولهذه الطريقة في التقدير مزايها ، إذ أن اتباعها ليس بالامر السير على الإدارة ولا يحتاج الى كثير من الرقابة ولا يؤدي الى التعطل في أحوال المكلف المالية الخاصة . إلا انه يعيبها بطورها عدم قيامها على أساس من التحديد ومن ثم بعدها عن الحقيقة والعدالة ، ولهذا فان دلالتها عادة ما تكون نسبية ويكون للمكلف الحق في أن يشت القيمة الحقيقية لدخله أو ثروته التي قدرت تقديراً حرافياً^(٤٥) .

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

في هذا النوع من التقدير لا تكفي الإدارة المالية بالوصول الى تقدير تقريبي للمادة الخاضعة للضريبة ، بل تتبع طرقاً من شأنها تقديرها تقديراً مباشراً كما هي في الواقع . وهناك طريقتان للتقدير التحديدي ، هما طريقة الاقرار وطريقة التقدير المباشر .

(١) - فهانسة لطريقة الاقرار *Méthode de la déclaration* فإنه يمكن التمييز بين نوعين من الاقرارات ، اقرار الممول ، والاقرار من الغير .

فهى حالة اقرار الممول « *Déclaration faite par le contribuable lui-même* » بقرن نوع من العلون بين المكلف والإدارة بمقتضاه تطلب الإدارة المالية منه تقديم اقرار عن ثروته أو دخله أو دخله عن المادة الخاضعة للضريبة بصمة عامة . وتعتمد الإدارة هنا على حسن نية المكلف وأمانت ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق في رقابة الاقرار (بطرق مختلفة) أو في تعديله إذا ما بنى على خطأ أو غش . وميزة الاقرار في هذه الحالة - عندما يتلم من الغير - أنه يؤدي الى تقدير المادة الخاضعة للضريبة تقديراً منضبطاً يسمح بأن يؤخذ في الاعتبار كافة العناصر التي تحقق شخصية الضريبة عن طريق التعرف على كافة دخول المكلف وكذلك الاعباء التي يتكفل بها . أما عن المنالوي التي قد تنجم عنه فتتمثل أساساً في احتمال أن يؤدي الى الغير الجسم الذي لا تمكن الإدارة من اكتشافه^(٤٦) ، كما انه يؤدي الى تدخل الإدارة في شؤون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته بأساليب قد تكون غير لائقة بالنسبة له .

أما في حالة الاقرار من الغير « *Déclaration faite les tiers* » (والذي يصطحب المحجز عند المنبع) ، فإنه في هذه الحالة يقوم شخص آخر غير المكلف بتقديم اقرار الى إدارة المالية يحدد فيه مقدار دخل المكلف الاصل الخاضع للضريبة . والاصل هنا أن

يكون هذا العبر مدنيا للمكلف تمناع غير من الدخل الخاضع للضريبة ، بالمبالغ المسحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على المرتب . وعنا ما يصح تقديم الغير للاقرار حجزه لمبلغ الضريبة المستحقه عن دخل المكلف ويؤيده الى الاداره الماليه ، وهو الامر الذي يعرف بطريقة المحرر عند اسع Stoppage a La Source, Deduction of tax at the Source .

(٢) - أما عن طريقة التقدير الإداري : « Evaluation administrative »

فإن المشرع الضريبي يترك للإدارة المالية فيها تقدير دخل الممول دون أن يقيدوا في ذلك بعلامات أو قرائن معينة . فتمتع الإدارة في هذه الطريقة بحرية واسعة في الالتجاء الى كافة الأدلة التي تكشف عن مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة ومنها مناقشة المكلف نفسه . فكل سبيل المثال يمكن الوقوف على هذا المقدار يسر إذا كان الأمر يتعلق (بأراضي زراعية أو أبنية سكنية) لأن مصدر الدخل هنا أموال ظاهرة لا يمكن إخفاؤها من جهة ، كما أنه من السهولة نسبيا معرفة ما تدره من دخل من جهة أخرى . إلا أن المشرع يلجأ الى هذه الطريقة أيضا بالنسبة الى ضرائب أخرى كجزء على تخلف المكلف عن القيام بتقديم اقراره ، أو في الحالة التي يكون فيها اقرارا معيبا أو متضمنا لغش ، حيث تقوم الإدارة بنفسها بالتقدير دون أن تلتزم لا بالاستعانة بمظاهر خارجية ولا بتبرير تقديرها . وكل ما يستطيع المكلف القيام به هو أن يطلب إعادة النظر في تقدير الإدارة اذا ما رأى أنه مبالغ فيه^(٤٧) . وتتميز طريقة التقدير الإداري بأنها أقرب الى تقدير الدخل تقديرا حقيقيا من طريقتي المظاهر الخارجية والتقدير الجزافي وأنه يمكن استعمالها لتقدير كافة أنواع الدخول سواء كانت ظاهرة أم مستترة . إلا أنه يجيبها احتمال تعسف الإدارة المالية في التقدير ومغاليتها فيه الى جانب الخزانة العامة .

لهذا فان العدالة الضريبية تدعو الى اتباع طريقة التقدير المباشر وخاصة بواسطة اقرار من المكلف ، على أن تراعى الإدارة هذا الاقرار تلافيا لكافة صور التهرب الضريبي ، ويتوقف ذلك على إخلاص المكلف الذي يقدم اقراره وعلى كفاءة الإدارة المالية في مراقبة هذا الاقرار ، خاصة اذا وضع في الاعتبار أن نطاق النظم الضريبي يتوقف في هذا المجال (وغيره) على تعاون المكلفين مع الإدارة المالية^(٤٨) ، الأمر الذي يؤدي الى الزيادة المستمرة في شخصية الضريبة وزيادة مصحوبة بضمان حق الدولة في التدخل في الشؤون الخاصة للمكلف عند الضرورة ، وبهذا تهيأ السبل الموقفة للحفاظ على صوامع المكلفين والإدارة المالية معا ، بما يقود في النهاية الى انضباط التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة .

(ب) - تحديد مقدار الضريبة (طريقتى التحديد المقدم للحصول الضريبة وتحديد سعر القريضة بنسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة) :

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها . ويقصد بسعر الضريبة « Taux de l'Impôt, Tax rate » النسبة بين مقدار الضريبة والقدر من المادة المكونة لوعاتها . (أى هو مقدارها مسويًا إلى قيمة محلها أو وعاتها) . فلذا فرضت عشر قروش ضريبة بوجبة على قماش مستورد ، ثم المتر فيه مائة قرش ، كان سعر الضريبة (١/١٠) أى (١٠٪) من قيمتها . وهناك في الواقع طريقتان لتحديد مقدار الضريبة ، أحدهما بسيطة والأخرى تثير الكثير من المشكلات الفرعية . فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكفياً بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة مقدما ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقا لأسس معينة . وتسمى الضريبة في هذه الحالة بالضريبة التوزيعية . لكن الغالب أن يحدد المشرع الضريبي سعر الضريبة في بادئ الامر فتكون حصيلة الضريبة دالة سعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة ، ومدى نجاح الادارة في تحصيل الضريبة . ويطلق على الضريبة في هذه الحالة الضريبة القياسية أو التحديدية .

أولا - طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية) :

يكتفى المشرع في الضريبة التوزيعية « Impôt de répartition » بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينة من الافراد الخاضعين لها ، كأن يحدد عشرة ملايين من الحبيبات كضريبة على دخل العقارات البنية (أو الاراضي الزراعية) في الدولة . بعد ذلك تقوم السلطة التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الاقسام الادارية بزوايا على سلم التنظيم الهرمي للادارة حتى تصل الى أدنى مستوى من هذا التنظيم ، وليكن القرية مثلا . و داخل القرية تقوم الادارة بتقسيم ما يتعين على أفراد القرية دفعة ، أما بالتساوي أو على نحو تناسلي وفقا للمقدرة التكليفية لكل فرد . ومن هنا يتبين أنه لا يمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مقدما ، وأنه يجب الانتظار حتى اتمام توزيع مبلغ الضريبة الاجمالي على جميع الخاضعين لها حتى يمكن معرفة سعرها بالنسبة الى كل منهم ، ويكون هذا السعر هو النسبة بين مقدار الضريبة الذى يدفعه الفرد ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والتي يملكها الفرد ذاته . والواقع ان مجال الضريبة التوزيعية انما يكون في الدول ذات النظم المالية والادارية الضعيفة اذ لا يمكن للدولة في هذه الحالة التأكد من تحصيل الضريبة في حالة مرضها على الافراد مباشرة فتلجأ الى توزيع المبلغ المراد تحصيله بين الوحدات الادارية المختلفة جاعلة كل واحدة منها مسئولة عن تحصيل المبلغ المورع على المنطقة التابعة لها . وتمتاز الضريبة التوزيعية بأن حصيلتها تتحدد مقدما الامر الذى يجعلها

متينة ، إلا أنه يعيها بعدها عن التوافق مع حالة النشاط الاقتصادى ، فملغ الضريبة يحصل أيا كان مستوى النشاط ، أى سواء أكان مرتفعا أو منخفضا وبالتالى أيا كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة . الأمر الثانى يعنى عدم مرونة حصيللة الضريبة . فعلا . إن ذلك أنه لا يمكن من خلالها مراعاة المقدرة التكليفية للأفراد مما يعنى انعداماً في العدالة التوزيعية^(١٤٠) ، وهذا ما دعا الى الاتجاه الى هجر هذه الطريقة التى كانت مستخدمة في القرن التاسع عشر واستخدام طريقة تحديد الضريبة (الضرائب القياسية أو التحديدية) .

ثانيا - طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية) :

وفقا لهذه الطريقة يقوم المشرع بتحديد سعر الضريبة أى النسبة المثوية من المادة الخاضعة للضريبة الواحد على المكلف التنال عنها لحزارة التوتلة . وتؤدى هذه الطريقة الى أن تتغير حصيللة الضريبة مع التغير في قيمة المادة الخاضعة للضريبة وذلك بحسب الظروف التى تمر بالاقتصاد القومى مطورا اليه من خلال فترات التوسع والانكماش التى تطرأ عليه ، فضلا عن أنها تقلل من انعدام العدالة الضريبة الذى قد تحققه طريقة التحديد المقدم لحصيللة الضريبة السابق الاشارة اليها . غير أن درجة العدالة الضريبة التى تحققها الطريقة الحالية ، تختلف في حالة الضريبة التناسبية عنها في حالة الضريبة التصاعدية ، ولهذا فانه يحسب بما أن نوضح المقصود بالناسب والتصاعد في هذا المجال .

(١) - تكون الضريبة نسبية (أو تناسبية) : « Impôt proportionnel; proportional Tax ».

إذا كان سعرها ثابتا لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه ، ومثالها أن تفرض ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية سعرها ١٧ ٪ ، ففي هذه الحالة تظل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الأرباح المحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الأرباح^(١٤١) . ويؤخذ على هذا أسلوب في تحديد سعر الضريبة انه غير عادل وقليل الحصيللة في نفس الوقت . فهو غير عادل بالنظر الى أن العبء النسبى للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأقل يكون أقل بالنسبة للمكلف ذى الدخل الأكبر^(١٤٢) ، كما انه قليل الحصيللة إذ لو أخذ في اعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف ، أى وفقا لدرجة سارة ، لأمكن للدولة الحصول على مقدار أكبر من الضريبة (دون تغير في مستوى دخول الأفراد) إن هي قرئت بين دخل منخفض نسبيا وحددت بالنسبة له سعر أقل لضريبة ، ودخل أعلى وحددت بالنسبة له سعرا أكبر أى إن هي - بصفة عامة - غيرت سعر الضريبة ، نحو الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل المكلف الفرد . ولقد أركزت انتقادات المتقدمة الاتجاه نحو الاخذ بتصاعدية الضريبة الذى يندر أن يوجد الآن تشريع

ضريبي (وعلى الأخص في الدول الرأسمالية المتقدمة) لا يأخذ به ولو بالنسبة لضريبة واحدة على الأقل .

(٧) وتكون الضريبة تصاعديّة « Impôt progressif; graduated tax »

إذا كان سعرها الحقيقي يزداد بازدياد المادة الخاضعة للضريبة ، ومثالها أن تفرض ضريبة عامة على الأبراد بسعر ١٠٪ على المائة جنيه الأولى من دخل المكلف و ٢٠٪ على المائة الثانية وهكذا . وواضح أن حصيلّة الضريبة النسبية تزداد بنفس ازدياد مقدار المادة الخاضعة لها . بينما تزداد حصيلّة الضريبة التصاعديّة نسبة أكبر من نسبة ازدياد المادة المفروضة عليها^(٥٢) . فلذا ما فرضت ضريبة جنبيين على ما قيمته ١٠٠ جنيه ، ٦ جنبيات على ما قيمته ٢٠٠ جنيه ، و ١٦ جنبياً على ما قيمته ٤٠٠ جنيه ، فإنه يلاحظ في هذه الحالة أن مقدار الضريبة يزيد نسبة أكبر من نسبة زيادة قيمة ما تفرض عليه . وهذا يرتفع سعر الضريبة الحقيقي في كل مرة عنه في سابقتها .

وفي المثال السابق كان السعر في الحالة الأولى ٢٪ ($\frac{1}{50} - 0.2$) و

الحالة الثانية ٣٪ ($\frac{6}{200} - 0.3$) ، وفي الحالة الثالثة ٤٪ ($\frac{16}{400} = 0.4$)

وبهذا يتصاعد سعر الضريبة الحقيقي بتصاعد قيمة محلها ، من (٢) إلى (٤) في المائة وهكذا . والعالب أن يتم التصاعد في الضريبة بالنظر إلى عامل واحد وهو مقدار المادة الخاضعة للضريبة بحيث يزداد هذا السعر بازدياد قيمة هذه المادة . إلا أن هذا التصاعد قد يتم أيضا بلاحوال عوامل أخرى في الاعتبار ، وخير مثال على ذلك ما هو ملاحظ في شأن ضرائب التركات . ففي هذا النوع من الضرائب يزداد سعر الضريبة بازدياد قيمة المادة الخاضعة لها ، كما يزداد علاوة على هذا بازدياد بُعد درجة قرابة الوارث عن الوارث ويتناقص عدد أولاد الوارث ، وبتزايد عدد أولاد المورث وغير هذا من العوامل الأخرى . وإذا كانت الضريبة النسبية ليس لها سوى صيغة واحدة ، فإن تصاعد الضريبة تمكن صياغته بواسطة مجموعة من الأساليب الفنية المتعددة التي يتفاوت مدى اللجوء إليها في التطبيق من دولة إلى أخرى ، وبل من وقت لآخر في نفس الدولة بحسب ظروفها

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولعل من أكثر هذه الأساليب ذكرا في الكتابات المالية هي الأربع التالية :

الاسلوب الأول التصاعد الاجمالي أو بالطبقات :

« Progressivité globale ou par Classes » .

ويتلخص في فكرة بسيطة تكمن في تقسيم المادة الخاضعة للضريبة (وليكن الدخل) الى عدة طبقات تبدأ كل منها من « صفر » « ZERO » وتنتهي عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على طبقة سمرأ خاصا يزداد كلما انتقلنا من طبقة الى أخرى ، ويفرض على كل طبقة سمرأ خاصا بها يزداد بازدياد الحد الاعلى للطبقة . وقد ينص المشرع الضريبي على اعفاء الطبقة الأولى من دفع الضريبة ، وفي هذه الحالة يبدأ تطبيق الضريبة على الدخل اعتبارا من الطبقة الثانية . والأسلوب الحالي وإن تميز بالبساطة المتناهية في تطبيقه ، إلا أنه يتضمن عيبا جوهريا ظاهرا ، إذ يخضع الدخل الذي يزيد عن الحد الاعلى لطبقة ما للسر المقرر للطبقة التالية مهما كانت ضالة هذه الزيادة ، مما يترتب عليه في بعض الحالات أن يتجاوز مقدار الضريبة حجم الزيادة في الدخل ذاته (٥٢) . ولهذا فإنه لتلاف العيب الراهن فإن المشرع الضريبي يلجأ عادة الى أسلوب آخر ، وهو التصاعد بالشرائح .

الاسلوب الثاني - التصاعد بالشرائح : « La progressivité par tranches »

ووفقا لهذا الاسلوب تقسم المادة الخاضعة للضريبة (وليكن الدخل أيضا) ، الى عدد من الشرائح (أو الأقسام) المتساوية أو غير المتساوية ، ويقرر على كل شريحة (أو قسم) منها سمرأ يتصاعد كلما انتقلنا من شريحة معينة الى شريحة أعلى منها . ويتلاقى الاسلوب الحالي في التصاعد - عادة - العيب الموجود في الاسلوب الأول ، إذ أنه في حالة زيادة الدخل بمقدار معين يترتب عليه الانتقال الى شريحة أعلى ، فإن ما يدخل في الشريحة الاعلى فقط هو الذي يخضع للسر الاكبر ارتفاعا في هذه الشريحة . أما باق الدخل فإنه يستمر في الخضوع للسر الخاص الأقل . ويعد أسلوب التصاعد بالشرائح أكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقا في العمل .

وتجدر الاشارة هنا الى أنه ليس هناك ما يمنع المشرع الضريبي هنا من أن يجمع بين أسلوبين التصاعد بالطبقات والشرائح في وقت واحد ، وفي هذه الحالة يبحث المشرع عن الطبقة التي تنتمي اليها المادة الخاضعة للضريبة ويعمل على أن يخص كل طبقة بأسطر تصاعدي بالشرائح في جدول خاص ، وذلك امتعا وتأكيدا لتطبيق الناحية الشخصية ومبدأ التصاعد في أدق صورة .

الاسلوب الثالث التصاعد عن طريق السمر التنازلى : « Taux dégressif »

والذى يعرف أيضا بالهرمية التنازلية هو عكس الوضع التصاعدى حيث يمكن تعريفه بأنه التصاعد منظورا اليه في تدرجه نظرة عكسية ، أى من دروته الى بدايته عن طريق تخفيض سمر الضريبة كلما ناقص دخل المكلف^(١٠١) .
La dégressivité par abaissement de taux.

ومن أمثلة هذا ، ان تفرض ضريبة بسمر معين على نوع ما من أنواع الدخول ، الا أنه بالنسبة للدخول التى لا تتجاوز مائة حنيه يكون سمر الضريبة (١٠ ٪) فحسب .

ويهدف الاسلوب موضع البحث من تحديد السمر المطبق على النحو المتقدم - شأنه في ذلك شأن الاساليب الأخرى في تحديد السمر التصاعدى - الى البحث عن المقدرة التكاليفية الحقيقية للمكلف . الا ان الفرق بينه وبين الاسلوبين السابقين عليه ، يدور حول الهدف الذى يقصده النظام الضريبى : فلذا كان هذا النظام يهدف في مجموعه الى الحد من الدخول والبروات الكبيرة ، فان الطريقة الأنسب للوفاء بهذه الغاية هى تحديد سمر تصاعدى للضريبة ، وفي هذه الحالة تتحمل الدخول التى تزيد عن الدخول المتوسطة عبئا اضافيا ثقيلًا . أما اذا كان النظام الضريبى لا يقف الموقف السابق ، وانما يقصد الى تخفيف العبء عن الدخول المنخفضة نسبيا ، فان تحقيق تصاعد الضريبة عن طريق السمر التنازلى يكون أنسب في هذه الحالة بتخفيف العبء عن الدخول التى هى دون مستوى الدخول المتوسطة . وبمضى هذا أن الضريبة تجمع بين التنازل والتصاعد في آن واحد وذلك اعطانا وتأكيدا لتطبيق مبدأ « شخصية الضريبة » الذى تدعو اعتبارات العدالة الضريبية الى الأخذ به في بعض الاحوال . ومن أهم الصور التى يعمد اليها المشرع الضريبى للأخذ بالسمر التنازلى في النظم الضريبية المختلفة بحكم هذا الباعث ، التصاعد عن طريق تقرير

اعفاءات معينة^(١٠٢) . (Progressivité par abattements (ou par exemptions) .

حيث تفرض الضريبة بسمر نسى واحد لا يتغير بتغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة ويطبق عليها كلها ، وفي نفس الوقت تنقص هذه المادة عن طريق اعفاء جزء من الدخل من الخوض للضريبة .

الاسلوب الرابع - التصاعد عن طريق الخصم من قيمة المادة الخاضعة للضريبة :

ويتمثل هذا الاسلوب في أن تفرض الريبة بسمر نسى واحد لا يتغير مهما زادت قيمة المادة الخاضعة لها مع تطبيق هذا السمر ، لا على هذه المادة ، بل على جزء منها فقط يزداد كلما ارداد قيمة هذه المادة ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على الدخل بسمر

(١٠ ٪) مع التحديد التالى :

الجرء من الدخل الخاضع للضريبة

- ٢٠٪ من المائة حبه الثانية - جمع لضريبة
- ٤٠٪ من المائة حبه الثالثة - جمع لضريبة
- ٦٠٪ من المائة حبه الرابعة - جمع لضريبة

ففى هذه الحالة يخضع دخل قدره (٢٠٠ حه) نفسه قدرها ($100 \times 20\% \times 10\% = 200$ جنيه) وبذلك يكون سعر الضريبة فيما يتجاوز حد الاعفاء بالنسبة لهذا الدخل هو (٢٪). وبتمحمل مبلغ وقدره (٣٠٠ جنيه) ضريبة قدرها ($200 + 100 \times 40\% \times 10\% = 6$ جنيهات) وبذلك يكون سعر الضريبة بالنظر الى هذا الدخل باستنزال حد الاعفاء ، هو (٣٪) . وهكذا يزداد سعر الضريبة الفعلى بترابء الدخل ، ولو أن سعرها الاسمى يظل ثابتا دون تغيير . ويلاحظ أن الاسلوب الراسخ لا يختلف عن الاساليب السابقة من حيث تحقق التصاعد ، الا انه أكثر تعقدا بالمقارنة معها ، وبالتالي فانه يعتبر غير مستحب اللجوء اليه فى التطبيق لانه يعقد الامور دون مرور .

(ج) - تحصيل الادارة المالية لدين الضريبة (كيفية دفع الممول لما يتقرر من ضرائب وبيان الوقت الملائم لتحصيلها) :

اذا ما تم تحديد وعاء الضريبة وتحديد مقدارها تمثل الخطوة التالية لذلك فى اقتضاء دينها من المكلف (أو بمعنى أدق الممول) وهو الامر الذى يعنى ان تقوم الادارة بما يلزم نحو تحصيل دين الضريبة الذى يتقرر فى ذمة الممولين ، وهو ما يتطلب منا أن نتناول هنا فى ايجاز بيان كيفية التى يتم بها دفع الممول لدين الضريبة والوقت الملائم او المناسب لتحصيلها^(٥٦) .

(١) - كيفية دفع الضريبة :

الأصل العام فى المجتمع الحديث هو أن تدفع الضريبة نقدا ، وذلك فيما عدا الاحوال

المخاصة التي يته سبوه الضريبة عن طريق وسائل الدفع الجبى والتي حد نصيبها أساس
 في ثلاثات الإنتاج الزراعى الآن هذا لا يمس أن دهن الضريبة يسدد حتما عن طريق
 القود الورقية أو المعدسة ، وأما يسدد بوسائل الدفع التي تمثل جزءا من التيارات النقدية .
 الى جانب هذين النوعين من القود فهو يسدد بالشيكات أو بالمحولات البريدية وفقا
 لتفاصيل كل نظام صربى . هذا وقد يكون استحقاق الضريبة في الحال ، أى عند وقوع
 الفعل الذى يتحده النظام الضريبى مناسبة لتحديد مقدار الضريبة الذى يدفعه المكلف ،
 وهو أمر لا يتحقق الا بالنسبة لبعض الضرائب غير المباشرة (كالضرائب على
 الاستهلاك) . ولا يكون استحقاق الضريبة كذلك اذا ما تعين مرور فترة بين القيام بما هو
 لازم لتحديد وعاء الضريبة ومقدارها وبين تحصيل الضريبة ، وهو ما يحدث في الضرائب
 المباشرة ، وما قد يحصل كذلك في بعض الضرائب غير المباشرة عندما يكون من السهل
 التعرف على شخص المكلف ، كما في حالة قيام التاجر بدفع الرسوم الجمركية على ما يقوم
 باستيراده من سلع من الخارج (٢٧) .

(٢) - وقت تحصيل الضريبة :

وأما عن وقت تحصيل الضريبة فانه ينبغي أن يكون ملائما لكل من الدولة والممول .
 ذلك أن قيام الدولة بالانفاق في كل وقت على مدار السنة يتطلب أن يوجد دائما تحت
 تصرفها كميات مناسبة من الإيرادات النقدية لتغطية النفقات العامة . وادا كانت حصيله
 بعض الضرائب غير المباشرة تتوزع على مدار العام ، فان الأمر يختلف بالنسبة للضرائب
 المباشرة التي يسبق تحصيلها القيام بعمليات تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدار
 الضريبة وما يستلزمه من اقرارات ومراجعة . هذه الضرائب يحدد لها فترة معينة من السنة
 تحصل فيها الضريبة في كل أنحاء الدولة مما قد يؤدي الى تقلب في تيار إيراداتها السنوية ،
 فتريد عن الحاجة في بعض الفترات وتقل عنها في البعض الآخر . من أجل هذا وحب أن
 يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة على نحو يمكن معه تهادى التقلبات الكبيرة في الإيرادات
 وذلك لضمان حد أدنى من التوافق بين الإيرادات والتفقات على مدار السنة . الا أن هذا
 لا يمثل الاعتبار الوحيد الذى ينبغي أخذه في الحسبان عند تحديد وقت تحصيل الضريبة ،
 اد يجب أن يراعى أيضا أن تحصيل الضريبة بقدر الامكان في أكرم الأوقات ملائمة لظروف
 المكلف وعلى الأخص المجال الاقتصادى الذى يستمد منه دخله الخاضع للضريبة ، وليس
 ذلك الا تطبيقا لقاعدة الملازمة التي سبق ان أشرنا اليها عند الحديث عن القواعد العامة
 للضرائب . وتقتضى هذه القاعدة التيسير على المكلف في الدفع بأن تكون المواعيد التي
 تحدد للتحصيل وطريقته ملائمة له ، كأن يُطالب بالدفع في الأوقات التي يرجع أن تكون

لديه أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط ، أو أن يمنح اجالا للتسديد والا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة . هذا وتتبع الإدارة الضريبة طرقا مختلفة لتحصيل الضريبة أهمها ، التوريد المباشر ، والاقساط المقدمة ، والورد ، والحجز من المنبع . هذا فضلا ضرورة أن يتم ذلك بأقل قدر ممكن من نفقات الجباية تطبيقا لقاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية السابق ذكرها ، بالنظر الى أن مراعاة هذه القاعدة يعتبر في صالح الممول ، لانه هو الذى يتحمل تلك المصاريف و البهاه ، كما أنها في صالح المزاينة لان المعالاة في نفقات الجباية تؤدي و نهاية الأمر الى قلة علة الضريبة .

(د) - المشكلات الفنية الاساسية التى تنور بصدد التنظيم الفنى للضرائب :

نعرض هنا لمجموعة من المشكلات التى تنور وحر بصدد تحديد الكيفية التى يتم بها استقطاع جزء من الدخل القومى استخداما للأداة الضريبة ، وذلك لفهم جوهر هذه المشكلات من حيث تأثيرها على هيكل ونتائج التنظيم الفنى للضرائب في نظم الضريبة المختلفة بصفة عامة . هذه المشكلات تتصل من ناحية مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التى ترد عليه ، وبوحدة الضريبة أو تعددها والأردواج الضريبى ، ومن ناحية أخرى بالمشكلات التى يثيرها وعاء الضريبة من حيث الحاسبة والمرونة والتوقيت ومدى الدور الذى يمكن أن يقوم به الفن الضريبى في هذه النواحي . وعليه فاننا نورد بيان ما سلف من مشكلات بترتيب اثارها على طائفتين من التقسيمات ، الاولى تتناول أساسا المشكلات الثلاث الاولى والتى تؤثر في الهيكل السابق من الوجهة الكيفية ، والثانية وتشتمل على المشكلات المتبقية بعد ذلك والتى يتجلى تأثيرها في مضمون هذا الهيكل من زاوية النتائج المؤمل الوصول إليها في من الوجهة الكمية^(٤٨) .

(١) - المشكلات ذات الطابع الكيفى :

بالنسبة لهذه الطائفة من المشكلات والتى تؤثر في هيكل التنظيم الفنى للضرائب من هذه الناحية نجدها تصمم عادة حث مبدأ عمومية الضريبة (وما يرد عليه من إستثناءات) ووحدة الضريبة أو تعددها ، والإزدواج الضريبى .

أولاً - مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التى ترد عليه :

الأصل أن تفرض الضريبة على كل من يفترض في حقه الاستفادة (بصرف النظر عن الاستفادة الفعلية ومداهها) بالخدمات العامة على انظم الدولة سواء عن طريق اقامته في الاقليم ، أو عن طريق تملكه عليه ممتلكات توجد على أرضها وتلزم له دخلا . هنا

الأمراض تتوفر في حق من عدد عن الرض المأولة. وضيا كان أم أجنيا وكذلك من كادت له
مسخات عن أرضها حسن ومسا في الخراج ، ولكنه لا يتوافر في حق الوافدين في
ج . ولا تملكون سدا عن الرض . من ثم فالأصل أنهم لا يخضعون للضرائب التي
عرصها المولة .

الآن هناك امكانيه . وجود الاستثناءات ترد على هذا الأصل العام عن طريق الاعفاء من
الحصوع للضريبة اعفاء دائما أو مؤقتا . فقد يوجد اعفاء دائم يتمتع به الاشخاص ،
كاعفاء الحد الأدنى للارام المعيشة والاعفاء للاعباء العائلية تحقيقا لشخصية الضريبة
بالنسبة للمواطنين الخاصين لها . وكذلك الاعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسي
الاجسي ، ومياني القنصليات والسفارات الاجنية والاعفاءات المقررة بمعاهدات دولية
التي تنفرد دائما لاسباب سياسية . كما قد يوجد اعفاء دائم بالنسبة للاماكن كما هو الحال
بالنسبة للمناطق الحرة⁽⁵⁹⁾ التي يسمح فيها بالقيام ببعض العمليات التجارية أو الصناعية مع
اعفائها من بعض الضرائب خاصة « الرسوم الجمركية » ، طالما أن المنتجات المعفاة لا
تجد طريقها نهائيا الى اقليم الدولة متعديا بذلك المنطقة الحرة .

ثانيا . وحدة الضريبة أو تعددها :

شهد واقع الانظمة الضريبية المختلفة و تطوره نظامين أساسيين في مجال الضرائب :
نظام الضريبة الموحدة ونظام الضرائب المتعددة .

Unitary taxation, Taxation unitaire : نظام الضريبة الموحدة :

في أن يخضع الدخل الكلي للفرد (الذي تتعدد مصادرته بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة
واحدة فلا تخضع كل أنواع الدخل (التي يتقرر أن تصيبها الضريبة) الا لهذه الضريبة
الواحدة على أن يكون سعر هذه الضريبة واحدا بالنسبة لكل هذه الأنواع المتميزة فيما بينها ،
كما تكون اجرامات تقدير الضريبة وربطها واحدة . (وان كان هنا لا يمنع وجود بعض
الاختلافات التي لا تمس الأسس الجوهرية⁽⁶⁰⁾ .

اما نظام تعدد الضرائب : « Manifold taxes, pluralité d'impôts »

فانه يواجه تفرض ضريبة نوعية (بما لها من اجرامات تقدير وربط الضريبة) على كل
أنواع الدخل (أو المادة الخاضعة للضريبة عموما) . في هنا التعدد قد يكون سعر
الضريبة واحدا بالنسبة للضرائب النوعية جميعا ، كما قد يختلف السعر من ضريبة الى
أخرى . الا ان هنا النظام وان كان يسمح بالتمييز بين الأنواع المختلفة للدخل ، الا انه لا

يستحب بسهولة للدواعي شعبيه افسه اذ يصعب معه تطبيق التصاعد . لتحقيق هذه الشخصية ابتداء من تعدد الضرائب ، يوجد هنا تظليل من تعدد فيه الضرائب وجمع الدخل فيه للضريبة على مرحلتين . في المرحلة الاولى جمع الدخل الموعى المصريه . فقا لسر قد يختلف باختلاف نوع الدخل ، وفي المرحلة الثانية يخضع فيها الدخل الموعى لضريبة عامة على الايراد باعتباره أحد مكونات الدخل الكلي للمكلف (١١٦) . وبما أن الامر يتعلق بالمقدرة التكليفية في مجموعها فانه يمكن معه تطبيق تصاعدي الضريبة . هذا الشكل من أشكال تعدد الضريبة يتضمن في الواقع ازدواجاً مريباً . وهذا ما يدعونا الى أن نتساءل عن المقصود بالازدواج المريب .

ثالثاً - الازدواج الضريبي :

تتحقق ظاهرة الازدواج الضريبي Double taxation, Double imposition عندما يحدث أن يؤدي تطبيق القوانين المتعددة داخل الدولة ، أو التشريعات المقارنة لمختلف الدول ، الى خضوع المكلف الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن نفس الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة ، وبالتالي يتعرض هذا الشخص لدفع الضريبة ذاتها أو ضريبة من نفس النوع ، أكثر من مرة لأكثر من سلطة مالية ، على الرغم من وحدة المناسبة التي تفرص من أجلها الضريبة .

وبشروط لتحقق هذه الظاهرة على ما يظهر من التعريف بها أربع شروط :

- أ - وحدة الشخص الخاضع للضريبة . ب - وحدة المادة الخاضعة للضريبة . ج - وحدة الضرائب التي تفرض على الممول . د - وحدة المدة أو المناسبة التي تدفع عنها لضرائب .

ومن أمثلة ذلك أن تفرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين وتحصل من نفس الشخص عن نفس المدة الضريبية ، وكما اذا قام شخص يقيم على إقليم دولة ما بدفع ضريبة لهذه الدولة عن دخل حققه على إقليم دولة أخرى يدفع لها في نفس الوقت ضريبة على هذا الدخل .

وازدواج الضريبة بالمفهوم المتقدم قد يكون داخلها كما قد يكون دولياً (١١٧) .

ويحقق الازدواج الضريبي الداخلي اذا كانت السلطات المالية التي تفرض الضرائب على الوعاء الواحد تابعة للدولة واحدة أي كان شكل هذه الدولة ، أي سواء كانت دولة اتحادية أو موحدة ، وبعبارة أخرى يفترض الازدواج الضريبي الداخلي توفر أركانها داخل

حدود الدولة . وتطبيق كل من السلطات مالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص بالنسبة لنفس المادة عن ذات المدة أو الواقعة . ففى الدولة الاتحادية قد يجد المكلف نفسه مخاطبا من قبل السلطة الاتحادية ومن ناحية سلطة الاقليم التابع له ، وكل منهما يعاقب بالضريبة على نفس الوعاء . أما فى الدولة الموحدة فيقوم الازدواج الضريبي اذا فرضت نفس الضريبة على نفس الوعاء بواسطة السلطة المركزية فى العاصمة مثلا ، وبواسطة السلطة المحلية (المحافظة - المدينة - القرية) . وقد تعتمد نفس السلطة المالية داخل الدولة البسيطة أو الموحدة الى فرض ضريبتين متشابهتين أو متكاملتين على نفس الوعاء لتحقيق أغراض مالية .

أما الازدواج الضريبي الدولى : فإنه يتحقق نتيجة قيام سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بتطبيق تشريعاتها الضريبة على نفس الوعاء عن نفس المدة الخاضعة للضريبة . ومن المعروف أن كل دولة تسفل بوضع تشريعها الضريبي دون النظر الى باقى التشريعات الضريبية المقارنة ، بحيث تنسى من المبادئ ما يتمشى مع مصلحتها الخاصة وما يحقق لها الاغراض التى تستهدفها . ومن هنا يجد المكلف نفسه مخاطبا بقانون الدولة الاولى استنادا الى مبدأ الجنسية ، وبقانون الدولة الثانية استنادا الى فكرة الوطن ، وبقانون الدولة الثالثة استنادا الى موقع المال وهكذا ، وبالتالي يتعدد فرض الضريبة على هذا المكلف عن نفس المادة ، بواسطة سلطات الدول الثلاث المتقدمة .

والازدواج الضريبي (داخليا كان أو دوليا) قد يكون مقصودا أو غير مقصود . فقد يقصده المشرع الداخلى تحقيقا لأغراض مختلفة (زيادة حصيللة الضرائب ، الحد من بعض الدخول أو غير ذلك) ، كما قد يكون غير مقصود نتيجة لغياب التنسيق بين أجزاء النظام الضريبي الداخلى وبين الأنظمة الضريبية المختلفة فى حالة الازدواج الدولى^(٦٣) .

والمشكلات الثلاثة المتقدمة التى وقفنا عليها فى خطوطها الرئيسية عندما تعرض (فرادى أو مجتمعة) بالنسبة لنظام ضريبي ما ، فإنها لا بد وأن تنال من هيكل التنظيم الضئى للضرائب فيه وكذلك فى النتائج المترتبة على هذا التنظيم . وآية ذلك ، أننا لو أعنا النظر فى كل مشكلة على حدة لوجدنا أنها تمس بصورة أو بأخرى القواعد العامة للضرائب (وعلى الأخص مبدأ العدالة والمساواة) ، هذا فضلا عن تأثيرها فى وعاء الضريبة من الناحيتين الكيفية والكمية ، وهو الأمر الذى له انعكاساته على الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها من الضرائب ، علاوة على تأثيره فى علاقة الأفراد بالدولة من خلال ادارتها المالية المختصة . لهذا فإن أى نظام ضريبي يريد أن يصدر متفقا مع ما تقضى به أصول السياسة الاقتصادية والمالية فى هذا المجال ، عليه أن يدخل فى الاعتبار (مقدما وقبل صياغة

تشريعاته المختلفة الحاكمة لبيانه الضريبي) مسألة حل المشكلات الثلاث المشار إليها (وغيرها) حتى تسلم له سلطاته من الذابحة العمية ، بسر له الوصول إلى الأهداف المرجوة من قيامه ، وذلك في ضوء الأوسع الاقتصادي والاجتماعي التي يساهمها كل مجتمع (من حيث التقدم أو التخلف) ، وبرغبة التطور الاقتصادي والاجتماعي السائد فيه (من ناحية الأوضاع المعيشية الموجهة لهذا التطور ، وأسمالية كانت أم اشتراكية) .

(٢) - المشكلات ذات الطابع الكمي :

أما فيما يخص المشكلات الخاصة بالطائفة الثانية المؤثرة في مضمون الهيكل الضريبي القائم من الناحية الكمية ، فإنها تتعلق أساسا باعتبار ما ينتج عن حساسية الضريبة ومرونتها وتوقيتها من ظواهر تؤثر في وعاء الضريبة وبالتالي فإنه يجب على المسئول عن السياسة المالية والضريبية أن يستحجب لمقتضياتها ، وذلك حتى لا تتأثر الحصيلة الضريبية للنظام الضريبي ، وحتى لا تصعب فاعلية التدابير المتخذة بشأن التنظيم الضريبي للضرائب^(٦٦) .

أولاً - حساسية الضريبة :

يقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتقلبات التي تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ، (وعلى الأخص في الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة) ، وذلك في أوقات الرخاء والكساد حيث يتأثر معها حجم هذه الحصيلة بالارتفاع أو الانخفاض تبعاً للحالة العامة التي يكون عليها الاقتصاد القومي . ولهذا يقال أن الضريبة شديدة الحساسية إذا كان تغير حصيلتها مساوياً لنفس نسبة التغير الطارئ على النشاط المشار إليه ، وتكون ضعيفة الحساسية في الحالة المعكوسة . فمن المعروف أن الحصيلة الضريبية هي في الواقع متغير تابع لكل من الدخل والإنتاج القومي وكذلك الانفاق القومي . ولما كان للتقلبات الاقتصادية أثر مسلم به على المتبوع (الدخل والإنتاج والانفاق) فإنه يصبح من المنطقي أن يكون للمتغيرات الثلاث في هذا المجال أثر على الحصيلة الضريبية . فكلما كان للتقلبات الاقتصادية « Fluctuation économique » أثر عليها ، وكلما اهتمت واستقلت عنها ضعف أثر هذه التقلبات عليها . هذا بصفة عامة عن المعنى الأول لحساسية الضريبة .

أما عن العوامل المحددة لهذه الحساسية ، فإن أول هذه العوامل هو المادة الخاضعة للضريبة والمكونة لطبيعة الوعاء الضريبي نفسه ، حيث تلعب طبيعة هذا الوعاء ما دوراً أساسياً^(٦٧) . وليان ذلك فإننا نجرى تفرقة بين كل من الضرائب المفروضة على رأس المال والضرائب المفروضة على الدخل :

« Impôt sur Capital » رأس المال المفروضة على

فانه من الملاحظ بوجه عام أنها أقل حساسية من ضرائب الدخل ، وان كانت هذه الحساسية تختلف بحسب ما اذا كان رأس المال محل البحث في صورة عقار أو منقول . ففى حالة رؤوس الاموال العقارية تستقل الضريبة أصلا عن حركة النشاط الاقتصادى الارتفاعية والانكماشية . ففى هذه الصورة اذا اعتبرنا سعر الضريبة ثابتا ووعايتها معينة وبالتبعه لذلك فان حصيلتها تكون محددة فانه بصعب تصور تغير هذه الحصيله تحت تأثير التقلبات الاقتصادية . أما بالنسبة لرؤوس الاموال المنقولة ، فانه من المشاهد فى الواقع ان الضريبة المفروضة عليها تعتبر أكبر حساسية من سابقها ، وان كان مدى هذه الحساسية يتحدد بمدى ارتباط دخل رؤوس الاموال هذه بالمستوى الذى يكون عليه النشاط الاقتصادى ، اذ تزداد كلما قوى هذا الارتباط . وخير مثال لهذا الربح الرأسمالى الذى يزداد عادة فى فترات الرخاء . وبصفة عامة فان مكانة هذه الضرائب آخذة فى التضاؤل فى ميزانيات الدول الحديثة الامر الذى يمكننا منه صرف النظر عن اطالة التدبير فى أمرها .

« Impôts sur les Revenues » الدخل المفروضة على

فإنه يمكننا تقسيمها الى ضرائب يكون وعاتها ناتجا عن استخدام الدخل وأخرى وعازها ناشئا عن اكتسابه .

فأما الضرائب المفروضة على أوعية ناتجة عن استخدام الدخل ، فانها تضم فى نفس الوقت أعلى الضرائب وأقلها حساسية . فالضرائب على المبادلات والتداول تعتبر من أشد أنواع الضرائب حساسية اذ يتأثر وعامها تأثيرا مباشرا بحالة النشاط الاقتصادى . ففى حالة الرواج حيث يسود التفاؤل ، تزداد التصرفات والمبادلات وذلك على العكس من حالة الكساد . وفى الناحية الأخرى تزداد حساسية الضرائب على الاستهلاك كلما كانت السلعة التى تمثل محلة غير ضرورية ، وتقل هذه الحساسية ، بل وتكاد تنعدم كلما كانت السلعة ضرورية . وبمعنى آخر تتوقف حساسية هذه الضريبة على مرونة طلب السلعة الخاضعة لها . فكلما كان الطلب مرنا كلما كانت الضريبة ذات حساسية كبيرة .

أما عن الضرائب المفروضة على اكتساب الدخل ، فانه من الملاحظ أن قوة الحساسية هنا تختلف باختلاف مصدر الدخل . فهى تعتبر على وجه العموم فى مركز وسط من سلم الحساسية وذلك بالنظر الى أنها أقل حساسية من الضرائب المفروضة على رأس المال . ولنتناول هنا أهم أوعية هذه المجموعة بالبيان . ها بطلاننا بادىء ذى بدء « دخول الاعمال » التى تعد من أشد الأوعية حساسية فى هذا المجال . فالربح كمعبر

أساسى عن دخل الأعمال لا يعلو أن يكون و الواقع سوى متغير يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحالة التى يكون عليها النشاط الاقتصادى . فربح الأعمال الصناعية والتجارية بتغير سعر ربح الوحدة من السلعة وعدد الوحدات المباعة معا ، وهذا ما يجعل الضريبة المفروضة عليه أشد حساسية من الدخول الزراعية حيث لا تتغير في المعتاد عدد الوحدات المباعة تغيراً كبيراً . وهنا فإنه يمكن القول أيضاً بأن قوة هذه الحساسية تتوقف على مدى مرونة طلب انتاج الأعمال الخاضعة للضريبة . ففى الانتاج الزراعى يلاحظ ان مرونة طلب المنتجات الزراعية أقل عادة من مرونة طلب الانتاج الصناعى (أو بعضه على الأقل) ، وبالتالي فإنه يمكن القول اجمالاً بأن حساسية الضريبة على الدخول الزراعية أقل من حساسيتها بالنسبة للدخول الصناعية .

أما عن « كسب العمل » فمن المشاهد ان حساسيته على وجه العموم أقل من حساسية دخول الأعمال ، وان كان يجب أن نعتد بمدى التغير الكمى و العمل ، اذ على أساس هذا التغير تتحدد هذه الحساسية . ففى الواقع يجب أن نفرق و هذا الصدد بين أمرين بالفى الأهمية :

الامر الاول ، أن أجر ساعة العمل يستمر شبه ثابت خلال الدورة الاقتصادية كما أنه وان تغير فإن تغيره يكون في العادة أقل من تغير الأثمان ، بل وبعد فاصل زمنى بينه وبين هذا التغير .

والامر الثانى هو عدد المشتغلين الذين يعملون في اثناء هذه الدورة ، حيث أن هذا العدد يتغير في الأصل تبعاً لمستوى النشاط الاقتصادى . ففى حالات الرخاء ، يزيد طلب العمل وبالتالي يكثر عدد المشتغلين الامر الذى يزيد معه حصيللة الضريبة المفروضة على كسب العمل ، والعكس يحدث في حالات الكساد نظراً لتفاقم حالة البطالة التى يقل فيها عدد العاملين وبالتالي حصيللة الضريبة المشار إليها .

غير أن ما تقدم من تحليل يحده في الواقع تحفظان هامان : الاول : ضرورة التفرقة في هذا الشأن بين كل من القطاع الخاص والقطاع العام . ففى القطاع الخاص حيث لا ينظر المنظم آلاً الى الربح المادى ، يتغير عدد العمال المستخدمين في الانتاج تبعاً لمسار الدورة الاقتصادية بسهولة أكبر مما هو عليه الحال في القطاع العام ، وعلى الأخص في القطاع الحكومى التقليدى ، اذ تتدخل عوامل أخرى تجبر الدولة على زيادة تشغيل العمال المشتغلين في فترات الكساد كملاجئ لهذه الفترات ، وبالتالي فإنه يمكننا في هذه الحالة أن نتصور ثبات عدد العمال (ثباتاً نسبياً) خلال أوقات الرخاء ، وزيادته بحلول فترات الكساد ، بل وقد يصل الامر الى أبعد من ذلك فينقص عدد العاملين بالقطاع العام في

فترات الرخاء اذا ما اغتست الدولة فرصة حلول هذا الرخاء والزيادة المستمرة في طلب العمل واستغنت عن العمال الذين اضطرت الى تشغيلهم في أوقات الكساد . أما التحفظ الثاني ، فهو يكمن أساسا فيما تقوم به النقابات العمالية بالنسبة لعمال القطاع الخاص الذين يقاومون في العادة كل تسريح للعمال مستندين في ذلك الى ما تقدمهم به الدولة من تأييد ، بل ان هذه النقابات كثيرا ما تقاوم كل انخفاض للاحور في أوقات الكساد ، الامر الذي يمسك الذهب معه الى القول بأن كسب العمل كوعاء للضريبة يبدى حساسية في الرخاء أكبر منها في الكساد . أما بالنسبة لدخول المهن والاعمال غير التجارية ، فان حساسيتها بحكمها ما يحكم دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ تتأثر هذه الاعمال والمهن في الواقع بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ، وان كان هنا التأثير أقل منه مما هو في حالة دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، اذ أن دخول المهن الحالية تعتبر في حقيقة الامر متفرعة عن غيرها من دخول الاعمال الصناعية والتجارية ، في نفس الوقت الذي تكون فيه هذه الدخول جزءا من الاخيرة .

وأخيرا فانه فيما يختص بالضريبة العامة على الايراد ، فانه من الصعب الحكم مقدما على مدى حساسية وعائها اذ يتوقف ذلك في الحياة العملية على مقومات الدخل العام . فلذا كان كله أو معظمه مكونا من دخول حساسة بطبيعتها ، أصبح في مجموعه حساسا بدوره . والعكس اذا ما كان مؤلفا من دخول غير حساسة كالدخول العقارية ، فان ذلك ينعكس عليه بصفة عامة .

هذا بالنسبة للاوعية الضريبية الرئيسية للضرائب وأثرها في حساسية الضريبة . الا أن هذا الاثر يتحدد بدوره بالفن الضريبي نفسه . فرب وعاء حساس بطبيعته فقد هذه الحساسية فقد كليا أو جزئيا باجراء متعلق بالفن الضريبي . والعكس لعل وعاء ذا حساسية محدودة زادت هذه الحساسية نسبيا بالفن الضريبي نفسه^(٦٦) . وبناء على هذا وبهذا الفن الضريبي فانه يمكن زيادة حساسية الوعاء الضريبي او الانقاص منها . وأول المشكلات التي تثور هنا هي طريقة تقدير الوعاء الضريبي . وفي هذا المجال فانه يلاحظ بشأن الضرائب غير المباشرة ، أن الضريبة الخاصة المفروضة على الكم (او الوزن او الوحدة السائدة في قياس المادة الخاضعة للضريبة) أقل حساسية من الضريبة القيمة ، أي المفروضة على القيمة ، بالنظر الى أن هذه الاخيرة تفرض على الدخل الاسمي (قيمة الانتاج) . وعلى هذا تغلت الضريبة الخاصة من آثار تغير الثمن ولا تتأثر الا بتغير الكمية ، في الوقت الذي تخضع فيه الضريبة القيمة للأثرين : تغير الحجم وتغير الثمن ، ومن هنا كانت حساسيتها أكبر من سابقتها .

أما بالنسبة للضرائب المباشرة ، فإنه من الملاحظ أن طريقة التقدير الحكيمى التى نستعمل بالمظاهر الخارجية تفصل وعلا الضريبة فصلا تاما عن الحالة التى يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادى ، إذ يعتبر الأخير (على ما هو معلوم) باستمرار ، بينما تظل فيه هذه المظاهر ثابتة لا تتغير . وكذلك الحال فى طريقة التقدير الجزافى المبني على التخمين ، فهذه الطريقة وإن كانت تُدخل فى الحسبان حالة النشاط المشار إليه ، إلا أن هذا لا يعنى التقدير السليم له . بعكس الحال إذا ما وضعنا التقدير الحقيقى للوعاء الضريبى موضع التطبيق . فهنا التقدير يظهر معه أثر النشاط الاقتصادى بالنسبة إليه ، الأمر الذى يعطى للضريبة المفروضة عليه حساسية ، بل إن هذه الحساسية تزداد فى حالة الضرائب ذات السمة الشخصية ، أى تلك التى تراعى مقدرة الممول التكليفية . فإعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة تزداد حساسية الضريبة بحيث يختلف عدد الخاضعين لها حسب أحوال النشاط الاقتصادى . ففى أوقات الرخاء تزداد الدخول ويتمدى بعضها هذا الحد - وقد كانت أقل منه - وبالتالي تخضع للضريبة والعكس فى أوقات الكساد . وتزداد الحساسية أيضا بتصاعد الضريبة مع تصاعد الوعاء (الدخل) حيث تعد الضرائب التصاعدية ذات الحساسية مرتفعة عن الضرائب النسبية . وتزداد هذه الحساسية كلما زادت قوة هذا التصاعد ، والتى تحدث بإحدى طريقتين أو بكلتئنا ، بزيادة نسبة التصاعد فى السعر الضريبى وتقليل حجم كل شريحة (أو طبقة) من شرائح الوعاء المطبق عليه هذه الضريبة . فكلما كان الفرق بين سمرى الضريبة السارى على شريحتين متالتين كبيرا ، كلما كان التصاعد قويا ، وكلما صغر حجم الشرائح المتصاعدة ، كلما كان التصاعد سريعا ، وبمعنى آخر قويا . وهكذا فإنه على أساس القواعد المطبقة فى كل ضريبة وطبيعة وعائها يتحدد مدى حساسيتها .

ثانيا - مرونة الضريبة :

وبفراغنا من الوقوف على أهم الاعتبارات المؤثرة فى حساسية الضريبة فإننا نعرض الآن لما يترتب على مرونتها من مشكلات . ويقصد بمرونة الضريبة بصفة عامة ، مدى قابلية حصيلتها للتغير تحت تأثير التغير فى السعر الضريبى المطبق ، أو فى القواعد الفنية الخاصة بالضريبة^(١٧) . وتعتبر فكرة المرونة الضريبية فى الواقع أكثر تعقيدا من حساسيتها . فمن الممكن للدراسة حساسية الضريبة عزلها والنظر إليها مجردة عن أى عوامل أخرى ، بعكس الحال بالنسبة للمرونة فهى دائما ما تكون تابعة ومتوقفة على حالة النشاط الاقتصادى من حيث التقلبات التى تطرأ عليه . فلا يكفى لتحديد المرونة النظر فقط الى مدى تغير الحصيلة الضريبية ومعدل تغير السعر ، بل يجب اعتبار حالة هذا النشاط . ففى أوقات

الرحاء، يزداد عادة الوعاء الضريبي الأمر الذى يجمع به بمفرده زياده و الحصصه الضريبية التى تؤدى بدورها الى رفع السعر الضريبي ، فتبدو الضريبة و هذه الحالة كبيرة المرونة هذا على خلاف ما اذا نظرنا الى الضريبة في أوقات الكساد اذ يتناقص الوعاء الضريبي وبالتالي الحصيلة الضريبية تناقصا قد لا تعوضه الزيادة في السعر ، الامر الذى يبدو معه ضعيفة المرونة (أى ذات مرونة سالبة) . وبناء على ما تقدم ولما كان من الضروري أن ندخل حالة النشاط الاقتصادى و الحسبان ، فانه يجب أن ندخل في اعتبارنا أيضا الوعاء الضريبي من حيث طبيعته وذلك بوضعه في الحالة التى يكون عليها هذا النشاط . وبقى الآن أن نبرهن على كيفية تحقيق هذه الاعتبارات في الضرائب المفروضة على الدخل والاستهلاك والمعاملات .

فيالسنه للضريبة على الدخل ، وهى كما سبق أن أشرنا متغيرة الحساسيه تبعا لطبيعة الوعاء مصدر الدخل . الا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونة حصيلتها . هذا العامل لا يرتبط بالضريبة أو وعائها ، ولكنه يرتبط بالمول نفسه ، أى بمدى حساسيته لهذه الضريبة^(٦٨) .

ويعنى آخر مدى رد الفعل الذى يحدثه أى تغير في السعر الضريبي في نسبة الممول وبمعكس على نشاطه الاتاحى ، فيقل هذا النشاط اذا ما ارتفع السعر الضريبي ويزداد اذا ما انخفض . وعلى هذا يمكن القول انه كلما كان الممول حساسا للضريبة كلما زادت الحاصيه السالبة للمروه ، إذ يؤدى رفع السعر الى التقليل من مجهوده ، وبالتالي الى نقص في دخله يؤدى بدوره الى نقص في الحصيلة الضريبية اذا لم تعوضه تلك الزيادة في السعر الضريبي .

وبالنظر الى الضريبة على « الاستهلاك » فهى وان كانت مفروضة على أمر يرتبط مباشرة بمستوى النشاط الاقتصادى ، الا أن هناك عاملا آخر يحد من مرونتها هى الاخرى . هذا العامل هو مدى مرونة الطلب على السلعة المثلثة لوعاء الضريبة . فكلما كان الطلب مرنا وهذا الوعاء حساسا كلما قلت مرونة الضريبة . وبالعكس كلما كان طلب السلعة غير مر (أى كانت السلعة ضرورية) كلما قلت حساسيتها كوعاء للضريبة وبالتالي كلما زادت مرونة الضريبة المفروضة عليها . وتفسر ذلك من الوضوح بمكان : فالضريبة هنا تعتبر جزءا من الثمن ، ومن ثم فاد أى تغير في السعر الضريبي مضاه تغير في الثمن . وهذا التغير في الثمن يقل ربه على حجم طلب السلعة موضوع الضريبة كلما اقتربت هذه السلعة من السلع الضرورية ، أى كلما قلت مرونة طلبها .

وفيما يتعلق بالضريبة على المعاملات ، فانها تعد بوجه عام على درجة من المرونة تختلف بحسب ما اذا كان موضوع التعامل ضروريا أم غير ضرورى ، شأنها في ذلك شأن

الضريبة على الاستهلاك . فالضريبة على المعاملات تزيد من الشئ . زيادة مختلف أثرها ومداها بالنظر لطبيعة موضوع التعامل . فكلما كان الاحر ضروريا . كلما قل تأثير الضريبة على المعاملة الخاصة به ، وبالتالي تعبر سعرها . زيادة أو نقصان عكس ما دا كان التعامل غير ضرورى .

الثا - توقيت الضريبة :

واخيرا فانه في ختام مشكلات الطائفة الراهنة ، تذكر ما يترتب على مشكلة التوقيت من آثار . هذه المشكلة رغم بساطتها الا انها تلعب دورا على حاسب كبير من الهمية بالنسبة لتحديد درجة حساسية ومرونة الضريبة . والمقصود بالتوقيت هو مدى تقارب لحظة اداء الضريبة الى الواقعة المنشئة لها . والتقارب هنا زمنى . فكلما كان الفاصل الزمنى بين اللحظتين قصيرا كلما كان توقيت رد فعل الضريبة سليما ، وبالتالي كلما زادت حساسيتها (اذا كانت حساسة) ورادت مرونتها (اذا كانت مرنة) . ويرجع ذلك لما هو معلوم من أن للضريبة أثرين : أثر اعلان ، وأثر دفع ، والاثر الثانى هو المهم بالنسبة للممول ونشاطه اذ يتضمن اقتطاع جزء من نتيجة هذا النشاط . وعلى هذا فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبى من لحظة تولد نتيجة نشاط الممول (الواقعة المنشئة للضريبة) كلما استطاعت أن تعكس أثر التقلبات الاقتصادية في حالة حساسية الضريبة أو أثر تغير السعر في حالة مرونة الضريبة . وهكذا فانه يمكن أن نقرر بناء على ما سلف ، أن الطريقة المتبعة في تحصيل الضرائب تمحدد بدورها مدى حساسية ومرونة الضريبة . فالدفع عن طريق الحجز عند المنبع عادة في الاجور والمرتبات ورؤوس الاموال المنقولة ، تزيد من هذه الحساسية أو المرونة ، حيث يقل معها الفاصل الزمنى بين الاداء والواقعة المنشئة للضريبة وكذلك الدفع حسب اقرار الممول . وفى مقابل ذلك ، يلاحظ أن اعطاء الممول الحق في تقسيط الضرائب المستحقة عليه يفصل الضريبة عن المستوى الذى يكون عليه النشاط الاقتصادى مهما كانت طبيعة الوعاء حساسة ، ويشوه معالم مرونتها مهما كان هذا الوعاء واضحا الحدود ومحدد المعالم .

مما تقدم ذكره في اطار المشكلات المؤثرة في مضمون هيكل التنظيم الفنى للضرائب من الوجهة الكمية ، يتضح لنا كيف أنه من الممكن الزيادة أو التخفيف من حساسية الضريبة ومرونتها بالمقدر الذى يريده المسؤولون عن السياسة المالية في الدولة . فطبيعة الوعاء الضريبى وان كان لا حيلة لهؤلاء المسؤولين فيها لما تقوم به من تحديد مدى هذه الحساسية والمرونة ، الا انه يظل دائما في مقدورهم عن طريق الاستعانة بصور وأساليب الفن الضريبى المتعددة الحد من أهمية ما تمارسه طبيعة الوعاء الضريبى في هذا المجال ، والتحكم بالتالى في مدى الحساسية والمرونة المشار اليهما .

المبحث الثالث

« الآثار الاقتصادية العامة للضرائب »

(التعريف بها على المستويات الاولى والنهائية والتوجيهية)^(١٩)

للضرائب آثار بعيدة المدى على كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية فى أى مجتمع من المجتمعات ، وهى آثار تزداد أهميتها باستمرار مع اتساع نطاق دور الدولة وتزايد درجة تدخلها فى النواحي المتقدمة . ولقد تطور معنى هذه الآثار تطورا كبيرا مع التطور الذى حل بمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية .

ولقد انعكس هذا التطور بدوره على دور الضريبة فقلها من الهياكل الى التدخل ، بقصد احداث تغييرات عميقة فى النظام الضريبي تضمن فاعليته فى تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية بأقل عبء ضريبي ممكن ، أى بحيث يحقق أكبر اشباع جماعى مستطاع بأقل تضحية جماعية ممكنة . (أى بما يؤدي الى اندماج نظرية « العبء الضريبي » فى نظرية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية) .

وكتيجة للتطور الذى لحق دور الضريبة ، والذى انعكس فى طبيعتها ، فقد تعددت مساهج الباحثين فى دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب . ويمكن أن نميز فى هذا الصدد بين منهجين أساسيين ، أولهما يوسع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام^(٢٠) ، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثار الضريبة وحدها . ودون أن ندخل فى تفاصيل وجهة نظر كل منهج من المنهجين المتقدمين ، فانه من المعلوم انه عندما يجرى فرض ضريبة ما ، فان أثرها الاول يقع على الشخص الخاضع للضريبة وهو الشخص الدافع للضريبة بالفعل ، سواء بصفته صاحب دخل أو مالكا لاصل من الاصول ، أو مشتريا أو بالما لسلمة أو خدمة . وقد يقف أثر الضريبة عند هذا الحد ، وقد ينتهى بها المطاف الى شخص آخر يتمكن دافع الضريبة من نقلها اليه . وفى جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها فى القوة الشرائية للشخص الدافع لها ، حيث يتعرض دخله الممكن التصرف فيه (صافي الدخل بعد دفع الضريبة) للانخفاض ، مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المعينين بالأمر ، (بوصفهم منتجين أو مستهلكين ، وهو الواقع الذى ينقلنا الى قضايا أعم تتعلق بانعكاسات ذلك على الانتاج والتوزيع فى الاقتصاد القومى) ، وبالتالي فان معرفة الآثار الاقتصادية التى تترتب على فرض الضرائب فى هذا الصدد يعتبر من الاهمية بمكان بالنسبة لواضعى السياسة المالية والضريبية . وبلون هذه المعرفة تتحول الضرائب الى أداة مرسله وغير محددة قد تلحق أبلغ الأضرار بالنشاط الاقتصادى وبأهداف السياسة الضريبية ذاتها .

وبإدخال ما تقدم في الاعتبار ، فإن البحث عن الآثار الاقتصادية النهائية المترتبة على فرض الضرائب لا يكون ممكنا الا بعد استقرار الضريبة . ولما كان هذا الاستقرار تسبقه مرحلة تحدث فيها الضرائب المطبقة تأثيرات أولية في التوزيع الفعل للعبء المالى بين المكلفين من خلال ما يثوره نقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها اضطرابات ، فإن التعرف على ما يترتب على هذه الظواهر من نتائج في هذه المرحلة يعتبر أمرا له أهميته في تحديد الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين ، والتي منها يمكن الحديث عن آثار نهائية لها . ليس هنا فحسب ، بل ان الضرائب وقد أصبحت في مالية الدولة الحديثة أداة للتدخل والعوجه ، فانها بهذا الوصف من خلال ما يتقرر بشأنها من تنظيمات فنية وما تُحمّل به من أهداف ، يمكن أن تُحدث آثارا هامة في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد (في بعض الحالات) وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة في الدولة . وعلى هذا فإن بحثنا عن الآثار الاقتصادية العامة للضرائب يمكن أن نميز فيه بين ثلاثة فئات مختلفة من الآثار ، تعرض على المستويات الاولية والنهائية والتوجيهية .

(أ) - الآثار الاولية للضرائب في التوزيع الفعلي للعبء المالى بين المكلفين بها في المرحلة السابقة على استقرارها : (استقرار العبء الضريبي وما يثوره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها) :

تحدد دراستنا هنا في بحث أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للمكلفين (او لمجموعة منهم) من خلال بعض الأساليب الفنية التي ينفرد بها الفن الضريبي والتي يتحدد من خلالها من يتحمل العبء الحقيقي للضريبة ، وبالتالي يتتقص دخله الفعلي محققا بذلك توزيعها اقتصاديا للعبء المالى للضرائب بين الافراد (متجين أو مستهلكين) حيث أن هذا التوزيع قد يختلف في بعض الاحوال عن التوزيع القانوني للعبء الضريبي . وتتلخص هذه الأساليب في مجموعة من الظواهر يثورها فرض الضريبة ، والتي تتمثل في استقرار العبء الضريبي وما يثوره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها ، والتهرب منها .

ففيما يتعلق باستقرار الضريبة ، فإن هذه المشكلة تتمثل في تحديد من يتحمل العبء الحقيقي أو الفعلي لها . ويكون استقرارها مباشرا إذ تحمّل المكلف القانوني « Contribuable de Jure » (أى من يحدده المشرع كمكلف ملزم بدفع دين الضريبة للخزينة العامة) بالعبء الضريبي . هنا الاستقرار المباشر لا يثور صعوبة تذكر ، إذ تنتصض الضريبة من الدخل الحقيقي الصالى للمكلف (لو الممول) الذي يدفعها^(٣٢) . اما الذى يثور الصعوبات فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة الذى يتحقق اذا ما تمكن المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة الى شخص آخر^(٣٣) .

أولاً - ماهيته والفرقة بينه وبين رسمة الضريبة

ونقل عبء الضريبة « Shifting; Translation de l'impôt »

و هو جوهره عبارة عن عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة الى نقل ما دفعه كله أو بعضه الى الغير مستمينا في ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذي يحاول أن يحتمل المتأجر الضريبة العقارية التي يدفعها بأن يرفع قيمة الايجار ، و كالمنتج الذي يدفع في نفقة انتاجه ما يدفعه من ضرائب ، و يحاول بذلك أن يحتملها للمستهلك^(٧٤)

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها الى غيره ، بل قد يريد هد الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كما يحدث في الضرائب الجمركية . ولكن انتقال عبء الضريبة يكون في معظم الاحوال ضد ارادة المشرع ، ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة ، أو تغيير سعر ضريبة قائمة ، دراسة ظاهرة نقل عبئها . و في حالة نقل عبء الضريبة يكون بين « المكلف الفعل » « Contribuable de facts » الذي يتحمل الضريبة شخص آخر غير المكلف القانوني الذي يدفعها ، أما اذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعل هو نفس المكلف القانوني . و توجد بين المكلف القانوني والدولة علاقة قانونية ، أما بين المكلف القانوني والمكلف الفعل فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لإمكان نقل عبء الضريبة . ويميز كثيرون من كتاب المالية العامة في هذا المجال بين نقل عبء الضريبة الى الامام ، ونقله الى الخلف والنقل المنحرف . فاذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة الى المستهلك ، قيل ان عبء الضريبة انتقل الى الامام^(٧٥) . « Repercussion en Avant; Forward Shifting » اما اذا تمكن من خفض نفقات انتاجه ، كما لو أنقص من أجور العاملين لديه ، قيل ان الضريبة انتقلت الى الوراء « Backward Shifting » « Répercussion en arrière » أما النقل المنحرف « فيحدث اذا انتقلت الضريبة الى سلعة أخرى غير التي فرضت عليها .

هنا وليس هناك ما يمنع من أن ينتقل عبء الضريبة في هذه الحالة بصورة مقنعة وذلك اذا ما لجأ المنتج الى انقاص درجة جودة السلعة المنتجة او حجم الوحدة منها مع الابقاء على ثمنها على ما هو عليه .

رسمة الضريبة :

هنا ويجدر بنا قبل أن نعرض لشروط نقل عبء الضريبة وحالاته الاساسية أن نفرق بين هنا النقل وظاهرة أخرى كثيرا ما تختلط به ، ونعني بها عملية « رسمة الضريبة »

« Capitalisation de l'Impôt; Tax Capitalization » . وان كان بعض الكتاب يعتبر هذه العملية نوعا خاصا من أنواع نقل عبء الضريبة الى الخلف^(٧٦) . وليان ما بين هاتين العمليتين من فروق نذكر المثال التالى . لو وُجد لديها فى الواقع عقار معد لاغراض السكنى يدر دخلا سنويا صافيا قدره ألف جنيه وأن معدل العائد السائد فى السوق لمثل هذا النوع من الاستثمارات هو ١٠٪ ، فان المشتري لهذا العقار سوف يكون مستعدا لدفع مبلغ (١٠٠.٠٠٠) جنيه ثمنه . فاذا ما فرضت ضريبة على صافي الدخل السنوى أو على القيمة الرأسمالية للمبنى قدرها مائتا جنيه ، ففى هذه الحالة سينخفض الدخل السوى نتيجة لذلك الى (٨٠٠) جنيه . هذا الانخفاض الذى طرأ على الثمن ، وهو (٢٠٠) جنيه ، هو ما يسمى بعملية « رسكلة الضريبة » . حيث يمثل القيمة الحالية لمقدار الضريبة المفروضة على العقار سنويا وعلى الدوام محصومة بمعدل (١٠٪) . فكأن « رسكلة الضريبة » فى هذا المثال تعنى تغير القيمة الرأسمالية للعنار بما يعادل قيمة مقدار الضريبة المفروضة عليه^(٧٧) . وهكذا فان بائع المبنى وهو المالك الاصل له يكون قد تحمل بمقدار الضرائب التى فرضت عليه ، لا لهذا العلم فحسب ، بل لاعوام تالية ايضا . والمشتري له يقوم بتوريد مقدار الضريبة سنويا الى الدولة ، ولكنه لم يتحمل من عبئها شيئا ، حيث أنه قد خصم قيمتها بالكامل من المالك . ومن الواضح أن هذه الظاهرة تختلف تماما عن عملية نقل عبء الضريبة . فهذه العملية الاخيرة تتعلق بمحاولة يقوم بها الممول القانونى ، فى كل مرة يدفع فيها الضريبة لنقل عبئها الى شخص آخر كما سبق أن أشرنا . أما عملية « الرسكلة » فتتطور فى عمل يتم دفعة واحدة وقيل أن يقوم الممول بالدفع^(٧٨) . فالضريبة المفروضة على الاراضى الزراعية مثلا اذا تم نقل عبئها الى المستأجرين فارتفعت الاجلرات وبالتالى زاد اليراد الصالى قبل دفع الضريبة ، (ويتجلى ذلك فى الحالات التى يكون فيها تحديد مقابل الانتفاع بهذه الاراضى خاضع لقوى السوق المرسله أى للنتائج التى يسفر عنها تفاعل العرض والطلب) ، لقيت القيمة الرأسمالية للاصل ثابتة واستحال بالتالى رسكلة الضريبة .

ثانيا - شروط نقل عبء الضريبة :

أما عن شروط نقل عبء الضريبة ، فان نقل هذا العبء يعتبر أولا وقبل كل شىء فى الافكر المالية الحديثة مسألة اقتصادية تتعلق بالمعاملات التبادلية التى تتم بين الممول القانونى وغيره من أفراد المجتمع وتؤثر على السلع والخدمات موضوع هذا التبادل . كما أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بمشكلة تحديد الأمان ، وبالتالى فانها بهذه المثابة تعتبر امتدادا لنظرية القيمة .

هذا ويجدر بنا أن ننبه هنا الى أن عملية نقل العبء الضريبى وقد أصبحت وفقا

للمفهوم الحديث امتدادا لنظرية القيمة فانها تكون بذلك قد ورثت عن هذه الاخيرة كل احراضاتها بما في ذلك كافة التغيرات والتفاصيل الموجودة فيها . فلا تزال المعرفة النظرية المتعلقة بهذه العملية تتبع طريقة التحليل القائم على الافتراضات الجزئية ، وتتخذ من فرض « نفاء جميع العوامل الاخرى على ما هي عليه » منبرا يضمن لها الاستطراد في تحليلاتها النظرية في سهولة ويسر . يضاف الى كل ما تقدم أن ربط الافكار المالية الحديثة لنقل عبء الضريبة بنظرية القيمة ، قد جعل المعارف المتوصل اليها في هذا الشأن ، تقصر عن استيعاب وتحليل الكثير من العوامل الاقتصادية ، (كالعوامل الاجتماعية والنفسية والسياسية) ، التي لا يمكن اغفال اهميتها في تحديد امكانية نقل العبء الضريبي .

والواقع ان النظرة الواقعية للامور في هذا الصدد ، تدلنا على أنه مع فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها ، يسمي المكلفون بها عادة الى التخلص منها بالعمل على نقل عبئها الى الغير ، ويصلون الى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضريبة . ولكن يمكن نقل عبء الضريبة في مثل هذه الاحوال ، فانه لا بد لذلك من توافر شرطين أساسيين :

الاول - أن يكون موضوع الضريبة (أى المادة الخاضعة لها) سلعة ينتجها المكلف القابوئى او خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها : وبناء على هذا ، فان الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال لا تنتقل ، لانها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة محددة يؤديها ليحيا لغيره . على العكس مما تقدم ، تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الانتاج ، لان هذه الدخول تدخل في ثمن السلع او الخدمات التي يبيعها أو يقوم بها المكلف .

والثاني - أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكنا : ويتعلق تحقيق هذا الشرط بموضوع تكون الاثمان ، وذلك على النحو الذى ستقف عليه بعد قليل من خلال الحالات الاساسية التي يندرج فيها البحث في اطار نظرية الاثمان .

وتختلف هذه الشروط اختلافا كبيرا عن الشروط الخاصة التي يلزم توافرها لكي تتم عملية « رسملة الضريبة » سابق الاشارة اليها ، وأهمها :

أ - أن تفرض الضريبة على أصل قابل للبقاء مدة معينة من الزمن كالاراضى والمقارن والاوراق المالية (الاسهم والسندات) وغير ذلك . ب - أن يكون في مكتة هذا الاصل أن يدر دخلا صافيا . ج - أن يكون نقل عبء الضريبة المفروضة مستحيلا ، اذ انه لا يمكن حدوث الظاهرتين معا ، فاذا امكن نقل عبء الضريبة استحال « رسملتها » والعكس بالعكس . د - ألا تكون الضريبة عامة وموحدة على كافة أوجه الاستثمارات ،

والأدى ذلك الى تخفيض سبى لمعدل العائد السائد في السوق لكافة أوجه الاستثمار - وبقيت القيم الرأسمالية لكافة الاستثمارات ثابتة . ه - الا يكون هناك أى احتمالات لالغاء هذه الضريبة في المستقبل^(٧٩) .

فاذا ما منح المكلف القانوني (بفرض توافر متطلبات الشرطين المتقدمين) في نقل عبء الضريبة كلياً أو جزئياً الى شخص آخر تربطه به علاقة تبادل ، فان هذا الاخير قد ينجح في أن ينقلها الى شخص ثالث الذي قد ينجح بدوره في نقلها الى شخص رابع ، وهكذا . ولكي نقل العبء لا يمكن أن يستمر الى ما لا نهاية ، اذ تقف السلسلة عند شخص لا يستطيع أن ينقل الضريبة كلياً أو جزئياً فستقر عنده ويتحمل دخله نهائياً عندها فينقص . عل هذا النحو تنتهي عملية نقل عبء الضريبة باستقرارها . ولكن نطاق المكلف القانوني في نقل عبء الضريبة لا يضي أن دخله لا يتأثر بفرض الضريبة ، اذ قد يتأثر دخله الحقيقي الصافي - عل ما سنرى - نتيجة لانتشار الضريبة .

ثالثاً - كيفية نقل العبء الضريبي من خلال أثر الضريبة على الاثمان :

للتعرف عل هذه الكيفية فاننا نعرض لتحليل الحالات الاساسية التي تعتبر مشارا للبحث في نظرية الاثمان ، وهي حالات المنافسة الكاملة ، والاحتكار والمنافسة الاحتكارية^(٨٠) ، وذلك لما لهذا التحليل من أهمية في التعرف على أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية ونمط التوزيع الاقتصادي لعبئها .

الحالة الاولى - حالة المنافسة الكاملة : « Perfect competition »

يتوقف هنا مدى انتقال الضريبة (وبالتالي مقدار الزيادة في الثمن) على مجموعة من العناصر تتصل بنوع الضريبة المفروضة ، (عامة أم خاصة) ، والنسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج (ثابتة أو متزايدة أو متناقصة) . وفيما يلي نأتق على بيان هذه العوامل بالجماز وصولاً الى ابضاح ما تتطلع الى ابضاحه في هذه الحالة .

العنصر الاول - نوعية الضريبة المفروضة (الضرائب العامة والخاصة) :

الضريبة العامة هي تلك الضريبة التي تفرض على جميع الدخول ، او مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة . والضريبة الخاصة هي التي تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر ، او تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة . وبمراعاة هذه التفرقة في مجال نقل العبء الضريبي ، فانه يلاحظ ان الضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فانها تنتقل . ويرجع السبب في ذلك ، الى انه في حالة الضرائب العامة لا يجد

المنتجون فائدة من نقل اموالهم الى فرع آخر من فروع الانتاج غير المفروض عليه الضريبة ، لان الضريبة لكونها عامة ، تصيب جميع فروع الانتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج ، وعلى ذلك لا تكون هذه الضرائب قابلة لنقل عبئها لعدم توافر الشرط الثاني السابق بيانه ، وهو ان يكون رفع الثمن ممكنا . أما في حالة الضرائب الخاصة فالامر يختلف . فاذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعية معينة دون غيرها ، فان بعض المنتجين اذ يهرون أرباحهم قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون اموالهم الى الصناعات الأخرى التي لم تصبها الضريبة ولم تنقص ارباحها (بفرض سهولة تنقل عوامل الانتاج) ولكنهم يحملهم هنا يقللون من انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وبالتالي يقل عرضها في السوق ، فيرتفع ثمنها ، وتنتقل الضريبة ، ان لم تكن كلها ، فجزء منها على الأقل الى المستهلكين . ونظرا لانه في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التي لا يوجد حد لانتاجها الى التساوي مع نفقة الانتاج الحدية ، فانه في الحالة التي تفرض ضريبة على انتاج مثل هذه السلع فانها ترفع الثمن ايضا ، حيث يتوقف مقدار هذا الرفع - بمقدار الضريبة لو بأكبر لو اقل منه - على العوامل الأخرى ، وهي النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض ، ونوع نفقة الانتاج السائدة .

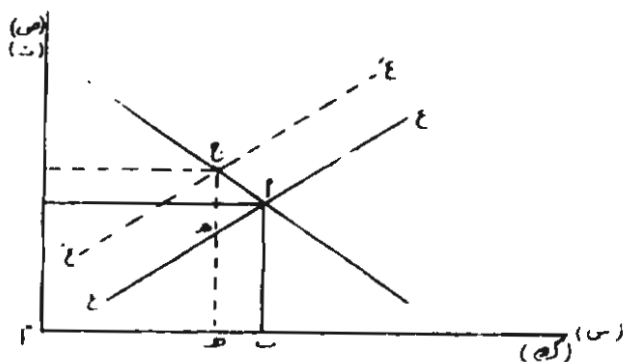
الحصر الثالث - النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض :

« Shift in demand and supply curve »

فاذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها غير مرن ، فان المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل ، واذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرنا فان المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل . اما اذا كان الطلب على السلعة مرنا وعرضها مرنا ، أو اذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساويا لمقدار مرونة العرض ، فان عبء الضريبة يوزع بالتساوي تقريبا بين المنتجين والمستهلكين . وهكذا فانه يمكننا ان نخلص من الحالات المتعددة لمرونة الطلب والعرض ، الى قاعدة بسيطة في توزيع عبء الضريبة بين المستهلك Le Consommateur, Consumer و Le producteur, المنتج Producer هي حاصل النسبة التالية :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولإثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البياني الآتي . حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الأفقي (م س) ، والتمس (ث) على المحور الرأسى ه ص ، ويمثل ط ط منحى طلب السلعة لو الخدمة ، ع ع منحى عرضها ، ويكون أ ب . ثمن الواحد من السلعة أو الخدمة ، ب م ، الكمية التى تباع بالتمس المذكور (٨١)



شكل (٣)

« توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج
بالنظر الى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض »

فاذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة محل البحث ، وحصلت من بائعها فان حالة العرض تتغير وينتقل منحى العرض الى اعلى موازياً لنفسه ليتخذ وضعا جديدا ، هو الوضع ع ع ، وحتى يتحقق التبادل من جديد بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساويا ج ه . هنا نجد ان الثمن بعد حدوث هذا التغير ، يرتفع بمقدار ج ه و تنقص الكمية المبيعة بمقدار ب د ، وينقسم عبء الضريبة ج ه بين المشترين والبائعين وتحمل المشرون الجزء ج ه و لانه عبارة عن الزيادة فى الثمن نتيجة فرض الضريبة وتحمل البائعون الجزء ه د ، لان ما لا يتحملة المشتري من الضريبة يقع على عاتق البائع .

ولما كانت مرونة العرض = $\left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right]$ أي = $\left[\frac{ب \cdot هـ}{ا ب} + \frac{ج و}{هـ} \right]$

ومرونة الطلب = $\left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right]$ ، أي = $\left[\frac{ب \cdot هـ}{ا ب} + \frac{ج و}{هـ} \right]$

و $\left[\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} \right] = \left[\frac{ب \cdot هـ}{ا ب} \times \frac{ب \cdot هـ}{ا ب} \times \frac{ج و}{هـ} \times \frac{ج و}{هـ} \right] = \left[\frac{ج و}{هـ} \right]$

ولكن $\left[\frac{ج و}{هـ} \right] = \left[\frac{\text{تساوي عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} \right]$ ، وهو الأمر الذي يعنى

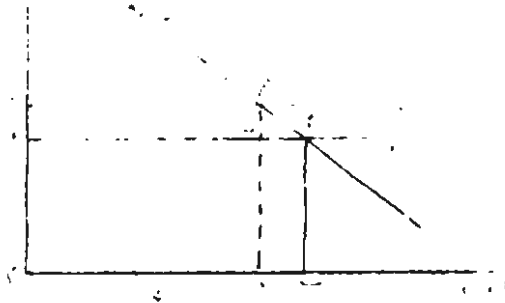
في النهاية ان عبء الضريبة يوزع بين المشتريين والبائعين بنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب وفقا للقاعدة التي اشرنا اليها منذ قليل .

العصر الثالث - نوع نفقة الانتاج السائلة :

وتتوقف درجة انتقال الضريبة ايضا على نوع نفقة الانتاج حيث لا يمر ثبات النفقة او تزايدها او تناقصها دون ان يترك أثر في هذا المجال^(٨٢) .

فإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها للنفقة الثابتة^(٨٣) ، فإن ثمنها يتجه الى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وانتاجها للنقصان ويتجه الثمن الجديد الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الجديدة مضافا اليها الضريبة ، ولكن لما كانت النفقة الجديدة هي نفس نفقة الانتاج القديمة ، فإن الثمن الجديد يتجه الى ان يكون اعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، ولذلك فإن الضريبة تنتقل بأكملها الى المستهلك .

ويوضح هذه النتيجة الرسم البياني التالى ، حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الاضيق م س ، والثمن (ث) ونفقة الانتاج (ن) على المحور الرأسى م ص ، ويمثل ط ط' منحى الطلب ، ع ع' منحى العرض (ويمثل النفقة الثابتة) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة ، اما بعد فرض الضريبة فإن الثمن يرتفع ليهصل الى النسبة ج د نظراً لانه يتألف في هذه الحالة من د هـ وهى تساوى أ ب (الثمن الأصيل قبل فرض الضريبة + ج د هـ وهو يمثل مقدار الضريبة) .



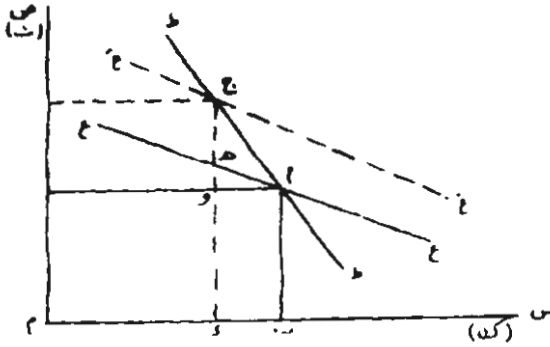
شكل (٤)

« بيان عبء الضريبة في حالة السلع
التي تخضع في انتاجها للنفقة الثابتة »

أى أن الثمن الأصلي كما هو موضح قد ارتفع بمقدار الضريبة ، وفي هذه الحالة تنتقل الضريبة بأكملها الى المستهلك الذى يتحمل عبئها دون المنتج .

ومن ناحية أخرى ، فإنه إذا كانت السلعة التى فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها للنفقة المتزايدة^(٨٤) ، فإن الثمن يتجه الى الزيادة كما في الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها الى النقصان ، فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن في هذه الحالة الى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية الجديدة مضافا اليها الضريبة . وبما ان نقص الانتاج يؤدي الى نقص نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فإن نفقة الانتاج الجديدة تكون اقل من نفقة الانتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد اقل من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، أى ان فرض الضريبة على السلعة في الحالة بين ايدينا يجعل الثمن يتجه الى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فإن جزءا من الضريبة ينتقل الى المستهلك . ويوضح ذلك الرسم البيانى السابق امضاحه بمناسبة اثبات قاعدة توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمُنتج . ففي حالتنا هذه يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار ج و ، وهو مقدار اقل من ج هـ (أى مقدار الضريبة) ، اما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق^(٨٥) .

أما في حالة السلعة التي يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة ، فإن ثمنها يتجه الى الارتفاع ويميل استهلاكها وانتاجها الى القصاص ، ويتجه الثمن المحدد الى الاستقرار عند نقطة الانتاج الجديدة المحددة مضافا اليها الضريبة . ولكن بما ان نقص الانتاج يؤدي الى زيادة نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون اكبر من نفقة الانتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن المحدد الى ان يكون اعلى من الثمن القديم مضافا اليه الضريبة ، وذلك على النحو الذي يظهره لنا الشكل التالي :



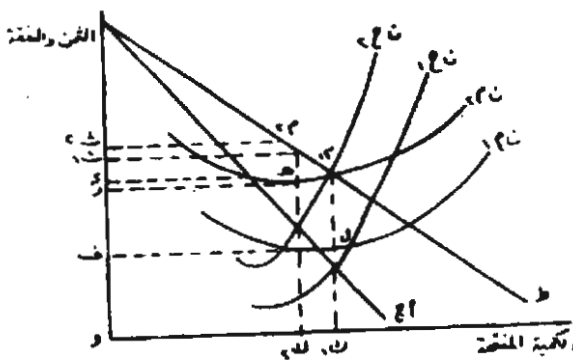
(٥) شكل

« نقل عبء الضريبة في حالة السلع التي يخضع انتاجها للنفقة المتناقصة »

في هذا الرسم ، تظهر الكمية (ك) على المحور الافقي م س ، والثمن ونفقة الانتاج (ت + ن) على المحور الرأسي م ص ، ويمثل ط ط منحنى الطلب ، ع ع منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة في نفس الوقت) ، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة غ غ منحنى العرض بعد فرض الضريبة ، ج د الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوي ج ه + ه و + و د . ولكن ج ه = معيار الضريبة ، و د = أ ب (اى الثمن قبل فرض الضريبة) ، أى ان الثمن يكون قد ارتفع في هذه الحالة بمقدار ج و وهو اكبر من مقدار الضريبة ، اى فوق انتقال الضريبة بأكملها يزيد الثمن ايضا .

يفترض التحليل السابق توفر حالة المنافسة الكاملة . غير ان بعض السلع قد يتم انتاجها في سوق الاحتكار . فعلى فرض ان المنتج (الذى يسيطر على كل انتاج الصناعة) يكون في حالة توازن قبل فرض الضريبة ، (وهو الوضع الذى يحقق له اقصى ربح في ظل ظروف نفقة انتاجه ومرونة الطلب على السلعة التى ينتجها) ، فانه يلزم للتعرف على امكانية نقل العبء التفرقة بين ما اذا فرصت ضريبة نوعية وما اذا فرضت كنسبة من ارباح المحتكر (٨٦) .

فى الشكل الذى تفرض فيه ضريبة على انتاج المحتكر ، تتحدد نفقة التوازن السابق على فرض الضريبة بتقاطع منحنى النفقة المحددة ن ح ١ مع منحنى الايراد الحدى أ ح . وهنا تكون الكمية المنتجة و ك ١ ، ويكون الثمن و ث ١ ، واجمالى الربح م ١ ل ف ث ١ على النحو الموضح بالشكل البيانى المرافق .

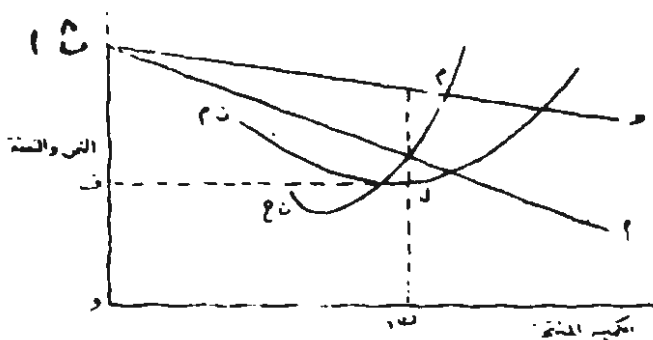


شكل (٦)

« للعبء الضريبة في حالة فرض ضريبة
نوعية على أرباح المحتكر »

فإذا فرضت ضريبة نوعية مقدارها F بالنسبة لكل وحدة من الناتج ، فيمكن اعتبار فرضها مسلوفاً أما لنقص في الإيراد الحدى أو لزيادة في النفقة الحدية . فإذا أخذنا بهذه الحالة الأخيرة فإننا نشهد انتقالاً لمنحنيات النفقة إلى أعلى نحو اليسار فيكون لديها MC_2 ممثلاً لمنحنى النفقة الحدية بعد فرض الضريبة . وتنفص الكمية المنتجة إلى Q_2 ، ويرتفع الثمن إلى P_2 ، ويصبح اجمال الربح M_2 ، P_2 ، Q_2 . ومن ثم يكون اجمال الربح أقل في وجود الضريبة ، إذ تتمثل الكمية Q_2 من الأصل الكمية التي يتحقق عندها أقصى ربح (وهو لم يكن ليقيم ، في غياب الضريبة على إنتاج كمية أقل ، إذ هذه الأخيرة تحقق له ربما أقل من الربح الذي يحققه إنتاج الكمية Q_1) . زيادة على ذلك يتعين على المنتج أن يدفع الضريبة من هذا الربح الأقل . أما فيما يتعلق بإمكانية ودرجة نقل العبء الضريبي إلى المستهلك فإنهما يتوقفان على درجة مرونة الطلب الذي يواجهه المنتج . ولما كان الطلب على منتجات المنتج يميل إلى أن يكون عديم المرونة نسبياً فإن جزءاً كبيراً من الضريبة ينتقل إلى المستهلك في كل الاحتمالات . ومن ثم تمثل ضريبة الدخل (النوعية) المفروضة على المنتج عبئاً على المستهلك أكثر مما انتقاصاً من الأرباح التي يحققها المنتج .

أما في الشكل الذي تفرض فيه الضريبة كنسبة من أرباح المنتج : تكون الكمية التي ينتجها المنتج قبل فرض الضريبة « Q_1 » والثمن الذي يبيع به « P_1 » ويكون اجمال الربح ممثلاً بالمسطيل $F L M T_1$.



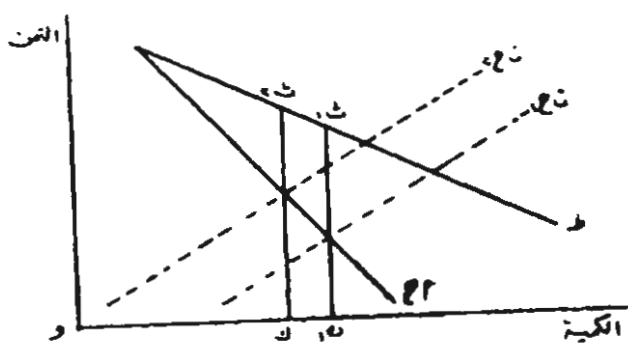
شكل (٧)

« نقل عبء الضريبة في الحالة التي تفرض فيها الضريبة
كنسبة من أرباح المنتج »

فإذا ما فرضت ضريبة دخل كسبة من الأرباح فاد مرصها لن يعبر لا من الكمية ولا من الثمن كما تحددنا عند وضع التوارن السابق على فرض الضريبة فإذا كانت « ت » هي الضريبة (كنسبة) ، والكمية « ك » هي الكمية التي نحقق أقصى ربح فل فرض الضريبة من كل وحدة مبيعة من السلعة ، فان « (١ - ت) » و « (١ - ف ت) » أى نسبة الأرباح المتبقية بعد الضريبة ، يمثل أكبر ربح يمكن الحصول عليه المحتكر بعد الضريبة « (١ - ت) » يمثل نسبة ما يتبقى بعد الضريبة . و هذه الحالة لا تغير في الثمن ، ومن ثم لا يتقل عبء الضريبة وبالتالي فالمنتج هو الذى يتحمل عبئها وبمقدار دخله الحقيقى .

الحالة الثالثة - حالة المنافسة الاحتكارية^(٨٧) : Oligopoly

في هذه الحالة إذا افترضنا انه يتم فرض الضريبة على المنتج بسعر ثابت بالنسبة لكل وحدة منتجة أو مبيعة ، (أى انها ضريبة قيمة تستقطع نسبة ثابتة من الثمن لكل وحدة) وكان منحى الطلب يميل الى اسفل ، فان زيادة الإنتاج ترتب انخفاضا في ثمن السلعة ، ومن ثم انخفاض عائد الضريبة بالنسبة لكل وحدة . في ظل هذه الفروض يتحقق التوارن للمنتج وهو يسعى لتحقيق أقصى الأرباح عند مستوى الإنتاج الذى يحقق المساواة بين النفقة المحددة والإيراد الحدى . أى عندما ينتج المشروع الكمية (و ك ١) .



شكل (٨)

« نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الاحتكارية »

وبإضافة قيمة الضريبة لكل وحدة الى منحى النفقة المدية (ن ح ١) نحصل على منحى جديد. للنفقة المدية (ن ح ٢) ، ونتيجة لذلك يتحقق وضع توارث جديد تنحصر فيه الكمية المنتجة الى و ك ويرتفع الثمن من ث ١ الى ث ٢ . وبملاحظ ان السعر قد ارتفع نتيجة لمرض الضريبة ، ولكن بمقدار يقل عن الضريبة الكاملة . كذلك فانه يلاحظ ايضا انخفاض الكمية المنتجة عند الوضع التوارثي الجديد . ويعنى ذلك ان المنتج يحاول رفع الاسعار بمقدار الضريبة ، غير انه لا يستطيع ذلك بالكامل نظرا لانحدار منحى الطلب الى اسفل ومن ثم يرتفع سعر السلعة بمقدار يقل عن مقدار الضريبة . وبصفة عامة فانه يمكن القول هنا اجمالا ، ان قدرة المنتج في حالة المنافسة الاحتكارية على نقل عبء الضريبة الى المستهلكين يتوقف الى حد كبير على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين و هذا الصدد ، وواضح ان عدم تأكيد المنتج مما يفعله غيره ، يزيد من مرونة منحى ايراده المتوسط في هذه الحالة .

(٢) - انتشار الضريبة :

أما عن انتشار الضريبة ، فانه يتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشارها حيث تنتقل الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة الى افراد آخرين ، حيث يستفيد البعض منها ويضر البعض الآخر و يترتب على تحمل العبء الهائ للضريبة ان يقص دخل الفرد الذى نستقر عنده ، الامر الذى يؤدي (على فرض بقاء الاشياء الاخرى على حالها) الى الحد من انفاقه على الاستهلاك ، وهو ما يعنى نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية ، اى المنتجون . ويؤدي نقص دخول هؤلاء المنتجين هم الى الانقاص من انفاقهم على الاستهلاك ، وهو ما يمثل بدوره نقصا في دخول من يملونهم بالسلع الاستهلاكية ، وهكذا دواليك من التأثيرات العائرة التي يمكن ان تحدث بين اطراف العلاقات التبادلية المختلفة .

وبناء على ما تقدم ، يتضح لنا الفرق بين نقل عبء الضريبة وانتشارها الذى يمكن ابرازه في فكرتين اساسيتين^(٨٨) :

الاولى - تتمثل في ان نقل عبء الضريبة يجعل من غير الضرورى ان ينقص المكلّف القانوني (الذى لا ينقص دخله الحقيقي في حالة نجاحه في نقل عبء الضريبة كلية) استهلاكه الخاص ، بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذى تستقر عنده حدا على الاستهلاك يمتد الى أصحاب المشروعات التي يشتري منها السلع الاستهلاكية .

والثانية - انه بينما يكون نقل العبء ممكنا بالنسبة لبعض انواع الضرائب فقط ، (و في ظل شروط معينة) تتعلق ظاهرة انتشار الضريبة بكل انواع الضرائب اذ لا بد ان يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص . وليس من الضرورى ان يكون

هذا الانكماش عاما يشمل كل السلع الاستهلاكية ، او ان يصيب كل السلع بنفس الدرجة ، اذ يتوقف اثر الضريبة على استهلاك الفرد من السلع المختلفة على مرونة الطلب على كل سلعة من السلع التي يشتريها . (حيث لا تتأثر في العادة السلع ذات الطلب غير المرن ، بينما يتأثر استهلاك السلع ذات الطلب بدرجات مختلفة وفقا لدرجة مرونة الطلب على كل سلعة من هذه الطائفة الاخيرة) . هذا وانتشار الضريبة - شأنه في ذلك شأن انتقال عبئها - لا يمثل عملية تستمر الى ما لا نهاية لتصيب كل المستهلكين في تابعهم ، وانما عادة ما تتدخل عوامل تخفف من حدة انتشار الضريبة وتؤدي في النهاية الى القضاء على فعالية عملية انتشار الضريبة .

(٣) - التهرب الضريبي :

وأخيرا فانه بالنسبة للتهرب الضريبي « Evasion Fiscal; Tax Evasion »

فانه يقصد به ان يحاول المكلف الذي تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه (كليا أو جزئيا) دون ان ينقل عبئها الى شخص آخر . في هذه الحالة لا تحصل أية ضريبة . ويحدث غالبا حينما يعتمد المكلف الى مخالفة نص من نصوص القانون بطريقة أو بأخرى من طرق التفتيش في الوسيلة ، وبصفة خاصة في مرحلة تحديد الوعاء الضريبي ، كأن يقوم المكلف باخفاء جزء كبير من المادة الخاضعة للضريبة عن أعين الادارة ، أو يقوم باظهار قدر ضئيل جدا من تلك المادة خلافا للحقيقة .

ويتبين عدم الخلط في هذا الصدد بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي^(٨٩) Tax Avoidance فهنا الاخير لا يمثل انتهاكا للقانون ،نمالم من الناحية الشكلية ، حيث يتخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب اية مخالفة لنصوصه ، كأن يتمتع الشخص عن القيام بالواقعة أو التصرف الذي تفرض على أساسه الضريبة ، او ان يوجه نشاطه الاقتصادي الى أوجه النشاط المعفاة من الضريبة ، او المفروضة عليها ضرائب أقل سعرا ، الخ ... في كل هذه الحالات (وغيرها) يتجنب المكلف دفع الضريبة دون ان يحمل آخر عبئها ، ومع ذلك لا يعتبر مسلكه من قبيل التهرب الضريبي المعاقب عليه . لهذا فان التهرب الضريبي بالمعنى الاول ، وهو وحده الذي يقصده علماء المالية العامة في هذا المجال . ونبه هنا الى ان التهرب الضريبي قد ينظمه القانون كما قد ينتج عن اهمال المشرع نفسه وبالتالي يستفيد المكلف من ثغراته ، دون ان يقع مسلكه في دائرة العقاب ، ولا سبيل بطبيعة الحال لتدارك هذين الامرين ، الا ان يصحح المشرع موقفه في الحالة الاولى ، وان يقوم بسد ما يعثرى القانون من ثغرات في الحالة الثانية .

وبغض النظر عن الافاضة في صور التهرب الضريبي (والتي تحدد وتختلف باختلاف الانواع المتعددة للضرائب المباشرة وغير المباشرة) ، ويكاف اساليبه وآثاره ووسائل

مكافئته^(١٠١) ، فان النتيجة النهائية له ، ايا كانت صورته ، هي التخلص كليا او حثريا من العبء الضريبي . الامر الذي يترتب عليه أن يكون التوزيع الفعل للعبء الضريبي مختلفا عن التوزيع القانوني . وبمراعاة من التعريف بمشكلة التهرب الضريبي فاننا نود ان نشير هنا الى ان نقل عبء الضريبة يختلف عنه في أنه لا يصر بالخزانة العامة ، وان كان من شأنه ان يحدث اضطرابا في النظام الذي يصعب المشرع المالي لتوزيع الاعباء العامة على المكلفين .

ب - الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب (عرض لأهم هذه الآثار بالنسبة لبعض الكميات الكلية الأساسية في الاقتصاد القومي) :

يفترض الحديث عن هذه الآثار تمام العمليات والاضطرابات المختلفة التي تصاحب فرض الضريبة وتنتهي باستقرار عبئها النهائي على الممول الفعلي . وتعتبر دراسة الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب من اهم ما يعاون المسؤولين والمهتمين بالاوضاع المالية في الدولة في الحكم على مجاز السياسة الضريبية القائمة ، او في رسم سياسة ضريبية جديدة تحقق ما فشلت السياسة القائمة و تحقيقه وذلك بالنظر لما هو مسلم به من أن السياسة الضريبية المثل هي تلك السياسة التي يترتب على تحقيق آثارها تحقيق اهداف المجتمع . ولا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بهذه الآثار على وجهة نظر موحدة . فالبعض منهم يذهب الى القول بان الضرائب حتى ولو كانت ثقيلة الوطأة من ناحية العبء المالي ، تحرك نشاط الافراد وتدفعهم لزيادة الانتاج ، بينما يقرر البعض الآخر ، ان الضرائب وعلى الاخص المبالغ في مقدارها تنتهي بشل نشاط الافراد ، وبالتالي في كم و كيف انتاجهم^(١٠٢) .

والواقع ان آثار الضرائب في هذه المجالات ، تتوقف الى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التي تستخدم فيها من جهة اخرى . وفيما يلي فاننا نتناول في ضوء هذه الملاحظة تأثير الضرائب في الاستهلاك والادخار ، وفي الانتاج والتوزيع . واخيرا ، وليس آخرا في المستوى العام للاثمان . وملاحظ في هذا الشأن ان الآثار التي يثيرها فرض الضريبة على مستوى الدخل القومي عن طريق الحد من الاستهلاك على سبيل المثال ، قد ينتجها رفع سعر الفائدة على القروض الاستهلاكية . ولهذا فاننا سنعرض لهذا النوع من الآثار في خطوطه العريضة دون الدخول في كثير من التفاصيل .

(١) - أثر الضرائب في الاستهلاك والادخار :

يجدر بنا قبل الدخول في تفاصيل هذا الموضوع أن نشير الى ان دراسة أثر الضرائب في الاستهلاك وفي الادخار (اى اثرها على استخدامات الدخل الفردي) تقتضي أن ندخل

في الاعتبار باديء ذي بدء المتغيرات التي نحدد كلاهما . ويتضح التحليل الاقتصادي على ما هو معلوم الى ان الاستهلاك « La Consommation » يتوقف على عاملين ، وهما حجم الدخل والميل للاستهلاك . ولما كان الادخار « Epargne » هو الجزء الذي لم يستهلك من الدخل ، فاد معنى ذلك ان العوامل التي تحدد الاستهلاك تحدد بداهة الادخار (وهو كمية متبقية) . وعلى ذلك فان الادخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك ، وهكذا فالميل يساوي واحدا صحيحا منقوصا منه الميل للاستهلاك ، لان (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١) .

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين (الممولين بعد استقرار العبء الضريبي) على حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات وذلك من خلال اثرها على مستوى الائتمان . ويتجلى هذا التأثير في ان الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم الى التضحية ببعض السلع والخدمات ، وبخاصة السلع الكمالية ، فبقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض . على ان الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة الى أخرى تبعا لدرجة مرونة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب المرن تتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب اكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها الا في حدود ضيقة . يضاف الى ذلك ، ان مدى تأثير استهلاك السلع بالضرائب يتوقف من ناحية أخرى على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة . فالضرائب التي تصيب الاغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم ، لانهم يدفعونها من مدخراتهم ، اما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) ، فانها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن . وأياً ما يقال عن التناسب العكسي لهذه الضرائب بالنسبة للدخول محل البحث ، فان من المقطوع به انها تنقص المقدرة الاستهلاكية لاصحاب الدخل المنخفضة بمقدار ما نستقطعه من دخول هذه الفئات ، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد القومي ككل ، طالما ان هذه الفئات تمثل الكثرة البالغة من السكان .

ومفاد ما تقدم ان أثر الضرائب على استهلاك الطبقتين المشتر اليهما يتناسب تناسباً عكسياً مع حجم الدخل الاجمالية في كل منهما . ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة على الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة . فلذا استخدمته في طلب بعض السلع والخدمات (الطلب العام) فان نقص استهلاك الافراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوض زيادة الاستهلاك الذي يحدته انفاق الدولة . اما اذا جمّدت الدولة حصيلة الضريبة ، فان الاستهلاك يتجه نحو التقلص^(٩٢) .

اما عن تأثير الضرائب في الادخار ، فانه يمكن القول بصفة عامة ، ان هذا التأثير

يتوقف ، والى حد كبير ، على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة بين مستويات الدخل . ولما كان القدر الأكبر من الاستهلاك ينحرف في جانب افراد المجتمع ذوي الدخل - المعمر أو الدنيا ، فانه في حالة فرض الضرائب على السلع التي يقبل على استهلاكها العالية العظمى من الافراد ، فان آثار الضرائب تتركز في تخفيض الاستهلاك . اما في حالة المنتجات التي يأتي الطلب عليها من اصحاب الدخل المرتفعة ، فيتوقع أن يتركز أثر فرض الضرائب على هذه المنتجات أن يتأثر ادخار هؤلاء الاخيرين بالانخفاض . هذا ومن الواضح ان الحالة السابقة تقتصر على الادخار الاختياري والذي يتحقق عند مستويات الدخل العليا دون غيرها ، وبالتالي فلان نتائج التحليل المتقدم تنحصر أهميتها في نطاق هذه الحالة . اما في حالة الادخار الاجباري ، ومن وسائل تحقيقه فرض الضرائب بصورها المتعددة ، فيختلف أثر الضريبة اذ ينتقل الى الاستهلاك . على أنه ينبغي الا يفهم مما تقدم ان الضرائب تحدث اثرا غير موات على الادخار في كل الاحوال ، بل انه يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته في بعض الاحيان^(١٣) .

(٢) أثر الضرائب في الانتاج والتوزيع :

اذا ترتب على فرض الضرائب نقص في الاستهلاك فاد ذلك يؤدي بدوره في المعناد الى نقص الانتاج . ولما كان من المعروف عن الاستهلاك أنه وثيق صلة بالانتاج ، فاد توزيع الآثار التي تنجم عن فرض الضرائب بين الانتاج والاستهلاك ، يتوقف التغيير فيه (اتجاها ومدى) على مرونة الطلب من ناحية ، وعلى سهولة أو صعوبة انتقال عوامل الانتاج المستخدمة في الصناعة الى غيرها من ناحية أخرى .

كذلك يتأثر الانتاج نتيجة تأثر الضرائب في عرض وطلب الاموال الانتاجية .

معرض رؤوس الاموال الانتاجية يتوقف على الادخار الذي يتبعه استثمار ، والضرائب اذ تقلل من الدخل ، تؤدي الى نقص الادخار وقلة رؤوس الاموال ، ويحدث هنا بالاحص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية لان عبئها يقع على دخل الطبقات الموسرة المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فانها تؤدي الى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعي تقوم به الدولة . هنا ونود أن نسترعى الانتباه هنا الى أن الادخار وان كان يعتبر أمرا حيويها بالنسبة لتنمية اقتصاديات الدول المتخلفة الا انه يؤدي الى ضغط الاستهلاك بصفة عامة في هذه الدول - وهو محمض فيها ابتداء - مع ما قد يترتب على ذلك من مظالم اجتماعية كبيرة . ويوجب المرون عند هذا الامر ، أن توجه سياسة ضغط الاستهلاك الى ضغط الاستهلاك الكمالي وعمر الضروري ، حيث تصيب الضرائب الدخل المرتفعة والمتوسطة ، وان كان الاقتصار

على ذلك يقلل من فاعلية هذه السياسة في مجال الادخار . ومن الضروري في هذا المجال التنبيه الى أنه لا يصح أن تسود الاعتبارات الاقتصادية وحدها كانت أهميتها ، بل يجب أيضا أن تراعى الاعتبارات الاجتماعية والأساسية والسياسية بحيث يتورع عنه التنمية بحسب المقدرة الدخلية لسائر الطبقات و المجتمع . وتبدو أهمية مراعاة هذه الاعتبارات السابقة في الاقتصادات المتخلفة والاشتراكية (أو تلك التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي) عنها في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة .

هذا عن عرض رؤوس الاموال الاناحية ، أما عن طلبها فيتوقف - في غير اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، والتخطيط الشامل للتنمية في حالة نيلها للحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالي - على فرص الربح التي تعرض للقائمين بالانتاج . فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرؤوس الاموال . غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة انفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها .

وال جانب ذلك ، فقد تؤدي المغايرة في المعاملة الضريبية الى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة (بفرض توافر القدرة لهذه العناصر على التنقل بين هذه الفروع في الاقتصاد القومي) نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في كل فرع من الفروع . ومن ناحية أخرى ، فانه قد ينجم عن الضرائب أن يسوء توزيع الدخل والثروات اذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هنا في الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية ، لان وطأة الاولى أشد على الطبقات الفقيرة بينما تصيب الثانية الدخل الكبيرة مما يؤدي الى تقليل التفاوت بين الدخل والثروات . هذا وينبغي لمعرفة الاثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلها ، فإذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات المرتفعة الدخل في صورة نفقات تحويلية او ناقله « *Depenses de transfert* » تستفيد منها الطبقات الضعيفة اقتصاديا ، أكثر من استفادة الطبقات المتحملة للاقتطاع الضريبي ، فان ذلك يؤدي الى تقليل التفاوت بين الدخل والثروات في هذه الحالة . ومن الواضح أن النفقات التحويلية هنا لا تؤدي الى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر ، فهي لا تعمل أن تكون بمثابة اجراءات لتحويل الدخل من طبقات اجتماعية معينة الى طبقات أخرى ، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف اليه شيئا^(١٤) .

(٣) - أثر الضرائب في المستوى العام للامان :

تقتطع الضرائب في مجموعها جزءا من دخول الافراد ، ودخولهم اذا يقل طلبهم (و

المعاد (السلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للامتحان يتجه نحو الانخفاض . ويتحقق هذا الاتجاه اذا أعدت ما حصلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته في سداد قروض خارجية ، أو في تكوين احتياطي مالي لها ، أما اذا أعادت الدولة حصيدا الضرائب الى التداول (من خلال الانفاق العام) بأن استخدمت هذه الحصيدا في سداد ثمن ما نحتاج اليه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للعاملين ، وباستخدام هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات فان اتجاه المستوى العام للامتحان نحو الانخفاض لا يتحقق في التطبيق . هذا عن التأثير الذي تحدثه الضرائب في مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضا في ثمن السلعة أو الخدمة التي تفرض عليها ، (أيما كانت مناسبة فرضها ، عند استيرادها أو انتاجها أو تداولها أو استهلاكها) ، فتميل الى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلة أو بعضه ، اذا تحققت ظروف معينة ، على النحو الذي سبق أن أشرنا اليه من قبل لدى دراسة كيفية نقل العبء الضريبي من خلال أثر الضريبة على الامتحان^(٩٥) .

(ج) - الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة (التعريف بالفراغ الضريبي ووظائفه في هذا المجال) :

تتبع فكرة هذا الاستخدام من تطور الفكر الاقتصادي وظهور ضرورة تدخل الدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها . الا أنه من الملاحظ أن هذا التدخل ، لم يؤد بالدولة المتدخلة الى أن تسيطر على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي ، بل انه قد استمر في الوجود مجال يعمل فيه الاقتصاد الخاص (القائم على فكرة النشاط الفردي والمتمثل فيما يسمى بالقطاع الخاص) مع الاقتصاد العام (المرتكز على فكرة القطاع العام والذي يختلف نطاقه ضيقا أو اتساعا في الاقتصاديات الرأسمالية) إيماء على سبيل التجلور والتنافس (كما هو الحال في دول النظام الرأسمالي) ، أو على نمط الاحتواء والالتزام بتوجيهات الخطة القومية (كما هو الوضع في دول النظام الاشتراكي) . ومع استمرار وجود مجالات يعمل فيها الأفراد في مختلف النظم الاقتصادية ، فقد لا تريد الدولة رغبة منها ، أو عن عدم قدرة على التدخل في الشؤون الاقتصادية للأفراد - وعلى الأخص حيث يسود اقتصادها نظام المشروع الفردي التدخل تدخلا مباشرا ، وبالتالي فانها تفضل الالتجاء في مثل هذه الحالات الى اساليب التدخل غير المباشر ومن بينها الضرائب وذلك لتوجيه الأنشطة الاقتصادية الوجهة التي تتفق وأهداف سياستها العامة . ويتحقق ذلك في كثير من الاحيان عن طريق قيام الدولة مانشاء ما يسمى « بالفراغ الضريبي » حول نوع النشاط

ولتقدمه الاقتصادى . الا أن هذا الفراغ ليس بدون حدود . فمن المعروف من ناحية ان مساهمة المواطنين في الاعباء العامة تتكون من مساهمتين ، مباشرة وغير مباشرة ، وان زيادة الاخيرة تعوض النقص في الاولى ، ومن ناحية أخرى ، أن أوجه النشاط الذى يسهم المواطن بها اسهاما غير مباشر تختلف في درجة أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومى . وهذا ما يثور معه الشرط الثانى للفراغ الضريبي ، اذ يجب أن يكون متناسبا مع أهمية النشاط الذى يقع فيه . وبعبارة أخرى ، فانه يجب أن يكون النقص في المساهمة المباشرة (الحصيلة الضريبية) مساويا على الأقل للزيادة في المساهمة غير المباشرة (نتيجة النشاط الاقتصادى موضع الرعاية) ، اذ لا معنى في الواقع لفراغ ضريبي لا يترتب عليه دعم فاعلية الاقتصاد القومى ، وبالتالي الزيادة في الانتاج القومى ، زيادة مصحوبة في نفس الوقت بزيادة المساهمة المباشرة . وأخيرا فان الشرط الثالث للفراغ الضريبي يتمثل في فاعلية هذا الفراغ ، اذ يشترط لنجاحه في اقتصاد دولة من الدول ، أن يكون النظام الضريبي على قدر من الاهمية يشعر الممول معه بأى تغير يحدث في عبء الضرائب . وقد حاول بعض الكتاب تفسير هذه الاهمية بنقل العبء الحسائى للضريبة حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الجزء المقتطع من الدخل القومى بواسطة الضريبة كلما أصبح من المضمون تطبيق الفراغ الضريبي بنجاح . وبناء على هذا علقوا أهمية كبيرة على دور الضريبة في الدول المتخلفة . حتى هذه الدول نجد متوسط الدخل الفردى منخفضا في العادة ، فتريد أهمية الضريبة نسبة للممول كلما اقترب دخل الأخير من الحد الأدنى للمعيشة . الا ان هذه الوجهة من النظر لا تحظى بقبول عام ، وذلك لما أصبح مسلما به من أن العبء الحسائى وان اعتبر عاملا بمدد لاهمية الضريبة في نظر الممول ، الا أنه ليس بالعامل الوحيد ، قال جواره بعبء العبء النفسى للضريبة بدور أساسى في تحديد سلوك الممول وحساسيته تجاهها . فكلما زاد الشعور بهذا العبء النفسائى ، كلما كان الممول مستعدا للتخلص منها اذا ما واثته الفرصة عن طريق الفراغ الضريبي^(٩٧) . غير أن هذا لا يعنى أنه كلما زاد العبء النفسى للضريبة وبالتالي حساسية الممول تجاهها كلما أصبح من المضمون نجاح تطبيق هذا الفراغ^(٩٨) . وعلى هذا فانه يمكن القول ان المطلوب في شأن الشرط الحالى هو حساسية معتدلة يشعر بها الممول تجاه الضريبة ولا تدفعه الى تغيير نوع نشاطه الا بعد تفكير في احتمالات النجاح والفشل في نوعية النشاط الجديد ، لا الى مجرد التفكير فقط في التهرب من بعض العبء الضريبي المفروض عليه بصفة كلية أو جزئية .

(٢) - أشكال الفراغ الضريبي ومدى فاعليته :

أما عن الاشكال التى يتبلور من خلالها الفراغ الضريبي فانه يتخذ أحد شكلين

أساسيين ، إما شكل مباشر ويتم بمعالجة سعر الضريبة في حد ذاته ، أو شكل غير مباشر ويكون بالصيانة بأسس تقدير وعائتها .

« فالشكل المباشر » والذي يعنى بالضريبة من خلال تغيير سعرها ، يتم عادة بأحد طريقتين (على استقلال أو عن طريق الجمع والتأليف بينها) : إما أن يكون ذلك باستخدام أسعار متباينة يتم بمقتضاها ابقاء السعر العام للضريبة على ما هو عليه مع تخفيض الاسعار المطبقة على أوجه النشاط الجديدة بالرعاية ، أو بتخفيض الاسعار المطبقة على بعض أوجه النشاط المرغوب فيها ، مع زيادتها على أوجه النشاط المرغوب عنها . وتكون الحالة الاولى اذا ما أرادت الدولة تشجيع بعض أوجه النشاط الاقتصادى على حساب البعض الآخر ، ومعنى آخر اذا ما رغبت توجيه رؤوس الاموال غير المستغلة الى أوجه النشاط الواقعة في هذا الفراغ ، وان كان ذلك يتم عادة في حدود الانقضاء (ما أمكن) على بقية أوجه النشاط على حالها . أما في الحالة الثانية ، فعندئذ : في نفس الوقت تشجيع بعض أوجه النشاط ومحاربة بعضه الآخر ، مع ترك أوجه النشاط الناقية دون احداث تغيير و حالتها^(١٩٩) . ويقصد بهذا بالطبع ، لا اجتذاب رؤوس الاموال غير المستثمرة الى النشاط المراد تشجيعه فقط ، ولكن تحويل ما أمكن من هذه الاموال من النشاط المحارب الى مجالات النشاط المرغوب فيه . وقد يأخذ هذا الشكل المباشر مظهرا آخر وهو الاعفاء الكلى من الضرائب . ويتم هذا عادة لفترة رسمية مؤقتة بحددة معينة ، وغالبا ما تكون مدة الاعفاء عند بداية ممارسة أوجه نشاط محددة ، حيث تعتبر هذه الوسيلة من قبل الدولة بمثابة اعانة سالية لدعم هذا النوع من النشاط بقصد التخفيف من الصعوبات التى يلاقها المشروع عادة في بداية نشاطه ، وبالتالي التشجيع على ارياد مثل هذه الأوجه من النشاط باجتذاب رؤوس الاموال غير المستغلة تجاه هذا الفراغ الضريبي^(٢٠٠) . كما ان الشكل المباشر من الفراغ الضريبي قد يسير أخيرا في طريق آخر وهو رد الدولة للممولين الذين يعملون في بعض أوجه النشاط بعض أو كل قيمة ما سبق أن دفعوه من ضرائب بمناسبة ممارستهم لنشاط معين . ويحدث هذا في حالة ما اذا لم يكن من الممكن اعفاء الممول بداية من الضرائب ، وذلك كما في حالة تطبيق « الضريبة على رقم الاعمال » « Impôt sur les chiffres d'affaires » على مراحل الانتاج المختلفة . ففى مثل هذه الحالة يقوم الممول بسداد الضرائب المستحقة حتى المرحلة الاخيرة من الانتاج ثم يسترد ما سبق أن دفعه من ضرائب .

وتستخدم هذه الطريقة عادة في المنتجات التى يتولى الممول تصديرها للخارج . ولكنه قد يحدث في بعض الاحيان ، اذا ما وجد المسئولون عن السياسة المالية في الدولة انه من الصالح العام تشجيع نوع معين من الانتاج ، فانهم يقررون هذه الطريقة ويقومون بالتالى

فراغا ضريبيا حول هذا النوع من النشاط .

وبالنسبة للشكل غير المباشر للفراغ الضريبي ، فانه يكون كما سلف القول ، عن طريق معالجة الوعاء الضريبي نفسه . ففي بعض الاحوال نجد المسئولون عن السياسة المالية أن الشكل المباشر هذا الفراغ قد يؤدي الى زيادة في العبء الفسافي بالنسبة لواجهة النشاط غير المعفاء من الضرائب ، في الوقت الذي ينفي الاحتفاظ بحجم هذه الواجهة كما هو على الأقل . ولهذا فانهم يلبأون الى الشكل غير المباشر عند تقدير وعائها ، كأن يُقدر الوعاء بطريقة جرافية مثلا . ففي هذه الطريقة نلقى ذات الاسعار الضريبية هي التي تطبق ، ولكن على وعاء يقل عن الوعاء الحقيقي بالقدر الذي يقصد المسئولون اقامة الفراغ الضريبي به . . . بهذه الطريقة ، فانه يتسنى لهؤلاء المسئولين أن يحافظوا على الهيكل الضريبي كما هو كائن بلا تغيير ، في نفس الوقت يتمكنون فيه من اقامة الفراغ الضريبي حول أوجه النشاط التي يرونها أساسية .

أما عن مدى فاعلية الفراغ الضريبي في توجيه الاقتصاد القومي ، فقد اختلف الكتاب في هذا الشأن ، فمنهم من أنكرها كلية مفضلا عليها غيرها من الوسائل التي يملكها واضعو السياسة الاقتصادية للتوجيه الاقتصادي ، ومنهم (وهو الرأي الغالب والمنمشى مع الافكار المالية الحديثة) من اعترف بأهمية الدور التوجيهي الذي تقوم به الضرائب في هذا المجال . والواقع أن هذه الواجهة الاخيرة تتفق في الواقع مع ماهية الضرائب ، وهي بحسب تعريفها لا تملو أن تكون في النهاية سوى اقتطاع جزء من الدخل ، يدخل في توقعات « المظلم » وهو يُعد لنشاط معين ، فتزيد من عنصر المخاطرة وحسابات الاستغلال الخاصة بالمشروع الذي يتولى أمره . وبمعنى آخر تزيد من الجانب السالب على حساب الجانب الموجب بأن تقلل من حجم الربح المتوقع . ولا يخفى ما لهذا من أثر في نفسية المظلم ، وخاصة اذا كان يعمل في مجال انتاجي يحوطه عنصر المخاطرة كالصناعة . فالفراغ الضريبي تبرز فاعليته اذن في المجال الصناعي . الا ان هذه القاعدة ليست مطلقة فمن المعروف وكما سبق أن أشرنا أن هذا الفراغ يعتبر اعانة سالبة من المولة ، وبالتالي يتوقف مدى تأثيره على أهمية هذه الاعانة . وتتوقف الاخيرة بالطبع على قوة الاعفاء من ناحية^(١٠١) ، وعلى معدل الربح في النشاط المُعان . والعنصر الاخير في واقع الامر هو الاكثر أهمية من الناحية العملية . فكلما ارتفع معدل الربح في مشروع من المشروعات الاقتصادية (المنتجة لسلع انتاجية أو استهلاكية) كلما زادت فاعلية الفراغ الضريبي اذا ما أُقيم حوله . ولا يقدر في ذلك ما هو ملاحظ من أن مجرد ارتفاع معدل الربح يتكفل عادة باجتذاب رؤوس الاموال ، ولكن هذا لا ينفي أن للفراغ الضريبي أثرا هاما اضافيا في هذا الشأن . هذا بالنسبة لاكثر الحالات بساطة ، والتي يبدو فيها الفراغ

الضريبي أكثر فاعلية ، وهي التي نادرا ما تلجأ إليها الدولة ، وإذا ما فعلت فيكون ذلك في المعتاد لتوجيه النشاط الخاص إليها ، ولمدة معينة عند بداية المظم لنشاطه في مجالاتها . إلا أن التساؤل يعرض هنا بالنسبة لوجه النشاط التي تكتنفها درجة كبيرة من المخاطرة ، (إما لكثرة ما تقتضيه من رؤوس أموال للقيام بالاستثمارات فيها ، أو لطول الفترة المتوقعة لإدراج العائد الاقتصادي المتوقع منها)^{١١} ، فيما إذا كان للفراغ الضريبي أثر في إردباد الأقبال عليها وهو كما سبق القول يزيد من الربح المتوقع . والواقع ، أن الإجابة على مثل هذا التساؤل نعمر من الأمور غير المحددة ، إذ لا يتوقف ذلك على مستوى ربح محاسب . ولكن على أهمية المخاطرة التي تحيط بالمشروع ، بحيث ينبغي البحث أولا عن حجم رؤوس الأموال غير المستتلة في الدولة ، وعلى درجة تغفلل روح المخاطرة لدى المظمين بها ، ومدى حساسيتهم تجاه الأنواع المختلفة من الضرائب المطبقة . فعلى قدر هذه العناصر يمكن أن نقرر أن لهذا الفراغ فاعلية ، وأنه ينتج أثرا (أو آثارا معينة ومحددة) .

وبصفة عامة فإن « الفراغ الضريبي » يمكن أن يكون أداة طيعة في يد الدولة التي يؤلف القطاع الخاص (ووسائله المشروعات الخاصة) الجانب الأكبر من هيكل النشاط الاقتصادي فيها ، أو تقل نسبته في هذا الهيكل ، ولكنه يستمر في الوجود الى جوار القطاع العام السائد على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل ، وذلك في الحالات التي لا تزيد السلطة العامة (عن رغبة منها أو عن عدم قدرة) التدخل في الشؤون الاقتصادية تدخلا مباشرا . فيمكن للدولة أن تستخدم هذه الاداة في المجالات التي تعرفنا عليها ، وإن كانت ليست هي الاداة الوحيدة . فلدى الدولة من الوسائل المالية الأخرى (كالإعانات الاقتصادية والاجتماعية ومختلف صور النفقات التحويلية) ما تستطيع أن تستخدمها الى جانب الاستعانة بفكرة هذا الفراغ الضريبي ، وبالتالي تقوى آثاره لدى اقتراحه بآثار هذه الوسائل .

وبوصولنا لهذه النقطة ، فإننا نود أن نختم حديثنا عن الآثار الاقتصادية للضرائب بملاحظة عامة وشاملة للزيادة في ابضاح ما تقدم بحثه في هذا الشأن من موضوعات . هذه الملاحظة تتمثل في أن الضرائب ليست هي العامل الوحيد الذي يؤثر على مجرى النشاط الاقتصادي في المجتمع ، وبالتالي فإنه يتعذر في الرحلة فصل الآثار التي تترتب على الضرائب عن غيرها من الآثار التي تنتج عن العديد من العوامل الأخرى . بل إنه قد يصعب اكتشاف العلاقات بين الأثر والمؤثر في كثير من الحالات . ولعل من الأمور التي تفسر ذلك ، أن الضرائب لا تنقرر في فراغ ، وبالتالي فإن آثارها تختلف باختلاف البيئة (أو النظم) الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحيط بها . فآثار الضريبة على أرباح النشاط الصناعي (أو الزراعي) في الاقتصادات الرأسمالية تختلف اختلافا بينا عن آثار

(٥) - يعرف عقد 'نعم' في الضريبة سه ، بين بعض الإيرادات العامة الأخرى كإيرادات المومين الخاص والقروض العامة عبر لاجازيه

(٦) - خاصة اذا لوحظ ان التشريع الضريبي بالمعنى الواسع هو أحد فروع القانون العام العامة بالنظر الى طرق « الانترام » الضريبي . الدولة والفرد . كما نجد الاشارة ها أيضا الى أن هذا التشريع يدخل في عماد التشريعات ذات الطابع الاقتصادي ، بدل على هذا الصلات التي تجمع بين التشريع الضريبي وبين الاقتصاد المال باعتبار ان الاول هو أحد الفروع المنظمة لتدبير الموارد العامة للأخير .

(٧) - وقد أدى ذلك الى ابرار الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للضريبة ، التي ازدادت أهميتها على أهمية جوانبها الفنية والمالية ، واصبحت دراسة الضريبة تكون ركنا هاما من اركان الاقتصاد المال .

(٩) - تعتبر نظريات المنفعة أو العقد بصفة عامة تطبيقا صريحا او ضمنا لنظرية العقد الاجتماعي Le Contrat Social الشهيرة التي نادى بها الفيلسوف الفرنسي جاك حك روسو في القرن الثامن عشر .

(١٠) - ويتقابل مع هذا التكييف كثير من آراء المفكرين في ذلك الوقت . فقد كان على المواطن - على حد تعبير مونتسكيه في كتابه روح القوانين الصادر في عام ١٧٤٨ - ان يعطى جانباً من دخله للدولة في مقابل الحصول على حماية السلطة المتمثلة في ضمان النظام والعدالة دون اختلال بالتوازن بين المصالح العامة والمصالح الفردية . كما كان من رأي ميرابو - في مؤلفه عن نظرية الضريبة الصادر في عام ١٧٦١ - أن دفع الضريبة يعتبر رضا مسبقا من قبل المواطن للحصول على حماية السلطة العامة لشخصه وامواله ، كذلك فان هوبز كان يعتبر هو الآخر الضريبة بمثابة ثمن للسلام وشاركه في ذلك الفيلسوف لوك .

(١١) - أنظر في تفاصيل أوجه النقد للنظريات المتقدمة ، الدكتور جامع ، ص ١١٢ - ١١٥ المرجع السابق ، والدكتور البطريق : ص ١٣ - ١٥ ، المرجع السابق ، والدكتور زين العابدين ناصر : سابق الاشارة اليه ، ص ١٦٥ - ١٧٠ .

(١٢) - راجع في ذلك مؤلفه « بحث في طبيعة واسباب ثروة الأمم » (١٧٧٦) :

(Book V, Ch. II,).

كذلك نجد هذه القواعد أيضا واضحة في صياغة « أدولف فاجر » Adolf Wagner منذ أكثر من مائة عام (١٨٨٠) وتتصل بتحقيق مبادئ : المساواة ، والاقتصاد ، والمبدأ المال ، والفن الضريبي . مشار اليه في مقال Marian Weralski أنف الذكر (ص ٧٩١) .

(١٣) - وذلك مع ملاحظة الطابع النسبي لهذه القاعدة والتي يتوقف مضمونها وما تعبه في التطبيق على نوعية النظام الاقتصادي السائد . أنظر في ذلك مقال « Weralski » (ص ٧٩٢ - ٨٠٠) ومؤلف Z.Madar et H. Rastello (ص ٢١٩ - ٢٥٠) ، وقرن في ذلك ايضا :

J. G. Mérigot : La Justice Fiscale : « Variations sur un thème connu » (pp. 56-76) in R.S.I.F. Janvier-Mars 1955 No. 1

C.L. Harris : Les Critères distinctifs d'un bon impôt (pp. 176-191) , in : R.S.F. Avril-Juin,

1957 N. 2.

(١٤) ونفس معنى ما تقدم بشأن العمومية الشخصية أو المادية أن المشرع الوضعي لا يمكنه ان يدخل عليهما استثناءات . من أن ذلك من الأمور التي تصادفها في العديد من التطبيقات الضريبية ، ومع هذا فإنه يبقى للبلدين جوهرهما ، لأن الاستثناء يؤكد القاعدة كما هو معلوم .

(١٥) هذا من كانت توجد أمثلة نادرة للضرائب العينية في مجال الضرائب المباشرة ومثلها الضريبة على إيرادات القيمة المضافة في مصر .

(١٦) هذا وتعدر الإشارة قبل الدخول في التفاصيل المتعلقة بمضمون هاتين القاعدتين أنهما تدخلان في إطار العلم المالي أو الضريبي Technique Fiscal ou Financière والذي يتقرر بالتطبيق للنظرية الضريبية مع مراعاة الظروف والأحوال الواقعية الخاصة بكل دولة ، بالإضافة إلى العوامل الأخرى التي يتعين اعتبارها والتي تختلف باختلاف الهدف من الضريبة التي يراد فرضها .

(١٧) هذا ويبدو أن منه هنا أن العمل المتخالف يجب أن يكون الحرص من غيرها على تطبيق هذه القاعدة وذلك نظراً لما هو مشاهد ومعلوم من معاناة الأشهر الضريبية في عدد لا بأس به من بينها نسوة التنظيم فعلا عن عدم تقدم الوعي الضريبي بدرجة كافية ، الأمر الذي يؤدي صلاحه إلى التمكن لمضمون هذه القاعدة من الانطباق على نحو أفضل مما عليه حال الأوضاع الزراعية .

(١٨) المزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع أنظر :

L. Meil : Science et Technique Fiscales Tome II 2ème partie : La Fiscalité et l'Economie pp. 199-309, surtout pp. 203-214 ;

G. Ardent : op. cit. pp. 481-491 ; H. Brochier et P. Tobatoni : Economie Financière, op. cit. (1ère Partie, Ch. III : Structures Fiscales et Structures Economique pp. 78-109) .

C. Lowell Harris : The Adaptation of Tax System to the needs of Contemporary Societies (pp. 113-144) .

(١٩) بل انه قد يصعب افلات هذه الدخول أصلاً من الضريبة نتيجة لما تتمتع به الإدارات القائمة على أمر الحماية في معظم هذه الدول من كفاءة ادارية وتنظيمية عالية ، وعلى الأخص في المملكة المتحدة .

(٢٠) مزيد من التفصيلات عن النظم الضريبية في اقتصادنا اشتراكي مع دراسة تطبيقية خاصة بالتجربة السوفيتية أنظر رسالة الزميل الدكتور باهر عتلم عن :

« Le Système Fiscal en Economie Socialiste » (l'exemple de l'URSS). Tome II, Paris, 1969.

(٢١) - في بيان وتفصيل هذه الاسباب الدكتور امين سلام المرجع السابق ، ص ٢٢٣ - ٢٢٨ ، واستنادنا الدكتور محمد حلمي مراد : « أثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية العامة للضريبة » محاضرات أقيمت على طلبة دبلومي القانون العلم والاقتصاد في كلية الحقوق جامعة الاسكندرية عام ١٩٧٣/١٩٧٢ (على الاستئمل) .

(٢٢) . في الواقع ليس بدأنا به الاقتصاد ايو عملاق ثم نعه لاقتصاد السوفيتي ثم اقتصاديات
تسببه حزن كثيره حتى أصبح منشرا في الملون الاشتراكية

(٢٣) . ٥٠. فان هد من أهم الاسباب التي دعت الاتحاد السوفيتي الى الاحتفاظ بالصراف

(٢٤) وهو ما يعبر عنه (٥) نو على الأقل في الظروف الحالية التي لا يزال فيها العديد من الاقتصاديات
الاشتراكية تعمل من اجل تحقيق النسبة الاقتصادية (باهلاء الاقطاع الانحاسي (أ) ، أولوية على القطاع
الاستهلاكي (ب) من خلال معاملته معاملة تفضيلية سواء عند تخصيص الموارد للاقتصاد الملامه له ، أو
لدى تسعير منتجاته ، وذلك بقصد خلق الظروف المواتية لاستمرار نموه وتقديمه .

(٢٥) - أنظر في تفاصيل ذلك الاستاذ الدكتور عاطف السيد ، تخطيط الموارد العامة ، التخطيط
الضريبي ، ص ٩ وما بعدها ، مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ ، والاستاذ
الدكتور عاطف صدق : « الصراف في الاتحاد السوفيتي : تطبيقاتها ودورها » (ص ١١) وما بعدها .

(٢٦) وان كان يلاحظ أن ذلك يتم بنسب متفاوتة ، إلا أن التلوت هنا يمثل خلافا في الدرجة وليس
احتلافا في الطبيعة . المزيد من التفاصيل عن النظام الضريبي في هذه الدول ، وعلى الأخص بالنسبة لتطور
هيكلة حلال مرحلة التنمية ، أنظر :

A.R. Prest : Public Finance in under-developed Countries (Chap. II and III), and H. H.
Hinrichs : A general Theory of Tax Structure Change during economic development (Chap.
3-7) .

(٢٧) - هنا ويلاحظ هنا ان نطلق سرمان الضرائب على الاستهلاك في الدول المتخلفة لا يتفق وما عليه
الحال في الدول المتقدمة ، فهي تُعرض بصفة رئيسية في الدول الأولى على السلع الضرورية ، بينما تعرض
في الدول الثانية على السلع الكمالية . وبسر هنا التناقض عادة (الذي يتجلى أيا يقوم) بالفرد السياسي
والاجتماعي للطبقات المسيطرة و الدول المتخلفة التي ترفض أية زيادة في أسعار الضرائب على السلع
الكمالية بحيث تتحمل في نهاية المطاف الطبقات الفقيرة الجانب الأكبر من العبء الضريبي (بالنظر الى أن
طلبها الاستهلاكي ينصرف في معظم الاحوال - إن لم يكن كلها - الى السلع الضرورية) .

(٢٨) - راجع في ذلك الزميل الاستاذ الدكتور محمد دويهار : مبادئ المالية العامة ، ص ١٧٦ - ٢٠٧
ومن ص ٢٦٢ - ٢٦٩ ، وأستاذنا الدكتور رضعت المهجوب : المالية العامة ، الكتاب الثاني - الإيرادات
العامة ، ص ٤٩ - ١٦٦ ، الدكتور يونس البطريق : المرجع السابق ، ص ١٢٧ - ١٥٣ ، الأستاذ
الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ص ٦٧ - ١٢٤ ، الدكتور احمد جامع :
المرجع السابق ، ص ١٢٤ - ٢٥٨ ، الدكتور رشيد الدرر : المالية العامة الجزء الثاني ،
ص ٥٦ - ١٣٤ ، الدكتور محمد عبد الله العري : مبادئ علم المالية العامة - الجزء الثاني ،
ص ٨٧ - ١٦٨ ، الدكتور احمد حافظ الجعوبني : اقتصاديات المالية العامة ، ص ١٧٣ - ١٩٠ ،
الدكتور حسن عواضة : المالية العامة ، ص ٤١٦ - ٤٦٦ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ،
ص ١٤٥ - ١٥٧ ، الدكتور عبد المنعم فوزي : النظم الضريبية ، ص ٥١ - ٩٩ . وباللغتين الفرنسية
والانجليزية أنظر :

G. Jeze : Le fait générateur de l'impôt, in, R.S.L.F. Paris 1963, M. Duverger : « Finances publiques » (pp. 367-400), A. Barrère : Economie et Institutions Financières », Tome II (pp. 165-181), H. Laufenberger : Précis d'économie et de législation Financières ». (Revenu, Capital et impôt) pp. 137-141 .

Jean Pierre Martin : Imposition Cédulaire et imposition unitaire des Revenues » (pp. 489-515), in R.S.L.F., Paris, 1956.;

Edwin R.A. Schzman : « Essays in Taxation », (pp. 6-10, and 66-97), and, Richard Musgrave : Fiscal Systems, Yale University Press, 1969.

(٢٩) يرتبط تحديد المقدرة التكميلية للاشخاص بمكرة عدالة توزيع العبء الضريبي العلم على أفراد المجتمع حسب قدراتهم على تحمل هذا العبء ، او بعبارة أخرى حسب قدراتهم على دفع الضرائب وذلك على وضع يحقق العدالة الضريبية بشقيها ، الاقصى القائم على تحميل الأفراد المتساويين من حيث القوة الاقتصادية عبئا ضريبيا متساويا ، والرأسي القائم على فكرة زيادة نسبة الاستقطاع الضريبي نعا لزيادة حجم القوة الاقتصادية للأفراد بتفريز الضريبة العامة ذات الأسطر التصاعدية .

(٣٠) - على الرغم من اختلاف مدلول كل من اصطلاح الدخل واصطلاح الأيراد في علم الاقتصاد فان كلاهما يستعمل مرادفا للآخر في الدراسات الضريبية هذا فضلا عن عدم وجود مثل هذا الاختلاف في المرجع الفرنسية ، حيث يستعمل اصطلاح « Revenu » في كثير من الأحيان مرادفا لاصطلاح « Income » .

(٣١) . ويتطلب ذلك الاستمارة بعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر اليه في مستواه القومي ، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم الاقتصاد وعلم المالية العامة . أنظر في تفصيلات هذا الموضوع ، الدكتور يونس الطريز : المرجع السابق ، (ص ٧٢ - ٨٩) ، « بالعلمه الاخلايرية أنظر :

Haig, R. M. : The Concept of income » .. Readings in the Economics of Taxation. American Economic Association, 1959.

Nicolas Kaldor : « An Expenditure Tax » (pp. 59-48), « The Concept of income in Economic Theory). Fourth Impression, London, 1965 .

(٣٢) - أنظر في تفاصيل هذا التعريف ، الدكتور جامع ، المرجع السابق ، (ص ١٥٨ - ١٦٢) ، وعلى الأخص من (١٦٢ - ١٦٧) ، عن تحديد قيمة الدخل المحاضع للضريبة ، الدخل الاجمالي والدخل الصافي ، او تكاليف الدخل واستمصلاته ، والدكتور زين العابدين ، المرجع السابق ، (ص ٢١٤ - ٢١٩) ، والدكتور رياض عطية ، (ص ٢٦٦ - ٢٧٠) .

(٣٣) - ويقصد بها بصفة عامة مجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال في لحظة معينة يستوى في ذلك أن تأخذ الشكل العيني ، كالارض أو عقار مبنى ، أو سلع انتاجية أو سلع استهلاكية ، أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغ من القود .

(٣٤) راجع في هذين التعريفين أساساً الدكتور المحجوب ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ - ١٠٥ والمراجع المشار إليها فيه .

(٣٥) ، واقع ان تقسيم الضرائب الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة هو من نسيجات الضرائب على الاطلاق وهو الذي تنور بمناسبة اكم مجموعة من القواعد الخاصة بمسئله المسمى للضرائب .

(٣٦) وذلك بالنظر الى ما يتطلبه هذا البيان من الدخول في تفصيلات كثيرة نخرجنا عن الاطار المحدد لهذه الدراسة ، وبالتالي فاننا نحيل في ذلك المراجع التالية :

J. Johanson: op. cit. (pp. 191-342 [7] forms of taxation and Their effects, L. Mehl: op. cit. (pp. 98-100); Laterrrière et Waline op. cit. (pp. 276-288) .

وراجع ايضا ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٢٢٦ - ٣٠٨) ، والدكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، (ص ٨٦ - ١٢٩) ، والدكتور جامع والدكتور ريس العائدين ، سابق الاشارة اليهما ، (من ص ١٥٧ الى ٢٢٢) ، ومن (ص ٢٠٦ الى ص ١٩٤) ، عن التوالي .

(٣٧) - للمزيد من التفصيلات عن هذه المعايير وغيرها والمقارنة بين نوعي الضرائب راجع :

L. Mehl: op. cit. pp. 88-93; Ursula Hicks: Les impôts indirects dans l'Economie Moderne, (pp. 766-731) G. Rullière: Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects, (pp. 336-360) .

(٣٨) - أنظر في ذلك الدكتور عبد المال الصكيان : علم المالية العامة الجزء الاول ، ص ١٩ وما بعدها ، الطبعة الثالثة ، بغداد ، دار الجمهورية ١٩٦٧ .

(٣٩) - ونحن نؤيد في ذلك رأى الزميل الدكتور محمد دويدار لاعتقادنا في سلامة مبرراته من الناحيتين المنطقية والعملية . المرجع السابق ، هامش رقم (١) الوارد بصفتي (١٨٦ - ١٨٧) والمراجع المشار إليها في هذا الصدد .

(٤٠) - أنظر في الدور الذي تلعبه الضرائب غير المباشرة في الدول المتخلفة لما لذلك من أهمية خاصة لتفهم الأوضاع الضريبية فيها :

Hubert Brochier: Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement. (pp. 369-383) .

(٤١) - ويطلق على هذه الضرائب اصطلاحاً الضرائب على فروع الدخل Impôt cédulaires sur les revenus Impôt général sur le revenu

(٤٢) - وهذه الرسوم في حقيقتها (وغيرها مما تقدم ذكره بالحقن) تمثل ضرائب بالمعنى الفني للكلمة ولها فان تصير الرسوم ان هو الا على سبيل التجوز .

(٤٣) - واستخدم اصطلاح المكلف هنا وليس الممول هو من لامر الموقفة اى تقع فيها ايضا والزميل الدكتور دويدر (هامش ١ ، ص ١٨٧) وذلك لان المصنف يستخدم اصطلاحى المكلف والممول دون عده ، هو ما قد حصل على المنطق بينهما . ولذلك فانه من الافضل استخدام اصطلاح المكلف طالما ان شخصه ، ربط عنه الضريبة .هنا ، استخدام اصطلاح الممول من الوقت الذى يحدد بالنسبة له دين الضريبة . - قد نجد - شخص مكلفا - اى حر - ما - ضريبة . - يظهر ان عده دفعه لايه ضريبة لدخول ايراده مثلا في حدود الاعفاء .

(٤٤) - يطلع عليها باللغه لمرسيه :

Méthode Indiciaire ou méthode des signes extérieurs .

(٤٥) من ذلك وعلى سبيل المثال ما يسمح به التشريع المرسى الانجليزى للمزارعين من اثبات حقيقة دخلهم وعدم الواحد بالتقدير الخراق عن طريق تقديم دفاتر منظمة ال الادارة المالية .

(٤٦) وذلك عن مختلف الصور والاشكال التى تدخل في عداد التهرب الضريبى والذى يتخى الا يخلط بظاهرة التجب الضريبى لما فيها من فرار في على ما هو معلوم في الدراسات المالية .

(٤٧) - هنا الطابع الطابع لطريقة التقدير الادارى يجعلها غير مبررة الا في حالة ارتكاب المكلف لخطأ يبر اتباع هذه الطريقة على سبيل الجزاء .

(٤٨) - انظر في هذا المعنى :

P.L. Raynaud: « La psychologie du contribuable devant l'impôt » (pp. 276-et suiv.) & L. Mehl: op. cit., (pp. 333-341 ch. unique _ Les données psychologiques des relations entre le contribuable et le fisc) .

(٤٩) - راجع في هذا الموضوع :

A. Barrere: « Economie et Institutions Financières », Tome I (pp. 174 et suiv.), et Louis Trotabas: Science et Techniques Fiscales (pp. 38 et suiv.)

(٥٠) من أمثلة ذلك ايضا اذا فرض مبلغ ١٠٠ جنيه على دخل قدره ١٠٠٠ جنيه ، وفرض مبلغ ١٠ جنيه على الدخل الذى يبلغ ٢٠٠٠ جنيه ، كان سعر الضريبة الحقيقى واحدا في الحالتين $\frac{10}{1000} = \frac{20}{2000} = 1\%$ وعلى ذلك تسمى مثل هذه الضريبة نسبية لانها تؤخذ بنسبة معينة من قيمة ما تفرض عليه .

(٥١) - وذلك بالنظر لما هو معلوم من ان التضخمة التى يقوم بها شخص ما بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد مقدار هذا الدخل .

(٥٢) لمزيد من التفصيلات عن الضريبة التصاعدية راجع :

I. Parent: Impôt progressif. Matière Fiscal et Ressources économiques, in : R.S.L.F., Paris 1956, A.J.C. Stuart: On progressive Taxation (pp. 48-81), in: Classics in the Theory of public Finance. (Edited by R. Musgrave and A. Peacock), New York, 1967

(٥٣) - وهو من مثل زيادة صلوحه ثمكرة العدالة الضريبية في كثير من الاحيان .

(٥٤) - وبغض هذا في الواقع انه ليس هناك فارق بين الضريبتين التصاعديّة والتنازليّة من الناحية النظرية الا من وجهة النظر اليهما ، ولهذا فان التصاعد يمكن تسميته بأى من الاسمين ، وان كان اطلاق وصف التنازلية . بمناسبة الاسلوب الراهن من الاساليب الفنية للتصاعد ، يجعل الضريبة أيسر قبولاً عند المكلفين الذين يرعاهم عادة هذا الوصف .

(٥٥) - حيث يتم ذلك لاغراض متعددة يأتي في مقدمتها الخصم لمواجهة الاعباء العائلية للمكلف :
« Réduction pour charge de familles (ou charges familiales) »..

(٥٦) - ومما تجدر الاشارة اليه في هذا الشأن انه لا يكفى التحقق من 'اوضة المشقة للضريبة « Le fait générateur de l'impôt » لجعل المدين بها ملتزماً بقيمتها ، وإنما من الواجب على الادارة المالية المختصة ان تدخل فتحدد المبلغ الذى يلتزم الممول بدفعه كضريبة وهو ما يعرف بقرار ربط الضريبة L'acte créateur de la dette de l'impôt ومثل هذا الاجراء وان كان لا ينشئ الالتزام بالضريبة ، الا ان له أهمية كبرى من حيث تأكيد وجود الالتزام أو تحدد قيمته بعد اتخاذ اجراءات الحصر والتقدير بالنسبة لوعاء الضريبة . للمزيد من التفاصيل في موضوع تحصيل الضريبة راجع P. M. Gaudemet: Précis de Finance publiques (Tome 2. op. cit. pp. 279-301).

(٥٧) - لنفترض في كل ما تقدم عدم امكان المكلف بدفع دين الضريبة التهرب منها (او تجنبها) ، وهو اضرار قد لا يتطابق مع الواقع في بعض الحالات عند حدوث التهرب الضريبي (او التجنب) بالفعل .

(٥٨) - وان كنا نسلم من الآن ومقديماً ان توزيع المشكلات المشار اليها في المتن على هذا النحو لا يبنى ان هناك انفصلاً تاماً بين النطاقين الكيفي والكمي في مجال التنظيم الفني للضرائب ، بل ان مرادنا من ذلك هو احداث فصل منهجي (لا موضوعي) لاغراض الوضوح في ايضاح المشكلات محل الدراسة بتقريب كل منها الى التقسيم الذى يكون انتسابها اليه أقرب الى طبيعتها من الآخر .

(٥٩) - وتقع هذه المناطق في المحتل في دائرة المولده البحرية والجوية في الدولة لو في بعض المناطق الحدود المشتركة بينها وبين غيرها . من القول ، حيث تعرف عمليات التداول التي يتم بدائلها « بحجارة الترانزيت »

(٦٠) - ومثال ذلك الضريبة على الدخل في إنجلترا بعد تطورها بعد ابتداء من بداية القرن الحادى . للضريبة التفصيلات عن هذه الضريبة راجع بحثنا : « نظرات في النظام الضريبي للسلطنة المتحدة (ص ١٤ - ٧٦) .

(٦١) - وهو الوضع المأخوذ به في النظام الضريبي المصري المطبق حالياً .

(٦٢) أنظر في ذلك الرميل الدكتور زهير العابدين ناصر . المرجع السابق ، ص ٢٩٤ وما بعدها .
راجع في تفاصيل ذلك نص المرجع وكذلك أنواع الإيروداج وصوره المختلفة وأسبابه ووسائل تلغيه على
المستويين القومي والمحلي . (ص ٢٩٨ - ٣١٩) . واستنادا الدكتور محمد حلمي مراد . مائة الدولة ،
(ص ٢١٠ - ٢١٤) ، الدكتور محمد فؤاد اراهيم : ملدى ، علم المالية العامة ،
(ص ١٥٦ - ١٨٥)

(٦٣) لدراسة الإيروداج الصربي الدولي دراسة علمية مفصلة أنظر في ذلك رسالة الرميل الدكتور زهير
العابدين ناصر :

Zein El-Abedin Nasser : La double imposition internationale et l'intervention des
organisations internationales pour y remédier Thèse, Paris, 1965.

(٦٤) أنظر في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات في التخطيط المالي ،
ص ٢٣١ - ٢٤٠ ، والدكتور كمال غالي : ملدى ، الاقتصاد الملل ، ص ١٠٦ - ١١٤ ، وباللغة
الفرنسية :

H. Brochier et P. Tabaton: « Economie Financière » op. cit., (pp. 392-403) ; M. Masoin;
« Théorie économique des Finances publiques » op. cit. (pp. 255-290) .

(٦٥) - مع ملاحظة ان هذا الدور المنبثق عن طبيعة الوعاء الضريبي يزيد أو يقل بفضل عامل آخر هو
الن الضريبي والذي سنشر اليه باعتباره العامل التالى المشرك في تحديد الحساسية بعد الفراغ من بيان
العامل بين أيدينا .

(٦٦) - نقصد هنا بالن الضريبي عموما كل ما يطبق تطبيق القوانين الضريبية من قواعد يمكننا من
تحليلها وزيادة هذه الحساسية أو الحد منها .

(٦٧) هنا وبملاحظة ان هذه المرونة على أنواع متعددة فقد تكون « ايجابية » اذا ما سار تغير الحصلة
الضريبية في نفس اتجاه تغير السعر الضريبي ، وبالعكس تكون « سالبة » اذا ما نتج عن تغير السعر تغيرا
مصادا في الحصلة الضريبية . ومن ناحية أخرى تكون المرونة قوية اذا ما أنتج التغير البسيط في السعر
الضريبي تغيرا كبيرا في الحصلة الضريبية قد يكون بنفس النسبة او بنسبة أكبر ، وتكون المرونة ضعيفة في
الحالة العكسية أى اذا ما تغيرت الحصلة تغيرا طفيفا نتيجة حدوث تغير أكبر في النسبة في السعر
الضريبي

(٦٨) وهذا العامل كما هو واضح يخرج عن النطاق الاقتصادي . وان خضع الى حد كبير للحالة
الاقتصادية .

(٦٩) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٠٩ - ٢٥٤ ،
الدكتور رعت الصبور : المرجع السابق ، ص ١٧٥ - ٢٣٦ ، الدكتور كمال غالي : ملدى ، الاقتصاد
الملل ، ص ٧١ - ١٠٥ ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ وما بعدها ، الدكتور

المصريين : المرجع السابق ، ص ٢٢٢ - ٢٥٢ ، الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، ص ١٥٧ - ١٧١ ، الدكتور محمد حلمي مراد : المرجع السابق ، ص ٢٢٥ - ٢٣٨ ، والدكتور محمد وديع بلوى : دراسات في المالية العامة ، ص ٢٤٠ - ٢٥٥ ، الدكتور محمد فؤاد ابراهيم : المرجع السابق ، ص ١٩٤ - ٥٥٧ . وبالفتين المرسية والاجلزية أنظر بصفة خاصة :

A. Barrère : « Economie et Institutions Financière » Tome II (pp. 72-99), H. Laufenberger; Théorie Économique. op. cit. Tome I (pp. 150-163) ; M. Masoin: op. cit., (pp. 290-334), N. Brochier et P. Tabatoni: op. cit., (pp. 259-288) ; P. Tabatoni: Etude Théorique de la translation et de l'incidence des Impôts (pp. 69-193), Thèse, Aix, 1950; H. Krier. La Charge de l'Impôt sur l'économie. Théorie de la pression fiscale, Paris, L.G.D.J., 1944; I. Mehl : op. cit. (pp. 235-302) ; G. Ardant: op. cit. (pp. 61-116 et pp. 177 et suiv.) ; A. V. De Marco: First principles op. cit. (pp. 141-170), B. Heber: « Modern public finance » (pp. 73-91 and pp. 183-200), L. Johanson: Publics Economics (pp. 274-342), Edwin R. Seligman: The Shifting and incidence of Taxation. Ch. I, New York 1921 (Reprinted in « Reading in the Economics of Taxation », A. E. A 1958 (R. A. Musgrave and Carl Shoup eds.) Philip E. Taylor: Economis of Public Finance » (pp. 305-330) ; and Charles M. Allan: « The Theory of Taxation » (pp. 45-60), Earl R. Rolph: The Theory of Fiscal Economics (pp. 259-285), N. Kaldor: op. cit. (pp. 170-188).

(٧٠) - أنظر في هذا على سبيل المثال :

Brochier et Thabatoni: op. cit., (pp. 240-241) .

(٧١) - وهو المنهج الذي يتبنى اليه معظم مؤلفي المالية العامة ، ومن بينهم « ماسجرهيف » R. A. « Musgrave في مؤلفه « The Theory of Public Finance » سابق الإشارة اليه ، « ويجو » A. C. « Pigou في كتابه آف الذكر : « A Study in public Finance », p. 72 .

(٧٢) - في هذه الحالة يعتبر المكلف بالضريبة هو ممولها في نفس الوقت ، ولعل في هذا ما يزيد في ابضاح مبررات التفرقة بين اصطلاحى « المكلف » و « الممول » ، حيث أن المكلف لا يصور ممولاً الا اذا تحمل العبء الفعلى أو الحقيقي للضريبة .

(٧٣) - هنا وبلاخط أنه يطلق أيضا على عملية نقل عبء الضريبة واستقرارها « راجمة الضريبة » « Répercussion de l'impôt » .

(٧٤) - وبمراجعة ما تقدم ، فانه ينبغي عدم الخلط هنا بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر (أو المنبع) . فالشركة التي تتجزض الضريبة المستحقة على ارباح أسهمها لا تعتبر أنها نقلتها الى المساهم ، لان المكلف قانونا بالضريبة ليس هو الشركة ، وإنما المساهم ، وما نقلته الشركة هو انها تقوى بايور المحصل .

(٧٥) - وبلاخط في هذا الشأن ، انه قد يتقل عبء الضريبة في بعض الاحيان الى الامام ، ويسمى البعض ان الخلف .

(٧٦) أنظر في ذلك على سبيل المثال :

Philip E. Taylor: op. cit. (pp. 309-312) .

(٧٧) كذلك فإنه يلاحظ في هذه الحالة ، أن تخفيض سعر الضريبة المفروضة أو إلغاءها يؤدي أيضا إلى ارتفاع القيمة الرأسمالية للمقار بما يعادل قيمة التخفيض الذي طرأ على الضريبة .

(٧٨) - أنظر في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٧٩) أنظر في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز ، سابق الإشارة إليه ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

(٨٠) - راجع بصفة أساسية في بيان نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الكاملة ، الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٢٢٧ - ٢٣٤) ، وفي حالة الاحتكار الدكتور دويدار ، المرجع السابق (ص ٢٤٢ - ٢٤٤) ، وحالة المنافسة الاحتكارية الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق (ص ١٦٥ - ١٦٧) .

(٨١) - نوه هنا أن المنحنى ، كما يمر عبره رياضيا ، هو المركز الجامع لمجموع النقط المعبرة عن علاقة دالية معينة . وهذا التعريف ينطبق على حالة الخطوط المستقيمة (الدالة الخطية وحالة الخطوط غير المستقيمة (الدالة غير الخطية) بغض النظر عما يوحي به المنحنى اللغوي لعبارة « منحنى » .

(٨٢) ذلك أن زيادة الثمن التي يترتب عليها نقل الضريبة تؤدي إلى انكماش الطلب ، وفي الزمن الطويل إلى نقص إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية المعدلة .

(٨٣) ومعنى الإنتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فإن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة لا تتغير .

(٨٤) ومعنى الإنتاج بنفقة متزايدة أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتقل عند انقاصها .

(٨٥) وهكذا فإن حالة الإنتاج في ظل النفقة المتزايدة لا تختلف كثيرا من حيث طبيعة نقل العبء الضريبي وتوزيعه عن حالة الإنتاج في ظل النفقة الثابتة ، وبالتالي فإنه يمكن القول - بصفة عامة - أن اختلاف بينهما ليس خلافاً طبيعياً ، بقدر ما هو اختلاف في درجة العبء الذي يتحمله كل من المنتج والمستهلك في النهاية .

(٨٦) عندما تُضرب كمية هائلة ضريبة تستل في مبلغ معين يدفع عن كل وحدة مبيعة بصرف النظر عن حجم الإنتاج .

(٨٧) أو مناعسة القلة كما يظن عليها في بعض حـم . والتي تتميز عادة بقله المنتجين وعده تماثل
سحاح

(٨٨) الزميل الاستاذ الدكتور محمد دويهد . سادى، المالية العامة . ص ٢٢٨ - ٢٢٩

(٨٩) راجع في تفصيلات التفرقة بين ظاهري التهرب والتجنب الضريبي

H. Laufenberger: *Théorie économique*, op. cit. (pp. 269-282) ; B. Heber: op. cit. (pp. 88et
seqq.)

(٩٠) - أنظر في تفاصيل ذلك بالنسبة للمفردة على الصل والرعة فيه وعلى الحوافز بصفة عامة .

G. F. Break: « Income Taxes and Incentives to work » : *An Impirical Study* » (pp.
529-549) , E. Rolph: op. cit. (pp. 227-258) ; N. Kaldor: op. cit. (pp. 130-140) .

(٩٢) - للمزيد من التفاصيل عن أثر الضرائب على الاستهلاك ، أنظر بصفة خاصة :

Ricard Goode: *Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries* » (pp.
231-252) .

(٩٣) راجع في تفاصيل ذلك الدكتور سلام السياسة الضريبية و الدول المتخلفة

(ص ٩٥ - ١٢٥) والمراجع المشار إليها فيه وأنظر أيضا :

N. Kaldor: op. cit. (part one, No. II, *Taxation and Savings* » (pp. 79-101) .

(٩٤) راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن عن تقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات
مجبولة ، (الفصل الأول - الباب الثالث من هذه الدراسة) . ولعل في ذلك ما يركى الأحد بمنهج
الباحثين الذين يوسعون من الأثر الاقتصادية للضرائب (بحيث تشمل آثار الضريبة وأثر الانفاق العلم)
لدراسة آثار فرض الضرائب في هذا المجال (توزيع الدخل وإعادة توزيعه) .

(٩٥) راجع ما سلف بيانه عن هذه الموضوعات بمناسبة الحديث عن نقل عبء الضريبة في حالات
المنافسة الكاملة والاحتكار والمنافسة الاحتكارية . هنا ونذكر هنا على وجه الخصوص الشروط التي
تطلبها ارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل أو عدم ارتفاعه على الإطلاق : (أ) يشترط لارتفاع الثمن
بمقدار الضريبة بالكامل ، أن يكون العرض كامل المرونة بصرف النظر عن درجة مرونة الطلب . (ب)
يشترط لعدم ارتفاع الثمن على الإطلاق أن يكون الطلب تام المرونة ، أما كانت درجة مرونة العرض .
وبين هاتين الحالتين المتطرفتين ، يمكن القول بصفة عامة ان ارتفاع الثمن أمر أكثر احتمالا عندما يكون
العرض أكثر مرونة من الطلب .

(٩٦) راجع في ذلك بصفة خاصة الاستاذ الدكتور عاطف السيد : « محاضرات في التخطيط المالي »

سابق الإشارة إليها ، ص ٢١٩ - ٢٢٩ و ٢٤٠ - ٢٤٤ ، والاستاذ رشيد النقر : المالية العامة - الجزء

الثاني (الفصل السادس - التوجيه الضريبي ، ص ١٥٧ - ١٧٠) ، وأنظر أيضا مقال :

Alan T Peacock: *La politique Fiscale au Service du développement économique* » (pp.

(٩٧) فلا عره بصرية عالية مهما كان سعرها اذ ان حسنها المم - فله اذاتها عن ضح حاضر ، اما عن اقتناع بالنصحة التي يقوه بها . أو خوف من السلف - اذ انه . . . يعود على اذتها .

(٩٨) . بانسان هعب ، صرهبى (حسانى وتمسانى) مانع هه قد . يدفع الممول ان نتج أى فراغ صرهبى وتحويل . ستاله مستعمل وعمر المستعمل داخله ، وبمض النظر عن مدى استعداد الشخصى لنوع النشاط الواقع فى نطاقه هذا الفراغ . الامر الذى ينتج عنه الفوضى وقشل السياسة الاقتصادية فى مجموعها .

(٩٩) . وبمضى آخر فان أوجه النشاط الاقتصادى تقسم فى هذه الحالة الى ثلاثة أقسام : قسم يضم أوجه النشاط المرغوب فيه يقام حوله فراغ صرهبى ، وقسم ثان يضم أوجه النشاط المرغوب عنها حيث يرفع السعر الصرهبى المطبق عليها ، وقسم ثالث تظل الاسطر الضريبة المتنازع لها على ما هى عليه .

(١٠٠) - اذ من الصبر تصور أن يغير الممول نشاطه مدفوعا باعفاء مؤقت للضريبة ، الا اذا كان هناك من الحوافز الاخرى التى تدفعه لذلك . (كحافز الربح أو الاستعداد الشخصى) .

(١٠١) - أى ما اذا كان هذا الاعفاء كليا أو جزئيا حيث يتوقف ذلك بدوره على سعر الضريبة المطبق أصلا .

(١٠٢) - وتحمل الاقتصاديات المختلفة بأمتلة كثيرة لذلك فى واقمها التطبيقى ، وعلى الأخص فى تلك التى لا تزال فى بداية عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث يحجم النشاط الخاص عادة عن ارتداد آفاق هذه الأوجه من النشاط ما لم يعضد الباعث الفردى ببواعث أخرى تحفزها على توظيف رؤوس امواله فيها .

الفصل الثالث

« إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة »

تمهيد : يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة الى انفاق مبالغ كبيرة في وجه (أو أوجه مختلفة) من وجوه الانفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة السابق بيانها (وعلى الاخص الضرائب) بتغطيتها . وتلجأ الدولة في مثل هذه الاحوال الى إقتراض المبالغ التي تحتاجها ، وهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة ، وفي نفس الوقت لا يستقطع شيء من إيرادات العام الذي تقوم فيه بهذه النفقات . وتعرف هذه العملية بالقرض العام الذي يعد موردا من موارد الدولة الائتمانية ، وان كان لا يتصف بالدورية والانتظام .

وتسلك الدولة في هذا السبيل عادة في حالتين أساسيتين :

الاولى ، حينما تصل الضرائب الى حدها الأقصى ، وذلك يبلوغ « المعدل الضريبي » حجمه الأمثل ، الأمر الذي يعني أن « المقدرة التكاليفية القومية »^(١) تكون قد استنفدت ، بحيث لا يصبح للدولة أن تلجأ الى مزيد من الضرائب والآ أدت الى تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة .

والالتجاء الى القروض في هذه الحالة لا يعطله استنفاد المعدل الضريبي للمقدرة التكاليفية القومية ، اذ استنفاد هذه الأخيرة لا يعني استنفاد المقدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره ، (أى مقدرة الدخل القومي على تحمل الاعباء العامة بمختلف صورها) ، إذ يظل من الممكن ان تلجأ الدولة في سبيل تغطية نفقاتها العامة ، الى القروض العامة ، أو الى الوسائل النقدية ، وهي ما تعرف بالاصدار النقدي الجديد .

والثانية ، في الحالات التي يكون فيها للضرائب ردود فضل عنيفة لدى المكلفين ، حتى وقبل تحقق الحالة السابقة ، وهو ما يعني ان للضرائب بالإضافة الى حدودها الاقتصادية ، حدودا أخرى من طبيعة نفسية تضع قيودا على قدرة الدولة في الاستعانة بها . في مثل هذه الاحوال يشكل القرض وسيلة فعالة في يد الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضرائب الحصول عليها ، وبالتالي فان عبء تمويل النشاط العام في أبعاده المتعددة ، يصبح موزعا بين جانبين من الافراد ، المقرضين والممولين بدلا من كونه قاصرا على فئة ممولى الضرائب وحدهم . وفي الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على كونها موردا غير منتظم يستخدم في تمويل النفقات العامة^(٢) ، بل انها تمثل من الناحيتين النظرية

والتطبيقية أداة من أدوات السياسة المالية (بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع) ، أى وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادى ، ينبغى استخدامها بحكمة وفتحته لخدمة الاعراض الاقتصادية للدولة ، و ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومى ومدى التأثير الذى تمارسه بالنسبة له .

وحتى يتسنى لنا الالمام « بالفروض العامة » كمصدر من مصادر برادات الدولة التى تنسم بطابع الائتان ، فاننا نعى هذه المهمة فى ثلاثة محاث متتاليه نناول فيها تعريف القرص العلم وتقسيماته المختلفة مع بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية ، والمحوات الاساسية فى التنظيم الفنى للقروض العامة ، واخيرا ، آثارها الاقتصادية .

المبحث الاول

ماهية القرض العام وانواعه المختلفة

وأهمية الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية^{١٣}

يتألف المبحث الحالى من ثلاث نفاط رئيسية بوضح فيها على التولى المقصود بالقرض العام ومدى تمهزه عن الديون الاخرى التى تلتزم الدولة بالوفاء بها وعلى الاخص الاصدار النقدى ، (باعتبار ان عملية اصدار نقود جديدة تتضمن ديننا عاما على الاقتصاد القومى) ، والتقسيمات المختلفة للقروض العامة (أنواعها) ثم نعقب على أثر الفراغ من امضاح هاتين النقطتين ببيان الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العلم لما لذلك من أهمية خاصة فى هذا المجال ، تتمثل أساسا فى تفهم نطلاق الدور الذى يمكن ان تلعبه القروض العامة فى الاقتصاد القومى ، هنا فضلا عن تحديد الأساس الذى يستند اليه اطراف الالتزام الائتالي ، وهما الدائن (المقرض) والمدين (المقرض) وهو الدولة فى دراستنا الحالية .

(أ) - ماهية القرض العام (تعريفه ، ومدى تمهزه عن صور الدين العام الاخرى ، وبصفة خاصة الاصدار النقدى الجديد) :

(١) - التعريف بالقرض العلم (ماهيته بالمقارنة مع الضريبة) :

يمكن تعريف القرض العلم « Emprunt (au Dette) publique; public Loan » بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الغير (الافراد ، او المصارف ، او غيرها من المؤسسات المالية) مع التعهد برد مبلغه ودفع العوائد عن مدته وفقا لشروطه .

يتضح من هذا التعريف ، ان القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة باعتبارها أهم الموارد العامة على الإطلاق وان كان يجمع بينهما بعض أوجه الشبه المشتركة في كل منهما . ومن أبرز هذه الأوجه التي تمثل قاسما مشتركا بين كل من الضريبة والقرض العام ، ان الامراد هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل منهما في التحليل الاخير ، وهذا واضح من تعريفنا السابق للضريبة ، أما بالنسبة للقرض ، فمن المعلوم ان الدولة عندما تقوم بسداده ، يعتبر ذلك وجها من أوجه الانفاق العام يستلزم تدير الموارد الكافية لمواجهة ، ومعروف ان الضرائب هي أهم موارد الدولة . وهكذا نرى ان دافعي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة في معظم الاحوال ، عن طريق تحمل العبء الضريبي . ويتشابه القرض العام مع الضريبة ايضا في وجوب صدور قانون بكل منهما ، وقد سبق ان رأينا هنا بالنسبة للضريبة ، وسنراه الآن فيما يتعلق بالقرض بمناسبة دراستنا لكيفية اصداره في المبحث المقبل . غير أن القرض العام يختلف عن الضريبة من عدة وجوه . فبينما تعتبر الضريبة مساهمة اجبارية في تغطية نفقات الدولة التي تحصل عليها من المكلفين بصفة نهائية دون ان تدفع عنها أية فوائد ، يقوم القرض (كقاعدة عامة) على أساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتب في القرض (المقرض) ، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم الرد . كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين دون أوجه الانفاق بل تتمتج الإيرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكوّن مبلعا واحدا يخصص للانفاق العام . أما القرض فالاصل فيه أن تخصص حصيلته لقرض معين يحدده القانون الذي يجيزه . ولقد أدى التطور الذي طرأ على المالية العامة الى التخفيف من حدة أوجه الاختلاف المشار اليها . فمن جهة قد تلجأ الدولة في بعض الاحيان الى اصدار قروض اجبارية يلتزم المواطنين بالاكنتاب فيها ، وقد تكون القروض في هذه الحالة بفائدة او بدون فائدة ، او بفائدة رمزية ومن ثم يقترب القرض العام من الضريبة من هذه الناحية ، ومن جهة أخرى قد تعقد الدولة قرضا مؤبدا لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة ، وهنا أيضا يقترب القرض العام من الضريبة . كذلك فان القروض العامة لا تخضع لاي تخصيص في أوقات الحروب ، وفي هذا كله يقترب القرض العام من الضريبة . وفي الوقت الذي يتطور فيه القرض العام في الاتجاه السابق مقتربا من الضريبة ، فان الضريبة تتطور في اتجاه معاكس مقتربة من القرض العام ، اذ يحدث أن تخصص حصيلة بعض أنواع من الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات العامة⁽⁴⁾ .

(٢) مدى تمييز القرض العام عن صور الدين العام الأخرى وعلى الأخص الإصدار النقدي .

أما عن مدى تمييز القرض عن صور الدين العام الأخرى ، فإنه يلاحظ أن القروض العامة بالمفهوم المتقدم للقرض العام ، ليست الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء بها ، إذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة ، والتعويضات التي يحكم بها عنها ، أو التي تقدرها لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة ، وغير هذا من صور الالتزامات . والقروض وإن إتفقت مع هذه الالتزامات في أنها دين يقع عبؤه على الدولة مَكُونَةٌ في مجموعها ما يعرف بالدين العام ، « Dette publique » . « Public debt » إلا أنها تختلف عنها اختلافا كبيرا من الناحية المحاسبية . فبينما تظهر الالتزامات الأخرى في الميزانية العامة للدولة في باب النفقات ، نجد أن القروض العامة تسجل في جانب الإيرادات والنفقات . وان لم يكن كذلك في ذلك الوقت . فهي تظهر في جانب الإيرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب بها . وفي جانب النفقات عند دفع فوائد وسداد أقساطها . وهكذا فإنه يتضح مما سلف ذكره ، أن القروض العامة هي مجرد جزء من الدين العام وبالتالي فإنها ليست الصورة الوحيدة له ، كما أنها لا تتطابق في كل الحالات مع صورته الأخرى ، وإن جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام وبالنظر إلى أن هذه القروض تعتبر في وقتنا الحاضر أهم الموارد الائتمانية في مالية الدولة الحديثة

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

وأول هذه الأسباب أن الدين العام يرتبط لدى العوام بفكرة طبع نقود جديدة وفرض قبولها من جانب الجمهور وبصفة خاصة من دائي الدولة كعملة قانونية . وقد يدفع الدولة في هذا الاتجاه عدم كفاية الضرائب ، وعجزها ، أو عدم رغبتها في الاقتراض من مصادره العادية ، أي بواسطة طرح سندات حكومية ذات فائدة . ففي هذه الظروف قد تمهد الدولة في إصدار المزيد من العملات الورقية والمعدنية طريقا سهلا للحصول على القوة

الشرائية . هذا الارتباط بالنسور العامى المتقدم يمكن أن يكون مبررا ، بل وهو الامر الحادث بالفعل ، من وجهة نظر التحليل الاقتصادى (النقدى والمالى) ، اد أن اصدار نقود جديدة يمثل فى حومه دهنأ على الاقتصاد القومى . على اعتبار أن وحدة النقد المستحدثه تمرّ عن قوة شرائية ، تفقد كل قيمة لها ، اذا لم تصادف ما تستحوذ عليه من الانتاج القومى فى صورة سلع أو خدمات (بعض النظر عن مصدر الانتاج ، انقطاع العام أو الخاص) وهى بهذه المثابة تعتبر عبئا (أو دهنأ) يلزم الوفاء به عن طريق دعم المقررة الانتاجية للمجتمع قبل التفكير فى أمر تغذية اللورة النقدية فيه بأى اصدار نقدى جديد ، والا كان معنى الاندفاع فى الاتجاه العكسى هو تبرهض هنا المجتمع ليس فقط لاحطار التضخم ، بل ولانتهيل نظامه النقدى . (وتحتل هذه المخاطر لدى الانتاج لهذا الاصدار فى تمويل عملية التنمية لاقتصاد متخلف لم يبدأ بعد مراحل تنميته ، أو لا يزال فى أول الطريق اليها) .

وبصفة عامة فان عملية الاصدار النقدى تعتبر سلاحا ذا حدين . وللاستفادة من الحد المفيد فانه يجب ملامسته (على نحو ما توصى به الدراسات المتخصصة فى التنمية الاقتصادية والدراسات النقدية المتخصصة) بكل حذر بحيث يكون : أولا ، الجهاز الانتاجى فى الاقتصاد على درجة كبيرة من المرونة . ثانيا ، أن يوجد فائض فى عناصر الانتاج . وفى نفس الوقت ، فانه يجب على المسئولين عن السياسة المالية والنقدية فى الدولة اذا ما اضطروا لعملية الاصدار النقدى ، ان يقوموا بها على دفعات بسيطة ليتمكن الاقتصاد الذى يكون مجالاً لهذا الاصدار من امتصاصها ومقاومة ما تحدته من اضطرابات وأن يوقفوا هذه العملية فور انجاء الاسعار الى الارتفاع اتجاهها ملحوظا درهأ لاحطار التضخم .

ومن ناحية أخرى ، فان الاصدار النقدى باعتباره دهنأ عاما على المعينين المتقدمين ، يعد من قبيل الوسائل المباشرة التى تلجأ اليها الدولة فى بعض الاحوال وتخلق بها قوة شرائية جديدة (بمراعاة شروط معينة) تعد من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التى تُكُون مجالاً لدراسات متميزة ، ليس هنا مجال الخوض فيها او فيما ترتبه من نتائج فى هذا الشأن . غير أن الاصدار النقدى وان كنا لا نعرض له بهذا الوصف فانه قد يثير الحديث عنه تحت وصف آخر ، (لا تفتقد معه طبيعته او نتاجه الاساسية) ، وان كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر ، بتحوّل الدين العام الناشئ عن القروض العامة الى نقود ، عندما يجرى التعامل فى سندات هذه القروض بطريقة تؤدى الى زيادة عرض النقود ، من خلال التوسع فى خلق الائتمان . فعندما يقوم البنك المركزى بشراء سندات القرض الحكومى من الدولة مباشرة أو من سوق الاءاق المالية (فى حالة وجودها) فانه يقوم بتسديد ثمن هذه

السندات باضافة قيمتها الى رصيد الحساب الجارى فى الدولة ، أو بشيك مسحوب على نفس البنك المركزى لحساب البائع . وفى كلا الحالتين يكون البنك المركزى قد نسب فى زيادة أولية لكمية النقود عن طريق اصدار نقدى جديد بقيمة القرض . ولا يقتصر الامر على ذلك فاد هذه الزيادة الاولية فى كمية النقود ستؤدى الى زيادة احتياطات البنوك التجارية ، وبالتالي يبدأ النظام المصرفى فى مجموعه فى مضاعفة هذه الزيادة الاولية عدة أضعاف (مضاعف الائتمان) ، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفى (مثل نسبة الاحتياطى القانونى) وعاداته ، والحالة الاقتصادية السائدة (مثل مستوى النشاط الاقتصادى ، ومدى توافر أوجه الاستغلال المناسبة) . وهكذا فانه بهذه الطريقة غير المباشرة ، يجد الاصدار النقدى سبيله الى الوجود فيما يعرف فى مجال القروض العامة الداخلية « بالقروض الزائفة » ، والتي لا تخرج فى جوهرها عن أن تكون وسيلة مقنعة الى زيادة الاصدار النقدى ، ولها فان مناقشة الآثار الاقتصادية للقرض العام الزائف بالمعنى المتقدم ، تعتبر عرضا للآثار الاقتصادية لزيادة كمية النقود ، وهو الامر الذى سوف نشره الى فى موضعه المناسب من هذه الدراسة .

عل هنا النحو من الايضاح ، يخلص لنا المقصود بالقرض العام ، فى نطاق الدين العامة ، وتكون الخطوة التالية لنا بعد ذلك ، هى أن نتعرف على تقسيماته (أو أنواعه) المختلفة .

(ب) - التسميات المختلفة للقرض العام (أنواع القروض العامة من حيث مصدرها المكائى ، ومدى حرية الاكتاب فيها ، ومن ناحية توقيتها أو تأييدها) :

يمكن أن تقسم القروض العامة من حيث صورها وأنواعها الى تقسيمات متعددة تختلف باختلاف المعيار الذى يستند اليه كل تقسيم . فمن ناحية مصدر القرض المكائى ، يمكن تقسيم القروض الى داخلية وخارجية ، ومن ناحية حرية الاكتاب فيها ، يمكن تقسيمها الى قروض اختيارية وقروض اجبارية ، ومن ناحية توقيت القروض (أو ملامها الزمنى) ، يمكن التمييز بشأنها بين القروض المؤجلة ، والقروض المؤقتة (بأجلها المتعددة) .

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

يكون القرض داخليا « Emprunt intérieur, Internal debt » اذا قام بالاكتاب فى سنواته أشخاص طبيعىون لو اعتبريون داخل الدولة المقترضة ، أى عندما يكون السوق المالى الذى يهقد فيه القرض داخل الدولة . ويستلزم عقد القرض الداخلى توافر

المدخرات الوضعية التي برز عن حاجة السوق ائتمني للاستثمارات الخاصة بتقدير الدين
 ضمن نسبيته . مقصده ملغ القرض . وعطفت على المدخر الداخلي بهذا المفهوم أحيانا اسمه
 « المرص الوطني » Emprunt patriotique; patriotic loan . ذلك إشارة الى المرص
 الوطني الذي يستخدمه القرض في حقيقه ، كأذ يكمن ضروره في تواجده معقبات حرب
 خصوص التدولة عمارها أو تمويل مشروعات التعمير واعاده البناء عقب الكوارث الطبيعيه
 والحربية ، أو يكون المهدف من تخليص الدولة من عبء دين عام خارجي يتقبل كاملها .
 وفي مثل هذه الحالات ، لا يتضمن القرض أية مزايا للمكتسبين أو فوائد ذات بال ، كما
 يحدث عادة في القروض العادية الاخرى .

« اما القرض الخارجى » « Emprunt Expérieur, External Loan » فان
 المكتسبين في سنتانه هم الاشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذين يقيمون خارج الدولة ،
 ومن ثم فان الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالى الخارجى . فالدولة تتوجه في هذه الحالة
 الى المدخرات الاجنبية في دولة أخرى ، أو تلجأ الى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولى
 لاقرضها . وغالبا ما يتطلب عقد القرض الخارجى أن تخضع الدولة على سنوات القرض من
 الضمانات والمزايا فضلا عن الفوائد المنصوص عليها ، لتشجيع الافراد (والمؤسسات
 الدولية) على منح الائتمان للدولة المقترضة^(٧) . وتوجه الدولة الى عقد القروض الخارجية
 بصفة عامة ، حيث لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام
 بالمشروعات الانتاجية الضرورية ؛ ومن ثم ترى الدولة الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية
 على أن تستخدمها هي بنفسها ، لا أصحابها الاجانب ، في عملية التنمية الاقتصادية ،
 واما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الاجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها .
 وقد يتحول القرض الخارجى الى قرض داخلى أو العكس^(٨) . ومن أمثلة ذلك ، أن
 تعتمد الدولة ، عند تحسن ظروفها وأوضاعها الاقتصادية ، الى تمويل القرض العلم
 الخارجى الى قرض عام داخلى أو وطنى قبل حلول أجله ، وذلك بقيام الدولة أو مواطنيها
 بشراء سنوات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج . ومن الامثلة الدالة على هذا في
 تاريخ مصر المالى ، ما قامت به الحكومة المصرية في عام ١٩٤٣ حينما حولت قروضها
 الاجنبية الى قروض وطنية ، حيث قامت بعملية تبديل للدين الاجنبى والوطنى بتخفيض
 سعره ، كما قامت بتحويل سنوات الدين الموحد والدين الممتاز الى سنوات القرض طويلة
 الاجل بسعر ١/٤ ٪٣ . ومن ناحية أخرى ، قد يتحول القرض الداخلى الى قرض
 خارجى اذا ما تحولت ملكية السنوات الى الاشخاص المقيمين داخل الدولة ، الى ملكية
 اشخاص ينتمون الى دول أخرى .

(٢) - من ناحية الحرية في الاكتاب (القروض الاختيارية والقروض الاجبارية) :

الاصل في القروض العامة ان تكون اختيارية . ويقصد بالقرض الاختيارى *Emprunt Volontaire, Voluntary loan* أن يكون الافراد أحرارا في الاكتاب في سندات القرض او عدم الاكتاب فيه ، مراعين في ذلك ظروفهم الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية التى تحيط بهم ، وبالمقارنة مع فرص الاستثمار الاخرى المتاحة لهم .

ولكن قد يحدث ان تتجاوز الدولة عن هذا الاصل ، فتلجأ الى اصدار قرض اجبارى « *Emprunt forcé, Forced loan* » لا يُترك للأفراد فيه حرية الاكتاب أو عدم الاكتاب في سندات ، وانما يجبرون عليه بالاوضاع التى يقرها القانون . هذا ويلاحظ ان القرض الاجبارى غالبا ما يكون داخليا لان سلطة الدولة في جبر الافراد على الاكتاب في قروضها لا تمتد الى خارج حدودها الاقليمية . أما القرض الاختيارى فانه يمكن أن يكون داخليا أو خارجيا .

وقد تعقد الدولة قرضا اختياريا ، ثم تحولته الى قرض اجبارى بعد ذلك حين تترجىء ميلا سداده ، دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل (وغالبا ما يحدث هنا بالنسبة الى القروض قصيرة الاجل) .

ويقترَب القرض الاجبارى من الضريبة بالقدر الذى يتعد به عن القرض الاختيارى او العادى بحيث يمكن اعتباره وسيلة وسطا للحصول على ايرادات للدولة . ذلك أن صفة الاجبار فيه تجعله أقرب شبا بالضريبة ، وخاصة ان الدولة تلجأ الى نفس القواعد المقررة فيما يتعلق بالضرائب لتحديد المبلغ الذى يكتب به الافراد جبرا عنهم . إلا أن القرض الاجبارى لا يزال بعيدا عن الضريبة لما يتضمنه من رد المبالغ المقرضة ودفع فوائد عنها الى المكتسبين فيه (وان كان هذا لا ينفى أنه كثيرا ما يتم عقد القروض الاجبارية دون تقرير أية فوائد) .

وتتوَع الأسباب التى تلجأ الدولة الى عقد القروض الاجبارية . ويمكن أن نذكر من بين هذه الأسباب ، تلك الحالات التى تضعف فيها ثقة الافراد فى الدولة (لظروف وبواحد مختلفة) ، بحيث لو ترك الاكتاب فى القروض اختياريا للافراد فانهم لا يقدمون عليه (كليا ، أو جزئيا) نظرا لضعف (أو عدم) الثقة من جانبهم ازاء الحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رد مبلغ القرض والوفاء بالتزاماتها بالنسبة له . كذلك فان الدولة قد تتبع هذا الاسلوب ، فى الحالات التى يسود فيها التضخم بما يصاحبه من آثار تؤدي الى ارتفاع مستوى الاسعار ، والى تدهور قيمة النقود^(٨) ، فترى الدولة فى هذه الاحوال ، اجبار الافراد على اقراضها حتى تمتص جزءا من كمية النقود السائلة فى ايديهم للحد من

آثر التضخم السائد . هذا ، وتجهر الاشارة هنا الى أنه نظرا لخطورة الأثر المترتبة على عقد القروض الاجبرية ، فإن هذه القروض تلقى انتقادات كثيرة في الفكر المالي ، الامر الذى يجعل الدول تميل الى عدم الالتجاء اليها الا في حالات الضرورة القصوى .

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

يكون القرض مؤبدا أو دائما « *Emprunt perpétuel* » اذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به من خلال مدة معينة مع التزامها بدفع فوائده الى حين الوفاء . والصفة المتقدمة هنا مقرررة لصالح الدولة دون المرصون (الدائنين) ، اذ يجوز لها في أى وقت الوفاء بالقرض المؤبد دون أن يكون من حق هؤلاء الاعتراض على هذا وطلب استمرار القرض وتحصيل فوائده .

أما القرض المؤقت ، أو القابل للاستهلاك *Emprunt amortissable ou remboursable* ، فتلزم الدولة بالوفاء به في وقت معين ، وطبقا للقواعد المتفق عليها في قانون الاصلار ، كأن تحدد التزامها بالرد بعد خمس (أو عشر سنوات) أو في حدود تقع بين تلمينين محددين ، كأن تلزم الدولة نفسها بسداد القرض ما بين ثمانى سنوات وعشر سنوات من تاريخ اصلاره^(٩) .

وحيثما يكون القرض مؤبدا ، تتمتع الدولة بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسويته (بسداد قيمته ودفع فوائده) كأن تتحين فرصة وجود فاتض في الميزانية تستخدمه في الوفاء ، أو ترقب احوال السوق المالية وتتبع مسار وانجمله سعر الفائدة ، لتتخلص من جزء من الدين في ظروف مواتية من وجهة نظرها . الا أن القروض المؤبدة تمثل خطورة في نفس الوقت ، بالنظر الى أنها لا تلزم الدولة بالسداد في أجل معين ما قد يفرى ذلك الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها ، وتكون النتيجة أن تتراكم الديون على الدولة وتزداد أعباؤها مما قد يفضى في النهاية الى تنهول الاحوال المالية فيها ، (وهذا هو الامر المشاهد عملا وخاصة في الدول المتخلفة حيث تجهد الحكومات في أغلب الاحوال - ان لم يكن كلها - الاسباب العديدة للتلزح بعدم الوفاء في هذه الحالة) ، وذلك بخلاف القرض المؤقت حيث لا يتحقق الخطر السابق ، بالنظر الى أنه اذا فرض على الدولة ضرورة السداد ، يؤدي الى تخليصها من ديونها في آجال محددة مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة أخرى اذا طرأت الظروف التى تدعو الى ذلك ، وبالتقدر المطلوب .

ويمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث مدتها الى قروض قصيرة الاجل ، وقروض متوسطة الاجل ، وقروض طويلة الاجل .

فالقروض قصيرة الأجل ، ويطلق عليها اسم « القروض السائرة » Floating « debts, Dettes flottantes » فإياها تدفع في نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة . وإن قروض تصدرها الدولة لسد عجز نفدى مؤقت خلال السنة المالية ، حيث تسج هد العجز عن سبق الاتفاق على الأيراد من الناحية الرمية في مبرية متوارة ، الأمر الذى يتره معه الاقتراض حين تحصيل الإيرادات ، (وخاصة النأحة عن الضائت المباشرة) حتى يُغطى هذا الاتفاق في الميزانية ويعنى ذلك ، أن العجز المؤقت هذا ذو طبيعة موسمية طارئة وفى هذه الحالة تصدر الدولة ما يُعرف بأذون الخزانة العامة « Treasury bills; Bon du Trésor » أو لسد عجز مالى وهو زيادة حقيقية فى النفقات عن الإيرادات ترى الدولة تغطيتها عن طريق إصدار قرض لفترة قصيرة نظرا لعدم ملائمة الظروف السائدة فى السوق المالى لإصدار قرض متوسط أو طويل الأجل ، وفى هذه الحالة تصدر الدولة ما يسمى بأذون الخزانة غير العادية « Bons du trésor extraordinaire » وفى الحالتين المتقدمتين تقوم الدولة بتقديم هذه الأذون الى المؤسسات المالية او النقدية كالبنك المركزى ، او البنوك التجارية للحصول على قيمتها ، حيث تعمل هذه الأذون على زيادة كمية النقود المتداولة^(١٠) .

أما القروض متوسطة وطويلة الأجل ، فانه لا يوجد حد فاصل ودقيق يفرق بينهما من حيث المدى الزمنى لكل منهما ، وان كان يمكن القول بصفة عامة ان القروض المتوسطة تتراوح مدتها من سنة الى خمس سنوات ، وأن القروض الطويلة تسد فى نهاية فترة طويلة نسبيا (من خمس سنوات فأكثر) وهى عادة ما تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصادى (والتنمية الاقتصادية) ، أو تمويل نفقات المجهود الحربى ، أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطنى^(١١) . هنا ويطلق على النوعين الأخيرين من القروض ، اصطلاح الدين المثبت « Funded debt, Dette Consolidée ou inscrite » .

وبلاحظ على الانواع المتقدمة من القروض المؤقتة ، أن المجالس النيابية لا تعطى القروض قصيرة الأجل (أذونات الخزانة) ، ذات الأهمية التى تعطىها للقروض متوسطة وطويلة الأجل ، مما يستدعى ألا تلجأ الدولة الى إصدار أذونات خزانة الآ تحقيقا لاعتبارات جدية ، وإلا خرجت عن القواعد المالية السليمة وعرضت مركز الدولة المالى للارتباك بل والخطر .

(ج) - الطيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام (أهمية بيان هذه الطيعة فى المجالين الاقتصادى والقانونى) :

تتم دراسة القروض العامة مشكلتين هامتين ، هما تعهد الطيعة الاقتصادية والقانونية

للقرض العام اذ يتوقف على بيان هذه الطبيعة في شقيها الاقتصادى والقانونى ، تفهم الدور الذى يمكن أن يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومى ، هنا فضلا عن تحديد الاساس الذى يستند اليه أطراف الالتزام الائتماني (القرض في هذه الحالة) وهما الدائن (المقرض) ، والمدين (الدولة)^(١٢) .

(١) - الطيعة الاقتصادية للقرض العام (تطور الفكر المالى بالنسبة للسياسة الائتمانية العامة) :

أدى التطور الاقتصادى الى زيادة أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادى بشأها . فبينما إعتبرت في الفكر التقليدى (الكلاسيكى) أمرا غير مرحوب في احداثه وبالتالى لا بد من الحد منه ، نجد ان النظريات الحديثة في المالية العامة تقف موقفا مخالفا لهذا الفكر . وفيما يلى ، فإننا نعرض بإيجاز لموقف التقليديين والمحدثين من هذه المشكلة حتى يتضح لنا طبيعة الدور الذى يمكن أن تقوم به القروض في كل موقف منهما .

أولا - القروض في الفكر المالى التقليدى :

إنتم موقف الكتاب التقليديين من التجاء الدولة الى الاقتراض بطابع عنائى يرجع الى الايمان بمزايا الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادى الا في أضيق الحدود . ومع هذا الوضع فقد اشغل الفكر المالى التقليدى (ازاء ظاهرة التزايد المستمر و النفقات العامة واضطرار الدولة الى التوسع في القروض العامة ، أى الى الخروج عن مبدأ توازن الميزانية ، لمقابلة هذه الظاهرة) بتحديد الحالات التى يجب أن تلجأ فيها الدولة لضرائب ، وتلك التى يمكن أن تلجأ فيها الى القروض . وانتهى هذا الفكر الى ضرورة عدم التوسع في القروض والى أهمية تغطية النفقات العادية ، (وهى ما تعرف أيضا بالنفقات غير المنتجة او بالنفقات الاستهلاكية) بالضرائب ، على أن تُعطى النفقات غير العادية (الاستثنائية) وهى ما تعرف أيضا بالنفقات المنتجة بالقروض^(١٣) . ويبرر الفكر التقليدى موقفه السابق بالنظر الى ما يرتبه القرض العام من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومى ، في مقدمتها الانتقاص من الاموال المعدة للاستثمار الخاص ، ولهذا فقد نصح التقليديون بوجود تسديد الديون العامة وعلى رأسها القروض^(١٤) . وقد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على مجموعة من الافتراضات أهمها ، ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم انتاجية الانفاق الحكومى ، وأن العمالة كاملة . ولهذا فقد قرر آدم سميث « Adam Smith » ان اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رؤوس الاموال المتاحة للأفراد وأن الدولة بقيامها بالاستثمار العام لا تكمل الاستثمار الخاص ، ولكنها تنافسه . كما ذهب ديفيد ريكاردو « David Ricardo » الى ان اتفاق الدولة يكون على

حساب الاستثمار الخاص المنتج ولذلك فقد كان من رأيه أن على الدولة إذا اضطرت إلى اتفاق غير عادي أن تدبر ما ينجم من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقريب من الرأيين المتقاربين ما ارتآه جان باتيست ساي « J. P. Say » من أن الدولة تنفق ما تقترضه في أغراض استهلاكية ، سيما ينفق الأفراد ما يقترضونه في أعمال منتجة . وعند جون ستوارت ميل « J. S. Mill » يصبح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدحرات الإضافية (أو كان ذلك بسبب إيجاد المدحرات) أو إذا تعرضت المدحرات للخروج من الدولة^(١٦) . وتسمى الآراء السابقة وغيرها (دون الدخول في تفاصيل تقييمها) أن الفكر المالى التقليدى إذ يحرص على مبدأ توازن الميزانية فإنه يرفض الالتجاء إلى القروض العامة لتغطية النفقات العادية ويقصرها فحسب على النفقات المنتجة وحدها^(١٧) .

ولعل مما يزيد في وضوح الفكر المالى التقليدى ، أن نتذكر هنا أن هذا الفكر كان انعكاسا طبيعيا لأمرين هامين هما : النظرية الاقتصادية التقليدية التى تؤمن بتلقائية توازن التشغيل الكامل ، ومساوية توسع الدول الحديثة في القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادى الذى شهدته هذه الدول (وخاصة دول أوروبا الغربية) .

لانيا - القروض العامة في الفكر المالى الحديث (وعلى الأخص النظرية الكينزية)

ومع اكتمال الجهاز الانتاجى في الدول الغربية المتقدمة ، وانتشار الارمات الاقتصادية فيها وما تسببه من بطالة ، فقد الفكر التقليدى أساسه الاقتصادى ، واستلزم بالتالى ظهور فكر جديد قوامه ضرورة تدخل الدولة في مثل هذه الحالات وقد تجل هذا الفكر فيما يعرف بالنظرية الكينزية^(١٨) (نسبة إلى اللورد كينز ومن تأثروا بأرائه) لتواجه النموذج الاقتصادى الجديد ، الذى يتمثل في وجود جهاز انتاجى متقدم ومتعطل أى الذى يشكو من نقص الطلب الفعلى عن المستوى اللازم لتشغيل هذا الجهاز^(١٩) .

ومع هذا الوضع خلصت هذه النظرية إلى ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعلى Effectif demand (الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار) إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل . وهكذا تكون النظرية الكينزية قد بررت تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية . ومع عدم كفاية السياسة النقدية والسياسة الضريبية في ذلك الوقت فقد وجدت هذه النظرية في التوسع في الانفاق العام ، ومن ثم الخروج على مبدأ توازن الميزانية ، عاملا من عوامل اقامة التوازن الاقتصادى ، فتبنت بذلك الطريق امام الاخذ بمبدأ عجز الميزانية ، أى أمام الالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة سواء أكانت استثمارية أم استهلاكية . وهنا ننبه إلى أن النظرية الكينزية - وهى نتجت من البلا

سقدمة التي تمتلك جهازا اتاحيا متقدما ومتعتلا نموذجيا لدراستها تعتبر وبالقياس الى هدف ، النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستهلاكية من طبيعة متكاملة ، ذلك انهما يلزمان معا لضمان الطلب الفعلي الكافي لتحقيق التشغيل الكامل . ومعنى ذلك ان النظرية الكبيرة تعتبر الزيادة في النفقات الاستهلاكية بقصد التوسع و النفقات الانتاجية ، علاحا لحالة الكساد الاقتصادي في البلاد المتقدمة . وبذلك سقطت التفرقة التي أقامها الفكر التقليدي في مجال تغطية النفقات العادية وذلك بغرض رفع الطلب الفعلي . وبالإضافة الى ذلك فان القروض العامة يمكنها حيث تقل فرص الاستثمار الخاصة وتفيض المدرجات عن حاجة السوق أن تعجز هذه المدرجات المعطلة فرصة للتوظيف ، وهو ما يعتبر ضروريا لاستمرار النمو الاقتصادي ، ولتفادي وقوع الازمة الاقتصادية^(١٩) . وبالإضافة الى استخدام القروض في محاربة الكساد الاقتصادي فان الدولة يمكنها أيضا أن تستخدمها و مكافحة التضخم Inflation وذلك بامتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق ، رغبة في ضغط الطلب الفعلي الى المستوى الذي يكفي بالكاد لضمان التشغيل الكامل ، والذي يمع قيام التضخم ، على أن تقوم الدولة برد هذه المبالغ المقرضة بعد أن تتمكن من القضاء على الموجة التضخمية^(٢٠) .

ومن جماع ما تقدم فيه يمكننا أن نخلص الى أن النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية ، وذلك بغرض تحقيق توازن التشغيل الكامل و اتجاهين مختلفين : فهي تستخدم هذه القروض لمهارة الدالة في اتجاه دعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلي ، كما أنها تستخدمها لمهارة التضخم في اتجاه حفظ هذه القوة الشرائية وحفض الطلب الفعلي . وبالإضافة الى ما تقدم فان القروض العامة تلعب دورا هاما ، وعلى الاخص القروض الاجنبية الخارجية ، في تمويل عملية التنمية الاقتصادية خاصة في الدول المتخلفة حيث يبرر الالتجاء الى هذه القروض بأمرين ، الاول يتمثل في انخفاض نسبة الاموال المدخرة والتي لا تتجاوز عادة ٥٪ في الدول المشتر بها بينما تصل في كثير من الدول المتقدمة الى حوال ٣٠٪ ، والثاني احتياج الدول المتخلفة الى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج وهو الامر الذي يجعلها في حاجة الى عملات أجنبية هنا في الوقت الذي تعاني فيه هذه الدول عادة من عجز في موازين مدفوعاتها وهي في مرحلة التنمية الاقتصادية^(٢١) .

(٢) - الطيمة القانونية للقروض العام (المظاهر القانونية للعلاقات الائتمانية الناشئة عن عملية الاقتراض) :

يتم القرض العام بتبادل ارادة طرفية ، شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية

والمقرضون (الافراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية) من ناحية أخرى ، حيث ينتج عن هذا العقد (وعلى الاخص عندما يكون القرض اختياريا وهو الاصل كما قدما) التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم المقرض بدفع الفوائد ونسوية أصل الدين لدى حلول موعد سداده .

والقروض بهذا المعنى لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، أما قبل ذلك فقد كان الامراء والملوك اذا احتاجوا للنقود لجأوا الى الاقتراض من المالىين على أساس الثقة الشخصية بهم ، وكانوا غالبا ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة يسدد من حصيلتها الدين وفوائده . أما في الوقت الحاضر فإن القروض الحديثة تتميز ببعض الصفات الاساسية أهمها ، أولا - أن القرض أصبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها ، وثانيا - أن الدولة لم تعد تقدم ضمانا أو رهنا لما تقترض بل ان الذى يضمن سداد الديون العامة وفوائدها هو كل مواردها ، وثالثا - أن هذه القروض أصبحت تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ويمكنهم التصرف فيها الى غيرهم .

وقد نثر الخلاف في الفقه المالى حول تكييف طبيعة هذا العقد ولكن الرأى الراجح يعتبره عقدا من عقود « القانون العام » Droit public يخضع لكافة القواعد والاحكام التى تسرى على تلك العقود^(٢٢) . فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقا للدائنين (المقرض) والتزامات على المدين (المقرض) لا يجوز المساس بها في الظروف العادية .

وتتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثل الشعب على اصدار القروض العامة^(٢٣) ، حيث تم موافقة المجالس النيابية على هذا الاصدار بقانون ، وهو قانون اجرائى من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع ، أى أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة . والقانون الذى يصدر بالقرض شأنه في ذلك شأن القانون الذى يصدر برهط الميزانية . فهو لا يتضمن قواعدآمرة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى ، وإنما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومة) باصدار قرض علم بمبلغ معين وطبقا لشروط ومزايا معينة . أما ما يتعلق بالشروط والأوضاع القانونية الأخرى للقرض ، كطريقة الاصدار ذاتها وسعر الفائدة ، الى غير ذلك من التفصيلات فأمرها متروك للحكومة تقررهما على النحو الذى تراه ملائما .

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار اليها الى أساس سياسية ، اقتصادية أهمها

أ - ضرورة موافقة المجالس النيابية على الإيرادات العامة التى تحصل عليها الدولة وكيفية

اعتناقها لها . ويعتبر حق هذه المجالس في اعتقاد القروض نتيجة منطقية لحقها في فرض الضرائب ؛ لأنه إذ . جيز للسلطة التنفيذية الالتجاء الى الافتراض دون موافقتها ، لعمدت ان ذلك في كل حاله يرقض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة . هذا فضلا عن ان المناقشة النيابية للمفقات المعطاة عن طريق الافتراض تؤدي الى الحد من الاسراف الحكومي .

ب - تمسء مناقشة القرض العام الفرصة للسلطة التشريعية والرأى العام لمعرفة مبررات القرض ونواحي إنفاقه المختلفة مما يبريد من ثقة أصحاب الاموال في الائتياز العام من ناحية وما يمكن من الاعلان عن القرض وبمساعد على نجاحه من ناحية أخرى .

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء في تفسيرهم لمدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها . فقد اعتبره البعض عملا تشريعا ينظمه قانون وبلغه قانون آخر ، واعتبره آخرون عملا من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أى التزام قانونى يجبرها على الوفاء بالتزاماتها ، بل يقع عليها التزام أدنى فقط في هذا المجال^(٢٤) . ولكن هذه الآراء متقدمة واعتناقها يؤدي الى زعزعة الثقة في الدول واهتار ائتمائها فضلا عن تضييع حقوق الأفراد التي شرعت القوانين الوضعية لحمايتها . فالقرض هو عقد في جوهره يتم بتقابل الأيجاب . من وزهر الخزانة والقبول من جانب المكتب ، الامر الذى يوجب على الدولة احترام التزاماتها ، وما القانون الآ شرط لإجارة اصدار القرض ، وبالتالي فانه في الدول الديمقراطية يجب أن تخضع الدولة والأفراد لسيادة القانون حتى تزداد الثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المقرضون على الاكتتاب فيها وصولا الى تحقيق الاهداف المنشودة من اصدارها .

المبحث الثاني

الجوانب الاساسية في التنظيم الفنى للقروض العامة^(٢٥)

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

(أ) - عملية اصدار القروض العامة (شروط القرض العام وطرق اصداره) :

يقصد بعملية القروض العامة « Issue - émission » تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين فيه نظير تمهدها بردها

ودفع فوائدها طبقا لشروط عقد القرض . وقد رأينا من قبل ، بمناسبة بحث الطبيعة القانونية للقرض العلم ، أن اصدار القروض العامة يتطلب نظرا لمخاطورتها وأهميتها صدور قانون يحمل موافقة السلطة التشريعية عليها ، وأن ذلك قد أصبح في عداد المبادئ الدستورية المستقرة في دساتير معظم دول العالم . لذلك فاننا نقتصر هنا على بيان الشروط المطلوبة في اصدار القرض العلم ، والطرق المختلفة في اصداره .

(١) - شروط القرض العلم :

يقصد بهذه الشروط مجموعة من الاوضاع التي تحيط باصدار القرض العلم ، وتتصل ببعض قيمته (أى المبلغ المكتتب به) وشكل سنوات اصداره والسر الذي تصدر به ، والفائدة المقررة بشأنها ، وأخيرا المرابا والضمانات المعتمدة التي يتمتع بها المكتتبون في القرض .

اولا - مبلغ القرض العلم (قيمته) :

يمكن أن يصغر القرض العلم بقيمة محددة (مبلغ معين) ، كما يمكن أن يكون القرض عند اصداره غير محدد القيمة .

ويكون القرض محدد القيمة اذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدما واصدار السنوات في حدود هذا المبلغ فحسب ، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وبفرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تجاوز هذه القيمة ، فإن الدولة تضع من القواعد ما يؤدي الى تخفيضها . كأن تقرر تخفيض القيمة الشكلية طبقا لطريقة حسابية واحدة تسرى على كافة الافراد المكتتبين في سنوات القرض ، مهما كان المبلغ الذي طلب الفرد الاكتتاب به ، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبلغ الى مراعاة صفات المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم حدا معيناً ، فلا تخفض منها شيئا وانما تجري عملية التخفيض بالنسبة الى الاكتتاب الزائدة عن هذا الحد^(٢٦) .

وقد لا تحدد الدولة قيمة القرض ، وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها . ويحدث ذلك في حالة ما اذا كانت الدولة في حاجة الى أموال كثيرة ه لو اذا عسفت الأخطى مبلغ القرض اذا هي حثته فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، هل مثل هذه الاحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها اذا قدمت في المدة المعنية . ويحدث ذلك في بعض الاحوال في أوقات الحروب والازمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة ، بل ويلاحظ ذلك أيضا في الدول ذات النظم المالية المتخلفة والضعيفة حيث لا يتوافر للافراد الثقة في ماليتها العامة وقدره مواردها المالية (وهي انعكاس لمواردها الانتاجية) على الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده .

تتخذ القروض العامة في المعتاد شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها في عملية الاكتتاب العام^(٢٧) ، وقد تكون هذه السندات ، اسمية أو لحاملها أو مختلطة^(٢٨) . وتكون السندات اسمية Titre nominatifs اذا اشتملت على اسم مالكها ، حيث تقوم الدولة في هذا النوع من السندات بوضع سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكتتبين في القرض العام وتحتفظ به في وزارة الخزانة (أو المالية) ، ولا تنقل ملكية هذه السندات الا اذا تم تغير البيانات الواردة بالسجل ، كما أن فائدة السند لا تؤدي الا لمن تكون الملكية مقيدة على اسمه . وتؤدي هذه السندات الى حماية أصحابها ضد مخاطر السرقة أو الضياع ، وان كان تداولها لا يتم بنفس القدر من المرونة كما هو الحال بالنسبة للسندات لحاملها . أما السندات لحاملها « Titre au porteur » ، فانها لا تحتوي على اسم المالك لها ، وبالتالي فانها لا تكون مقيدة على النحو السابق ذكره بالنسبة للسندات الاسمية ، ومن هنا فان ملكيتها (هي وكوبوناتها أو قسائمها) تنتقل بالتسليم باليد (تطبيقا للقاعدة القانونية المعروفة ، الحيازة في المنقول سند الحائز) ، ولهذا فان حائز السند او حامله هو صاحبه . وبالنسبة للسندات المختلطة « Titres mixtes » فانها تأخذ شكلا وسطا بين السندات الاسمية والسندات لحاملها . فهي تكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به ويتم قيد اسماء المكتتبين في سجل خاص ، ولا تنتقل ملكيتها الا بتغير البيانات الثابتة بهذا السجل . ومن جهة أخرى ، فانها تكون بمثابة السندات لحاملها فيما يتعلق بتحصل الفوائد ، اذ يفرق بها قسائم أو « كوبونات » يتصل كل منها بالفائدة التي تدفع في تاريخ معين ، ويتم دفع الفائدة لمن يتقدم بالقسمة أو الكوبون دون تطلب اجراءات التثبيت من الشخصية^(٢٩) .

ثالثا - سعر الاصدار والفائدة المقررة للقروض :

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

فاذا كانت قيمة السند الاسمية مائة جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة ، قبل ان القرض أصدر بسعر التكافؤ « Au-pair » أما اذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيا مثلا ، قيل أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ « Au-dessous du pair » أى أن المكتتب يدفع ثمانين جنيا من الناحية الفعلية عند الاكتتاب ، وعند تسديد دين القرض يتسلم مبلغ مائة جنيه . ويطلق على الفرق وهو عشرون جنيا ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والعرض منها حفز الافراد على الاكتتاب في القرض .

ويُفضل الاصدار بسعر التكافؤ اذا كانت الاموال المتطلب الاكتتاب فيها عن طريق القرض متوفرة في الاسواق المالية ، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان

كثيرا ، أما في الاحوال التي يخشى فيها قلة الاقبال على الاكتتاب فيمكن اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لاعراء الجمهور على الاكتتاب فيه^(٢٠) .

هذا عن سعر الاصدار ، أما عن سعر الفائدة ، فان الدولة غالبا ما تراعى في تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها ، حالة الاسواق المالية (السوق الداخلي والاسواق الاحسية في حالة القروض الخارجية) ومركز الثبات الدولية ، وحجم مبلغ القرض المطلوب ، ومدته ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين ، (بمعدل قسط لكل ستة أشهر) حتى لا يُضار صغار المقرضين (المكتسبين في كمية قليلة من السنوات) اذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالى للقرض ، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة) ، اذا قصرت هذه المدة عن ذلك . هذا وتجدر الاشارة هنا ، الى أنه في حالة اصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ ، فان سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجارى للفائدة في السوق ، وهذا الاسلوب يعتبر ضارا بالدولة لانه يجعلها مدينة بأكثر مما قبضته فعلا ، ولكن المكتسبين يستفيدون منها . ولهذا فانه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذرة في الاحوال التي تلجأ فيها الى الأخذ بهذا الاسلوب .

رابعا - المزايا والضمانات المقررة للمكتسبين في القرض :

كثيرا ما تقوم الدولة في سبيل ترغيب الافراد في عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره الى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التي تحفزهم على الاقراض من ناحية ، والاطمئنان على الاوضاع المحيطة به من ناحية أخرى . ومن أهم ما يذكر من مزايا وضمانات في هذا الشأن : مكافأة السداد « Prime de remboursement » التي تنقرر كمبلغ يضاف الى القيمة الاسمية أو الرسمية للسندات المكتتب فيها مكافأة لاصحابها عند الوفاء بقيمتها الهم ، وجوائز اليانصيب « Lot » التي تعطى (بطرق مختلفة لاجراء القرعة) لبعض اصحاب السندات^(٢١) ، أو بتقرير اعفاء السندات وفوائدها في بعض الاحوال من الضرائب - وان كان يجب على هذه الميزة انها تضيع على الخزانة العامة بعض الالوجه الهامة من ايرادها العام السيلدى ، فضلا عن أنها ترتب خروجها على قاعدة العدالة أو المساواة أمام الضرائب - ، أو في قبولها في سداد بعض الضرائب ، أو بأن تشترط مضي مدة معينة على حيازة السند قبل امكان استخدامه في سداد الضريبة . وتقرير هذه الميزة الاخيرة لسندات القرض العام يطلع عليها درجة عالية من السهولة ، اذ ان الدائن (المقرض) في مقدوره أن يحترها بمثابة نقود يمكنه التصرف فيها ، أو استخدامها عند

لحاجة في ضوء هـ الوضع الذي يفضي على السندات أهمية كبرى . كذلك فقد تكفل الدولة لسندات القرض العام مزايها وضمانات أخرى تقرها بناء على مصوص قانونية ، كعده الفائلة للبحر سندا للديون التي تكور على المكتب ، وعدم قابلية القرض العام مسفوف بالتقادم ، والاحتفاظ لاصحاب السندات بحق استخدامها عند الاكتاب في فروص حد اثة ذات مزايها أكبر .

الآ أن أهم المزاي والضمانات التي يمكن أن تقدمها الدولة للمقرضين (وهو الامر الذي يثير كثيرا من المشكلات الفنية في العصر الحديث) يتعلق بتأمين هؤلاء المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود ، اذ ان كثيرا ما يحجم الافراد عن اقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة وهو ما يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية لرؤوس الاموال التي يقرضونها للدولة ، ذلك ان الارتفاع المستمر في مستوى الاسعار ، (وبسبب التضخم) ، يؤدي الى تعرض المكتتبين في القرض لخطر الاحساس بأنهم لا يحصلون عند رد قيمته لهم على نفس القيمة الخاصة بالمبالغ المقرضة وقت اقراضها . وتستطيع الدولة تلافيا لهذا الخطر ، (وهي بسبيل القضاء على ظاهرة حرج الافراد في الاقدام بارتياح على الاكتاب في القروض التي تصدرها) ، أن تلجأ الى أحد طريقتين :

الاول ، ويمثل في تقرير سعر فائدة مرتفع جنا يعوض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقرضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية عند الاقراض ، ولكن يعيب هذه الطريقة انها تؤدي الى عبء مال ضخم يقع على الخزنة العامة للدولة ، وهي بسند خدمة الدين العام ، فضلا عن كونها تتضمن اعترافا من جانب الدولة بأن نقدها سينخفض مرة أخرى خلال مدة القرض ، وهذا ما يقلل الثقة في أوضاعها المالية والاقتصادية ، ولهذا فان هذا الاسلوب يعد طريقا غير مرغوب الاخذ به في التطبيق وهو الامر الحادث عملا .

والثاني ، ويتضح فيما تقوم به الدولة من المحافظة على رأس المال المقرض عن طريق ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني ، حيث ترتفع قيمة الاخر بارتفاع المستوى العام للاسعار وبالتالي تكون هذه القيمة تابعة للتقلبات النقدية^(٣٧) . ويمكن للدولة أن تختار هنا المال العيني من بين بعض الانواع التي تستطيع أداء دورها في تأمين المقرضين في هذه الحالة ، وعلى الاخص ربط القرض بالذهب ، او بالعملات الاجنبية ، او بالارقام القياسية للاسعار .

ففي فرض ربط القرض بالذهب « Emprunt à clause - Or » فان الدولة تقوم برصد المنع الاصل المقرض بقيمة الذهب من عملات أو سناك فتلتزم برده على أساس منتهه بالسبب للذهب عند سداد القرض . ومثال ذلك ما لجنت رايه دولة الماسا عام

١٩٢٣ خلال أزمة المارك الألماني حيث أصدرت قروصا ذات قيمة ثابتة نرد بالمارك الذهبى أو الورق طبقا لقيمتها الذهبية عند إصدارها . وعادة تتضمن شروط ربط القرض بالذهب أن يكون ذلك قاصرا على اتجاه الذهب الى الصعود دون انه الى الهبوط . وعلى ذلك فانه عند انخفاض قيمة الذهب الذى يربط به القرض ، فان الوفاء بقيمة المبالغ المقرضة يتم على أساس القيمة الاسمية لسندات القرض ليس أكثر

وفي الحالة التى يربط فيها القرض بالعملات الاجنبية (أى سعر الصرف) « *Emprunt à garantie de change* » فان ذلك يتم عندما تختار الدولة احدى العملات الاجنبية الثابتة نسبيا تربط بها سداد القرض فترده على أساس قيمة هذه العملة عند السداد تحببا لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من انخفاض . (وحتى يتحقق الهدف الوارد هنا القرض ، فانه من الطبيعى أن تتطلب ثقة الافراد في العملات الاجنبية المختارة بدرجة أكبر من ثقتهم في عملتهم الوطنية) . وربما تعود الى المفرضين في هذه الحالة مبالغ القرض بقيمة أكبر اذا ما كانت العملة الاجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض الى وقت سداها (٣٣) .

أما عندما يربط القرض بالارقام القياسية للاسعار « *Emprunt Indexé* » فان الدولة تختار ربط قيمة القرض في هذه الحالة بأسعار بعض السلع المعينة التى تدخل في تكوين الارقام القياسية للاسعار ، فترد هذه القيمة الى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض العام . ويطلق علماء المالية العامة الفرنسيون على هذه الطريقة نظام السلم المتحرك « *Système de l'indexation des Emprunts, ou échelle mobile* » وهى الطريقة التى استخدمتها في فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة الى قروضها (٣٤) .

غير ان هذه الطريقة لا تسلم من النقد في الكتابات المالية ، ولهذا فقد وجدت في الفكر الاقتصادى بعض الاتجاهات التى تلجأ في ربط قيمة القرض بتغيرات الناتج القومى ، وهو ما يعتبر ضمانا للثبات أو الاستقرار النقدي ، اذا ما قورن بوسيلة ربط القرض بالمستوى العام للاسعار (الأثمان) .

وتختار الدولة الاسلوب الحالى تحببا للحرص والصعوبات التى تحيط بربط القرض بالذهب او بالعملات الاجنبية ، حيث يتضمن ذلك اعترافا صريحا من جانب الدولة بعدم الثقة في عملتها الوطنية ، وبالنظر الى احتمالات تغير قيمة الذهب او العملات الاجنبية في اتجاه الصعود وهو ما يؤدى الى عواقب مالية وخيمة .

وهكذا فا اختيار المستوى العام للاسعار يعد من افضل الوسائل لربط القرض به نظرا لكونه معيارا واقعا يحيط باتجاه مستوى الأثمان خلال مدة القرض ، فاذا انحفت هذه

الاسعار الى الارتفاع فان الدولة ترد القرض على أساس مدى التغير الذى طرأ على أسعار السلع التى ،، حتى فى لا اعتبار عند قياس اتجاه الائتمان بصفة عامة .

(٢) طرق اصدار القرض العلم :

من الممكن ان تلجأ الدولة الى عدة وسائل او طرق لاصدار قروضها العامة وذلك بحسب الظروف والاحوال التى نواجهها . ومن أهم الطرق التى تستعين بها الدولة فى هذا المجال ، الاكتتاب العام ، والاكتتاب المصروف (البيع للبنوك) والاكتتاب بالزيادة ، والاصدار فى البورصة .

وفيما يلى فاننا نفراد كل طريقة من هذه الطرق بكلمة على النحو التالى :

اولا - الاكتتاب العام المباشر : « La Souscription Publique »

تتولى الدولة فى هذه الطريقة نفسها طرح سندات القرض العلم للاكتتاب فيها مباشرة الى من يريد ذلك من الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين محددة بدء ميعاد الاكتتاب ونهايته ، وشروط القرض والمزايا التى تمنح للمكتتبين فيه . ويتوجه من يرغب الاكتتاب فى القرض الى الادارات المختصة لذلك سواء فى البنوك المركزية او التجارية^(٣٥) ، وان كانت البنوك المؤممة هى التى تتولى عادة هذه العملية) ، او لوزارة الخزانة او المالية ومكاتب البريد . وتتميز هذه الطريقة ، والتى تعد اكثر طرق الاصدار ذبوعا فى الوقت الحاضر ، بأنها توفر على الدولة المبالغ التى تحصل عليها البنوك فى حالة اصدار القرض عن طريق البيع للبنوك ، كما تمتاز بتمكن الدولة من ان تسبغ رقابتها الفعالة وسيطرتها الكاملة على عمليات الاصدار ، وقد يكون هذا ضروريا لمنع عمليات المضاربة على سندات القرض ، (فى حالة زيادة المبالغ المطلوب للاكتتاب بها عن قيمة القرض) ، وذلك بتخفيض المبالغ التى يطلب كبار الممولين للاكتتاب بها مع عدم المساس بطلبات صغار المدخرين من المقرضين . ويتطلب الالتجاء الى الطريقة الحالية ان تتوافر للافراد الثقة الكافية فى اقتصاديات الدولة وماليتها . ولذلك فان مما يحميها ان يتحقق خطر عدم تغطية القرض بأكمله مما قد ينال من الثقة فى مالية الدولة الى حد بالغ ، ومن ناحية أخرى فان الدولة قد لا تكون على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالى والنقدى ، بنصر القدر المتحقق للبنوك والمؤسسات المالية الاخرى ، وبالتالي فان هذه الاخيرة قد تكون أقدر منها فى عملية طرح السندات للاكتتاب وتبيئة الافراد لقبول الاكتتاب فيها دون معوقات .

يتم اصدار القرص في هذه الحالة بأن تنازل الدولة لبنك أو مجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية عن كل سنوات القرص مقابل مبلغ معين وتترك للبنوك الحرية في اعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، او في سوق الاوراق المالية بالسعر الذى تريده البنوك وتشبه هذه الطريقة (الى حد كبير مع مراعاة تغير طبيعة العصر) طريقة الالتزام التى كانت مستخدمة فيما مضى في جباية الضرائب وخاصة في القرن التاسع عشر حين يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة في منطقة معينة مقدما كل سنة ، على ان يقوم هو بتحصيلها من الممولين وعلى ان تساعد السلطات الادارية في التحصيل . وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على المبلغ الذى تريده اقتراضه ، الا انه يعيبها ان الدولة تنازل عن السندات بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح وهو بطبيعة الحال يفوق كثيرا ما تحصل عليه حينما تستعين بها الدولة في طريقة الاكتاب العام ، اذ في حالة الاكتاب العام على ما لوضحنا ، تقتصر الفائدة التى تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة ، اما في حالة بيع السندات للبنوك ، فانه يترتب عليها حرمان الدولة من جزء يمثل في الفرق بين المبلغ الاسمى للقرض وهو ما تصبح الدولة ملتزمة به للافراد مالكي السندات واصحاب الحق فيها (فضلا عن التزامها بدفع فوائد على هذا الاساس) والمبلغ الذى تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها . وتلجأ الدولة الى هذه الطريقة اذا خشيت عدم تغطية القرض في الحالة السابقة . وبصفة عامة ، فان لجوء الدولة الى بيع سندات قروضها يعتبر امرا غير واسع الانتشار في الوقت الحاضر^(٣٧) .

ثالثا - الاكتاب بالمزاينة :

وتتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الدولة للمزاينة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك أو المؤسسات المالية ، أو عليهم جميعا بعد أن تحدد سعرا أدنى للقرض . في هذه الحالة ، قد تقبل الدولة الاكتاب في سندات القرض بسعر دون التعادل ، (أى أقل من سعر التعادل) ، وهو المبلغ الاسمى الذى يصدر به السند والذى تتعهد الدولة برده ، كما انه تحسب الفائدة على أساسه ، على أن تعطى أولوية الموافقة على طلبات الاكتاب لمن يقبل شراء سندات القرض بأكثر الاسعار قرنا من هذا السعر . ومثال ذلك أن تكون قيمة السند الاسمية ، أى سعر التعادل مائة جنيه ، وتعلن الحكومة قبولها للاكتاب في القرض بسعر ٩٥ عنها للسند كحد أدنى ، وهو سعر دون سعر التعادل . فلذا حدث أن زادت المبالغ المطلوب الاكتاب بها عن مبلغ القرض ، فانها توافق على طلبات الاكتاب المتضمنة أعلى الاسعار بلولوية عن غيرها وذلك حتى تم تغطية مبلغ القرض بأكمله^(٣٧) .

رابعاً - الاصدار في البورصة :

في هذه الطريقة تقوم الدولة بعملية اصدار القرض العام على عرار ما تفعله المشروعات الخاصة . فتمرض سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية (البورصة) « La vente en Bourse » وبيعها حسب السعر الذي تراه في صالحها كل يوم . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من مناعة التقلبات و أسعار البورصة وابتهاز العروة لبيع السندات في أسب الأوقات . ومع هذا فانه يبيعها بأها محدودة المدى ، ذلك أن الدولة لا تستطيع أن تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد والا أدى هذا الى انخفاض و أسعارها^(١٣٨) . والواقع أن الطريقة الراهنة لا يمكن استخدامها الا اذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدودا وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة اليه .

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

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

ويتم انقضاء القروض في الظروف العادية عن طريق أسلوبين أساسيين ، الاول ، بالتخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلية بالوفاء به لاصحابه ، (وهذه هي الصورة الطبيعية لانتهاء العبء المالي للقرض) ، الثاني ، أو باستهلاك هذا الدين والذي لا يعلو أن يكون صورة من صور الوفاء الجزئي به . وفيما يلي فاننا نعرض على التوالي في ايجاز للوفاء بالقروض ، وبشيء من التفصيل بالنسبة لموضوع استهلاكها .

(١) - الوفاء بالقرض العام :

Repayment or Redemption, Remboursement

يعتبر الوفاء هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين العام (المتمثل في القروض) ، ويقصد به تسديده دفعة واحدة برد القيمة الاسمية للسندات الى أصحابها . وغالبا ما يقتصر الوفاء هذا المعنى على القروض التي يمكن التخلص من عبئها المالي من موارد الدولة العادية ، وهي القروض قصيرة الاجل ، (وعلى الاخص اذا كانت لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تجلوز عام أو عامين) . أما في القروض الضخمة ، والقروض طويلة ومتوسطة الاجل ، فان الدولة لا تلجأ الى الوفاء بها دفعة واحدة بل الى استهلاكها على عدة سنوات كما سنرى الآن .

ويعرق فقهاء المالية العامة في شأن الوفاء بالقروض ، بين القرض المستديم أو المؤبد ، والقرض لاجل .

ففي حالة القرض المؤبد ، حيث لا تحدد الدولة ميعادا لانقضائه ، فانها تستطيع الوفاء به متى أرادت ، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك ، لأن شرط عدم انقضاء الدين في هذه الحالة هو لصالح الدولة ، وليس لصالح الدائنين فلها أن تنازل عنه متى وجدت ذلك في مصلحتها . على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملا بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظرا لضخامتها .

أما في حالة القرض لاجل ، فالاصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه طبقا للاوضاع المقررة في عقد القرض ، غير أن الفقهاء في فرنسا يختلفون فيما اذا كان يجوز للدولة أن تنفي به قبل حلول ميعاده . فالبعض لا يميزه (وهم يطبقون في ذلك أحكام المادة ١١٨٧ من القانون المدني الفرنسي) ، لأن الاجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا ولا مناص في هذه الحالة اذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، (أو بتغيير طريقته) من أن تنص على ذلك في شروط القرض ذاته . ويذهب البعض الآخر الى عكس ذلك ، فيقول ان للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هؤلاء من يعتمد في ذلك على قواعد القانون المدني ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيرا ملائما لصالح الدولة ، ومنهم من يرى ان القرض العام وان كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائنها غير أنه لا يخرج في جوهره عن كونه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الاداة الحكومية ، ولهذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالي فان للدولة ان توفى به قبل ميعاده دون حاجة الى النص على ذلك في شروط القرض . أما في مصر فليس هناك ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله خاصة بعد صدور القانون المدني الجديد (أى بعد ١٥ أكتوبر ١٩٤٩) وذلك بالاستناد الى نص المادة ٥٤٤ ، اذ يكون من حق الدولة اعمالا للنص المتقدم أن تعلن حامل السندات برغبتها وبعد انقضاء ستة أشهر على اصدارها ، في رد قيمة القروض قبل حلول ميعاده . أما قبل العمل به فقد كان الامر محلا لمثل الخلاف الموجود في فرنسا ، اذ لم يكن في القانون المدني المصري القديم نص مماثل للمادة المشار اليها .

(٢) - استهلاك القرض العلم : « Amortissement »

يقصد باستهلاك القرض العلم سعي الدولة لتحرر منه نهائيا عن طريق سداده برد قيمته الى حاملها على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط اصدار القرض . ويترتب على البدء في عملية الاستهلاك هذه ، ليس فقط تناقص المبالغ التي تلتزم الدولة

بردها وفاء لقيمة القرض ، بل أيضا تناقص مبالغ الفائدة المقررة بالنسبة اليه تناقصا يتناسب مع نسبة السدات المستهلكة من القرض^(١٠٠) . وبتم استهلاك القرض (أو القروض) تدريجيا وحلال فترة معينة بواسطة مجموعة من الاساليب تستطيع الدولة أن تستخدمها لتحقيق هذه المهمة . الا أن استهلاك القرض العام يتطلب توافر الاموال او الموارد اللازمة له حتى تستطيع الدولة دفع قيمة السدات لأصحابها ، حيث تختلف الطرق التي يمكن اتاعها لتدبير الموارد السابقة باحتلاف الدول وباحتلاف الظروف التي تمر بها كل دولة . وهما يلي فاننا نعرض على التوالي ، لاساليب وطرق الاستهلاك المختلفة ، وكيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام .

أولا - طرق واساليب استهلاك القرض العام :

يمكن للدولة من الناحية الفنية استهلاك القرض العام بالمفهوم سابق الاشارة اليه عن طريق الاستعانة بمجموعة من الطرق والاساليب الفنية ، يعتبر من أكثرها شهرة و هذا المجال ، الاستهلاك على أقساط سنوية ، والاستهلاك بطريقة القرعة ، والاستهلاك عن طريق شراء السدات في سوق الاوراق المالية (البورصة) .

ففي أسلوب الاستهلاك على أقساط سنوية محددة : Amortissement par Annuité terminable ، والذي يعتبر من أكثر الاساليب الفنية استخداما في استهلاك القروض ، تدفع الدولة سنويا لحملة السندات جزءا من قيمتها الاصلية بالإضافة الى الفائدة المستحقة لها ، وذلك حتى يتم استهلاك سندات القرض بعد فترة من الزمن . ويعيب أسلوب الاستهلاك على النحو المتقدم أنه يجزىء في عملية دفع السدات لأصحاب الحق فيها ، وقد تكون قيمة الاقساط السنوية من الضالة بحيث لا تحقق ميزة للدائنين أو أصحاب رؤوس الاموال الذين يفضلون عادة ، اما بقاؤهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية ، أو يستردون ديونهم كاملة للاستفادة بها في الوجه الذي يريدون . ولذلك فان الدولة لا تلجأ عادة الى استهلاك قروضها عن هذا الطريق ، الا بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية العامة او شركات التأمين حيث لا تضار هذه المؤسسات والشركات من استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية في خلال مدة محددة .

وفي حالة استعانة الدولة بأسلوب الاستهلاك بطريقة القرعة : « Par tirage au sor » فان ذلك لا يتم الا عند حلول أجل استهلاك الدين باخراج نسبة معينة من السدات كل عام في عملية « قرعة » ودفع قيمة السدات التي تخرج في عملية السحب بالقرعة كاملة لأصحابها^(١٠١) ، وتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض^(١٠٢) . وقد يعاب على هذا الاسلوب انه يحتوي على عنصر المفاجأة التي تحمل بالدائنين الذين تخرج

سندتها في مجموعات العرصة ويرد منها ، من هؤلاء من قد يُعصّل بقاء الحال على ما هو عليه ، على الأحرار عندما لا يجد امامه فرصة مواتية لاستئجار القرض الذي تم رده اليه بعد بيع العرصة

وأخيراً فإنه في أسلوب استهلاك القرض عن طريق لدخل الدولة لشراء السندات من سوق الأوراق المالية (او البورصة) « Par achat en Bourse » عاد ذلك يحدث بصفة خاصة حين يكون سعر السندات في البورصة أقل من سعر التعادل ، أو حينما تكون قيمتها دون القيمة الاسمية الاصلية . في هاتين الحالتين تفيد الدولة من عملية الشراء لانها تربح الفرق^(١٦) ، غير انها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات لان اقبالها على شراء السندات من البورصة بحكمات كبيرة يؤدي الى ارتفاع ثمنها . أما اذا كانت اسعار السندات في البورصة تفوق سعر التعادل ، أي تزيد عن قيمتها الاسمية الاصلية ، فإن الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة نظراً لما يمرضها ذلك من دفع قيمة أكبر من أصل الدين العام عند استهلاكه بهذا الاسلوب ، وربما يكون من مصلحة الدولة في هذه الحالة أن تستعين بأسلوب الاستهلاك بالقرعة السابق بيانه حتى لا تدفع مبلغاً أريد من القيمة الاسمية للسندات . وتستطيع الدولة ، في كل حال ، اذا رغبت في ذلك أن تنص في شروط اصدار القرض على حقها في اتباع أسلوب الاستهلاك بالقرعة لو الشراء في البورصة لاستهلاك سندات القرض ، وفي هذه الحالة تلجأ الى أسلوب الاستهلاك بالقرعة اذا كانت اسعار السندات في البورصة فوق سعر التعادل ، والى أسلوب الشراء في البورصة اذا كانت اسعارها دون سعر التعادل .

ثانياً - كيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام :

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

وتتمثل أهم الطرق الناجمة في العمل في الاقتطاع من إيرادات الميزانية ، أو انشاء صندوق لاستهلاك الدين ، أو الى الاصدار النقدي الجديد .

أ - ففي الأحوال التي تقتطع فيها بعض الإيرادات من ميزانية الدولة ، فإن هذه الإيرادات قد يكون مصدرها هو الفائض الناتج عن زيادة الإيرادات عن النفقات مما يساعد على خدمة الدين العام وتقصير مدة استهلاكه^(١٧) ، ويتحقق هذا الفائض في أغلب الأحيان من زيادة حصيله الضرائب عن النفقات الملمة ، ومن هنا يقال أن القرض - وهو

يسد من الناحية الواقعية عن طريق حصيللة الضرائب لا بد أن يكون صريحة مؤجلة وقد بنى المشرع فضلا عن ذلك ، على تحصيل مانع معين يضاف سويها الى فائض الميزانية ، لاستخدامها في أغراض استهلاك الفروض العامة . وقد تخصصت الدولة بعض أوجه الإيرادات العامة وخاصة الضرائب ، لخدمة الدين العام واستخدامه في عمليات لاستهلاك الخاصة به .

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

ب - الا أن التجربة العملية قد كشفت أن الدولة كثيرا لا تهتم الاهتمام الكافي باقطاع مبالغ من الإيرادات العامة لخدمة الدين العام ، او تخصيص الفائض لهذا الغرض ، ومن ثم تضطر عند حلول أجل الدين أن تقعد قرضا جديدا تستخدم حصيلته في سداد هذا الدين (٤٥) . ولهذا ظهرت في كثير من الدول فكرة اعطاء صفة منتظمة لاستهلاك الدين العام عن طريق انشاء صندوق خاص يتولى هذه العملية ، يعرف « بصندوق الاستهلاك » (٤٦) « Caisse d'amortissement » . ويخصص تمويل هذا الصندوق عادة مبلغ سنوي قد تضاف اليه حصيللة بعض الإيرادات العامة كضرائب معينة . ويقوم الصندوق باستهلاك سندات الدين العام بحسب الطريقة التي يراها أصلح للدولة بشرط أن تسمح شروط اصدار القرض بهذه الطريقة . ومن الامثلة على ذلك ما أقدمت عليه فرنسا حينما أنشأت « الصندوق المستقل لاستهلاك القرض العام » « Caisse autonome d'amortissement » عام ١٩٢٦ ، (والذي أعطى نظاما دستوريا رغبة في منع البرلمان من تخفيض موارده) ، حيث خصصت له علة موارد من بينها حصيللة ضريبة التركات وإيرادات احتكرك التبغ ، بحيث صارت موارده تتجاوز حجم الاستهلاكات التي يلتزم بالقيام بها ، ومن ثم فانه يقوم بحسب الظروف بترحيل الفائض الى خزانة الدولة العامة .

ج - واحيرا ، فقد تلجأ الدولة ، وهي بصدد استهلاك قروضها العامة الى الاصدار النقدي المجهد ، أى زيادة كمية النقود المصدرة والتي تتناول . وكثيرا ما يؤدي الاصدار النقدي ، بسبب زيادة كمية النقد المتداول الى ارتفاع مستوى الاسعار وبالتالي الى خفض في القوة الشرائية للنقود . هنا ، قد تستخدم الدولة الاصدار على هذا النحو في سداد قيمة القرض ، وتقوم باستهلاك جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود . غير أن الانجاء الى أسلوب الاصدار النقدي قد يؤدي في هذه الحالة الى حدوث تضخم تكون

نتائج ضارة بالمنجم من كافة النواحي النقدية والاقتصادية والاجتماعية ، ولهذا فانه ينبغي عند انتاج هذا الاسلوب مراعاة الدقة والحذر الشديدين نظرا لما يحتم عنه من آثار متشعبة وشاملة .

(ج) - تخفيف العبء المالى للقروض العامة (تثبيت القرض العام وتبديله) :

وقد تلجأ الدولة حينما تحس بثقل العبء المالى للقروض العامة الى محاولة التخفيف من العبء المالى لها بالاتجاه الى أسلوب « التثبيت » و « التبديل » (أحدهما أو كلاهما) ، ولى الحالتين لا تقتضى مديونية الدولة ، (كليا أو جزئيا كما فى الحالات السابقة) بل ينتج عن ذلك فقط ، تغيير نوع القرض أو سعر فائدته ، وهو ما يترتب عليه فى أغلب الاحوال تخفيف عبء خدمة الدين العام على الخزنة العامة .

(١) - تثبيت القرض العام : (Consolidation)

يقصد بتثبيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الاجل (أى دين سائر) عندما يُحل موعد سداده الى قرض متوسط أو طويل الاجل (مؤبدا أو مؤقت) . وتتلخص عملية التثبيت فى أن تصدر الدولة قرضا متوسط الاجل بنفس مبلغ القرض قصير الاجل مع السماح لحملة سندات الاخير ، بالاكتساب فى القرض الجديد بتقديم الأذونات التى يحملونها ، والتى تمثل فى أذونات الخزنة . عندئذ يتم تثبيت القرض فى الحدود التى يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائر الاكتساب فى القرض الجديد ، وتستخدم الدولة المبالغ المكتتب بها فى سداد الأذونات التى لم يقدمها أصحابها للاكتساب فى القرض الجديد . ولى هذه الحالة يكون التثبيت اختياريا . ومن الطبيعى انه لا يتصور قبول الافراد للتثبيت الاختيارى الا اذا قدمت الدولة للمقرضين القنامى من المزايا ما يحرضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالا عن نهاية مدة القرض القصير الاجل (المثلث) . ولذلك فعنابا ما يكون سعر فائدة القرض الجديد أكبر من سعر فائدة الدين المثبت ، وأكبر من سعر الفائدة السائدة فى السوق المالية^(٤٧) . ولكن قد تعتمد الدولة الى اجراء التثبيت على نحو الزامى ، بأن تجبر حامل السندات المشار اليها بالاكتساب فيها بسنداتهم فى القرض الجديد متوسط أو طويل الاجل ، وذلك لعدم قدرتها على رد قيمة القرض عند حلول أجله . ومن أمثلة ذلك ، ما حدث فى ايطاليا عام ١٩٢٦ . ويعنى هذا امتناع الدولة عن سداد المبالغ المقرضة فى الموعد المتفق عليه بحلة بذلك بالتزاماتها تجاه دائئها ، وهو اجراء خطير يمس سمعة الدولة المالية ويضر بالتأيانها العام ، ولهذا فانه لا يصح اللجوء اليه الا فى حالات الضرورة القصوى .

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

والقرض من التبديل أساسا هو تخفيف عبء الدين على الخزينة العامة . ولا يسرى التبديل الا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الاجل أم متوسطة . اما الدين السائر فانه يخضع كما سبق أن أوضحنا للتثبيت وليس التبديل . ويمكن التمييز بين حالتين أساسيتين لتبديل القرض العام بحسب مدى حرية الاختيار المتروكة للأفراد ازاء هذا الاجراء ، او بحسب مدى الجبر او الالتزام الذي يحاط به^(١٨) .

ففي حالة التبديل الاختياري « Conversion facultative » فان الدولة في هذا النوع من التبديل تقوم باعطاء الدائنين او حامل سندات القرض المراد تبديله حق الخيار بين الاحتفاظ بسنداتهم طبقا للاوضاع الاصلية أو السابقة ، وبين قبول الاكتتاب في سندات القرض الجديد ذي الفائدة الأقل . وغالبا ما تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الاختيار في الموعد المحدد قد قبل الامر الاول ، أى التبديل . وهو افتراض قد يكون مخالفا للحقيقة فضلا عن أنه يتطوّر على عنصر الزام ضمني ، الامر الذي يزيد من نسبة السندات المبذلة نظرا لوجود عدد كبير من حامل السندات الذين لا يقومون بعمل ما خلال المدة المحددة للافصاح عن رغبتهم .

ومن الواضح ان الدائنين في التبديل الاختياري لن يقبلوا التخل عن سنداتهم مقابل السندات الجديدة الا اذا كانت مزايها الاخيرة معادلة على الاقل لمزايا تلك التي يملكونها ، او على الاقل ، اكبر من التي يستطيعون الحصول عليها .

وفي هذه الحالة يكون التبديل عديم الفائدة بالنسبة الى الدولة لانه لا يؤدي القرض المقصود منه ، وهو تخفيف عبء خدمة الدين بانقاص سعر فائدة القرض المراد تبديله . وقد تهدف الدولة من التبديل الاختياري افادة حملة سندات الدين العام لا افادة الخزينة العامة بتخفيف العبء المالي عليها ، وفي هذه الحالة نكون ازاء ما يمكن ان يسمى بالتبديل العكسي للدين .

اما في التبديل الاجباري « Conversion obligatoire » فتلجأ الدولة الى اجبار سندات القرض ذي الفائدة المرتفعة ، على قبول سندات جديدة لقرض جديد بصر على فائدة أقل ، وذلك دون النظر الى ارادة الدائنين او رغبتهم في الموافقة او عدم الموافقة على

التبديل ودون ان نعا بتعهداتها اذالة السابفة ، او ان نحر حامل سندات الدين القائم الدين لا يريدون قبول سندات الدين الحدبا .مماثل سنداتهم على قبول استرداد قبعة هذه السندات ، ومن ثم ينقضى الدين العام بالنسبة اليهم^(٤٩) .

في مثل هذه الحالات وغيرها من حالات التبديل ، ينور البحث عن مشروعية عملية التبديل ذاتها ، اى عن مدى حق الدولة في اجراء مثل هذه العملية . ويتعين علينا اولاً ان نخرج من دائرة هذا البحث بعض الاحوال التى لا تثير صعوبة تذكر ، وهى حالة القرض المؤبد ، والتى سبق ان عرضنا لها ، وحالة حامل سندات القرض القائم الذين يقبلون التبديل ، فهؤلاء لا ينقضى الدين بالنسبة اليهم وانما تخفض فائدته فقط ، وحالة وجود شرط من شروط الاصدار يميز التبديل او تمحيل الوفاء صراحة ، وبالتالي فإن المشكلة تقتصر على الاحوال التى تلزم الدولة فيها الافراد الذين لا يقبلون سعر الفائدة الاقل و القرض الجديد ، على استرداد قبعة سنداتهم ومن ثم ينقضى الدين بالنسبة لهم ، وذلك في غير الاحوال التى اشرنا اليها الآن .

هنا فان فقهاء المالية العامة يختلفون في مدى مشروعية التبديل في هذه الحالات على نحو مطابق لما سبق ان ذكرناه بالنسبة للآراء المختلفة التى اتينا عليها عند الحديث عن الوفاء قبل موعد الاستحقاق في القروض لأجل . وعلى أية حال فانه يبدو رغما عن هذا الخلاف الفقهي ، ان تبديل القرض العام قد استقر في الوقت الحاضر في الأذهان ، سواء في فرنسا ، او مصر ، (او غيرهما من الدول) ، وال درجة لم يعد يثار معها المناقشة الفقهية التى اثارها في القرن الماضى . الا انه يلاحظ في هذا الشأن ان عمليات تبديل القروض تعتبر من العمليات الدقيقة التى تيعث على التأمل في اوضاع الدولة الاقتصادية والمالية ، لذلك فان الانتباه اليها يجب ان يتم بناء على دراسة وافية باحوال السوق المال ، وبعلاقه جمهور المقرضين بالدولة . ويتوقف نجاح عمليات التبديل على مجموعة من العوامل ، بأن في مقدمتها مدى ثقة الافراد بالدولة ومعنى سعر الفائدة الذى تقرره الدولة عند اجراء التبديل^(٥٠) ، وكمية ما يستبدل من سندات .

ومن الشروط الأخرى المساعدة على انجاح العملية المتقدمة ، استقرار الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، وكذلك قصر المدة المحددة للخيار حتى لا تتغير احوال السوق المالية خلالها ، وان تنص القواعد المقررة في هذا الصدد على اعتبار من لم يطلب التسليم قابل للتبديل حتى يتم تبديل اكبر نسبة ممكنة من السندات . والأصل ان يترتب على تبديل القروض العامة تخفيف عبء خدمة الدين العام بتخفيض المبالغ المدفوعة كموائد عنه . الا انه قد لا يتحقق هذا الاثر ، ويحدث ذلك على الأخص اذا اقترنت عملية التبديل

بصدده من آثار . هذا المصدر قد يكون هو مدحرات الافراد والهيئات الخاصة ، وفي هذه الحالة نحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا في التداول ، وقد يمثل في قوة شرائية جديدة (داخلية ايضا) ، تصبغ الى القوة الشرائية الموجودة في التداول يكون الاقتراض العام مناسبة خلقها^(٢٤) ، او عن طريق وضع قوة شرائية احسية حت تصرف الدولة المقترضة عن طريق القروض الخارجية .

وبادخال ما تقدم في الاعتبار ، فانه كثيرا ما يثار. في هاية البحث عن هذه الآثار نسائل عن يتحمل في النهاية العبء المالى الحقيقى لهذه القروض (وعلى الاخص الداخلية) ، اهو الجيل الحاضر الذى عاصر عملية الاقتراض ام انه يمكن نقل هذا العبء للاجيال القادمة . وهكذا فاننا نعرض للآثار المختلفة للقروض العامة في ثلاث نقاط متوالية ، على ان تتبعها بمناقشة حتمية عن مدلول العبء المشار اليه .

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

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في مرحلة الاكتاب على مصدر الاموال المقترضة . ذلك ان الدولة قد تقرر من الافراد (او من الهيئات المالية الخاصة) ، او من المؤسسات الائتانية المتخصصة (البنوك التجارية والبنك المركزى) ، او حتى عن طريق الانتجاء الى الخارج (الدول الاخرى ، والمؤسسات المالية الدولية المتخصصة) .

ومفاد ما تقدم ، ان الاقتراض العلم يجد مصدره ، اما في التوسع الائتانى ، واما في رؤوس الاموال الاجنبية . ولا شك ان هذا التوسع لا يمر دون ان يترك آثارا مختلفة في مرحلة الاكتاب في القرض العام .

(ب) - الاقتراض عن طريق رأس المال الخاص (الادخار) والتوسع في الائتان :

فى حالة التجاء الدولة الى رأس المال الخاص ، فان الافراد عادة ما يكتبون في سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة . اما الهيئات المالية الخاصة (من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، وشركات التأمين وبنوك الادخار) فانها تكتتب عادة في سندات القرض ، اما الهيئات المالية الخاصة (من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية ، سندات المشروعات الخاصة . ويترتب على استعانة الدولة بهذا الأسلوب اقتطاعها لجزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخليا في التداول ، الامر الذى يحدث آثارا اقتصادية تتصل بالادخار

والاستثمارات والاستثمار . وحملة القول في هذا الصدد ، ان الافتراض العام في الحالة السامعة لا يُترتب تديرا في ححة الاستهلاك إلا اذا احتوت السدادات على مرابا تعزى الافراد على زيادة الادحار ، او اذا خُتَب الدولة الى الفرض الاحارى حيث يضطر الافراد الى التقليل من استهلاكهم . اما فيما يتعلق بالاستثمار ، وبصرف النظر عما يبلو القروض العامة من اعباء ، فانها تميل لان يكون لها في هذه الحالة اثر انكماشى نظرا لانه يترتب على الافتراض العام انخفاض في كمية الاموال التى يملكها الافراد والمعدة للتوظيف في الاوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة ، او للاقراض لها . ويحدث مثل هذا الاثر اذا اشترت السدادات الجديدة شركات التأمين وغيرها من المؤسسات المالية الخاصة .

اما في الحالات التى تستعين فيها الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزى ، (حيث تعتمد الدولة في التحالفا الى الافتراض من هذا الاخير على حقها في الاشراف على انعام النقدى وعلى تحديد القواعد التى يسير بمقتضاها) ، فان الاموال المقترضة تختلف عن النوع السابق ، اذ لا تستمد الدولة مبلغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة ، بل من توسع نقدى واثباتى اى من اضافة لقوة شرائية جديدة . ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدى تبعاً لقدرة النظام المصرفى على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة ، اهمها : الرغبة الحقيقية للافراد في ايداع اموالهم لدى البنوك ومدى اقبالهم على الافتراض منها ، واحتفاظ البنوك باحتياطى يقل عن قيمة الودائع الاصلية ، واخيرا ، وليس آخرا ، على السياسة النقدية للبنك المركزى . ويؤدى تضافر هذه العوامل مجتمعة الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها ، ولكن يحد من هذه المقدرة في خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار الوعى المصرفى ، وميل الافراد الى اكتناز النقود والسياسات النقدية غير المواتية .

في هذه الحالات التى تخلق المؤسسات المالية السابقة قوة شرائية جديدة تضاف الى تلك التى كانت موجودة في التداول من قبل ، لا يترتب على الافتراض من البنوك التجربة في الظروف العادية أية آثار انكماشية ، - وذلك لان القوة الشرائية التى تستخدمها في شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة ناتجة عن التوسع في الائتمان ، الذى لا ينقص من القوة الشرائية الموجودة من قبل ، ومعنى ذلك ان الاستثمار الخاص لا يتأثر بالافتراض العام - ، بل قد يكون لذلك على العكس آثار توسعية ، ما دام لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة ، اما اذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطيات فان شراؤها للسندات العامة يكون على حساب القروض الاخرى ، وفي هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابها في القروض العامة ، الآثار المترتبة على اكتتاب المؤسسات المالية الخاصة السابق يها .

وقرب من هذه الآثار القوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة بالاقراض من البنك المركزي ، فهي غير القوة الشرائية التي بيد الأفراد ، وليست على حساب الإرسدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فإن لاقراض الدولة من البنك المركزي آثاره التوسعية هو الآخر^(٥٢) ، وبالتالي فإن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقراض العام .

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

وبصفة عامة ، فإن الفكر المالي الحديث قد وضع حدودا للدولة عند نتائجها إلى هذا المصير (أي التوسع في الائتمان^(٥٣)) ، فأوضح أنه لا يصح الالتجاء إليه إذا كان الاقتصاد القومي يتجه بطبيعته إلى التشغيل الكامل ، كما يجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادي الآثار المترتبة على ارتفاع الأسعار . فهو إذا والحال كذلك ، يعتبر وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الإيرادات . وبالنسبة للدول المتخلفة فقد ثار الخلاف حول مدى امكانية الدولة الالتجاء إلى البنوك خاصة وأن حجم المدخرات فيها من الصغر بمكان^(٥٤) ، نظرا لما تتصف به اقتصادياتها في المعتاد من عدم مرونة جهازها الإنتاجي وبالتالي فإن زيادة الطلب الناجم عن توزيع دخول بهذه الطريقة يؤدي إلى ارتفاع الأسعار . وقد دفع ذلك بكثير من الاقتصاديين المؤيدين لاستعانة الدولة بهذا السبيل إلى اشتراط توافر مجموعة من الظروف ، (التي يقصر المجال هنا عن تفصيلها) وذلك حتى لا تؤدي عدم مرونة الجهاز الإنتاجي إلى ارتفاع الأسعار (وبالتالي حدوث التضخم الاقتصادي) بما له من آثار ضارة على الدخل القومي وعلى التنمية الاقتصادية في هذه الدول .

(٢) - الاقراض عن طريق الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية :

تشكل القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعا متميزا لما لها من آثار دولية خاصة بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة . ويترتب على هذه القروض ، والتي تقدمها حكومات الدول الأجنبية أو إحدى الهيئات الدولية المتخصصة في الاقراض لحكومة الدولة الوطنية ، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة تستعين بها ، سواء لتقوية ارضيتها من العملات الأجنبية ، أو لاستخدامها في شراء سلع من الخارج ، وفي كلتا الحالتين تؤدي هذه القروض (بفرض حسن استخدامها) إلى تحسين مركز ميزان

مدفوعاتها والعروض الاحية اد تروود الاقتصاد القومى برؤوس اموال اجنبية مصدرها القوة الشرائية المقطعة من الخارج وليس الداخلى ، تنحد اما صورة عملات او صورة سلع وخدمات نوصع فى متناول الدولة المديية . فادا احتفظت بها هذه الدولة فى الصورة الاولى ، امكس بواسطتها تخليص السوق النقدى من العوامل الانكماشية مما يدفع الى التوسع النقدى . اما اذا استخدمت حصيلة القرض فى شراء سلع وخدمات ، فلا الآثار المترتبة على ذلك تختلف تبعا لنوع السلع المستوردة ، استهلاكية كانت ام انتاجية . فى الحالة الاولى ، نجد انها تزيد من عرض هذه السلع ويمكن استعمالها كأداة لمقاومة ارتفاع الاسعار فى الداخلى ، اما فى الحالة الثانية فان استيراد السلع الانتاجية يمكن من التوسع فى الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

(ب) - آثار انفاق الاموال المقرضة من المصادر المالية (الداخلية والخارجية) :

قد تنفق حصيلة القروض الداخلية (المقطعة من مدخرات الافراد ، او الناتجة من التوسع فى الائتمان) فى الداخلى لو فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة القروض التى تعقدها مع الخارج فى الداخلى^(٦٦) ، وبالتالي فاننا نتوقف هنا لبيان الآثار المترتبة على انفاق كل نوع من هذه القروض على التوالى :

(١) - الآثار المترتبة على انفاق القروض الداخلية :

عندما تقوم الدولة بتغطية الاموال اللازمة لها عن طريق الاقتراض من الداخلى من مصادر الاقتراض الداخلى السابقة ، فان الدولة قد تنفق حصيلة القرض الداخلى فى الداخلى ، كما انها تنفقه فى الخارج ، وفى كلتا الحالتين تترتب على ذلك آثار معينة يجدر بنا ان نتولها بشيء من البيان . ففى حالة انفاق القرض الداخلى داخل حدود الدولة ، فانه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار التوسعية اكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى هذه الآثار اذا كان مصدر الاموال المقرضة اموالا غير موظفة (عاطلة او مكتنزة) ، لو اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزى (عن طريق التوسع فى الائتمان) ، ففى هذه الحالة يضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات (الطلب العام) الى طلب الافراد بدلا من ان يحل محله (كما لو كان مصدر القرض اموالا مستخدمة فى الانتاج او الاستهلاك) . وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة الى الافراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك . يضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التى اشترها الافراد والمهتات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانبيا من القوة الشرائية التى استعملوها فى شراء السندات عن طريق التوسع فى الائتمان ، ويتنافس الافراد المقرضون والدولة المقرضة على السلع والخدمات . فلذا كان

هناك جانب كبير من القوى الانتاجية عاطلا ، وعدد كبير من العمال في حالة بطالة اثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيله القروض . فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القروض الى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الافراد . قد تؤدي الى زيادة الانتاج ، ولا يكون تأثير اعاق الاموال المقترضة على مستوى الانتاج كبيرا . اما في الحالة العكسية ، فان زيادة الطلب تؤدي الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تصخيبا . ويفترض التحليل السابق ، تكوين اقتصادى رأسمالى متقدم ، تتلوه عليه فترات من الرخاء والكساد مع ما يلازم هاتين العترتين من سمات . اما في الدول المتخلفة على ما هو معلوم من مظاهر التخلف الاقتصادى فيها ، فانها قد تتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة في تكوين رؤوس الاموال ، اى في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة ببلور ايجامى في التنمية الاقتصادية ، بالنظر الى ان عملية التصنيع تحول الايدى العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك ، فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الاسعار ، وعلى الاخص اذا ادخل في الاعتبار ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الطبقة العاملة ، وهى منخفضة الدخل عادة .

اما في حالة اتفاق حصيله القروض الداخلية خارج اقليم الدولة ، (وهى حالة اقل حدوثا في المعتاد من الحالة السابقة^(*)) ، فان تصرف الدولة على هذا النحو لا يترتب عليه دخولها في منافسة مع الافراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية . وما لم تكن جميع سندات القروض قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنفوذ قد خلقتها عن طريق الائتان ، فان المشتريين للسندات في الداخل لا يستميلون القوة الشرائية كلها التي افرضوها للدولة ، اذ ان بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار اموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، اما البعض الآخر ، وهم من يرغبون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك الا جزعا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التي في ايدى الافراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق اذ انها تنفق ما اقترضته في الخارج ، ويكون اثر مثل هذا القرض حيثئذ انه يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا ما يقلل من أثر التضخم الذى قد ينتج عن عوامل أخرى ، او يحدث انكماشاً ، او يترتب عليه تراجع في النشاط الاقتصادى ، حسب الظروف الجارية للاعمال . والى جانب النتائج المتقدمة لإتفاق حصيله القروض الداخلية في الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج ، ومن أبرز هذه الآثار ، انه ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر اضاف من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها ومؤسساتها المالية في الداخل ، يكون لها نفس الاثر الذى يكون لواردات تسلوبها في القيمة تضاف الى ميزان المدفوعات للدولة التي تجرى

المدفوعات الخارجية . وبمى هذا ان ميزان المدفوعات يصبح في هذه الحالة في غير صالح الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار يدخل تفصيلها في نطاق دراسة العلاقات الاقتصادية الدولية (او التجارة الخارجية) .

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

يتحدد بحثنا في هذا المجال كما سبق ان اوضحنا في حالة انفاق هذه القروض في الداخل حيث تختلف الآثار هنا بسبب اوجه استخدام مبالغ القروض المتقدمة ، والتي تكون ذات قيمة طبيعية او انكماشية ، فضلا عن تأثيرها على هيكل الاقتصاد القومي في الداخل ، وفي علاقة هذا الاقتصاد بالخارج . ولتفصيل ما تقدم ، فان قيام الدولة بانفاق حصة القرض الذى عقده مع الخارج في الداخل يكون معه احتمال حدوث التضخم (في الاحوال التى يكون الاقتصاد مهيما لذلك) أكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق في الداخل . ويرجع ذلك الى انه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص اية قوة شرائية في الدولة المقترضة ، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التى حصلت عليها من القرض الاجنبى لمنافسة الافراد على السلع والخدمات ، ويشدد هذا التنافس بين الدولة والافراد في هذا الصدد^(٥٨) ، مما قد يؤدي ، اما الى زيادة الانتاج الداخلى ، واما الى رفع الاسعار الى حد كاف لانقضاء جزء من الطلب الفعلى في السوق المحلي يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجاتها .

وسواء اكان الجهاز الانتاجى يعمل بكامل طاقته ، او بجزء منها ، فان الظروف والاوراع الاقتصادية السائدة ، هى التى سنحدد في النهاية نتيجة المنافسة المتقدمة من حيث مدى الارتفاع في الأمان او التوسع في الانتاج . وبالإضافة الى الآثار السابق بيانها في داخل الاقتصاد القومي فانه تظهر للحالات السابقة هنا أيضا نتائج اضافية في نطاق علاقات الدولة بالخارج ، وتمثل هذه النتائج في ان الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصة القرض الخارجى عن طريق سحب الكمالات على الودائع الاجنبية الموضوعه تحت تصرفها حيث تصبح النتيجة هنا عكس نتيجة انفاق حصة قرض داخلى في الخارج ، اذ يصبح ميزان المدفوعات في هذه الحالة في صالح الدولة المقترضة وبالتالي تميل وارداتها الى الازدياد . وبصفة عامة فان التوسع في الاقتراض من دولة معينة ، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة ، اذ تزيد صادراتها الى الدول المقترضة للوفاء بالتزاماتها في الوقت الذى تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة ، وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض لان المنتجين والمستهلكين يصرون اكثر تعودا على سلع الدولة المصدرة ودراية بأحوال اسواقها ويمتنع نحوهم من هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة .

(ج) - الآثار المترتبة على خدمة العباء المالى للقروض العامة (الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة) :

يمكن التقرير هنا بأن الآثار الاقتصادية التى تنجم عن خدمة العباء المالى للقروض العامة بتسديد الدين العام فيها ، هى بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن اصدارها . وجرها على ما أخذناه من الضمقة بين القروض الداخلىة والحارجية ، فاننا نوزع الآثار موضع بحثنا فى نقطتين على التوالى :

(١) - آثار لتسديد القروض الداخلىة :

يترتب على قيام الدولة بسداد دينها العام الداخلى (القروض) عن طريق حصيلة الضرائب (وهى المصدر الاساسى للايرادات العامة فى مالىة الدول الحديثة) اقتطاع جزء من دخول الممولين (دافعى الضرائب) وتحويله الى اموال تورع على المكتتبين (الدائنين فى القروض) . وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار فى الدولة على كيفية استخدام هذه الاموال . فقد توجه كلها الى الاستهلاك فتزيد عن حجمه وان كان ذلك من الامور المستبعدة على اطلاقها لما يترتب عليه من حرمان للمستفيدين من دخول مستمدة من استثماراتهم فى القروض المسددة ، وغالبا ما توجه هذه الاموال الى نواحي الاستثمار المختلفة عامة او خاصة . هنا نجدنا ازاء فرضين اساسيين : الاول : ان يكتب اصحاب الدين بعد الوفاء به فى قروض عامة جديدة ، وبالتالي فانه تحدد الآثار الاقتصادية للقروض الجديدة وفقا لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به^(٥٩) . والثالى : ان يقوم اصحاب الدين باستثمارات خاصة ولى هذه الحالة يترتب على ذلك زيادة حجم المدخرات الامر الذى يؤدى الى احداث انخفاض فى سعر الفائدة (لزيادة الكمية المعروضة من النقود) ، وفى ذلك ما يشجع المنتجون على التوسع فى الانتاج .

هذا فيما يتعلق بالآثار الجزئية التى يُحدثها السداد من خلال سلوك الافراد والمؤسسات المالية الاخرى ، اما بالنسبة للاقتصاد ككل ، فانه يترتب على السداد آثار انكماشية او تضخمية وفقا لمصدر الاموال المستخدمة فى الوفاء بالقروض . فلو استمدت الدولة هذه الاموال من الضرائب الغير مباشرة ، وهى الضرائب التى يتحمل عبئها فى المعتاد اصحاب الدخول الصغوية ، فترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من اهدى طبقة ميلها الحدى للاستهلاك كبير ، الى طبقة قد تكتز هذه الاموال ولا تنفقها ، وبالتالي ينتاب الاقتصاد حالة من الانكماش ، ويظهر الانكماش فى حالة تملك السنوات بواسطة البنوك التجارية او البنك المركزى ، اذ أنه قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة . كذلك فانه فى الحالة التى تقوم

فيها هذه البنوك نتيجة لتراكم احتياطها بتوسع ائتمال فان ذلك يؤدي الى آثار تضخمية مالم يقابل هذا التوسع في الائتمان اردبلا في حجم الانتاج

(٢) - آثار تسديد القروض الخارجية :

يترب على القروض الخارجية عبء حقيقي بالنسبة لاقتصاد الدولة المقترضة ، اذ يتعين عليها دفع الفوائد وورد أصل الدين مما يتطلب اقتطاع جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل (وهو ما يعتبر اقتطاعا لجزء من اجمالي الناتج القومي لحساب الدائنين الاجانب) ونقلها خارج الدولة وفاء بما عليها من التزامات .

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

ولا يغفرتنا قبل أن ننهي الحديث في هذا الموضوع أن ننوه بأن خدمة الدين العام الخارجي وسداده ، تتطلب توجيه القروض الاجنبية لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل ، وانتاج السلع التي يزيد الاقبال عليها في الخارج ، او تلك التي تشبع السوق المحلي فتوفر العملات الاجنبية التي تقبل في سداد هذه القروض .

(د) - في بعض الآثار السلبية على مستوى الاقتصاد القومي (تأثير القروض العامة على الانتاج والتوزيع القومي) :

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

(١) - تأثير القروض العامة في الانتاج القومي :

لا شك أن للقروض العامة ، وبمعنى المظر عن مصدرها ، أثارا تجميعية على مستوى الانتاج القومي ، حيث تتوقف هذه الآثار أساسا على كيفية وأسلوب انفاق حصيلة

القروض . فإذا انفتحت هذه الحصيلة في تمويل مشروعات من طبيعة استهلاكية ، أو خدمات لا تُغَلُّ إيرادا ولا تزيد من انتاجية العمل ورأس المال ، فإنها قد لا تفيد سوى طبقات معينة . اما اذا انفتحت الحصيلة المتقدمة لتمويل مشروعات تعمل في المجالات الاستثمارية^(١٠) ، فان ذلك يؤدي - في المألوف من الامور وبمعرض توافر الظروف المواتية لذلك - الى زيادة انتاجية العمل ورأس المال وزيادة الموارد المالية للدولة ، وبالتالي الى التخفيف من عبء خدمة الدين في المستقبل ، بالنظر الى أن المشروعات المتقدمة تُنرِّد دخلا (اما بطريق مباشر أو غير مباشر) تدفع منه الفوائد وأصل الدين ، هذا بالإضافة الى أنها تسرع في معدل تراسم رأس المال ، وهو ما يؤدي الى زيادة الانتاج القومي الذي تجلده دورته من عام الى آخر ، وهو الامر الذي يؤثر في النهاية في نمو وازدياد الدخل القومي .

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

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

فبعد انفاق النقود المقترضة ، فانه يترتب على انفاق الدولة لهذه الاموال ، ارتفاع في الدخل الفعلي للأشخاص الذين يستفيدون من هذا الانفاق دون أن ينخفض الدخل الحقيقي لأصحاب السندات . فاذا كان معظم من يحصلون على الدخول الاضافية من ذوى الدخل المحدود (الطبقات المتوسطة والفقيرة) ، فان انفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب في توزيع الدخل الحقيقي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة . واذا ترتب على الانفاق زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات ، فانه قد يؤدي الى التضخم النقدي (لدى عدم توافر المرونة الكافية للانتاج القومي استجابة للتوسع في الطلب) . فاذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع ، أو تحد من الطلب (بأسلوب أو بآخر ، ومن هذه الأساليب نظام البطاقات) ، فان أصحاب الدخول المحدودة يضررون من القروض ، اذ ترتفع الأسعار وتوزع الدخول الجديدة في غير صالحهم .

أما عند دفع القروض ، فان تأثير الفوائد على توزيع الدخل القومي يتوقف على طريقة توزيع سندات القروض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التي تستخدم حصيلتها في تسديد الفوائد . ففي الحالة التي يكون فيها أكثر السندات في حيازة أصحاب الدخول المحدود أو الصغيرة وتدفع الفوائد فيها من حصيللة الضرائب التصاعدية ، فانه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخول (أى إعادة توزيعها) من أصحاب الدخول الكبيرة الى ذوى الدخول الصغيرة . وعلى العكس من ذلك اذا كانت النسبة الكبرى من السندات بيد

أصحاب الدحول الكيرة ، وكانت القوائد تدفع من حصيله الضرائب غير المباشرة (وعلى الاحص تلك المروضة على السلع الضرورية) ، أو الضرائب المباشرة النسبة فان توزيع الدخل القومي يرداد سويا وبخاصة اذا أعفيت سندات القرض من الضرائب ، اذ يترتب على ذلك تحويل الدخل من أصحاب الدحول الصغيرة الى أصحاب الدحول الكيرة هذا وبلا حظ أن العال في سندات القروض العامة أنها لا تلبث ان تتركز بعد مضي فترة معينة من الزمن بين أيدي الطبقات الموصرة مما يترتب عليه في النهاية تركز القوائد في أيدي أفرادها ، لذلك فانه ينبغي عند حدوث ذلك ، أن تسدد القوائد من حصيله الضريبة التصاعدية ، كما يجب عدم افعالها من الضرائب حتى يقضى على كل مظهر عدم العدالة في توزيع الدحول فيما بين مختلف الطبقات في المجتمع^(١١) .

وبفراغنا من الحديث عن الآثار الاقتصادية المختلفة لعملية الاقتراض العام على النحو السابق ، يتعين علينا أن نتعرف و نجار على من يقع عليه و التحليل النهائي للامور تسوية العيب المالى للقروض العامة الداخلية و هذا الشأن فاما بعد علماء الماله العامة لا يصرون في ذلك عن وجهة نظر موحدة مناسبة مدلول هذا العيب ومدى امكانية تعديته من المحاضر الى المستقبل . فمن هؤلاء العلماء من يذهب الى أن عيب القرض العام يتحملة الجيل المعاصر لابرام عقده ، ومنهم من يرى ان هذا العيب لا بد وأن يستقر على الاجيال المستقبلية في صورة ضرائب اضافية تستخدم حصيلتها في رد القرض وفوائده ، بينما ينفرد آخرون بمفهوم يخالف الرايين المتضمنين ، مطلقا الامر كله على ما يترتب على القروض من آثار^(١٢) .

فالذين ينفون امكانية نقل عيب القروض العامة للاجيال القادمة ، يؤسسون دعواهم ابتداء من تعريفهم للعيب الحقيقي للقرض العام بمقدار السلع والخدمات التي حرم المجتمع من التمتع بها نتيجة لتحويل جزء من موارد الدولة الاقتصادية من القطاع الخاص (الافراد) ، الى القطاع العام (الدولة) . ولما كان القرض العام في جوهره لا يعنى الا أن يكون تحويلا لجزء من القوة الشرائية للجيل الحالي الى الدولة ، فان الدولة عندما تلحق حصيله القرض في انشاء مشروع عام ، فان التكلفة الحقيقية للمشروع تتمثل في المواد الاولية والقوى العاملة وبقية عوامل الانتاج التي استعملت في انشاء هذا المشروع . وهذه التكلفة هي العيب الحقيقي للقرض والتي لا يمكن أن يتحملها الا الجيل الذي عاصر عقد القرض وقيام المشروع

من أولئك الذين يرون نقل عيب القروض العامة كاملة من المحاضر الى الاجيال التي ستأتي مستقبلا ، فيقارنون بين تمويل المشروعات العامة عن طريق كل من الضرائب . هـ . ص . عامة . فلو ان الدولة قامت بتمويل اتفاقها عن طريق الضرائب ، فان الجيل

الذى عاصر تأسيس المشروع العام هو الذى سيقوم بدفع تكاليفه ، ولن يتم نقل أى عبء من هذه الاعباء الى الاجيال التالية . أما اذا قامت الدولة بتمويل هذه النفقات بواسطة الاقتراض ، فاد الجيل الحالى لا يتحمل أى عبء حقيقى ، حيث أن المقرضين قد قاموا بالاكتمال فى القرض احتيالا ، لا عن طريق تصحيحهم وحرمانهم من جزء من استهلاكهم ، بل كعملية استثمارية « Operation d'Investissement » يتم بمقتضاها استثمار جزء من قوتهم الشرائية الحالية فى سندات تلتزم فيها الدولة بدفع تيار نقدى سنوى من الدخل فى صورة فوائد ، ورد أصل القرض عندما يمين أجل السداد . أما الجيل القادم فإنه سيتحمل عبء القروض العامة عندما تفرض عليه الضرائب الاضافية لسداد فوائد القرض ورد أصله . فالقرض العام فى مفهوم هؤلاء العلماء ليس الا ضريبة مؤجلة يتم عبؤها على الاجيال القادمة ، وبذلك تصبح القروض العامة تبعا لذلك وسيلة براقية يستطيع بها الجيل الحالى تأجيل فرض الضرائب (أو حتى التخلص منه) لتمويل النفقات العامة .

ولذا فان هذه الوجهة من النظر تعتبر القروض العامة وسيلة تشجع على الاسراف والفساد الحكومى وتمد الحكومات المستترة (حيث تقل ، أو تتعدم فعالية الاساليب المستخدمة للرقابة على مالية الدولة فى جانبها الايرادى والانفاق) بقوة اضافية تمكنها من استنزاف ثروات الاجيال القادمة ، ولذلك فلا القائلين بها يعتبرون من أشد المعارضين لسهاسة التجاء الدولة الى طرق سبل الاقتراض العام .

واخيرا فان العلماء المخالفين للرأيين السابقين ، يملأون بمفهوم مغاير لصبه القروض العامة بالنظر الى نوعية الآثار الاقتصادية المتولدة عن عقدها ، من حيث نفعها أو ضررها . فلكى يكون هناك عبء حقيقى للقروض ، فإنه لا بد وأن تفوق الآثار السبية المترتبة على القرض العام كل المنافع التى قد تنتج عنه . وواضح أن هنا المنطلق يسلب موضوع عبء القرض أهميته التقليدية ويحيل الامر كله الى الآثار الاقتصادية للقروض العامة . فكلما عدلت هذه القروض بنفع محقق على الاقتصاد القومى ، كلما تعذر القول بأن هناك عبئا للقرض العام فى هذه الحالة . ويبان ذلك على المستوى الفردى ، أن الفرد عندما يقبل على شراء كمية من سندات القرض التى تصدرها الدولة بمحض ارادته واختياره كعملية استثمارية يتخلى فيها عن جانب من قوته الشرائية الحالية فى مقابل التزام الدولة بدفع فائدة سنوية (أو دخل سنوى) ورد قيمة السند (أصل الدين) فى نهاية مدة القرض ، فإنه لا يمكن القول مع هذا الوضع أن المقرض قد أصبح فى مركز اقتصادى أسوأ من ذى قبل نتيجة شرائه لسنداته . أما على المستوى الجمعى (الاقتصاد القومى ككل) فلا عملية القرض العام (و غير حالات التوسع فى الائتاد) يترتب عليها امكايبة

استخدام الدولة لجزء من الموارد الاقتصادية التي كان من الممكن أن يستعملها القطاع الخاص . ومع اقتراس أن هذا يؤدي الى إعادة توزيع استعمالات هذه الموارد في المجتمع نوربها أفضل من ذي قبل ، فان عقد القرض بقود في هذه الحالة (يفرض توافر مختلف الظروف المواتية لتوظيف حصيلة) الى زيادة معدلات تكون رؤوس الاموال وللتنمية الاقتصادية ، وبالتالي زيادة حجم الناتج القومي للجبل الخالي والاحيال القادمة الامر الذي يصعب معه التقرير بوجود عبء للقرض العام . فلذا حان موعد خدمة القرض والوفاء به في جيل لاحق مع قيام هذه الظروف ، فاننا نلاحظ أولا ، ان الناتج القومي لهذا الجيل قد زاد عما يمكن أن يكون لو لم يتم عقد القرض واستخدامه استخداما اقتصاديا أمثل في الجيل السابق . وثانيا ، ان الجيل اللاحق وان كان قد تحمّل بعد سلفه الالتزام بدفع فوائد القرض ورد أصله ، فانه قد آلت اليه في نفس الوقت سنوات القرض ذاتها بالإضافة الى المشروعات العامة التي أنفقت حصيلته في اقامتها . وثالثا ، انه حتى ولو فرضت ضرائب اضافية لسداد الفوائد المستحقة عن القروض والوفاء بها ، فان دافعي الضرائب وحامل السندات هم في كثير من الاحيان من جيل واحد (بالنظر لعدم طول مدة القروض في الكثير من أنواعها) وأن ما ينتج عن ذلك ليس عمّا حقيقيا على مستوى الاقتصاد القومي بل إعادة لتوزيع الدخول بين ممولى الضرائب وحامل السندات . وقد تكون هذه العملية مرغوبة في حد ذاتها .

وإذا كان لنا أن نفاضل بين الآراء السابقة في مسألة العبء الفعلي للقروض العامة ، فان وجهة النظر الاخوة تعتبر أكثر مسابرة للاوضاع المعاصرة في مالية الدول الحديثة من سابقتها بصفة عامة . فالكثير من المسلوب والعبء التي ألصقت بالقروض العامة ما هي في حقيقتها الا مخاطر وقتية ارتبطت بأذهان الناس وكثير من الكتل والمفكرين (خاصة رواد الفكر المالى التقليدى) نتيجة لسوء استخدام حصيلة القروض العامة في كثير من أوجه الائتلاف العقيم . ولا شك أن تجنب هذه الاستخدامات السيئة والنتائج المترتبة عليها لا تكون بمعلرضة التجاه الدولة للقروض العامة ، كمزود التمانى ، أصبحت له أهمية الكبيرة في وقتنا الحالى ، بل بالعمل على أن تأخذ السياسة الائتمانية العلمة (للموضوعة وقتنا للاصول العلمية السليمة) مكانها الصحيح بين مختلف عناصر السياسة المالية للاسهام في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية . وبعد هذا ، فان مشكلة العبء الحقيقي للقروض العامة ترتبط لرتباطا وثيقا بالاغراض التي تم اقتراس الدولة من أجل تمويلها . والقبصل في هذا الشأن يمكن في مقارنة ما يرتبه الدين العام الناشئ عن القرض من أعباء (تتمثل في اقتطاع جزء من الناتج القومي ، المخصص للاستهلاك أو الاستثمار لخدمته) مع ما يرتبه من زيادة في الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي بطريق مباشر أو غير مباشر . فهذه

الطاقة تعد مصدر خدمة الدين في النهاية ، كما أنها هي التي تتحكم أولاً وأخيراً في مسألة تعدية عبء المال من الحاضر الى المستقبل .

الحواشي (مراجع وتعليقات)

(١) وهي ما نعرفها ايضا بالطاقة الضريبية القومية ، أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الضرائب راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن بمناسبة الحديث عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية القومية .

(٢) وهي على ما قدمنا أخف في التزايد المستمر في مالية الدول الحديثة وكتيجة لذلك تتعدد اسباب الالتجاء الى القروض العامة ، بحيث يمكن التفرير بأن ظاهرة اربداد هذه القروض تعتبر إحدى الصفات المميزة للمالية العامة في العصر الحديث .

(٣) - راجع في ذلك الدكتور محمد وديع بلوى : « دراسات في المالية العامة » (ص ٢٦٠ - ٢٦٨ و ٢٩٢ - ٢٩٦) ، الدكتور محمد لييب شفيق : « علم المالية العامة » (ص ٢٧٩ - ٢٨٢) . الدكتور احمد جامع : سابق الاشارة اليه (ص ٢٦٠ - ٢٧١) ، الدكتور محمد رياض عطية : المرجع السابق (ص ٣١١ وما بعدها) . الدكتور بركات والدكتور دراز : سابق الاشارة الى مؤلفهما (ص ٢١٣ - ٢٢٤) ، الدكتور هاشم الجعفرى : « مبادئ المالية العامة والتشريع المال » (ص ٢٦٣ - ٢٧٦) ، والدكتور المحجوب : المرجع السابق (ص ٣٦٠ - ٣٦٩ و ٣٧٠ - ٣٧٤) ، الدكتور زين العابدين ناصر : المرجع السابق (ص ٣٥٣ وما بعدها) ، الدكتور حلزم البيلاوى : « نظرية النقود » (ص ٥١ - ٥٨) ، الدكتور محمد زكى شافعى : « مقدمة في البنوك » : (ص ٢٠٠ - ٢٠٩ و ٤٤٣ - ٤٤٩) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية انظر :

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

(٤) - من ذلك وعلى سبيل المثال في مصر ، تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على الملاهي ، وهي ضريبة غير مباشرة ، للنهوض بصناعة السينما (قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٥) ، وكذلك تخصيص حصيلة الضريبة الاضافية على صحف الدعاية والاوراق القضائية في المحاكم لانشاء دور المحاكم واصلاحها وتأسيسها . (قانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤) .

(٥) - وليس ذلك راجعاً الى عدم أهمية دراسته بقدر ما هو راجع الى اننا نعتقد ان تقديمها ، في وقت أصبحت تحتاج التقلبات النقدية معظم اقتصاديات دول عالمنا المعاصر على نحو سلب النظم المالية لهذه -

الاقتصاديات الكثير من مظاهر الاستفهام المبتدئ أمر يقتضى احاطة شاملة ومستمره بهذه التعلقات وهو ما لا يكفل احاطة به الا بدراسة تفصيلية وشاملة لها . ولا شك أن هذه دراسة تعتبر على حاسب كبير من دأبيه في هذه المجالات حيث يستحق التواضع على هيئة الاساس اللائمة لأخراجها وهو ما يقصر عنه نطاق الندى حرن فيه دراسا لحماية .

(٦) وتتراوح هذه الصناعات بين الوفاء بسلع معينة تنتجها الدولة ، وبين تخصيص حصيله بعض الإيرادات المعنية لمخدمة القرض ، أى الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده .

(٧) هذا مع مراعاة أن هناك بعض أوجه الاختلاف بين القرض الداخلي والقرض الخارجي من ناحية الأثر الذى ينتجها كل منهما فى الاقتصاد القومى ، على النحو الذى ستوضحه عند دراسة الآثار الاقتصادية للقرض العامة .

(٨) وهى ظاهرة أصبحت عامة وذائعة فى العصر الحديث وعلى الأخص فى الدول المتخلفة . أنظر فى دراسة هذه الظاهرة بالنسبة لمصر الأستاذ الدكتور حسين مهنى : « الجنبه المصرى بعد الثورة » مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم (١) ، ١٩٧٢ .

(٩) - ويمتاز الوضع الأخير باعطاء الدولة حرية اختيار اكثر الأوقات ملائمة من الناحية المالية لسداد القرض فيما بين التاريخين المشار اليهما ، الا انه يفقد هذه الميزة اذا لم يتم الفولة بتسجيل السداد عند حلول التاريخ الأول وحتى حلول التاريخ الثانى ، إذ تعهد نفسها فى هذه الحالة ملزمة بالوفاء بالدين مهما كانت حالتها المالية ، وقد تضطر فى سبيل هذا الى عقد قرض جديد ، بشروط غير مناسبة للحرارة العامة .

(١٠) - وقد ذهب كبير « J. M. Keynes » الى اعتبارها نظرا لتصر مدتها جزئا من كمية النقود المتداولة .

(١١) - ويلاحظ على معيار التفرقة بين نوعى القروض المشار اليهما فى المتن ، أن الحكومات كثيرا ما لا تنفذ بمراعاة التقسيمات العلمية أو المنطقية وهى بصدد تسمية القروض التى تصدرها . وعلى سبيل المثال ، فقد سُمى القرض الوطنى فى مصر عام ١٩٤٢ (حيث كان مبلغ القرض خمسة ملايين جنيه بمائدة قدرها ١/٤ ٢٪) قرضا قصير الأجل مع أن مدته كانت سبع سنوات .

(١٢) - راجع فى ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ - ٣٢١ ، ومؤلف الاساتذة الدكتور غورى والدكتور بركات والدكتور البطريق ، سابق الإشارة اليه ، ص ٣٥٤ - ٣٦٢ ، وبالفرنسية :

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

(١٣) - ومعنى ذلك أن الفكر التقليدى يرفض الالتحاء الى القروض ، أى الى عصر الميزانية لتغطية النفقات العادية (الاستهلاكية) .

(١٤) - ويبرز اتجاه الاقتصاديين التقليديين ما خلص إليه السياسيون التقليديون في هذا الصدد ومنهج السياسي الأعملىرى « حلاستون » من أن القرض العام لا تبرره الا ظروف الدفاع القومى الاستثنائية .
وال أن على الدولة أن تحطم القرض والا فانه سيحطمها . أنظر هذا المعنى :

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

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

(١٦) - لمزيد من التفاصيل عن وجهة نظر الفكر المالى التقليدى في شأن القروض العامة أنظر على سبيل المثال :

G. Jéze : Cours de Science des Finances et de législation Financières Française. Tome I : Dépenses Publiques ; Théorie générale du Crédit Public » , Paris, 6e éd. 1922, et A. Wagner : Traité de Sciences des Finances » Tome II, « Le Crédit public », Paris 1912 -

(١٧) - ولمزيد من التفاصيل عن موقف الفكر المالى الحديث من القروض العامة ، أنظر على سبيل المثال :
H. Laufenberger : Dette Publique et Richesse privée » 3e éd. 1948. (Tome II, du Traité d'économie et de législation Financières ») ; H. G. Moulton : The New philosophy of Public debt, Washington, 1943.

(١٨) - وقد وجدت النظرية الكثرية نموذجاً تطبيقياً لها في الولايات المتحدة خلال فترة الكساد الاقتصادى الكبير الذى بدأ عام ١٩٢٩ ، وفى إنجلترا وفرنسا وألمانيا فى العقد الرابع من القرن الحالى .

(١٩) - وهكذا وجدت النظرية الكثرية فى عجز الميزانية ، أى فى القروض العامة عاملاً من عوامل التوازن الاقتصاديين .

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

(٢١) - راجع تفاصيل وشروط الاجراء الى القروض الاجنبية فى هذه الحالة الدكتور المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٦٨ - ٣٦٩ ، ولمزيد من التفاصيل أنظر الدكتور خليل حسن خليل فور رؤوس الاموال الاجنبية فى تنمية الاقتصاديات المتخلفة رسالة ذكوره مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١ .

(٢٢) - راجع لى ذلك أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٣٥ - ٣٣٦ ،
والزميل الدكتور زين العابدين ناصر ، ص ٣٦٦ - ٣٣٧ ، سابق الاشارة اليه ، والأساتذة الدكتور فوزى والدكتور بركات والدكتور البترقى : المالىة العامة (٣٥٥ - ٣٥٦) .

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

(٢٤) - بل ان من الكتب المحدثين من يذهب الى أبعد من ذلك إذ يرون أن تسديد القرض ليس أمراً ضرورياً ، بل منهم من لا يقرونه مثل « لرنر » في مؤلفه :

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

(٢٥) - راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رضعت المصوب : المرجع السابق ، الكتب الثاني ، ص ٣٠٦ - ٣١٠ . ومن ٣١٩ - ٣٣١ ، الدكتور عبد المنعم فوزي : « المالية العامة والسياسة المالية » ، ص ٣١٣ - ٣٣٦ ، الدكتور احمد جامع : سابق الاشارة اليه ، ص ٢٧٢ - ٣١٠ ، أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : المرجع السابق ، ص ٢٦٨ وما بعدها ، الدكتور محمد وديع بلوى : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ - ٢٩٢ ، الدكتور محمد دويلار : المرجع السابق ، ص ٢٧٥ - ٢٩٤ ، الدكتور رشيد الدقر : المرجع السابق ، ص ١٩٢ - ٢٠٤ ، الدكتور هاشم الجعفرى : المرجع السابق ، ص ٢٧٧ - ٢٨٧ ومن ٢٩٣ - ٣٠٢ ، والدكتور رباح عطية ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ وما بعدها . وباللغتين الفرنسية والانجليزية :

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

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

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

(٢٨) - ويتصل بكل سنة (وخاصة في السنوات لحاملها) عدد من الكوبونات (او القسام) بمقدار مدة القرض ومواعيد الفوائد المقررة فيه ، حيث يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل تاريخ منها يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزانة العامة أو خزينة البنك المركزى الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالباً البنك المركزى .

(٢٩) - ولهذا فإنه يقال (بالظر الى هذه الخاصية المردوحة) ان السندات المختلطة تحول الجمع بين مره كل من السندات الاسمية والسندات لحاملها

(٣٠) - ويبدل تاريخ الدين العام المصرى . ان مصر قد لجأت كثيرا لطريقة الاصدار بأقل من سعر الشكافؤ في أواخر الصف الثالث من القرن الماضى . راجع في ذلك ، الدكتور رياض عطية . المرجع السابق ، ص ٣٧٤ - ٤٠٥ (الفصل الخامس ، عن « دين مصر العام » والدكتور رياض النجى « المالية العامة » ، سابق الإشارة اليه ، ص ١٩٠ - ١٩٢ (عن تطور الدين في مصر) .

(٣١) - ويلاحظ ان السندات ذات النسيب لا تلتحق اليها كثيرا الدول ذات الائتلاف القوي ، وأكثر ما تستخدمها الميئات العامة ذات الطبيعة الاقليمية او المحلية ، وسر قائدها يكون عادة منخفضا

(٣٢) - والتي أصبحت ظاهرة منتشرة حتى في الاقتصاديات المتقدمة . من ذلك ما حدث من اعادة تقييم للجنيه الاسترلينى والدولار الأمريكى والفرنك الفرنسى أكثر من مرة بالانخفاض ، أو بالارتفاع على نحو ما تحقق بالفعل - وعلى سبيل المثال - بالنسبة للمارك الألمانى .

(٣٣) - ومن أمثلة ذلك فرض « Cailloux » عام ١٩٢٥ في فرنسا الذى ربطت فوائده بقيمة الجنيه الاسترلينى الذى كان من أقوى العملات حينذاك . وكذلك فرض « Vincent Auriol » عام ١٩٣٧ الذى تم ربطه مع فوائده بالدولار والاسترلينى على أساس تقرير حق الأفراد في اختيار احدى الصلتين لتكون قيمتها عند السداد أساسا لرد القرض .

(٣٤) - راجع في تفاصيل ذلك أستاذنا الدكتور المحجوب : المرجع السابق ، الكتاب الثالث ، الإيرادات العامة ، ص ٣٢٩ وما بعدها ، وكذلك :

Brochier et Tabatoni: op. cit. pp. 161 et suiv .

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

(٣٦) - ويلاحظ ان الدولة قد تلجأ في بعض الاحوال الى استخدام طريقتى الاكتاب العلم والاكتاب المصروف معا ، فتتبارح عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك وتحفظ بالباقي لاكتاب الجمهور . وبهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما في حالة اصدار القرض بأكملها بواسطة الاكتاب العام . وفي الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتاب الجمهور ايضا ، لانها أقدر عادة من الدولة في الدعاية للقرض وعلى اغراء الجمهور بالاكتاب فيه ، وبطبيعة الحال تتقاضى البنوك عمولة صغيرة في مقابل ذلك .

(٣٧) - وفي المثال الوارد بالمتن فإنه يوافق أولا على طلبات الاكتاب التى عرض أصحابها شراء مائة - لستند . ثم تلك التى عرض أصحابها ٩٩ حبيبا لستند . ثم ٩٨ حبيبا وهكذا حتى تم تغطية قيمة القرض بأكملها .

(٣٨) - لحقت هذه المخاطر فاق الفكر المالى بشير من صوره و مر عاد لتدرج في عرض السندات في
الاسواق و عده عرضها دفعة واحدة .

(٣٩) - وبعد الاستهلاك أكثر الطرق القوية لانقضاء القروض من سطره و طويله الاحل ، اد تباد الدولة
سندات قيمه سندات الدين بعد أن يحل أهله المقرر في شروط الاسداد . اذا كان العرض مؤقفا ، أما بالنسبة
لعروض مؤبده فانه يجوز للدولة أن تبدأ في استهلاكها في أى وقت شاء حتى سبق أن ذكرنا

(٤٠) - حيث تخرى عملية الفرعة اما على أساس أرقام السندات الفردية أو الروحية ، واما على أساس
اجتياز مجموعات من السندات لتتبر كل منها بعلامة معينة أو تقسم السندات الى عدد من المجموعات
مثل ، (أ) ، (ب) ، (ج) تحمل كل منها أرقام سلسلة معينة ، ونسحب في كل سنة مجموعة منها تسدد
جميع سنداتنا بالكامل .

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

(٤٢) - وإن كان هذا يعرض الناشرين للضرر ، ذلك أن هؤلاء سوف يحصلون على قيمة أقل من دهم
الأصل .

(٤٣) - ومن قبل هذا ما لجأت اليه الحكومة المصرية عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين
العام ، إذ استخدمت في هذا السيل الاحتياطى الذى حققته في الستين المائتين ١٩٤٢/٤١ ،
١٩٤٣/٤٢ وقدره ٤٢ مليون جنيه .

(٤٤) - أنظر في ذلك استاذنا الدكتور رفعت المهجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ (الكتاب الثالث)
وما بعدها .

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

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

(٤٧) - وقد يتضمن زيادة في العبء المالى للدولة ، غير أن هذا الاجراء قد يصبح ضروريا لزاء ظروف
الدولة ولوضاعها الاقتصادية العامة .

(٤٨) - غير ان هذا لا يمنع من وجود حالات أخرى للتبديل ، قد يكون التبديل فيها في أحوال أخرى
مسترا أو مقعا وذلك في الحالات التي تلجأ فيها الدولة الى تخفيض سعر فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، =

كما لو فرضت ضريبة خاصة على دين من ديونها ، أو ما قد ينطوي عليه تخفيض قيمة العملة من تدبيل مستر للدين ، بالنظر الى ان انخفاض قيمة النقود يؤدي الى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وان بقيت قيمتها المقدمة على حالها ، حيث أن انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه انقطاع جزء منها ، وبالتالي فان الدولة بتحفيضها قيمة تقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي .

(٤٩) - وقد استعملت بعض الدول التدبيل الاجباري أثناء القرن التاسع عشر ، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية ، ومن الواضح ان مثل هذا التدبيل يؤدي الى تخفيف العبء المالى للدولة ، وان كان يذهب باعتباراته الثقة فيها مما يجعل حصولها على الائتان لاحق من الصعوبة بمكان .

(٥٠) - ويتطلب ذلك أن يصبح سعر السندات فوق التعادل ، بالفاهيم التى سبق أن وقفنا عليها من قبل . ويقضى ذلك أن يكون سعر فائدة القرض المجهد أعلى من السعر السائد في السوق المالية ، والا فان الأفراد قد ينصرفون عن اقراض الدولة لتتسع سعر الفائدة الاكثر ارتفاعا ، والموجود في السوق المالى .

(٥١) - راجع في ذلك الاستلا الدكتور بركات ، والدكتور دراز : المرجع السابق ، ص ٢٢٥ - ٢٤٩ ، الدكتور كمال غالى : مبادئ الاقتصاد المالى ، ص ١١٥ - ١٣٣ ، الدكتور محمد دويمار : مبادئ المالية العامة ، ص ٢٩٥ - ٣١٣ ، الدكتور رفعت المحجوب : المالية العامة - الكتب الثاين ، ص ٣٢٢ - ٣٥٤ ، الدكتور هاشم الجعفرى : ص ٢٢٨ - ٢٩٢ ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

A. Barrière : Economie et Instit. «p. cit. Tome T (pp. 307-326 et pp. 349-373) et Tome II, (pp. 58-66) , H. Laufenberger : « Economie Financière en Trois leçons » (pp. 117-128) , H. Brochier et P. Tabatoni : « Economie Financière » (pp. 134-167) , Masoin : (Les Effets économiques de la dette publique » (pp. 157-171) , L. Johanson : (Public Economics » (pp. 105-115) ; John F. Due : « Government Finance » (26 — The Economics of Government Borrowing pp. 479-507) , Benjamin Higgins: Economics development (pp. 483-503) .

(٥٢) - وتدخّل هذه الحالة في اطار التوسع الائتاني الذى يؤدي الى ان يصبح الاقراض مصدرا غير مباشر للاصدار الفدى ، أى يعتبر خالفا للنقود ، (شأنه في ذلك شأن الائتان الخاص) ، وذلك عندما يكون المكتتبون في القرض العلم هم بنك الاصدار (البنك المركزى عادة) والبنوك التجارية . هنا يمثل شراء السندات القرض العلم كما سبق أن ذكرنا ، مناسبة لبنك الاصدار لزيادة كمية النقود التى تطلق في التداول ، كما يمثل ذلك بالنسبة للبنوك التجارية فرصة لخلق الودائع الحامسة ، (أى لزيادة النقود المصرفية) .

(٥٣) - قد يترتب على هذا الاقراض أن يعود جزء من النقود التى يعيدها البنك المركزى في هذه الحالة الى البنوك التجارية الأخرى لتدفع ائاق المدّة لهذه الاموال ، اذ أن الدولة توزع دحولا على الأفراد الذين يودعونها لدى البنوك التى يكون تقديرها (في حدود العوامل المشابهة لها) أن تتوسع في منح الائتان لمصلحتها .

(٥٥) « بحث ج - ب - ج » مجلة تسمى « الكلاسيكي » لا حده بعد لأخره جاء التقييم الكامل . ومن ثم فقد كاتب باده كمية القود بتبعها في مطر هذا التحليل . اتفاق صبروري وصاشر لانه . بعد غيره كيه لقود

(٥٦) « بعد ذلك عاده تا يعرف « نظرية المقر العائري » . حيث نعره هاه النظره فلة القارة على الأديجر في عاده الملول في انخفاض مستوى الدخل الحقيقي . الذي هو نتيجة لانخفاض الانتاجية الناشئة عن قلة رأس المال . التي هي بدورها نعتير نتيجة لقلة القارة على الأديجر . وبذلك تم « الدائرة » . أنظر في ذلك على سبيل المثال :

A. H. Hanson: « Public Enterprise and Economic development » (pp. 24-25) .

(٥٦) من المنصور ايضا ان تقوم المولة باتفاق مبلغ القرض في المخرج . (لاسباب متعددة . وان كان يندر أن نجد من يبها ما يتفق وما تقضى به الأصول الاقتصادية والمالية السليمة . اللهم الا في الحالات التي يهدد فيها كيار الثقة في التناك المولة . ماملها مع الدول الأخرى . على مستوى الحكومات والمؤسسات المالية المولية وسها تعادى حالة التوقف عن الدفع . في مثل هذه الحالة وغيرها . لا يؤثر القرض على النشاط الانتاجي داخل المولة . ولا يترتب عليه تضخم او انكماش . ولا تاثر الأسواق الداخلية بأصدار القرض ولا باتفاق حصيلته

(٥٧) ومن أمثلة ذلك . مائة تم به الولايات المتحدة الأمريكية أثناء الحرب العالمية الأولى . من اتفاق جانب كبير من حصيله فروضها الداخلية في فرنسا لشراء سلع وخدمات فيها .

(٥٨) خاصة وان هؤلاء يتارلوا عن القوة الشرائية التي بأيديهم لشراء سندات القرض لانه اصغر في المخرج . وبالتالي فانهم يستمرون في محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجاتهم الاصلية اليها .

(٥٩) وغالبا ما يكون هو سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية التي يحرّم عليها قانونها القيام بمشروعات انتاجية (صناعية أو تجارية) أو نتيجة التزامها بالتوجيهات والقرارات الحكومية التي تجبرها على إعادة استثمار جزء من أموالها في سندات الدولة

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

(٦١) هذا وتجمل الاشارة هنا الى انه اذا تم تسديد فوائد القرض عن طريق الاصدار النقدي حيث نذهب كل الريادة في القود المترتبة على هذا الاصدار الى حملة السندات الذين يقومون باكتسابها . فانه لن تكون هناك فائدة تذكر في هذه الحالة . أما اذا أدت عملية الاصدار النقدي الى زيادة في كمية القود أكبر من مائد القود المطلوبه . أو قام حملة السندات باتفاق هذه الفوائد . فان النتيجة النهائية تتوقف على حجم باده في كمية القود . الأثر الاقتصادي المترتبة عليه

(٦٢) - راجع في ذلك بصفة خاصة الاستاد الدكتور مركات والدكتور دار : لمرجع اسبق .
ص ٢٤٥ - ٢٤٩ ، والمراجع المشار اليها به ، وأنظر أيضا على سبيل المثال :
' E Taylor, op cit (Ch. 10 The Burden of Debt, pp. 230 247)

الباب الرابع

اليان المالى للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومى (الموازنة العامة كتنظيم مالى
لنفقات الدولة وإيراداتها فى خدمة سياستها المالية)

تقديم وتقسيم : بعد أن وقفنا على النفقات العامة والإيرادات العامة و البابين الثانى
والثالث من هذه الدراسة ، فاننا نتمتع بدراستنا بالحدث عن الميزانية العامة أو موازنة
الاقتصاد العام .

ولقد ذكرنا من قبل ان الميزانية هى عبارة عن تنظيم مالى يقابل فيه بين جانبي الكميات
المالية (« الايرادى » و « الانفاق ») ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق
السياسة المالية .

وبهنى ما تقدم أنه نكى تؤدي الدولة دورها فى حياة المجتمع فانه يتمين عليها القيام
بعمل نوعين من التقديرات تتصلان بالنفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها ،
وبالايادات اللازم الحصول عليها لتنطية هذه النفقات مع بحث كيفية الحصول على هذه
الايادات . وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الانفاق العام بتقديرات الايراد العام
بالنسبة لسنة مالية قادمة . وبم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التى تُعبر عن خيارات
السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تسمح باشباع الحاجات العامة فى
اطار ما يتقرر فى هذا الشأن من اجراءات وتدابير مالية تتعلق بتخصير الميزانية وتنفيذها
وضبط الاموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها
واعداد الحساب الختامى لمختلف قطاعات الدولة . وتدخل الاجراءات السابقة فى اطار ما
يسمى بالادارة المالية التى يقصد بها تلك العمليات التى تهدف الى توفير الاموال العامة
اللازمة لتسهر المرافق والمهجات العامة فى الدولة وكذا ضمان استخدام هذه الاموال بأقصى
كفاية اقتصادية ممكنة فيما أعدت له قانونا .

وتعتبر دراسة الميزانية العامة (بمراجعة ما سبق من موضوعات ، وما طرأ على فكرة
الميزانية ذاتها من تطورات) فى جوهرها دراسة فى الاقتصاد التطبيقى .

وموضوع هذه الدراسة هو تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات
والاغراض العامة ، ونطاقها بعبارة اخرى هو نشاط الاقتصاد العام فى مجالات الانتاج
والتوزيع المختلفة . وتمثل الميزانية عملية مستمرة . فالصفقات والعمليات التى تتم فى
الاقتصاد العام (وهى موضوع دراسة الميزانية) ما هى الا تيار من الانشطة التى تتم

باستمرار . وفي هذه الحركة حركة النشاط الاقتصادي العام والتيارات الاقتصادية التي تحدث نتيجة لذلك ، يرتبط الحاضر بالماضي والمستقبل . وعلى ضوء هذا الاتصال تحدد الاهداف التي يرغب في تحقيقها ، وهذه هي العلاقات الزمنية في الاقتصاد العام وتعكس الميزانية - باعتبارها عملية مستمرة هذه العلاقات : بين ما تحقق فعلا وبين ما يستهدف تحقيقه في المستقبل . ومن الطبيعي اذ أن تكون دراسة الميزانية دراسة حركية وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات اقتصادية تربط بين أنشطة تنتمي الى فترات زمنية شائعة . ومما تقدم ، يتضح لنا ان الموضوعات التي نثرها دراسة الميزانية العامة على حاب كبير من الدقة التي يلزم لاجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الاهمية المتزايدة التي أصبحت للاقتصاد العام في مختلف الدول .

ولما كما تقتصر في دراستنا الحالية على الاسس والمبادئ العامة ، فاننا نقصر بحثنا في الميزانية العامة على مجموعة من المباحث التي يتورع بيانها على الفصول الثلاثة الآتية :

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

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

الفصل الثالث - الادماج المالي والاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة وفقا لمنطلقات وأهداف السياسة المالية للدولة .

الفصل الاول

ماهية الميزانية العامة للدولة

(تعريفها وتميزها عما قد يخلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها في المالية الحديثة)

تمهيد : يقتضى التعرف على ماهية الميزانية العامة أن حدد المقصود بهذه الميزانية ، ويتطلب ذلك التعرف عليها أولاً وفي حد ذاتها ، ثم نعرف بينها وبين غيرها من أنواع الميزانيات أو الحسابات التى قد تخلط بها . فلذا فرغنا من هذه المهمة الاولى ، كان هناك مجال لأن نحدد طبيعة الميزانية محل البحث من الناحيتين القانونية والمالية ، ثم نتطرق بعد ذلك لبيان أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها الذى أصبحت تقوم به في المالية الحديثة خلافاً للافتكار التى كانت سائدة من قبل في المالية التقليدية .

المبحث الاول

تعريف الميزانية العامة وتميزها عما قد يخلط بها

مع بيان طبيعتها المالية والقانونية (١)

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

(١) - تعريف الميزانية العامة للدولة (التعريف الاوّل والعام) :

يمكن تعريف الميزانية *Budget - Le Budget* بأنها عبارة عن عملية توقع واجازة لنفقات واورادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة ، سنة في المعتاد ، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية . من هنا التعريف المبني يمكننا أن نخلص الى ان الميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الاورادات والنفقات المستقبلية ، بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق اهدافها .

(١) - الميزانية العامة توقع « Prévision » :

تعتبر الميزانية بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية ان تنفقه وان تحصله من ايرادات مالية خلال مدة قادمة ، تقدر بعلم واحد في أغلب الاحوال ، حيث تقوم هذه السلطة باجراء

هذا التوقع او التقدير قبل ان تعرضه على السلطة التشريعية . ونعد الميزانية بما تتضمنه من
سود النفقات والارادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة و الفترة المقبلة ، حيث
يمكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها
وذلك من خلال ما تصرف اليه أوجه الانفاق والايراد المختلفة . وعسى عن الياد ان توقع
نفقات و ايرادات الدولة عن الفترة التي تغطيها الميزانية لا يمكن ان يتحقق بمجرد عن التوقع
الحاص بالشايط الاقتصادي ومستواه للمجتمع بأسره في نفس المدة ، بل يجب ان يتم
التوقع الاول بمراعاة كاملة للتوقع الاحير على النحو الذى سنقف عليه بعد قليل لدى
دراسة القواعد الفنية الواجب إتباعها عند تحضير ميزانية الدولة .

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

وبنى ذلك ، ان المجالس النيابية (السلطة التشريعية) في الدول ذات الانظمة
السياسية الديمقراطية هي التي تختص باعتماد الميزانية ، اى الموافقة على توقعات الحكومة
عن نفقات و ايرادات العام المقبل . فالحكومة هي التي تقوم باعداد الميزانية ، لكن السلطة
التشريعية هي التي تتولى اجازتها باعتمادها لها وذلك قبل ان يعود الامر الى الحكومة مرة
اخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها اجازة هذه السلطة اى على النحو الذى
اعتمدها به^(٢) . ويرجع حق المجالس النيابية في اجازة الميزانية الى تطور تاريخى طويل ، بدأ
بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ،
ثم تقرر حقها في رقابة كيفية انفاق حصيلة هذه الضرائب ، و اخيرا اكتمل حق المجالس
المتقدمة في المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والارادات
عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الميزانية . ويعد حق المجالس النيابية في هذا المجال
من اقوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته نستطيع رقابة الحكومة في جميع المجالات .

وبلاحظ هنا ، ان تقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها ، دون تقديراتها
للارادات العامة ، التي تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية بالمعنى الفنى للكلمة . ذلك
أن إجازة هذه للنفقات يعطى الحكومة الحق في القيام بها وهذا ما يتفق مع المفهوم الفنى
للاجازة ، اما موافقتها على اليرادات فلا يتضمن أى خيار للحكومة في تخصيصها او عدم
تخصيلها ، إذ انها واجبة التحصيل طبقا لنصوص القوانين التي تقررها . وقد تحول
الحكومة أن تضمن الميزانية اوجها جديدة للارادات كضرائب جديدة مثلا بحيث تعتبر
اجازة المجالس النيابية للميزانية موافقة على فرض هذه الضرائب الجديدة ، وهذا ما يسمى
بملحقات الميزانية Adjonction Budgétaires وتهدف الحكومة من ذلك الى تسهيل
الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب^(٣) . والواقع ان ملحقات

التشريعية وان كانت نفي الحكومة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، الا ان لا تتفق مع ما يجب من اناحة الفرصة الكافية لتنافس مبدأ فرض الضريبة واسانه وتناحه . وفصلا عن هذا . فان التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وحظر . دواء . لا بد ان تصدر في صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع اليها ، لا في شكل ملحق باحدى القوانين طابعها التوقيت بعام واحد .

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

لا يكتمل تعريف الميزانية بالنظر فقط الى كونها توقع للنفقات والايادات مُجزأ (أو معتمداً) من السلطة التشريعية ، بل يتعين في ظل مالية الدول الحديثة الاشارة الى مدى ما تحده محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية . فالميزانية هي الاطار الذي ينعكس فيه اختيارات الدولة (السلطة التنفيذية) لاهدافها وأدائها الى تحقيقها . ففي ظل الفكر المالى التقليدى حيث سادت مبادئ الاقتصاد الحر التي نادى بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادى يتحقق تلقائيا نتيجة التفاعل المرسل للقوى الاقتصادية ، لم تحظ الآثار الاقتصادية للنشاط المالى للدولة بالأهمية نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة ، وإن لم ينكر وجودها تماما . ولكن مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادى وانتشار التخطيط واستخدام الادوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية ، برزت أهمية النشاط المالى كأحد الادوات الرئيسية في تحقيق اهداف المجتمع ، خاصة وان التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونة بالمقارنة مع وسائل التدخل التحكمية . كذلك وضحت مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والاضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فاختيار الدولة لنفقاتها وادائها قد يعرقل اهداف المجتمع ، ما لم يتم هذا الاختيار عن طريق المام شامل بكافة الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والظروف البيئية المحيطة بها . وقد استدعى ذلك ضرورة النظر الى الميزانية العامة في ظل إطار اكبر يُعبر عن نشاط المجتمع بأكمله ، وبذلك اصبح من المتعارف فصل الميزانية عن الخطة او عن الحسابات القومية ، كما ان أهمية الآثار الاقتصادية أدت الى ضرورة النظر اليها في ضوء الميزانية الاقتصادية ، ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يختلط بها .

(ب) - تمييز الميزانية العامة عما قد يختلط بها من الانواع الاخرى من الميزانيات والبيانات الحسابية :

من أهم الاسباب التي تدعو لاجراء هذا التمييز ان الميزانية (بمعناها الحسابى) تعتبر بمثابة قائمة شاملة لنشاط محدد تسجل فيها كل العمليات التي تم داخل دائرة نشاط معين .

وتبعاً لهذا المعنى توحد أنواع متعددة من الميزانيات ، يختص كل نوع منها بدائرة نشاط محددة ، وجميعها تضم مختلف الصفقات والمعاملات الاقتصادية التي تتم داخل هذه الدوائر . ومن ذلك وعلى سبيل المثال ميزانية الأسرة ، والتي تشمل على نتائج كل المعاملات التي تكون الأسرة طرفاً فيها⁽⁴⁾ ، وميزانية المشروع (او الميزانية الخاصة) وتظهر فيها العمليات الاقتصادية التي يقوم بها المشروع حيث تظهر كل العمليات التي تؤدي الى تغير الوضع الاقتصادي (او المركز المالي) لهذه المشروعات . وفي الواقع تؤدي كل الصفقات التي يكون المشروع طرفاً فيها الى تغيير وضعه الاقتصادي . ولهذا فميزانية المشروعات تقدم صورة كاملة لانشطة هذه المشروعات أياً كان نوعها . وفي نوع آخر من حسابات المشروعات بعبارة الدخل والانفاق المخطط لفترة مقبلة . وهذه هي الخطة المالية للمشروع ، وتتعلق بتكوين الدخل النفدي وأوجه استخدامها . (الانفاق والتراكم النفدي) .

وميزانية الاقتصاد العام ، (أى ميزانية الدولة العامة) وفيها تسجل العمليات الاقتصادية المتعلقة باشباع الحاجات العامة وتمويل النفقات اللازمة لتوفير الخدمات وتحقيق مختلف الاهداف العامة ، والميزانية القومية ، وفي هذه الحالة تتسع دائرة الميزانية لتحتوي الاقتصاد القومي في مجموعة ويتسع نطاق الصفقات والعمليات التي تضمها لتشمل نتائج الانشطة الاقتصادية في فترة مقبلة . وتضم هذه الميزانية الموارد القومية المتاحة في جانب (الناتج القومي) ، والاستخدامات المختلفة التي توجه اليها هذه الموارد في الجانب الآخر (الاستهلاك والاستثمار في مختلف القطاعات⁽⁵⁾ . وبالإضافة الى تعدد وتنوع الميزانيات على النحو المتقدم ، فإن هناك انواعاً أخرى مختلفة من الحسابات منها الحساب الختامي والحسابات القومية او حسابات الدخل القومي ، وهي كلها وغيرها امور تتداخل في بعض المفاهيم مع ميزانية الدولة الامر الذي يوجب علينا أن نقصد مقارنة بينها وبين الميزانية الخاصة ، والميزانية العامة والمحاسبة القومية (الميزانية القومية والحسابات القومية) ، واخيراً الميزانية والحساب الختامي .

(١) - الميزانية العامة وميزانية المشروعات الخاصة :

تشابه الميزانية العامة ، أى ميزانية الدولة ، مع الميزانية الخاصة ، أى ميزانية المشروع الخاص السابق الاشارة اليها في ان كلاً منهما يمد تقديراً للمبالغ المنتظر انفاقها واوجه هذا الانفاق ، وللمبالغ التي ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل وذلك في خلال فترة قادمة ، غالباً ما تكون لمدة عام واحد . وهكذا فالميزانية سواء عامة أو خاصة ليست إلا محاسبة

توقعية « Comptabilité Prévisionnelle » ، الأولى عامة والثانية خاصة . لكن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة في أن الأولى تنصص عصر الاحارة الذى سبق ان عرصا له ، والناتج عن اعصال سلطات الدولة ، في حين ان الميزانية الخاصة ليست الآ توقعا محسب للنفقات والايرادات المقللة ولا تحتاج الى اية احارة .

(٢) - الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية والحسابات القومية :

تعنى الدول المتقدمة في وقتنا الحاضر باعداد ما يسمى « بالميزانية القومية أو الاقتصادية » « Le Budget National ou économique » وهى عبارة عن مجموعة من التقديرات لما ينتظر ان يكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادى فى المجتمع فى فترة زمنية مقلبة « Exante » وذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل القومى فى هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه^(٧) . وعلى ذلك فيها ميزانية الدولة تعكس مختلف اوجه نشاط الدولة وحدها كشخص معزى عن العام المقبل ، فان الميزانية القومية تعكس مختلف هذه الأوجه فى المجتمع بأسره بما فيه للدولة (الاقتصاد العام) عن نفس هذه الفترة . وبينما ميزانية الدولة هى توقع واجزأة كما رأينا ، فان الميزانية القومية ليست الآ توقعا فحسب دون أية اجزأة .

مما تقدم يتضح لنا ان الميزانية القومية لا تتطابق مع ميزانية الدولة ولا يمكن ان تحل محلها^(٧) ، وإنما تؤلف الميزانية القومية البيانات الاساسية التى يمكن على هديها اعداد ميزانية الدولة . فالميزانية القومية تحتوى على عنصرين ، النفقات القومية ، اى الانفاق الكلى والايرادات القومية ، اى الطلب الكلى . والنفقات القومية تمثل جملة الاموال والخدمات المتوقع ان يستهلكها او يدخرها المجتمع ، بينما تمثل الايرادات القومية نتائج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه . ومقارنة العناصر التى تتألف منها الميزانية القومية يساعد الدولة فى اعداد سياستها الاقتصادية بصفة عامة ، وميزانية الدولة بصفة خاصة ، اذ يجب أن تؤخذ البيانات الواردة بهذه الميزانية بعين الاعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة عن الحالة الاقتصادية القومية بحيث لا يكون لقراراتها التى تتخذها بشأن الميزانية العامة تأثير ضار على النمو والتطور الاقتصادى للدولة^(٨) .

اما الحسابات القومية ، أو حسابات الدخل القومى « Les Comptes de la Nation » فهى فكرة حديثة العهد ايضا ، يقصد بها الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادى الكلى للمجتمع خلال فترة انقضت ex post سنة فى العادة وذلك من خلال العمليات التى تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل القومى فى هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه . نعد الحسابات القومية الموضوع الثانى الذى تبثه المهابة القومية ، وتفيد دراسة

الحسابات المتقدمة عند وضع الميزانية القومية ، إذ يفضل بيان هذه الحسابات عن السنوات الماضية يصحح و الامكاد بواسطة التعديلات التي قد يقتضها الحال ، اعداد التوقعات مما سيكون عليه النشاط الاقتصادي و المجتمع في العام المقبل ، اى اعداد الميزانية القومية بمعى آخر . وبوجه عام فان الميزانية القومية تعد من اظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق بين مقتضيات النظام الرأسمالى وبين متطلبات الحياة المعاصرة ، في محاولة لحل معضلة التوفيق بين مصالح الجماعه وصالح الافراد ، أى بين التنظيم والحرية . ومن الدول التى اخذت بنظام الميزانية القومية في السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ، المملكة المتحدة (إنجلترا) ، وهولندا والسويد والنرويج .

(٣) - الميزانية العامة والحساب الختامى :

ينبغى ان نفرق بين الميزانية وبين الحساب الختامى . فالميزانية حيث تتعلق بفترة مقبلة ، تختمى على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق . اما الحساب الختامى « Final account » فهو بيان للنفقات والارادات التى تمخقت فعلا في فترة انقضت من الزمن حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريراً للمدى الذى بلغته صحة تقديرات الميزانية^(٩) . وهكذا فان الميزانية تختلف عن الحساب الختامى من حيث الفترة الزمنية المغطاة في كل منها . فالميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة ، أما الحساب الختامى فانه نظرة تتعلق بفترة زمنية قد انقضت بالفعل . الآ ان الميزانية تلتقى مع الحساب الختامى في ان موضوع كل منهما نفقات و ايرادات الدولة وفي أن ، كل ميزانية لا بد وان يكون لها حساب ختامى ، ويقدر المدة التى نفذت فيها الميزانية ، كما انه لا بد وأن يصدر عنها الحساب الختامى . كما يلتقيان أيضاً في انه عند اعداد الميزانية لا بد من الاعتماد على الحساب الختامى للسنوات الماضية وانه عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لا بد من عمل حسابها الختامى لمعرفة مدى صحة التوقعات والى أى حد لم تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الاجازة النهائية (الصادرة عن السلطة التشريعية) وذلك فيما يتعلق على الأخص بالنفقات العامة .

ولكل من الميزانية والحساب الختامى اهميته . فالمؤرخ والاحصائى يهتجان اكثر بالحساب الختامى لان عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . اما بالنسبة للساسة والمهتمين بالساسة ، فان اهمية الميزانية تبلى كبيرة لانها تعتبر خطة للعمل (او برنامجا له) تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعتمز القيام به في المدة المحدودة لهذه الخطة تصوريا رقميا للنفقات والارادات العامة . وتصوير برنامج الحكومة في مثل هذه الصورة الرقمية يكشف كشفا دقيقا عن اهدافها ويوضح طريقة اجرائها لنفقاتها وتميرها لمواردها . ولى

الدول الديمقراطية نصل الاحزاب الى مصة الحكم ، أو تنحى عنها ، وبفاضل الناخبين
حزب ، آخر على أساس برنامجها و الحكم الذي يصوره الميزانية العامة أصدق تصوير

(ج) الطيعة المالية والقانونية للميزانية العامة (المضمون المالى للميزانية العامة ومدى
تمييزها عن قانون ربطها) :

لا يكتمل التعرف على ميزانية الدولة بالاتصاف على تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما
قد يختلط بها ، فالميزانية عمل تقوم به السلطة التنفيذية (إعداداً وتنفيذاً ، من خلال ما
تقوم به هيئاتها العامة) ، ومن ثم فهو عمل ادارى له محتوى مالى يتم اعتماده بالقانون الذى
تصدره السلطة القائمة على اصدار القوانين فى المجتمع (السلطة التشريعية والذى يعرف
بقانون ربط الميزانية) ولهذا فإنه يجدر بنا أن نستظهر هنا باختصار طيعة هذا العمل من
الناحيتين المالية والقانونية على التوالى :

(١) - الطيعة المالية لميزانية الدولة العامة (المضمون المالى للميزانية) :

تحتوى الميزانية العامة على نحو ما يظهره لنا تعريفها المتقدم على عمل تقديرى يتعلق
بفترة مستقبلية تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والايادات العامة . نقطة البدء فى هذا
العمل هو تحديد حجم الخدمات العامة التى تقرر الدولة القيام بها فى خلال الفترة المقبلة
التي نخططها الميزانية . ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات ، وأخيراً تقدير
الايادات العامة التى تعطى هذه النفقات ، على ان يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين
من التقديرات . هذه التقديرات تعكس عملاً تحليلياً : تحليل للانفاق العام وللاريد العام
على مكونات كل منهما ، ثم احتساب المكونات الاكثر صلاحية فى الجانبين بما يتمشى
والخطوط الاساسية للسياسة المالية العامة للدولة (من النواحي الانفاقية والارادية) .

وتتطور نتائج العمل التقديرى المتقدم فى صورة جدول محاسبى يبين المحتوى المالى
للجهازه ، والذى يحتوى على تقديرات النفقات العامة مع تصحيحها بين الانواع المختلفة من
الانفاق العام ، وبين الهيئات المختلفة القائمة بالانفاق العام ، وتقديرات الاريد العام مع
تصحيحها بين الانواع المختلفة للاريد العام . هذا الجدول المحاسبى يحتوى على تقديرات
كامل بفترة مستقبلية كما اوضحنا ، ولهذا فان الميزانية تمثل حالة تنبؤ لها بعدها الزمنى الذى
يغطى فترة مستقبلية هى السنة عادة كما أسلفنا . وليس من اللازم ان تكون هذه السنة هى
السنة التقويمية (الميلادية فى المعتاد والتي تبدأ من لول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر) وإنما
قد يتحدد بدؤها وانتهؤها بتاريخ يختلف عن تواريخ بدء وانتهاء السنة التقويمية - بل وقد

تتمد لفترة اطول من العام ، اذ تغطي ميزانيات بعض الدول والهيئات المحلية فترة عامين لا عام واحد - حيث يتحدد كل ذلك وفقا لطروف النشاط المالى الخاص بكل دولة من الدول .

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

هذا الجدول المحاسبي سالف الذكر ، يكتسب صفته القانونية من القانون الذى يميزه ويجعله ملزما . الا أنه يتبنى عند البحث فى الطبيعة القانونية للميزانية أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها^(١) .

فالميزانية تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها فى معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على الهيئة التى تحددها السلطة التشريعية لإعتادها ، فادا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » . أما الميزانية نفسها فاما تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملا اداريا لا من جهة الموضوع فحسب ، (اذا هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وانما من ناحية الشكل ايضا ، اذ هى خطة تصممها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والامراد عن مدة معينة ، (وهنا اختصاص من اختصاصاتها) والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس اختصاصها فى شكل قرارات ادارية . أما قانون ربط الميزانية فانه يعد عملا تشريعا من حيث الشكل فقط ، لانه صادر عن السلطة التشريعية فى الشكل الذى تصدر فيه القوانين . أما من زاوية الموضوع فهو ليس سوى عمل ادارى لانه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة ولا يعطى للحكومة سلطة أو حقا لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية . فالامدادات التى تستطيع الحكومة تحصيلها والنفقات التى يؤذن لها بالقيام بها ، كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة لكى تمارس سلطاتها هذه ، لا بد لها من الحصول على إجازة من جانب السلطة القائمة على أمر التشريع على التقديرات الواردة فى الجدول المحاسبي التقديرى السابق ، ولكن هذه الاجازة تظل عملا اداريا هى الاخرى ولذلك ، فإن هذا العمل يجب ان يكون فى حدود القوانين المطبقة فى الدولة . هذا وتجدر الاشارة هنا الى ان السلطة التنفيذية قد تنزه احيانا فرصة تقديم الميزانية للسلطة التشريعية للاعتاد فتلحق بها تشريعات حقيقية^(٢) ، أى قوانين من حيث الشكل والجوهر (يقصد بها فى الغالب تقرير ضرائب جديدة) ، وفى مثل هذه الحالة ينطوى قانون الميزانية على عنصرين متميزين تمام التمييز : الميزانية وهى قانون من الوجهة الشكلية ، وعمل ادارى من الوجهة الموضوعية على ما قدمنا ، والتشريعات الملحقة بها وهى قوانين بالمعنى الفنى للكلمة (شكلا وموضوعا) . ومثل هذا المسلك أى المتعلق بملحقات الميزانية الذى تأخذ به بعض الدول يعتبر معيبا وليس من السهل تبريره وذلك لسببين أساسيين : الاول ، لأنه

غير منطقي ، لأن القانون الصادر يربط الميزانية دو صفة مؤقتة لا تتعدى مدته السنة المالية في الأحوال العادية ، وهذا المعنى فانه لا يصح ان يتخصص تشريعات حقيقية أى عامة ودائمة بالنظر ان أن تضمن الميزانيات العامة سنة بعد أخرى ، معوض قوانين من هذا عمل حمل من العصف في المستقبل الرجوع الى هذه النصوص لنشأتها في الميزانيات الخملعة . والمناق ، لأنه ينطوى على خطورة كبيرة ، وذلك لان العادة قد جرت على أن نسود روح السرعة في المجالس النيابية أثناء نظر الميزانية السوية للدولة . والحاق قانون عادى بها لا يبيح التريث في دراسته ولا يترك الفرصة لبحث الغرض منه والنظر فيما يربب على تقريره من نتائج . وعادة ما تلجأ الحكومة الى الحلق القوانين العادية بالميزانية تلافيا للاحرايمات البطيئة التي تمر بها هذه القوانين وجريا وراء التعجيل في اقرارها . ولكن هذا التعجيل قد يؤدي الى ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية في الدولة ، ولذلك فان المسلك المشتر اليه يعتمد من الامور التي ينبغي التخل عنها^(١٢) .

المبحث الثاني

الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

للميزانية ودورها في المالية العامة الحديثة^(١٣)

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

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

نعرض لهذه الأهمية في خطوتين متتاليتين ، نعى الأولى منها بالناحية السياسية ، والثانية بالناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

(١) - أهمية الميزانية من الناحية السياسية :

للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الانظمة النيابية والديمقراطية ، لان الزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام الى المجالس النيابية لكي يميز لها نواب الشعب

حرف النفقات وتخصيل الإيرادات ، يعنى احصاعها لمراقبة الدائمة هذه المجالس ، حيث تظهر رقابها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التى نطلبها او رفضها مشروع المراه الذى يقدم اليها . ولعل مما يريد في الدلالة على هذه الامة ان معظم التورات والتعيرات الدستورية ترجع في معظمها الى سوء واضطراب الاحوال المائية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة الى ان تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية . ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الامة في المجالس اليباية ، اما في الدول ذات الانظمة الدكتاتورية فتركز القوتان المشار اليهما في قبضة السلطة التنفيذية ، وهو الامر الذى يصعب معه (ان لم يكن من المتعذر بالفعل) اخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من حاسب المجالس النيباية التى توجد في هذه الدول . هنا ومن الملاحظ في كل حال ان اعتماد المجالس اليباية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر الى ما يؤدى اليه اخضاع هذه المائية للرقابة الدقيقة والعلنية من ابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية ، فضلا عن انه يقلل الى حد كبير من المفاجآت التى قد يتعرض لها دائر الدولة .

(٢) - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية :

للميزانية العامة اهمية من الناحيتين الحاليتين لا تقل شأنًا عن اهميتها من الناحية السياسية ان لم تفقها . هذه الامة آخذة في التزايد باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة . فمن طريق الميزانية ، تستطيع الدولة ان تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة^(١) .

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر ، وفي الدول المتقدمة اقتصاديا أكثر اتساعا مما كانت عليه فيما مضى ، فلم تعد الميزانية العمل الذى تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب ، وانما أصبحت تهدف ايضا الى تحقيق العمالة الكاملة والى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة (بعض النظر عن اسباب عدم الاستخدام) والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة . وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط (وعلى الاخص البلدان الاشتراكية) يعظم دور الميزانية كثيرا لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادى ، اذ تصبح الميزانية والحال كذلك ، جريا من الخطة المائية العامة للدولة وأداة من أهم أدوات تنفيذها ، وذلك على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه من قبل في الباب الاول من هذه الدراسة .

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

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

(١) - دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية :

كانت النظرية التقليدية في مرحلة من التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول المختلفة تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الآ في حدود ضئيلة وذلك تأثراً بمذهب الحرية الفردية الی إزدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر او المرسل . لهذا فقد غلب على فكر هذه النظرية نوع من « الحيادة » الاقتصادية^(١٥) ، حيث تمثل هذا الحيداء في مجموعة من الآراء التي كانت ترى ان افضل الميزانيات هي أقلها نفقات ، وأن توازن جانبي الإيرادات والمصروفات يعتبر أمراً حيوياً في الميزانية السنوية (التوازن السنوي) وقد ترتب على هذه الآراء وغيرها أن رفض التقليديون فكرة إحداء عجز (منظم أو غير منظم) في ميزانية الدولة .

(٢) - دور الميزانية في المالية العامة الحديثة :

أما في المالية الحديثة ، وقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على اقليمها ، فلم يعد هناك محل للحديث عن حيداء الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من ادوات السياسة المالية تلجأ اليها الدولة لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها بالمعنى الواسع (في الرأسماليات المتقدمة في ظل المالية الوظيفية أو المعوضة) بل وحرراً متداخلاً ومكملاً في الخطة المالية العامة الداخلة في اطار التخطيط القومي الشامل وبخاصة في الاقتصاديات الاشتراكية . ولهذا فقد اندثرت معظم الآراء التي كانت تنادى بها النظرية التقليدية بتغير الظروف البيئية المحيطة بمالية الدولة ، وللأسباب والمبررات التي تكمن وراء ظاهرة الأزدیاء المستمر في النفقات العامة ، وهو الواقع الذي اصبح يقابله ويواجهه في اتجاه مساره تدخل الدولة المستمر في مختلف الامور العامة والخاصة . وهكذا فلم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات

والمصروفات في الميزانية السوية ، بل اصحح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل ، وليس التوازن المالي والخسائر للميزانية . ومن ناحية اخرى فإن التوازن السوي لم يعد امر تلتزم الدولة بحرية سميته ، اذ ان امثاليته الجامعة الحديثه توجه حل اهتماماتها الى ما يسمى بالتوازن الدوري ، أى توازن الميزانية على اعمام الدورة الاقتصادية . وكتيجة لهذه الافكار الحديثه وعبرها فقد طرأ على فواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الحديثه في المالية العامة ، ولقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة على الاحرامات المنبثقة في اعداد الميزانية واعتمادها ، وبدرجة أقل فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ وذلك على النحو الذي سنقف عليه في موضعه من هذه الدراسة .

هذا ومن الأمور التي نود ان نستعرض الانتباه اليها ها ان ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادي واتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادي الذي تقوم به . فتغير هذا النطاق بين الضيق والانساع لا يمس بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر والكبر ، إذ ان هذا الاخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة ، وإنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي . فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة (من حيث انواع النشاط التي تقوم بها) فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي الى كبر حجم ميزانية الدولة إذ يزيد انفاقها ، وبالتالي ايرادها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التي تقوم بها على حاله .

المبحث الثالث

القواعد الفنية التي تحكم الميزانية العامة

(مفهومها العام التقليدي وتطورها المعاصر)^(١٦)

عرفت المالية العامة التقليدية طائفة من القواعد (او المبادئ) التي تحكم تخضع الميزانية وتقدمها الى السلطة التشريعية لإعتمادها . هذه القواعد ترجع عن الطبيعة الادارية والسياسية للميزانية وتتلخص في اربعة قواعد هي : قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة عمومية الميزانية وقاعدة توازن الميزانية . والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ووضوحه من خلال فحص الميزانية وتيسر الرقابة عليه . وقد وضعت هذه القواعد لتكون ضماناتاً ضد المساوئ التي كانت منتشرة في عهود الحكم المطلق . أما في الوقت الحاضر ، فقد شهد الفكر المالي الحديث خروجاً غير متكافئ الأهمية على هذه القواعد (دون ان يصل الامر لحد هجرها) وذلك لمسيرة

التطور الذى لحق مالية الدولة العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة وفى مواحي نشاطها وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى . ولقد أدى ذلك الى ضرورة إعادة النظر فى مدى حوب اتساع القواعد المشار اليها ، خاصة بعد أن تعددت الاستثناءات الواردة عليها على حو يجعل من الصعب التقرير بأسرارها كقواعد عامة فى كل الاحوال .

وسنحاول الآن التعرف على القواعد المتقدمة إجمالاً ثم نعرض بعد ذلك فى نقطتين متتاليتين للتطور الذى لحق هذه القواعد ، وخاصة قاعدتى سوية الميزانية وتوازن الميزانية ، فنوضح المفاهيم المتطورة التى طرأت عليهما فى المالية الحديثة .

(أ) - نظرة عامة على قواعد الميزانية (المفاهيم الاساسية لوحدة الميزانية ، وسويتها وعموميتها وتوازنها والاستثناءات التى ترد على كل قاعدة) :

ذكرنا فى بداية هذا الفصل أن هذه القواعد فى صورتها التقليدية تتمثل فى أربعة قواعد تتعلق بوحدة الميزانية وسويتها وعموميتها وتوازنها . وفيما يلى نعرض لهذه القواعد تباعاً لنقف على مضمون كل منها فى الجملز وذلك على النحو التالى :

(١) - قاعدة وحدة الميزانية :

يفسد بقاعدة وحدة الميزانية « La règle de l'unité Budgétaire » أن تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها فى ميزانية واحدة^(١٧) ويلاحظ ان الميزانية المقصودة هنا هى ميزانية الدولة وحدها ومن ثم لا يحتمر استثناء من مبدأ وحدة الميزانية أن تكون هناك ميزانيات عامة اخرى خاصة بالاشخاص العامة غير الدولة ، كميزانية المحافظات ، اذ تعتبر كل محافظة شخص عام مستقل عن شخص الدولة وبالتالي له ميزانية عامة مستقلة عن ميزانياتها . ويبرر هذه القاعدة ما لها من فوائد تتصل بالناحيتين المالية والسياسية . فمن الناحية المالية يسر اتباع القاعدة الراحة معرفة المركز المالى للدولة وذلك بمقلونة مجموع النفقات بمجموع الايرادات الامر الذى يساعد الباحثين والمالين على معرفة ما اذا كانت الميزانية متوازنة أو غير متوازنة ، فضلاً عن معلونتهم على الالمام بأوضاع الدولة المالية الحقيقية .

ومن الناحية السياسية فان هذه الوحدة تسهل على المجالس النيابية مهمة مراقبة الميزانية ، ولهذا فقد كانت قاعدة الوحدة من القواعد الاساسية فى المالية العامة التقليدية . ورغم التسليم بأهمية الفوائد المتقدمة التى تستند اليها قاعدة وحدة الميزانية ، فإنه من المشاهد ان المالية الحديثة اصبحت تسمح بايراد استثناءات كثيرة عليها .

من هذه الاستثناءات التي نصادفها - دون ان نخوض في التفاصيل الخاصة بكل منها^{١٨٨} - « الحسابات الخاصة للخزانة » ، Comptes Spéciaux du Trésor - وذلك لان هذه الحسابات هي عبارة عن وسيلة فية سجل دخول من الى خزنة الدولة (بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها) لا تعتبر ايرادات عامة ، وخروج اموال منها لا تعد نفقات عامة ، وهي بهذه الصورة لا تعد استثناء على وحدة الميزانية ، بل على العكس فانها تؤدي الى اظهار المركز المالى للدولة على حقيقته دون اضافة مبالغ الى ايرادات الدولة او الى نفقاتها لا تعتبر في الحقيقة ايرادات او نفقات عامة . لكن قد تسيء الحكومة استخدام هذه الوسيلة الفنية في بعض الاحوال بصورة تؤدي الى ان تشكل هذه الحسابات استثناء فعلياً من قاعدة وحدة الميزانية . والميزانيات غير العادية Les Budgets extraordinaires التي تضطر الدولة لاستخدامها عند اتفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية او استثنائية ، وإن كان يلاحظ في هذا الصدد ان بعض كتاب المالية العامة يرى في الحالات التي تتأكد فيها جذبة الاسباب الداعية للاتفاق غير العادى ، ان وضع ميزانية غير عادية ، يعتبر من الامور المستحسن القيام بها ، مما يسمح بمقارنة حالة الدولة المالية في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع الى ارقام الميزانيات العادية وحدها .

الآن ان الدول كثيراً ما تسيء استخدام الميزانيات غير العادية في امور لا تبررها ، ولذلك فان الانحياز الحديث في المالية المقارنة ، تلافياً لهذه المساوئ ، يعتمد الى التقليل من الميزانيات غير العادية والاستعاضة عنها باجراء تقسيم في الميزانية بين النفقات الدورية والخاصة بالمشروعات الخاصة ، والميزانيات الملحقة « Les Budgets Annexes » والتي تشمل في ميزانيات بعض الهيئات (او المرافق العامة) القائمة بنشاط صناعى او تجارى التي يستدعى حسن سرها ان تخصص لها ميزانية مستقلة تشتمل على ايرادات الهيئة (او المرفق) وتلتحق بميزانية الدولة (حيث يضاف الفائض او العجز في ميزانية الهيئة الى الميزانية العامة) . ولى هذه الحالة لا يتمدى الامر الى اعطاء الهيئة الشخصية المعنوية المستقلة ، بل يقتصر فقط على اعطائها الشخصية المالية المتميزة . ومن أمثلة ذلك ، مرفق البريد P.T.T. ومرفق الاذاعة O.R.T.F. في فرنسا . ويلاحظ على ما سبق ان الميزانية العامة على النحو المتقدم تحتوى وملحقاتها كل أوجه نشاط الدولة الامر الذى يحترم مبدأ شمول الميزانية ، ولكن الميزانية الملحقة تمثل خروجاً على مبدأ تخصيص ايراد معين لانفاق معين في الميزانية . وتشتمل الحكمة من الميزانيات الملحقة في اظهار الظروف الخاصة بشاط بعض الهيئات التي تستلزم ادارة خاصة تختلف عن ادارة الهيئات العامة الاخرى .

والميزانيات المستقلة Les Budgets Autonome ، وهي الخاصة بميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، اذ يستتبع الاستقلال في

التحصيله امسوح ها لسهيل هيامها بوظائهما المختلفة ، ان نكون لها ميزانية خاصة بها مستفلة عن ميزانية الدولة دون حاجة الى نص تشريعى صريح يقرر ذلك^(١٩) ، ولا يستتبع استقلال المرفق او المشروع العام بميزانية مستقلة ان يسمى عمده لتحقيق توازن ميزانيته او ان يسمى الى احتكار موارده ، اذ انه و الحالة التى تكشف نتيجة النشاط الذى يقوم به عن عجز فإن الامر قد يؤدى الى منحة اعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الاعانة للقطاع الخاص ، كما ان تحقيقه لفاوض يمكن ترحيله الى هذه الميزانية الاخيرة وفقا لتوجهات السياسة الاقتصادية والمالية فى الاقتصاد القومى . ولقد عرفت مصر امثلة عديدة لهذه الميزانيات قبل ميزانية علم ١٩٦٣/١٩٦٤ ، الآانه ابتداء من هذه الميزانية والميزانيات اللاحقة ، وزعت الانواع المختلفة التى كانت قائمة بين ميزانيتى الخدمات والاعمال بحسب طبيعة الشاط الذى تملسه الهيئة (أو المشروع) التى كانت تتمتع بميزانية مستقلة ، وبذلك تخفى الميزانيات المستقلة فى جمهورية مصر كاستثناء لقاعدة وحدة الميزانية . غير أن التفكير فى شأن معلودة الاستقلال المالى لبعض الهيئات والمرافق والمشروعات العامة اصبح يتردد من جديد بمناسبة الحديث عن وضع خطة متكاملة للاصلاح المالى والادارى فى الدولة والذى نأمل له أن يصبغ حقيقة واقعة فى وقت قريب . ولعل مما يستحثنا على سرعة انجاز هذا الاصلاح فى جانبه المتقدمين - عن طريق الدراسات الموضوعية المترمة بالواقع المهل ومشكلاته وليس بالتسرع او الاندفاع التلقائى الذى يلزم نفسه بوجهة نظر معينة لا تعبر عن الاوضاع الواقعية - ان المالية « Finance » والادارة Gestion وثيقتا الصلة ببعضهما بالنظر الى ان كل عمل ادارى يتضمن زلوية مالية ، فهو إما أن يضى عبئاً على الخزانة العامة ، وإما ان يساهم فى توفير المالى اللازم لها . ولا شك ان الموارد المالية التى فى حوزة الادارة هى التى تحدد طاقة النشاط الادارى بصفة عامة ، كما وان نشاط الحكومة المالى أثره الجين فى الاقتصاد القومى والسياسة العامة للدولة ، ولهذا فان الادارة المالية واصلاحها تعتبر من أدق وأوجب واجبات القاعمون على أمر المرافق والهيئات والمشروعات العامة .

(٢) - قاعدة سنوية الميزانية :

يقصد بقاعدة سنوية الميزانية « La règle de l'annualité Budgétaire » أن يتم توقع واجازة نفقات واورادات الدولة بصفة دورية كل علم . وتنص هذه القاعدة ان الميزانية يجب ان تقرر بواسطة اعتماد سنوى من السلطة التشريعية ، وطالما لم يجد هذا الاعتماد فان الحكومة لا تستطيع انفاق اى مبلغ من مبالغ الميزانية . وترجع الميررات الاساسية لسنوية الميزانية اساسا الى اعتبارات سياسية ، اذ انها تكفل دوام الرقابة السياسية

من المجالس النيابية على اعمال السلطة التنفيذية ، فضلا عن ان ذلك يتمشى مع مجموعة من الاعتبارات المالية ، بالنظر الى ان المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام ، كما ان الضرائب المباشرة تحصل عن مدة العام ايضا ، وفي ذلك ما يحفل من الضرورى تجميع نفقات الدولة على مدار السنة لمقابلتها بالارادات المتحصلة من مختلف المصادر خلال فتراتها المختلفة في ميزانية واحدة .

وتعنى قاعدة سنوية الميزانية ايضا ان تلتزم الحكومة بانفاق مبالغ النفقات المدرجة بالميزانية وتحصيل الارادات الواردة فيها في فترة تنفيذها ، أى في خلال السنة المالية للميزانية^(٢٠) . وهنا فانه لا صعوبة في الأمر في الحالات التي تحدث فيها التصرفات الموجبة للنفقات والدفع الفعلى لها خلال السنة المالية ولا بالنسبة للارادات التي تمت الوقائع المنشئة لها وحدث التحصيل الفعلى بشأنها خلال هذه السنة . فهذه النفقات والارادات تضاف الى حساب هذه السنة المالية . كذلك فانه في حالة النفقات التي لم يتم التصرفات الموجبة لها وبالتالي لم يحدث دفع فعلى لها خلال السنة المالية ، ولا بالنسبة الى الارادات التي لم تقع التصرفات الموجبة لها ومن ثم لم يتم تحصيلها في فترة السنة محل البحث ، فهذه النفقات والارادات لا تضاف الى حساب هذه السنة .

ولكن المشكلة تدق عندما يحدث أن ينشأ التزام الحكومة بدفع مبلغ معين خلال السنة المالية ويجرى الدفع الفعلى لهذا المبلغ بعد انتهاء السنة المشار اليها ، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال هذه السنة ولا يتحقق التحصيل الحقيقي له إلا بعدها . ويختلف حل هذه المشكلة باختلاف التشريعات المالية للدول لاومن الممكن التفرقة في هذا الصدد بين طريقتين لاجراء حسابات السنة المالية في الحالات المتقدم ذكرها ، وغيرها ، وهما طريقة حساب الخزانة وطريقة حساب التسوية .

لفى طريقة حساب الخزانة^(٢١) Compte du Trésor

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

أما في طريقة التسوية « Méthode de l'exercice »

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

ومؤدى ذلك ان هذه الطريقة تنظر الى الميزانية باعتبارها بمثابة حساب للادارة تغلب عليه وجهة النظر القانونية حيث تصور المركز المالى للدولة ، لا من حيث المبالغ التى دعمت والتي حصلت فعلا ، ولكن من حيث الالتزامات والحقوق التى نشأت على الدولة أو اصلاحها خلال السنة المالية بحصر النظر عن تاريخ الدفع أو التحصيل الفعلى . ويستوعب الاحد هذه الطريقة أن تكون هناك فترة اضافية « Période Complémentaire » تصاف الى السنة المالية يتم خلالها تسوية الالتزامات التى نشأت فى ذمة الدولة أثناء هذه السنة ، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات ، وكذلك تسوية الحقوق . ويطلق على السنة المالية وفترةها الاضافية « مدة التسوية » . وقد يحدد القانون المالى للدولة هذه المدة بمسمى رسمى معين ، وقد يتركها دون أى تحديد ، مما يترتب عليه ألا يقفل حساب السنة المالية الا بعد تسوية كافة الالتزامات والحقوق التى تُرتب أثناءها ، وقد يتم ذلك بعد سنوات عديدة مما يؤدى الى تناحل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها فى الحالات التى تترك فيها حسابات السنة المالية دون تقفيل بعد انتهائها .

وهذه الطريقة هى المتبعة فى فرنسا ، الآ انه نظرا لكثرة ما ترتب عليها من مشكلات تقرر فى عام ١٩٢٤ اتباع طريقة حساب الخزانة بالنسبة الى الإيرادات وفى عام ١٩٥٣ عُمم هذا الحساب على النفقات ايضا ، على أن يتم هذا بقرارات تبين طريقة تنفيذه بالنسبة الى كل نوع من انواع النفقات على حدة .

(٣) قاعدة عمومية الميزانية :

يُراد بقاعدة عمومية الميزانية (أو شمولها) « La Règle de l'universalité Budgetaire » أن تظهر فى وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة دون اجراء مقاصة بين الاثنين . وبينما تهدف قاعدة وحدة الميزانية كما سبق أن رأينا الى اعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ، فان القاعدة الحالية ترمى الى أن يسجل بالتفصيل فى هذه الوثيقة كل تقدير نفقة وكل تقدير بايراد دون احداث مقاصة بين نفقات أحد المرفق (او الهيئات العامة) وبين ايراداته .

وبمضى اتباع القاعدة المذكورة الاخذ بالميزانية الاجمالية ، « Budget Net » حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة نفقات ايراداته على نحو لا يظهر معه فى الميزانية سوى رصيد « Solde » هذا المرفق : دائنا اذا رادت الإيرادات عن النفقات ، ومدينا فى الحالة العكسية^(٢٢) .

وتعتبر قاعدة العمومية مرعية فى سائر الدول بوجه عام نتيجة اتساع دائرة حقوق

المجالس النيابية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، و في ذلك ما يسمح بمحاربة ظاهرة الاسراف الحكومي في الانفاق حيث أن اتباع طريقة الميزانية الصافية قد يتيح للمرفق العام الذي يحقق ايرادات حلوز نفقاته أن يسرف في هذه النفقات فيما لا ضرورة له ، اعتمادا على انه لن يظهر في ميزانيته الا فاتص الايرادات على النفقات وعلى أنه لن يحد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته . غير أنه يرد على القاعدة المتقدمة في بعض المدان استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة ، وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مال فيها ، وعلى الاخص فيما يتعلق بنشاطها المالي . هنا وان كان يأخذ البعض على هذه القاعدة انها لا تشجع المرافق الحكومية على الاقتصاد في نفقاتها كما وأنها لا تساعد على استخدام الاساليب الاقتصادية الحديثة في ادارة هذه المرافق .

وكما تستهدف قاعدة عمومية الميزانية الى احكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة باجازتها لتفاصيل ايرادات ونفقات المرافق العامة ، فانه توجد الى جانبها قاعدتان تستهدفان نفس الغاية ، وهما قاعدة عدم تخصيص الايرادات ، وقاعدة تخصيص الاعتمادات .

ويعنى القاعدة الاولى عدم تخصيص الايرادات « La non affectation des recettes » ألا يخصص ايراد معين من أوجه الايرادات للانفاق على وجه معين من أوجه النفقات . (وبالطبع فان كلا من هذا الايراد وهذا الوجه من أوجه الانفاق يدرج في الميزانية طبقا لقاعدة عمومية الميزانية) .

اما القاعدة الثانية قاعدة تخصيص الاعتمادات ، La spécialité de credits ، وهي الاكثر أهمية ، فانه يراد بها أن اعتماد المجالس النيابية للنفقات لا يجوز أن يكون اجماليا ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الانفاق العام ، وهو الامر الذي يتيح لهذه المجالس مراقبة الانفاق الحكومي في تفصيلاته ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة في الانفاق في الالوجه المختلفة بمحدود المبالغ التي اعتمدها المجالس السابقة للانفاق عليها دون تجاوزها ، اللهم الا بعد حصول الحكومة على اذن من هذه المجالس بتجاوز الاعتماد السابق لها تقديره . الا ان قاعدة تخصيص الاعتمادات بالمعنى المتقدم قد تعوق النشاط المالي للدولة ، ولهذا فان التطور قد انتهى الى ان المجالس النيابية أصبحت تكتفي بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة الى كل مرفق عام ، بحيث تنقسم نفقات المرفق الى مجموعة أقسام محدودة يضم كلا منها أوجه الانفاق المشابهة فيما بينها . وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبلغ

الدى اعتمدته هذه المجالس للاتفاق على القسم دون الرجوع اليه ، وان كانت تستطيع بالطبع عدم اطلاق المبلغ عن آخره . أما في داخل كل قسم فان للحكومة ان تروح المبلغ المقرر له فيما بين حدود التفصيله المختففة دون الرجوع الى المجالس المتقدمة في هذا الصدد .

(٤) قاعدة توازن الميزانية :

تسمى قاعدة توازن الميزانية « La règle de l'équilibre Budgétaire » بصفة عامة ان تسلوى بعقات الدولة العامة مع ايراداتها العامة .

ولقد كانت النظرية التقليدية في المالية العامة تستلزم التوازن السوى بين تقديرات النفقات العامة وتقديرات الإيرادات العامة ، (أى ممتلكات الدولة الخاصة) ، أى تتطلب توازنا سنويا للميزانية وذلك استنادا الى أن حس الادارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الميزانية (النفقات والإيرادات) والى الرغبة في تفيدي مخاطر وجود عجز « Déficit » في الميزانية بما قد يكون لوسيلة تغطيته من أثر تضخمى ، او وجود فائض Excédent بها ، لا تستطيع الدولة التصرف فيه . ويبدو عجز المالية في نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسى ، وبعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها . ذلك أن وجود عجز يعنى النجاء الدولة الى الاقتراض أو الاصدار النقدي لتغطيته . ولما كانت العمالة الكاملة هى الغرض الاساسى الذى ينطلق منه الاقتصاديون التقليديون فانه يترتب على الالتجاء الى الاصدار النقدي حدوث زيادة في وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة في السلع والخدمات وينتج عن هذا ارتفاع في الاسعار ، وبالتالي الدحول في حلقة تضخمية تندهور فيها قيمة النقود الحقيقية . هذه الافكار السابقة والى غلبت على فكر التقليديين كانت تمهد أساسها في اقتصار دور الدولة - من وجهة نظرهم كما أشرنا الى ذلك من قبل - على ضمان السمر العادى للمرافق العامة في أضيق الحدود (الدولة الحارسة) L'Etat Gendarme ومن ثم اقتصار نشاطها على ما هو لازم لضمان الاداء الدورى لهذه المرافق ، الامر الذى لا يجعل نشاط الدولة إلا أثرا محدودا على توازن النظام الاقتصادى في مجموعه .

الآن فكرة توازن الميزانية بالمفهوم التقليدى المتقدم أصبحت محلاً لتطور كبير صاحب تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها عن اوجه كثيرة من النشاط الانتاجى تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى في مجموعه . ولهذا فانه نظرا لأهمية هذا التطور ، فاننا سوف نورد له اشارة خاصة تتناول المفاهيم الجديدة التى ادخلها هذا التطور في الفكر المالى الحديث لنقف من خلاله على مفهوم توازن الميزانية في المالية الحديثة بعد ان موضح أولا ما طرأ على المفهوم التقليدى لسوية الميزانية من تطورات أصبحت تشغل علماء المالية العامة في الوقت الحالى^(١٣) .

(ب) أثر التطور الاقتصادى على المفهوم التقليدى لسنوية الميزانية :
(ميزانية الدورة الاقتصادية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية) :

ادى التطور الحديث لوظائف الدولة والى تجلوزها لوظائفها التقليدية التى كانت دائمة فى الفكر الاقتصادى والمال التقليديين ، ان انتهى الحال الى امتزاج ميزانية الدولة بالنشاط الاقتصادى للمجتمع بحيث لم يعد من الممكن أن تعد أو تحضر الميزانية العامة بمعزل عن هذا النشاط ، كما ان الدولة اصبحت تستعد الميزانية كأداة تضاف الى غيرها من ادوات السياسة المالية والاقتصادية للتأثير فى مختلف جوانب الحياة الاقتصادية فوق اقليمها . وقد ادى هذا التطور الى الخروج على قاعدة سنوية الميزانية كما صاغها التقليديون ، وان لم يؤد الى الغائها كلية . فمن ناحية ادى تعاقب فترات الرخاء والكساد (وعلى الاخص فى الاقتصاديات الرأسمالية) فى صورة ما يعرف بالدورات الاقتصادية الى التفكير اطالة المدى الزمنى الممتد لميزانية الدولة لتساير هذه الدورات وتجولر بالتالى مدة العام الواحد . ومن ناحية أخرى ادى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية واقامتها لمشروعات استثمارية ومشروعات خدمات فى صورة برامج اقتصادية واجتماعية تستغرق مددا تجولر فترة السنة لسنوات عديدة ، الى عدم ملائمة سنوية الميزانية لمواجهة تنفيذ هذه البرامج متعددة السنوات . وفيما بلى فاننا نتناول ما انتهى اليه التطور فى الجانبين المتقدمين من خلال المقابلة بين كل جانب منهما وسنوية الميزانية وذلك على النحو التالى :

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

كان من نتيجة تلويب فترات الرخاء والكساد على اقتصادات البلدان الرأسمالية وخاصة المتقدمة اقتصاديا - حيث يزيد الطلب الكلى الفعل فى فترات الرخاء ويشغل الجهاز الانتاجى الى حده الاقصى وتختفى فيها البطالة وترتفع الاسعار ، وبقل فيها هذا الطلب فى فترة الكساد ولا يشغل الجهاز الانتاجى بكامل طاقته وتزداد البطالة وتنخفض الاسعار - أن أصبحت كل فترة رخاء تشكل مع فترة الكساد التى تعقبها ما يسمى بالدورة الاقتصادية^(١١) . ولها فقد اتجه بعض الاقتصاديين (وخاصة فى السويد وبصفة خاصة ليندال ومودال) الى القول أنه فى مقدور الدولة أن تستخدم ميزانيتها العامة فى التأثير على الحياة الاقتصادية الخاصة بها ، وذلك بواسطة اسهام هذه الميزانية فى معالجة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية بحيث تفهم ونعد ، لا فى حدود سنة واحدة ، ولكن فى حدود دورة اقتصادية كاملة ، أى ما بين سبع وعشر سنوات فى المتوسط^(١٢) . وينحقق هنا بأن تقوم الدولة بطور عكسى للتيار السائد فى الاقتصاد القومى لتعويض عوامل التضخم فى لوقات الرخاء وعوامل الانكماش فى لوقات الكساد^(١٣) . ففى أوقات الرخاء

حيث يزيد الطلب الكلي الفعل الخاص (الاستهلاكى والاستثمارى) وترتفع الاسعار مهددة باحداث تضخم يقضى نظرا الى وصول الطلب المتفاد الى مستوى العمالة الكاملة . يعبر عن النمو انتاج سياسة مؤداها الافلال من الطلب المعلى العام ، اى طلب الدولة الاستهلاكى . الاستثمارى ، مع الاستمرار فى حصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة ، بل وريادتها من الطلب الخاص ، وهذا على الرغم من عدم حاجتها فى هذا الوقت بالنسبة الى موارد . وتؤدى هذه السياسة الى الحد من العوامل التى تعطل حدوث الارمة من جهة ، والى تكوين احتياطى مالى لدى الدولة ، اى زيادة فى الإيرادات عن المعقات من جهة أخرى . وفى اوقات الكساد حيث ينقص الطلب الفعل الخاص وتحفص الاسعار مهددة باحداث بطالة واسعة النطاق ، يتعين على الدولة ان تتبع سياسة على العكس من حالة الرخاء . ويؤدى اتباع هذه السياسة بطبيعة الحال الى زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها ، وهى تواجه هذا العجز بالالتجاء الى المال الاحتياطى الذى كونه فى اوقات الرخاء ، ويعقد القروض العامة التى نستطيع تسديدها بسهولة عندما يخل الرخاء من جديد .

ومن الناحية النظرية ، فقد كان لفكرة ميزانية الدورة الاقتصادية نجاح مؤقت فى الماضى ، أما الآن فقد تضاءلت اهميتها نظرا الى ان فكرة الدورة الاقتصادية نفسها اصبحت محل نظر فى الوقت الحاضر . ومن الناحية العملية فقد أقدمت دول صغيرة على انشاء ميزانية الدورة على نطاق ضيق ومن بين هذه الدول السويد وهى تعد الدولة الوحيدة التى طبقت الفكرة بصورة تكاد تكون كاملة^(٢٧) ، وذلك عندما وافق البرلمان السويدى فيها عام ١٩٣٧ على نظام الميزانية الدورية بعد فترة تجارب امتدت منذ عام ١٩٢٩ . وقد أنشئ صندوق للموازنة « Fond d'egalisation » يودع فيه فائض الميزانية فى اعوام الرخاء وينفق منه فى اوقات الكساد ، ويجوز له عقد القروض فى موعد اقصاه خمس سنوات . وبهذا لم يعد ينظر الى الميزانية عن علم واحد ، بل اصبحت جزءا من ميزانية أعم هى ميزانية الدورة الاقتصادية تفهم وتعد فى حدود دورة اقتصادية كاملة^(٢٨) .

(٢) - سنوية الميزانية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية :

هنا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، فان قيم الدولة الحديثة بالاستثمارات الكبرى والتى تستغرق تنفيذها سنوات عديدة يقتضى رصد المبالغ اللازمة للاتفاق عليها قبل البدء فيها وكذلك البرامج الاقتصادية والاجتماعية التى يتقرر القيام بها وتستغرق أعواما عديدة لا عاما واحدا ، (من خلال الخطة الاقتصادية التى تأخذ بها مختلف الدول والتى يختلف مداها من دولة الى اخرى) ، تتطلب القيام بها باتفاق يجولور ميزانية العام الواحد^(٢٩) . فى

مثل هذه الاحوال يطرأ على صفة السنوية التي كانت تسبغها المالية التقليدية على ميزانية
بعض التغير في المالية الحديثة . ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغير في المالية الحديثة
ويمكن التوصل الى تحقيق هذا التغير بأحد اسلوبين ، الاول ، الاعتماد - باراسا ، والثاني
القانون برنامج .

لدى حالة الاخذ بأسلوب الاعتمادات عن طريق الارتباط *Les crédits d'engagements*
فانه يقيده مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الاولى من
سنوات البرنامج ، ولكن في صورة اعتمادات تقديمية مما يسمح من الناحية القانونية
بالارتباط بتنفيذ المشروعات التي يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلي لكافة تكاليفه .
ويخرج في ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التي يشتمل عليها البرنامج الجزء من
الاعتمادات التقديمية المشار اليها الذي يميزه صرفه فعلا خلال هذه السنة . ويؤخذ على هذا
الاسلوب من الناحية النظرية أنه يؤدي الى ادراج اعتمادات في الميزانية دون ان يقابلها
ايرادات كافية لتغطيتها استنادا الى انها لن تنفق فعلا خلال السنة التي تقيد فيها ، وقد يفرى
هذا الى الاسراف في مقدار هذه الاعتمادات وبالتالي زيادة العبء الملقى على الميزانية التالية

اما لدى الاخذ بأسلوب القانون برنامج « *La loi de programme* »

وهو اسلوب يفضل الاول لطلابه كثيرا من الانتقادات الموجهة اليه . فانه في هذه
الحالة توافق السلطة التشريعية على قانون خاص متميز يقرر فيه وضع برنامج مالي موحد
التنفيذ خلال عدة سنوات وكذلك الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توريدها على
السنوات المختلفة ، وفي كل سنة يخرج الجزء المخصص للانفاق منها في ميزانية الدولة عن
تلك السنة .

وبلاحظ ان القانون برنامج ليست له صفة الميزانية ، فهو لا يفعل اكثر من تعداد
المشروعات التي تعتمده الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة والمبالغ اللازمة للقيام بها
التنفيذ ، لكنه لا يتضمن فتح اية اعتمادات بالارتباط او الدفع . الا ان موافقة السلطة
التشريعية على القانون برنامج يعنى تعهدا بالموافقة في السنوات المقبلة على اعتماد النفقات
اللازمة لتنفيذ البرنامج^(١٢) . وعلاوة على ذلك فانه من الناحية القانونية ، لا تنصص الخطة
شأنها في ذلك شأن القانون برنامج أي اعتماد بالارتباط أو الدفع . وهذا يعنى ان السلطة
التشريعية لا تلتزم بالاعتمادات اللازمة لتنفيذ الخطة في ميزانيات السنوات القادمة حجة انها
وافقت من قبل على الخطة ذاتها . الا ان واقع الحياة السياسية والمالية يخلو في كثير من
الاحيان التعريف القانوني البحت ، إذ ان الموافقة على الخطة يعنى تعهد السلطة المدنية

بالموافقة مستقبلا على اعتماد الوسائل المالية اللازمة لتنفيذها عندما يبين الوقت المقرر لذلك ، وبأخذ هذا التعهد صفة الرامية في الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي (ومثال ذلك الانحلال السوفيتي) حيث لا تعدو الميزانية كما سبق ان اوضحنا سوى ان تكون وسيلة من وسائل الخطة المالية للدولة ، اى وسيلة لتحقيق الخطة الاقتصادية المبرمة والشاملة . أما في الدول الرأسمالية « كفرنسا » حيث تكون للخطة الاقتصادية صفة توجيهية فقط ، فانه من المقرر ايضا ان موافقة السلطة التشريعية تعنى التزامها الادنى بالموافقة فيما بعد على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها .

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

أدى طروء مجموعة من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مختلف دول العالم الى عدم تسليم كثير من الاقتصاديين بعدا بصحة الفروض والمعطيات التي بنى التقليديون عليها نظريتهم في توازن الميزانية فضلا عن تغير الدور الذي اصبحت تقوم به الدولة سواء تحت وقع الازمات الاقتصادية (وأهمها الكساد الكبير عام ١٩٢٩) أو بتأثير الحربين العالميتين ، الأولى والثانية ، الى عدم النظر الى قاعدة توازن الميزانية بنفس نظرة التقليديين ، واصبح من المقرر الآن انه يتمين التضحية بهذه القاعدة ، وخاصة لانتشار الاقتصاد القومي لدى وقوعه في حالة الركود . ومعنى ذلك انه اصبح يجوز في الفكر الاقتصادي الحديث الاتجاه الى احداث عجز منظم في الميزانية وصولا الى تحقيق التوازن العلم ، اى توازن الاقتصاد القومي في مجموعه . غير أن نظرية العجز المنظم لا تنطبق على سائر اقتصاديات العالم ، وبالتالي فانه يجدر بنا قبل أن نعرض لخلاصة الافكار التي تقوم عليها ، ان نوضح هادىء ذى بدء نطلق تطبيقها .

(١) - نطلق تطبيق نظرية العجز المنظم في الفكر المالى الحديث :

نعرض نظرية العجز المنظم والتي سنتف على مضمونها الآن في اطار الدول المتقدمة اقتصاديا ، وبصفة خاصة في الرأسماليات المتقدمة^(٣١) . ويبان ذلك ان اجراء النفقات العامة في أوقات الكساد في هذه الدول يحدث تأثيرا مباشرا بالزيادة على الدخل القومي القدى ، وكذلك على الدخل القومي الحقيقي . ويرجع ذلك الى ان الجهاز الانتاجي في الدول المشتر اليها يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع والخدمات ، فضلا عن انه توجد به موارد طبيعية معدة للاستغلال وعيل فنى ورؤوس اموال انتاجية عاطلة عن العمل وتعانى من انخفاض مستوى الطلب الفعلى عن الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، ومن ثم يستجيب الجهاز الانتاجي للزيادة في الطلب الكلى الفعلى ، وذلك بانتاج كمية كبير من السلع والخدمات وبهذا يترتب على زيادة الطلب ، زيادة في الدخل القومي

النقدى بالاصاوه الى الدخل القومى الحقيقى ، ولا يحدث ارتفاع فى الاسعار ، ونحتفظ النقود بقيمتها اى قوتها الشرائية . اما فى الدول المتحلقة أو تلك التى لا تزال فى طريق النسبية الاقتصادية ، فانه لا يتوافر لمجهاارها الانتاحى العوامل والظروف المتقدمة وبالتالي فانه لا يستجيب للزيادة فى الطلب الكلى الفعل وذلك بالرغم من عدم اسل الخافى للاستهلاك ومن ثم معامل المضاعف فيها ، ولا يترتب على الزيادة فى الطلب زياده فى ساج السلع والخدمات . وهذا تكاد زيادة الطلب تنحصر فى هذه الدول ، على زيادة الدخل القومى النقدى لا الحقيقى ، وحدث ارتفاع نضخمى فى الاسعار وتدهور فى قيمه النقود . فالمضاعف فى هذه الحالة لا يضاعف الدخل القومى الحقيقى ، بقدر ما يضاعف الاسعار أو الدخل القومى النقدى .

(٢) - مضمون نظرية العجز المنظم فى الميزانية (مجال تطبيقها والافكار الاساسية التى ترتكز عليها) :

تلخص هذه النظرية التى لا تعدو ان تكون رسما للفلسه المالى الواجب اتباعه تعيدا لأراء ليندال Lindal وميردال Myrdal وكينز Keynes فيما يتعلق بمعالجة حالة الركود الاقتصادى^(٢٢) . ففى هذه الحالة يتعين على الدولة (عندما يكون الاقتصاد القومى دون حالة العمالة الكاملة) ، ان تقوم بكل ما من شأنه زيادة الطلب الكلى الفعل حتى تنتعش الحالة الاقتصادية مرة اخرى وتزداد العمالة الى الحد الذى تصل فيه الى تشغيل كل الطاقة الانتاجية للاقتصاد المتقدم ، اى عندما تصل الى العمالة الكاملة . ويهتبر قيام الدولة بهذه المهمة أمرا على جانب كبير من الاهمية بسبب ما يترتب على البطالة من نتائج اقتصادية واجتماعية تفقد الدولة منها جزءا كبيرا من ثرواتها فضلا عن اختلال التوازن الاساسى فيها . وقد قُتر الاستاذ نيكولاس كالدور « N. Kaldor » ما فقدته المملكة المتحدة بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنويا (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكمن العجز الحقيقى الذى تعالى منه الدول الرأسمالية المتقدمة ، وتخفيضه يتطلب ان تقوم الدولة بالانفاق والاستثمار الذى يحجم الافراد عن القيام به ، اذا تركوا وشأنهم . وتتوصل الدولة الى زيادة الطلب الكلى الفعل فى حالة الكساد بواسطة عجز الميزانية ، اى انفاق مبالغ تزيد على الإيرادات المحصلة . ووسيلة الدولة الى تمويل عجز الميزانية هى اساسا الاصدار النقدى . ذلك أنه فى حالة الكساد تقل حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخول وبالتالي فان النظرية محل البحث تشير على الدولة بوجود تخفيض هذه الضرائب مما يزيد القوة الشرائية للافراد والمشروعات ، ومن ثم الطلب الخاص الفعلى . وفى نفس الوقت بزيادة انفاقها على المشروعات الاقتصادية

والاجتماعية. مما يربط من الطلب العام المعمل ، وكذلك منح مساعدات واعانات
للمشروعات حتى تستطيع معلودة نشاطها الانحاشي ومواجهة الزيادة في الطلب الفعل
شقيه الخاص والعام . وهذه الوسيلة يمسك للاقتصاد القومي أو يخرج من حالة الركود الى
الحد الذي يشتمل فيه المهيار الانحاشي للدولة بكل طاقته ، اى تصل العمالة الى حد
التشغيل الكامل .

وتشم نظرية العجز المظم بعدم الخوف من التضخم في هذه الحالة بالذات لانه تضخم
نافع ومفيد طالما كان الاقتصاد القومي لم يبلغ حد العمالة الكاملة ، مما يبنى وجود طاقة
انتاجية معطلة لا تنتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها ، وهذا ما يكفله عجز
الميزانية . وعندما تعود حالة العمالة الكاملة الى الاقتصاد القومي فياد هذا كفيلا بمفرده
بإعادة ميزانية الدولة الى توازنها الحسابي . فمن ناحية تؤدي زيادة الانتاج القومي الى
زيادة الصرائب على ارباح المشروعات ودخول الافراد ، ومن ناحية أخرى تكف الدولة
عن منح اعانات للماطلين ومساعدات للمشروعات وفي هذا المسلك ما يؤدي الى زيادة
ايرادات الدولة وفي الوقت نفسه التقليل من نفقاتها ، مما يؤدي في النهاية الى تحقيق توازن
الميزانية .

هذا هو جوهر الافكار التي تؤلف نظرية العجز المنظم كما نجد مجالاً لانتطابقتها في الدول
الرأسمالية المتقدمة ، الآ انه بمجرد بنا قبل ان نفرع من الحديث عنها ، أن سوهها بمجموعة
من الاعتبارات التي تزيد في فهمنا لمضمونها .

فمن ناحية أولى ، فلا هذه النظرية لا تعارض توازن الميزانية في ذاته بل تفكره ، وكل
ما هناك انها ترى وجوب التضحية مؤقتاً بهذا التوازن في سبيل انتشال الاقتصاد القومي
من حالة الكساد التي يعانيها ، ومضى ذلك ان هذا العجز مؤقت وليس دائماً ، وهو ينتهي
بمجرد عودة التوازن الاقتصادي ، اى تحقق العمالة الكاملة .

ومن ناحية أخرى ، فإن العجز في الميزانية ، اى التضخم المقصود ، لا يجوز ان يهلوز
الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، والآ تهول التضخم من حالة نافعة الى حالة ضلرة ،
وادى الى ارتفاع في الاسعار والتدهور في قيمة النقود بدلا من الزيادة الانتاجية المستخدمة
في الانتاج . هنا فضلا عن انه يجب الكف عن احداث التضخم ، اى عن الاصدار
النقدي ، حالما يصل الاقتصاد القومي الى الحالة المشار اليها ، اد ان الاستمرار فيه يؤدي
الى ارتفاع الاسعار وانهار قيمة النقود بدلا من زيادة السلع والخدمات ما دام المهيار
الانتاجي يعمل بكامل طاقته الانتاجية

وقد ادى تطور الآراء المتقدمة وعلى الاخص التحليل الكيزي الى ظهور المالية الوظيفية

او الموضحة على ما سبق ان اوضحنا في الباب الاول من هذه الدراسة ، التي تستبعد الحصر للقواعد التقليدية وتبين ضرورة استخدام الوسائل المالية من نفقات واهادات ودين عام لتحقيق العمالة الكاملة واستقرار الاسعار وذلك بالتخير في كل نفقاتها واهاداتها وسياساتها الائتمانية وفقا لما يتطلبه مستوى النشاط الاقتصادى من تدابير . فيمكن للدولة زيادة انفاقها أو الحد منه ، ورفع اسعار الضرائب او تخفيضها ، وطرح القروض العامة وسداها نيبا لما يحتمه تحقيق اهدافها في مواجهة الاوضاع الاقتصادية القائمة . ونتيجة لذلك تفقد قاعدة توازن الميزانية صفتها الأمرة ، وتصبح اهداف المجتمع وتحقيق العمالة الكاملة هي العنصر الموجه . ويؤدى ذلك عملا الى تحقيق الميزانية لفائض او لعجز ، أو احيانا للتوازن وفقا لما يحقق الاهداف السابقة .

وبفراغنا من بيان اثر التطور الاقتصادى على المفهوم التقليدى لفكرة توازن الميزانية من خلال الوقوف على مضمون نظرية العجز المنظم في الفكر المالى الحديث (المالية الموضحة أو الوظيفية) فانه قد يكون من المفيد هنا أن نتساءل عن مدى الاحترام الذى ما زال لهذه الفكرة في الواقع العمل لمختلف الدول .

فمع تفوق النظرية العلمية الحديثة واعتبارها لكل ما طرأ على دور الدولة من تطورات وصعوبة الدفاع عن افكار التقليديين الخاصة بالتوازن ، فان قاعدة توازن الميزانية استمرت قائمة كمؤشر وهدف ضمنى للعديد من الحكومات ، كما انه لا يزال يربقها يستحوذ على اهتمامات معظم الرأى العام بالنظر الى انها لا تخلو في بعض جوانبها من الصحة . ويرجع حرص بعض الحكومات على هذه القاعدة الى اسباب اقتصادية وسياسية مستمدة مما اظهره التطبيق المالى فيها في السنوات الاخيرة من أنه لم تبد حاجة ملحة للخروج على هذه القاعدة واستخدام العجز لمقاومة الكساد ، بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم كما تحققت العمالة في عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية . أما عن أسباب اهتمام الرأى العام بها ، فانها تكمن في نظرتها الى توازن الميزانية كأداة متحد من توسع الدولة في نشاطها وتحول دون تزايد معدل نفقاتها وما تفرضه بالتبعية لذلك من اجراء على المواطنين بالاضافة الى اعتبارها بمثابة ضمان ضد اساءة الحكومات استخدام الاموال العامة والاخلال باستقرار الاسعار وبالتالي التوازن النقدى . هذا فضلا عن كونها وسيلة لحسن ادارة هذه الاموال والرقابة عليها . ولا شك ان نسبة هامة من هذه النظرة تعود الى الاسترشاد بالقواعد التي تحكم مالية الفرد بمناسبه مالية الدولة رغم ما بينهما من اختلاف . كما أنها تفسر ايضا بالربط بين التضخم وبين العجز في الميزانية نتيجة رحوة بعض الحكومات في تصرفاتها المالية ومبالغتها في الاصدار النقدى . ولكن هذا ربط والذى يحمل معنى النقد بطيحة الحال ، وان سلمت له الحججة جزئيا ، فانه يعد لدى

التمقق في ملاحظة الواقع استثناء يصعب تعميمه لتأكيد الصلة بين العجز والتصحح وتقرير ان التوازن يؤدي دائما الى الاستقرار النقدي . فقد كشفت الدراسات الخاصة بالاوضاع المالية في دولة كالولايات المتحدة الامريكية بين عامي ١٩٣٠ و ١٩٥٣ عن وجود ارتباط ايجابي خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وارتفاع الاسعار ، بينما ظهرت اتجاهات مختلفة لكل منهما خلال خمسة عشر عاما ، بل انه في بعض السنوات تزايد العجز وانخفضت الاسعار ، الامر الذي يمكن القول معه ان ارتفاع الاسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده ، بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلي للانفاق ، والتيار الكلي للسلع المنتجة .

وبالرغم مما يثار من ميراث تدعم تمسك الحكومات والافراد في وقتنا الحالي ببعض نواحي القواعد التقليدية ، فقد وضع الفكر المالى الحديث مآلة الدولة في اطار السياسة الاقتصادية العامة لها وبين ضرورة النظر اليها في علاقتها مع مختلف اوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع . كذلك فانه رغم الصعوبات العملية المختلفة التي قد تعترض تطبيق السياسة المالية (الوظيفية او المعوضة) فان الدولة لا تتوانى عن استخدامها لتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية^(٢٢) .

المواهي (مراجع وتعليقات)

(١) - راجع في ذلك الدكتور رياض عطية ، المرجع السابق ، (ص ٤١٤ وما بعدها) ، الدكتور احمد جامع : المرجع السابق ، (ص ٣١١ - ٣١٨) ، الدكتور حسن عواض : المالية العامة ، (ص ٤١ - ٥٠) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، (ص ٣٣٩ - ٣٤٣) ، الاستاذ مصطفى القوي : المرجع لسابق ، (ص ٣٠٩ - ٣١٩) ، الدكتور خطار شبل : العلوم المالية - الجزء الاول « الموازنة » (ص ٢٧٦ - ٢٨٤) وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر بصفة خاصة :

A. Barrère : Econ. et Instit. op. cit. Tome I (pp. 87-94) . Fernand Baudhuin : « Précis de Finances publiques » (Budget dépenses organisations financières. (pp. 9-20) ; Maurice Duverger : Finances... op. cit., (pp. 206-221) ; Louis Trotabas : Institutions financières (pp. 105-111) , J. Laferrière et M. Waline : Traité op. cit., (Le Budget par Waline, pp. 6-16) , E. G. Snozzi : L'interprétation du Bilan (pp. 1-7) ; Harold M. Groves : Financing Government (Ch. 24, pp. 495-512) , Gerhard Colm : Essays in Public Finance and Fiscal policy (pp. 258-286) , Otto Eckstein : op. cit. Budgets, (pp. 23-24 .)

(٢) - هذه الاجازة لتقديرات الميزانية تم كل سنة ، فهي دورية ، وأثرها محدود لمدة السنة لا يتعداها .

(٣) وفي المحكوم نسبة على هذه الطريقة في حل الجمهورية الثالثة ، إلا ان دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ حرم اللجوء الى هذه الطريقة وان كان التحريم لم يراع بكل دقة .

(٤) سواء تعلقت هذه المعاملات بتحقيق الدخول واكتسابها (جانب الإيرادات و الميزانية) أو تعلقت بكيفية التصرف في هذه الدخول (جانب النفقات) .

(٥) وتجدر الاشارة هنا الى أن تسجيل المعاملات الاقتصادية يتم بالضرورة بواسطة النقود كوحدة للقياس وأساس للمقارنة . فالميزانية بطبيعتها بيان موحد والعمليات التي تضمها عمليات متسعة وتنطق بكميات اقتصادية مختلفة وتباين في وحدات قياسها . والنقود هي العامل الوحيد الذي يمكن بواسطته رد هذه الكميات المختلفة الى أساس موحد صالح لقياس كل أنواع الصفقات وادماجها والجمع بينها جميعا و بيان موحد هو بيان الميزانية .

(٦) - وتعد الميزانية القومية بالمفهوم المتضمن احد موضوعين أساسيين تبحثهما المهاسة القومية هي «
comptabilité Nationale »

(٧) - كما لا يمكن لها أن تحمل ميزانية أي مشروع من المشروعات الخاصة السابق الوقوف على مفهومها .

(٨) - وقد قامت « الامم المتحدة » بتقرير نظم دول للحسابات القومية و عام ١٩٥٣ حيث تستعمل هذه الحسابات على أربعة مجموعات من الحسابات هي : أ - حساب المشروعات ، ب - حساب الأفراد ، ج - حساب القطاع العام ، د - حساب الخارج . وتشتمل كل مجموعة من هذه المجموعات على جانبين أساسيين تُدرج في كل جانب منهما مختلف لوجه النفقات والإيرادات . وتأخذ الدول بصفة عامة بهذا التنظيم مع ادخال بعض التعديلات البسيطة عليه وذلك حتى يتناسب والظروف الخاصة بكل دولة من الدول .

(٩) - والحساب المختص يختلف في هذا عن الحسابات القومية او حسابات الدخل القومي والتي سبق أن أشرنا اليها منذ قليل .

(١٠) - استاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، سابق الاشارة اليه ، (٤١٤ - ٤١٥) .

(١١) - وذلك بالنظر الى أن للمجالس النهائية للسلطة التشريعية في الدولة اختصاصين اساسيين ، الأول ، الاختصاص التشريعي الذي تفر بمقتضاه القوانين ، والثاني ، الاختصاص المالي الذي تميز بموجبه ميزانية الدولة .

(١٢) - ومن أمثلة ذلك ، ما حدث في مصر عام ١٩٣٩ . ففي هذا العام أُلحقت الحكومة بمشروع الميزانية قانونا يفرض رسم أهولة على الشركات . وقد وافق مجلس النواب في ذلك الوقت على مشروع الميزانية والقانون الملحق به . ولكن مجلس الشيوخ رفض الاخذ بمبدأ ملحقات الميزانية ، ووافق على مشروع ربط الميزانية وحدة ، بعد أن فصل عنه مشروع قانون رسم الأهولة .

(١٣) - راجع في ذلك استاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، الطبعة الثالثة ، (ص ٤٧٩ - ٤٨١) ، الدكتور كمال غزال : مبادئ الاقتصاد المال (ص ٢٢٩ - ٢٣٥) ، الاستاذ مصطفى الفوق ، المرجع السابق (ص ٣١٦ - ٣١٨) ، وأنظر باللغة الفرنسية : M. Duverger : « Finances Publiques » op. cit. (pp. 222-227, et 229-234), A. Barrère . Economie et Institutions Financières Tome I (pp. 94-96), H. Lanfenberger . « Finances Comparées » (pp. 97 et suiv.)

(١٤) - ذلك ان الدولة تستطيع بواسطة الزيادة في الضرائب ان تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الافراد ، لكي تزيد ما تورعه على غيرهم عن طريق القفلات العامة (وعلى الاخص القفلات التحولية لمرء المغلفة)

(١٥) - هنا وإن لم يكن من الممكن القول بوجود حمالية اجتماعية *Neutralité Sociale* في ذلك الوقت (وبمطبق ذلك ايضا على التكوينات الاجتماعية المعاصرة ، بنقض النظر عن المعين العقائدي الذي تصغر عنه رأسمال او اشتراكي) إذ المبرانية تعتبر أداة الدولة في قيامها بدورها في الحملة الاجتماعية ، ولا شك ان الطبيعة الاجتماعية والسياسة للدولة (الاشخاص خلف السلطة حيث توضح هذه الطبيعة موقف الدولة من الطبقات الاجتماعية المختلفة) هي التي تحدد دورها بصفة عامة .

(١٦) - راجع في ذلك استاذنا الدكتور محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، قواعد اعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية (ص ١٦ - ٣٧) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : المرجع السابق (ص ٣٤٤ - ٣٧٦) ، الدكتور محمد دويملار ، المرجع السابق (ص ٣٢٨ - ٣٣٣) ، الدكتور عواضه : المرجع السابق ، (ص ٥٧ - ٨٠ و ص ٨٦ - ٩٤ و ص ٩٩ - ١٠٧) ، الدكتور حامع : المرجع السابق ، (ص ٣١٨ - ٣٥٧) ، الدكتور رياض عطية : المرجع السابق ، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر :

G. Ardent : « Fondements Economiques et Sociaux des Principes Budgétaires » Revue du Trésor, Septembre 1951, H. Laufenberger : « Finances comparées » (1ère partie, Ch. III, Les Principes Financières et leur Evolution, pp. 136-165); F. Baudhuin : op. cit., (pp. 36-90), L. Trotabas : Institutions Financières, op. cit., (pp. 132-157), M. Duverger : Finances op. cit., (pp. 236-252), L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances Publiques » (pp. 103-116), H. Brochier et P. Tabatoni : op. cit. (pp. 548-564), Philip E. Taylor : « Economics of Public Finance » op. cit. (pp. 33-36); H. Dalton op. cit. (pp. 213-227), A. H. Hansen : « Fiscal Policy and Business Cycles » (Ch. 10) .

(١٧) - ولا يبنى هنا ان تقدم الميزانية الى المجلس النيابي في ورقة واحدة أو حتى في مجلد واحد ، إذ انها تشمل على تقسيمات وتفريفات عديدة ، انما المقصود أن نكون هناك وثيقة واحدة « Document Unique » مهما ندد اجزاؤها تتضمن كافة الارقام . حلقة بنشاط الدولة المال في العام المقبل .

(١٨) - راجع في بيان الميزانية هذه التفاصيل الدكتور رياض عطية والدكتور جلمع ، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨) ، (ص ٢٢١ - ٢٣٠) ، المرجعين سابقين الاشارة اليهما على التوالي .

(١٩) - من أمثلة هذه الميزانيات في فرنسا ، ميزانية مشروع مؤسسة وميزانية الصنادق الاحتياطي

(٢٠) - والتي تبدأ في كثير من الدول في أواخر أيلول - وأز كان ليس من المهم ان تبدأ السنة المالية في الترخيص المشددا اليه ، على حصر دور أخرى مثل اجلترا تبدأ هذه السنة في أول ابريل وفي الولايات المتحدة الأمريكية في أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من السنة التالية وبصفة عامة فإن كل دولة تزاعي عدد تحديد نهاية سنتها المالية ان يتناسب هذا الترخيص مع ظروفها المختلفة من النواحي الاقتصادية والادارية والسياسية من جهة ، وألا تطول الفترة بين تخصيص الميزانية وبين بدء تنفيذها حتى لا تتغير الظروف والاحوال تغيرا من شأنه عدم تحقق توقعات الميزانية من جهة أخرى

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

(٢٢) - وتأخذ مصر بقاعدة عمومية الميزانية وحتى فيما قبل القرن العشرين وذلك بموجب الامر العال الصادر في ٢ ابريل عام ١٨٨٨ والذي نص على وحوب مراعاتها

(٢٣) - أنظر فيما يتعلق بفكرة توازن الميزانية وتطورها الزماني الدكتور دويدار والدكتور جمعة . سابق الاشارة اليهما ، (ص ٣٣٢ وص ٣٥١ وما بعدها على التوالي) ، وباللغة الفرنسية راجع .

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

(٢٤) - لاخذ فكرة مبسطة عن هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال :

Paul Rousseaux : *Economie Politique Générale* « = Fluctuation Cyclique, pp. 237-239) , Ed. Ducotot, Paris 1971 .

(٢٥) - وذلك بالنظر الى ما هو معلوم من امكان التمييز بين الدورات التالية في التطور الاقتصادي الراسمالي : دورة ١٨١٦ - ١٨٢٥ ، ودورة ١٨٢٥ - ١٨٣٦ ، ودورة ١٨٣٦ - ١٨٤٧ ، ودورة ١٨٤٧ - ١٨٥٧ ، ودورة ١٨٥٧ - ١٨٦٦ ، ودورة ١٨٦٦ - ١٨٧٣ ، ودورة ١٨٧٣ - ١٨٨٢ ، ودورة ١٨٨٢ - ١٨٩١ ، ودورة ١٨٩١ - ١٩٠٠ ، ودورة ١٩٠٠ - ١٩٠٧ ، ودورة ١٩٠٧ - ١٩١٣ ، ودورة ١٩١٣ - ١٩٢١ ، ودورة ١٩٢١ - ١٩٢٩ ، ودورة ١٩٢٩ - ١٩٣٧ ، ودورة ١٩٣٧ - ١٩٤٩ ، ودورة ١٩٤٩ - ١٩٥٣ ، ودورة ١٩٥٣ - ١٩٥٨ . هنا ويلاحظ ان حدة الازمات كانت في ازيد مستمر الى أن بلغت أقصاها في الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ، كما يلاحظ بالنسبة للدورات ما بعد الحرب العالمية الثانية قصر مدة الدورة وخفة حدتها نسبيا .

(٢٦) - راجع في هذا الشأن ما تقدم ذكره بالفصل الثالث من تطور السياسة المالية . وأنظر ايضا حلالة على ذلك :

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

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

(٢٨) - هذا وإن كان يجب علينا أن نشير هنا إلى أنه في عام ١٩٤٤ لم يعد لهذا الوارد أثناء الدورة أهمية واضحة وهدم المولة ، إذ أصبح أثر الميزانية على الاقتصاد القومي هو العامل المحدد ، دون نظر إلى توارثها أو عدمه .

(٢٩) - راجع في احلاء فكرة هذا الموضوع ومعرفة أمثلة تطبيقية له الرميل الدكتور عاطف البيا الموارنة العامة ونفيعد البرامج طويلة الاجل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، أكتوبر (تشرين الاول) ، ١٩٧٠ .

(٣٠) - وتظل هذه السلطة من الناحية النظرية حرة في الموافقة على الاعتمادات المشتر البها و كل ميزانية من ميزانيات السنوات المقبلة أو عدم الموافقة ، ولكنها من الناحية العملية توافق على اتفاق المانع المحصنة لكل سنة عند مناقشة ميزانيتها على النحو الذي تعهدت به عند التصويت على القانون برنامج .

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

(٣٢) - راجع علاوة على المراجع العربية والاجنبية المشار اليها في بداية المبحث الحالي : Omar Makalou : L'équilibre budgétaire... op. cit. (pp. 52-70) , A. Barrère: Econ. Financière Tome II, op. cit., (pp.514-517) , et l'Ed. de 1971 (Ch. XVIII, L'inspiration keynésienne, la Finance fonctionnelle, (pp. 551 et suiv.) .

(٣٣) - هنا وإن كان ينبغي أن يلاحظ هنا أن الفكر المال الحديث في تركيبه على آثار النفقت والارادات العامة ، لم يعم كثيرا بمسألة وضع القواعد الفنية لمراقبة الانفاق العلم وحسن الادارة المالية بعد أن كانت هدفا أساسيا للمفكرين الماليين التظليدين ، وإن كان هذا النقص يعوضه (الى حد كبير) الدراسات الحالية العديدة المتعلقة بمحاولات التطبيق القياسى لرفع ونهاس انتاجية النفقت العامة .

الفصل الثاني

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة

مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة

على تنفيذها في الاقتصاد العام

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

وتعد دراسة مراحل الميزانية من الاهمية بمكان بالنظر الى ان لكل مرحلة خصائصها المميزة ومشاكلها التي تفرد بها . ولعل اهم ما يمكن ان تسهم به هذه الدراسة هو توجيه الاهتمام الى العناية بعامل الزمن والعلاقات الزمانية . فمن المعلوم ان الزمن في سائر انواع النشاط الاقتصادي اهمية قصوى . وفي مجال الميزانية تتضح هذه الاهمية على نحو اوضح . ففيها يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل ، وفي خلال سنة مالية معينة تتداخل مراحل الميزانية التابعة لسنوات مالية متعددة . ففي نفس العام تتخذ سلسلة من القرارات المالية ، بعضها خاص بتنفيذ مراحل ميزانية السنة الجارية ، وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية ، والبعض الاخر يتصل بتقديرات الميزانية للسنة القادمة . وهكذا يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل ارتباط وثيقا . ويحدث نتيجة لهذه العلاقات الزمانية التأثير المتبادل بين التجارب المالية في الماضي وفي الحاضر والتخطيط للمستقبل . وتشكل المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية عند اكتمال دورتها دورة من دورات الميزانية ، - حيث تحتوى كل دورة على مراحل أربع تمر بها الميزانية في كافة الدول وهي : مرحلة الاعداد ، ومرحلة الاعتماد ، ومرحلة التنفيذ ، ومرحلة الحساب الختامي ومراجعة الايرادات والنفقات العامة الفعلية - ، وفي هذا الصدد فانه يوجد أساليب متعددة للرقابة على نتيجة الدورة بأكملها ، او على بعض مراحلها ، حيث تأخذ هذه الرقابة صوراً واساليب متنوعة وذلك

بجعل تنوع وتغاير الظروف البيئية المحيطة بالميزانية من التوافق السياسية والاقتصادية والاحتاجية .

ومما يلي ما سنبورع دراستنا للموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الفصل من فصول دراستنا على ثلاثة محاور متناحمة نغطي فيها الجوانب الاساسية لهذه الموضوعات دور الدخول و التفاصيل الوضعية والتي تختلف من دولة لاخرى ، وبالتالي فاد الخوض في تفاصيل يكون محله دراسة الأوضاع الخاصة بكل دولة على حدة والتي يفيد في الاحاطة به كثيرا ، تحت التشريعات المالية الوضعية بطريقة مقارنة .

المبحث الاول

الميزانية العامة في مرحلتى الاعداد والاعتاد

(الجانب التحضري من دورة الميزانية^(٢))

نعرض هنا في الشق التحضري من دورة الميزانية ، لمرحلتين من مراحل الميزانية العامة تعتبران حجر الزاوية فيها ، وهما مرحلتى اعداد الميزانية (او وضعها) واعتمادها . وتعتبر بما الاشارة هنا ، الى ان مرحلتى الاعداد والاعتاد في الميزانية ، تعنيان مجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وادارية تتصل بشكل او باخر بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لاشباع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

ففي المرحلة الاولى يتلخص العمل المالي في وضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة مقبلة . حيث تتولى مسئولية وضع هذه التقديرات (في صورة مقترحات او مشروع الميزانية) الادارات الحكومية المختلفة بصفتها الاجهزة التنفيذية للدولة . وفي المرحلة الثانية ، تخضع المقترحات المتقدمة للدراسة ومناقشة السلطة التشريعية (المتمثلة في المجالس النيابية المختلفة) . والقرض من هذه المرحلة هو اعتماد السلطة التشريعية لهذه المقترحات .

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

تقوم السلطة التنفيذية في معظم دول العالم من خلال الادارات الحكومية المعنية بأمر الاعناق العام او بتحصيل الايرادات العامة باعداد تقديرات الميزانية^(٣) ، ويتم ذلك بوضع بيان بالنفقات والموارد العامة عن فترة مقبلة وبصورة مفصلة . (يتم ذلك عادة تحت اشراف وزارة الخزانة او غيرها من الاجهزة المالية التي تحمل محلها) .

(١) - اختصاص السلطة التنفيذية باعداد تقديرات الموازنة والقواعد الواجب مراعاتها في هذا الاعداد :

وهناك عدد من الاعتبارات التي تدعو الى قيام السلطة التنفيذية دون غيرها ، باعداد تقديرات الميزانية . فمن ناحية ، تعتبر هذه السلطة هي التي تتولى ادارة المصالح الحكومية وبالتالي فهي اقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه الادارات المختلفة من الاماكن ولذلك وجب ان تكون مستولة عن وضع ميزانية المصروفات . كما انها تعتبر اكثر السلطات العامة في الدولة احاطة بالمقدرة المالية القومية فيها ، وذلك بحكم درايته بمجريات الاقتصاد القومي وتطوراته ، وبمكنتها بما يتوافر لديها من معلومات وبيانات وتقديرات في هذا الشأن أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ اساسا للموارد العامة . ومن ناحية أخرى ، فانه لما كانت الميزانية لا تعدو ان تكون بمثابة برنامج وسياسة للحكم والادارة ، فان السلطة التنفيذية (بفرض توافر الكفاءة والاخلاص اللازم لتوافرها في الاشخاص الذين يمسكون بزمام هذه السلطة) تستطيع بما يتوافر لها من الامكانيات اللازمة لتقدير الحاجات والاولويات الاجتماعية ، ان تحدد نطاق الاشباع العام واتجاهه في المجتمع دون ما خضوع لتيارات المصالح والاهواء .

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

ونضيف الى ما تقدم ، ان تطبيق القواعد الفنية سابق الاشارة اليها لا بد وان يحقق مجموعة من الاعتبارات حتى يفي بالغاية المرجوة منها . ومن أبرز هذه الاعتبارات التي يلزم العمل على تحقيقها في اطار القواعد المتقدمة ، ان يراعى في البيان الحسابي للميزانية (والذي يشمل تقديرات النفقات والايادات) تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الايادات والفرق بينهما ، (بالنظر الى ان ذلك ييسر الاحاطة بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة من واقع البيان الحسابي المتقدم) ، وكذلك ترتيب الحاجات العامة والاولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وذلك في الاطار الذي يحفظ على السياسة المالية وحدتها ويضمن عدم احداث تناقضات بهاخلها ، والعمل على رفع مستوى الكفاءة الادارية في هذا المجال عن طريق تخفيض مستوى النفقات الادارية لادنى حد ممكن . ولهذا الاعتبارات فانه يفضل عرض الميزانية بشكل يمكن من ايضاح موارد ونفقات الدولة في مجموعها كما يفضل ان تخصص الموارد في مجموعها لمواجهة النفقات على

نفس المستوى . هنا فضلا عن ضرورة مراعاة الدقة في اقامة التقديرات بأن تكون المعايير التي اعتمدها عليها نابعة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الاحصائية الدقيقة ، والا فانه في الحالة العكسية فانه يمكن ان تعتمد فما للكذب مع الدقة النهائية . واذا كان الخطر (في هذه الحالة الاخيرة) لم يخف على احد للتنبيه بحسامة آثاره في الدول المتقدمة ، فانه حذر بالدول المتخلفة ألا تقع فيه خال من الاحوال .

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

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقدير للمبالغ التي ينتظر انفاقها وتلك التي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة ، فإن طرق التقدير واساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الاعداد او التحضير وأدق متطلباتها . هذا ومن الممكن تقدير النفقات والايادات في الميزانية طبقا لعدة طرق .

أولاً - بالنسبة لتقدير النفقات ، فانه لا ينير في المتباد صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب الا ان يكون صادقا . وتقدر النفقات مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعتادات » « Crédits » .

وفي بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من الاعتادات ، الاول اعتادات تحددية « Crédits limatatifs » ويقصد بها تلك الاعتادات التي تمثل الارقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة انفاقه دون الرجوع الى السلطة التشريعية ، والثاني اعتادات تقديرية « Criditis évolutifs » تختص بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، ونفقات المرافق والمشروعات العامة المحددة التي لم تستقر تكاليفها بعد ، حيث يصب الادن البرلمان بالنسبة لها على الغرض من النفقة وليس على مبلغها ، ويترتب على ذلك ان الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتاد التقديري على ان تطلب اجازة نواب الشعب فيما بعد . ورغم هذه التفرقة بين نوعي الاعتادات المشار اليهما ، فان الاصل في اعتادات الميزانية انها تحددية لا يجوز تجاوزها إلا بأذن سابق من السلطة التشريعية في الدولة .

والى جانب هذين النوعين فانه يوجد نوع حديث من الاعتادات يعرف باعتادات « البرامج » وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات تتورع عليها . وقد جرى العمل على استخدام طريقتين لتنفيذ هذه البرامج :

الطريقة الأولى . وعرف بطريقة (اعتمادات الارتباط)

« résultats d'engagement »

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

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

وتفضل هذه الطريقة ، طريقة اعتمادات الارتباط ، وتتلخص في ان توافق السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يطلق عليه « قانون البرنامج » « Loi de programme » وهو يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء من الاعتمادات الخاص بها . وهذه الطريقة لجأت إليها فرنسا كثيرا منذ عام ١٩٣٠ للقيام بالاشغال العامة الكبرى وللتسلح ولإعادة تعمير ما خربته الحرب وبالنسبة لبعض المشروعات الصناعية ولتنفيذ برامج تجهيد جهازها الانتاجي .

وكثيرا ما تتخذ المؤشرات الواردة بمشورات وزارة الخزانة (عن الاحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة وللوقعة خلال السنة المالية القادمة والسياسة العامة للدولة اراء ذلك) أساسا لرسم برامج الوحدات المختلفة المؤلفة للاقتصاد العام ، ثم تقدر المصروفات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج مع استخدام بعض التنبؤات الخاصة بمستويات الاسعار . وبلاحظ في هذا الشأن انه كلما اتجهت الدولة نحو الاشتراكية واعتنقت مبادئ التخطيط الاقتصادي الشامل كلما ازدادت الحاجة الى الدقة في تقدير النفقات العامة وذلك بحكم مسؤولية الدولة الكبرى في مجالات الانتاج (الدول المنتجة) .

لانيا - اما بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة ، فالمشكلة اكثر صعوبة واشد تعقيدا ، اذ يقتضى الامر هنا التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية تجهيدا لتحديد المصادر الإيرادية المختلفة - وعلى الاخص الضرائب باعتبارها أهم هذه المصادر - للفترة التالية . ومن أشهر الطرق المستخدمة في هذا المجال طرق التقدير الآلي وطرق التقدير المباشر

وتهدف طرق التقدير الآتى اساسا الى التوصل لوضع قواعد لتقدير الإيرادات تحببا للاجتادات الشخصية ومن أمثلتها : « طريقة السنة قبل الأخيرة » Penultimate « year, pénultième Année » وفيها يتم تقدير موارد الميراثية المهدية على اساس الإيرادات عملية المدرجة في الحساب الختامي لآخر سنة مالية متبينة (وهى عادة سنة من الأجره)^(٦) . وطريقة الزيادة او النقص السبى والتي تقضى بأن يحدد في متبينة ح الميراثية المهدية ارقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية مقضية بعد إيدانها بمعدل معين (١٥٪ مثلا) اذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادى ، او بعد تخفيضها بمعدل محدد ، اذا كان هبوط النشاط الاقتصادى هو الامر الاكثر نوقما وطريقة التوسطات وهىا يتم بتقدير الإيرادات للميزانية المهدية على اساس متوسط الإيرادات المتحققة بالفعل في العامين او الثلاثة اعوام المالية السابقة .

اما طرق التقدير المباشر ، فانها ترمى بصفة اساسية الى التنبؤ « Forecasting » باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حده ، وتقدير حصيلة بناء على هذه الدراسة المباشرة . فيطلب من كل مشروع (او شركة) في القطاع العام التنبؤ بمجم مبيعاته وإيراداته للعام القادم . ويترك لكل وزارة او هيئة عامة او مصلحة حكومية تقدير ما يتوقع تحصيله من رسوم وإيرادات اخرى . وتقوم وزارة المالية أو الخزانة (او الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب) بتقدير مباشر لآوحيه الضرائب المختلفة ومقدار ما يتوقع تحصيله منها في السنة المالية المقبلة . ومن الواضح ان الكثير من هذه الإيرادات يرتبط ارتباطا وثيقا بمستوى النشاط الاقتصادى في الدولة . ففى سنوات الرخاء تزداد عادة الدخول والرووات والمبيعات والارباح والاستهلاك والواردات والصادرات (الخ ...) ، وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب المفروضة على كل أو بعض هذه الآوحيه . والعكس في سى الكساد . ومن هنا نستطيع ان نلمس مدى الصعوبة التى تواجه لجان التقدير حيث يتطلب الامر دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية الطارئة على الاقتصاد القومى (في الماضى القريب) وآثارها على حصيلة الضرائب ثم التنبؤ بما يحتمل حدوثه في الفترة المقبلة^(٧) . كذلك فان تقدير الإيرادات بالطرق المباشرة تتأثر أيضا بطريقة التحصيل المتبعة . ففى حالة الضرائب على المرتبات والاجر التى تستقطع عند المنبع ، يلاحظ أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادى للعام الجارى يؤدي في نفس الوقت الى زيادة الوعاء الضريبى وزيادة حصيلة هذه الضرائب . في حين أنه فيما يتعلق بالضرائب على الارباح التجارية والصناعية - حيث تفرض الضريبة على أرباح الممول التى حققها فضلا في السنة المالية السابقة - نجد ان ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادى يؤدي الى زيادة الحصيلة الضريبية في العام التالى ، وليس في العام الذى تحقق فيه هذا الارتفاع .

ومهما يكن من امر الطرق المتبعة في تقديم النفقات والارادات العامة ، فإن الهدف الذى تسمى اليه السلطة المختصة الى تحقيقه هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الامكان ، وذلك حتى يمكن تنفيذ السياسة المالية المقررة في الدولة دون مفاجآت عنيفة تمثل غالبا في زيادة النفقات عما كان متوقفا ، لو نقص تقديرات اليرادات ، او الامرين معا .

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

تختص باعتماد الميزانية « Le vote du Budget » في الدول المعاصرة السلطة التشريعية التي تنوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة ، وذلك بالنظر الى ما انتهى اليه التطور من اعتبار الميزانية العامة (ميزانية الدولة) هي الاداة (او الوسيلة) لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، ولهذا كان اعتمادها من جانب ممثل الشعب أمرا مسلما به في مختلف دول العالم^(٨) .

(١) - اختصاص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة :

ولد سبق لنا عند تعريف الميزانية وبيان طبيعتها القانونية وقواعدها العامة ، أن وقفنا على مدى أهمية الدور الذى أصبحت تقوم به السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية واجازتها ، (بل والرقابة عليها بمناسبة هذه الامور) ، ونضيف هنا الى أن من الامور التي جرى عليها العرف في معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب النفقات العامة واعتمادها لولا حتى تتمكن من تقييم برامج الانفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر أو تتقيد بمجانب اليرادات . فلذا ما انتهت من اعتماد هذا الجانب انحصرت مناقشتها بعد ذلك في عقد مفاضلات بين البنائيل المختلفة لتمويل برنامج الحكومة الانفاق . وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يميز لها تفصيلها . ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية ، فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية في إصدار ربط الميزانية وبدأت السنة المالية الجديدة كان من الضروري اللجوء الى بعض الاجراءات المؤقتة لضمان استمرار العمل في الدولة .

- وتختلف هذه الاجراءات من دولة لاخرى . ففي جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الامريكية والى حد ما المانيا الغربية ، يعمل بالميزانية القديمة « Recondution du budget précédent » بمعنى أن يسمح للوزارات والمهفات والمصالح بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التي استخدمت في العام الماضي . وفي المملكة المتحدة يستخدم نظام الاعتادات الجزئية : حيث يوافق مجلس العموم على

اعتادات جزئية « Votes on accounts » للحرية والبحرية ، وبعض المصالح المدنية الى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة في شهر أغسطس) وبمصرح بأحدهما من الحرمة او باقتراضهما من سلك إنجلترا (ونستخدم هذه الطريقة في بلجيكا ايضا) . وقد تلجأ بعض الدول الى ما يعرف بالميزانيات الشهرية « Douzième Provisoire » وذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو اكثر حتى اذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية شهرية لاثني عشر شهرا ، وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى عام ١٩٥٦ . وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغا اجماليا دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية اسناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

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

ولكى تتحقق الفائدة المرجوة من اعتماد الميزانية بواسطة السلطة التشريعية المختصة (وهي مهمة يبحث عليها أساسا ضرورة حسن تقدير الحاجات والاهداف العامة وترتيب هذه الاهداف حسب أولويتها النسبية ومن وجهة نظر المجتمع ككل) فإنه لا بد وأن يتوافر للمناقشات والدراسة التي تجري في المجالس النيابية التي تمثل السلطة المتقدمة ، قديرا والبا من الاحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة ، فضلا عن افتراض الجدبة والصراحة في النهوض بسبب هذه المهمة من جانب نواب الشعب^(٩) . إلا انه لا يفوتنا في هذا المقام أن نشير الى أن الميزانية العامة أصبحت في الوقت الحاضر بيانا معقدا بالغ التعقيد (لكثرة أقسامه ومحتوياته) وذلك نتيجة لاتجاه هيكل الاقتصاد الداخلى نحو التقدلى بمجموعة بسبب زيادة الاخذ بتقسيم العمل والتخصص ، ونتيجة لازدياد النشاط الاقتصادى للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه وانتشار آثاره في كل جوانب الاقتصاد القومى . وقد جعل كل ما تقدم من الميزانية وثيقة يصعب فهم جوانبها على غير المتخصصين في المسائل الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، خاصة وأن الامر قد يقتضى من السلطة التشريعية أن تُعَدّل في مشروع الميزانية ، ولهذا فإن ذلك ينبغى أن يتم عن وعى ودراسة شاملة لكافة المسائل المالية والاقتصادية . وهذه الحقيقة تزيد من صعوبة دراسة الميزانية ومناقشتها بواسطة السلطة التشريعية . ومن بين الحلول التي يلجأ اليها عادة في حل هذه المشكلة تكوين اللجان المتخصصة النيابية من الاعضاء ذوى الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة ، وذلك حتى يتسنى لهذه المجالس المشتركة في دراسة ومناقشة الميزانية ، بصورة

صعابه ، تنهى باعتماد الميزانية (او حتى برفض اعتمادها) عن علم وليس عن جهالة . ويعد ذلك بدراسة الميزانية دراسة كاملة ، والتعاون بين هذه اللجان . السلطة التنفيذية ، وصور وأشكال متعددة ، وصولاً لتحقيق الأهداف محل دراستنا .

المبحث الثاني

كيفية تقرير النفقات والايرادات العامة في ميزانية الدولة (الجانب التطبيقي في دورة الميزانية^(١١))

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

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

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

لا تمنى اجازة السلطة التشريعية لاعتبارات النفقات الواردة بالميزانية العامة التزام الحكومة بانفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات ، ولكنه يمسى الترخيص لها بأن تقوم بالانفاق العام في حدود هذه المبالغ على الاوجه (والتقسيمات) المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها هذه الحدود قبل موافقة السلطة المتقدمة على هذا التجاوز . (وتستطيع الحكومة دائماً عدم انفاق هذه المبالغ كلها او بعضها اذا لم تقم هناك حاجة تدعو الى ذلك^(١٢) .

وفي هذا الصدد فاننا نجد مجموعة من الاجراءات التي تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقات (او الصرف) حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع اية اساءة في استخدامها وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الميزانية . وتبدأ الخطوات محل البحث بالارتباط بالنفقة ، ثم تحديدها ، فالامر بدفعها وأخيراً صرف مبلغها .

في خطوة أولى تتمتع بالارباط باسمه « L'engagement de dépenses » فان هذا الارتباط ينشأ نتيجة خاد السلطة التنفيذية لقرار معين بالقيام بعمل ما يتضمن انعاقا من جانب الدولة ، واما نتيجة واقعة معينة عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ ما ومثال النوع الاول من الارتباط ، القرار الصادر بالقيام ببعض أعمال النفقة العامة ، ومثال النوع الثاني ، التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن خطأ معين تسأل عنه ، كأن تتسبب سيارة حكومية في اصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية . ويعتبر الارتباط في هذه الحالة غير ادارى ، بينما يعتبر لإرادتها في النوع الاول . ثم يأتي بعد ذلك خطوة ثانية هي تحقيق او تسوية النفقة « La liquidation » (أو تحديدها) وذلك باصدار قرار بتحديد المبلغ الذى تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة السابق الارتباط بها ، حيث يتطلب هذا القرار ايضا للتأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل ، وان الدائن ليس مدينا للدولة بشيء حتى يمكن اجراء مقاصة بين الدينين .

(٢) - الامر بدفع النفقة وصرافها :

وبالفراع من ذلك ، تأتي الخطوة الثالثة ، وهي الامر بالدفع « L'ordonnancement des Dépenses » ويمثل في قرار يصدر عن الادارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التى ارتبطت بها الادارة والتي سبق تحديدها . وغالبا ما يصدر هذا الامر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة .

وأخيرا يصل الى الخطوة الرابعة والاخيرة من خطوات عملية النفقة العامة وهي الصرف او الدفع Le Paiement des dépenses ، ويقصد به الدفع الفعلى للمبلغ الصادر به أمر الدفع الى صاحب الحق فيه ، أى دائر الدولة . وغالبا ما يتم هذا في صورة ادن على البنك المركزى الذى تحتفظ فيه الدولة بحساباتها .

وبلاحظ على الخطوات المتقدمة ، أن الأمر بالدفع وكذلك الارتباط بالنفقة وبتحديدها هو من اختصاص الجهة الادارية القائمة بالنفقة ، والذى قد يكون الشخص الممارس له هو الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح التابعة لها . أما في الحالة الاخيرة فيقوم بالصرف موظفون تابعون لوزارة الخزانة^(١١) ، موجودون في ادارات الحسابات بالوزارات والمصالح العامة . ويكفل الاختصاص الحسنى في الحالة الاخيرة تحقيق ضمانات كثيرة ، لا تتوافر في الخطوات الثلاث الاولى (الاختصاص الادارى) صد اقتراف أية مخالفة مالية يظن الى أن الاختصاص الحسنى معهود به الى موظف غير

تابع للجهة الادارية القائمة بالنفقة (وان كان يحمل بها) بل لجهة أخرى مستقلة عنها هي وزارة المالية او الخزانة بما يحمل له او يستعمل بالدرم يساويه عنه في مواجهة الجهة الثالثة بالنفقة (١٣) .

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

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

تختلف القيمة القانونية لاجازة السلطة التشريعية للاعتمادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق باجازة النفقات . فبينما تعنى اجازتها للنفقات الترخيص للحكومة بالاتفاق في حدود مبالغ الاعتمادات ، فان اجازتها للإيرادات تنشئ التزاما على عاتق الحكومة (بمراقبتها وهيئاتها العامة) بتحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها ، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام ممثلي ونواب الشعب . ومن المعلوم أن الأساس القانوني لتحصيل الحكومة لإيرادات الضرائب والرسوم منشؤه القوانين الوضعية المختلفة السارية في الدولة . وقد سبق لنا أن عرضنا لكيفية تحصيل الضرائب ، وكذلك مبالغ القروض التي تعهدها الدولة . أما الرسوم فنقوم بتحصيلها الوزارات والمصالح المختلفة التي تؤدي الخدمات التي تستحق عنها هذه الرسوم ، ونقوم بتوريدها الى الخزانة العامة . وأخيرا فان المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة (الدومين الصناعي والتجاري) هي التي تتولى توريد أثمان وخدمات منتجاتها الى خزنة الدولة .

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

هنا بصفة عامة عن كيفية تنفيذ عمليتي النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة . غير أنه تجدر الاشارة هنا الى انه وان كانت عمليات التقدير والتبؤ تسود الجانب التحضوري من دورة الميزانية في مرحلتى إعداد النفقة والإيراد وإعتادهما لفترة مقبلة ، فإن على مرحلة التنفيذ ان تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع . وتختلف طريقة المواجهة هنا تبعا لنوع الاختلافات الناشئة والتي قد تكون بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية في جانب النفقات ، وقد تكون في جانب الإيرادات .

وبالنسبة لجانب النفقات ، فال أسلوب مواجهة هذه الاختلافات تتوقف على مدى التخصص في اعتمادات النفقات . فإذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات كصنيع احمال ورئيس السلطة التنفيذية أو من يورعه (وزير المالية او الحراثة) سلطة توزيع هذه الاعتمادات على الوزارات والوحدات الادارية والانتاجية المختلفة ، فإن اخطاء التقدير هنا بالزيادة او النقص قد تعرض بعضها بعضا دون ان يتأثر البرنامج الكلي للحكومة . اما اذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات لكل وزارة على حدة ، او نوع من انواع الانفاق ، فهي بذلك تخصص كل مبلغ معتمد لنوع معين من النفقة وبالتالي فانه لا يمكن التعديل في هذا التوزيع المعتمد سواء بالزيادة او النقص الا بموافقة هذه السلطة . وتختلف الاحكام المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة الى اخرى . فقد يسمح للسلطة التنفيذية بنقل مبلغ من نوع لآخر ، أو من بند الى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية . وقد يخصص و ميزانية كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطي للسحب منه و حالة نقص النفقات المقررة عن المصروفات المحققة ، على أن تصيف اليه الوزارة اذا ما زادت النفقات التقديرية عن الفعلية^(١٤) ، وقد تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة ، ومضمونه انه اذا ما تبينت السلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الارقام الفعلية عن الارقام التقديرية ، فلا تتقدم بطلب لاعتمادات اضافية ، ولكن عليها ان تتقدم للسلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الاولى لمناقشتها واعتمادها .

اما بالنسبة لجانب الإيرادات ، فقد تحدث الاختلافات المشار اليها في الكثير من انواعها بحيث تعرض اخطاء التقدير بعضها البعض ، بمعنى ان الاخطاء بالزيادة تلتقي الاخطاء بالنقص ولا يترتب على ذلك تعويق لعمليات التمويل المطلوب للاتفاق العام . وقد يبريد المجموع الاجمالي لجانب الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقررة فيتم التصرف في هذه الزيادة الاجمالية تبعا للنظم والقوانين المعمول بها في كل دولة على حدة . اما اذا ترتب على اخطاء التقدير ان تخفض مجموع جانب الإيرادات الفعلية (بما في ذلك عمليات الاقتراض) عن الإيرادات المقررة وبالتالي عن المبالغ اللازمة لتمويل الانفاق العلم المعتمد ، فان على الدولة (السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة) في هذه الحالة (وفقا للقواعد التنظيمية والقانونية المتبعة) ان تفرض ضرائب جديدة ، او تزيد في سعر الضرائب القائمة ، او تسحب من الاموال الاحتياطية ، او تطرق سبل الائتمان ، وعلى الاخص القروض العامة .

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

تعد خزنة الدولة هي حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وبين صرفها ، حيث : سمع فيها مختلف انواع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات . وفي الواقع فان مهمة الخزنة العامة تعتبر ذات شقين ، تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على ان تكون بها المبالغ اللازمة لاوامر الصرف في حينها ، من جهة اخرى . والخزنة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة الى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات وحينئذ تلجأ الى ما يسمى بعمليات الخزنة للحصول على الاموال اللازمة لذلك (واهم تلك العمليات الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي او من غيره من البنوك واصدار اذون على الخزنة وسحب المبلغ من المال الاحتياطي اذا كان هناك اموال احتياطية) .

وقد كان التوفيق بين النفقات وبين الإيرادات فيما مضى من الامور الشاقة اذا كان يستدعى تركيز الإيرادات في الخزنة العامة والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالاموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التي تزود فيها عن الحاجة الى حيث تدعو الحاجة اليها . اما في عصرنا الحاضر فلم تعد الخزنة خزنة مادية تتجمع فيها الاموال ، بل اصبحت خزنة معنوية تقوم الدولة فيها بطور الصيرفي . وتستعين الدولة بالبنك المركزي (وهو عادة يمثل بنك الدولة في كثير من الدول) او بغيره من البنوك في عمليات التحصيل والصرف فتعهد اليه بتسليم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتسفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لانها تنفاضي فائدة من الارصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

ولقد تطورت وظيفة الخزنة في المالية العامة الحديثة تطورا كبيرا ، والقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك والبورصة ، (في الدول التي يوجد بها نظام البورصات) ، والصرف ، وهي لا تدخل مباشرة في نطاق الإيرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل بأحدى الوظائف الاساسية التي يحترف بها الفكر المالي الحديث للدولة ، وهي تحقيق التوازن الاقتصادي والتوازن النقدي فيها .

المبحث الثالث

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

واساليبها في الاقتصاد العام^{١٥٥}

تعاون السلطات التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها . والميزانية العامة كما أشرنا الى ذلك من قبل . هي خطة التدبير المسه مقبله تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بتنفيذها ، حيث ناقشنا السلطة التشريعية (ممثلة في المجالس النيابية المختلفة) ونميرها ، ثم تعهد الى الحكومة بتنفيذها . غير ان السلطة التنفيذية قد تخرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في احازتها عناصر النفقات والارادات العامة ومن ها تبدو اهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة بما تشتمل عليه من نفقات واورادات متعلقة بكافة اوجه النشاط المالى في الاقتصاد العام حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي اقرها نواب الشعب . ومن هنا ايضا نتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة اخرى هي مرحلة التنفيذ بعد اتمامها للدورتها في المراحل الثلاث الاولى ، وهي التحضير والاعتماد والتنفيذ . وتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ، ومن مدى انطباق تقديرات الارادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل . كذلك فاسها تسمح من الوجهة السياسية للمجالس النيابية بالاطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية باجراة الانفاق والجباهة التي منحت اياها بموجب قانون الموازنة . وبعبارة اخرى فان الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية تستمد اهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية من جهة ، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل اسراف او تبذير لاموال الدولة من جهة اخرى . ولهذا كان لا بد من ابتجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين . هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الميزانية العامة . اما من الناحية التطبيقية فان اساليب هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة ، بل وتختلف اشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة الى اخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها . وحتى يمكننا ان نعهم كيفية القيام بهذه الرقابة فاننا نعرض لما هو متعارف بشأنها من اساليب من خلال توزيع خطة بحثنا في هذا الصدد على النقاط الثلاثة الآتية :

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

تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة صورا متعددة تختلف باختلاف التوقيت المختار لممارسة هذه الرقابة . ابتداء من هذه الفكرة فانه يمكن - وهو الامر الحادث عملا - ان تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى في أثناءه .

فبالنسبة للرقابة السابقة « Pré-Audit » ، والتي يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية (او المانعة) « Preventive Control » فانها تتمثل في اجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، اذ لا يجوز وفقا لهذا الاسلوب لاي وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد العام الارتباط بالتزام او القيام بدفع اى مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الانفاق . ومن البديهي ان عمليات المراجعة والرقابة تتم هنا على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور ان تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة . وقد تتولى الرقابة السابقة ادارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف (مثل اقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) كما قد تتولى أمر هذه الرقابة جهة خارجية كما هو الحال في دول مثل المملكة المتحدة واطاليا وبلجيكا^(١) .

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

ومن الواضح ان الرقابة الحالية اذا نقلت بنجاح فانها تؤدي الى تلافى وقوع المخالفات المالية ، ولذلك فان البعض كما سبق ان ذكرنا يطلق عليها الرقابة الوقائية او المانعة ، كما انه يترتب على الاخذ بها ايضا التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها وحدات الاقتصاد المشار اليه . وعلى الرغم من هذه المزايا ، فان اسلوب الرقابة السابقة لا يخلو من عيوب . فهذا الاسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية في مجموعها وخاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الانشائية الضخمة ، اذ تتم مراجعتها طبقا لهذا الاسلوب ، كأجزاء متفرقة كلما هدىء في تنفيذ جزء منها وبالتالي فانه لا تتاح الفرصة لجمع سائر اجزاء العملية الواحدة وفحصها للكشف عما قد يكون قد شابها من قصور او انحراف . كما ان الرقابة السابقة على الانفاق لا بد وان تتم في وقت قصير ، والآدات الى بطء في الاجراءات وتعطل لسر العمل في وحدات الاقتصاد العام ، مما قد يلحق بالمتجمع اضرارا تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من مزايا . وبالإضافة الى ما تقدم فانه في

المخالفات التي تم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية. قد يؤدي ذلك الى سلب الجبهة التي تمارس الرقابة للكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية. ظهور نوع من المركزية الادارية يقود الى تعقيد الاحكامات وتزايد المخالفات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات (الوزارات) ووجهة الرقابة^(١٧).

(٢) الرقابة اللاحقة على التنفيذ :

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

وتتخذ الرقابة اللاحقة اشكالا متعددة . فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت ، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الاموال العامة . ولكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الاهداف المرجوة منها ، فانه من الأفضل ان تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وان تمنح هذه الجهة من السلطات والضمانات بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف او اضطهاد قد تبشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم .

ويتفادى أسلوب الرقابة اللاحقة ، ما في الأسلوب السابق عليه من عيوب . فهو يسر مراجعة جميع اجزاء العملية الواحدة وحراستها بدقة ، كما انه يساعد على كشف ما قد يقع من انحرافات او اخطاء فنية . ومن مزايا هذه الرقابة ايضا أنه يتيح لها من الوقت ما يكفي لاتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون ان يترتب على ذلك تعطيل للنشاط الذي تقوم به الدولة . يضاف الى هذا ان المراقبة الخارجية اللاحقة لا تؤدي الى تدخل الجهة المتولدة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية . بل ان مجرد العلم بوجود هذه الرقابة سيدفع المسؤولين في السلطة المشار اليها الى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية بالحرص على تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، حيث يؤدي هذا الى المساهمة في منع كثير من المخالفات التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الأسلوب .

وإذا كان أسلوب الرقابة اللاحقة ، له من المزايا ما تقدم بيانه ، فان البعض يأخذ عليه انه لا يمكن من الكشف عن المخالفات المالية (التي تحدث عن عمد او انحراف ، أو خطأ لاهمال أو قصور) الا بعد ان تكون الاموال العامة قد تم انفاقها بالفعل ، ولهذا فانه

يهدفون الى انه وان هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات ، الا انه لا يمنع من ارتكابها ، وإنما يقتصر على التنبيه اليها بعد وقوعها . هذا بالإضافة الى ان اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها (او اقترافها) يكون فيه الشخص المسؤل قد تغير (إما لانتقاله لوظيفة او عمل آخر ، او لتقاعدته) مما يقلل من اهميتها . غير ان هذه المآخذ المنسوبة الى الرقابة الخارجية اللاحقة يمكن تفاديها اذا ما اعطيت لهجة الرقابة بعض السلطات القضائية ، مثل تلك التي اختصت بها محكمة المحاسبات « Cours des Comptes » في فرنسا ، او بإنشاء هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة القائمة بالرقابة ، مثل النيابة الادارية في مصر حيث يظل الموظف العام أيها كان ، مسؤولا عن أى مخالفة مالية (عمدية أو تقصيرية) في اداء واجباته الوظيفية الحالية او السابقة .

(٣) - الرقابة أثناء التنفيذ :

أما فيما يخص بالرقابة أثناء تنفيذ الميزانية « Contrôle pendant L'exécution du Budget » فإن هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من مشاغل مالي يتعلق بالنفقات والايادات العامة الواردة بميزانية الدولة . وعلدة ما يمارس الرقابة فترة التنفيذ المهالس النامية المختلفة المنبثقة من السلطة التشريعية في الدول ذات الانظمة الديمقراطية ، اد ان رقابة تنفيذ الميزانية كما سنرى بعد قليل هي في الاصل من اختصاص هذه السلطة بحكم كونها رقابية على السلطة التنفيذية وفي ان من اول واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى تنفيذ هذه الاخيرة باجازة الجباية والأنفاق .

(ب) . الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث نوعيتها والجهة القائمة بها (الرقابة الادارية او الذاتية والرقابة المستقلة او القضائية) :

تنوع صور واشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التي تقوم بها فيمكن التمييز هنا بين نوعين من انواع الرقابة ، رقابة الدولة لنفسها في تنفيذ الميزانية ، الرقابة الذاتية ، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائي أى الرقابة القضائية .

(١) - الرقابة الادارية او الذاتية :

ففيما يتعلق بالرقابة الادارية « Control Administratif » فانها تنصب على تنفيذ كل من الايرادات والنفقات . وتتمثل هذه الرقابة في لوضع صورها في رقابة الرؤساء من

موظفي الحكومة على رؤوسهم ورقابة موظفي وزارة المالية ، خزانة عن طريق السكرتيرين الماليين ومديرى الحسابات على عمليات المصروفات التى بأمر مدفعها الوزراء المختصون او من بينهم عنهم^{١١٥١} . تتحلل الرقابة المالية من ناحيه ائتمنيه ان طريقى اساسيين : اما رقابة موضوعيه واما رقابة على اساس المسد

فالرقابة الموضوعية (او المكانية) *Contrôle Sur place* تعنى انتقال الرئيس الى موقع عمل المرؤوس ليدقق فى أعماله ، كأن ينتقل مدير المالية العامة الى مكاتب رؤساء المصالح ، ورئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب سائر الموظفين التابعين له .

اما الرقابة على اساس المستندات « *Contrôle-Sur-pièces* » فتعنى فحص الرئيس لأعمال مرؤوسه من خلال التقارير والوثائق التى يرسلها هؤلاء الاخرون اليه . ومن أمثلة الرقابة الادارية ما هو ينبع فى مصر من تولى وزارة الخزانة (او المالية حاليا) الرقابة الادارية على تنفيذ الميزانية . وخاصة جانب النفقات منها ، حيث يمثل الجزء الاكبر والأهم من هذه الرقابة فى رقابة سابقة على الصرف . وتأخذ فرنسا ايضا بهذا النوع من الرقابة عن طريق مراقب الارتباط « *Controleur des dépenses* » الذى يحضر قوام الرقابة الادارية السابقة معها .

ولكن الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة من الادارة على نفسها اى رقابة ذاتية او داخلية طبقا للقواعد التى تضعها السلطة التنفيذية ولهذا فإنها لم تعد كافية فى الدول المعاصرة للتأكد من حسن التصرف فى الاموال العامة ، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من ان ترك الادارة تراقب نفسها بنفسها فى هذا المجال لم يعد امرا مقبولا لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسيب ، بل والانحراف المالى والتى كان مصدرها الاول والاساسى يكمن فى انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية فى قيامها بتنفيذ الميزانية وبالتالي فقد دعت الحاجة الى ضرورة انشاء رقابة مستقلة وغير خاضعة لها^{١١٥٢}

(٢) الرقابة المستقلة أو القضائية :

وبالنسبة لهذه الرقابة (المستقلة او القضائية) « *Contrôle Indépendant ou judiciaire* » فإنه يعهد بها الى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لأشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام ، وذلك طبقا للقوانين الرضعية السائدة فى كل دولة من الدول^{١١٥٣} . فقد يعهد الى هذه الجهة فى بعض الاحيان محاكمة المسؤولين عن الاعطاء والانحرافات المالية واصدار العقوبات المقررة قانونا

بشأها ، او قد نحدد مهمتها في اكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي اذا استدعى الامر . كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة او المجالس النيابية او للثنتين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات ، وما أمكن تلافيه منها ، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات او منعها في المستقبل . وبصفة عامة فان مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من ان عمليات النفقات والايرادات قد تمت على النحو الصادر به اجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية في الدولة . ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة محاكم المحاسبة في كل من فرنسا واطاليا وبلجيكا والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر .

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

تعتبر الرقابة التي يمارسها نواب الشعب الذين تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية في الدولة والتي تعرف ايضا بالرقابة السياسية ، اكثر عمومية من سابقتها (الادارية والقضائية) وذلك لما لهذه السلطة من سلطة مطلقة في الرقابة المالية . ويرجع السبب في ذلك كما سبق ان اشرنا الى ان رقابة تنفيذ الميزانية هي في الاصل من اختصاص هذه السلطة . ويعزز هذا الرأي أمران : الاول ان السلطة التشريعية تعتبر بوجه عام رقيب على اعمال السلطة التنفيذية . والثاني انه فيما يتعلق بالموازنة العامة فانه يهم السلطة التشريعية ان تثبت بنهاية السنة المالية من مدى التصهد باجازة الجباية والانفاق المعطاة منها للحكومة . بخلاف الى ذلك ان القانون الخاص بميزانية الدولة يقتصر في العادة على تقدير النفقات والايرادات العامة وبالتالي فانه ليس له قيمة حسامية كبيرة اذ ان اعمال المحاسبة لا يجوز ان تستند الى التقدير ، ومن هنا نشأت الحاجة الى مستند مقابل لقانون الميزانية ذو الدابع التشريعي ، يدعى قانون قطع الحساب يتضمن تحديده النفقات والايرادات النهائية ، ويفسح مجال المقارنة بين التقديرات الواردة في قانون الميزانية وبين الأرقام الحقيقية المحققة في نهاية سنة الموازنة . وبهذا فانه يكون لقانون القطع بهذه الخصائص قيمة محاسبية لا شك فيها . وبناء على ما تقدم فان قانون قطع الحساب هو الوسيلة الاساسية لممارسة الرقابة الشعبية (او النيابية) على تنفيذ الميزانية . وتعتبر رقابة السلطة التشريعية في حدود الافكار المتقدمة ، رقابة شاملة تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهي من الناحية المبدئية رقابة مؤخرة لكونها تأتي في اعقاب التنفيذ . غير ان الرقابة النيابية يمكن ان تمارس ايضا في اثناء تنفيذ الموازنة ، ومن ثم فاننا نعرض لبيان هذه الرقابة بالنسبة للمستويين المشار اليهما على التوالي .

مآله الرقابة التي مارسها السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الموازنة في خلال السنة المالية الخاصة بهذا التعميد ، فانها تستطيع ان حثها بواسطة واحد او اكثر من مجموعة من الطرق ، منها : ما هو معروف في الظن الديمقراطية من ان للمجالس النيابية ، حق الاشراف على اعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) في جميع المجالات حيث يجوز لها بالاستناد على هذا الحق ، ان تطلب من الحكومة الايضاحات والمعلومات التي ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالتفقات والايرادات العامة ، سواء كان ذلك بأسئلة شفهية او خطية او حتى بالاستجوابات^(١) . كذلك فان للجان المالية المستقلة عن هذه المجالس ان تستدعي ممثل السلطات المشار اليها وقت الحاجة للاستماع اليهم في مواضيع مالية عامة او خاصة . واخيرا وليس آخرا ، فانه كثيرا ما تلجأ الحكومة الى المجلس النيابي في الدولة بطلب فتح اعتمادات اضافية حيث يكون عليها في كل مرة ان تبرر اسباب هذا الطلب ، الامر الذي يفسح مجال الرقابة امام هذه المجالس للاطلاع على سير التنفيذ ومناقشته الحكومة في سياستها المالية .

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

أما بالنسبة للرقابة التشريعية المؤخرة (او اللاحقة) فانها تتم حاليا في كثير من الدول عن طريق قانون قطع الحساب بعد ان تهيأت الظروف المؤاتية لتطبيقه بالأخذ بقاعده حساب القطع أو الإدارة بدلا من قاعدة حساب التدبير المالية . فالنشرعات المالية الخاصة بالمحاسبة التي كانت تأخذ فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية العامة بقاعدة حساب « الدورة المالية » لم يكن لقانون قطع الحساب في ظلها اهمية تذكر . ذلك انه كان من الناحية العملية يصدر بعد انتهاء فترة الميزانية بمدة طويلة قد تمتد احيانا الى بضع سنوات . ويرجع السبب في ذلك الى انه من الصعب قفل حساب السنة المالية الآ بعد انتهاء مدة متممة تكتمل فيها كافة الاجراءات المتعلقة بعمليات الفقات والايرادات . قد تبلغ عدة اشهر تعقبها مدة اخرى لتصحيح الأخطاء المحاسبية والفنية وتلوه هاتين المديتين ما يلزم السلطة التنفيذية من وقت لاعتماد مشروع القانون وما يلزم السلطة التشريعية من وقت ايضا للتصديق عليه . وهكذا فقد كان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة بعد انقضاءها بمدة طويلة يخلو من الفائدة . اما بعد ان أصبح العديد من الدول يأخذ بقاعدة حساب القطع أو حساب الإدارة « Compte de gestion » فقد أصبح من الممكن قفل الحساب المال في نهاية سنة الميزانية ، والفراغ من اعتماد مشروع قانون القطع واحالته الى السلطة التشريعية في خلال بضعة اشهر من انتهاء هذه السنة . وبذلك اكتسب قانون القطع اهمية

كبيرة ، سواء لاجراء معارضة فعلية بين التقديرات والارقام الحقيقية ، أو للإستئناس بنتائحه و وضع تقديرات الموارنة العامة للسنة التالية . وبصفة عامة فانه يجب ان يقدم مشروع قانون قطع الحساب بالشكل الذى يقدم به قانون الميزانية على أن يتضمن بوج حاصل بعض البيانات الخاصة بالمنطقة بجامسى النفقات والايادات و ميزانية الدولة^(١١) ،
وهى

ليما يتعلق بالنفقات	ليما يتعلق بالايادات
- الاعتمادات الاساسية المفروضة	- تقديرات الايرادات الاساسية
بقانون الموازنة	بموجب قانون الموازنة
- الاعتمادات الاضافية المقترحة	- الايرادات الاضافية بموجب
بنصوص لاحقة	قوانين خاصة
- الاعتمادات الملقاة	- المبلغ المحقق خلال سنة الموارنة
- الاعتمادات الاضافية	- تقديرات الايرادات النهائية
- النفقات المنصرفة بالفعل	- المبالغ المحققة خلال سنوات
	سابقة ولم تحصل
- الاعتمادات الواجب ترحيلها	- مجموع المبالغ المحققة الواجب
للسنة التالية	تحصيلها
- الاعتمادات الواجب الغاؤها	- المبالغ المحصلة والمبالغ المنزلة ومجموعها
.....	- المبالغ الباقية قيد التحصيل

وإذا تبين بنتيجة قطع الحسابات ان الرصيد سلبى ، اى ان النفقات اكثر من الايرادات كان من الواجب تغطيته عن طريق الاحتياطى فى حالة وجوده او بسلفيات من الخزانة العامة او بقروض او بنمو ذلك من الوسائل المالية كالالتجاء الى اذون الخزانة او الاقتراض العام . واذا ظهر ان الرصيد ايجابى ، اى ان الايرادات اكثر من النفقات احميل الفائض الى مال الاحتياط اذا كانت القوانين تسمح بوجوده ، او اضيف الى ايرادات السنة المالية التالية (ويحدث هذا فى حالات الخروج على قاعدة سنوية الميزانية) . وباتمام كل ما يتعلق بمشروع قانون قطع الحساب فانه يودع بالجلس النيابى المختص بمراقبته مرفقا بالتقرير العام الذى تضعه الجهة المختصة المحاسبة العامة فى الدولة (ديوان المحاسبة مثلاً) ومعه بيانات

المطابقة التي تصدرها الأخيرة . ويُصَدَّق على هذا المشروع من قِبل المجلس المُشترِك إلى عادة دون مناقشات عميقة وجدية ، وذلك نظراً لعدم اعضاء المجلس النهائية عادة بالاصول العلمية للرقابة المالية ، او لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين للقيام بهذه المهمة ، الامر الذي حمل البعض على القول بأن الرقابة النهائية على تنفيذ الميزانية لا تملو ان تكون رقابة شكلية فحسب . ولتلافي هذا المأخذ الخطير فان بعض الدول تأخذ بنظام من مقتضاه تكليف لجنة مختصة تتقى من بين اعضاء المهمة التشريعية في الدولة وخاصة من اولئك الذين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة . ومثال ذلك اللجنة المالية بالجمعية الوطنية « L'Assemblée Nationale » في فرنسا ، ولجنة الخطة والميزانية بمجلس الشعب في مصر (٢٣) .

وعلى الرغم من انه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية لاهضاء هذه اللجنة ، فان صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على أكمل وجه . ولذلك فقد رأيت معظم الدول ان تستعين بالمجالس النيابية هيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرر بحرايمها ووظيفتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية . ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزي للحسابات في مصر .

ومن الناحية العملية نجد عددا لا بأس به من الدول قد جمع بين هذه الطرق المختلفة للرقابة التشريعية ، حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة من عمليات والوقوف على المبالغ المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية الى السلطة التشريعية ثم تقوم اللجنة المنتهجة عن هذه السلطة بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية ، ثم تحيلها بعد ذلك الى المجلس النيابي يبيته الكاملة مرفقا بها ملاحظاتها واقتراحاتها ليقوم هذا المجلس بدوره في محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من اجراءات .

الاتجاه الى الاخذ بالرقابة الطبيعية في بعض الدول (ميراثه ، وأهداه) :

وبفراغا من استعراض اهم صور واساليب الرقابة المالية النائمة في شأن رقابة نفقات واورادات الاقتصاد العام من خلال تنفيذ الميزانية العامة او بعد تمام هذا التنفيذ ، فانه يجدر الاشارة هنا الى انه مع ازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي والتزايد المستمر في حجم نفقاتها العامة ، الذي انتهى بتزايد الضرائب العامة بكافة انواعها لتأمين حصول الدولة على اليرادات اللازمة لما تقوم به من انفاق ، وكذلك على ما هو ملاحظ من نمو مستمر في حجم القطاع العام في دول كثيرة ، وهو ما يترجم بزيادة الانفاق العام على الاغراض الانتاجية (كالمشروعات العامة الصناعية والتجارية) ، فقد اصبحت الاساليب السابقة

للمراقبة ، وهي ما تقوم اساسا وبغض النظر عن الشكل الذي يتلو فيه ، على أسس محاسبية
محتة ، غير كافية لمواجهة هذه التطورات وبالتالي فقد برز اتجاه ينادى بضرورة الاخذ
« بالرقابة التقييمية » « Contrôle Evaluatif » وهي رقابة لا تقتصر على التأكد من
صحة الدفاتر والمستندات المحاسبية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب ، لكنها
تتعدى كل ذلك الى محاولة تقييم نشاط الدولة المالى نفسه . ويمكن تبرير ضرورة الاخذ
بهذه الرقابة التقييمية علاوة على ما تقدم بأمرين أساسيين :

الاول - أن زيادة نشاط الدولة الانتاجي بفعل ما حل بها من تطورات اقتصادية وإن
اقتضى زيادة الانفاق في مجالات الانتاج (وعلى الاخص السلمى) فان الاتفاق يبنى أن
يكون منتجا وهذا ما لا ينسئ القول به الآ بممارسة هذه الرقابة .

والثاني - أنه مع زيادة الاعباء العامة تمويل الاتفاق العام المتزايد ، فانه يصبح من حق
المكلفين بهذه الاعباء معرفة ان ما فرض عليهم من فرائض لم يكن ازهد من الحاجات
الفعلية ، وان الموارد الاقتصادية التي حبل بينهم وبينها نتيجة لفرض الضرائب عليهم قد
استغلت بمعرفة الدولة افضل استغلال ممكن ، وان كفاءة الاقتصاد العلم في ادارة الاموال
مرتفعة ، وان نواحي الاسراف تقل وتتضاؤل عاما بعد آخر . ولا شك ان هذه الامور لا
يمكن أن تنال هي الاخرى الآ بتطبيق الرقابة التقييمية .

ومن هنا بدأت المهلولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ . ومع اعتناق كثير من
الدول في العالم لاساليب التخطيط الاقتصادى^(١١) ، وعلى الاخص فيما بعد الحرب العالمية
الثانية ، ازدادت الحاجة الى هذه الرقابة كأسلوب أساسى لمتابعة تنفيذ الخطة الجارية ورسوم
المخطط الاقتصادية والمالية للسنوات القادمة .

وبتلخص الهدف الاساسى للرقابة التقييمية في البحث عن مدى تحقق الاهداف
الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من وراء قيام الدولة بنشاطها المالى في مختلف وحدات
الاقتصاد العلم . ول سبيل ذلك تقوم الهيئة (او الجهة) المكلفة باجراء هذه الرقابة
بمراة التكاليف الحقيقية لكل وجه من أوجه النشاط العلم . ثم تتابع ما تم تصميته ونكلفتة
انجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومى ومقارنة ذلك بالتكاليف الحقيقية المتوصل اليها
للكشف عما صاحب التنفيذ من اسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي
اتمحت للاقتصاد العلم . كما تقوم هذه الهيئة بالكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا
الاقتصاد ، وتضع المقترحات التي قد تراها ضرورة للإرتفاع بهذه الكفاءة وبالتالي خفض
تكاليف الانجاز أو تحسير مستوى الخدمة أو السلعة المنتجة أو المقدمة في اطار ما تقوم به

الدولة من نشاط و دائرة الاقتصاد المشار اليه . ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد . بل تمتد الى قياس المافع التي عادت على افراد المجتمع وعلى الاقتصاد القومي من ايام الملة . هذه البرامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد في مقارنة موسومة يمكن عن طريقها تقييم اتاحية وحداب الاقتصاد العام (الداخلة و القطعاء العام مفهومه التقليدى والاقتصادى) .

هذا ومن الامور التي ينبغي ان نذكرها ان وضع اسلوب الرقابة التقييمية موضع التطبيق يقتضى ضرورة الاخذ بطريقة ميزانية الاداء للقيام بهذه المهمة . وسوف نواتنا افرصة لبيان هذه الطريقة بمناسبة الحديث عن تقسيمات الميزانية العامة في للبحث الثاني من الفصل القادم .

وبصفة عامة ، فانه يمكننا القول تعليقا على ما تقدم من طرق واساليب متعددة للرقابة على سعي الميزانية اثناء من الرقابة الادارية او التقليدية الى أحدث هذه الاساليب وهو الرقابة التقييمية ، أن كل اسلوب من الاساليب السابقة له فائدته واستخداماته التي تساعد على احكام الرقابة على جانب او آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية . كما انه من الناحية العملية يمكن لكل دولة وهي بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة في جاسى النفقات والايرادات ، أن تجمع بين اكثر من اسلوب او طريقة للرقابة بصور واشكال شتى على النحو الذى يكفل لها تحقيق الهدف من ايجادها ، وبما يتناسب مع احوالها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

المواضي (مراجع وتعليقات)

(١) استخدام لفظ دورة الميزانية = Budget Cycle « في دول غرب أوروبا في بداية الأمر . و... بها اعتمد استخدامه في عدد آخر من الدول ومن بينها الولايات المتحدة الأمريكية . ونحن لا نرى من حيثنا مأسا في تعميم استخدامه لدلالته على المراحل المتتالية التي تمر بها الميزانية العامة للدولة ، ابتداء من التفكير في امر اعدادها حتى تمام تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ .

(٢) راجع في ذلك أسطوانا الدكتور محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، المرجع السابق (ص ١٠ - ١٦) ، الدكتور عواضه : المالية العامة ، (ص ١٠٩ - ١٧٧) ، الدكتور جمال الدين محمد سعيد والدكتور أبيس عبد الملك : المالية العامة ، (ص ٦٥ - ٧٥) ، الأستاذ القبول : المرجع السابق ، (ص ٣١٠ - ٣١٦) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، سابق الأشرطة اليه (ص ٣٨٢ - ٣٨٨) ، الدكتور جلمع : المرجع السابق ، (ص ٣٥٨ - ٣٧٥) ، والدكتور رهاض الشيخ ، المرجع السابق (ص ٢٠٢ - ٢٠٩) ، وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة : A. Barrère : « Econ. financière », Tome I (pp. 106-109), L. Trotabas et J. M. Cotteret : « Finances publiques » (pp. 83-103), F. Baudhin : op. cit., (pp. 51-65), Francesco Nitti : « Principes de Science des Finances » (Traduit de L'Italien) pp. 393-442, et M. Atef El-Banna : « Le particularisme du pouvoir d'autorisation Budgétaire », Paris, I. C. D. J. 1968.

(٣) ويعتد ذلك من المبادئ العامة المتعارف عليها في معظم دول العالم . أنظر هذا المعنى : Harold, M. Groves : « Financing Government », (op. cit., p. 301.)

(٤) - وملاوة على كل ذلك فإنه يجب ألا يسرف الفاعلون بمحضير الميزانية في التفاؤل لأن الاسراف في التفاؤل يؤدي الى الخلل بمصر أبواب النفقات ، أو تخفيضها مما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدي الى المبالغة في تدبير الإيرادات مما يترتب عليه ان تكون موازنة الميزانية وهمية لا تثبت أن تقضى عند التنفيذ .

(٥) وان كان يجب على هذه الطريقة عدم تقدير إيرادات في ميزانية السنة الأولى لمراجعة هذه الإيرادات ، اذا ما لن ندفع أثناء تلك السنة ومن ثم يمتنع الاكثر من تلك الاعتمادات التقديرية وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا الصب نظري أكثر منه حصيل ولم يحدث في التطبيق ، وهذه الطريقة استخدمتها فرنسا في مبدأ الأمر ثم عدلت الى الطريقة الثانية التي سورد ذكرها الآن في المتن .

(٦) ونحذر الإشارة هنا الى أنه لا ينبغي تحميل هذه الأرقام الالتزامات الصارفة ، كأن يكون سعر الصرف الطرفة قد تغير ، ففى هذه الحالة يلزم مراعاة ذلك عند تقدير حصيلتها في مشروع الميزانية الجديدة .

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

(٨) - وبمعنى اعتماد السلطة التشريعية للميزانية بالتحريف ان هذا الاعتماد (وكذلك الاجازة) لا بد ان يسبق تنفيذها وهو أمر واضح لا حاجة بنا للافاضة فيه .

(٩) - ولهذا فانه لن نتحقق الغاية المرجوة من عملية الاعتماد اذا كانت مجرد عملية شكلية حيث يتقرر الاعتماد دون مشاركة حقيقية من جانب السلطة التشريعية .

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

A. Barrère : Econ. Financière, Tome 1 (pp. 143-163), F. Baudhuin : op. cit., (pp. 65-70), L. Trotabas : Institutions : op. cit., (pp. 158-173), Laferrière et Waline : op. cit., (pp. 127-162), L. Trotabas et J.-M. Cotteret : Finances publiques (pp. 130-150).

(١١) - هذا وتحمل الاشارة هنا الى ان المحاجة قد تدعو الى ضرورة موازنة السلطة التشريعية على اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية وذلك بعد الانتهاء من اعتمادها وأثناء تنفيذها . وفي هذه الحالة قد يكون السبب في طلب الاعتماد الاضاق « Crédit Additionnel » هو ، اما تبين الحكومة ان المبالغ المعتمدة غير كافية فتطلب الى هذه السلطة الموافقة على اعتماد تكميلي « Crédit Supplémentaire » تكمل به الاعتماد السابق الموافقة عليه والذي تبين عدم كفايته ، وإما نشأة وجه (او وجهه) للانفاق لم يرد في تقديرات الميزانية فتطلب الى السلطة المشار اليها الموافقة على اعتماد غير عادي « Crédit extraordinaire » لمواجهة النفقة المحددة ويطلق على هذين النوعين من الاعتمادات اسم الاعتمادات الاضافية .

(١٢) - حيث يطلق عليهم في فرنسا اسم « المحاسبون » « Les comptables »

(١٣) - وفي كل حال ، فانه ينبغي في شأن عملية النفقات العامة ان يراعى بقدر الامكان خفض نفقات تنفيذ الميزانية ، والمحصر على أن تحقق النفقات العامة المنصرفة الاهداف الموضوعية .

(١٤) - وان كان يؤخذ على ذلك ان مثل هذا المبلغ الاحتياطي قد يتضح عدم كفايته لمواجهة الاحتلافات ، فتظل المشكلة قائمة ، كما انه يفرض كثرة عمّا هو مطلوب فانه قد يشجع الحكومة على الاسراف .

(١٥) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز ، المرجع سابق الإشارة اليه ، (ص ٤٢٠ - ٤٣٠) والدكتور محطّر شلي : العلوم المالية الجزئية الأولى - (ص ١٣٥ - ١٨٤) ، الأستاذ مصطفى القبول : المالية العامة والضرائب ، (ص ٣٢٤ - ٣٢٢) ، واستاذنا المحرم رياض عطية : موجز في المالية العامة ، (ص ٥٠٨ - ٥٥٢) ، الدكتور جامع : المرجع السابق ، (ص ٣٨١ - ٣٩٦) ، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية راجع بصفة خاصة : Louis Trotabas et J. M. Cotteret : Finances Publiques (pp. 152-176), Maurice Deverger : « Finances publiques » (pp. 326-360) , et P. Gaudemet : Précis de Finance publiques, Op. cit. (Tome I pp. 376-407) ; Laferrière et Waline : op. cit., (pp. 163-183) ; Ursula Hicks : « Development Finance planning and Control » (pp. 172-177) and « Public Finance » (3rd Edition, pp. 45-45) , Jesse Burkhead : « Government Budgeting » op. cit., (pp. 361 et seq.) and Gordon Reid : « The politics of Financial control, London 1966.

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

(١٧) - غير ان هذه المآخذ لا تنقص من أهمية الرقابة السابقة ، بل كل ما تنصه هو التحية الى ضرورة تدرك كل ما يتوَلّق النشاط المالي للدولة وهي تقوم بمهمة الأشباع العام . ولهذا فاننا نخذ مع بعض استاذة المالية العامة في جامعة الأكاديمية ، الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز في مؤلفهما للشعرك ، ص ٥٢٦ ، سابق الإشارة اليه ، ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف الى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء أكانت تشمل نفس الجهة التي تقوم بالصرف أو من وزارة المالية (أو الخزنة) على أن تخصص مهمات الرقابة الخارجية بمسئوليات الرقابة اللاحقة . وهذا ما أيده التطبيق الصلي لاساليب الرقابة المالية في كثير من الدول .

(١٨) - من الملاحظ أن هذه الرقابة تعبر فريضة الشبه بمهمة أقسام المراجعة في المشروعات (الشركات) الصناعية والتجارية .

(١٩) - حيث تعبر هذه الرقابة المستقلة في هذا فريضة الشبه بمهمة مرافق الحسابات في شركات المساهمة .

(٢٠) - ومن الملاحظ في هذا الشأن أن التعريفات المالية تختلف هنا بين دولة وأخرى في موضوع تنظيم الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة . فمن الدول من يقصرها على جهة واحدة ومنها ما يعهد بهذه المهمة الى أكثر من جهة ، ومن كان يلاحظ في وقتنا الحاضر أن أكثر القبول ما زالت تأخذ بنظم الجهة الموحدة في هذا الشأن .

(٢١) - وقد تسفر هذه الاستجابات عن المسئولية السياسية للوزراء في الدولة ، وقد تمدد هذه المسئولية لتشمل في بعض الدول كفرنسا مسؤولتهم المدنية والجنائية .

(٢٢) - على أن يراعى في تدوين هذه البيانات المنطقة بالنفقات والأيرادات العامة أن تكون موزعة على الأيوان والقصور والبنود التي تنقسم إليها الميزانية العامة . وسوف نرى في الفصل الأخير من الباب الحامل الأرقام الأساسية لتفصيلات الميزانية .

(٢٣) - وتقوم هذه اللجنة بمراقبة تنفيذ الميزانية وفحص الحساب الخفصى للدولة والمستندات المترتبة له ، ولقد يكون من سلطتها استدعاء الأخرى بالصرف أو من نزهة من المسؤولين لتناقشتهم وسؤالهم . ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها الى السلطة التشريعية بكامل محتيا حيث يتخذ هذا التقرير أساسا لمساعدة السلطة التنفيذية .

(٢٤) - سواء أكان هذا التخطيط داخلا في نطاق ما يسمى بالتخطيط الأخرى أو التوجيى *Planification Indicative* والمأخوذ به في بعض الدول الرأسمالية وخاصة في أوروبا الغربية ، ودرجة أكثر في الدول الاشتراكية التي تطبق ما يسمى بالتخطيط الاشتراكي الأمر *Planification Impérative* ، أو حتى تخطيط التسمية الاقتصادية في سائر الدول وعلى الأخص البلدان المتخلفة .

الفصل الثالث

الإدماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

تهدف : بعد أن وقفنا على أهم الموضوعات التى تتصل بالتحريف بملمية الميزانية العامة (أو موازنة الاقتصاد العام) والمراحل المكونة لنورتها ، يبقى امامنا ان نحتم دراستا لهذه الميزانية بالحدث عن الإدماج الاقتصادى لها . ويقصد بالإدماج الاقتصادى والمالى فى هذا المجال جعل ميزانية الدولة موضوع النفقات والإيرادات العامة جزءا من الخطة أو السياسة الاقتصادية والمالية للدولة . وبمضى آخر ، وضعها فى شكل (أو تقسيم) يصر من جهة هذه المهمة ، ومن جهة أخرى معالجة مختلف بنودها بحيث يؤدى تنفيذها الى جوار تحقق الأهداف الموضوعية من اجلها ، مساهمتها فى تحقيق التوازن الكلى للامراض المالية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة . وبناء عليه فإن عملية الإدماج الاقتصادى بالمفهوم المتقدم تتطلب منا ضرورة البحث فى ثلاث مشكلات اساسية ، هى البحث عن أكثر التقسيمات فاعلية فى هذا الشأن ، وبمباراة اخرى التقسيمات المناسبة لمجمل ميزانية الدولة جزءا من السياسة المشار إليها ، ثم بيان دور الموازنة بصفة عامة فى أحداث كل من التوازن المالى والاقتصادى والاجتماعى على التوالى .

وترجع أهمية مشكلة التقسيم ، التى تشكل أساسا فى اختيار شكل الميزانية وطريقة تبويبها ، الى حقيقة ما يتضمنه النشاط المالى للدولة فى الاقتصاد العام من عدد كبير من الصفقات والعمليات الاقتصادية التى تشترك فيها وحدات هذا الاقتصاد (الداخلة فى القطاع العام بمفهومه التوسى والانتاجى) وتكون طرفا فيها ، والتى تتزايد بتطور النشاط الاقتصادى فى الدولة وتعقده واتساع حجم القطاع العام نتيجة لذلك . وقد ترتب على ذلك التطور ظهور الحاجة الى تنظيم بيانات الميزانية بما تحويه من نفقات وإيرادات تعقدها الوحدات سالفة الذكر بمناسبة قيامها بعمليات او عمليات معينة . وتتزايد الاهتمام بهذه المشكلة فى الوقت الحاضر لعدة اسباب من اهمها ، الرغبة فى اظهار الميزانية وعرضها فى شكل يجعل من السهل فهم محتوياتها واغراضها . ومن بين هذه الاسباب ايضا الرغبة فى إعطاء بيانات الميزانية شكلا وهيكلنا مناسبا للدراسة والتحليل

والاستنتاج ومقارنة ميزانية الدولة بين فترة واخرى وبين دولة واخرى .

اما عن اهمية دراسة المشكلة الثانية (الموازنة والتوازن الاقتصادى) فراجعنا دراسة الى ان الاعباء المالية العامة غدت تلهم حوالى ثلث الدخل القومى (بل واكثر من ذلك فى بعض الدول) ، وهو امر لا يمر دون ان يحدث اثرا كبيرا فى التاحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، وخاصة مع ما سبق ان اوضحنا من ان الدولة لم تعد دولة محايدة بالنسبة للاقتصاد والمجتمع ، بل اصبحت دولة تدخلية (ومنتجة ايضا فى عدد لا بأس به من الدول ، وخاصة دول النظام الاشتراكى) ، تراقبها وتوجهها عن طريق مختلف الادوات المالية والتنظيمية فيها . وهذا ما ادى الى بروز اتجاه جديد فى دراسة عناصر مالية الدولة ومن بينها الميزانية العامة ، وهو أن توضع العناصر - الميزانية والكميات المالية المختلفة المتطلبة لمويل النشاط المالى للدولة فى جاتيها « اليرادى » و « الانفاق » اى اليرادات والنفقات العامة - فى اطار الاوضاع العامة للاقتصاد القومى ، وتحمل على ضوء تأثرها وتأثرها بهذه الاوضاع (١) . أما قسط الموازنة فى هذا الصدد ، فيعود الى انها لم تعد موازنة مالية بحتة ، لعنى بتوازن النفقات واليرادات فحسب ، بل اصبحت ينظر الى هذا التوازن المالى من خلال التوازن الاقتصادى العلم ، حيث يسمو الاتجاه نحو اعطاء الاولوية للاقتصاد على المالى ، أى اتجاه وضع ميزانية الدولة فى خدمة هذا الاقتصاد . أما عن المشكلة الثالثة (الموازنة والتوازن الاجتماعى) ، فانها تعتبر فى وجهة نظر بعض العلماء لا يقل اثر الموازنة فى مجالها عن أثرها فى النطاق الاقتصادى . فكما ان الميزانية تساهم فى تحقيق توازن المجتمع الاقتصادى العلم ، فانها توضع فى خدمته ايضا لتحقيق التوازن الاجتماعى فيه ، (وخاصة مع تزايد النزعات الاشتراكية والاصلاحية) او للإسهام على الاقل فى تقويم الاوضاع الاجتماعية الناتجة عن تطورات الدحول المورعة فيه .

وفى نطاق هذه المشكلات الثلاث ، فاننا نعالج النقاط الاساسية التى تثيرها كل واحدة منها فى مبحث حاصر . على النحو التالى :

التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة
(الإدماج المالى لميزانية الدولة^(٢))

ينصرف هنا الإدماج الى دراسة مشكلة تقسيمات الميزانية بطريقة علمية يمكن الاسترشاد بها في معرفة التقسيم المناسب لجعل الميزانية جزءا من الخطة او السياسة الاقتصادية في الدولة . ونود أن نوضح هنا منذ البداية ، أن هذه المشكلة ليست مشكلة البحث عن الطريقة الوحيدة والمثل لتقسيم الميزانية ، فالميزانية يمكن عرضها وتقسيم بياناتها والتمييز بين ما تحتويه من صفقات وعمليات بحد كبير من التقسيمات العلمية ، وكل تقسيم قد يخدم غرضا أو مجموعة من الأغراض دون غيرها ، وعلى هذا فليس هناك تقسيم وحيد يخدم كل الأغراض بالتسليم ، وبأعلى درجة من الكفاءة . ولكن هناك أكثر من تقسيم ، يتوقف الحكم على أى واحد منها على مدى نجاحه في خدمة الهدف الذى وضع من أجله . وبعبارة أخرى فإنه يمكن الحكم على التقسيمات المختلفة للميزانية على ضوء الطهارة العلمية لهذه التقسيمات وكفاءتها ازاء تسهيل عملية الموازنة واتخاذ مختلف القرارات الخاصة بالنشاط المالى للدولة ، في مختلف المراحل التى تمر بها دورة الميزانية . وهذه القرارات في الواقع الامر هو الذى يحدد دور ونطاق الصلاحيات التى تقوم بها الوحدات المكونة للاقتصاد العام ودرجة تفهدها وتركيبها ، كما تحدد ايضا مختلف الانشطة العامة التى تدخل في تقسيم الميزانية . وفي الواقع يوجد في الدراسات المالية عدد كبير من الطرق لتقسيم بيانات الميزانية وتمويلها (مع ما يتصل بذلك من ترتيب أو تصنيف) ، وكل واحدة من هذه الطرق المتعددة قد يكون مفيدا لفرض واحد دون غيره ، كما قد يكون نافعا في ظروف معينة دون غيرها . ولكن بعض الطرق قد تكون أكثر أهمية وفائدة من البعض الآخر . ولهذا فإنه يصبح تقييم أحد التقسيمات أو تفضيله على الأنواع الأخرى ، يرتبط ارتباطا وثيقا بالفرض او الأغراض الذى يستطيع أن يخدمها التقسيم الذى يكون محلا للبحث والدراسة^(٣) . وبإدخال هذه الملاحظة الأولية في الاعتبار فإننا نقصر البحث الحالى على أهم التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة ، موضحين بالتجزئة مضمون كل تقسيم منها ، والفرض او الأغراض التى يستطيع أن يخدمها ، وبالتالي مدى الأهمية التى ينهئ أن يناقش بها هنا الموضوع في الوقت الحالى الذى بلغت فيه ميزانيات معظم الدول (مع تزايد درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واتساع نطاق الاقتصاد العام) مبلغا كبيرا من الضخامة والشمول ، الامر الذى ينجم منه ضرورة العناية بتقسيم الميزانية وتمويلها لخدمة أغراض الاعداد والرقابة والمتابعة وتقييم الاداء .

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

(١) : الشروط اللازم توافرها في تقييمات امزانية العامة للدولة :

هذه الشروط التي يلزم توافرها في أي تقييم الميزانية الدولة يكون محلا للدراسة يمكن اجمالها في شرطين أساسيين : الاول ، الوضوح والبساطة ، والثاني ، التحديد والدقة في التقدير .

الشرط الاول الوضوح والبساطة : ويتعد هذا الشرط تبريره فيما هو معروف من ان الميزانية بالنسبة لجمهور المواطنين تعتبر أداة اتصال بينهم وبين السلطات العامة في الدولة . ولهذا فانه يجب أن تبدو في شكل واضح ومسطح يبرحة تصيح معه في تناول الرأي العام من ناحية استخدام الموارد العامة وجبايتها وما قاما خيراً عليها من تعبير .

الشرط الثاني - التحديد والدقة في التقدير : ويُعد هذا الشرط أمراً لازماً لتنفيذ الميزانية والرقابة على هذا التنفيذ . فيجب اذن أن يوضح تخصيص الموارد توضيحاً فيه تحديد مختلف المسؤوليات ، فضلاً عن ضرورة مراعاة الدقة في تقدير النفقات او الإيرادات بصورة يمكن معها الوصول الى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ . ويجد هذا الاشتراط تبريره في أن السامع العام الذي تقوم به مختلف الادارات والمصالح الحكومية والمشروعات العامة المكونه للاقتصاد العام في الدولة يتكون من مجموعة من البرامج ، حيث يعتبر كل برنامج من بينها مركزاً للعمليات الداخلة في نشاط كل وحدة من وحدات هذا الاقتصاد وهي تؤدي وظائفها المختلفة ومن بينها الخدمات العامة . لذلك فانه يلزم ترتيب كافة البيانات الحساية للميزانية بطريقة تجعل من اليسور وضع هذه البرامج وتنفيذها ومراجعة حساناتها ، كما يلزم أن تكون هذه البيانات على قدر كاف من المرونة والتفصيل ، وذلك لمواجهة احتياجات كل مرحلة من المراحل التي تمر بها ميزانية الدولة .

(٢) - الاغراض الرئيسية التي تخدمها تقييمات الميزانية العامة :

وبصفة عامة فانه يمكن تلخيص الاغراض التي تخدمها التقييمات العلمية المختلفة للميزانية العامة في أربعة أغراض رئيسية^(١٤) :

الاول - تسهيل صياغة البرامج ووضعها ، ويرجع ذلك الى أن الحسابات الخاصة

بالنشاط المالى للدولة تتعلق برامج معينة تتولى مختلف وحدات الاقتصاد العام المشار اليها ادارتها ، وبالتالي فانه يجب ترتيب الحسابات العامة بطريقة يسهل معها صياغة هذه البرامج ووضعها بصورة واضحة . فترئيس السلطة التنفيذية ، أو من يمثله (وزير المالبه أو الخزانة) هو الذى يتولى مسئولية تقديم مقترحات هذه السلطة أمام السلطة التشريعية لى تعتمد هذه الاحيرة مشروعات الحكومة فى المستقبل . (حيث تعكس هذه المقترحات المسئوليات التى تلتزم بها الدولة) . وبناء عليه فانه يلزم تقديم حسابات الميزانية بشكل يوضح القرارات التى اتخذت بشأن مختلف البرامج ، وكذلك النفقات التى تطرأ عليها من عام لآخر . ويتطلب هذا الغرض ايضا ، ابضاح وسائل تمويل هذه البرامج ، والربط بين النفقات المعروضة فى الانفاق عليها ، والنفقات المقترحة فى وسائل تمويلها . ومن هنا نلاحظ أن وضع البرامج المختلفة وصياغتها يشمل جانبى الميزانية معا .

والثالث - تحقيق الكفاءة فى تنفيذ الميزانية ، وذلك بالنظر لانه يلزم للمشرف على ادارة برنامج معين معرفة كمية الموارد المالية المتاحة لهذا البرنامج والاحاطة بالمسئوليات التى يمارسها بشأنه . لهذا ، فان فعالية تنفيذ الميزانية تتطلب حسن استخدام هذه الموارد وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والاقتصاد فى انجاز البرامج المختلفة . وبالتالي فان بلوغ هذا الغرض ، يتطلب ابتعاد وسيلة لتقسيم الميزانية تمكن من قياس درجة الكفاءة فى الانجاز ، ومقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر ، والتأمل فى كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى⁽⁵⁾ .

والرابع - خدمة أغراض المحاسبة ، اذ يقوم بالنشاط العام وحدات تنظيمية معينة ويتولى أفراد معينون مسئولية تحصيل الإيرادات العامة ومسئولية انفاقها . وبملاحظة ذلك ، يصبح من اللازم عند تقسيم الميزانية ، مراعاة تحديد هذه المسئوليات بكل دقة وعناية . ولما كانت عملية المحاسبة يقوم بها مراجعون مختصون فإنه يجب ترتيب حسابات الميزانية والمسئوليات المتعلقة بها فى صورة تمكن من مراجعتها على أسس سليمة تضمن التأكد من حسن استخدام الإيرادات المحصلة .

والرابع - دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف الأنشطة التى تتولى أمرها وحدات الاقتصاد العام ، ولد فرض هذا الغرض نفسه نتيجة للازدياد المستمر فى حجم القطاع العام Sector Public وازدياد أهمية آثاره فى الاقتصاد القومى من ناحية ، وللازدياد مسئولية هذا القطاع بالنسبة لظهور الاستقرار الاقتصادى عند درجات عالية من العمالة وتحقيق التنمية والظروف المواتية لها من ناحية أخرى . وتشمل الآثار الاقتصادية للقطاع العام بعض المجالات الهامة التى تتصل ببيان آثار النفقات والإيرادات العامة فى كل من

مسوى الدخل والعالة ، والاستيعاب العامة ، نسبة . وتوزيع الدخول والبروات ، ونسبة
بكون رأس المال القومي

(ب) عرض التقسيمات العلمية الاساسية لبرايه الدولة بحسب الاعراض التى
تخدمها (التقسيمات الادارية ، والوظيفية . والوعية)

و فى هذا الصدد فانه يمكن ان يحاج التقسيمات العلمية الاساسية لتبويب الميزانية العامة
الى الاهمية التى يمثلها كل تقسيم من خلال الاعراض التى تخدمها مع ملاحظة أن هذه
الاهمية يأخذ فى التزايد كلما أمكن الجمع بطريقة مركبة تجمع بين مزايا التقسيمات
المختلفة ، وهو الامر الذى يعنى امكانية اجراء تقسيمات جامعة لهذه الميزانية تشتمل على
أكثر من تقسيم . وفى حدود هذه الفكرة ، فانا نعرض على التوالى للافكار الاساسية التى
يعوم عليها كل من التقسيم الادارى ، والوظيفى والوعى .

(١) التقسيم التقليدى أو الادارى للميزانية :

وتتجه هذا النوع من التقسيمات « Classification Administrative » الجهة
المحكومة معيارا لتصنيف وسوب مختلف بيود النفقات والايرادات العامة ، وبالتالى فانه
يعتمد فى الواقع امكاسا للحربطة التنظيمية ، او الهيكل الادارى للدولة . ولا نكاد نوجد
دولة واحدة من دول العالم لا تستخدم هذا التقسيم فى ميزانياتها العامة

ووفقا للتقسيم الحالى ، تورج الايرادات العامة على جهات الانفاق او الصرف حسب
التيمة الادارية ، فتحصن كل وزارة باعتماداتها المورعه على مختلف المصالح والادارات
والمشروعات التابعة لها اداريا ، وبصرف النظر عن الوظيفة التى تؤديها المصلحة أو الإدارة
أو المشروع . وبعضى هذا أن وزارة الصحة مثلا وهى تؤدى خدمات عامة صحية قد تقوم
بالتعليم الصحى ، ولو أن وظيفتها الاصلية هى العلاج الطبى والوقاية من الامراض ،
وبالعكس نجد وزارة التعليم ، ومهمتها على ما هو معلوم تربية وتعليمية يتمرع عنها
المستشفيات والصحة المدرسية التابعة لها ، ووظيفتها صحية لا علاقة لها بالعمل التربوى أو
التعليمى ، والى جوار جهة الصرف يُقسم الانفاق الى أبواب (أو بيود) الصرف المختلفة
كالمرتبات ومصروفات التشغيل والاعمال الجديدة . هذا بالنسبة الى الانفاق العام ، أما
بالنسبة للايرادات العامة^(١) ، فتدرج حسب الجهة الادارية التى أنت بجله الايرادات ، أى
حسب المورد وليس تبعا لطبيعة الايراد . وبما نجد ملاحظته هنا أن تقسيم الايرادات على
هذا النحو ، لا يعكس كفاءة أو أهمية جهة حكومية معينة على الجهات الاخرى لأنها
تحصل على ايرادات أكبر ، وإنما يُظهر فقط اختصاصات ومسؤوليات كل جهة فى القيام

بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها وهما للهجكل التنظيمى والقوانين واللوائح المالية للدولة .
والأسلوب المتقدم لتبويب العقات والارادات العامة فى ميزانية الدولة ، هو التسيب
التقليدى الذى يُعرف بالتقسيم الإدارى نظرا للصفة العالية عليه . وقد اتبع هذا التسيب
بصفة عامة عندما كان دور الدولة الاقتصادى محددا بخود معينة فى ظل الافكار الخامسة
بالحرية الاقتصادية ، حيث كان هذا الدور ضعيفا لا يتمدى مجرد الخدمات العامة التقليديه
مع الاحتفاظ لمالية الدولة بطابع محاييد .

والأخذ فى تبويب ميزانية الدولة بهذا التسيب ، له مزايها ، كما أن له عيوبه .

فمن المزايا التى تنسب اليه ، أنه يتمس بالبساطة التى تيسر للرأى العام تفهم مختلف
بنود الميزانية ومحتوياتها مما يساعد كثيرا على تسهيل مهمة رقابة المواطنين للنشاط المالى
الذى تقوم به الدولة ، كما أنه يجعل من المسور على أى وزارة أو مصلحة حكومية معرفة
ما تُخصص لها من إعتمادات وبالمثال طريقة انتقاله . كذلك فإن لهذا التسيب أهمية خاصة
بالنسبة للسلطة التشريعية ، بالنظر الى قانون ربط الميزانية يتحول لكل جهة من الجهات
الحكومية سلطة اتفاق مبالغ محددة فى أوجه استخدام معينة . فبالاخذ بالتسيب الإدارى ،
يمكن السلطة التشريعية من مراجعة ومراقبة هذه الجهات فى عملية السلطات المشار اليها ،
للتأكد من أن الاعتمادات المقررة قد وُجّهت الى استخداماتها المحددة ، وهو الأمر الذى
يحين هذه السلطة على تتبع تنفيذ برامج الميزانية وحصر مواطن الاخطاء والانحرافات التى قد
تقع فى التطبيق .

وبالرغم من هذه المزايا فانه يعاب على التسيب الإدارى فى نفس الوقت أنه لا ييسر
مهمة التحليل الاقتصادى لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالى للدولة فى وقت ازداد فيه
هذا النشاط وتشعب الى درجة كبيرة ، هملت الكثير من نواحي الحياة الاقتصادية
والاجتماعية فى سائر الدول ، وأسماوية كانت لم اشتراكية أو متخلفة . فضلا عما تقدم ،
فإن هذا التسيب لا يساعد على رسم سياسة اقتصادية سليمة تكفى لتنفيذ خطة اقتصادية
محددة ، إذ أنه يصعب تحديد ما ينفق على وظائف الدولة المختلفة ، بالنظر الى تداخل هذه
الوظائف من الناحية الادارية ، ولصعوبة تقدير ما ينفق على كل وظيفة على حدة . ومن
ناحية أخرى ، فإن فى تبويب الارادات العامة حسب المورد الإدارى لا يمكننا من قياس
العيب الاجمالى لتحصيل هذه الارادات ، أو عيب كل ايراد نوعى منها ، وبالمثال يصبح
من المتعسر وضع سياسة ايرادية متكاملة من الناحية الاقتصادية .

يقصد بالتقسيم الوظيفي « Classification Fonctionnelle » نصيب جميع النفقات العامة ، سويها في مجموعات ، نجاسة لا حسب الجهد الحكومي التي تقوم بها كما في التقسيم الإداري ، ولكن طبقا للخدمات العامة التي يحفظها ، إذ تتعلق هذه الخدمات بأحد وظائف الدولة التي تقوم بها مباشرة وتتمثلها من الإيرادات العامة . فالمعيار المنبع من هذا التقسيم هو نوع الخدمة (أو الوظيفة) التي يُنفق المال العام من أجلها بغض النظر عن الجهة التي تقوم بالأفاق ، أو طبيعة الإنشاء المقصود بهذه النفقات .

هذا ويمكن بصنفة عامة رد الخدمات التي تؤديها الدولة في وقتنا الحاضر الى أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات : خدمات عامة ، واجتماعية ، واقتصادية .

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

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

أما الخدمات الاجتماعية « Services Sociales » فتشتمل على أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الأساسية الى جمهور المواطنين ، كالتعليم والصحة والصمان الاجتماعي والإسكان ، وتقوم الدولة بهذه الخدمات ، وقد يشاركها في ذلك أحيانا الأفراد والمؤسسات الخاصة التي تعتمد على إعانات وتبرعات من المواطنين ومن الدولة .

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

وبناء على المجموعات الأربعة المتضمنة من الخدمات بالمقابل للتطور العام لوظائف الدولة

الأساسية في المجتمعات المعاصرة . فإنه يمكن ارجاع كل عمليات الدولة إلى هذه الوظائف الأربعة الرئيسية - مع ملاحظة ان الامثلة التي أوردناها بشأنها ، هي على سبيل اشارة لا الحصر - فتشتمل كل وظيفة على الوحدات الحكومية التي تؤديها بصرف النظر عن نوعيتها الإدارية ، أي دون الالتفات الى ما اذا كان بعض هذه الوحدات تابعاً لوزارات لا تكون مهتمتها الأساسية أداء هذه الخدمات ، كمدارس للتثاقفة الصحية تتبع ادارتها وزارة الصحة ، ولكن حسب التقييم الوظيفي تندرج في عداد الخدمات الاجتماعية (بند التعليم) ، أو مستشفى تتبع وزارة التعليم ويخصص لعلاج الطلاب تندرج في بند الخدمات الصحية بغض النظر عن تبعيتها الإدارية لوزارة الصحة مثلاً . وعلى العموم فإنه يمكن القول في هذا الصدد ، بأن تحقق العمليات بالصفة الغالبة عليها ، أي بحسب غرضها النهائي ، فلذا لم تسمح العملية موضع البحث بذلك ، فإنه يلزم عند ذلك اتخاذ قرار تحكيمي لإدماج هذه العملية (او العمليات) تحت وظيفة معينة بالذات (١٧) . وعلى هذا فلا مانع يمنع من وجهة نظر المر المال من أن تختلف التقسيمات الفرعية لهذا التقييم من دولة الى أخرى ، اذا ما رغبت في تطبيقه طالما أنه يحفظ بخصايصه الوظيفية الأساسية (١٨)

و على الرغم من أن التقييم الوظيفي يهتم أساساً بجانب النفقات العامة كما أشرنا الى ذلك في بداية الحديث عنه ، إلا أن أي تقسيم للميزانية العامة للدولة لا بد وأن يتضمن جانب الإيرادات العامة حتى تكتمل الفائدة المرجوة منه . وهنا يثور التساؤل عن مدى امكان تقييم الإيرادات العامة تقسيماً وظيفياً . وتتضح الاجابة عن هذا التساؤل في ضوء ما سبق أن ذكرناه من قبل في أنه لا ينبغي ان يخصص نوع معين من الإيرادات العامة للتعاقب منه على وجه معين من أوجه النفقات العامة (قاعدة عدم حوار تخصيص الإيرادات) ، حتى تتمكن الدولة من استغلال مواردها المالية إستغلالاً أمثل . وبمراجعة ما تقدم ، فإن الإيرادات العامة لا يمكن تقسيمها تقسيماً وظيفياً يتماثل مع التقييم الوظيفي لجانب النفقات العامة . وعلى ذلك فإنه يمكن تقسيم الجانب الإيرادي في ميزانية الدولة تقسيماً يتماشى مع الفرض الأساسي للتقييم الوظيفي ، والذي يتمثل في نشر بيانات الميزانية بطريقة واضحة ومختصرة تسهل على غير المتخصصين تفهم مضمونها والوقوف على مدى أهمية النشاط المالي للدولة - من خلال ما تقوم به مختلف وحدات الاقتصاد العام من مهام في سبيل تحقيق الأشباع العام - في الاقتصاد القومي .

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

وعموماً فإن للتقسيم الإقليمي استخدامات كثيرة كما أن له فوائده ونقائصه . فتوزيع النفقات العامة في الميراثية على الوظائف التي تقوم بها الدولة يجعل من السهل على المواطنين الوضوح على كثير من المعلومات العامة عن كنه ومضمون الميزانية العامة للدولة والتي كثيرا ما يدق على الكثرة العالية مهم فهمها . وبعض هذا النوع من التقسيم أيضا ، يمكن تحليل النشاط المالي للدولة وتتبع التصورات والتطورات التي تطرأ عليه ، سواء في طبيعته أو في نطاقه من عام إلى آخر ، كما يمكن دراسة ومقارنة النفقات العامة وتطور توزيعها بين مختلف الوظائف والأعراض ولا يصح ما لهذه المقارنة من أهمية في تقييم أنشطة كافة الوحدات الداخلة في الاقتصاد العلم وبياد دورها في اقتصاد الجماعة . بل إن هذا التحليل وتلك المقارنة تزداد أهميتها كثيرا ، إذا ما أمكن عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكبر من دولة واحدة ، ولعدد من السنوات . ولقد دفع هذا كثيرا من المفكرين الماليين والمنظمات الدولية (وعلى الأخص الأمم المتحدة) إلى اقتراح تقسيمات وظيفية للميزانية العامة للدولة بمرض توحيد استخدامها في الدول المختلفة حتى يسهل إجراء هذه المقارنات ، والقائم بالدراسات الهامة المشار إليها . أما عن أوجه النقص فيه ، فإن من أهمها ، أن هذا التقسيم يهتم بالانفاق الفعل وليس بالحقوق أو الديون إذ المقصود به هو إيضاح ما تفعله الحكومة . وأفضل الطرق لقياس ذلك هو دراسة النفقات الفعلية . ولهذا يستمد التقسيم الوظيفي أهمية أكبر من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات العامة المقترحة . كذلك فإن « الأشغال العامة » لا تظهر في التقسيمات الوظيفية للميزانية كقسم منفصل قائم بذاته . فانشاء طريق حديد مثلا يمكن أن يوضع تحت بند الانفاق على النقل ، والمنشآت العسكرية تحت بند الدفاع أو الأمر القومي ، وانشاء المدارس أو المستشفيات تحت بندى التليم أو الصحة ، الخ ... ولهذا فالتقسيم الوظيفي للميزانية لا يفيد في قياس كمية الطلب العلم على الموارد الحقيقية بمختلف أنواعها . أى أنه لا فائدة منه للدراسة علاقات التناهب الصناعى . وأخيرا ، وليس آخرا ، فإنه توجد بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة وتخدم أغراضا متعددة ، وبالتالي فإنه في الحالات التي يحدث فيها ذلك (وهي كثيرة) يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حدة .

(٣) التقسيم النوعي للميزانية :

يفترض هذا النوع من التقسيم ضرورة وجود تقسيم إداري للميزانية سابق عليه وذلك بالنظر إلى أنه لا توجد أهمية كبرى في استخدام التقسيم النوعي بمفرده ، والعكس غير صحيح . ووفقا للتقسيم الخالي نوب النفقات العامة لكل وحدة من وحدات الاقتصاد العلم وفقا للمادة أو الخدمة التي تستحق فيها الأموال العامة . وبناء على ما تقدم ، فإن

جانبا النفقات العامة يُقسّم أولا تقسيما للفرع على النحو السابق ذكره ، حيث يحضر لكل وحدة من الوحدات المشتر إليها قسم مستقل ينقسم بدوره الى تقسيمات فرعية تمكس أصغر مروع الوحدة موضع الدراسة ، ثم نبوب النفقات العامة والخاف بكل وحدة وبكل فرع منها نيوبيا نوعيا ، أى حسب موضع الامتاع . ولما كانت الوحدات المختلفة تشتري عادة مواد ومعداتك متشابهة (دفع أجور العمال ، وأعمال الطاقة والقوى المحركة ، ومصروفات الصيانة ، الخ ...) رغم اختلاف البرامج التى تقوم بتنفيذها كل وحدة ، فإن هنا نمكس من وضع تقسيم نوعى موحد لكل الوحدات . ومن هنا نهبث فكرة النظام المحاسبى الموحد فى مختلف وحدات الاقتصاد العلم

ومن أمثلة ذلك تقسيم النفقات العامة لكل وحدة من الوحدات الحكومية فى الميرابه الجزائرية للخدمات فى جمهورية مصر العربية الى باين رئيسى (الأجر - المصروفات الجزائرية) ، ثم انقسام كل باب بدوره الى مجموعات من النفقات المتائلة نوعيا فيقسم الباب الأول (الأجر) الى مجموعتين والباب الثالث (المصروفات الجزائرية) الى ست مجموعات ، لم تقسم كل مجموعة بدورها الى بنود . وأخرا قد ينقسم البند بدوره الى أنواع . وينبع هذا التقسيم فى جميع وحدات الحكومة المصرية بحيث يعطى رقم النوع والبند والمجموعة والباب جدولولا واحدا فى جميع ميزانيات الوارات والمصالح والادارات الحكومية ، فإذا لم يوجد بميزانية احدى الوحدات الحكومية مصروف ، فمحصر له بدا أو نوع ذو رقم معين ، أفضل هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه فى التقسيم

ولقد كان لهذا النوع من التقسيم أثرا واضحا فى قيام نظام للمحاسبة على مستوى الدولة يمكنه الربط بين اعتمادات الميرانية والمهاسة الحكومية وبالتالي يسهل الرقابه على الصليات المالية وكشف أى خطأ لو تلاعب بمكس ان يحدث فى هذا الصدد ، ولهذا ضد اعتبر استخدام التقسيم النوعى فى نظر البعض ، تقدما كبيرا فى من الادارة المالية^(١٠) . ومن ناحية أخرى ، فإن التقسيم النوعى للميزانية يلزم رؤساء الوحدات الحكومية بالصرف فى حدود المبالغ المسموح بها على أنواع النفقات المتمدة وطبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة . ولا شك ان ذلك يحد من حرية هؤلاء الرؤساء فى اتخاذ أى قرارات مالية ليد يمتنعون فى انها أكثر ملائمة من القرارات المدرجة تقصليا فى الميرابه

ورغم اعتقاد بعض علماء المالية العامة بعدم وجود تقسيم نوعى لحساب الإيرادات العامة فى ميزانية الدولة^(١١) ، إلا اننا ننضم الى وجهة النظر القائلة بامكانية وأهمية احراء مثل هذا التقسيم^(١٢) ، وذلك لتسهيل القيام بتقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية القادمة على مستوى كل وحدة من الوحدات الحكومية وهو الامر اللآزم لتحضير الميرانية . ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من التقسيم يمكن من تحديد الاختصاصات (مرحلة الاعتماد)

وما يتبعها من مسؤوليات لكل وحدة حكومية (مرحلة التنفيذ) ، وبالتالي كمنه أى تقاعس أو اهمال و تعطيل هذه الإيرادات (مرحلة اترقاه^(١٢)) .

(ج) التقييمات الاقتصادية للميزانية العامة (بيان أقسامها الرئيسية مع اشارة خاصة لطبيعتها من هذه الناحية) .

من الامور المسلم بها في العكر المالى الحديث ما لىه الدولة من آثار متنوعة و الاقتصاد القومى . ويصر ذلك بتزايد حجم النشاط المالى للدولة و الاهتمامات المعاصرة وبالتالي ترداد أهمية معرفة هذه الآثار و اخصاها لادوات التحليل الاقتصادى . و لا يمكن احراء هذا التحليل فاد من الضرورى تقسيم الميرايه العامه على أساس من المبادئ أو القواعد الاقتصادية . ومن أهم التقييمات العلميه المتداوله و الكتابات المالىة خدمة لهذا العرض بمكر أن يعرض ها ثلاث من هذه التقييمات ، موضحا الافكار الاساسية التى تقوم عليها فكرة كل تقسيم ومدى صلاحته و المعاونة على استظهار الآثار المشار اليها . و فيما يلى فاننا نتناول على التوالى بكلمة موجزة موضح فيها تقسيم الميزانية الى إيرادات و نفقات و الى تدفقات من جانب واحد و تدفقات ثنائية ، و أخيرا تقسيمها الى عمليات حارية و عمليات رأسمالية^(١٣) .

١٠ / تقسيم الميزانية الى الإيرادات و نفقات : Revenues; Expenditure

يتحقق هذا التقسيم من خلال التمييز بين الدخل و الانفاق و ميرايه الدولة بتوزيع مختلف يهودها عليهما . و يتقدم هذا التقسيم عددا من الاعراض لعل من أبرزها انه يمكن بواسطته لولا : معرفة اجمالى الإيرادات و النفقات العامة معرفة تمكن من الوقوف على الاتجاهات التوسعية (فى حالة زيادة النفقات على الإيرادات) ، أو الانكماشية (فى حالة زيادة الإيرادات على النفقات) ، و ثانيا : توضيح أهداف السياسة المالىة و الأهمية النسبية لمختلف الحاجات العامة حيث يتحقق ذلك عن طريق دراسة هيكل كل من الإيرادات و النفقات العامة ، ثالثا : كما أنه يمكن على ضوء ما تسفر عنه الدراسة الهيكلية الخاصة بالإيرادات و النفقات الوقوف على تطور المالىة و السياسية المالىة فى دولة معينة من فترة الى أخرى و كذلك دراسة الأهمية النسبية لمختلف أنواع الإيرادات و النفقات بين دولتين أو أكثر من دول العالم^(١٤) .

عل أن تقسيم بنود ميزانية الدولة الى إيرادات و نفقات قد لا يكون أمرا ميسورا فى جميع الحالات و بالتالى فإن أهميته تعتبر محدودة . فهناك بعض البنود التى يمكن ادراجها ضمن الإيرادات أو فى عداد النفقات . فالضرائب على المستندات الحكومية مثلا يمكن

ادخالها في جانب الإيرادات كمقادير موجبة كما يمكن وضعها في جانب المصروفات كمقادير سالبة . وفي مثل هذه الحالات سوف يتوقف مجموع الإيرادات والنفقات على كيفية معالجتها ، ولذلك فس الضرورى عند اجراء مقاربات في هذا الصدد توحيد الطرق التى تعالج بمقتضاها مختلف بنود الميزانية او على الأقل مراعاة الفوارق ومحولة أحدها و الاعتبار .

(٢) - تقسيم الميزانية الى تدفقات ثنائية وتدفعات من جانب واحد

« Unilateral and bilateral transactions »

تتلخص فكرة التقسيم الحالى في أنه يُدرج تحت التدفقات الثنائية كل العمليات التى تتضمن تدفق السلع والخدمات من جانب مقابل تدفق النقود من الجانب الآخر . وفي هذا الصدد فانه يُميز بين الاقتصاد العام من ناحية وباقى قطاعات الاقتصاد القومى من ناحية أخرى . وعلى هذا فالمعاملات التى تتضمن انتقال السلع او الخدمات من الدولة الى باقى القطاعات او العكس وذلك مقابل انتقال النقود في الاتجاه المضاد مقابلا لهذه السلع والخدمات تمثل تدفقات ثنائية . ومن أمثلة ذلك شراء الدولة للسلع والخدمات التى تحتاج اليها في أداء وظائفها المختلفة وأيضاً الخدمات التى تحصل عليها الحكومة من مواطنيها وعمالها مقابل ما قد تدفعه لهم من مرتبات وأجور إذ تنصص هذه العملية تدفق الخدمات الى الحكومة وتدفق النقود في صورة أجور ومرتبات الى الأفراد وكذلك المعاملات المالية التى تتضمن بيع مرافق الدولة ومشروعاتها الصناعية والتجارية لمختلف السلع والخدمات للمواطنين .

وعلى خلاف ما تقدم فانه يوجد هناك بعض العمليات المالية التى تتضمن انتقال أو تدفق النقود أو السلع والخدمات من جانب الى آخر دون أن يكون هناك انتقال في الاتجاه المضاد كمقابل لذلك . ومن أمثلة ذلك تحويل الموارد من الأفراد الى الدولة بواسطة كافة أنواع الضرائب التى تفرضها عليهم ، وانتقال الموارد الى الأفراد في صورة تحويلات مباشرة (كالمعاشات ودفع فوائد الدين العام ومدفوعات الضمان الاجتماعى) او غير مباشرة مثل تقديم الإعانات للزراعين أو لتخفيض أثمان بعض السلع الإنتاجية او الاستهلاكية . هـى مثل هذه الحالات تتنقل الموارد من الدولة الى مواطنيها أو بالعكس ، أى ان التدفقات تم من جانب الى آخر دون مقابل معين . هذا وما يجدر الاشارة اليه هنا ، أنه وفقاً لهذا الاساس ، أى التمييز بمناسبة تقسيم الميزانية بين التدفقات الثنائية والتدفعات التى تم من جانب واحد ، أمكن تقسيم النفقات العامة للدولة الى قسمين أساسيين : الاول ، ويشمل الانفاق على شراء السلع والخدمات ، والثانى ، ويشمل النفقات التحويلية . وقد استقر هذا التقسيم في كتابات الاقتصاديين وعلماء المالية امام

د. ح. السعيد - عليه لمفقات العامة المستندة الى معايير اقتصادية ، فميزوا في الانفاق
م.م. - لمفقات الحقيقية والمفقات التحويلية على النحو الذى سبق أن أشرنا اليه بحسب
الحديث عن مبدأ المفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادى على التدخل القومى .

(٣) تقسيم الميزانية الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية :

« Current and Capital transaction »

يقوم هذا التقسيم على مدأين أساسيين ، الاول تقسيم السود حسب طبيعة العملية
جارية أو رأسمالية ، والثانى تقسيم البنود داخل الحساب الجارى وداخل حساب رأس المال
في مجموعات اقتصادية متجانسة ومتناسقة بحيث تتفق تقسيمات الميزانية العامة مع
التقسيمات المنعة في القطاعات الأخرى ، وبمخت تظهر عمليات الدولة في صورتها
الحقيقية كجزء من النشاط الاقتصادى و مجموعه .

وتعنى العمليات الجارية البنود المتكررة في الميزانية بانتظام من سنة الى أخرى وتمثل
بمثال بالخدمات والايادات التى تتصف بالاستمرار والانتظام . وبالإضافة الى ذلك ،
فانه يعترض و هذه العمليات أن المانع من السلع والخدمات سوف تتحقق خلال فترة
الميزانية بصفة أساسية ، وبمجرد أخرى تستخدم العلاقة بين جانبي الميزانية كمقياس
للمانع التى ستعود من الانفاق^(١٥) .

ومن الناحية الأخرى تشمل العمليات الرأسمالية (او كما يطلق عليها الميزانية الرأسمالية)
العمليات التى تتصل بتكوين رأس المال العينى « Capital Recd, Real Capital » ،
فهى تحتوى في جانب منها على النفقات التى تخصص لتكوين رؤوس الاموال العينية كما
نضم و جانب الايرادات مصادر التمويل المختلفة لرأس المال ، كالادخار والضرائب على
رأس المال والقروض والتحويلات الرأسمالية . وبالمقارنة مع العمليات الجارية تتميز
العمليات الرأسمالية بأنها عمليات ليست منتظمة وغير متكررة كما أنها على العكس من
سابقها ، لا تتعلق باشباع الحاجات الجارية ولا تتحقق مناضها عادة في الفترة الجارية بل
انها تشبع أو تسهم في اشباع الحاجات في المستقبل ، كما أن مناضها ذات طبيعة معمرة .
وللتمييز بين نوعى العمليات المثلر لها ميراثه ، كما ان له مشكلاته .

فبما يتجلى بأهم ميراثه فإنها تكمن في أمرين هامين : الاول ، أن هذا التمييز يعتبر أمرا
مروريا لمعرفة حجم الاستثمارات العامة في الدول التى يسهم فيها القطاع العام بدور فعال
و تحقيق التنمية الاقتصادية والاسراع بخطى التطور الاقتصادى^(١٦) . والثانى ، ان التفرقة
المتقدمة لها أهميتها في مرحلة اعتماد الميزانية وتحقيق الرقابة والاشراف على ما تقوم به الدولة

من اتفاق عام . فمن الملاحظ أن معظم العمليات التجارية تتعلق بالبود او الخدمات التي تمت الموافقة عليها واعتمدها السلطة التشريعية منذ عدة سنوات ، ومد ذلك الجين وهي تتكرر عادة كل سنة وبصفة مستمرة ، وهذا فهي ليست في حاجة الى موافقة هذه السلطة في كل دورة مالية ، اذ الميراثية لا تعلق ان تكون هنا سوى مجرد وسيلة لتمويل هذه العمليات فحسب . أما في حالة العمليات الرأسمالية فان كل عملية منها تعد وحدة وغير متكررة لاداء وظيفة محددة أو للقيام بمشروعات معينة يلزم الموافقة عليها واعادتها من السلطة التشريعية ، وبالتالي فان هذه العمليات تعتبر بمثابة ملحق لتقديرات الانفاق العام على مشروعات تمت الموافقة على كل منها ، او هي في سبيل تقديمها للاعتماد .

أما عن المشكلات التي يتركها هذا التقسيم فتبدو أوضح ما تكون بالنسبة لما يعرف بالسلع الاستهلاكية المعصرة ، وما يقود اليه في بعض الاحوال من استنتاجات خاطئة .

ففيما يتعلق بالمشكلات التي تنشأ في حالة هذه السلع ، فانه يمكن أن نسوق المثال التالى لما . فمن الشائع اعتبار نفقات بناء المدارس والمعاهد التعليمية من قبيل النفقات الرأسمالية ، بينما تعتبر مرتبات القائمين بالتدريس والتعليم من النفقات التجارية ، ومن ثم تتور المشكلة هنا بالنظر للطبيعة المزدوجة للسلع الاستهلاكية المعصرة كأبنية المدارس والمعاهد المشار اليها . فمن ناحية توفر هذه الخدمات الاشباع اللازم للحاجات المحاصرة مثلها في ذلك مثل سلع وخدمات الاستهلاك عموما . ولكنها من ناحية أخرى قادرة على تقديم هذه الخدمات لفترة طويلة ، أى أنها تشبع أو تسهم في زيادة اشباع الحاجات المستقبلية ، ومن ثم تكتسب طابع السلع الرأسمالية^(١٧) . وتثير هذه السلع العديد من الصعوبات النظرية في الحسابات القومية ما زالت نفتقر الى الحل المُرصى . وفي الواقع يواجه المتخصصون في المحاسبة القومية الصعوبة على أسس عملية تحكيمية ويميل غالبيتهم الى اعتبار الانفاق على بعض السلع المعترة كالسيارات انفاقا جاريا ، بينما يعتبر الانفاق على البعض الآخر كبناء المدارس والمسكن انفاقا رأسماليا^(١٨) . أما عما يمكن أن يحدده هذا التقسيم من استنتاجات خاطئة فانه قد يحمل البعض على الاعتقاد بأن كل العمليات التجارية لا علاقة لها بتنمية الاقتصاد القومى ، وان مختلف العمليات الرأسمالية وثيقة الصلة بهذا الموضوع . وهذه نتيجة خاطئة لا جدال ، اذ لا يشك أحد اليوم في أن الانفاق على التعليم والصحة وعلى تدريب وتجهيز الاخصائيين في مجالات الادارة والعلوم الفنية والتطبيقية لا يقل أهمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عن الانفاق على اقامة المصانع . وقد يترتب على هذا الاستنتاج الخاطيء وضع وتنفيذ السياسة المالية على أسس خاطئة كذلك . فقد تنقرر زيادة الانفاق على انشاء المصانع وشراء الآلات والمعدات الانتاجية الحديثة دون أن تقابل ذلك زيادة في الانفاق اللازم لتوفير الاخصائيين والقوى العاملة لنشغيل هذه

المصاع^(١٩) . كما قد يسود اعتقاد خاطئ، آخر وهو حصر حصيله القروض العامة للاعاق الرأسمالي حيث لا يمكن توزيع الاموال اللازمة لخدمة الدين العام (دفع الموائد والاصايط) إلا عن طريق الاعاق الرأسمالي الذي يتوقع أن يُدبر عاندا كافيًا لغطيه بفقات حدمه هذا الدين . ولكن هذا اعتقاد خاطئ، بلوره إذ أن حدمه دين للدولة هو مسئولية الموارد العامة والقومية ، وهو ما يتوقف في التحليل النهائي للامور على مدى قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة - من الضرائب أو غيرها من المصادر الأيرادية - التي سوف بلورها على مقدرة الاقتصاد القومي على النمو بصورة مطردة مما يزيد في امكانية الدولة في الحصول على الموارد اللازمة لخدمة ديونها في المستقبل دون صعوبات كبيرة . على أن هذه المشكلات رغم ضرورة وضعها في الاعتبار ، لا تؤثر في أهمية استخلم التقسيم الاقتصادي لميزانية الدولة الى عمليات جارية وعمليات رأسمالية كوسيلة لربط الاقتصاد العام (قطاع الحكومة بمناه التقليدي ووحداث القطاع العام بمفهومه الانتاجي) بياق قطاعات الاقتصاد القومي حتى تأخذ مختلف العمليات الاقتصادية التي تقوم بها الدولة مكانها المناسب كجزء من النشاط الاقتصادي في مجموعه .

وبصفة عامة فإن التقسيم الاقتصادي للميزانية العامة بتقسيماته السابقة يعتبر بمثابة المادة الاولية التي يجب توافرها تحت أهدى السلطات المسئولة عن وضع سياسة الدولة الاقتصادية وتنفيذها ، وبالتالي فإنه ليس هو هذه السياسة ذاتها .

تقييم التقسيمات الاقتصادية :

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

فمن ناحية الغرض من التقسيم الاقتصادي للميزانية وانه لا ينصرف الى قياس الأثر الاولية الكلية للاقتصاد العام على النشاط الاقتصادي في مجموعه ، وكل ما يمكن أن يقاس بواسطة تقسيماته المشمل لها ، هو جزء من هذه الأثر فقط . وبالإضافة الى ذلك فإن القياس عند حدوده يتم بطريقة تقريبية . فمن المستطاع بواسطة التقسيمات الاقتصادية ، قياس مدى ما يسهم به الاقتصاد العام في زيادة الناتج والدخل القومي . كما انه في الامكان ايضا قياس نصيب الاستثمارات العامة في اجمال الاستثمارات القومية ، بل وقياس الآثار التوسعية لو الانكماشية لنشاط هذا الاقتصاد^(٢١) . كذلك فإنه عن طريق هذه التقسيمات يمكن معرفة الوسيلة التي تحدث بها هذه الآثار باستخدام أسلوب المذروعات التحويلية الموجبة أو السالبة (الضرائب والأعانات والمنح) ، او بتوظيف الاقتصاد العام للموارد الاقتصادية

داتها (الاساج العام والاتفاق على السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الانتاج العام) . وفي كل ما تقدم يمكن الالتحاء للتقسيمات الاقتصادية لقياس المؤثرات العامة التي تمارسها الدولة من خلال نشاطها المالى بواسطة قياس التعرر في حجم النفقات والارادات العامة جملة وتفصيلا . ولكن دور الدولة لا يقف عند هذا الحد . فبالاضافة الى النفقات والارادات العامة فانها تمارس أنشطة تنظيمية وادارية لها آثارها في مختلف الكسب الاقتصادية : كالمستوى العام للأسعار ، وأنواع السلع التي يمكن تسويقها أو تصديرها . وهذه الأنشطة وغيرها كما هو معلوم آثارها الهامة كما وكيفا على مستوى النشاط الاقتصادى وتركيبه . ولكن هذه الآثار لا يمكن قياسها او معرفتها بالاعتداد على قياس النفقات والارادات وتبويبها في ميزانية الدولة على أسس اقتصادية . وبالإضافة الى ما سبق فان التقسيم الاقتصادى لا يُعطي صورة كاملة لآثار الاقتصاد العام في توزيع الدخل القومى بين الأفراد ، او لتوزيع هذه الآثار بين مختلف مجالات النشاط الانتاجى (كالصناعة والزراعة) . غير أن البيانات المتوصل اليها عن نشاط الدولة في هذا المجال وان كان لها أهميتها القسوى بالنسبة لوضع السياسة الاقتصادية والمالية ، فان رسم هذه السياسات في المجالين الاقتصادى والمالى ، يتطلب معلومات اضافية ومتوعة لا توفرها التقسيمات الاقتصادية وحدها . وعلاوة على ما تقدم فان هناك حدودا أخرى داخل النطاق الذى يمكن قياسه بواسطة التقسيمات الداخلة في التقسيم الاقتصادى . فجميع النفقات وتبويبها أو تصنيفها وفقا لمعايير اقتصادية معينة انما يحدث بطريقة تقريبية ولا يترتب عليه النتائج تقريبية فحسب . وتتوقف هذه النتائج بطبيعة الحال على الأوجه التي تخلص لها الزيادة وآثار انعاقها . ونتيجة لذلك فانه يمكن القول بأن الغرض من التقسيم الاقتصادى هو قياس الآثار الاولى للميزانية ، وليس قياس الآثار الكلية والهيائية للاقتصاد العام .

ويمكن أن نخلص من جميع ما تقدم بيانه عن التقسيم الاقتصادى أن هذا التقسيم له فائدة وأهمية في خدمة بعض أغراض السياسة الاقتصادية والمالية في الدولة دون البعض الآخر ، وإن كانت هذه النتيجة ليست قاصرة على التقسيمات الاقتصادية وحدها . فطريقة معينة في تقسيم بيانات الميزانية قد تخدم غرضا بذاته دون بقية الاغراض ، على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل في بداية الحديث عن التقسيمات العلمية لميزانية الدولة ، كما قد تخدم غرضا أكثر من آخر .

المبحث الثاني

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

عرفنا من قبل في البابين الاول والثاني من هذه الدراسة أن ازدياد دور الدولة في
النشاط الاقتصادي في مختلف النظم الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة واتساع مدى ونطاق
المحاجات العامة في كل مجتمع من المجتمعات ، كان لها أكبر الاثر في ظاهرة التزايد المستمر
في حجم الانفاق العلم ، للعوامل والاسباب المختلفة التي سبق أن أشرنا إليها . وبهذا في
المبحث الحالي أن نتوقف لتأمل في ظاهرة أصبحت دائمة في وقتنا الحاضر ، مؤداها أن
كثيراً من الفئات العامة بدولة أصبحت تتجه الى مشروعات اقتصادية (في العديد من
المحالات الانتاجية) تقوم على أسس علمية وفنية ، وذلك نتيجة لاطراد تدخلها في عديد
من المجالات وتعاطف مسؤوليتها لزاء تنمية وتطوير الاقتصاد القومي . وازاء هذا التطور فقد
أدرك المهتمون بدراسة الفن المالي للاقتصاد العلم ضرورة تطوير الميزانية العامة والبحث
عن طرق جديدة لتقسيماتها تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة في هذه النواحي من
تطور ، تجلت آثاره في سائر جوانبها الكمية والكيفية . من هنا كان التفكر فيما يسمى
« بميزانية الاداء » وبالتالي فانه يجب علينا أن نتوقف عندها لوضع الاسباب المبررة
للأخذ بها علاوة على ما تقدم من تقسيمات ، ونُعرف بفكرتها الاساسية وبطريقة الاداء ،
والشروط اللازمة لوضعها موضع التطبيق مع الاشارة الى أهم ما يعترض هذا التطبيق من
مشكلات ، والفوائد التي يمكن أن يضيفها هذا التقسيم مع ال ما سبق من تقسيمات .

(أ) - الاسباب المبررة للأخذ بميزانية الاداء علاوة على ما تقدم من تقسيمات علمية
واقصادية للميزانية :

ترجع هذه الاسباب الى ما أظهرته النظرات الفاحصة لمختلف أنواع التقسيمات العلمية
والاقتصادية للميزانية من أن كل واحد من هذه التقسيمات لم يحل من بعض مواطن
الضعف الامر الذي يجعلها تبدو قاصرة عن الوفاء بكل متطلبات ومقومات التقسيم العلمي
والاقتصادي ، والذي يعني بكل ما يتطلع اليه المواطن والمسؤولين عن مختلف وحدات
الاقتصاد العلم في الدولة ، وكذلك السلطة التشريعية .

(ب) التعريف بميزانية الاداء وطريقتها (ومدى تميز هذه الميزانية عن ميزانية البرامج والافكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة الاداء) :

(١) المقصود بميزانية الاداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج :

وتلخص فكرة ميزانية الاداء في اعادة تقسيم حاب النفقات العامة و الميزانية العامة حيث يتضح ما تنجزه الدولة من أعمال ، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات . وبناء عليه فان الاهتمام في تقسيم ميزانية الاداء لا يوجه و المقام الاول الى تحديد عناصر الانتاج المستخدمة بكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام ، بل الى الناتج النهائي نفسه . وتأخذ عناصر الانتاج في هذا التقسيم وضعها الصحيح حيث يُنظر اليها كأشياء بسيطة (مُدخلات) لا تُشتري لثاتها ، بل لانجاز عملية معينة أو تحقيق هدف محدد . وعلى ذلك فالجديد في تقسيم ميزانية الاداء هو اختلاف النظرة الى طبيعة الأشياء التي تشتريها الدولة ومن ثم اختلاف طريقة تصنيف هذه المشتريات . وبعبارة أخرى فان موضوع تقسيم ميزانية الاداء هو ما تفعله الدولة وليس ما تشتريه في سبيل أغراضها . ونتيجة لذلك ينتقل الاهتمام و الميزانية العامة من وسائل الاداء الى المنجزات المؤداة بالفعل . ابتداء من هذه الفكرة العامة تبدو أهمية محاولة تعريف طريقة ميزانية الاداء بصورة منضبطة تميزها عن غيرها من الطرق التي قد تختلط بها .

و الواقع فانه لا يوجد تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الاداء بالنظر الى انه في الدول التي تأخذ بها ، حلاف قياس الاداء ، لا بين دولة وأخرى محسب ، ولكن بين مختلف الوحدات الحكومية للاقتصاد العام داخل الدولة الواحدة . ويزيد من دقة هذا الموضوع أن تعريف الميزانية الاداء يساهم في بعض النواحي مع تعريف ميزانية البرامج **Programme** « Budgeting الى الحد الذي يصل في كثير من الاحيان الى الخلط بينهما . ودعنا لمثل هذا الحبط فان بعض علماء المالية العامة يذهب الى التمييز في هذا الشأن بين نوعي الميزانية المتعار اليهما على أسس تنظيمية من ناحية ، وزمنية من ناحية أخرى^(٢٥) .

فمن ناحية التدرج التنظيمي تعرف وحدة البرامج بأنها أعلى من وحدة الاداء . فالبرنامج الواحد يتضمن في حقيقته على عدد من وحدات الاداء . والادارة المشغولة عن برنامج معين تكون مشغولة أيضا عن عدد من الوحدات الفرعية وهذه بدورها تتولى مسؤولية الاداء^(٢٦) . وهكذا فان نفقات البرنامج تعتبر هي مجموع نفقات وحدات الاداء التابعة لكل برنامج^(٢٧) . ونتيجة لذلك ، تختلف ميزانية البرامج في شكلها ودرجة تفصيلها عن

ميزانية الاداء . ففى ميزانية البرامج تُقسَم النفقات العامة بر عدد من البرامج . وفى ميزانية الاداء نمير النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمة على الاداء .

ومن ناحية المدى الرسمى فان ميزانية الاداء تختلف عن ميزانية البرامج بطريقتين : فميزانية البرامج تتجه بطبيعتها الى المستقبل وموضوعها هو السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة . أما ميزانية الاداء فالماضى وما تم فيه من أداء وما أنجز فيه من أهداف هو أساس اعداد تقديرات الميزانية . وتحدد البرامج بسبق عادة ويعتبر بمثابة الهيكل أو الاطار الذى يتم قياس الاداء والانجاز تبعاً له .

ووفقاً لهذا التعريف لكل من طريقتى الاداء والبرامج فى اعداد الميزانية وتقسيمها ، يختلف الغرض من كل منهما ، كما تختلف مدى أهمية كل منها بالنسبة للآخر . فميزانية البرامج تستخدم عند اتخاذ القرارات عند المستويات التنظيمية العليا (مجلس الوزراء ، الوزارة ، السلطة التشريعية) ، ولهذا تتفق مع متطلبات التخطيط الشامل للميزانية . أما ميزانية الاداء فانها تستخدم بواسطة وحدات الاقتصاد العام الاساسية^(٢٨) .

أما عن مدى أهمية كل طريقة من هاتين الطريقتين بالنسبة للآخرى ، فان اعداد ميزانية البرامج يعتبر خطوة ضرورية وسابقة على اعداد ميزانية الاداء ، فى حين أن العكس غير صحيح . فمن الممكن اعداد ميزانية البرامج دون حاجة الى اعداد ميزانية الاداء .

مما تقدم نستطيع أن نخلص الى أن ميزانية البرامج تستخدم أساساً فى اتخاذ القرارات التى تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة على مستويات الوحدات العليا من التنظيم فى الدولة . ولما كانت هذه الوحدات تُصدر قرارات عليا ذات طيعة تخطيطية ، فان الامر يقتضى ادماج جهازى الميزانية والتخطيط (فى حالة انفصالهما) فى ادارة واحدة ، اذ تصبغ وظيفة جهاز الميزانية فى هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة الخزانة أو المالية (أو ما يقوم مقامها) .

أما ميزانية الاداء فانها بجانب امكانية استخدامها للدراسة السابقة على اتخاذ القرارات فانها تهدف أساساً الى ترشيد ادارة الوحدات الاساسية للاقتصاد العلم من الناحية الاقتصادية ، وذلك حتى يتمكن المسئولون عن هذه الوحدات من مواجهة مسئولياتهم فى الادارة ، سواء أكانت هذه الادارة عامة أو اقتصادية ، بكفاءة عالية .

(٢) - الافكار الجوهرية التى ترتكز عليها طريقة ميزانية الاداء

وبصرفنا للمقصود بميزانية الاداء ومدى تمييزها عن ميزانية البرامج . فانا سنتقل الآن لبيان الافكار الجوهرية التى ترتكز عليها طريقة الاداء .

تقوم هذه الطريقة على أحداث ربط في نطاق الميزانية بين الأعراس التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ، والنفقات الكلية التي تلزم لتنفيذ هذه الأعراس . ويتم اعداد الميزانية العامة على هذا النحو ، على القيام بثلاث عمليات متكاملة تتمثل في الأعمال التالية :

أولاً : وتمييز الأعراس أو الوظائف المختلفة التي تقوم بها الدولة وترجمة هذه الأعراس أو الوظائف في شكل أهداف محددة وربطها بالفترة الزمنية التي تعد الميزانية فيها .^(٢٩)

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

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

وبمراجعة ضرورة تحقيق هذه العمليات ، فإن اعداد تنفيذ الميزانية السنوية للدولة باستخدام طريقة الأداء ، إنما يتطلب أسلوباً لتقسيم الميزانية يمكن وحدات الاقتصاد العام من اعداد تقديرات الميزانية في صورة أعمال وخدمات ترتبط بالأهداف العامة للدولة . ويقتضى ذلك بعبارة أخرى تقسيم الميزانية تقسيماً وظيفياً أو نوعياً . وأساس التقسيم الواجب في هذا الصدد هو تقسيم ثلاثي يقوم على التمييز بين ثلاث أمور :

الأول نوع الخدمة أو الوظيفة أو الغرض الذي تقدمه وحدة من وحدات الاقتصاد المشار إليه والتي تكون محلاً للبحث في البرامج ، (خدمات عامة ، أو احتيائية ، أو اقتصادية) .

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

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

وهذا الغرض يمكن تعريفه بأنه جزء من العمل الذي يقتضيه البرنامج الذي ينبع بالنظر

الى أن العمل في كل برنامج يوزع بين عدد من الفروع حيث يقوم كل فرع بتنفيذ جزء معين من البرنامج الذي ينتج فيه .

والفكرة الأساسية في هذا التقسيم على النحو المتقدم ، هو تحديد العرض الذي تقدمه كل فرع من فروع برنامج معين حيث يتكوّن جزءا من العرض الذي تقدمه ذلك البرنامج ويأتمن بالعرض الذي تقدمه كل برنامج من برامج أو وظيفة من وظائف الدولة يكون - من العرض الكبير الذي تقدمه هذه الوظيفة وهكذا . وتساهم هذه الاعراض الكبيرة في تحقيق الأهداف التي تقوم عليها ميزانية الدولة في مجموعها ، أو مجموعة الأهداف المعبره عن الحاجات العامة الواجب اشباعها .

(ج) - الشروط المطلوبة لطبق ميزانية الاداء مع التويه بما يعرض ذلك من مسكلات ، والمزايا التي يمكن أن تضيفها الى غيرها من تقسيمات الميزانية

(١) - الشروط المطلوبة لطبق ميزانية الاداء والمشكلات التي تعترضها في التطبيق :

ففيما يتعلق بشروط توافق ميزانية الاداء ، فإنه يمكن استخلاصها في يسر من العمليات المختلفة التي تقوم عليها طريقة الاداء ، اذ أن تحقيقها في أنواعها الثلاثة المشار إليها يتطلب توفير شرطين أساسيين :

الاول - تحديد وحدات الناتج النهائي (وحدات الاداء) لكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام حتى يتم ربط عناصر النفقات بها .

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

وهنا تكمن أهم الصعوبات التي تقف عقبة في سبيل الاخذ بميزانية الاداء وخاصة في قطاع الخدمات ، كما انه يبدو لنا مدى الترابط والتشابك في العلاقات بين علم المالية العامة وسائر العلوم الأخرى . فلا شك أن تقدم الحلول المعطاة في هذا المجال ، يعتمد إلى حد كبير - على مدى التداورات في علوم معينة كالادارة الاقتصادية والمحاسبة الادارية ومحاسنة التكاليف .

ومن الطبيعي أن يختلف الناتج النهائي لوحدات الاقتصاد العام ، فهو على سبيل المثال في مشروعات الدولة الانتاجية (المشروعات العامة الصناعية والتجارية) ، أمتار من

المسوحات و كلبو حرامات من السلع الغذائية واعداد من السيارات و الثلاثات الخ .. ،
و المرافق و المهنات العامه كمرفق النقل العام أو البريد ، أعداد تُنقل في مسافات معينة ،
و عدد من المسائل و الظروف ... و في مجال الخدمات العامة أعداد من
رعى و من الملايد و انقلاص نسبي من مراحل التصنيع ، و من الجرائم تمنع ، و عدد من
المصارف سخر فيها و هكذا . و بصفة عامة فانه يشترط في اختيار وحدة الناتج النهائي التي
تخدم أغراض ميزانية الاداء أربعة شروط هامة و أساسية هي : أولاً - سهولة التمييز ،
وثانياً - امكانية القياس ، وثالثاً - أن تكون لها دلالة علمية ، ورابعاً - أن تكون
وحدات الانتاج متجانسة بدرجة تسهل اجراء المقارنات بين عام و آخر (٣٠) .

فاذا نظرنا الى الناتج النهائي لوحدات الاقتصاد العام فاننا نجد من بينها بعض الوحدات
التي تعمل في مجالات تتصل بالقطاع العام بمفهومه المقتصر على وظائف الدولة التقليدية
مثل التوافر على تأمين الأمن الداخلي والخارجي للمجتمع ، و توطيد أو اصر العلاقات
الدبلوماسية مع الخارج ، و اقامة الصلابة بين المواطنين ، مما يتعذر التعبير عن منتجاتها في
شكل وحدات لقياسية سهلة التمييز ، الامر الذي يترتب عليه صعوبة اختيار وحدة للاداء
تمثل هذه الانواع من النشاط . كذلك فانه بانعام النظر فانه بالإمكان ايضا ان نجد بعض
المنتجات النهائية لا تعبر عن دلالة علمية واضحة (و من ثم فانه لا نستطيع ان نخدم
اغراض الميزانية) على الرغم من سهولة تمييزها و امكانية قياسها من الناحية النظرية ،
و بالتالي فانه لا يصلح بذاتها كقياس للاداء و الاجار في برنامج معين و لنأخذ مثالا على
ذلك خدمات الأمن القومي و الداخلي . ففي سنة معينة قد يقل عدد الجرائم بسبب كبيرة
و في عام آخر يزيد عددها . و قياس الناتج النهائي في هذه الحالة بواسطة حصر عدد حالات
الجريمة التي تم كشف الشرطة لها - وهو أمر من السهل القيام به باستخراج الفارق
العددي بين مجموع الجرائم في كل من العامين - قد لا يدل على شيء بذاته و لا يصلح
لقياس كفاءة الاداء و مرفق الأمن الداخلي . فقد يرجع انخفاض عدد الجرائم ، لا لكفاءة
هذا المرفق في مكافحة الجريمة ولكن الى عدم امكان كشف امر الجناة ، لاسباب مختلفة لا
يجال هنا للخوض فيها ، و بالتالي فان ذلك لا يدعم بطبيعة الحال هذه الكفاءة بل ينال
منها . كذلك فانه من المستطاع ان نقف على طائفة اخرى من المنتجات النهائية تبدو سهلة
التمييز و القياس ، كما ان لها دلالتها كقياس للاداء ، ولكنها في بعض الاحيان قد لا تقي
تماما بهذا الغرض . و من أمثلة ذلك بعض ما ينتج في قطاع الاعمال المتداولة و في عدد لا
يأسر به من مشروعاتها العامة الصناعية و التجارية ، اذ قد يلحق بمنتجات هذه الجهات
بعض الظروف التي تؤدي الى عدم تجانس الوحدة المنتجة و صعوبة مقارنة الانجز و تكلفته
من عام لآخر و من أمثلة ذلك ، ما قد يحدث من اختلاف في درجة الجودة بالنسبة

لعص السلع استحه حيث يصعب (او يهدر) قيام التحاس بين مختلف وحداتها ، او ان تختلف مواقع وطبيعة التربة في الاراضي التي تقوم الدولة باستصلاحها تمهيدا لاستغلالها في الاناح الزراعى ، فيصح من الخطأ القول بقيام هذا التجانس بالنسبة لاسائر الوحدات التي تقاس بها (الفدان ، او الهكتار ، او الموم أو غير ذلك من المقاييس) .

وبافتراض امكانية التغلب على مشكلات اختيار وحدات القياس - حيث يمكن الوصول في حالات أخرى كثيرة الى مقياس مفيد من ناحية الاداء - فانه يعترض تطبيق ميزانية الاداء مشكلة اخرى ، هي مشكلة تخصيص بنود النفقات العامة الى وحدات الاداء لقياس تكلفة الانتاج . وتكمن الصعوبة هنا في كيفية توزيع عناصر النفقات العامة التي تتعلق بأكثر من وحدة من وحدات الاداء . الآ ان هذا الموضوع قد شغل اهتمام المتخصصين في محاسبة التكاليف منذ سنوات عديدة عندما اشتدت الحاجة الى استخدام التكاليف كأداة فعالة لتوسيد الادارة الاقتصادية للمشروعات الخاصة ، وبالتالي فقد يعفينا - الى حد كبير - تتبع التطورات الحديثة في نظريات التكاليف مشقة البحث من حديد عن حلول لهذه المشكلة بالنسبة للوحدات الداخلة في الاقتصاد العام (وعلى الأخص ذات الطابع الاقتصادى) . وبالإضافة الى هاتين المشكلتين الرئيسيتين التي تعترض الصعوبات الناتجة عنها تطبيق ميزانية الاداء في بعض الاحوال ، فانه توحد مجموعة اخرى من المشكلات تفرض عددا من المشاق بالنسبة لكل من السلطين التنفيذية والتشريعية في المراحل المختلفة التي تمر بها دورة الميزانية العامة بالنظر الى ان طريقة الاداء تميد توزيع المسؤوليات والاختصاصات فيما بينهما . فمن الملاحظ ان العبء الاكبر في هذه الطريقة يقع على السلطة التنفيذية (الحكومة) في كل من مراحل التحضير والتنفيذ للميزانية ومراقبة تكاليف ومعدلات الاداء . اما السلطة التشريعية فستحتاج الى خبرة ومران لتؤسس مناقشتها ورقابتها المالية على أسس علمية سليمة ، وتتخذ قراراتها بشأن اعتماد الميزانية بعيدا عن الاجتهادات غير المدروسة ، والتي تؤدي الى قرارات جوفاء اكثر مما تفيد .

(٢) - المزايا التي يمكن ان تصيفها طريقة ميزانية الاداء الى غيرها من تقسيمات الميزانية :

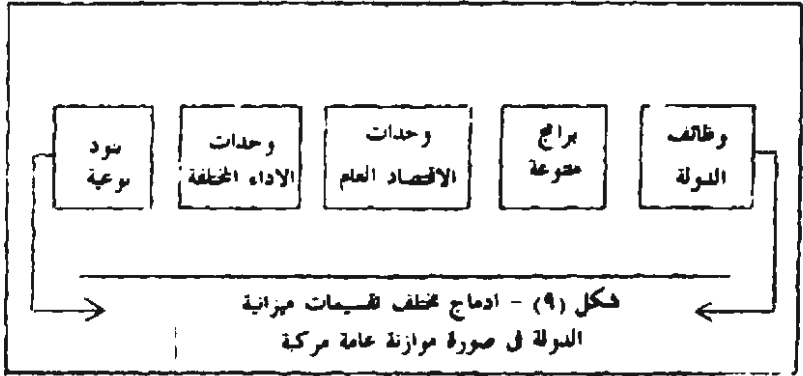
غير انه يخفف من حدة المشكلات المتقدمة ما لطريقة ميزانية الاداء من مزايا على جانب كبير من الاهمية في الاحوال التي تتوفر لها شروط انطباقها فتسد بذلك بعض ما كانت تعاني منه التقسيمات السابقة للميزانية من قصور . فهذه الطريقة قائمة كبرى

تلتخص في وضع واعداد الميزانية بصورة تربط كل عملية من العمليات المالية بالأغراض التي خدمتها الدولة ، وبذلك تستطيع ميزانية الأداء ان تربط : اولا ، بين العرض الذي حده برنامج وكل نوع او خدمه ، وبين السمات المبرمة لاحاره ، وكذلك بين النتائج مقياسا بوحدات طبيعية وبسبب مقياسا بوحدات نقدية (في صورة مقياس) . وثانيا ، بين الاهداف العامة قصيرة الاجل ، (فرد الميزانية) ، وبين الاهداف العامة متويلة الاجل . (فترة الخطة الاقتصادية المطلقة في الاقتصاديات المخططة) .

ومن ناحية أخرى فإنه مع تراكم الخبرة الواسعة في استخدام طريقة ميزانية الأداء من الممكن وضع « تكاليف مخططة » لكل عمل ومقارنته بتكاليف الاداء الفعلية ، هذا فضلا عن دراسة وتحليل الانحراف وتحديد اسباب الاسراف ووسائل علاجها ، مما يساعد المسؤولين عن وحدات الاقتصاد العام على ترشيد قراراتهم وتحسين مستوى الاداء في الوحدات التي يتحملون مسؤولية ادارتها (اداريا واقتصاديا) . وبهذه الطريقة فإنه يصبح لدى كل شخص مسئول « وعي مالي » « *Conscience Financière* » يمكن الاستفادة منه في إحكام الرقابة على الاموال العامة ، تخصيصها لما ضد كل أنواع الامال والضاياع . وبالفراغ من بيان الافكار والاسباب التي تبنى عليها فكرة كل تقسيم من التقسيمات السابقة للميزانية العامة ، والاعراض التي يخلدهما كل تقسيم ، فإنه يمكننا ان نخلص من سائر ما تقدم بيانه في المبحثين السابق والحالي الى ضرورة استخدام مختلف أنواع تقسيمات الميزانية والجمع بينها بقدر الامكان ، وصولا الى وضع ميزانية الدولة في افضل صورة ممكنة بحيث يتحقق معها اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وتجد هذه الضرورة تعريفا لها في اهمية الفن المالي لمختلف التطورات المتلاحقة التي طرأت على الاقتصاد العام ، التي تعتبر نتيجة مباشرة للتطور الذي لحق دور الدول المعاصرة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي . ويمكن ان تتحقق هذه المسيرة ابتداء من التفكير في ادماج التقسيمات العلمية والاقتصادية مع تقسيمات البرامج والاداء في تقسيم مركب للميزانية للجمع بين المزايا التي ينفرد بها كل تقسيم على حدة . ومن ثم التغلب بقدر الامكان على ما يشوبها من قصور لدى الاخذ بكل منها على انفراد⁽³¹⁾ . وفي هذا الشأن ، فإن من الممكن البدء بتقسيم جميع اوجه النشاط في الاقتصاد العام تقسيما وظهفيا . ولما كان تحقيق كل وظيفة من الوظائف يتطلب القيام بتنفيذ عدد معين من البرامج ، فإنه في الامكان ان تقسم كل وظيفة بدورها الى البرامج الخاصة بها . ولما كان من الملاحظ انه كثيرا ما تشترك اكثر من وحدة من وحدات هذا الاقتصاد في تنفيذ برنامج واحد ، فإنه يمكن بالتالي الاستعانة بالتقسيم الاداري فتنضم البرامج ادلرهما حسب الوحدات التي تشترك في تنفيذ البرنامج ،

حيث تقسم الوحدات الاخيرة بدورها الى وحدات اداء . و اخيرا يأتي دور التقسيم النوعي الذي يندرج تحت الوحدات المختلفة للأداء .

وعلى هذا فان التقسيمات المقترحة للميزانية المركبة التي تندرج فيها الانواع المشار اليها من تقسيمات تتابع في تدرجها وتداخلها من التقسيم الوظيفي الى التقسيم النوعي مع ادخال فكرتي الاداء والبرامج في الاعتبار على النحو التالي :



شكل (٩) - ادماج مختلف تقسيمات ميزانية الدولة في صورة موازنة عامة مركبة

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

المبحث الثالث

الادماج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة

في الاقتصاد القومي (دور الموازنة

في التوازن العام للاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية^(٣٢))

لم تعد ميزانية الدولة في الدول الحديثة غريبة على المهائين الاقتصادي والاجتماعي في مختلف المجتمعات المعاصرة كما كان الحال من قبل في ظل الافكار المالية التقليدية ، وبالتالي فقد اصبح المسلك الذي درج عليه الكثير من المفكرين الماليين في دراسة علم المالية العامة من وجهتي النظر القانونية والفنية غير كاف لتحليل المشكلات التي يزرخ بها علم المالية في هذا المجال ، ولوضع الحلول اللازمة لها . لهذا فان الالمم بمختلف المشكلات الاساسية التي تثيرها الميزانية العامة اصبح يقتضى معرفة شاملة بالنواحي المالية والاقتصادية والاجتماعية . والواقع انه مهما كانت الصابة بأمر القواعد المنظمة للميزانية وبتقسيماتها المختلفة بالتطبيق لخطوة موضوعة أو لسياسة محددة ، فان ذلك لا يمثل غرضاً في حد ذاته ، بل وسيلة الى تحقيق أهداف معينة يبنى الوصول اليها طبقاً لسياسة الدولة الاقتصادية والمالية . هذه الاهداف تتلخص بصفة عامة في تحقيق التوازن المالى والاقتصادي والاجتماعي العام في أعلى مستوى ممكن . وعلى هذا الاساس فالميزانية اذا ما استطاعت بتنفيذها المساعدة على تحقيق هذا التوازن ، أو المحافظة عليه ، في نفس الوقت الذي تقوم فيه بالترجمة العملية للجزء من الخطة أو البرنامج الخاص بالسنة موضوع الميزانية وبنطاقها ، فإنها تكون في هذه الحالة قد أدجت مالياً واقتصادياً واجتماعياً . وحتى يتيسر هذا الادماج ، فانه يلزم لذلك ان تكون الميزانية العامة في حالة توازن من الناحية المالية ليصبح دورها مؤثراً في الاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، ومن ثم فانا في نطاق هذا التفاعل بين الموازنة وهذه الأوضاع نتناول في ثلاث نقاط متوالية كيفية إدماج الميزانية المتوازنة في التوازن الكلي العام من خلال التوازن المالى ، والتوازن الاقتصادي ، والتوازن الاجتماعي .

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

أشرنا من قبل الى قاعدة توازن الميزانية ومدى التطور الذي طرأ عليها في الفكر الحديث والذي انتهى الى التخلص عن تزمّت الكتب التقليدية في هذه الناحية ، بحيث إنتهى الأمر الى ان يتحول التوازن المالى لليرادات والتفقت في ميزانية الدولة الى توازن كفي يحفظ لهذه القاعدة بأهميتها الهامسية^(٣٣) ، في نفس الوقت الذي فقدت فيه الكثير من معناها على

اعتبار انها سياسة مثالية ، وبالتالي فقد ظهر الى جوار توازن الميزانية امكان تقديم الميزانية في صورة غير متوازنة (نظرية العجز المنظم) . إلا أن هذا لا ينفى في الواقع أفضلية توازن الميزانية اذا أمكن تحقيقه في ظل الاهداف المهددة للسياسة الاقتصادية العامة في الدولة . وينظر الى التوازن وعدم التوازن من ناحية النفقات العامة حيث يقصد عادة بعدم توازن الميزانية وجود عجز فيها ، أى أن الإيرادات لم تكف لتغطية الانفاق العام .

(١) - الحالات الاساسية التي يُجمل بتوازن الميزانية وكيفية معالجتها :

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

أولاً - في حالة عدم التوازن المترتبة على خطأ في أو حساب في التقدير ، فاد الامر لا يثير اية صعوبة في تداركه ، إذ يمكن مراعاة الدقة في المرات القادمة .

ثانياً - أما في حالة العجز المؤقت الجهالي ، فقد ذكرنا أنه يمثل العجز المؤقت الذي يرتبط بحركة مستوى النشاط الاقتصادي في التقلبات الاقتصادية التي تطرأ عليها . فالميزانية المتوازنة تولدنا سابقاً بتوافق نفقاتها مع إيراداتها قد ينتج عن تنفيذها عجزاً ناتجاً ، لا عن خطأ في التقدير ، ولكن عن انكماش في حجم الموارد العامة المحصلة نتيجة لانكماش في الدخل القومي حدث تحت تأثير حركة مجالية نزولية انخفاض فيها مستوى النشاط المشمل اليه . وهذا العجز قد يمكن قبوله بصفة مؤقتة ولفترة قصيرة ، إذا تم في نطاق سياسة مالية محددة ومرسومة تبعاً لتوازن مجموع الاقتصاد القومي ، وإن كان من الافضل السعي لمعالجته طلالاً أن ذلك ممكناً . ويمكن أن تكون الوسيلة الى ذلك إما تخفيض الانفاق العام ، وإما زيادة الموارد العامة ، وإما معالجة الاثني معاً . وبصفة عامة فإن لكل وسيلة من هذه الوسائل حدودها وخطورتها ولتقف الآن في الجمل على مضمون كل منها

١ - فأمّا عن أسلوب تخفيض الانفاق العام ، فإنه أول ما يثور في الدرس بالنظر الى أن الموارد العامة تنقرر عادة بناء على مستوى الانفاق^(٣٤) ، وبالتالي فإنه من البديهي و حالة العجز ان يخفض الانفاق ليتوازن مع الإيراد . وهذا الحل في الواقع لا يعدو ان يكون تطبيقا لمبادئ الفكر المالى التقليدى ، اذ يعتبر الاخير ، كما سبق أن أوضحنا ، الانفاق العام نفقات استهلاكية بحتة وعلى هذا فيكون من المنطق انقاص الاخير (الاستهلاك العام^(٣٥)) . الآ ان هذه النظرية التقليدية لا يمكن التسليم بها على اطلاقها و وقتنا الحالى ، وذلك للأسباب التالية : فهي تتعرض اولاً ، والسياسة المالية في المالية العامة الحديثة - حيث أصبحت الدولة تلتزم باشتباغ العديد من الحاجات العامة الهامة والاساسية - فطبقاً للاخيرة تتحدد الموارد تبعاً للانفاق وليس العكس كما ترى هذه النظرية . وثانياً ، فإن انقاص الانفاق العام معناه نقص في مجموع طلب القطاع الحكومى وبالتالي زيادة النقص في الطلب الكلى ، وهو الامر الذى يساعد على تقوية الاتجاه الى الأزمة مما يزيد في درجة الانكماش الحادث في الدخل القومى . ولا يتوقف الوضع عند ذلك بل يزداد سوءاً اذ يتمخض عن انكماش في الحصيللة الضريبية ، أى في الوارد العامة على اعتبار ان الضرائب تمثل أهم هذه الموارد على الاطلاق ، وبالتالي يؤدي اتباع منطق هذه الطريقة الى تخفيض اضافى في الانفاق العام^(٣٦) . ومن ناحية أخرى يلاحظ ثالثاً ، ان تخفيض الانفاق العام يحمل مقولمة لاتجاه طبيعى اصبح يمثل ظاهرة محققة تتمثل في اتجاه معدل النفقات العامة الى التزايد في المدى الطويل . وأخيراً فإنه من المشاهد ايضاً أن بعض النفقات العامة بطبيعتها تعتبر غير قابلة للانقاص ، سواء لانها ناتجة عن التزامات تعاقدية لا يمكن للدولة التحلل منها (كنفقات خدمة واستهلاك القروض العامة) ، أو ان الظروف القائمة لا تسمح بتخفيض بعض بنودها . ومن أمثلة ذلك الاجور والمرتبات وبالتالي تنحصر محاولة التخفيض للبنود الاخرى ، وإن كان من المتصور النجاح فيها ، فإن ذلك لا يكون إلا الى حد معين يكون بعده غير قابلة للانقاص . وبناء عليه ، فإن سياسة انقاص الانفاق العام كوسيلة لمعالجة العجز الجاهل تعتبر سياسة غير فعالة ومشكوك في نتائجها اذ من الصعب تحميله اثرها على الدخل القومى . ويرجع ذلك الى اننا اذا ما تبنا الأثر المباشرة وغير المباشرة لمثل هذا الانقاص على الدخل ، فإنه لا يمكننا تحميله نسبة التخفيض لسد العجز ولا سيما وانه من الصعوبة بمكان تحميله الجزء من الانكماش في الدخل القومى الناتج عن العوامل الاقتصادية الملازمة لهذا العجز والجزء من الانكماش الناتج عن تخفيض الانفاق العام .

٢ - وبالنسبة لزيادة الموارد العامة ، فإن هذا الأسلوب يحتمر هو الوسيلة المقابلة لإنقاص الانفاق العام ، بمعنى أنه إذا لم يتيسر انقاص هذا الأخير ، فإنه يمكن تحقيق التوازن عن طريق زيادة الموارد العامة . غير أن هذا الأسلوب لا يسلم من بعض ردود الفعل التي ينهض الإشارة إليها نظراً لتأثيرها في التوازن الاقتصادي العام وبالتالي على توازن الميزانية نفسه . ويقصد عادة بمناسبة الحديث عن زيادة الموارد العامة على الاستزادة من حصيللة الضرائب باعتبارها تمثل في مالية الدول المعاصرة اهم الإيرادات العامة . والواقع أن الضريبة لم تعد كما هو معلوم قاصرة على الوظيفة المالية ، بل أصبحت تستخدم لتحقيق أغراض كثيرة غير مالية (كتحقيق العدالة الاجتماعية بتشديد المعاملة الضريبية على الطبقات الموسرة والغنية ، أو لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات العينية أو الحقيقية ، كما هو الحال في الضرائب المفروضة على انواع معينة من السلع الاستهلاكية) وعلى هذا فرجع سعر الضريبة لجرد الحصول على مزيد من الحصيللة قد يتعارض مع هذه الاهداف . وبذلك قد نكون ضحينا - إذا ما فرضنا وتحقق توازن الميزانية عن هذا الطريق - بالأهم في سبيل ما هو أقل أهمية بكثير . ومن ناحية أخرى ، فإنه بالنظر الى الوظيفة المالية للضرائب ، نجد أن للأخيرة حداً أقصى لا يمكن زيادته ، والآ إذا تعدت نعال الضرائب من وعائها (المادة المفروضة عليها الضريبة) ، ومعنى ذلك أنه في حالة تجاوز الضرائب لهذا الحد (وهو ما يعبر عنه بفكرة الطائفة الضريبية والسبب الضريبي الأمثل) ، فسؤدى هذا الى انكماش الحصيللة رغم زيادة السعر ، وينتهي الأمر الى عكس ما هو مطلوب^(٣٧) . وحتى لو كانت زيادة اسعار الضرائب دون الحد الأقصى ، فإن هذه الزيادة آثرها الانكماشية بالنسبة للضرائب على الدخل بالنظر الى ان الزيادة في سعرها تحجر زيادة للجزء المقطوع من الدخل ، وبالتالي انتقاص من الجزء المخصص للاستهلاك والادخل . ولا يخفى ما لهذا من أثر انكماشى لا يكون مرغوباً فيه وقت الازمة (أى في حالة الانكماش) . وكذلك بالنسبة للضرائب الغير مباشرة على الاستهلاك ، فإن في زيادتها ما يؤثر في الطلب الخاص ، انقاصاً قد يتمشى ، أو يتضاد ، مع الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي في الاقتصاد القومي . وعلى العموم فإنه يمكن القول في حالة زيادة الاسعار الضريبية الى ما هوون الحد الأقصى ، ثلاثاً ما قد ينتج عنها من رد فعل إذا ما إتبعته الدولة سياسة حكيمة في الانفاق ، فيمكنها ان تقوم بانفاق ما تقتطعته من الدخل (في حالة زيادة اسعار الضريبة على الدخل) أو تعوض ما نقص من طلب عناصر (في حالة رفع سعر الضرائب على الاستهلاك) في صورة طلب عام (استهلاك عام) .

٣ - أما عن أسلوب معالجة النفقات والإيرادات العامة معا ، فإن التفكير فيه يفرض معه بقصور الأسلوب المتقدمين ، وإن كان في الواقع قد يبدو متعارضا مع الاتجاه إلى خفص الإنفاق العام وفي عصر الوقت ريادة الموارد العامة ، لأن ذلك يترجم عملا بآثر الكماشى صاف يريد من حدة الأزمة ، وذلك للأسباب التي سبق أن أشرنا إليها حالا ، من أن لا تتبع ريادة الأسعار الضريبية بزيادة في الإنفاق العام لتقوض النقص الطارىء على الإنفاق العام نتيجة لهذه الزيادة الضريبية . ولكن يمكن التوافق على أمر هذه المعالجة المشتركة بطرق أخرى . فمن طريق التضيير ، لا في حجم الإنفاق العام ، ولكن في مقوماته (أي بإحداث تضيير كفي بدلا من التضيير الكمي) وذلك بزيادة بعض البنود على حساب البعض الآخر^(٢٨) ، كالضغط في بند التحويلات على التحويلات إلى الخارج مع زيادة التحويلات إلى الداخل^(٢٩) . فمثل هذا الاجراء يعرض كثيرا من آثار زيادة العبء الضريبي على الطلب الكلي . كذلك يمكن أيضا في حالة الانفاق الحزبي - في الحدود التي تسمح بها الظروف السياسية والاستراتيجية الخاصة بالدولة والدول المحيطة بها - تخفيض بعض أنواعه ، وذلك عن طريق الاستغناء عن شراء الأسلحة والعتاد الحزبي من الخارج مثلا .

ثالثا - وأخيرا فإنه فيما يتصل بالمعجز الهيكلي ، فإن هذا المعجز يحدث إذا لم تغطي الإيرادات النفقات بصفة مستمرة فيصبح بذلك دائما ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الإيراد والنفقة ، ولكن بعدم توازن الجهاز المالي كله . ويرجع هذا الوضع في العادة إلى زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره ، أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها^(٣٠) ، وهو ما ينشأ بوجه عام عن كل خلل في هيكل الاقتصاد القومي نفسه إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجا انتاجا كافيا . والواقع أن علاج مثل هذا المعجز يعتر من ادق الأمور إذا حلولنا ذلك بوسائل مالية خالصة وذلك بالنظر إلى أن المعجز الهيكلي لما كان مرتبنا على إختلاف في الهيكل الاقتصادي ذاته ، فإنه يصبح من المشكوك فيه أن يعزى عدم التوازن الاقتصادي إلى مشكلات تنجم أساسا عن مستوى الميزانية ، ولهاذا يجب أن يمتد البحث ليضيف إلى العوامل المالية ، عوامل اقتصادية متعددة . ولما كان نطاق بحثنا يتحدد أساسا بالهلال المالي ، فإنه يمكن التخفيف من المعجز الهيكلي بوسيلتين أساسيتين : الأولى وتمثل في العمل على التخفيف من معدل الزيادة في الإنفاق العام ، والثانية بالاستزادة من معدل الزيادة في الموارد العامة .

١ - بالنسبة للتخفيف من معدل الزيادة في الانفاق العام فان هذه النتيجة تتجه الى التخفيف من معدل الزيادة في صافي هذا الانفاق ، غير ان هذا ينبغي الا يتم بطريقة عشوائية وغير مدروسة نصر بما يسمى ان يتوافر لتفقات الدولة العامة من انتاجية . فالمعروف ان انتاجية هذه النفقات تختلف حسب طبيعة النفقة . فمنها ما هو قليل الاهمية ومنها ما هو عديدها ومنها ما تكون انتاجية عالية . وعلى هذا فنوع من معالجة الانفاق العام بضغط النوعين الاول والثاني المشار اليهما ، لصالح النوع الثالث ، على ان يتم ذلك بالطبع في حدود ما تتطلبه السياسة الاقتصادية والمالية العامة من مقتضيات وما تتيحه من وسائل ، يمكن بهذه الطريقة رفع انتاجية الانفاق العام وبالتالي تخفيف معدل صافي الزيادة فيه .

هنا وبملاحظ ان هناك فرقا بين معالجة بنود الانفاق العام لمقاومة عجز مالى في النشاط الاقتصادي على النحو السابق الاشارة اليه ، ومعالجة هذه البنود لمقاومة عجز هيكل ، فالمقصود بالاول هو النهوض بمستوى النشاط الاقتصادي درجاً لحالة الانكماش التي يعانى منها ، وليس المقصود هنا هو انتاجية الانفاق في حد ذاتها ، ولكن الانفاق الكفيل بأداء هذه المهمة السابقة وهو المطلق اساسا باعادة توزيع الدخل . أما النوع الثاني فهو موجه لعلاج عطل هيكل في تشييل الاقتصاد القومي وعلى هذا فالانتاجية تحتل هنا المثل الاول من الاهتمام .

٢ - أما فيما يتعلق بالاستعادة من معدل الزيادة في الموارد العامة ، فان هذه الوسيلة تعتبر في الواقع نتيجة حتمية - حسب السور الملاى للامور - لما ينتج عن الوسيلة الاولى من نتائج ، أى زيادة انتاجية الانفاق العام . فزيادة هذه الانتاجية يترتب عليها في المعتاد زيادة في الدخل القومي وبالتالي زيادة للجزء المقتطع منه كإيراد عام للدولة . فمعالجة مختلف مصادر الإيرادات العامة ، وخاصة الضرائب ، يجب الا تكون بصورة مباشرة ومنفصلة عن الوسيلة الاولى ، وإنما مع العمل على زيادة الانتاجية في الانفاق العام ؛ لأن زيادة الضرائب بمعنى زيادة الجزء المقتطع من الدخل لتغطية هذا الانفاق الذى قد يكون في بعض الاحوال أقل انتاجية من الانفاق الخاص . ويحدث هنا في الحالات التي تفتقر فيها وحدات الاقتصاد العام المنظمة الى الأشخاص الكفاء في الادارة العامة والادارة الاقتصادية ، أو لما تعاني منه من عطل في تنظيماتها ، أو لتخلف مستواها من ناحية ما يتوافر لها من معارف ووسائل فية تسلمر بها مستوى التقدم العلمى والتكنولوجى السائد في مجالات الانتاج .

هى مثل هذه الاحوال . فإن المنطق يقتضى تغيير الصرائح ليرتك أكبر جزء من الدخل القومى لدى الأفراد من ناحية . وكعامل شجيمى لأوجه النشاط الخاص شرط عدم الخفاق الضرر بالمصلحة العامة القومية . التى تحدد في ضوء مختلف الظروف الواقعية الخاصة بكل مجتمع . وى كلا الحالتين ما يساعد على تهيئة الفرصة للارتفاع بانتاجية الاقتصاد الخاص^(٤١) . إلا ان ذلك لا يمنع من معالجة فروع الضرائب المنخفضة عن طريق الاستماعة بفكرة « الفراغ الضريبي » السابق لنا التعرف عليها ، لتشجيع أوجه النشاط الاقتصادى المرغوبة وفقا لاهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، أى التى تعيد للاقتصاد القومى توازنه^(٤٢) .

وبفراغنا مما سلف ذكره من طرق لعلاج كل من العجز الجبال والعجز المهيكل وعلاجه فى ميزانية الدولة ، نود أن نؤكد هنا على ضرورة مقالومة العجز المهيكل وعلاجه لأنه يمثل خطرا كبيرا يكمن فى أنه يعنى وجود خلل (أو عيب) فى الاقتصاد الذى يوجد به . أما العجز الجبال او الوقت فيمكن قبوله كما أشرنا الى ذلك من قبل ، ولكن فى نطاق سياسة اقتصادية ومالية محددة فى مملها ومداها الزمنى ، ومرسومة وفقا لمختلف الاعتبارات اللازمة لتوازن مجموع الاقتصاد القومى .

(٢) - مفهوم العوازن المالى وكيفية إدماج الميزانية الموازنة فى نظامه :

غير أن توازن الميزانية على التضصيلات المتضمنة ، ومع أفضلية تحقيقه الذى يتمشى مع الأهداف المهددة للسياسة الاقتصادية والمالية فى الدولة ليس غرضا فى حد ذاته ولكن المهم هو ان يكون وسيلة لتحقيق التوازن الكلى العالم ، الذى يعتم التوازن المالى احد ركائزه الأساسية ، وفى السطور التالية نتناول بشيء من اليك كيفية إدماج الميزانية المتوازنة فى هذا النوع من التوازن ، وهو الأمر الذى يلزم له أن نتعرف بشامة على مفهوم التوازن المالى قبل ان نستغرق فى بيان هذه الكيفية .

يقصد بالعوازن المالى بصفة عامة ما تحدته المصادر الاجابية فى ميزانية الدولة من حقن يعرض ما يترتب على مصادرهما السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدى الى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التى يتكون منها هيكل الاقتصاد القومى ، أى بما يقود فى النهاية علاوة على التوازن الكمى (او الحسابى) ، الى احداث توازن كيمى ، يتمثل فى التوازن الاقتصادى للمالية العامة . وبمعنى آخر يمكن القول أن وراء توازن النفقات (التسرب) مع الإيرادات (الحقس) فى فترة الميزانية يجب الأخذ بعين الاعتبار التوازن الكمى والكيمى للمجانين السلى والاجبالى فى ميزانية الدولة . ويدخل عموما فى الجانب

الإحالي إيرادات الدولة الاقتصادية (أي فاتح الاقتصاد العام) ، وحصيله الضرائب المفروضة (باعتبارها موردا سياديا) ، وبدرج في الجانب السلبي الدين العام الداخل والخارجي بكافة صوره (وعلى الأخص الناتج من القروض العامة) وجميع الالتزامات التي تتحملها الدولة .

ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أن غرض كل عنصر من العناصر المتقدمة يتمثل في إنتاج مقدار معين من المنافع الاقتصادية وذلك عن طريق استخدام الدخل فتحقق التوازن الاقتصادي للمالية العامة عندما تتسوى على الأقل المنافع التي تنتج من توظيف الدولة للموارد العامة مع تلك التي كانت سوف تنتج فيما لو تركت هذه الموارد لدى الأفراد واستغلت بمعرفتهم . فمن المعروف أنه عند حد معين من الدخل الفردي يستعمل ما زاد عنه في استخدامات ذات إنتاجية ضئيلة^(٤٣) . فواجب على الدولة إذن أن تقتطع هذا الجزء الفائض للاستفادة منه على أفضل وجه ، أي بتوظيفه في مجالات من النشاط ذات إنتاجية أعلى . وعلى هذا فإنه يمكن القول ، أن التوازن المنشود يتحقق إذا ما بلغت المنافع التي ينتجها مجموع الاستخدامات في هذه المجالات أكبر زيادة ممكنة في الدخل القومي . وعليه فإنه ينقص الدخل القومي ، فإن ذلك يعتبر دليلا على أن التوازن قد إحتل نتيجة الزيادة في الانفاق العام ، أما إذا استمر الدخل في الزيادة فمعنى هذا أننا لم نصل بعد إلى التوازن ويمكن بالتالي زيادة الانفاق . وبناء على ما تقدم فالتوازن الاقتصادي للمالية العامة هو الحالة التي يبلغ فيها إنتاج مجموع الاقتصاد القومي أقصى ما يمكن أن يصل إليه .

وعلى العموم فإن إدماج توازن الميزانية في التوازن العام بالمفهوم المتقدم يعتبر من الأهمية بمكان وذلك بالنظر لما يترتب على الزيادة المستمرة في النفقات العامة ومكوناتها من تغير في طبيعة المشكلة المالية . فمع هذا التغير أصبحت ميزانية الدولة (أي موازنة الاقتصاد العام) في موقف تضطر منه أن تعتمد ، فضلا عن الحصيلة الضريبية المستتفة إلى سلطتها السياسية في المجتمع والتي تعتمد من وسائل التمويل العادي للنفقات العامة ، على الموارد الأخرى التي كانت تعورها النظرية التقليدية من قبيل الإيرادات الاستثنائية ، كالالتجاء إلى الوسائل الائتمانية وخلق نقود جديدة . (التوسع الائتمالي) . وعلى هذا الأساس فقد أصبح ينظر إلى توازن الميزانية ليس على استقلال ، ولكن من خلال التوازن المالي . فأي زيادة في الجانب السلبي من اللمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة في الجانب الإيجابي تكون مساوية لها على الأقل . وبالتالي لم يعد القرض العام موجهها فقط إلى مجرد سد عجز في الميزانية لعلية نفقات قد تكون قليلة الإنتاجية ، بل أصبح من الضروري لأحبارها قد فلم يهجمه في سداد هذا العجز ، أن يُستخدم استخداما يكون من نتيجته

نغطية خدمة فوائده واستهلاكه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . وكذلك الحال في خلق نقود جديدة (لو توسيع نطاق الائتمان) فينبغي الآ يكون المقصود به مجرد زيادة اسمية تغطي ظاهرها حالة عجز الميزانية ، ولكن يجب أن تتخض هذه الزيادة الإسمية في الدخل القومي^(١) عن زيادة حقيقية تساعد على تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية Flux « Monétaire والتدفقات الحقيقية أو المبنية « Flux Réel »

(ب) - ادماج العوازن المالى وعوازن الميزانية فى العوازن الاقصادى العلم للاقتصاد القومى :

(١) - العوازن المالى وادماجه فى العوازن الاقصادى العلم :

يعتبر توازن الميزانية والتوازن المالى بالمفهوم السابق ابضاحه فى البند السابق من أهم عوامل تحقيق التوازن الاقصادى العلم للاقتصاد القومى والمحافظة عليه . فمن المعروف ان التوازن المالى فى ظل ميزانية متوازنة ، وهو ما يترجم بالتوازن الاقصادى للمالية العامة ، يتحقق اذا ما تعادلت ، بشكل أو بآخر ، المنافع التى اقتطعت من الدخل القومى باسم ايراد علم . وبمضى هنا يبنى آخر أن عدم التوازن المالى يرتد أساسا الى تجاوز المصادر (أو العناصر) السالبة فى مالية الدولة لناصرها الايجابية . ومثال ذلك ان تعقد الدولة قرضا عاما لتجديد شبكة الطرق المستخدمة والبضائع فى سائر انحاءها ، فى هذه الحالة يجب ان يتحقق نوعان من التوازن : فمن ناحية يجب أن تكون المديونية الناتجة عن هذا القرض قد قابلها زيادة فى القيمة الاقتصادية لشبكة الطرق المشار اليها . ومن ناحية اخرى فانه يلزم ان تكون تسوية العبء المالى للقروض مرتبطة مع معدل الاستهلاك الاقصادى للتحسينات التى أدخلت فى هذه الشبكة . وتعليقا على هذا المثال فإن الملاحظ ان التوازن التالى يعتبر أهم من التوازن الاول . فلما زادت العناصر المالية السالبة ، فان هذا يعد علامة على ان القرض قد استخدم استخداما خاطفا . أما اذا كانت العناصر الايجابية هى التى فاقت فى آثرها العناصر السالبة ، فان هذا يدل على ان الاستثمار قد تم تمويله بمصادر مالية اخرى غير القرض ، او ان الاستهلاك المالى للقروض اسرع من الاستهلاك الاقصادى للتحسينات . وعلى كل حال فان الدولة تفتى فى هذه الحالة الاخيرة ، وتفقر فى الحالة المكسبة (الأولى) .

ولكن يجب الآ تقتصر على هذا المظهر الخارجى اذ علينا ان ندقق البحث لئرى ما اذا كان عدم التوازن المالى سيتى بزيادة فى الناتج الاجتماعى « Social Product » او بنقص فيه . وهذه الرؤية ليست بالامر الصم . فالمنافع المقتطعة من الدخل القومى باسم ايراد

عام تتم في وقتنا الحاضر في صورة نقدية وعلى هذا فانه كلما زاد الدخل القومي قلت منفعة الوحدات النقدية المقتطعة . (حيث يقل الشعور بالتضحية نتيجة لذلك بالتطبيق للتحليل الحدى) . وكلما كان استغلال الدولة لهذه المبالغ المقتطعة من الدخل استغلالاً رشيداً Exploitation Rationnelle كلما بيع الاكماش الذي يحدث في الدخل نتيجة لتحصيل الايراد العام زيادة في الناتج القومي نتيجة للاتفاق ، حيث يحدث ذلك على وجه الخصوص عن طريق الاستثمار . فاذا كان الاقتصاد القومي في حالة توازن ، فإن الاستثمار العام « Investissement Public » ، يكون ذا انتاجية أعلى من الاستثمار الخاص « Investissement Privé » ويتحقق بالتالى التوازن الاقتصادى للمالية العامة الذى يؤدي بدوره الى حلوث توازن عام (مع كمية الناتج القومي) في مستوى اعلى من ذى قبل . ويتبع هذا نتيجة مباشرة تتصل بكل من الادخار والاستهلاك في المجتمع . فمن المعروف ان المجتمع (من خلال مستوى النشاط الاقتصادى والاجتماعى الذى بلغه وكيفية اتمام عملية الانتاج والتوزيع فيه) هو الذى يقدر بنفسه تقسيم الدخل القومي بين اغراض الادخار والاستهلاك^(١٥) . وهذا التقسيم يحدد بدوره مستوى الدخل القومي إذ أن الدولة عندما تجبى ايراداتها العامة ، فانها تقتطع بذلك مبالغ نقدية كانت موجهة أصلاً الى الادخار أو الاستهلاك ، وبناء عليه فإنه على اساس الكيفية التى تستغل بها الدولة هذه الموارد ، أى أنه بحسب اذا ما كان هذا الاستهلاك منتجاً أو غير منتج ، تستطيع ان تعادل من حجم الناتج القومي ، وينشأ عن هذا توازن جديد ، وبالتالي ناتج اجتماعى جديد . فاذا استطاعت الدولة ، وبدون صعوبات تذكر ، ان تقتطع المبالغ المكتسبة لو المستغلة في استثمارات قليلة الانتاجية او استهلاكية غير منتجة ، فانه يكون بمقدورها ان تزيد من الناتج الاجتماعى بشرط ان يتم استغلالها هذه المبالغ المقتطعة ، استغلالاً اكثر انتاجية ، وفي هذه الحالة يَجْرُ التوازن الاقتصادى للمالية العامة توازناً اقتصادياً علماً على مستوى اعلى من الرفاهية .

(٧) - توازن الميزانية وادماجها في التوازن الاقتصادى العام مع الاشارة للحلقات المختلفة لعدم التوازن وأساليب معالجتها :

هنا عن إدماج التوازن المالى في التوازن الاقتصادى العام . أما عن ادماج توازن الميزانية في هذا التوازن الأخير فانه لا يتسنى إلا بدماجها أولاً في التوازن المالى ، على النحو الذى أشرنا اليه من قبل . ولهاذا فصيما يتعلق بهذا الادماج ، فانه يجب ان يتم توازن الميزانية العامة على اساس لا يؤثر في الصير النقدى للناتج الاجتماعى . فلذا لم يتحقق مثل هذا التوازن ، أى اذا ظهر عجز في الميزانية ، فلن ذلك من شأنه أن يعود الى حالة من عده

التوازن بين الناتج القومي الذى يظل نسبة ثابتة ، والدخل القومي (التغير النقدى للناتج القومي) الذى سيزيد بزيادة الانفاق العام ، وترجم هذه الحالة عملا بزيادة تضخمية فى الاسعار . وهكذا فان عدم توازن الميزانية يفضى الى عدم توازن اقتصادى عن طريق الائتمان . وبأخذ ما تقدم فى الاعتبار ، فان التساؤل يظل قائما لمعرفة الكيفية التى يتم بها الادماج الاقتصادى للميزانية فى التوازن العام للاقتصاد القومى .

وفى الواقع ، وكما هو معروف من استقصاء الظواهر الاقتصادية والمالية فى التطبيق ، أن هذه الظواهر تعطى دائما آثارها الى الامام ، وبالتالي فان السياستين الاقتصادية والمالية وان كانتا تستخدمان فى تنظيم المجالين الاقتصادى والمالى فى الدولة لفترة معينة ، إلا أنهما يقومان على النتائج التى تحققت خلال الفترة الزمنية السابقة . (مقياس عادة بعام واحد ، أو بعدد معين من الاعوام) . وكذلك الحال بالنسبة للميزانية ، فعند وضع ميزانية الدولة لسنة مقبلة ، فانه لا يكفى أن تكون جزءا مندمجا فى الخطة (او البرامج) الاقتصادية والاجتماعية القائمة ، بل يجب أن تقوم أساسا على أساس النتائج المحققة خلال ما سبقها من ميزانيات . (أى بالنظر الى السنوات السابقة عليها) . فمن المعتاد أن تكون الميزانية متوازنة توازنا سابقا ، ولكن كثيرا ما ينتهى هذا التوازن الى عدم توازن لاحق . فالادماج الاقتصادى للميزانية يبدأ اذن من هذه النقطة ، أى من عدم توازن الميزانية السابقة ، للوصول الى ادماج توازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى الكلى .

وعلى هذا فانه يمكن تصور أربع حالات تواجه المسئولين عن مالية الدولة مرتبة ترتيبا تصاعديا بحسب درجة تعقد ما تنوره من مشكلات : إما توازن اقتصادى يقترن فى الميزانية فى نفس الوقت ، وإما توازن اقتصادى مع وجود عجز فى الميزانية ، وإما عدم توازن اقتصادى وتوازن ميزانية ، وأخيرا عدم توازن اقتصادى مضافا اليه عدم توازن الميزانية . وفيما يلى فائنا نخص كل حالة من هذه الحالات بكلمة موجزة توضح فيها كيفية امكان التغلب عليها .

١ - لطفى الحالة الاولى حيث يوجد التوازن الاقتصادى وتوازن الميزانية ، فان هذه الحالة تعتبر أبسط الحالات ، إذ ليس على المسئولين إلا تعديدها هذا التوازن الى السنة موضوع التقدير مع ادخال ما يلزم من تعديلات تقتضيها السياسة المالية المتبعة ، وعادة ما يترجم هذا التوازن السابق بالنسبة للسنة موضوع التقدير الى توازن لاحق ، إلا فى الاحوال التى يحدث فيها خطأ فى التقدير او ملدى فى الحساب ، وهى احوال نادرة الحدوث .

٢ - أما في الحالة الثانية وهي التي يعاينها العوازن الاقتصادي مع وجود عجز في الميزانية ، فإن عدم توازن الميزانية يعتبر ذا طبيعة غير اقتصادية يقوم على أساس تفضيلات الدولة السيادية أو الادارية : كأن يحدث العجز في الموارد العامة نتيجة لاعفادات ضريبية ، أو لزيادة في الانفاق ناتجة من رفع المرتبات او الزيادة في التحويلات الاجتماعية وبعد عدم التوازن في هذه الحالة أمراً لارما لاعادة الانفاق الكلي للدولة الى مستوى الابراد الاجمالي لها . وفي هذه الحالة إما أن تُبنى الميزانية على اظهار هذا العجز في التقديرات ، أو تحلول تحقيق توازن حقيقي لها . ويلاحظ في هذا الصدد أن كلاً من الطريقتين يؤدي الى نفس النتيجة اذا ما أحس استخدامه بصورة تمكن من اقتطاع فائض المدخرات الموجودة لدى الافراد بأحد سبيلين : إما عن طريق القروض اذا ما اختيرت طريقة تقديم الميزانية بعجز أو برفع الاسطر الضريبية اذا ما فُضِّل تحقيق توازن حقيقي لها ، وإما الطريقتان معا اذا لم يكف رفع السعر الضريبي لسد العجز . وبهذا يكون قد احتفظ بالتوازن الكلي للاقتصادين العام والخاص بالاختيار بين الوسائل المناسبة (الضريبة أو القرض) ، أي الاختيار بين التأثير على الاستثمار ، أو على الادخار وتحدد الوقت الاكثر ملاءمة لاصدار القرض العام . وبصفة عامة فانه ينبغي عند سلوك أحد الطريقتين المتضمنتين ، أو كليهما أن يراعى التوازن المالي بالمعنى سابق الاشارة اليه ، اذ أنه في الحالة التي يسفر فيها تقديم الميزانية بعجز ، أو متوازنة عن عدم توازن مالي ، فإن الأخير لا بد أن يؤدي الى عدم توازن اقتصادي .

٣ - وفي الحالة التي يحدث فيها العكس ، أي حالة عدم توازن الاقتصاد وتوازن الميزانية ، فإن عدم التوازن الاقتصادي قد يكون ناشئاً عن زيادة في الانفاق أو نقص فيه . فلذا كان ناتجاً عن زيادة في الانفاق الكلي ففي هذا القرض يكون من الطبيعي وجود عدم توازن في الميزانية اذ يوجد دائماً ارتفاع تضخم ينتج عنه زيادة في نفقات الدولة في الوقت الذي تزيد فيه ايراداتها ولكن ليس بنفس النسبة . الا اننا افترضنا في الوضع الحالي أن الميزانية متوازنة رغم وجود هذه الزيادة التضخمية في الانفاق . ومعنى هذا إما أن تكون الضرائب المفروضة من الحساسة بمكان بحيث تزيد حصيلتها بزيادة الدخل القومي بنفس النسبة أو بنسبة أكبر بحيث تغطي ما يطرأ على الانفاق العام من زيادة ، وإما أن تكون الزيادة في الانفاق الكلي راجعة الى الزيادة في الانفاق الخاص . وأياً ما كان الوضع المتقدم فانه يجب معالجة عدم التوازن الكلي بممارسة الوسائل المضادة للتضخم وخاصة تجنب خلق نفود جديدة مع العمل في نفس الوقت على التوفير في للانفاق العام اذا كانت هناك زيادة فيه ومطاطة بالزيادة في خصبة الضريبة المتاحة عن حسبه النظم الضريبي

القيام ، او بزيادة المصء الضريبي اذا لم يمكن هناك زيادة و الانفاق و بمعنى آخر تحقيق وفر و الميزانية يستخدم و سداد الديون التي عقدها الدولة مع بنك الاصدار أما في المرحس الثاني لعدم التوازن الاقتصادي ، فانه يحدث و الحالة المعكبة و هي عدم كفاية الانفاق الاجمالي الامر الذي يخشى معه أن يؤدي الى انخفاض الدخل القومي وبالتالي الحصيلة الضريبية . فادا حدث هذا الانخفاض فإنه لا بد وأن يجم عنه عدم توازن لاحق للميزانية و يصبح من الضروري العناية بأمر هذا المعجر عن طريق اختيار الطرق المناسبة لتعظيمه و لا يتم هذا بالطبع عن طريق تخفيض الانفاق العام ، إذ أن ذلك ينتهي الى تفاقم الحالة الانكماشية الموجودة ، و لا عن طريق رفع أسعار الضرائب لأن له أثراً مماثلاً ، و على هذا فإنه لا يبقى الآ طرق باب القروض العامة التي تستطيع تعبئة ما لدى الافراد من أموال مكتنزة والتي يشهد على وجودها هذه الحالة من الانكماش . و في ذات الوقت فإنه يمكن الالتجاء الى التوسع الائتماني عن طريق خلق نقود جديدة بشرط أن تستخدم هذه الاخيرة في تمويل إنفاق استثنائي . (وذلك في الحالات التي يتوافر للاقتصاد القومي الظروف المواتية لاحداث زيادة في طاقته الانتاجية) . و بمعنى آخر يجب الحرص دائماً على استمرار تحقيق التوازن المالي فهو الطريق الطبيعي الموصل الى التوازن الاقتصادي العام .

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

ففي النوع الاول الذي يبدو فيه عدم التوازن للاقتصاد والميزانية في مظهر واحد ، فإنه يحدث اذا ما زاد الانفاق الكلي على الموارد الكلية في نفس الوقت الذي يزيد فيه الانفاق العام على الحصيلة الضريبية . ففي ظل هذا الوضع نجد أن عدم توازن الميزانية يزيد من عدم التوازن الاقتصادي في الوقت الذي يحمل فيه الأخير على الزيادة من سابقه ويمثل ذلك وضعا على جانب كبير من الخطورة إذا لم يتبها له سبيل العلاج السريع^(٤٦) . والعلاج هنا يجب أن يكون فعلاً ومؤثراً و لا يتم ذلك الا بالعمل في اتجاهين متلازمين : الاول يُضغظ فيه الانفاق العام لاحداث وفر فيه مع مستوى الحصيلة الضريبية الموجودة فعلاً ، والثاني ، يهضغظ الانفاق الخاص عن طريق رفع الاسعار الضريبية وخاصة على الاستهلاك رفعا مانعا . ومع السير في هذين الاتجاهين فإنه يمكن للدولة أن تلجأ الى الاقتراض العام بشرط ألا تستخدم حصيلة القروض و تمويل نفقاتها العامة ، والآ فاتها

بذلك تكون قد أضاعت الاثر الانكماشى المنشود من وراء هذه القروض .

وفي الوضع المضاد ، أى اذا ما كان هناك نقص في الانفاق الكلى مصطحباً بنقص في الانفاق العام يحقق نقصاً في الميزانية فإن علاج الوضع الحال يعتبر أهدى من الوضع السابق عليه حيث تقابل هذا الوضع عادة في نهاية تطبيق سياسة انكماشية . وعلى هذا فإنه يعتبر إعادة التوازن هنا عن طريق زيادة الانفاق العام باستخدام فاتئز الميزانية ، هو الذى يعرض نقص الانفاق الكلى . فاذا كان عدم التوازن أخطر من أن يعالج بهذه الطريقة ، فيمكن للدولة الالتجاء الى الفرق بشرط أن تمول به برنامجاً واسعاً من الانفاق العام ، وهذا بالطبع مع الحرص دائماً على ما يفرضه التوازن المالى من اعتبارات .

أما في النوع الثانى من عدم التوازن الاقتصادى الذى يأخذ مظهرها مضاداً لعدم توازن الميزانية ، فإن من غير الأمثلة الدالة عليه أن يوجد اتجاه لزيادة الانفاق الكلى والموارد العامة في نفس الوقت . هذا النوع يحمل في طبيته علاجه اذا ما استطاعت السياسة المالية أن تحافظ على هذا التضاد بل وتقوى مه لتجعل من كل شئ فيه مصححاً لوضع الشئ الآخر ، اللهم الآ في حالة ما اذا كان التضاد (أو التعارض) متبايعاً فيه^(٤٧) . ففى هذه الحالة الأخيرة يصبح هدف السياسة المالية التخفيف من هذا التعارض وذلك عن طريق تثبيت الانفاق العام عند مستوى معين وبالتالى تثبيت الحصيلة الضريبية عند هذا المستوى . وبصفة عامة فإنه في كل هذه الحالات وغيرها منى هي على شاكلتها تعتبر الأسلحة المالية من الوسائل الفعالة التى يمكن استخدامها لاعادة التوازن ، سواء للميزانية في حد ذاتها ، أو المالية العامة ، ومحولة إعادة التوازن الاقتصادى العام ، وذلك في حدود السياسة الاقتصادية والمالية للدولة التى تمثل بغير أدنى شك جزءاً منها .

(ج) - إدماج التوازن المالى والاقتصادى في التوازن الاجتماعى العام للمجتمع (الموازنة العامة وتوزيع وإعادة توزيع الدخل القومى) :

يعنى التوازن الاجتماعى بوجه عام تحقيق العدالة في توزيع الدخول والثروات بين المواطنين بحيث تنعدم الفروق الصارخة للمستويات المعيشية فيما بينهم فلا يستأثر فريق بجميع الثروات الاقتصادية أو بأكثرها ويحرم منها أو يكاد فريق آخر^(٤٨) . كما يعنى هذا التوازن أيضاً أن تتضام على الأقل الفوارق الاجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح هذه الاخيرة متقلبة في الامكانيات والتطلعات ، لما لأهمية ذلك في الحد من مظاهر الصراع والتناحر الطبقي حيث يعد ذلك من الامور اللازمه لتهيئة الظروف المواتية للاستقرار الاجتماعى ، وهو الأمر الذى يعتبر المقدمة الأولة والضرورية لضمان استمرار عملية

التنمية والتقدم الاقتصادى فى كافة المجتمعات الانسانية . والواقع أن هذه المجتمعات بصفة عامة لا تزال بعيدة الى حد كبير - فى عالمنا المعاصر عن تحقيق هذا التوازن فى كل من المعيين المتقدمين ، بل ان التعاون الاجتماعى والكثير من المظاهر المناهضة للعدالة الاجتماعية لا يزال معتبرا من أبرز الظواهر الاجتماعية ، ولا سيما الاقتصاديات الرأسمالية والمنحللة ، حيث يتجمع الجانب الاكبر من الثروة القومية (وبالتالي الدخل القومى) بين أيدي القلة فى حين تنقسم الاكثوية الباقية من الشعب جزءاً ضئيلاً من هذه الثروة^(٤٩) . ومن البديهي أن يسفر قيام هذا الوضع واستمراره عن العديد من النتائج الشاذة والضارة على المستويين الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة والتي تختلف فى نوعيتها وفى حدتها من مجتمع الى آخر بحسب المشكلات القائمة .

(١) - دواعى العدالة التوزيعية ومفهومها ودور الموازنة العامة فى تحقيق مقتضاياتها من خلال السياسة المالية للدولة المتعلقة بتوزيع الدخل القومى وإعادة توزيعه :

أما عن الاسباب المفسرة للمغايرة فى توزيع الثروات والدخول والتي تقود الى انعدام العدالة فى هذا النطاق فانها تتمثل فى عدد من العوامل نذكر منها : الاختلاف فى حجم ما ينقل من ملكية وسائل الانتاج من شخص الى آخر عن طريق الارث او التصرفات غير العوضية كالهبات ، واختلاف انتاجية العمل من فرد الى آخر وبصفة عامة نمط توزيع المواهب الفردية ، ودرجة التكافؤ فى الفرص وخصوصا من النواحي العلمية ، ومدى توافر الظروف المواتية للسيولة الاجتماعية^(٥٠) ، وطبيعة أسواق مختلف السلع والخدمات ، ومن بينها أسواق خدمات عناصر الانتاج ومدى ما يسود فيها من عناصر المنافسة أو الاحتكار . وبالإضافة الى ما سبق فان الدخل القومى يتوقف على توزيع السلطة الاقتصادية وعلى القوى الضاغطة لمختلف الطبقات والفئات فى المجتمع . والتي تعرف بمجماعات الضغوط الاجتماعية « Groups de pression Sociale » فعلى سبيل المثال ، قد تساعد القوانين الوضعية على تركيز الثروة فى فئة معينة من المواطنين وإنتقالها من جيل الى آخر ، كما تؤدي نظم الملكية الفردية والميراث الى عدم التناسق فى تركيب الدخل . ويساهم توفير الفرص التعليمية والصحية وفرص العمل المتكافئة من ناحية أخرى فى الحد من الضلوت فى توزيع الدخل والثروات . وعندما تتغلغل مظاهر الاحتكارات ترتفع الأرباح الاحتكارية والدخول غير المكتسبة وبالتالي تزداد الفوارق بين الطبقات . وتشارك العوامل المتقدمة (وغيرها) فى تعهد شكل توزيع الثروة والدخل حيث ينتج عنها درجة معينة من الضلوت فى مراكز الأفراد من هاتين الناحيتين وبالتالي فإن النتيجة النهائية لذلك

قد تتفق مع المفهوم السائد في المجتمع عن العدالة التوزيعية كما قد تختلف عنه ، وهنا يثور التساؤل عن المقصود بفكرة العدالة في هذا الشأن .

والواقع أن فكره "العدالة تقوى" في أسط معانيها عن مفهوم فلسفي وأخلاق جلتف مصمونه ومحتواه باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية بل والمحاصرية ، و المجتمعات الحديثة يرتبط هذا المفهوم بطواهر محددة ومن بينها الظواهر الخاصة بتوزيع الدخول والثروات وظاهرة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁵¹⁾ : وبناء عليه فان بوافر العدالة التوزيعية (أو عدم نوافرها) يرتبط بوجود (أو عدم وجود) العدالة في توزيع الدخول ، أو الثروات ، أو الرفاهية .

ولقد شغلت مشكلة التوزيع وإعادة التوزيع بما يحقق العدالة في هذا المجال بال المفكرين الاقتصاديين والماليين بل وغيرهم من الفلاسفة ورجال الدين . ونتيجة لمجهودات هؤلاء المفكرين فقد ظهرت عدة نظريات في معالجة هذه المشكلة من أهمها نظريات التضحية ، أو القدرة على الدفع « *Sacrifice ability to pay theories* » ، ونظريات المنفعة « *Benefit theories* » المتعددة . ولنا هنا بصدد تفصيل هذه النظريات المختلفة فذلك مجال يسهل الاحاطة به في كثير من المراجع المتخصصة⁽⁵²⁾ . ولكننا نود أن نشير الى انه بالرغم من كثرة ما كتب في شأن عدالة التوزيع ، فان مشكلة التعريف بها لا تزال تمثل موضوعا ذا طبيعة جدلية اذ تختلف مواقف الأفراد والجماعات إختلافاً بينا . فما يكون عادلا في نظر البعض ، قد لا يكون بالضرورة كذلك في رأى غيرهم ، وما قد يكون عادلاً في وقت معين أو في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في فترة أخرى أو في ظل ظروف مختلفة ، ومن ثم فان مفهوم العدالة يعتبر من المفاهيم النسبية التي تختلف وتتغير وفقا للزمان والمكان .

فهو في المجتمعات الرأسمالية في القرن الماضي يختلف عنه في الوقت الحاضر . ففي القرن التاسع عشر كانت الفلسفة السائدة تيرر التفلوت الكبير في توزيع الدخول والثروات وترى فيه أمراً يتفق مع طبيعة الاشياء ، وذلك بحجة التشجيع على الادخار والتراكم الرأسمالي . وفي الوقت الحالى يتطلب العدالة الحد من التفلوت في التوزيع والاقلال منه ومن ثم تزداد أهمية الضرائب التصاعدية على الدخل ، بينما كانت الضرائب غير المباشرة على سلع الاستهلاك هي الغالبة فيما قبل القرن العشرين⁽⁵³⁾ . كما قد يختلف مفهوم العدالة وفقا للنظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة . ففي ظل النظم الرأسمالي « *Système Capitaliste* » ، تعتبر الدخول الغير المكتسبة كنتيجة للملكية الفردية والاحتكار احدى النتائج المنطقية للمبادئ التي يقوم عليها هذا النظم واليهما يرد السبب الرئيسى للتفلوت في

التوزيع في الاقتصاديات الرأسمالية . ومن ناحية اخرى فان الدخول المشار اليها تعتبر ظاهرة تتناق مع طبيعة النظام الاشتراكي *Système Socialiste* القائم على الملكية العامة (أو الجماعية) لوسائل النتائج الاساسية ، ومن ثم فان توفير العدالة بمعناها الاقتصادي والاجتماعي يقضى القضاء على هذا المصدر من مصادر الدخل ، أو التضييق في نطاقه الى أقصى الحدود الممكنة .

كما أن إعادة التوزيع وأنسب الطرق الملائمة لإحداثه ، تمثل هي الاخرى مجالاً لم تتوحد فيه الآراء بعد ، وان كان يمكن القول انه يقصد بهذه العملية بالمعنى الواسع الاشارة الى وضع معين تقوم فيه الدولة بتغيير الأوضاع الاقتصادية لمختلف أفراد المجتمع وذلك عن طريق التدخل باستخدام لوسائل المالية وغير المالية على السواء . ويتضمن هذا التعريف بالضرورة مقارنة هنا الوضع بوضع آخر لا تتدخل فيه الدولة . أى أن اعادة التوزيع تتضمن المقارنة بين وضعين ، الوضع الاول تقوم فيه الدولة بالتدخل لتغيير التوزيع ، والثاني لا تقوم فيه الدولة باجراء أى تغيير في التوزيع حيث يمكن أن تعرف الاعادة بمقارنة هذين الوضعين^(٥٢) . وبناء على ما تقدم فان تعريف اعادة التوزيع يتطلب اذن تحدي المقصود بالأوضاع الاقتصادية التي تخضع للتغيير بواسطة الدولة وهو الأمر الذى يلزم لانجازه تحديد المعيار الذى يمكن استخدامه لقياس هذه الأوضاع . وفي هذا الصدد فانه يوجد اكثر من معيار . ومن بين المعايير المعطاة في هذا الشأن وأكثرها أهمية ، يمكن ان نذكر ثلاثة معايير ، هي الدخل ، والاستهلاك ، والثروة ، وان كان يلاحظ ان معيار الدخل يلقى قبولا واسعا كأساس للدراسة الآثار التوزيعية لمالية الدولة بالمقارنة مع المعيارين الآخرين^(٥٣) . وبصفة عامة فان من الملاحظ في معظم الدول المعاصرة - ان لم يكن جميعها - وجود ظاهرة عامة مؤداها التسليم بضرورة تدخل الدولة في توزيع الدخل ، وهو امر يعتبر ناتجا في المقام الاول مما أظهره الواقع من عدم جدوى ترك الأوضاع الاقتصادية تتفاعل تفاعلا مرسلا من خلال قوى السوق (المبنية اساسا على التفاعلات التي تحدث بين الطلب والعرض) لتحقيق العدالة في هذا الخصوص . ولقد ترتب على التسليم بدور الدولة في تغيير توزيع الدخول (واعادة هذا التوزيع) أن نشط المفكرون في البحث عن الطرق الموصلة الى تحقيق هذا التغيير . وفي الواقع تستطيع الدولة تغيير توزيع الدخول بعدد من الطرق ومن بين هذه الطرق الاستعانة بميزانية الدولة والكميات المالية الواردة بها (النفقات والارادات العامة) في اطار ما تهدف اليه السياسة المالية من حسن توزيع للدخول واعادة هذا التوزيع بما يكفل تحقيق اعتبارات العدالة الاقتصادية والاجتماعية^(٥٤) .

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

فمن ناحية أولى ، فان الانفاق العام في اطار سياسة مالية معينة ، يؤدي الى احداث تغييرات في توزيع الدخل الحقيقي الخاص من راويتين :

الاولى - أنه بزيادة الدولة لنفقاتها على السلع والخدمات وبوجهها لأكبر قدر من الموارد المدة لاشباع الحاجات العامة ، تنخفض كمية الموارد المتاحة لاشباع الحاجات الخاصة ، وبعبارة أخرى ينخفض مستوى الدخل الحقيقي الخاص وقد يؤدي هذا في نفس الوقت الى تغيير توزيع الدخل الحقيقي في القطاع (أو الاقتصاد) الخاص حيث يتوقف هذا التغيير على كيفية تمويل النفقات العامة ، أى على التمر الذي يلحق بالإيرادات العامة ، ففي حالة تمويل الزيادة في الانفاق بواسطة زيادة كمية النقود (أى بواسطة خلق الائتمان والتضخم) فقد يؤدي هذا الى رفع مستوى الاسعار ، ولكن من الملاحظ ان الاسعار لا ترتفع كلها بنفس الدرجة وفي وقت واحد . فأسعار بعض السلع قد ترتفع بنسبة أكبر فتتخفض نسبيا ، وبالتالي لذلك الدخل الحقيقية للثبات الاجماعية المستهلكة هذه السلع . وتختلف الآثار التوزيعية في هذه الحالة عنها في حالة تمويل الزيادة في الانفاق العام بواسطة زيادة الضرائب على الدخل أو الضرائب على الاستهلاك . ومن هنا يمكن أن نخلص الى ان السياسة المالية قد تؤدي الى تغيير مستوى الدخل الحقيقي الخاص ، فترتفع في حالة نقص النفقات العامة على السلع والخدمات وينخفض في حالة زيادتها ، كما قد تنهي في نفس الوقت الى تغيير توزيع الدخل المشار اليه ، كما ان الآثار التوزيعية الخاصة بهذا الدخل يمكن ان تختلف وفقا لمصادر التمويل .

والثانية ، أن السياسات المالية قد لا تؤدي الى تغيير مستوى الدخل الحقيقي ولكنها تسبب في تغيير توزيعه . ويحدث ذلك في حالة ثبات النفقات العامة على السلع والخدمات ، والاتجاه الى استخدام القروض أو زيادة الائتمان والاصدار النقدي الجديد بدلا من الضرائب وذلك لتمويل هذه النفقات . وفي هذه الحالة يؤدي تغيير السياسة المالية (احلال الاصدار النقدي الجديد محل الضرائب لتمويل النفقات العامة) الى ارتفاع مستوى الاسعار . ونظرا لأن الاسعار لا ترفع كلها بنفس النسبة ، بل وقد يرتفع بعضها ويبقى البعض الآخر على ما هو عليه ، فان هذا يؤدي الى تغير توزيع الدخل الحقيقية ،

ونخفض دخول الأفراد المستهلكين للسلع التي ارتفع ثمنها نسبياً .

ومن ناحية ثانية ، فإن الأثر التوزيعية للمساء المالية لا تقتصر على تغيير توزيع الدخل الحقيقية المتاحة لأشباع الحاجات الخاصة فحسب ، ولكنها قد تمتد أيضاً لتشمل توزيع الدخل الحقيقي المخصصة لأشباع الحاجات العامة ، أى توزيع منافع الخدمات العامة .

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

وإذا كان ما تقدم بيانه يمكن أن نخلص منه الى أنه وإن كان من الممكن إعادة توزيع الدخل المخصص لأشباع الحاجات الفردية والعامة من خلال التغيير والتطوير و سياسة الدولة الانفاقية والايروادة كما تعبر عنها ميزانيتها على المستوى القومى ، فإنه يجب أن نفرق في هذا الشأن وبإيجاز بين الحالات التي يقوم عليها إعادة التوزيع بواسطة الميزانية و كل من اقتصاديات دول النظامين الرأسمالى والاشتراكى^(٥٦) .

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

في الحالة الأولى ، يتحدد توزيع الدخل بواسطة القوى الاقتصادية ووفقاً للاتاحية النسبية للأفراد - وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات في الواقع نتيجة لوجود مختلف عناصر الجمود واسباب عدم الحركة والاحتكار في أسواق الخدمات والمنتجات - ويعرف هنا بالتوزيع الأولي للدخول ، أو توزيع دخول المنتجين .

وفي الحالة الثانية وفيها يفترض ان التوزيع الأولي للدخول لا يتماشى مع الافكار السائدة في المجتمع ، ولهذا السبب تتجه الدولة بما لديها من أدوات مالية (وغير مالية) للتأثير في توزيع الدخل وفقاً لسياستها الاجتماعية تأثيراً يقترب به من الوضع الأمثل في ضوء هذه الافكار ، ويعرف هذا بالتوزيع النهائي للدخول أو توزيع المستهلكين .

وفي واقع اقتصاديات النظم الرأسمالى فإن تحديد التوزيع الأولي للدخول يتم وفقاً للاعتبارات والقوى الانتاجية التي تسود الاسواق الخاصة بالمنتجات وخدمات عناصر الانتاج ، وذلك باستثناء ما قد يحدث من انحرافات نتيجة لوجود مختلف عناصر (وأسباب) الجمود وعدم الحركة والاحتكار في أسواق هذه الخدمات والمنتجات^(٥٧) .

ويتحدد هذا التوزيع بصفة خاصة نتيجة لتحديد أثمان خدمات عناصر الانتاج من ناحية ونتيجة لتوزيع ملكية وسائل الانتاج وادواته بين كافة افراد المجتمع من ناحية أخرى . ويتم هذا التوزيع بصفة أساسية ، بعيدا عن تدخل الدولة . و عمارة التوزيع النهائي للدخول ، تتدخل الدولة ، وبواسطة كمياتها المالية الموصحة بالميزانية (الإيرادات والنفقات العامة) ، لتعديل التوزيع الاولي للدخول في الاتجاه الذي يتفق مع مبادئ العدالة التوزيعية التي تعتمدها . وفي ضوء هذه الظروف يمكن نعيم السياسة الاجتماعية للدولة الرأسمالية من خلال دراسة الآثار التوزيعية الكلية أو الحدية « Globale ou Marginale » للإيرادات والنفقات والكشف عن مدى اقتراب او ابتعاد « Ecart » التوزيع النهائي للدخول عن التوزيع الأمثل كما يتحدد في ضوء المفهوم السائد عن عدالة توزيع الدخل . (أى بعد اعتبار الآثار التوزيعية للإيرادات والنفقات العامة الواردة في ميزانية الدولة) .

أما في اقتصاديات دول النظام الاشتراكي ، حيث يسود الأخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل للانتاج والأسعار والدخول (التخطيط الاشتراكي) « Planification Socialiste » ، فان الدولة تتولى بنفسها تحديد كل ما يتعلق بالأثمان وذلك باستثناء ما قد يترك حرا من اسواق وفي نطاق ضيق . (وإن كان حجم المعاملات التي تقوم في هذه الاسواق بالتطبيق لقوانين العرض والطلب يتحدد بطبيعة الحال في هدى المبادئ الأساسية لهذا النوع من التخطيط) . فدور الدولة لا يقتصر على تحديد معدلات الضرائب المختلفة كما يحدث في الاقتصاديات الرأسمالية اساسا ، بل تتولى تحديد اثمان الجملة « Prix Total » وأثمان التجزئة « Prix de détail » كما تتولى تحديد معدلات الاجور والمرتبات في مختلف قطاعات الاقتصاد القومى وفروعه .

وبناء على ماتقدم فانه لا ينبغي في دراسة دور الدولة الاشتراكية في توزيع الدخل الاقتصار على البحث في الآثار التوزيعية للموارد والإيرادات الواردة بميزانية الدولة وفقا للسياسة المالية فحسب ، بل يجب ايضا اجراء هذه الدراسة من خلال سياسات الأثمان والاجور والإيرادات والنفقات العامة في مجموعها^(٥٨) . وفي هذه الحالة ، فانه يجب ان يكون الحكم على مدى تحقق العدالة التوزيعية لهذه الدولة بالاستناد الى درجة عدالة التوزيع النهائي للدخول الحقيقية الموزعة في المجتمع .

وهكذا فإنه يتضح لنا من استعراض الأخذ والعتناء (الإيرادات والنفقات العامة) اللذين يمتان بواسطة ميزانية الدولة ، فيما اذا أحكم أمرهما ، أنه من الممكن استخدام الموازنة العامة بجانبها « الانفاق » و « الإيرادى » في تحقيق التوازن الاجتماعى من خلال توزيع الدخل القومى واعادة توزيعه فيما بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية في النظم

الاقتصادية المعاصرة . ويقتضى أماننا حتى تزداد معرفتنا بدور الموازنة العامة وضوحا في هذا المجال ، أن ننسى حديثنا ببيان أفضل الطرق التي يمكن أن يلبجأ إليها واضعو الميزانية لتحقيق التوازن المشار إليه ، والمعيار الذي يمكن بالأحكام إليه ان نقرر في نهاية تحليلنا للعمليات الخاصة بالتوازن الاجتماعي - والتي تمثل كما أوضحنا في مختلف التدابير المتعلقة بالتوزيع وإعادة توزيع الدخول والغروات - أن نتيجة هذه العمليات قد تم ادماجها (بما تتضمنه من ميزانية متوازنة مدمجة في التوازن المالي) في التوازن الاقتصادي العام للاقتصاد القومي .

(٢) - طرق الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي (نظريتنا تعادل الدخول وتكافؤ الفرص أو المحفوظ) :

ولهما يتعلق بالطرق التي يمكن أن تتيح عليها الميزانية في تحقيق التوازن الاجتماعي ، فقد أسفرت الكتابات المالية عن قسط الموازنة في هذا الصدد عن عدد من النظريات ، لعل أكثرها شهرة في هذه الكتابات ، نظرية تعادل الدخول ، ونظرية تكافؤ الفرص (أو المحفوظ)^(٥٩) .

أولاً - فهائسة لنظرية تعادل الدخول :

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

غير أن فكرة تعادل الدخول بالصورة المتوّه بها في هذه النظرية لا تحظى بقبول العديد من المفكرين وعلى الأخص الماركسيون إذ يعتقد رائدهم كارل ماركس « Karl Marx »

ان اعادة توزيع الدخول بهذه الصورة ضئيل المعالية ، ولا يمكن ان يؤدي الى احداث المساواة الاجتماعية المنشودة على الرغم من ان الضرائب التصاعدية الشديدة قد تعصى في بعض الاحيان الى بعض النتائج الحسنة . ولهذا فإن ماركس رأى في النظم التي تعصى بالاستيلاء على مجموع الدخل القومي (أو نسبة كبيرة منه) لاعادة توزيعه بواسطة موازنة الدولة العامة (الميرانية) انها لا تمثل الطريقة المثلى لتحقيق التوازن الاجتماعي . الضمانة الوحيدة لبلوغ هذا الهدف ، فهي في رأى ماركس ومن تمشى معه في فكرة من الماركسيين ، تكمن أولاً واخيراً في تملك الجماعة لوسائل الانتاج وادواته الاساسية وتوظيفها اجتماعياً بمعرفة العمال ، خدمة للمجتمع في مجموعه . ويفسر النظرة الماركسية في الغاء الملكية الفردية لهذه الوسائل موقفهم من السياسة التي ينبغي الاخذ بها بالنسبة للاوضاع الطبقة في الدول الاشتراكية . فهذه السياسة تصدر أساساً بناء على اتخاذ موقف موحد من تعدد الطبقات يتمثل في فكرة التوحيد الطبقي . وتتمثل هذه الفكرة في الغاء جميع الطبقات الاجتماعية « Classes Sociales » وتحويلها الى طبقة واحدة من خلال توحيد الدور الذي يقوم به جميع الافراد في عملية الانتاج ، اذ الطبقة في الفكر الماركسي ، وبصفة خاصة عند لينين « Lenine » هي مجموع الاشخاص الذين يؤديون دوراً واحداً في الانتاج والذين يدخلون مع الآخرين في علاقات متماثلة . وواضح اذن ان الدور الذي تؤديه كل طبقة في الانتاج يتوقف على موقفها من الادوات المستخدمة فيه . ومؤدى ذلك ، ان توحيد الدور الذي يقوم به جميع الافراد في عملية الانتاج يستلزم بالتالى العمل على ازالة الاوضاع غير المتكافئة في اوضاعهم بالنسبة لوسائله وادواته ، ولا يتأتى ذلك الا بالغاء ملكية هذه الوسائل والادوات ، وتحويل الملاك الى عمال (أو اجراء) .

والواقع ان نظرية تعادل الدخول باعادة التوزيع عن طريق الموازنة العامة للدولة بالمفهوم المتقدم ، تصطدم بحدّة عتبت ، أهمها :

أولاً ، أن استيلاء الدولة على ما تبقى من الدخول بعد استئزال الجزء الموازى لمتوسط معدل الدخل الفردي بنية اعادة توزيعها ، من شأنه تسيط هم الافراد واقعادهم عن القيام بكثير من أوجه النشاط الاقتصادي (وعلى الاخص في الاقتصاديات التي يلعب فيها القطاع الخاص دوراً بارزاً في الاقتصاد القومي) . فالانتاج لا يمكن ان يستمر في الاحوال العادية الا اذا رافقه بعض الربح (أو الفائض أو العائد الى غير ذلك من المسميات مما يدخل في مجال الحوافز الاقتصادية أو المادية) وكذلك ، فانه يمكن التصريح بنفس الشيء ايضاً بالنسبة لرؤس الاموال اللازمة للتراكم الرأسمالي الواجب تهيئته لضمان استمرار الانتاج في المجمع وتجدد دورته واستبدال وسائله ومعادته وزيادة فيها في ضوء ما يطرأ على الفنون الانتاجية من تغير نتيجة تطور المعرفة والكشوف العلمية . فهنا التراكم

« Accumulation » لا يمكن أن يتم في الاقتصاد الخاص والاقتصاد العلم أيضا - حتى لو كانت دائرة هذا الاقتصاد تتسع لتشمل معظم جوانب النشاط الاقتصادي في المجتمع ، كما هو الوضع في اغلب الاقتصادات الاشتراكية ، وعلى الاخص في قطاع الصناعة ، حيث ان اتعاء الربح بالمفهوم الرأسمالي نتيجة تحول ملكية وسائل الانتاج من نطاق الملكية الفردية الى نطاق الملكية الجماعية لا يعنى عدم الحاجة الى وجود الربح اذ يظل الربح موجودا ولكن كمقياس محاسبي لقياس مدى كفاءة الوحدة الانتاجية^(٦٠) ، وبالتالي تطبيق نظام الحوافز عليها « Incentive System » في قيامها بالمهام التي تحقق الغاية الاجتماعية كما عبرت الخطة القومية - الآ اذا خصص جانب من هذا الربح على أمل استخدامه في النهوض بالاستثمارات القائمة ، وتطويرها والتوسع من نطاقها في كافة المشروعات الانتاجية المفيدة .

وثانيا : فقد دلت التجارب والتطبيقات في المجال المال على ان النظم الضريبي مهما بلغ من الدقة ، لا يقوى في كل الظروف على تحقيق التعادل المنشود . فكثيرا ما يلجأ المكلفون تحت وطأة الضرائب التصاعدية المرتفعة ، (وخاصة في الحالات التي يتعلم أو يقل فيها الوعي الضريبي) ، الى التضن في مختلف الطرق والوسائل التي يتهبون بها من الضرائب أو يتأون بما يمارسون من نشاط من الخضوع لها - على نحو ما أشرنا الى ذلك من قبل بمناسبة دراسة التهرب والتجنب الضريبيين - حيث يتمكنون بذلك من الاحتفاظ بدخول تفوق متوسط الدخل .

لهذا فانه يمكن القول إجمالاً ، ان تحقيق المساواة المطلقة بواسطة الموازنة العامة على أساس تعادل الدخول يبدو والحال على ما سبق ، أمراً متعذرا ، ان لم يكن في بعض الاحيان مستحيلا . ولذلك فقد اكتفى بعض العلماء بالحديث عن العمل على تكافؤ الفرص (او المحظوظ) بدلا من السعي وراء التعادل السابق الاشارة اليه .

ثانيا - وفيما يخص نظرية تكافؤ الفرص (أو المحظوظ) :

فان اصحاب هذه النظرية لا يقصدون من وراء المناداة بها تأمين دخول متساوية لجميع المواطنين ، بل يسلّمون مبدأ الضلوات الاجتماعي ، بشرط ان يكون هذا الضلوات مبررا بمبررات معقولة ومقبولة . وفي هذا الصدد فان من أهم هذه المبررات التي تذكر في هذا الصدد ، اختلاف انتاجية العمل الانساني (بكافة انواعه النافعة) بين فرد وآخر . فمن المعلوم ان انتاجية العمل هذه تختلف باختلاف الملكات والقدرات الطبيعية الخاصة بكل فرد (العناصر الذاتية) ، والتي لا حيلة له في السيطرة عليها ولا يد له في وجودها ،

كما تختلف أيضا باختلاف بعض العناصر الخارجية (المكتسبة) التي قد يمكن التأثير بها كالمحيط الاجتماعي « Milieu Sociale » الذي يعيش فيه ، ومدى ما يتوافر به من ثروات . ولما كانت روح العصر أصبحت تتطلب - ولو على الأقل في الدول المتقدمة ذات المستوى الحضارى المتقدم^(١١) ان تكون المكانة الاجتماعية لكل مواطن مستمدة من كفاءته الذاتية ، لا من الظروف الخارجية المحيطة ، فقد شغلت ولا تزال تشغل هذه المشكلة اهتمامات العديد من المفكرين من الاقتصاديين والمصلحين الاجتماعيين ، وعلى وجه الخصوص في التكوينات الاجتماعية الرأسمالية والمتخلفة ، والتي يغلب على التدابير المتخذة فيها لاحداث عدالة توزيع الدخل طابع العدالة التوزيعية اللاحقة « Justice distributive postérieure » بالنظر لموقف الافراد من ملكية وسائل الانتاج المتاحة للمجتمع) ، وهو الامر الذي يتميز عادة بعدم التكافؤ ، وبالتالي فانه توجد في هذه التكوينات ظواهر الملكية المنفصلة عن العمل (والتي تعطى دخلا يتمثل في الربح) والملكية المندمجة في العمل (الدخل المشترك للعمل ورأس المال) ، والعمل المجرد عن الملكية (دخل الاجراء^(١٢)) .

« Les prolétaires » . ومع هذا الوضع المركب والمعقد لهيكل تركيب الدخل تصبح قضية الملك (بعوض أو غير عوض) هي السبب الرئيسي لعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين ، وبالتالي لانعدام التعادل في الدخول الموزعة وللثغرات الاجتماعية ، وذلك على اعتبار ان عنصر الملكية يضمن على صاحبه امكانيات كثيرة تؤهله ان لم تكن في صورة انتاجية أفضل من غيره (حيث يمتزج العمل برأس المال) وبالتالي لزيادة جديدة في الثروة ، فضل الاقل اعطائه فرصة أكبر في الحصول على دخل (- حيث يضاف دخل عنصر الملكية الى عنصر العمل) .

وفي حالة علاج هذا الوضع ، فقد ساهم المفكرون في إيجاد حلول كثيرة تبلورت في شكل سياسات معينة يمكن أن نسوق هنا مثالين لها ، - على اعتبار انهما يمثلان أكثر السياسات المتبعة في معالجة الوضع الحالي - بسياسة « التقريب الطبقي » المطبقة في المجتمعات الرأسمالية المتطورة ، (وخاصة الدول الصناعية المتقدمة في غرب أوروبا) ، وسياسة تلويب الفوارق بين الطبقات المأخوذ بها في عدد لا بأس به من الدول المتخلفة ومن بينها مصر ، وذلك لظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية خاصة بهذه الدول أدت الى أن يكون من المناسب بالنسبة لها - حتى ولو كان البعض منها يوجه عملية التنمية الاقتصادية في حدود ما يوصى به النظام الاشتراكي من مبادئ وموجهات - إنتاج هذه السياسة ولو لفترة زمنية معينة ريثما تتمكن الدولة من تهيئة الظروف المناسبة لتطبيق المثاليات النظرية المستحب الوصول اليها^(١٣) .

فسياسة التقريب الطبقي المتبعة في الرأسماليات المشار اليها تقتصر على مجرد الحد من

الفوارق بين الطبقات باعادة توزيع الدخل القومى « National Revenu » « National Income » و صالح بعض الطبقات العاملة الضعيفة اقتصاديا واجتماعيا - ويتجلى ذلك بصفة خاصة في قيام الدول بكثير من النفقات التحويلية أو الناقلة - دون أن تغمر من طبيعة البيان الطبقي ، أى من غير أن تصفى طبقة الرأسمالين وملاك وسائل الانتاج ، وهو الامر الذى يعنى في النهاية الحد من الصراع الطبقي مع الابقاء على الأوضاع الطبقيه في المجتمع . وبعبارة اخرى دون ان يترتب على ذلك افاء التقسيم الطبقي السائد .

أما سياسة تفويج الفوارق بين الطبقات ، فانها تختلف من سياسة التقريب السابقة وكذلك سياسة الغاء الطبقات السابق الحديث عنها ، اذ انها تتمثل في ضمان سهولة الانتقال بين كافة الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث لا تقوم عوائق من القانون او الواقع تحول دون جهود الافراد في هذا السبيل ويعنى ذلك ضمان السيولة الاجتماعية أى المعاونة على الانتقال او التحرك الاجتماعى « Mobilité Sociale » من طبق الى أخرى ، وهو الامر الذى يتطلب العمل على تصفية الطبقات التى تملك ولا تعمل والتي تمسح على دخل بلا عمل (ريع) والتي يصعب الانتقال بها . وهذه هى الطبقات المالكة لرؤس الاموال فحسب ، والتي لا تسهم بأى دور في الادارة الاقتصادية للانتاج . ويتصل بهذا الاجراء السابق ان يصبح العمل اساسا للقيمة الاجتماعية للفرد ، وان يصبح المصدر الاساسى للدخل . وكذلك العمل على ضمان التقارب بين الطبقات الاخرى وذلك بالحد من الثروات والدخول الكبيرة ، وارتفاع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة ، واطرار مبدأ تكافؤ الفرص عملاً وخاصة في مجالى العمل والخدمات الاساسية اللازمة لحياة الانسان ولتنمية قدراته ومثلها التعليم والعلاج . وتطبيق الاجراءات المتقدمة تحمل ظاهرة الفئات الاجتماعية المفتوحة محل ظاهرة الطبقات المغلقة ، والتي تعنى أمرين متكاملين اولهما : أن ينقسم المجتمع الى عدة فئات اجتماعية يكون لكل منها دورها الاجتماعى الخاص بها ، وثانيهما ، ان يتحدد انتهاء الفرد الى فئة من هذه الفئات بناء على قدراته وعلى دوره الاجتماعى⁽¹¹⁾ .

غير انه بالرغم من وجود هاتين السياستين (وغيرهما من السياسات) التى نستطيع ان نقب على مضمونها واتجاهاتها في ميزانية الدولة ، فانه من الملاحظ ان محاولة تحقيق تكافؤ الفرص عن طريق الموازنة العامة يعتبر هو الآخر أمراً صعباً ، وان كان يلاحظ أنه أيسر . نواله من تعادل الدخل ، ولهذا فان كل ما يمكن أن نقرر به هنا وباطمئنان لما يمكن أن نحققه الموازنة في المشكلات المتعلقة بتكافؤ الفرص والحظوظ بين الناس هو توفير الضمان والتأثير لجميع المواطنين وعلى وجه الخصوص في مجالات التعليم والصحة والعائلة ، .
المهالات (وعبرها) أمور لا شك في أنها تسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعى ، كما أنها تساعد على تحقيق التوازن في هذا المجال .

(٣) البحث عن المعيار المناسب للتقرير بنام اندماج التوازن الاجتماعى المتحقق عن طريق الموازنة العامة في التوازن العام للاقتصاد القومى

وبفراغنا من هذه النقطة ، فانه يسمى هو الشئ الاخير من حديثنا سابق الاشارة اليه ان نشير الآن للمعيار الذى يمكن ابتداء منه ان نقرر بنام اندماج التوازن الاجتماعى (المتحقق عن طريق الاجراءات الخاصة بتوزيع واعادة توزيع الدخول في المجتمع) في التوازن العام للاقتصاد القومى على نحو مؤثر وفعال .

والواقع ان الاهتداء لمثل هذا المعيار يعتبر من ادق الامور بالنظر الى ان معظم دول العالم لا تعرف التطابق بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية فيها لما يوجد من أوجه المغايرة والاختلاف في ظروف كل دولة واحوالها الواقعية ، وبالتالي تعدد اشكال التوازن الاقتصادى والاجتماعى المستهدفة تحت تأثير ما يتقرر فيها من سياسات اقتصادية ومالية والوسائل المتوافرة لتحقيقه . الا انه يمكن التغلب على هذه الصعوبة (والى حد كبير) اذا نحن أحلنا المشكلة الحالية و اطار المبادئ الاولى المتعارف عليها في النظرية الاقتصادية .

فمن المعروف بالتطبيق لهذه النظرية ، أن عدم المساواة في توزيع الدخول قد تدفع اصحاب الدخول المرتفعة الى اكتنازها ، الأمر الذى يقلل من فرص الاستثمار وبالتالي التقدم الاقتصادى . وبالعكس فان التقارب في توزيع الدخل (او احداث نوع من المساواة فيما بينها) يزيد من نفقات الاستهلاك^(١٥) ، وبالتالي يزداد الطلب الاستهلاكى ، الامر الذى يؤدى الى النهاية الى ريادة الانتاج . وبناء على هذا ، فانه في الاحوال التى يجرى فيها اعادة توزيع الدخول بطريقة تتفق وتحقيق أكبر قدر من العدالة ، - وهو أمر يختلف الحكم فيه كما قدمنا ولذا لعوامل الزمان والمكان - يقل الاكتناز ويزيد الطلب ، وبالتالي يزيد الناتج الاجتماعى ويقلو بذلك تطور التقدم الاقتصادى ، وان كان هذا يتوقف في كل الاحوال على مدى مرونة الجهاز الانتاجى نفسه ، أى درجة قابلية القوى الانتاجية المتوافرة للمجتمع لمواجهة الزيادة في الطلب . وبمعنى آخر ، فانه يجب أن يراعى في اعادة التوزيع هذه ان يكون ما تمخض عنه من أثر في زيادة الطلب الكلى (الخاص والعام) مسلوبا مرونة الجهاز الانتاجى . فلذا لم يتحقق الاشرط المتقدم بأن نتج عن اعادة التوازن زيادة كبيرة في الطلب يهجز الجهاز الانتاجى القائم عن مواجهتها ، انقلب الوضع السابق ، وهو الأمر الذى ينجم عنه حدوث اختناق في الانتاج ، مع ما يترتب على ذلك من ارتفاع في مستوى الاسطر ، وبالتالي اختلال في مستوى التوازن الاقتصادى . (وان كان هذا لا ينفى أنه في بعض الدول الرأسمالية المتقدمة نجد أن وجود الفوارق بين الدخول

يريد في حرسه الادخار اكبر مما لو كانت الدخول متلوية أو شبه متلوية).

وعلى هذا من الحالة التي يحدث فيها توازن اجتماعي محظوظ معص النظر عن نوعية التخطيط السابق، يستغرق تحقيقه سنوات محددة، فإنه يجب ان يحدد خلال الفترة موضوع الميزانية الجزء الواجب تحقيقه من هذا التوازن في الحدود الاقتصادية السابقة. ويتم التوازن الاجتماعي اذا ما ترتب على تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة عن فترة الموازنة تحقيق الجزء المحدد منه، بمعناه سابق الاشارة اليه.

المواضع (مراجع وتعليقات)

(١) - وهو الامر الذي نشأ نتيجة التفاعل بين المالية والاقتصاد في الاطار المشار اليه فرع حديث من فروع المعرفة العلمية في مجال العلوم الاقتصادية، يطلق عليه الاقتصاد المال.

(٢) - راجع في ذلك الاستاذ الدكتور بركات والدكتور درار: مبادئ الاقتصاد العام، ص ٣٩٣ - ٤٢٠، والدكتور رياض الشيخ: المالية العامة، المرجع السابق، ص ٢٣٥ - ٢٣٨ و ص ٢٥١ - ٢٧٥، استاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: الميزانية العامة، ص ٤١ - ٤٨، طريقة تنظيم ميزانية الدولة: ترجمها عن الألمانية محمد عدل عبد المعص، مذكرة رقم ٧٦٢، القاهرة، مارس ١٩٦٧، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أظن بصفة خاصة:

H. Brochier et P. Tabatoni: « Economie Financière » op. cit. (pp. 499-514); M. Duverger: Institutions Financières: op. cit. (pp. 330 et suiv.), O.N.U.: Structures des Budgets et classification des Comptes Publics » New York, 1953. F. S. Bray et R. Stone: « Presentation of Central Governments Accounts, Cambridge 1948. Julius Margolis: National Economic accounting - Reorientation needed » in: Review of Economics and Statistics, 1952.

(٣) - ويلاحظ في جميع الاحوال ان أي تقسيم من التقسيمات المتولدة لا بد وان يستند الى عدد من المعايير او الاسس التي يمكن بواسطتها ضم جميع العمليات المشابهة في مجموعة واحدة بحيث يتحقق التجانس داخل هذه المجموعات، كما يمكن تمييز هذه المجموعات عن بعضها البعض بمعنى أو آخر. وبطبيعة الحال يتوقف اختيار هذه المعايير على الهدف المراد الوصول اليه.

(٤) - راجع في ذلك بصفة خاصة مؤلف الاستاذ الدكتور رياض الشيخ، سابق الاشارة اليه، (ص ٢٣٦ - ٢٣٨).

(٥) - ومن الملاحظ في هذا الشأن، ان الكفاية المشار اليها في المتن لا تتوقف على نظم التقييم فحسب، بل هناك عوامل أخرى من بينها حسابات التكلفة للوحدة ونظم المتابعة وكفاية الموظفين والمتخصصين المتولين لهذا الامر، ومدى توافر التدريب أو الخبرة المناسبة.

(٦) - وإن كان نهدر الإشارة هنا ، الى ان من علماء المالية العامة من يرى عدم وجود تقسيم ادارى للايرادات العامة ، بل وينهب ايضا الى انه بافتراض وجود مثل هذا التقسيم ، فقه لا يخدم مراضا من امراض الميزانية العامة . ومن هذا الرأى فى مصر ، أنظر مؤلف الدكتور احمد حافظ الجسوسى اقتصاديات المالية العامة ، (ص ٣٦٨) سابق الإشارة اليه . وهو رأى يخالف به الرأى السائد ومع أننا نفر هنا الرأى بوجاهة بعض ما يصدر عنه فى وجهة نظره من أفكار نظرية ، فإن التقسيم موضع المناقشة موجود بالفعل فى الكثير من الموازنات العامة ، ومن بينها الموازنة العامة لميزانية مصر فى أوضاعها الراهنة . فضلا عن انه يوجد تقسيم الإيرادات العامة على هذا النحو من لزامها الكافية فى حد ذاتها لتبرير الأبناء عليه ، وإن كان هذا بطبيعة الحال يبنى أن يتم فى حدود وبضوابط معينة بحسب الحالة المالية الخاصة بكل دولة على حدة .

(٧) - هنا وإن كان بعض علماء المالية العامة يرون أن هناك من النفقات العامة ما يستحسن بقائه و بند مستقل بالرغم من أنها فى حد ذاتها لا تجزى وظيفة معينة مثل خدمة الدس العام . ووجهة نظرهم فى ذلك معقولة وصيرة تدعونا الى تأييدها . فبالإضافة الى صعوبة توريح نفقات خدمة الدس العام على الوظائف المختلفة ، فإن لها من الأهمية الخاصة ما يبرر قيامها فى بند واضح ومستجز . أنظر فى ذلك ، مؤلف الاستاذين الدكتور بركات والدكتور دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، ص ٣٩٧ ، سابق الإشارة اليه

(٨) - ونود ان نستعرض الانتباه هنا الى ملاحظة غريبة و الأهمية يبنى علينا مراعاتها حتى لا تقع فى بعض الأخطاء حالة المثلما . هذه الملاحظة تلتخص فى أنه لما كان من الطبيعى أن يشترك عدد من الوزارات والوحدات الحكومية فى القيام بوظيفة معينة ، فإنه يصبح من الصعوبة بمكان اجراء مطابقة او مقارنة مباشرة بين التقسيمين الوطنى والادارى . فمن الخطأ مثلا مقارنة المبالغ المدرجة تحت بند « الصحة » أو « التعليم » فى التقسيم الوطنى ، مع النفقات الواردة تحت بند « وزارة الصحة » ، أو « وزارة التعليم » فى التقسيم الادارى . (وإن كان من الممكن فى بعض الاحوال اظهار مدى مساهمة كل وزارة أو وحدة فى المجال ووظيفة ما باستخدام التوبيكات الفرعية) .

(٩) - الدكتور بركات ، والدكتور دراز ، المرجع السابق ، ص ٤٠٨ ، والمراجع المشار اليها فيه

(١٠) - Jeze Burkhead : « Government Budgeting » op. cit. page 128 .

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

(١٢) - ويمكن التذليل على هذا التقسيم من واقع بيانات الموازنات المصرية العامة ، وعلى الأخص فى فترة ما بعد السبعينات .

(١٣) - راجع فى تفاصيل هذه التضمينات ، الدكتور . رياض الشيخ ، ارجع السابق ، (ص ٢٥١ - ٢٧١) .

(١٤) - ومن المعلوم ان لهذه الدراسات المقارنة - في الازمة والامكنة المختلفة - دلالتها وأهميتها الكبيرة لدراسة تطور الهيكل الاقتصادي والاجتماعي بين فترة واخرى وكذلك لمقارنة هذا الهيكل بين بلد وآخر .

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

(١٦) - وينطبق ذلك بصفة عامة على الأوضاع السائدة في الدول الاشتراكية ولى كثير من الدول المتخلفة الساعمة الى التنمية الاقتصادية .

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

(١٨) - أنظر الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٢٦٢ - ٢٦٣) .

(١٩) - وهي ظاهرة ضارة كثيرا ما تنف على أمثلة صارخة لها في العديد من الدول المتخلفة التي لا تخصص مجهودات وموارد كافية للنهوض بكافة جوانب الاستثمار الانساني *Investissement humain* فيها حتى يعرف المجتمع سبيلها الى الاستقامة من « كم » ينحصر للاستثمارات المادية عن طريق ما يحده « كيف » أو نوعية القوى البشرية فيه من آثار في مختلف مجالات هذا الاستثمار .

(٢٠) - للمزيد من التفاصيل ، راجع في ذلك مؤلف الاستاذ الدكتور رياض الشيخ ، سابق الاشارة اليه ، (ص ٢٧٢ - ٢٧٥) .

(٢١) - بالنظر الى انه يؤدي الى زيادة الطلب على الررض الكلي ، وبالعكس .

(٢٢) - راجع في ذلك ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ، (ص ٢٤٤ - ٢٥١) ، الدكتور بركات والدكتور دراز : سابق الاشارة الى مؤلفهما ، (ص ٤١١ - ٤١٩) ، الاستاذ قواد يونس : ميزانية الرواج والأداء ، المنظمة العربية للعلوم الادلرية (مركز البحوث الادلرية) ، القاهرة - يوليو (تموز) ١٩٧٠ ، الدكتور احمد الجعوني المرجع السابق ، (ص ٣٧٨ - ٣٨٠) الدكتور محمد عادل الهامى : أسلوب استخدام ميزانية الرواج والأداء في ظل الإصلاح الاقتصادي والملل - القاهرة ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٨ ، وباللغة الفرنسية أنظر بصفة خاصة :

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

ومزيد من التفاصيل أنظر باللغة الانجليزية مجموعة الدراسات المنشورة تحت عنوان :

(٢٣) - وفي هذا الصدد يسه الزميل الاستاذ الدكتور درار في مؤلعه المشترك مع الاستاذ الدكتور بركات ، ص ٤١١ ، ساين الاشارة اليه ، الى انه قد يبدو لأول وهلة أن السؤالين متداخلين للدرجة أن أحدهما يُنتج عن الآخر . ولكن لو افترضنا أن مبررات التوزيع الاتفاقي مبررات سياسية - وقد رأينا أن العوامل السياسية تلعب دورا كبيرا في هذا المجال - لظل التساؤل قائما

(٢٤) - يجدر بنا أن نشير هنا الى أن تسمير ميزانية الاداء « Performance Budgeting » قد استخدم في مبدأ الامر للاشارة الى الاصلاحات التي أدخلت على بعض الميزانيات في الولايات المتحدة الامريكية في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية . ولم يرغب في الوقوف على التطور التفرعي لميزانية الاداء في هذه الدولة فليرجع على سبيل المثال الى مؤلف :

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

(٢٥) - من هذه الوجهة من النظر ، راجع في ذلك (Jesse Burkhead op. cit. (p. 139) وأنظر أيضا في الاشارة لهذه التفرقة ، الدكتور رباح الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ - ٢٤٦ .

(٢٦) - ويمكن أن نضرب مثلا توضيحيا لذلك بما يلزم لتحقيق أهداف السياسة التعليمية في الدولة . فتتحقق هذه الأهداف فانما يمكن أن نجد في الميزانية العامة تحت بند الخدمات التعليمية برامج التعليم بمختلف مراحله ، ومن بين التعليم في المرحلة الأولى مثلا برنامجا لبناء وتجهيز عدد من المدارس الابتدائية . ومن الطبيعي أن يتولى تنفيذ هذا البرنامج عدد من وحدات الاقتصاد العام (الادارية أو الانشائية) . ولكل من هذه الوحدات المخططة وحدات الاداء الخاصة بها . فنجد منها مجموعة مخصصة لأعمال البناء وثانية لعمليات التجهيز وثالثة لأعداد تقريب العنصر البشري اللازم أو الادارة .

(٢٧) - وبعبارة أخرى فان تكاليف البرنامج والحال على ما تقدم ، ما هي الا المجموع الحساني لتكاليف العديد من وحدات الاداء التي يتكون منها البرنامج .

(٢٨) - وبالاضافة الى ذلك ، فانه يمكن استخدام هذه الميزانية الاخيرة في أغراض الدراسة والتخطيط التي تقوم بها السلطات التنفيذية الاعلى درجة .

(٢٩) - ومن أمثلة ذلك استصلاح مساحة معينة من الأراضي لأغراض الزراعة ، أو تجهيد مساحة ألف كيلو متر من الطرق لاستخدامها في نقل الأشخاص والبضائع أو زيادة عدد الأسرة في المستشفيات العامة بسعة معينة من الأعداد المتوفرة وهكذا .

(٣٠) - أنظر في تفصيل ذلك الاستاذ الدكتور حراز ، ص ٤١٦ ، وما بعدها ، المرجع سابق الاشارة

(٣١) - سسند العزء الاساسية لهذا التصحيح المركب من الرصيل الاساذ الدكتور دراز في مؤلءه بالاشراك مع الاساذ الدكتور بركات ، (ص ٤١٩ - ٤٢٠) ، سابق الاشارة اليه .

(٣٢) راجع في ذلك الاساذ الدكتور عاطف السيد : محاضرات في التخطيط المال ، سابق الاشارة اليه ، وعل الاخص (من ٣٠٩ - ٣٢٠) ، ومن (٣٢١ وما بعدها) ، الدكتور حسن حواضة : المالية العامة ، (ص ٢١٩ - ٢١٧) ، الدكتور عطر شلى ، المرجع السابق (ص ١٩٦ - ٢٠٢) ، الدكتور رياض الشوخ ، (ص ٣٢٧ - ٣٦٢) ، وباللغتين الفرنسية والانجليزية أنظر : H. Brochier et P. Tabatoni : op. cit. (pp. 484-495) , M. Masoin : L'équilibre Fondamental des Finances Publiques » in : Fin. Publ. No. 4, 1946, R. Stucken: « Le déficit Budgétaire et son Financement » (pp. 189-293), in: Revue de Sc. Fin. Avril-Juin 1958, Omar Makalou: op. cit. (pp. 26-38), J. Meynaud: « Politiques économiques comparées ». Cours I.E.P. Tome II, Paris 1954-55, Alain Barrère: « Politique Financière » (3ème partie, II'Intégration écon. des Finances publiques, pp. 399 et suiv.), Du même auteur: « Economie financière ». Tome 2. (pp. 194-212) et « The problem connected with Budgetary equilibrium » (La problématique de l'équilibre budgétaire) in: Public Finance. Vol. V. 5ème année, No. 2, 1950 (pp. 150-161), R. A. Musgrave: The Theory of public Finance op. cit. (pp. 205-217), Jan Tinbergen : Welfare economics and Income distribution » , (pp. 490-504), in American Economic Review papers and proceedings, 1957, J. Burkhead: The Balanced Budget (pp. 191-216), in Quart. J., Econ. U.S.A. May 1954 .

(٣٣) - وذلك بمعنى وجود حسابات متوازنة يمكن بواسطتها ممارسة رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة .

(٣٤) - وإن كان هذا بالطبع يبنى ألاسى معه ما سبق أن ذكرناه أن تمام الانفاق يفترض سبق الحصول على الإيرادات العامة حتى تستطيع الدولة القيام به

(٣٥) - وذلك بمراعاة أن مطلق هذا الفكر يرى ان الأزمة التي نحل بالشايط الاقتصادى ينتج عنها نقص في الدخل القومى وبالتالى في وعاء الصرايب ، وبالتالى أيضا تصبح الموارد العامة أقل من الانفاق العلم .

(٣٦) - ومع ذلك فقد يكون من المقبول الحد من الانفاق العلم في حالة واحدة وهي اذا ما كانت الأزمة ناتج عن زيادة الطلب الكلى زيادة احتق معها الإنتاج نظرا لعدم كفاية وسائله . وحتى في هذه الحالة فقه يسمى الاقتصاد في الحد من الانفاق العلم على الانفاق المنخصم للاستهلاك اذا أردنا أن يعطى الامر المطلوب .

(٣٧) - راجع في ذلك ما سلف ذكره خالد (ج) من المبحث الثالث (الفصل الثالث من الباب الثمانى من هذه الدراسة عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومى) . وذلك فيما يتعلق بالمقدرة التكليفية

(٣٨) - وإن كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن ، أن التغير الكلي في مقومات الائتلاف العلم يقتضئ تعدد أنواع الائتلاف حسب طبيعة الضفة وأثرها .

(٣٩) - يقصد هنا بالتحويلات ، التحويلات غير المتكافئة ، أي التحويلات التي لا يتوافر لها صفة الأكرام ، كالتحولات والاعتقات التي تعطي الدولة لدول أجنبية .

(٤٠) - وهو الأمر الذي يضي استفادة القدرة المالية القومية وعلى الأخص المقدراتين التكنولوجية والأكرامية ، على النحو الذي أشرنا إليه من قبل بمناسبة الحديث عن العوامل المالية التي تحدث من التوسع في الائتلاف العلم .

(٤١) - وإن كان من الملاحظ في المقابل لذلك أن هذا التخصيض لا يحل علاجاً لسبب الميزانية العامة على النحو المنشود .

(٤٢) - راجع في ذلك ما أوردناه بالبند (ج) عن الأثر الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادي وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، والصرى بالفراغ الضريبي ووظائفه في هذا المجال . (المبحث الثالث الفصل الأخير الولد بالباب الثالث من هذه الدراسة) .

(٤٣) - ويرجع ذلك عادة لتقلص منافع الوحدات الخدمية (أو الأخيرة) من الدخل مع تجلوزه لمحدود معينة ، وخاصة بعد اشباع الأفراد لختلف حاجاتهم القطرية والمكتسبة ومن ثم يتجه هؤلاء الأفراد للاتفاق على السلع الكمالية ، بل وربما غير المقيمة .

(٤٤) - عن طريق الزيادة في كمية النفود المتولدة ، الناتجة عن التوسع في الاصدار النقدي أي بخلاف تقود جديدة .

(٤٥) - أي بين ما يكتسب (الأكتسز) « La Tésurisation » (الادخار دون أن يقبه استئجار) وما ينفق في لوجه استئارية واستهلاكية .

(٤٦) - وذلك بالنظر لما يترتب عليه من أثر تضاريد في هذه الحالة يجعل متزايد .

(٤٧) - أي كانت هناك اتجاه لزيادة الائتلاف الكلي زيادة كهذه مع زيادة الموارء المالية زيادة بذات الوصف .

(٤٨) - وترجع أهمية ذلك لما لهذه المستويات من أهمية في الحفاظ على طاقات الأفراد الانتاجية ، إذ أن تأمين حد أدنى في هذا الخصوص يحل أمراً لازماً لقيام الانتاج وتعمده ومسارته للتطورات الاقتصادية والاحتاجية التي تطرأ على المجتمع .

(٤٩) - ويمكن أن يتضح ذلك عن طريق تطور بعض الامثلة للفرد من هذه الاقتصاديات والتأثير في نمط توزيع ملكية أدوات الانتاج ووسائله في كافة قطاعات الاقتصاد القومي الاساسية فيما بين أفراد المجتمع أو المجتمعات التي تكون محلا للدراسة .

(٥٠) - أي التظل الاجتماعي « La mobilité Sociale » فيما بين عتطف طبقات المجتمع دون وجود عوامل قهرية أو واقعية .

(٥١) - وإن كانت هذه الظاهرة (الرافعية) لا يثور البحث عنها عادة إلا بعد تخطي المجتمع مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وبعبارة أخرى في الحالات التي يبلغ فيها مجتمع من المجتمعات حدا منها من التقدم الاقتصادي .

(٥٢) - من المؤلفات المفيدة في اجلاء هذه التفاصيل ، راجع على سبيل المثال باللغة الفرنسية :
H. Brochier : *Finances publiques et redistribution des revenus*, Paris, A. Colin, 1930, Jules
Bramit : *Le Budget et la redistribution du revenu National* (pp. 1-45), Rapport général » in:
« Travaux de la XXXIII^{ème} Session de l'I.L.E.P. (1967), publié in : « Public Finance », Vol.
23, Amsterdam 1970 .

وباللغة الانجليزية :
B. de Jouvenel : « Ethics of Redistribution », Cambridge University Press, 1951,
A. T. Peacock : *Income redistribution and Social Policy* (J. Cape, London, 1934) .
وباللغة العربية أنظر مؤلف الدكتور رياض الشيخ : المرجع السابق ، الفصل الخامس عشر ، السياسة
المالية ومشكلة التوزيع ، (ص ٤٣٣ - ٤٨٠) .

(٥٣) - وهي ضرائب كما سبق أن ذكرنا يقع عبؤها على الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ، وبالتالي يزداد التطلوت فيما بين الدخل الموزعة في المجتمع .

(٥٤) - وبعبارة أخرى فإن اعادة التوزيع يقصد بها تغيير حالة التوزيع نتيجة لتدخل الدولة بواسطة وسائلها المالية وغير المالية .

(٥٥) - راجع في تفاصيل هذه المفاهيم وعلى الأخص الدخل ، الدكتور رياض الشيخ ، المرجع السابق ،
(ص ٤٥٠ - ٤٥٤) .

(٥٥) - وبلاحظ على ما تقدم ، ان السياسة المالية ليست هي السبل الوحيد أو الأفضل في كل الاحوال
لتحقيق هذا الهدف في سائر الاحوال والظروف . فشرهات الحد الأدنى للاجور والحسبة الجبركية
والتواتين المختلفة المنظمة للتجارة ، كل هذه الوسائل وغيرها قد تؤدي الى نتائج توزيعية ، وربما كان
التدخل في التوزيع بشكل أحد أهدافها .

(٥٦) - للتصرف على المدى الاساسية في توزيع الدخل القومي والاسس الموجهة لهذا التوزيع . أنظر
على سبيل المثال :

Reymund Barre: « Economie politique » Tome Second (Deuxième Partie, Le Revenu National et sa repartition, Titre I: Les aspects généraux de l'analyse de la répartition pp. 5 et \ Titre II: La Repart. en Econ. décentralisé Capitaliste, pp. 49 et s. et Titre III, La repart... en Econ... Centralisée collectiviste pp. 281-303), P.U.F. 1964; J. Marchal et J. Lecaillon : La repartition du du revenu National, Vol. III, Génie, Paris, 1958 Nicolas Kaldor: Alternative theories of distribution, Review of Economic Studies, XXIII (2), 1955-56 (pp. 83-100) .

(٥٧) - وهذه الاعتبارات وغيرها تمد من الامور التي تؤثر في توزيع الدخول تأثيرا يحد ، قليلا أو كثيرا ، وفقا لمدى قوة هذه العناصر ، عن التوزيع الذي يمكن في نظريته توزيع الانتاجية النسبية بين مختلف الافراد .

(٥٨) - راجع في ذلك مؤلف « Leon Karowski » ومقال « A. Zverev » المشار اليهما من قبل .

(٥٩) - أنظر في ذلك بصفة خاصة ، مؤلف الدكتور حطير شلي امف الذكر ، الجزء الاول ، المراجعة العامة ، ص ١٩٦ - ٢٠٢ ، والدكتور كمال غالي الاقتصاد المالي ، (ص ٢٨٠ - ٢٩٥) ، ومؤلف :

H. Brochier et P. Tabatoni: « Economie Financière » (3ème partie, Ch. II, Sect II, 1 - Les Fondements doctrinaux de la redistribution budgétaire (p. 484-487) .

(٦٠) - راجع في ذلك ، مؤلفا : « الاقتصاد الاشتراكي » المطلب الثالث الخاص بمفهوم مبدأ المحاسبة الاقتصادية من خلال بيان الاسس والقواعد التي تحكم سير المشروع الاشتراكي . الوارد بالفصل الرابع الخاص بالتحطيط الاقتصادي ، (ص ١٣٤ - ١٤٢) وبصفة خاصة ص ١٢٧ وما بعدها .

(٦١) - وما يستحق أن ننبه اليه هنا ، انه ليس من اللازم أن يفترق التقدم الحضاري بالتقدم الاقتصادي (المادي والتكنولوجي) في جميع الاحوال . فكثيرا ما يوجد في عالمنا المعاصر من الدول المتقدمة ولكه لا يتوافر لها مستوى حضاري يسمح للتمكين لمبادئ العدالة الاجتماعية من الانطلاق على نحو يذكر ، وبالتالي فانه يمكننا أن نقرر بالتتابع المنطقي (بناء على الاستقصاء وليس الاستقراء) انه ليس من الضروري أن يصطبغ التخلف الاقتصادي بالتخلف الحضاري ، وان كان يمكن بطبيعة الحال أن يكون هذا الاحتمال مصدرا ومظهرا للتخلف في الدول المتخلفة .

(٦٢) - وذلك على العكس من الدول الاشتراكية ، حيث تتميز « العدالة التوزيعية فيها » بأنها - بصفة عامة - سابقة على التوزيع وليست لاحقة له ، اللهم في الحالات التي يسمح فيها بالملكية الخاصة لبعض وسائل الانتاج . راجع في تفاصيل ذلك ، مقال « Marian Weralski » سابق الاشارة اليه

(٦٣) - ومن هذه الاعتبارات والظروف على سبيل المثال تدير عمل انتاجي مناسب لكل من يعقد -ته في ملكية وسائل الانتاج بناء على ضرورة السيطرة على وسائل الانتاج الاساسية المهددة في مجتمع مختلف ينقل الى الاشتراكية . فمثل هذه الصعوبة ، قد تقتضي ارجاء البت في موضوع تملك هذه الوسائل لمجرد الوصول بالجهاز الانتاجي لحالة تسمح باستيعاب الاشخاص الذين تحولوا من الملكية المستندة الى العمل أو

المهردة عنه . حين حل هذه المشكلة . ولعل في كثير من مجالات النشاط الاقتصادي في الزراعة خير مثال يمكن الاستدلال . على ذلك ، حيث يثمر هذا النشاط العديد من المشكلات ، ليس في الدول التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي ، بل وأيضاً في الدول التي فرغت من هذه المرحلة وأصبح يوجد بها اقتصاد قوى تتوافر له الأسس المتعارف عليها للنظام الاشتراكي في التطبيق .

(٦٤) - وبملاحظ في هذا الصدد أن « تدوير الفوارق بين الطبقات لا تعني توحيد العور الذي تقوم به مختلف الفئات الاجتماعية في الإنتاج ولا توحيد مستوى معيشتهم ما دام التفاوت في الدخول والفروقات مؤسس على التفاوت في القدرات والمجهود . كذلك لا يعنى التدوير القضاء على أفراد الطبقة التي تمتلك ولا تعمل ، بل يعنى القضاء على امتيازاتهم الطبقة وخاصة تلك المتولدة عن الملكية مع اعطائهم فرصة التحول الى فئات الشعب العاملة بنسبة الظروف لخلق أعمال منتجة تستوعبهم . وأخيراً فإن تدوير الفوارق لا يعنى إلغاء الملكية الخاصة تماماً كاملاً .

(٦٥) نظراً لما هو ملاحظ من أن أغلب الدخول المورعة تنجم الى الفئات الاجتماعية محدودة الدخل ، وهي تمثل الاكثوية العدائية في المجتمع ، حيث تتميز هذه الفئات في المعتاد بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك الخاص ، بل انه حتى في حالة قيام الدولة بفترات تحويلية أو ناقلة لصالح هذه الفئات ، فإنه غالباً ما يكون موضوعها سلع وخدمات يستفيد منها أفرادها ، وهو ما يزيد من الاستهلاك العام وفي نهاية الامر فإنه بالإضافة هذا الاستهلاك الى سابقه يزداد الاستهلاك الكلي في المجتمع .

(٦٦) وهو أمر أصبح مألوف ومرغوب الحدوث وذلك لما للتوازن الاجتماعي من أهمية في تحقيق استقرار الأوضاع الاجتماعية في المجتمع ، حيث يعتبر هذا الاستقرار كما قدما أحد الظروف الأساسية المواتية لإحداث التقدم الاقتصادي .

ثبت المراجع

(١) - باللغة العربية

- احمد جامع - علم المالية العامة - الجزء الاول - الفن المالي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- احمد جامع - المذاهب الاشتراكية ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .
- احمد جامع - الاقتصاد الاشتراكي - دراسة نظرية تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .
- احمد حافظ الجبوني - اقتصاديات المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام ، دار المعهد الجديد ، القاهرة ١٩٦٧ .
- احمد رشاد موسى - دراسة في النظرية الاقتصادية - الجزء الاول - معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .
- امين عبد الفتاح سلام - السياسة الغربية للدول المتخلفة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٠ .
- اسماعيل صبري عبدالله - تنظيم القطاع المصنعي ، الاسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية ، دار المعارف بمصر - ١٩٦٩ .
- يريسليفين - اسس تنظيم المالية العامة والتسليف ، مطبوعات دار التقدم ، موسكو (بدون تاريخ محدد) .
- جلال احمد امين - مبادئ التحليل الاقتصادي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٧ .
- جمال الدين محمد سعيد وميسر عبد الملك - المالية العامة ، مطبعة لجنة البيان العربي ، القاهرة ١٩٦٢ .
- حسن عواضة - المالية العامة - دراسة معارضة ، دار النهضة العربية - بيروت ١٩٧٣ .
- حسين فهمي - الجنبه المصري حد النوره - مطبوعات جامعه القاهرة بالخرطوم (١) ١٩٧٢ .

- حازم البيلاوي - النظرية العمدية. مقدمة الى دراسة الاتحاد المحمى
 مطبوعات جامعة الكويت . ١٩٧١ .
- حسين خلاف - الاحكام العامة في قانون الفرة . دار النهضة العربية .
 القاهرة ١٩٦٦ .
- حسن محمد حسين - البحث الاحصائي . القاهرة . ١٩٥٧ .
- خطار شبلي - العلوم المالية ، الجزء الاول ، الموازنة ، بيروت ١٩٦٢ .
- خليل حسن خليل - دور رؤوس الاموال الاجنبية في تنمية الاقتصادات
 المتخلفة ، رسالة دكتوراه متقدمة الى كلية الحقوق جامعة
 القاهرة ١٩٦١ .
- رفعت المحجوب - المالية العامة ، الكتاب الاول : النفقات العامة ، والكتاب
 الثانى : الإيرادات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة
 ١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - الاقتصاد السياسى - الجزء الاول - دار النهضة
 العربية . القاهرة ١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - الطلب الفعلى ، مع دراسة خاصة بالبلاد الاخلة في
 النور . دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
- رفعت المحجوب - اعادة توزيع الدخل القومي من خلال السياسة المالية ،
 دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .
- رفعت المحجوب - السياسة المالية والتنمية الاقتصادية ، الطبعة العالية ،
 رسائل في التخطيط القومي « ٢٨ » - القاهرة ١٩٥٩ .
- رياض الشيخ - المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام والخطة المالى في
 في الراسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية ،
 القاهرة ١٩٦٩ .
- رشيد القاسم - المالية العامة - الجزء الثاني - مولود الدولة ونفقاتها ،
 مطبعة الجامعة السورية ، دمشق ١٩٥٨ .
- زكريا احمد نصر - النقد والائتمان في الراسمالية والاشتراكية ، مكتبة
 سيد عبدالله وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- زكريا احمد نصر - مقدمة في نظرية القيمة ، القاهرة ١٩٦٥ .
- زكريا احمد نصر - التحليل النقدي ، القاهرة ١٩٥٧ .
- زين العابدين ناصر - علم المالية العامة والتشريع المالى ، دار النهضة
 العربية ، القاهرة ١٩٧١ .

عبد الحكيم الرضاوي

- وحسين خلاف - مبادئ النظرية العامة للضريبة - القاهرة ١٩٥٣ .
- عادل احمد حشيش ومصطفى رشيد شيخه - النظام الضريبي المصري .
(دراسة انتقائية تحليلية) ، مذكرات على الاستنسل .
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢ .
- عادل احمد حشيش - نظرات في النظام الضريبي للمملكة المتحدة، محاضرات
القيت على طلبة دبلومي الدراسات العليا في الاقتصاد
والقانون العام - مطبوعة على الاستنسل ، الاسكندرية
١٩٧١ .
- عادل احمد حشيش - تاريخ الفكر الاقتصادي ، دراسة انتقائية ،
انتقادية ، دار النهضة العربية - بيروت ١٩٧٤ .
- عادل احمد حشيش - الانعقاد الاشتراكي، مؤسسة الثقافة الجامعية،
الاسكندرية ١٩٧٢ .
- عادل احمد حشيش - محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي ،
مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٠ .
- عاطف صدقي - الضرائب في الاتحاد السوفيتي، تنظيمها ودورها، الجمعية
المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع - القاهرة
١٩٦٤ .
- عاطف صدقي - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول .
مبادئ المالية العامة ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، الطبعة
الاولى - القاهرة ١٩٦٤ .
- عبد المنعم فوزي - النظم الضريبية ، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣ .
- عبد المنعم فوزي - المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية ،
بيروت ١٩٧١ .
- عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس البطريق - المالية العامة ،
الاسكندرية ١٩٦٨ .
- علي عباس عباد - النظم الضريبية المقارنة ، الجزء الاول ، مؤسسة
شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٠ .
- عبد الكريم بركات وحامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب
الجامعة - الاسكندرية ١٩٧٣ .

- عبد المال الصكبان - علم المالية العامة ، الجزء الاول ، الطبعة الثالثة ،
دار الجمهورية ، بغداد ١٩٦٧ .
- علي عبد الرسول - المبادئ الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي
للدولة الاسلامية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٦٨ .
- عبد الحميد القناصي - تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة .
رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية
١٩٦٨ / ١٩٦٩ .
- عاطف السيد - محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي . مذكرة
معهد التخطيط القومي القاهرة ١٩٦٦
- عاطف السيد - تخطيط الموارد العامة ، التخطيط الضريبي ، مذكرة
معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤ .
- عبد الرحمن يسري - تحليل اثر العوامل الاجتماعية على التنمية الاقتصادية .
كلية التجارة ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٣ .
- فؤاد يونس - ميزانية البرامج والاداء . المنظمة العربية للعلوم الادارية .
مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، يوليو - تموز ١٩٧٠ .
- كمال نحالي - مبادئ الاقتصاد المالي . الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة
دمشق ١٩٦٨ .
- محمد حلمي مراد - اصول الاقتصاد ، الجزء الاول ، مطبعة نهضة مصر
١٩٥٨ .
- محمد حلمي مراد - الميزانية العامة ، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول
العربية ، القاهرة ، معهد الدراسات العربية العالمية
١٩٦٠ .
- محمد حلمي مراد - اثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية
العامة للضريبة ، محاضرات مطبوعة على الاستنسل القيت
على طلبة الدراسات العليا في دبلومي الاقتصاد السياسي
والقانون العام ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية
١٩٧٢ - ١٩٧٣ .
- محمد حسن الجمل - اصول المالية العامة ، القاهرة (بدون تاريخ محدد) .
محمد عبدالله العمري - مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء
الاول ، « نفقات الدولة » والجزء الثاني ، موارد الدولة
(النظريات العامة) ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة
والنشر ، القاهرة ١٩٣٨ .

محمد إبراهيم غزلان - في مبادئ الاقتصاد ، نظرية القيمة والتوزيع ،
الاسكندرية ، ١٩٦٤ .

محمد حامد دويغار - مبادئ المالية العامة ، الجزء الاول ، المكتب المصري
الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٨ .

محمد حامد دويغار - في اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، دراسة
للمشكلات الرأئسية لتخطيط التطور الاقتصادي في مصر ،
المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٧ .

محمد دويغار ومصطفى رشدي شبيخ - الاقتصاد السياسي ، المكتب
المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٧٣ .

محمد زكي شاهي - مقدمة في النقود والبنوك . دار النهضة العربية ،
الطبعة السابعة ، بيروت ١٩٧٣ .

محمد زكي شاهي - التنمية الاقتصادية ، الكتاب الاول ، دار النهضة
العربية ، القاهرة ١٩٦٨ .

محمد لبيب شقير - علم المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة
١٩٥٧ .

محمد وديع بنوي - دراسات في المالية العامة، دار المعارف بمصر ١٩٦٦ .
محمد مبارك حجر - ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية ، معهد
البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٥ / ١٩٦٦ .

محمد عادل الهامي - أسلوب استخدام ميزانية البرامج والاداء في ظل
الاصلاح الاقتصادي والمالي ، معهد الدراسات المصرفية ،
القاهرة ١٩٦٨ .

محمد سعيد عبد السلام - دراسة في مقدمة علم الضريبة ، دار المعارف
بمصر ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٨ .

محمد فؤاد ابراهيم - مبادئ علم المالية العامة ، الجزء الاول ، النفقات
العامة والموارد العادية ، مكتبة النهضة المصرية (بدون
تاريخ محدد) .

محمود رياض عطية - موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ .
محمود عاطف البنا - الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل ، المنظمة
العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، أكتوبر -
تشرين اول ، القاهرة ١٩٧٠ .

- مصطفى رشدي شيجه - النظرية النقدية من خلال التحليل الاقتصادي الكلي ، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٢ .
- مصطفى القونى - المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٥٢ .
- نبيل الروبى - التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٣ .
- هاشم الجعفري - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة الاعظمى . بغداد ، ١٩٦١ .
- يونس احمد البطريق - مقدمة في النظم الضريبية ، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية ١٩٧٢ .

(ب) - باللغة الفرنسية

Ardant (Gabriel) — «Technique de l'Etat» — De la Productivité du Secteur public », Ed. P.U.F. Paris, 1953.

Ardant (G.) — Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires), Revue du Trésor, Sept. 1951.

Ardant (G.) — Théorie sociologique de l'impôt» (2 volumes). Ed. S.E.V.P.E.N., Paris, 1956.

Athim Baher. — «Le Système fiscal en Economie Socialiste», (L'exemple de l'URSS), Tome I et Tome II, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1969.

Allx (Edgard) — «Traité élémentaire de Science des Finances et de législation Financières Française», Paris, 1931.

Aventur (J.) — «Budget Social et développement économiques», Revue de Science financière, Juillet-Sept. 1956.

Barrère (Alain) — « Politique financière », Dalloz, Paris, 1959.

Barrère (A.) — «Economie et Institutions financières », Tome I et II Dalloz Paris 1965.

Barrère (A.) — «Economie financière» 2ème édition, Dalloz, Paris 1971.

Barrère (Alain). — «Le Budget et la distribution du revenu National, Public finance. » Vol. 23 (1968), Amsterdam 1970.

Barrère (A.) — «L'interprétation de la Co-existence des Economies publiques et privées», Finance Archive, Avril, 1963.

Barrère (A.) — «La problématique de l'équilibre budgétaire, Finances publiques» No. 2, 1950.

Barrère (A.) — Signification et Contenu de la politique Financière» — Revue de Science financière, No. 1, Janv-Mars 1959.

Barrère (A.) — «Redistribution des Revenues, attribution de ressources.» Revenu disponible, in R.S.L.F., Paris 1956.

Barrère (Raymond) — «Economie Politique», Tome I, P.U.F. Coll «Thémis», Paris 1963.

Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre) — «Economie Financière», P.U.F., Collection «Thémis» Paris 1963

Brochier (Herbert) — «Finances publiques et redistribution des revenus», Préface de J. Marchal, Paris, A. Colin, 1950.

Brochier (Herbert) — «Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement», Revue de Sciences Financière, No 3, Juillet-Sept. 1965.

Baudhuin (Fernand) — «Précis de Finances publiques» 3ème Ed., Bruxelles 1958.

Baude (Jules) — Lecture et Critique des Bilans. Les Editions comptables, Paris 1957.

Badouin (Robert) — «Agriculture et accession au développement», Ed. Apudone, Paris 1967.

Bertrand (L.) — «Le contrôle parlementaire des Finances Publiques», Ed. Clermont-Ferrand, Paris 1963.

Boudeville (Jacques-It.) — «Les programmes économiques», «Que sais-je?», P.U.F. 1963.

Berger (P.) — «L'incidence Monétaire d'un emprunt d'Etat», Banque, Août, 1953.

Berger (Pierre) — «L'emprunt a-t-il une action ou inflationniste», Banque Août, 1958.

Bloch (H.S.) — «La politique fiscale des pays sous-développés», Traduction Française par Robert Muller; R.S.L.F. No. 1. Janv.-Mars 1953.

Branili (Julius) — «Le Budget et la distribution du revenu, National», Rapport général, Travaux de la XXIIIème Session de l'I.I.F.P. (1967), publié in Public Finance, Vol. 23, Amsterdam, 1970.

Chambre (Henri) — «L'économie planifiée», «Que sais-je?», P.U.F., Paris 1972.

Calvez (Jean-Yves) — «Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de développement», Dalloz, Paris 1971.

Chenot (Bernard) — «L'organisation économique de l'Etat», Dalloz, Paris 1964

Cosciani (Oésar) — «La nature de l'activité Financière», Traduction de Jean Parent, R.S.L.F. No. 3 Juillet-Sept. 1953.

Clark (Colin) — «Les conditions du progrès économique», P.U.F., 1960.

Demaunier (J.) — «Budget économique et Capital national», P.U.F., Paris 1951

Dumoulin (Philippe) et Xavier Greffe (Xavier) — «Problèmes

Budgétaires Contemporains. La prévision des recettes et les Budgets de programmes, P.U.F., Paris 1970.

Denis (Henry) — «Histoire de la pensée économique» 3ème édition, P.U.F., Paris 1971.

Dumont (René) — «Développement et Socialismes». Editions Seuil, Paris 1969.

Duverger (Maurice) — «Finances Publiques», P.U.F. Coll. «Thémis» Paris, 1968.

Duverger (M.) — «Institutions Financières», Troisième Edition, Paris 1960.

Dikmen (M. Orhan) — «Nouveaux objectifs des Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement», Public Finances No. 2, 1970.

Dehove (G.) — «Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques», 1949.

Dehove (G.) — «L'activité Financière et la notion de besoin Public», R.S.L.F., Oct -Déc. 1947.

De Bornis (Gérard) — «Développement, Socialisation, Socialisme» in — Travail et Condition humaine, Ed. Fayard, Paris 1963.

El-Banna (M. Atef) — «Le Particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire», L.G.D.J., Paris 1968

Edmond-Grangé (Jacques) — «Le Budget Fonctionnelle en France», avant-propos de L. Trotabas, Ed. L.G.D.J., Paris 1963.

Goldsmith (Raymond W.) — «Facteurs déterminants de la Structure financière», publications de l'O.C.D.E., Paris (sans date précise).

Gaudemet (Paul M.) — Précis des Finances publiques. Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris 1970.

Garrigou-Lagrange (A.) et Passet (René) — «Economie politique» 2ème éd., Dalloz, Paris 1969.

Guelfat (Issac) — «Doctrines économiques et pays en voie de développement», P.U.F., Paris 1961

Gannagé (Elias) — «Financement du développement», Ed. P.U.F., Paris 1969.

Gasparon (Claude) — «Esquisse d'une Théorie générale de l'équilibre économique», Ed. P.U.F., Paris, 1949.

Garrigou-Lagrange (André) — «Systemes et Structures Troisième Edition, Dalloz, Paris 1971

Hashish (Adel A.) — «Le rôle de la coopération dans la Socialisation de l'Agriculture égyptienne», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris 1969.

Harris (O.L.) — «Les critères distinctifs d'un bon impôt», in, R.S.F., Uo. 2 Avril-Juin, 1957.

Harris (O.L.) — «Le problème des économies dans les dépenses publique», R.S.L.F., No. 3, 1954.

Hannmeyer (K. H.) — «La dette publique comme moyen de reporter les Charges sur les générations futures», R.S.F. No. 4, 1963.

Hicks (Ursula) — «Les impôts indirects dans l'économie moderne», R.S.L.F., 1952.

Jacquemin (Alex.) et Schrans (Guy) — «Le Droit économique», P.U.F., Coll. «Que sais-je ?», Paris 1970.

Jonis (F.) et Plaidoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Jèze (Gaston) — «La technique du Crédit public», Cours de finances publiques professé à la faculté de Droit de Paris, 1937.

Jèze (Gaston) — «Cours de finances publiques», (phénomènes financiers, théorie générale des revenus), Ed. Giard, Paris 1931.

Jèze (Gaston) — «Cours de Science des finances et de législation financières française», Tome I; Dépenses Publiques, Théorie générale du Crédit public, 6ème éd., Paris 1922.

Jèze (Gaston), — «Le fait générateur de l'impôt» in R.S.L.F., Paris 1963.

Jacomot (R.) — «L'adaptation du budget aux tâches de l'Etat moderne», (Finance publique, No. 1, 1963).

Jouid (F.) et Plaidoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Krier (H.) — «La charge de l'impôt sur l'économie», Théorie de la pression fiscale, Ed. L.G.D.J., Paris 1944.

Kurowski (Léon) — «Les finances dans Etats Socialistes» Ed. L.G.D.J., Paris 1962.

Lalumière (Pierre) — «Finances publiques», Armand Colin, Collection «U», Paris 1971.

Lalumière (P.) — «Les cadres Sociaux de la Connaissance financière», Revue de Science Financière, No. 1, Janvier 1963.

Laufenberger (H.) — «Histoire de l'impôt» Que sais-je ? P.U.F. 1958.

Laufenberger (F.) — «Finances comparées» (Etats-Unis, France, Angleterre, NRSS). Troisième édition, Sirey, Paris 1967.

Laufenberger (F.) — «Théorie économique et psychologique de finances publiques», Paris, Sirey, 1956.

Laufenberger (H.) — «Economie Financière en trois leçons», Recueil Sirey, Paris 1950.

Laufenberger (H.) — «Traité d'économie et de législation financières», Budget et Trésor, 3ème édition, Recueil Sirey, Paris 1948.

Laufenberger (H.) — «Précis d'économie et de législation Financières», (Revenu, Capital et Impôt), 3e Ed. Sirey, Paris 1947.

Laufenberger (H.) — «Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine», Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet 1959.

Lafferrière (Julien) et Wallme (Marcel) — «Traité élémentaire de Science et de législation Financière, Ed. L.G.D.J., Paris 1952.

Lassudrie - Duchêne (B.) — «Les rapports du pouvoir monétaire et du pouvoir financier et les conflits de politique économique», R.S.F. Nos. 2 et 3, 1960.

L'homme (Jean) — «Le pouvoir économique et sa nature», Revue Economique, No. 6, 1958.

Masoin (Maurice) — «Théorie économique des finances publiques», Louvain (Belgique), 1946.

Masoin (M.) — «Les effets de la dette publique», in Les effets économiques des dépenses publiques, I.I.F.P. Congrès de Rome 1956.

Masoin (M.) — «L'équilibre Fondamental des Finances publiques», Finance publique, No. 4, 1946.

Marchal (André) — «Systèmes et Structures économiques», 4ème édition, P.U.F., Paris 1969.

Marchal (A.) — «Méthode scientifique et Science économique», Tome I et II, Médéric, Paris, 1952, 1954

Marchal (A.) — «Economie politique et technique Statistique», Paris, 1948.

Marchal (Jean) — «La nature et le contenu de l'économie financière», préface à H. Kuen — La charge des impôts sur l'économie, Paris 1944

Marchal (Jean) et Locallion (Jacques) — «Les flux monétaires», éditions Cujas, Paris 1967.

Marchal (J.) et Locallion (J.) — «La répartition du revenu national, Vol. III, Crémin, Paris 1958.

Makalou (Omar) . . «L'équilibre Budgétaire dans les pays en voie de développement», Ed. F. Maspero, Paris 1970.

Madar (Z.) et Rastello (H.) — «Le Rôle de l'Etat dans la réglementation de l'économie Capitaliste et Socialiste», Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Turin, 1969.

Maillet (P.) — «Circuits financiers et tableaux économiques», R.S.F. No. 1, 1958.

Marcowski (Jan) — «Comptabilité nationale», Paris, Dalloz, 1965.

Marcowski (J.) — «Les Budgets nationaux», Economie Appliquée, Oct.-Déc., Paris 1948.

Michelson (A.) et Masoin (M.) — «Les finances publiques et l'évolution Cyclique», Congrès de l'I.E.P., 1948.

Meynaud (Jean) — «Les groupes de pression», «Que sais-je?» P.U.F., Paris 1962.

Meynaud (J.) — «Politique économique comparée», Cours de l'I.E.P. Paris 1954-55.

Mohl (Lucien) — «Science et technique Fiscales», Tome I, «Thémis», P.U.F., Paris 1959.

Moulié (P.) — «L'imposition des personnes publiques», préface de P. Lalumière, Ed. L.G.D.J., Paris, 1972.

Marcircaux (Jean-Maire) — «L'Unité de l'impôt sur le revenu», Revue de Science Financière, Paris, L.G.D.J., Janv.-Mars, No. 1, Paris 1963.

Martin (Jean-Pierre) — «Imposition Cédulaire et imposition unitaire des revenus», in Revue de Science financière, No. 3, Juillet-Sept. 1966.

Mérigot (J. G.) — «La justice fiscale : Variations sur un thème connu», R.S.L.F., Janvier-Mars, No. 1, Paris 1955.

Myrdal (G.) — «Théorie économique et pays sous-développés», Présence Africaine, 1959.

Niveau (Maurice) — «Histoire des Faits économiques contemporains», P.U.F., Coll. «Thémis», Paris 1966.

Nasser (Zein El-Abadie) — «La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier», Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1965.

NINI (Francesco) — «Principes de Science des finances»,

Traduit de l'Italien, par Stefan Freund, Ed., Marcel Girard, Paris 1928.

Nations Unies — «Manuel de Classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat», New York, 1957.

Nations Unies — «Comptabilité publique et exécution du Budget», New York, 1952.

Nations Unies — «Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés», New York 1951.

Nations Unies — «Etudes sur la situation économique de l'Europe», New York, 1949.

O.C.D.E. — «Le régime fiscal et son incidence sur la productivité», Paris 1957.

O.C.D.E. — «Politique Budgétaire et équilibre économique». Leçons du passé, problèmes et perspectives, Paris, Déc. 19668.

Pinto (R.) et Grwitz (M.) — «Méthodes des Sciences Sociales», 4ème éd., Dalloz, Paris 1971.

Peacock (A.T.) — «Les finances publiques, instrument de développement économique», publication de l'O.C.D.E., Paris 1964.

Peacock (A.T.) — «La politique fiscale au service du développement économique » (pp. 7-19), publications de l'O.C.D.E., Paris 1965.

Piètre (André) — «Pensée économique et théorie contemporaines», cinquième édition, Dalloz, Paris 1970.

Rousseaux (Paul) — «Economie politique Générale». Editions J. Duculot, S A., Gembloux, Belgique 1971.

Rullière (G.) — «Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects», R.S.F. No. 2, Avril-Juin 1966.

Raynaud (P.L.) — «La psychologie de contribuable devant l'impôt», R.I.F., Paris 1948.

Salles (P) et Wolf (J.) — «La vie économique et sociale de de la Nation», 2 volumes, Librairie Dunod, Paris, 1969.

Scazzi (E.G.) — «L'interprétation du Bilan», Dunod, Paris 1964.

Stucken (R.) — «Le déficit Budgétaire et son financement», Revue de Science financière, Avril-Juin, 1958.

Slavny (I) — «Le Nouveau Système de gestion et la circulation monétaire», l'URSS et les pays de l'Est, No. 3, 1967.

Trotabas (L.) — «Avec la Collaboration de J. M. Cotteret : «Finance publique», Quatrième Edition, Dalloz, Paris 1970.

Trotabas (Louis) — «Institutions Financières», 2ème éd., Précis Dalloz, Paris 1957

Trotabas (L.) — «Précis de Science et Législation Financière» 2ème éd. Dalloz, Paris 1950.

Trainmond (Pierre) — «Trésor et Pouvoir économique», Edition Cujas, Paris 1968.

Tabatoni (Pierre) — «Etude théorique de l'incidence des impôts», Thèse, Aix, 1950.

Tabatoni (P.) — «La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques», Econ. Appl. Janvier-Juin, 1955.

Ullmo (Jean) — «La théorie du multiplicateur», Economie Appliquée, No. 6, 1949.

Volmea (Sorban) — «La socialisation», Paris P.U.F. 1950.

Wagner (A.) — «Traité des Sciences des finances», Tome III, Le Crédit Public, Paris 1912.

Weraliski (Marian) — «Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes», Revue de Science financière No. 4, Oct-Déc. Paris, 1969.

Weraliski (M.) — «La pression fiscal dans les pays capitalistes et dans les pays socialistes», R.S.F. 1962.

(ج) - باللغة الإنجليزية

- Allan (Charles M.)** — «The Theory of Taxation», Penguin Economics, First published, London 1971.
- Buchanan (J.M.)** — «Public principles of public debt», Homewood, R.D. Irwin, 1958.
- Bastable (O.E.)** — «Public finance» 3d edition, MacMilland and Co., Ltd., London 1932.
- Bird (Richard M.)** — «Wagner's Law of Expanding State Activity» public finance, No 1, 1971.
- Barone (Enrico)** — «On public Needs», Reprinted in Classics in the Theory of Public finance, (Musgrave and Peacock), Macmillan, London 1967.
- Burkhead (Jesse)** — «The balanced budget», Quarterly Journal of Economics, USA, May 1954.
- Burkhead (Jesse)** — «Government Budgeting John Wiley & Sons, Inc., New York, 1962.
- Bray (F.S.) and Stone (R.)** — «Presentation of Central Governments accounts», Cambridge 1948.
- Break (G.F.)** — «Income Taxes and Incentives to work», An Impirical Study, American Economic Review, September 1957.
- Blang (M.)** — «Economic theory in Retrospect», Richard D. Irwin, Inc, Illinois 1968.
- Cohn (Gerhard)** — «Essays in Public Finance and Fiscal Policy», New Work, Oxford University Press, 1955.
- Conrad (A.H.)** — «The Multiplier effects of redistributive public Budgets», in, Review of Econ. and Statistics, 1955.
- Davies (R.W.)** — The development of the Soviet Budgetary System, Cambridge 1958.
- Due (F. John)** — «Government Finance. «An Economic Analysis», third Edition, Richard D Irwin, Inc., Homewood, Illinois 1963.
- De Marco (Antonio de Viti)** — «First principles of public Finance» (1936), Ed. Thonathan Cape, London 1950.

De Jouvenel (B) -- «Ethics of Redistribution.» Cambridge University Press, 1951.

Dalton (Huge) -- «Principles of public finance» — 21th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1964.

Dobb Maurice — «Studies in the Development of Capitalism» Routledge and Kegan Ltd London 1954.

Eckstein Otto . «Public Finance», Second Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood, Cliffs, New Jersey 1967.

Folmer (Williams) — «Modern Economic Analysis.» International Student, Edition, Tokyo, 1960.

Gandhi (Ved P.) -- «Wagner's Law of Public expenditure», Do recent cross-Section, Studies confirm it?». Public finance, No. 1, 1971.

Gill (Richard T.) -- «Economics and the public interest», Goodyear publishing Company, California, 1968.

Good (Richard) - «Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries» (National Tax journal, XIV, déc. 1961), Reprinted in «Readings on taxation in developing Countries», Edited by R.M. Bird and O. Oldman, Cambridge, Massachusetts, 1967.

Groves (Harold M.) -- «Financing Government», Fifth Ed , Holt, Rinehart and Wilson Inc., New York 1962.

Gurley (John C.) and Shaw (O.) — «Financial aspect of Economic development», American Economic Review, Sept. 1955.

Hinrichs (Harley H.) -- «A General Theory of Tax Structure change during economic development», Harvard Law School, International Tax program Cambridge, Massachusetts, 1966.

Harris (C. Lovel) — «The adaptation of the tax System to the needs of Contemporary Societies», in, «Innovations in Tax policy», papers and proceedings of the XXVth, Session of the I.P.F. at Istanbul, Sept. 2-5 1969 (publié in, Public Finance, No. 2, 1970.

Hicks (Ursula) . «Development finance planning and Control», Clarendon Press, Oxford 1965.

Hicks (Ursula) — «Public Finance», 3rd Ed. Cambridge, At the University Press, 1968.

Hicks (Ursula) -- «British Public Finance», London, 1958.

Heber (Bernard R.) -- «Modern public Finance», Second Edition, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1967

Hansen (Beut) . «The Economic Theory of Fiscal Policy», G. Allen and Unwin London 1958

Haig (R. M.) . The Concept of income in, «Readings in the Economics of Taxation», American Economic Association, 1959

- Hansen (Alvin H.)** -- «Fiscal Policy and Business Cycles», Norton, New York, 1941.
- Hansen (A. H.)** -- «Public enterprise and economic development», London 1958
- Halim (George N.)** -- «Economic Systems», A Comparative Analysis. 3rd Edition. Holt, Rinehart and Winston 1968
- Johansson (Leif)** - «Public Economics», North-Holland Publishing», Amsterdam. 1968.
- Kaldor (Nicolas)** -- «A Expenditure Tax», London. Nnwin University Books. Fourth Impression 1965.
- Kaldor (N.)** - «Alternative theories of distribution», Review of Economic Studies, XXIII (2). 1955-1956.
- Keynes (J.M.)** -- «The General theory of Employment, Interest and money (1936) Macmillan, London 1954.
- Kimmel (L.H.)** - «Taxes and Economic Incentives», London 1950
- Loucks (William N.)** - «Comparative Economic Systems», Sixth Edition, Harper and Row, New York, 1961.
- Lerner (A. P.)** -- «The Burden of the National debt», New York 1948.
- Musgrave (Richard M.)** -- «Fiscal Systems», Yale University Press, 1969.
- Musgrave (Richard M.)** -- The Theory of public Finance. «A Study in the Public Economy», McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, London 1959.
- Marshall (Alfred)** - «Principles of Economics», 8th Edition, Macmillan, London 1956
- Moulton (H.G.)** -- «The New Philosophy of Public debt», Washington, 1943.
- Margolis Julius** «National Economic Accounting », Re-orientation needed. Review of Econ and Statistics, 1952.
- Mazzola (Ugo)** - «The formation of the prices of Public Goods », Reprinted in «Classics in the theory of public finance», Macmillan, London 1967.
- Millet (J.D.)** -- «Governmental budget and economic analysis», Public Administration review. No. 22, Sept 1963.
- Marth (A.H.) et Lewis (W.A.)** - «Pattern of public revenue and expenditure» Manchester School of Economic and Social Studies, vol 24, No 3, September 1956.
- Myrdal (Gunnar)** -- «The political element in the development of Economic Theory» Routledge and Kegan Paul, London 1953

- Oxenfeldt (Alfred R.)** — «Economic Systems in Action», New York, 1960.
- Orton (W.)** — «The Economic Role of the State», Chicago, University of Chicago Press 1950
- O.C.D.E.** — «Finances publiques et développement économique », Congrès d'Athènes 12-20 déc. 1963, Publication de l'O.C.D.E., Paris, 1965.
- Peters (G. H.)** — «Private and Public Finance », Ed. Fontana Collins, London 1971.
- Peacock (A.T.)** — «Income redistribution and Social policy», J. Cape, London 1954.
- Peacock (Alan T.) and Jack Wiseman (Jack)** — «The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom» National Bureau of Economic Research 1961.
- Prest (A.R.)** — «Public Finance in underdeveloped Countries», Fourth Impression. Weidenfeld and Nicolson, London, 1968.
- Prest (A.R.)** — «Public finance theory and Practice», Third Edition, Weidenfeld and Nicolson, London 1967.
- Program Budgeting** — Edited by David Novick, Harvard University Press, Mass. 1965.
- Progress Publishers** — «Soviet financial System», First Edition, Moscow 1966.
- Pigou (A.C.)** — «A Study in Public Finance», Macmillan and Co Ltd, London 1951.
- Pigou (A.C.)** — «Income, An Introduction to Economics», London, Macmillan and Co. Ltd. 1949
- Rolph (Earl R.)** — «The Theory of Fiscal Economics», University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.
- Rolph (E.R.)** — «Principles of debt Management», American Economic Review, July 1957.
- Reid (Gordon)** — «The Politics of financial Control», The role of the house of Commons, Hutchinson Library, London 1966.
- Ricardo (David)** — «The principles of political Economy and Taxation (1817) », Edited by Richard D Irwin (U.S.A.), First printing, Sept. 1963.
- Shoup (Carl S.)** — «Public finances», Weidenfeld and Nicolson, London 1969.
- Shoup (C.S.)** — «Debt financing and future generations », Economic Journal Dec 1962
- Shoup (C.S.)** — «The Theory of Public finance », The American Economic Review Vol XLIX No. 5 December 1959

Steiner (G.A.) — «Government's role in Economic life», New York, Mc Graw Hill, 1953.

Smith (Adam) — «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations», Word, Lock & Co., London 1838.

Stonier (A.W.) and Hague (D.C.) — «A text Book of Economic Theory», Longmans Green, Lndon, 1957.

Seligman (Edwin) — «Essays on Taxation», Macmillan, London 1921.

Stuart (A.J.C.) — «On progressive taxation», in — Classics in the Theory in Public finance, (Ed. by Musgrave and Peacock), New York 1967.

Smithies (Arther) — «The Budgetary process in the United States», 1955.

Schmoedlers (Gunther) — «Fiscal policy», Revue de Science financière, No. 1, 1957

Sammolson (P.A.) — «Interactions between the multiplier analysis and the principle of acceleration», Review of Economics and Statistics, May 1939.

Schumpeter (Joseph) — «History of Economic analysis», G. Allen and Unwin, London 1961.

Tripathy (R.N.) — «Public finance in underdeveloped Countries», The world press private; Ltd., Calcutta, 1968.

Taylor E. (Phillip) — «The Economics of Public Finance», Third Edition, New York, The Macmillan Company, 1961.

Wai, U. Tun — «Taxation problems and Policies of underdeveloped Countries», International Monetary fund Staff papers, IX (November 1962)

Timbergen (Jan.) — «Government budget and Central Economic Plan», Public finance, Vol. IV, 1949.

Timbergen (J.) — «Welfare economics and income distribution», American Economic Review, Papers and proceedings, 1957.

United Nations — Year book of National Accounts Statistics (1968), Volume II, New York 1969.

United Nations — «Reclassification of Government expenditures and receipts in Selected Countries, New York, 1958.

United Nations — «Taxes and Fiscal Policy in underdeveloped Countries», New York, 1954.

Wieser (Friedrich Von) — A Theory of Public Economy. Reprinted in, Classics in the Theory of Public finance Edited by R. A. Musgrave and A T Peacock. New York 1967

Williams (Alan) — «Public Finance and Budgetary policy», Ed. George Allen and Unwin, London 1963.

Wilson (Thomas) — «Inflation», Basil Blackwell, Oxford, 1961.

Zverev (A.) — «Role of the State Budget in the distribution of the Social product and National Income», in — problems of Economics, Vol. III, No. 8, 1964.

موضوعات الدراسة

مواضيع هذه الدراسة (مقدمة) : (أ)

الباب الاول

في التعرف على المعالم الرئيسية المرتبطة بنشاط الدولة
المالى فى الاقتصاد العلم فى ضوء أوليات المعرفة
الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تقديم وتقسيم : (١)

الفصل الاول

الحاجات العامة وكمية إشباعها (تحديد نطاق النشاط
المالى للدولة ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة)

تمهيد (٢)

المبحث الاول - أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة

كمحدد لنطاق النشاط المالى للدولة (٣)

المبحث الثانى - كيفية اشباع الدولة الحاجات العامة من

حلال الاقتصاد العلم (١١)

المبحث الثالث - مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة

(أوجه المقارنة المميزة لطبيعة النشاط فى كل منهما) (١٩)

المواشئى (مراجع وتعليقات) (٢٣)

الفصل الثانى

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة

كصور عن النشاط المالى للدولة

تمهيد (٢٧)

المبحث الاول - العناصر المؤلفة للظاهرة المالية (الكميات

المالية وموازنتها العامة) : (٢٧)

المبحث الثانى - الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية وبيان

أثرها فى محالى التحليل الاقتصادى والمالى : (٣١)

المبحث الثالث - علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم (صلة الظاهرة

المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية) : (٣٥)

المحاشي (مراجع وتعليقات) : (٣٩)

الفصل الثالث

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

تمهيد : (٤١)

المبحث الاول - تطور المفهوم الوظيفي للسياسات المالية في

الفكر المالي التقليدي والمعاصر : (٤٢)

المبحث الثاني - دور السياسة المالية في اقتصادات الدول

الرأسمالية والاشتراكية : (٤٨)

المبحث الثالث - مالية الدولة والسياسة المالية ودورها في

نمية اقتصاديات الدول المتخلفة : (٥١)

المحاشي (مراجع وتعليقات) : (٥٥)

الباب الثاني

النفقات العامة - دراسة للقواعد الحاكمة للجانب

الاول من الكميات المالية المطلوبة لقبام الاقتصاد

العالم بدوره في اشباع الحاجات العامة

تقديم وتقسيم : (٥٩)

الفصل الاول

معى وبيان النفقة العامة

(التعريف بها وبخصيماتها المختلفة)

تمهيد : (٦١)

المبحث الاول - (ماهية النفقة العامة التعريف بها وعناصرها) : (٦٢)

المبحث الثاني - التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة الى

معايير اقتصادية (التقسيمات الاقتصادية) : (٦٥)

المبحث الثالث - تقسيم النفقات العامة بالاستناد الى

معايير غير اقتصادية : (٦٩)

المحاشي (مراجع وتعليقات) : (٧٦)

الفصل الثاني

حجم النفقات العامة - ضوابط الانفاق العلم وحدوده والاسباب المفسرة لتزايد

- تمهيد : (٧٨)
- المبحث الاول - ضوابط الانفاق العام وضمانات التحقق
من استمرار ما تقتضيه من موجبات : (٧٨)
- المبحث الثاني - حدود الانفاق العام (العوامل المختلفة
المحددة لحجم النفقات العامة) : (٨٧)
- المبحث الثالث - ظاهرة ازدياد النفقات العامة (التزايد
المستمر للانفاق العام والاسباب المفسرة له) : (١٠١)
- المحواشي (مراجع وتعليقات) : (١١١)

الفصل الثالث

اعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة (أهمية الاسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الانفاق العلم لاهدافه)

- تمهيد : (١١٦)
- المبحث الاول الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية
على الانتاج والاستهلاك القومي : (١١٧)
- المبحث الثاني - الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على
الانتاج والاستهلاك (نعت أثر المضاعف والمعجل) : (١٢٥)
- المبحث الثالث - آثار النفقات العامة في توزيع الدخل
القومي بين المنتجين والمستهلكين : (١٢٧)
- المحواشي (مراجع وتعليقات) : (١٣١)

الباب الثالث

الايروادات العامة - الأصول المنظمة للكميات المالية اللازمة تمويل نشاط الدولة الإنصالي المطلق بأداء الاقتصاد العلم لدوره في اشباع الحاجات العامة

- مقدم ونقيم : (١٣٣)

الفصل الاول

ايروادات الدولة الاقتصادية ، فانصر الاقتصاد العلم ،

- تمهيد (١٣٦)
- المبحث الأول - إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها
- الاقصلاية (دخل الدومين) : (١٣٧)
- المبحث الثاني - إيرادات الدولة المتحصلة من الرسوم : (١٤٥)
- المبحث الثالث - تقدير المقابل التقدي للسلع والخدمات المنتجة
- في الاقتصاد العام (مقارنة بين الثمن العام والرسوم) : (١٤٩)
- المحاشي (مراجع وتعليقات) : (١٥٧)

الفصل الثاني

ايرادات الدولة السيادية المتحصلة

من الضرائب

- تمهيد (١٦٠)
- المبحث الأول ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي
- في ايرادات مالية الدول المعاصرة (١٦١)
- المبحث الثاني - الجوانب الرئيسية في التنظيم الفنى للضرائب
- (ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الاساسية) (١٨٣)
- المبحث الثالث - الآثار الاقتصادية العامة للضرائب
- (التعريف بها على المسويات الازلية والنهائية والتوجيهية) : (٢١٣)
- المحاشي (مراجع وتعليقات) : (٢٣٩)

الفصل الثالث

ايرادات الدولة الائتمانية المستمدة

من القروض العامة

- تمهيد (٢٥٣)
- المبحث الأول ماهية القرض العام وأنواعه المختلفة وأهميته
- الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية (٢٥٤)
- المبحث الثاني - الجوانب الاساسية و التنظيم الفنى
- للقروض العامة : (٢٦٧)
- المبحث الثالث - الآثار الاقتصادية للقروض العامة : (٢٨٣)
- المحاشي (مراجع وتعليقات) : (٢٩٦)

الباب الرابع

الميزانية العامة البيان المالى للاقتصاد العام وعلاقته
بالاقتصاد القومى (الموزنة الطح كسطيم مالى
لنفقات الدولة وايراداتها فى خدمة سياستها المالية

تقديمه وتقسيمه : (٣٠٥)

الفصل الاول

ماهية الميزانية (او الموازنة) العامة

تعريفها وتمييزها عما قد يحتلط بها مع بيان

طبيعتها وأهميتها ودورها فى المالية الحديثة

تمهيد : (٣٠٧)

المبحث الاول - تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد

يحتلط بها مع بيان طبيعتها المالية والقانونية : (٣٠٧)

المبحث الثانى الاهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

الميزانية ودورها فى المالية العامة الحديثة : (٣١٥)

المبحث الثالث القواعد الفنية التى تحكم الميزانية

(مفهومها التقليدى ونظورها المعاصر) : (٣١٨)

المحواشى (مراجع وتعليقات) : (٣٢٣)

الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة

مع اشارة موجزة لاساليب الرقابة

على تنفيذها فى الاقتصاد العام

تمهيد : (٣٢٨)

المبحث الاول - الميزانية العامة فى مرحلتى الاعداد والاعتاد

(الجانب التحضيرى من دورة الميزانية) : (٣٣٩)

المبحث الثانى - كيفية تقرير النفقات والايادات العامة فى

ميزانية الدولة (الجانب التطبيقى فى دورة الميزانية) : (٣٤٦)

المبحث الثالث الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وأساليبها

فى الاقتصاد العام : (٣٥١)

المحواشى (مراجع وتعليقات) : (٣٦٢)

الفصل الثالث

الإدماج المالى والاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة وفقا لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

- (٣٦٦) تمهيد :
- المبحث الأول - التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة . (الإدماج المالى لميزانية الدولة) : (٣٦٨)
- المبحث الثانى - تطور تقسيمات الميزانية العامة بزيادة دور الدولة فى النشاط الاقتصادى (ظهور ميزانية الاداء وضرورة تطوير الفن المالى فى هذا المجال ليسير ما طرأ على الاقتصاد العلم من تطورات) : (٣٨٣)
- المبحث الثالث - الإدماج الاقتصادى والاجتماعى للميزانية العامة فى الاقتصاد القومى (دور الموازنة فى التوازن العام للاوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية) : (٣٩٣)
- المحاضرات (مراجع وتعليقات) : (٤١٩)
- فهرست المراجع (٤٢٩)
- (م) باللغة العربية (٤٢٩)
- (ب) باللغة الفرنسية (٤٣٥)
- (ج) باللغة الانجليزية (٤٤٣)
- محتويات الدراسة (٤٤٩)
- (٤٥٤)

[تم بحمد الله]

