جامعة القاهرة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
كلية التجارة

# اقتصاديات المالية العامة

تأليف
أ.د/ خديجة الأعسر
أستاذة الاقتصاد

# اقتصاديات المالية العامة

دكتورة

خديجة الأعسر

أستاذ الاقتصـــــاد

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهــرة

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَنفِقُواْ مِن طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ﴾

صدق الله العظيم

(سورة البقرة – أية: ٢٦٧)

**إهداء ....**

إلي روح والدي ووالدتي

حباً وتقديـــــــــراً ...

عرفاناً بالجميـــــل ...

وسداداً لبعض الدين...

بسم الله الرحمن الرحيم

## مقدمة :

يمثل دور الحكومة في النشاط الاقتصادي ، أهمية خاصة بالنسبة لجميع دول العالم المتقدمة والنامية ، وإن اختلف مدي تدخل الحكومة في هذا النشاط من دولة لأخرى . فقد شهد التاريخ الاقتصادي دوراً متنامياً للحكومة في النشاط الاقتصادي وتدهوراً مستمراً لآليات اقتصاد السوق في إدارة الاقتصاد القومي منذ ثلاثينيات القرن العشرين . وخلال العشر سنوات الأخيرة من القرن العشرين حدث تحول جذري ، فقد أصبح الاهتمام باقتصاد السوق واستخدام آلياته أحد المظاهر الواضحة في أكثر من مائتي دولة في العالم . والمتتبع لدور الدولة في النشاط الاقتصادي يلاحظ وجود ازدواجية Ambivalence بخصوص النظرة إلي هذا الدور . فبالرغم من الاتفاق العام علي أهمية هذا الدور ، إلا أن هناك اختلاف دائم حول حدود هذا الدور وحجمه ، والاعتراض علي بعض مظاهر التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي . وتنشأ هذه الازدواجية في النظرة العامة لمساهمة الحكومة في النشاط الاقتصادي نتيجة لقيام الدولة بتحصيل الضرائب والرسوم من فئات المجتمع من ناحية ، وقيامها بالإنفاق علي كثير من أوجه النشاط الاقتصادي من ناحية أخرى .

وتهدف الدولة مما تحصل عليه من إيرادات وما تقوم به من إنفاق ، إلي إشباع الحاجات العامة مثل خدمات الأمن والدفاع وإنشاء المرافق العامة من شق الطرق وبناء الكباري والمطارات والموانئ وغيرها من أوجه

الإنفاق العام ، كما تسعي لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة مثل رفع معدلات النمو الاقتصادي للدولة ، خلق مزيد من فرص العمالة .

ويترتب علي قيام الدولة بدورها هذا آثاراً اقتصادية واجتماعية بل وأحياناً سياسية ، تؤثر في كل قطاعات الاقتصاد القومي من زراعة وصناعة ونقل ومواصلات وخدمات وغيرها ، وتؤثر أيضاً علي مكونات الاقتصاد الكلية من الاستثمار والاستهلاك والادخار والناتج القومي ، والمستوي العام للأسعار . كما يؤثر هذا الدور للدولة في النشاط الاقتصادي علي مختلف فئات المجتمع وإن اختلفت درجة هذا التأثير من فئة لأخرى .

وتمثل كل هذه القضايا وغيرها موضوع علم المالية العامة الذي أصبح يحتل مكاناً هاماً في الإدارة الاقتصادية ويعتبر من أهم مكونات السياسة الاقتصادية للدولة .

ويتكون هذا الكتاب من ست أبواب رئيسية يتناول الباب الأول منها الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة ، ويتعرض الباب الثاني إلي تحليل اقتصاديات النفقات العامة ، بينما يشتمل الباب الثالث علي دراسة اقتصاديات الإيرادات العامة . أما الباب الرابع فيتناول تحليل الموازنة العامة . والباب الخامس تم تخصيصه لتحليل السياسة المالية ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، وآثارها علي إعادة توزيع الدخل ، إلي جانب دورها في مواجهة التقلبات الاقتصادية ومدي مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية .

أما الباب السادس والأخير فقد تم تخصيصه لإعطاء فكرة شاملة مختصرة عن طبيعة النظام الضريبي في مصر في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي ، وعرض ملامح قانون الضرائب علي الدخل الجديد في إطار سياسة الإصلاح الضريبي التي يتبناها الاقتصاد القومي .

وأتمنى أن أكون قد وفقت فى إعداد هذا الكتاب بالقدر العلمي الذى يفيد الطالب والقـــارئ له. والله ولي التوفيق وهو نعم المولى ونعم النصير.

**المعادى – القاهرة** **المؤلف**

**٢٠١٦** **دكتورة/ خديجة الأعسر**

# الباب الأول

# الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة

# الفصل الأول

# مفاهيم أساسية لعلم المالية العامة

## أولاً : علم المالية العامة ( نشأته – مضمونه – أهميته )

### ١ – نشأته :

ارتبطت نشأة المالية العامة كعلم بمحاولات إطلاق الحياة الاقتصادية من قيود العصور الوسطي والقديمة والكشف عن السياسات التي تناسب بناء اقتصاديات الدولة الحديثة ، وتدعم قوتها ، وقد تطورت أهمية هذا العلم كأحد فروع علم الاقتصاد تبعاً للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدها المجتمع الدولي . وتبع هذه التغيرات تغير مماثل في تحديد أهداف المالية العامة وتعريفها ونطاق دراستها .

### ٢ – مضمونه :

ويقوم علم المالية بدراسة العلاقات الاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بخلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية في سبيل القيام بالخدمات العامة . وتتمثل العلاقات الاقتصادية في العلاقات التي تنشأ بين أفراد المجتمع وهيئاته في سبيل إنتاج وتوزيع المنتجات والخدمات اللازمة لمعيشتهم وإشباع حاجات الأفراد . وهذه الحاجات التي تتميز بكونها متغيرة ومتنوعة ومتزايدة مع تطور المجتمع ، يتم إشباع بعضها عن طريق النشاط الفردي ، والبعض الآخر يتم إشباعه جماعياً من خلال نشاط الدولة كسلطة منظمة . ويتطلب الأمر في كلا الحالتين السيطرة علي الموارد البشرية

والمادية اللازمة لإشباع الحاجات الخاصة أو الفردية Individual wants والحاجات العامة أو الجماعية Collective wants .

ولكي تقوم الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة لابد من الحصول علي إيرادات مالية يمكنها إنفاقها لتمويل أداء هذه الخدمات . فإذا اعتبرنا الحاجة إلي التعليم مثلاً حاجة عامة ، يتعين علي الدولة إشباعها ، فإن أداء الدولة لهذا الدور يتطلب قيامها ببناء المدارس والمعاهد والجامعات وتجهيزها بكل متطلبات الخدمة التعليمية وتوفير المدرسين والأشخاص المؤهلين للقيام بالإدارة والتعليم في هذه المنشآت العلمية ودفع أجورهم ومرتباتهم . وقيام الدولة بهذه النفقات إنما هو مرهون بحصولها علي إيراد مالي لها . ذلك هو جوهر النشاط المالي للدولة ، الذي لا يقصد لذاته وإنما هو وسيلة الدولة للقيام بالخدمات التي تشبع الحاجات العامة . والنشاط المالي للحكومة فيما يتعلق بالإنفاق والتحصيل هو ما يعرف باقتصاديات المالية العامة Public Finance Economics أو المالية العامة Public Finance وأحياناً يعرف باقتصاديات القطاع العام Public Sector Economies أو الاقتصاد العام Public Economics .

وتختلف معالجة موضوعات المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية . فالاقتصاديات الرأسمالية تطلق علي هذا العلم اسم المالية العامة تمييزاً لها عن مالية الأفراد أو المالية الخاصة Private Finance التي يقوم بإعدادها المشروعات أو الوحدات الإنتاجية الخاصة أو الأفراد .

بينما يطلق الاقتصاد المخطط علي هذا العلم اسم المالية Finance حيث تخضع المالية للخطة العامة .

وتعددت تعريفات ومفاهيم المالية العامة ولكنها جميعاً تدور حول إيرادات ونفقات وميزانية الدولة وتوازنها . ومن أهم هذه التعريفات ما أشار

إليه الاقتصادي تيلور Taylor من أن المالية العامة تبحث الأمـور العامـة كجماعة منظمة تديرها الحكومة وهي بذلك تهتم بمالية الحكومة والأمور التي تتعلق بالعمليات المالية أو الخزانة العامة . ولذا فهي علم مـالي وسياسـات مالية ومشكلات مالية .

أما الاقتصادي شيراز Shiras فقد عرف المالية العامة بأنها دراسة المبادئ التي تحكم النفقات العامة والحصول علي الأموال العامة بينما يـري دالتون Dalton أن المالية العامة تقوم ببحث نفقـات وإيـرادات السـلطات العامة والتوفيق بينهما أو توازن كل منهما بالآخر ، وتشير كلمة مالية إلـي الأمور أو المسائل النقدية وتدبرها ، والمالية العامة فـي معناهـا الحـديث تفترض مقدماً وجود اقتصاد نقدي .

ومفهوم علم المالية العامة عند الاقتصاديين التقليديين بصـفة عامـة يتمثل في أنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة التي يلـزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات .

ومع زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصـادية والاجتماعيـة فـي المجتمعات الرأسمالية أصبحت المالية العامة عند الاقتصـاديين المحـدثين تعرف بأنها العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامـة وتوجيهـا بغرض تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ويمكن تعريف المالية العامة في النظام الاشتراكي بأنها الوسيلة التي يتم بها توزيع السلعة المادية والخدمات بين الوحدات الاقتصادية وهي تعبـر عن العلاقات المالية الناتجة عن تكوين وتوزيع واستخدام الـدخول النقديـة والتراكم الرأسمالي .

وتستخدم المالية بصفة أساسية في النظام الاشتراكي لتحقيق أهـداف خطة التنمية التي تسعي إلي رفع مستوي المعيشة أو الرفاهية للمجتمع .

وتختلف المالية العامة في النظام الرأسمالي عن النظام الاشـتراكي حيث تشتمل فقط في النظام الرأسمالي علـي ماليـة الحكومـة المركزيـة والوحدات المحلية والمشروعات التي تمتلكها الدولة وهـي نسـبة صـغيرة بالمقارنة بحجم وعدد المشروعات الإنتاجية الكلية بينما في النظام الاشتراكي تشمل المالية كل أوجه النشاط الاقتصادي والوحـدات الإنتاجيـة ووحـدات الحكم المحلي والحكومة المركزية .

ويرجع هذا الفرق إلي اختلاف أساليب ملكية ووسائل الإنتاج .

وبشكل عام تعرف المالية العامة في الدول النامية بأنها تهتم بدراسة العلاقات النقدية بين وحدات النشاط الاقتصادي المختلفة وتوجيه هذه العلاقات نحو تحقيق الاستخدام الأمثل لموارد المجتمع من أجل رفع مستوي المعيشـة ورفاهية الأفراد .

ويلاحظ أن الدول النامية يتميز اقتصادها بأنه اقتصاد مختلط حيـث تكون الدولة مسئولة لدرجة كبيرة عن تحقيق أهداف التنمية وتقوم بالعـبء الأكبر في مجهودات التنمية إما عن طريق تمويل برامج التنمية أو اسـتخدام الميزانية العامة بجانبيها المصروفات العامة والإيرادات العامة فـي تحقيـق أهداف التنمية المختلفة من رفع مستوي المعيشة ، وإعـادة توزيـع الـدخل القومي من أجل تحقيق درجة كبيرة من المساواة والعدالـة فـي الـدخل ، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع ، وتحقيق التشغيل الكامل .

ولقيام الحكومة بهذه الوظائف غير التقليدية فإنه لابـد مـن زيـادة ميزانية الدولة وبالتالي يتضخم حجم المالية العامة سواء للنفقات أو الإيرادات

**٣- أهميته :**

زادت أهمية علم المالية العامة بعد الكساد العالمي ( ١٩٢٩-١٩٣٣) بصفة خاصة حيث برزت أهمية تدخل الحكومة بشكل إيجابي في النشاط الاقتصادي . أما قبل ذلك فقد كانت تعاليم ومبادئ الفكر الكلاسيكي تنص علي الحرية الاقتصادية بصفة عامة وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتركه لآلية السوق وحرية الدخول والخروج . وكان هذا الفكر يفترض أن يتم الإنفاق العام في أضيق الحدود الممكنة وألا يتم فرض ضرائب إلا عند الضرورة وأن تكف الحكومة يدها عن التدخل في النشاط الاقتصادي .

ولكن الحالة التي وصل إليها الاقتصاد العالمي أثبتت خطأ مبادئ الفكر الكلاسيكي في حرية الأفراد وآلية السوق أو التوازن التلقائي دون تدخل مباشر للدولة . حيث يتضح أنه في أوقات الكساد يحجم رأس المال الخاص عن الاستثمار ، مما يستلزم الأمر لضرورة تدخل الدولة في إنشاء المشروعات الإنتاجية .

كما أخذ نشاط الأعمال الذي تقوم به الدولة في النمو المستمر حتى أن نسبة الإنفاق الحكومي إلي الدخل القومي أخذت تتزايد بشكل ملحوظ . وقد بلغت نحو ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول الرأسمالية . بل أن القطاع الحكومي في الولايات المتحدة وهي أكبر دولة رأسمالية قد شهد نمواً ملحوظاً في مدي السنوات الماضية ، وأصبح ينفق الآن ٩٠ مرة أكثر مما كان ينفقه علي كافة المستويات في أوائل القرن العشرين .

ولا تقتصر ظاهرة تزايد النفقات العامة علي الدول الرأسمالية وحدها بل تتعداها إلي مختلف الدول الأخرى ففي الدول النامية ، زاد الدور الذي تلعبه الحكومة في إقامة المشروعات الإنتاجية بهدف القضاء علي مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي التي تعاني منه هذه الدول ويلعب القطاع

العام دوراً هاماً ورئيسياً ورائداً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في تلك الدول . بل وأصبحت نفقات الدولة تضم ليس فقط النفقات التقليدية للمحافظة علي الأمن والاستقرار وإنما أصبحت تشمل المبالغ اللازمة لعملية التنمية الشاملة مما أدي لتغيير في شكل الميزانية العامة للدولة وأقسامها ، فقد أصبحت تضم قسماً خاصاً لميزانية الأعمال وازدادت أهمية الضرائب والقروض العامة كمورد ضروري لتمويل عملية التنمية .

**ثانياً : النظام المالي والنظام الاقتصادي :**

تمارس الدولة نشاطها المالي من خلال النظام المالي الذي يعتبر أحد النظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة في الدولة . وتختلف طبيعة النظام المالي وأهدافه باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع .

**١- مفهوم النظام : System**

يعرف النظام بأنه مجموعة من العناصر والعلاقات ، حيث تشير العناصر إلي الأجزاء المكونة للنظام ، أما العلاقات فهي التي تربط النظام وعناصره .

ومن مجموع العلاقات والأجزاء تتكون وحدة النظام وشموليته .

فالنظام الاجتماعي يعتبر أكبر النظم ويحتوي بقية النظم الأخرى . وهو يتميز بالضخامة والكبر والتعقيد وينقسم إلي عدد كبير من الأجزاء بينها عدد ضخم من العلاقات المتشابكة .

وينقسم النظام الاجتماعي عند دراسته إلي نظم أصغر Subsystems مثل النظام السياسي والنظام الاقتصادي ، والنظام المالي ، ونظام القيم وغيره من النظم الأخرى . كل نظام من هذه النظم له عناصره وعلاقاته الخاصة به ، وخصائصه التي يتميز بها عن غيره من النظم .

وينقسم كل نظام من هذه النظم إلي تنظيمات أصغر منها فمثلاً النظام الاقتصادي ينقسم إلي نظام إنتاجي ، ونظام أسعار ، ونظام مالي وغيره .

وإذا أخذنا النظام المالي علي سبيل المثال نجده ينقسم بدوره إلي مجموعة من التنظيمات الأصغر مثل نظام الموازنة العامة ، النظام الضريبي نظام القروض العامة .. إلي غيره .

ويعتبر بذلك النظام المالي جزء من نظام أكبر منه ، الذي هو جزء من نظام أكثر شمولاً وكلية . بل يمكن القول أن النظام المالي هو جزء من النظام الاجتماعي الاقتصادي . وعند تحليل النظام المالي فإن ذلك يمكن أن يتم من خلال زاويتين :

- الزاوية الأولي من حيث العلاقات .
- الزاوية الثانية من حيث المؤسسات والأجهزة التي يعمل من خلالها النظام .

وسيتم إتباع الزاوية الأولي عند دراسة النظام المالي .

**٢- العلاقة بين النظام المالي والنظام الاقتصادي :**

يتضح مما سبق أن النظام المالي جزءاً من النظام الاقتصادي العام. بمعني أن النظام الاقتصادي العام إذا كان يهدف إلي إشباع الحاجات العامة، فإن الكميات المالية للنشاط المالي ( النفقات العامة ، والإيرادات العامة ) ما هي إلا جزء من الكميات الاقتصادية الكلية المتمثلة في الدخل القومي ، والإنفاق القومي ، والإنتاج القومي وبينها علاقات متبادلة .

- فالإيرادات العامة تمثل استقطاع جزء من دخول الأفراد ، وبالتالي اقتطاع جزء من الكميات الاقتصادية المتمثلة في الدخل القومي أو الإنفاق القومي .
- وبالنفقات العامة تمثل إضافة في تلك الكميات الاقتصادية وتعمل علي خلق إضافات جديدة في الدخل القومي أو الإنفاق القومي أو الناتج القومي .

**٣- الآثار المترتبة علي العلاقة بين النظام المالي والنظام الاقتصادي :**

إن اعتبار النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي يؤدي للنتائج التالية :

أ- التوافق والانسجام بين النظام المالي والنظام الاقتصادي أي أن النظام الجزئي ( المالي ) لابد أن يكون امتداداً لأهداف النظام الأكبر والأشمل (الاقتصادي) .

وتظهر أهمية هذا التوافق عند استخدام ، أدوات السياسة المالية لتحقيق الأهداف المختلفة للسياسة الاقتصادية فالسياسات الخاصة بالإنفاق العام وحجمه وتوزيعه وكذلك السياسة الضريبية وسياسة الائتمان والاقتراض العام وغيرها كلها أدوات مالية تؤدي إلي نتائج اقتصادية . وباستخدام هذه الأدوات قد تتحقق أهداف السياسة أو الخطة الاقتصادية ، وقد لا تتحقق هذه الأهداف عند المستوي المستهدف . ويتوقف ذلك علي درجة التوافق بين النظام المالي وأدواته والنظام الاقتصادي .

ب- نظراً لاعتبار النظام المالي جزءاً من النظام الاقتصادي فإن أدوات التحليل الاقتصادي المستخدمة في السياسات الاقتصادية تعتبر أيضاً أدوات هامة في التحليل المالي والسياسة المالية .

## ٤- أهداف النظام المالي في النظم الاجتماعية المختلفة :

تتحدد أهداف النظام المالي كأهداف جزئية من الأهداف الاقتصادية العامة . وتوضع الأهداف الاقتصادية وفقاً للنظام الاجتماعي السائد ، ومن ثم تختلف أهداف النظام المالي من نظام اجتماعي لآخر . فهي تختلف في النظام الرأسمالي عنها في النظام الاشتراكي عنها في النظام المختلط أو عنها في الدول النامية .

كما تختلف أهداف النظام المالي باختلاف مراحل النمو الاقتصادي الذي تمر به الدولة كما يتضح لنا من دراسة هذه الأهداف في النظم المختلفة التالية :

### أ- أهداف النظام المالي في النظام الرأسمالي :

يقوم النظام الرأسمالي علي جهاز السوق الذي يعتبر المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي حيث يقوم بتخصيص الموارد المختلفة علي الأنشطة الاقتصادية المتباينة كما يتميز النظام الرأسمالي بسيادة مبدأ الحرية الفردية في الإنتاج والاستهلاك ، والملكية الخاصة لعناصر الإنتاج ، ومبدأ سيادة المستهلك بالإضافة إلي المنافسة وهدف تحقيق الربح . وبالتالي فإن دور الدولة في النشاط الاقتصادي يعتبر دوراً محدوداً للغاية .

وقد مر هذا الدور بثلاث مراحل هي :

### المرحلة الأولي : الفكر التجاري ونشأة الرأسمالية :

ارتبطت نشأة الدولة بمفهومها الحديث من حيث السيادة والقومية بالفكر التجاري الذي ساد في القرن ١٤ حتى القرن ١٧ . وظهرت أهمية السياسة التجارية التي تتبعها الدولة في تكوين رؤوس الأموال والثروات المختلفة وكان النظام المالي يهدف إلي تحويل المجتمع من مجتمع إقطاعي

إلي مجتمع رأسمالي قائم علي الوحدة القومية وسيادة الدولة . ووفقاً للفكر التجاري يجب علي الدولة أن تحقق أكبر فائض ممكن في ميزانها التجاري مع الدول الأخرى حتى لا يخرج من عندها الذهب والفضة وهما رمز الثروة والقوة الاقتصادية في ذلك الوقت . ومن ثم يجب علي الدولة أن تتبع سياسة اقتصادية ومالية من شأنها تهيئة المناخ الاقتصادي لتشجيع الإنتاج والصادرات وقد أخذ تدخل الدولة لتهيئة هذا المناخ أحد شكلين :

- **الشكل الأول :** كان يتمثل في التدخل المباشر بإقامة مشروعات عامة
- **الشكل الثاني :** كان يتمثل في التدخل غير المباشر باتخاذ الإجراءات التي تستهدف تشجيع المشروعات الخاصة وخفض تكاليف إنتاجها بتوفير عناصر الإنتاج بتكلفة منخفضة ، فمثلاً يتم فرض ضريبة منخفضة علي المواد الخام المستوردة ، ومتوسطة علي المواد المستوردة غير تامة الصنع ، وعالية علي المواد تامة الصنع . كما قدمت الدولة قروضاً بفائدة منخفضة . أو إعانات للمنتجين وكذلك توفير الأراضي العامة لإقامة المشروعات بإيجار أو ثمن منخفض . وفي بعض الأحيان كانت الدولة تشجع المشروعات بضمان تسويق منتجاتها وذلك بشراء الدولة لتلك المنتجات لفترة أو ضمانها لوضع احتكاري للمنتجين أو قيامها بغرض الحماية الجمركية علي الصناعات المحلية ، وكذلك بفتح أسواق جديدة في المستعمرات واعتبارها امتداداً للأسواق المحلية .

**المرحلة الثانية : الحرية الفردية والدولة الحارسة :**

حقق النظام المالي في ظل الفكر التجاري الأهداف المرجوة منه ، فقد كانت النتيجة هي تراكم رأسمالي ضخم يطلق عليه رأس المال التجاري تمييزاً عن رأس المال الصناعي الذي تكون في مرحلة لاحقة .

ولكن مع قيام الثورة الصناعية وما صاحبها من اختراعات واكتشافات علمية ، ظهرت الحاجة إلي شكل جديد في إدارة المشروعات وتشجيع المستثمرين علي الاستفادة مما تحقق من اختراعات وإدخالها مجال التطبيق الصناعي . لذلك كان لابد من إتباع سياسة جديدة . واعتقد المفكرون الاقتصاديون أن هناك محركاً ذاتياً أو ما أسموه باليد الخفية Invisible Hand التي تحرك الأفراد نحو تحقيق مصالحهم الذاتية في كافة المجالات. ولذلك نادي الاقتصاديون بضرورة إطلاق الحرية الفردية في النشاط الاقتصادي وعدم تدخل الدولة في هذا المجال . وحيث أن المجتمع يتكون من أفراد تحركهم مصالحهم ومنافعهم الخاصة فإن الفرد سوف يوجه استثماراته إلي ما يحقق له أقصي فائدة ممكنة . وبالتالي فإن مجموع مصالح الأفراد ومنافعهم ما هي إلا تحقيق لمصلحة المجتمع القصوى . ويصبح دور الدولة مقصوراً علي المرافق الأساسية التي لا تحقق أرباحاً أو ذات تكاليف عالية دون تدخل في النشاط الاقتصادي . لأن تدخل الدولة أقل كفاءة من الأفراد . ولذلك أصبح جهاز السوق أو تفاعل قوي العرض والطلب هو المحدد لتوجيه الموارد نحو الأنشطة الاقتصادية المختلفة وتحقيق التوزيع الأمثل من الاستثمارات والسعر العادل لعناصر الإنتاج والمنتجات في ظل ظروف المنافسة .

وبذلك تحدد دور الدولة في القيام بالمرافق أو المشروعات المباشرة وتحقيق المناخ الملائم لحماية المنافسة وجهاز السوق من خلال قيامها بوظائف الأمن والعدالة والدفاع .

وتحددت أهداف النظام المالي في الآتي :-

- الحصول علي الإيرادات العامة اللازمة للنفقات العامة التي يجب أن تكون عند أدنى حد ممكن مع تطبيق مبادئ العدالة عند فرض الضريبة وتوزيع الأعباء العامة .

- تحقيق توازن الميزانية أي توازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة . وقد ترتب علي هذا المنطق ضرورة عدم اللجوء إلي القروض أو زيادة الضرائب أو الإصدار النقدي . لأن القروض التي تستخدم لتغطية نفقات استهلاكية تضر بالاستثمار وزيادة الضرائب تعني أن الدولة تحصل من الأفراد وبلا ضرورة علي مبالغ كان يمكنهم استثمارها، أما الإصدار النقدي فإنه يؤدي لحدوث تضخم وارتفاع في الأسعار .

- تطبيق قواعد التحليل الاقتصادي المطبقة علي المشروعات الخاصة في حالة الإنفاق العام . وبذلك كانت قواعد المالية العامة الخاصة مشابهة إلي حد كبير لقواعد المالية العامة وهذا التحليل كان لابد أن ينظر إلي الاتفاق العام علي أنه اتفاق استهلاكي غير منتج وأن تطبق الدولة مبدأ تحقيق أقصى منفعة كما يفعل الأفراد في قراراتهم المالية . ولكن هذه الأمور وإن كانت تصلح في إدارة المشروعات الخاصة فإنها لا تصلح للمشروعات أو الإنفاق العام خاصة في مجال التوظف والإنتاج والدخل ومواجهة الدورات الاقتصادية .

ويبدو أن إهدار النظام المالي كان نتيجة لمسايرة مبادئ الحرية الاقتصادية والتي ساهمت في تشجيع الاستثمارات الخاصة وتكوين النظام الاقتصادي للدول الصناعية المتقدمة مع تقبل كل ما ينتج عن ذلك من مساوئ في شكل التقلبات الاقتصادية الدورية .

**المرحلة الثالثة : مرحلة تدخل الدولة :**

شهد العالم الرأسمالي ما عرف بالكساد الكبير خلال الفترة ١٩٢٩-١٩٣٢ . ولم تنجح السياسات الاقتصادية المؤيدة للحرية الاقتصادية والنظام المالي المحايد الذي اقترن بها في الخروج من الأزمة الاقتصادية الطاحنة التي مر بها العالم الرأسمالي . بل ساعدت السياسة المالية المتبعة حينئذ في تعميق الأزمة فقد انتشرت البطالة ولم يعد جهاز الائتمان قادراً علي تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة سواء كانت مادية أو بشرية ، وأخذت الأسعار في الانخفاض ، وتدهورت أسعار الفائدة مما أدي لإحجام المستثمرين عن استثمار أموالهم .

ومما ساعد علي زيادة تدهور الموقف هو افتراض السياسة الاقتصادية والنظام المالي المقترن بها سريان ظروف المنافسة الكاملة . ولكن ما حدث في الواقع هو تكوين الاحتكارات والشركات الكبيرة للسيطرة علي جزء كبير من السوق نتيجة لانتشار الشركات الكبيرة التي تحتاج إلي رؤوس أموال ضخمة . بالإضافة لذلك ، زادت قوة النقابات والاتحادات العمالية في تحديد حد أدنى للأجور .

كما بدأت تظهر في نفس الوقت الأفكار الاشتراكية وتتبلور خاصة بعد نجاح الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي عام ١٩١٧ .

وللحفاظ علي النظام الرأسمالي نفسه ، انتقل هذا النظام من مرحلة الدولة المحايدة إلي الدولة الحارسة ، ثم إلي مرحلة الدولة المتدخلة . وجاءت كتابات الاقتصادي الإنجليزي كينز J. M. Keynes لتمثل تحولاً في النظرية الاقتصادية والسياسة الاقتصادية والسياسة المالية وأهم هذه التغييرات تتلخص في الآتي :

١- التمييز بين النشاط المالي للدولة والنشاط المالي للأفراد حيث يطبق في الحالة الأولي أسلوب التحليل الكلي Macro Economic Analysis بدل من أسلوب التحليل الجزئي Micro Economic Analysis الذي يطبق في المشروعات الخاصة . وهذا يعني اختلاف المبادئ المتبعة في التطبيق عند تقييم الإنفاق العام عن تلك المستخدمة في الإنفاق الخاص . وأصبحت المشكلات التي يهتم بها الاقتصاد الكلي هي مشكلات التوظيف والدخل القومي والرواج والكساد والدورات الاقتصادية ومشكلات التضخم وبصفة خاصة مشكلات النمو الاقتصادي .

٢- أهمية الدور الذي تلعبه الدولة بإدارتها المالية والنقدية أي أهمية الدور الذي يلعبه النظام المالي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وإتباع سياسة مكافحة أو مقاومة التقلبات الاقتصادية ولذلك نادي كنيز بالتدخل الحكومي بدلاً من الدولة المحايدة وتحول النظام المالي من نظام محايد إلي نظام وظيفي أو المالية الوظيفية Functional finance

٣- في ظل التفكير الكنيزي أصبح من الممكن تحقيق عجز في الميزانية العامة وليس ضرورياً أن تتساوي الإيرادات مع النفقات وحل محل التوازن المالي موازنات أخرى أكثر أهمية مثل التوازن الاقتصادي والتوازن الاجتماعي والتوازن العام . كما أن سياسة الاقتراض أو التمويل التضخمي أصبحت أمراً معترفاً به ومقبولاً في ظل السياسة الكنيزية .

في ظل هذه التغيرات الاقتصادية ، كان لابد من تغيير النظام المالي ليتوافق مع النظام الاقتصادي الجديد . ومن ثم أصبح أهم أهداف النظام المالي في مرحلة تدخل الدولة هي :-

١- المحافظة علي الاستقرار الاقتصادي ومقاومة الدورات الاقتصادية باستخدام الأدوات المالية والنقدية التي تؤدي إلي تعويض انخفاض الإنفاق الخاص الاستهلاكي والاستثماري .

٢- تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية بتوجيهها نحو الأنشطة الاقتصادية التي تحقق أكبر عائد إجمالي ممكن .

٣- إعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي وتقليل الفروق بين الطبقات والفئات الاجتماعية وبما لا يتعارض مع الحرية الفردية في التملك والكسب . فإعادة التوزيع لا تعني إزالة الفوارق الطبقية في المجتمع .

٤- المحافظة علي معدل نمو معتدل للدخل القومي بإتباع السياسات المالية التعويضية Compensatory Finance ودراسة آثار مضاعف الاستثمار والاستفادة منه لتحقيق معدلات النمو المطلوبة .

ويتضح مما سبق أن المالية العامة لم تعد تهتم بالنفقات والإيرادات والدين العام ولكن توجه اهتمامها إلي تتبع الآثار الاقتصادية والاجتماعية وإتباع السياسة المالية التي تحقق الآثار المرغوب فيها في الاقتصاد القومي .

**ب- أهداف النظام المالي في النظام الاشتراكي :**

يتميز النظام الاشتراكي بمحدودية دور السوق في تحديد الأسعار وتوزيع الموارد علي الأنشطة الاقتصادية ، أي أن قوي السوق لا تترك لتعمل بدون قيود أو توجيه كما هو الحال في النظام الرأسمالي .

ويتميز النظام الاشتراكي أيضاً بسيطرة الدولة علي النشاط الاقتصادي بصفة عامة ، وعلي وسائل الإنتاج والأنشطة والمشروعات الاستراتيجية بصفة خاصة . حيث يتم تعبئة كافة الموارد علي المستوي القومي ، وتوزيعها أو تخصيصها وفقاً لأولويات موضوعة في الخطة الاقتصادية والاجتماعي لتحقيق أهداف التنمية .

والنظام المالي في ظل النظام الاشتراكي يعتبر جزءاً من نظام شمولي قائم علي التخطيط الاقتصادي . ومن ثم تتحدد أهداف النظام المالي وفقاً للأهداف الموضوعة في الخطة ، حيث يتم ترجمة الأهداف العينية أو الخطة العينية إلي خطة مالية . وتكون تلك الخطة المالية جزءاً من الخطة القومية التي تتميز بصفة الالتزام .

**١- المقصود بالتخطيط المالي :**

تتكون الخطة الاقتصادية من خطة عينية ( أو مادية ) وأخرى مالية، حيث تتحدد في الخطة العينية أهداف عينية للإنتاج والاستهلاك والعمالة في كل فرع من فروع النشاط الاقتصادي مع مراعاة أن تكون هذه الأهداف متوازنة خاصة العلاقة بين السلع الإنتاجية والسلع الاستهلاكية . ولضمان تحقيق التناسق والتكامل في الخطة تستخدم بعض الموازين السلعية وموازين القوى العاملة ، والنقد الأجنبي وغيرها بحيث تبين هذه الموازين في أحد جانبيها مصادر الحصول علي الموارد وفي الجانب الآخر استخداماته معبراً عن ذلك بوحدات مادية أو عينية .

والترجمة المالية لهذه الموازين تمثل التخطيط المالي أي استخدام الأموال ومصادر الحصول عليها سواء كانت الموارد المالية محلية أو أجنبية وضمان توزيعها علي المشروعات وفقاً للأولويات التي تحقق أفضل استخدام للموارد المتاحة .

وتتخذ المشروعات التي تتم في ظل التخطيط الاشتراكي إما صورة المشروعات العامة أو صورة التعاونيات ، ولذلك يلزم إعداد خطط فرعية لكل منها ترتبط بالخطة الاقتصادية . وتتكون الخطة المالية الإجمالية من خطط المشروعات العامة والتعاونيات مخططة للائتمان والسيولة النقدية . وخطة النقد الأجنبي بالإضافة إلي ميزانية الدولة . وتعكس الخطة المالية بذلك العلاقات النقدية والمالية بين كل من :

- الدولة والمشروعات .
- بين المشروعات وبعضها البعض .
- بين المشروعات والقطاع العائلي .

ومن ثم يتضح لنا أن التخطيط المالي يحدد الموارد المالية اللازمة لمقابلة الحاجات المتزايدة للاستثمارات والاستهلاك وحسن استخدام الموارد المالية النقدية بما يتفق مع أهداف وتوزيع الدخل القومي .

كما تعتبر الخطة المالية أداة للرقابة علي المشروعات لضمان تحقيق الأهداف الكمية والمالية . بالإضافة إلي أنها وسيلة لمتابعة التنفيذ وتصحيح الانحرافات .

**٢- العلاقة بين ميزانية الدولة والخطة المالية :**

تتميز ميزانية الدولة الاشتراكية بضخامتها لأن الجزء الأكبر من الإنفاق أو الموارد يتم عن طريق الميزانية العامة حيث أن مجال النشاط الاقتصادي الخاص يكون محدوداً للغاية .

ويتحدد دور الميزانية في تجميع الموارد المالية وتوزيعها علي الأوجه المحددة في الخطة . وعن طريقها يتم تمويل الاستثمارات الإنتاجية

والاجتماعية وتحصل علي مواردها من فائض المشروعات العامة والتعاونية بصفة أساسية والضرائب بدرجة أقل . ومن خلال الميزانية يتم إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع لصالح الفئات الفقيرة وكذلك بين الفروع الاقتصادية المختلفة والأقاليم المختلفة . وتمارس الوظيفة الرقابية للميزانية عن طريق تحديد مخصصات كل مشروع من إيرادات أو فائض يجب تحويله للميزانية أو نفقات يتم تحويلها منها .

**٣- العلاقة بين مالية المشروعات والميزانية :**

تسهم المشروعات بالجزء الأكبر من موارد الميزانية العامة كما أن ميزانية الدولة يوجه جزء منها للاستثمارات الجديدة في المشروعات . وأهم مبادئ التنظيم المالي تتلخص فيما يلي :

- التمييز بين المشروعات ذات التمويل الذاتي أو المقترض لضمان الانتظام في عملية الإنتاج ودوران رأس المال وتجنب الاختناقات أو المشكلات المالية .
- المحاسبة الاقتصادية لضمان الإدارة المخططة لنشاط المشروع وحفزه نحو الاستخدام الكفء لموارده .
- التطور المخطط بمعني تحديد النفقات والإيرادات النقدية من قبل في خطة الصناعة المالية وفي إطار الخطة القطاعية التي هي جزء من خطة الدولة .

ويلاحظ أن المشروعات تكون لها شخصيتها المستقلة إلا أن حريتها في تحديد أسعار منتجاتها قد لا تكون مطلقة حيث توجد الأسعار المخططة التي قد تزيد أو تقل عن التكلفة . وفي جميع الحالات فإن ما يتحقق من ربح

أو خسارة تكون مخططة ، وإذا ما تحقق فائض بين التكلفة وسعر البيع يسمي الفرق فائض القيمة أو التراكم المالي وهذا يوزع كالآتي :

- **الجزء الأول :** يوزع لتمويل رأس المال العامل في المشروع وصندوق خدمات العاملين ، وجزء إلي ميزانية الدولة كضريبة علي الأرباح .
- **الجزء الثاني :** وهو ما يزيد عن الربح المخطط ويوجد بصفة عامة في الصناعات الاستهلاكية فقط ، ويحول لميزانية الدولة كضريبة علي رقم الأعمال .

**ج- أهداف النظام المالي في الدول النامية :**

تتميز اقتصاديات الدول النامية بالتخلف وانخفاض مستوي الدخل ، والمشكلة التي تواجهها هذه الدول هي كيفية الخروج من حالة التخلف بأسرع ما يمكن . ويتطلب ذلك استراتيجية تنمية تستهدف تغيير شكل المؤسسات والبنية الأساسية والهياكل الاقتصادية والاجتماعية فيها .

ويستلزم ذلك بدوره تعبئة كافة الموارد الاقتصادية المتاحة وتوجيهها لتحقيق أفضل النتائج لرفع مستوي المعيشة . وتتحدد أهداف النظام المالي في الدول النامية فيما يلي :

- تعبئة كافة الموارد المالية سواء الموجودة في شكل مدخرات أو مكتنزة وتوجيهها نحو الأنشطة الاستثمارية التي تحقق أعلى إنتاجية اجتماعية أو اقتصادية ممكنة .
- تمويل عمليات بناء الاقتصاد القومي ، وإعادة بناء الهياكل والبنية الأساسية مثل المرافق العامة من سكك حديدية ونقل ومواصلات وكهرباء ، ومياه الشرب ، والطرق والكباري والمطارات والموانئ ..

وغيرها . وهي المشروعات التي تشبع حاجات اجتماعية وتتميز بتحقق الوفورات الخارجية ، ولا يقدر عليها النشاط الاقتصادي الخاص المحدود .

- التدخل غير المباشر في الاستثمارات الخاصة وذلك بتوجيهها باستخدام الأدوات المالية نحو الأنشطة المرغوب فيها وأبعادها عن الأنشطة الغير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع .
- الاهتمام برأس المال الاجتماعي المتمثل في الاستثمار في الموارد البشرية في حالات التعليم والتدريب والصحة والإسكان وغيره وتوفير متطلبات تكوين هذه الاستثمارات .

**ثالثاً : المالية العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى :**

يتصل علم المالية العامة بكثير من العلوم الاجتماعية ويشترك معها في الهدف وأدوات التنفيذ وأدوات التحليل المستخدمة في كل منها . ويرجع ذلك إلي أن علم المالية العامة كان موزعاً قبل ذلك علي عدة فروع من العلوم الأخرى فالميزانية مثلاً كانت ضمن المحاسبة ، وكثيراً من عناصره داخلة في الاقتصاديات الكلية أو الجزئية Macro and Micro Economics لذلك حينما استقل هذا العلم وأخذ وضعاً منفصلاً بذاته عن تلك العلوم لم تنقطع الصلة بينه وبين تلك العلوم بل زادت وتوثقت نظراً للتأثير المتبادل والمتكامل بين بعضها البعض وأهم هذه العلوم هي :

**١- علم الاقتصاد :**

العلاقة بن الاقتصاد والمالية العامة علاقة تاريخية وثيقة حيث توجد موضوعات كثيرة يشترك العلماء في دراستها سواء علي مستوي الاقتصاد الكلي أو مستوي الاقتصاد الجزئي كما أن المالية العامة تستخدم أدوات علم

الاقتصاد في التحليل المالي كالتحليل الحدي Marginal analysis والمرونات المختلفة ونظريات النقود والدورة التجارية وبصفة عامة فإن القوانين الاقتصادية يتم تطبيقها أيضاً في المالية العامة .

**٢- العلوم السياسية :**

تتأثر المالية العامة بالنظم السياسية السائدة في المجتمع وقد اتضح لنا أن هناك اختلاف بين المالية العامة في النظام الرأسمالي عنها في النظام الاشتراكي . كما يتحدد شكل ميزانية الدولة بالشكل السياسي القائم علي سبيل المثال هل الدولة تمثل دولة موحدة أم تشتمل علي عدة تقسيمات سياسية وفيدرالية أو كونفدرالية ، وتحديد العلاقة بين الدولة الاتحادية والولايات التابعة لها والدور الذي تلعبه كل منها ونطاق العمل الخاص بكل منها .

كما أن حجم الإيرادات والنفقات يخضع للقرارات والأهداف التي تحددها السلطة السياسية الحاكمة ، فقد يكون الاتجاه السائد هو تحقيق الضرائب علي الدخول المرتفعة أو قد يكون تخفيف الأعباء الضريبية علي الدخول المنخفضة كما توجد قرارات التوظف الكامل أو المعاشات والتأمينات الاجتماعية ومشروعات الضمان الاجتماعي فهذه الأهداف وإن كانت أهداف اجتماعية إلا أن الأحزاب أو القوى السياسية تنادي بها. وعلي مستوى العلاقات الدولية توجد أيضاً علاقة بين المالية العامة والسياسة من حيث مدي إمكانية توفير القروض الخارجية وتيسير عمليات التمويل الخارجي وطرق سداد القروض وفوائدها ، وكذلك الحصول علي معونات سواء كان ذلك من الدول الأخرى أو الهيئات الدولية ( صندوق النقد الدولي – منظمة التنمية الصناعية – البنك الدولي ... ) أو عن طريق الاتفاقات الثنائية الدولية .

### ٣- علم المحاسبة :

توجد علاقة وثيقة بين المالية العامة وعلم المحاسبة ، فإن تبويب الميزانية إلي بنود النفقات والإيرادات يخضع للقواعد المحاسبية التي توضع في علم المحاسبة من ناحية أخرى تمد أنواع الميزانيات ( تقديرية – رقابية- ختامية – برامج ... ) علم المالية العامة بالمعلومات والاستفادة من وضع هذه الميزانيات في رسم السياسات المالية والاقتصادية .

### ٤ – علم الإحصاء

يتوقف نجاح خطط وبرامج السياسات المالية على مدى توافر البيانات الإحصائية ودقتها، وصدقها، وكذلك يلزم أن تكون المفاهيم بصيغة واضحة وموحدة حتى لا تستخدم بيانات متضاربة لمتغير واحد .

فوضع أى سياسة مالية يعتمد بصفة أساسية على البيانات والأرقام الإحصائية التى يتم تجميعها وتبويبها سواء كانت بيانات اقتصادية عن الدخول وتوزيعها وبيانات الإنفاق الاستهلاكى ، والإنفاق الاستثمارى العام والخاص، وبيانات الدخل القومى وتطورها ومستويات الأسعار وغيرها من البيانات الأخرى، وكلها تعتبر بيانات أساسية لوضع تصور الدولة للسياسة المالية والاقتصادية .

فإذا أرادت الدولة مثلا تغيير النظام الضريبى فإنها تقوم بدراسة بيانات توزيع الدخول على الطبقات المختلفة ، حجم الاستهلاك وحجم الاستثمار العام، أثر التغير المتوقع على متغيرات النشاط الاقتصادى والدخل القومى .

### ٥ – علم إدارة الأعمال :

يهتم علم إدارة الأعمال Business Management بتحقيق الأهداف باستخدام عناصر الإنتاج ومنها العنصر البشرى بحيث يؤدى هذا الاستخدام إلى الحصول على النتائج بأقل تكلفة وجهد ممكن . ويعتمد فى ذلك على قواعد التنظيم الإدارى المختلفة . ورغم أن إدارة الأعمال تختص بقطاع الأعمال الخاص، وان المالية العامة تبحث فى العلاقات المالية بين الوحدات الحكومية، فإن العلاقة بين العلمين قد تبدو غريبة . إلا أن دخول الدولة مجال النشاط الانتاجى وإدارتها وملكيتها لمشروعات صناعية وزراعية وتجارية جعل من الضرورى إدارة هذه المشروعات على أسس اقتصادية حديثة تراعى فيها نظريات إدارة الأعمال حتى يمكن إداراتها بكفاءة عالية بدون تحمل الميزانية أعباء قد تؤدى إلى فشل فكرة نجاح القطاع العام .

من ناحية أخرى تساهم هذه المشروعات بجزء كبير فى موارد الدولة لذلك كلما تمت إدارتها بنجاح وحققت أهدافها الاجتماعية والاقتصادية بأقل تكلفة ممكنة فإن هذا يعنى تخفيف أعباء تكلفة إدارة هذه المشروعات من ناحية وزيادة ما تدرة من دخل من ناحية أخرى .

### ٦ – علم الإدارة العامة :

يختص هذا العلم بالهيئات والمؤسسات الحكومية حيث تتكون الإدارة العامة أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ وتحقيق السياسة العامة التى تعتنقها الحكومة. وتختص بنشاط السلطة التنفيذية فى الدولة على المستوى المركزى أو المحلى أو الاقليمى، والهيئات والمؤسسات الحكومية المتخصصة والمستقلة . وتعتبر دراسات المالية العامة وأدواتها وسيلة لتنفيذ وتحقيق أهداف الإدارة الحكومية .

ويتوقف نجاح عمل الإدارة الحكومة على السياسات المالية والاقتصادية التى تتبعها المالية العامة وعلى حجم النفقات والإيرادات وبالتالى تؤثر على حجم النشاط الحكومى والمهام المطلوب منه أداؤها .

كما تظهر أهمية التقسيم الإدارى وتحديد المحليات المختلفة لتحديد دور كل منها ونصيبها فى الميزانية، وطرق توزيع النفقات والإيرادات على الوحدات المختلفة .

وتحديد نمط توزيع الإيرادات والنفقات بين الميزانية المركزية والوحدات المحلية .

# الفصل الثانى

# القطاع العام وإشباع الحاجات العامة

## أولاً : الأنشطة الاقتصادية للحكومة :

من أهم ما يميز النشاط الاقتصادى الحديث، هو زيادة دور الدولة فى هذا النشاط . وحيث أن جميع أفراد المجتمع يؤثرون ويتأثرون بدور الدولة فى النشاط الاقتصادى فقد تزايد الاهتمام بمناقشة وتقييم هذا الدور .

ومن المعلوم أن الهدف الأساسى من النشاط الاقتصادى، هو إشباع الحاجات المادية للمجتمع، أو بمعنى آخر تحقيق مبدأ تعظيم رفاهية المجتمع. وكان هذا المبدأ رد فعل للنظريات والمبادئ التى سادت الفكر الكلاسيكى الذى كان يعتقد أن الإنفاق الحكومى يتم فى أوجه الإنفاق غير المنتجة وان التدخل الحكومى للحصول على إيرادات يحد من حرية النشاط الاقتصادى لذلك فإن الإنفاق الحكومى يجب أن يكون أقل ما يمكن وتدخل الدولة للحصول على الضرائب يجب أن يكون عند أدنى حد ممكن . [1]

ولكن يلاحظ أن هناك فرق بين تقليل الإنفاق بقدر الإمكان بغض النظر عن الفوائد التى تعود على الاقتصاد أو الأضرار الناجمة عن ذلك، وبين الإنفاق الضرورى للحصول على أحسن النتائج أى ترشيد الإنفاق . ومن هنا ظهر مبدأ تعظيم رفاهية المجتمع .

---

[1] من الأمثلة المشهورة ما ادعاه الاقتصادى ساى Say منذ قرنين من الزمان أن أفضل سياسة تخطط لها المالية العامة هى تلك التى تدعو إلى أقل ما يمكن من الإنفاق العام، وخير ضريبة تفرضها الدولة على رعايها هى أقلها حصيلة .

وقد أشار آدم سميث فى كتابه ثروة الأمم Wealth of Nations فى عام ١٧٧٦ ، إلى أن دور الدولة (الحكومة) يجب أن يكون قاصراً على الدفاع القومى وإدارة العدالة وتسهيل عمليات التجارة بالإضافة إلى القيام ببعض الأعمال العامة المحددة .

ويتفق كثير من الاقتصاديين الآن مع آدم سميث فى هذا الرأى مع إضافة بعض الوظائف الأخرى إلى هذا الدور، وبصفة عامة يمكن القول أن دور الحكومة يتكون من مجموعتين أساسيتين من الأنشطة :

**الأولى :** تنظيم وتطوير القطاع الخاص .

**الثانية :** توفير السلع الاجتماعية Social Goods أو ما يطلق عليها السلع العامة Public Goods .

**المجموعة الأولى : تنظيم وتطوير القطاع الخاص**

تقوم الحكومة فى أى دولة بوضع مجموعة من القواعد التى تنظم النشاط الاقتصادى للقطاع الخاص. وتطوير هذه القواعد من وقت لآخر. ويعتمد وضع هذه القواعد إلى حد كبير على الميزة النسبية التى قد يتمتع بها القطاع الخاص فى القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية.

وتتخلص الوظائف التى تقوم بها الحكومة لتنظيم عمل القطاع الخاص وتطويره فيما يلى :

**١ - توفير بيئة اقتصادية مستقرة :**

تساعد الحكومة على توفير بيئة اقتصادية مستقرة من خلال مجموعة من القواعد والقوانين تساعد على تسهيل عمليات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك لمختلف السلع والخدمات . وتقوم الحكومة بهذا الدور من خلال

تحديد مفهوم حقوق الملكية Property of Rights وتنظيم وحماية العقود المبرمة بين الأفراد وتحكيم المنازعات التى قد تنجم عنها كما تضع الحكومة مجموعة من القواعد والمعايير التى تحكم النشاط الاقتصادى للأفراد والشركات. وتضع أيضاً النظام النقدى للدولة والسياسة النقدية وأهدافها من خلال البنك المركزى .

**٢ - منح وضمان الامتيازات الاقتصادية :**

تمنح الحكومة بعض الامتيازات الاقتصادية لفئات معينة فى المجتمع وذلك من خلال مجموعة محددة من أنواع الدعم والتعريفات الجمركية والضرائب وغيرها بما يحقق حماية لبعض المستهلكين والمنتجين وباقى العناصر الاقتصادية وقد يكون الهدف من هذه الحماية هو حماية محدودى الدخل والحفاظ على دخولهم الحقيقية من ارتفاع الأسعار. وقد يكون الدافع وراء هذه الحماية بعض الضغوط السياسية فى المجتمع .

ويلاحظ أن تزايد تدخل الحكومة لتحقيق هذه الحماية قد يؤدى فى المدى الطويل إلى انخفاض مستوى الكفاءة الاقتصادية حيث تتباعد الأسعار الاجتماعية عن الأسعار الاقتصادية فى سوق السلع وسوق عناصر الإنتاج.

**٣ - حماية المنافسة ومنع الاحتكار :**

تضع الحكومة مجموعة من القواعد لتنظيم النشاط الاقتصادى للأفراد بما يضمن تحقيق المنافسة ومنع الاحتكار سواء فى سوق السلع أو سوق عناصر الإنتاج. وفى مصر أنشأت الحكومة جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار.

**٤ – حماية الرفاهية العامة :**

تقوم الحكومة أيضاً بوضع المعايير المختلفة للرفاهية الاجتماعية والتى تتمثل فى الصحة العامة ومعاييرها الأمان فى الصناعة ، وتحديد الحد الأدنى للأجور لكل فئة من العاملين فى الدولة. كما تحدد سن التقاعد عن العمل ( المعاش) والمزايا التى يحصل عليها الفرد عند وبعد هذا التقاعد. وتمثل هذه القواعد فى مجموعها معايير الرفاهية الاجتماعية أو العامة Social welfare or public welfare فى المجتمع والذى تقع على الحكومة مهمة الحفاظ عليها .

**٥ – تحقيق الكفاءة والعدالة والاستقرار ورفع معدل النمو الاقتصادى:**

يمثل رفع معدل التوظف، والعدالة فى التوزيع، وتحقيق الاستقرار الاقتصادى، ورفع معدل النمو الاقتصادى، الأهداف الأساسية لأى نشاط اقتصادى فى الدولة .

ولتحقيق هذه الأهداف تضع الدولة مجموعة من السياسات الاقتصادية (النقدية والمالية والتجارية) وتستخدم أدوات هذه السياسات لتوجيه النشاط الاقتصادى ككل لتحقيق هذه الأهداف .

**المجموعة الثانية : توفير السلع الاجتماعية**

تهتم جميع النظم الاقتصادية بالإجابة على ثلاثة مشكلات رئيسية هى ماذا ينتج ؟ وكيف ينتج؟ ومن سيحصل على السلع النهائية ؟ .

وفى الدول الرأسمالية المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية ، نجد أن الإجابة على هذه المشكلات تتم بواسطة نظام السوق(قوى العرض والطلب) أما إذا كان هناك بعض السلع أو الخدمات يصعب توفيرها بالكميات والأسعار المناسبة للمجتمع من خلال هذه القوى،

فإن مهمة توفيرها على هذا النحو يقع على عاتق الحكومة وتسمى هذه السلع بالسلع الاجتماعية.

**ثانياً : أنواع السلع العامة وخصائصها**

يقسم كثير من الاقتصاديين السلع العامة إلى نوعين هما :

- السلع العامة Public Goods
- السلع شبه العامة Merit Goods

١ - **السلع العامة** : تعرف هذه السلع بأنها تلك السلع التى تتميز بعدم القدرة على الاستبعاد، وعدم المنافسة فى الاستهلاك وتشمل العديد من السلع مثل : الدفاع والأمن والعدل، والطرق والكبارى والمطارات، والموانئ .

**الخاصية الأولى** : عدم القدرة على الاستبعاد Nonexclusion

المقصود بهذه الخاصية هو عدم قدرة النظام الاقتصادى على حرمان أو استبعاد أى فرد من الاستفادة بمنافع السلع العامة أو الحصول عليها سواء كان لديه القدرة على سداد ثمن هذه السلعة أو ليس لديه هذه القدرة . فمثلا نجد أن خدمات الأمن والدفاع والعدالة يصعب أن نستبعد فرد من الاستفادة منها .

وتطبيق مبدأ عدم القدرة على الاستبعاد لصالح غير القادرين على الدفع للحصول على سلعة، يجعل إنتاج مثل هذه السلعة أمراً صعباً أو مستحيلاً بواسطة القطاع الخاص . طالما لم يطبق عليها مبدأ الاستبعاد. ومن ثم يصبح مبدأ عدم القدرة على الاستبعاد أحد المبررات الهامة لقيام الحكومة بمهمة إنتاج بعض السلع .

ووفقاً لهذا المبدأ فالسلع العامة تختلف عن السلع الخاصة التى يمكن للأفراد شرائها من السوق بعد دفع ثمنها مثل الأكل والملابس والسيارات.. وهى تعنى من لا يملك الثمن لا يستطيع أن يحصل عليها وبالتالى يستبعد من الاستفادة منها . أى أن مبدأ الاستبعاد أهم ما يميز السلع الخاصة .

**الخاصية الثانية : عدم المنافسة فى الاستهلاك :**

**Nonrival Consumption**

ويقصد بها أن استخدام فرد ما للسلعة العامة لا يمنع استخدام فرد آخر لها وفى نفس الوقت . لأن منافع هذه السلع غير قابلة للتجزئة ، فهى تقدم لإشباع حاجة عامة تعطى منافعها ككل لا يتجزأ . أى عدم وجود منافسة فى الاستهلاك . فالمنافع الناتجة من تنظيم مياه الفيضان كل لا يتجزأ ومنافع مكافحة تلوث البيئة كل لا يتجزأ . على عكس السلع الخاصة التى يمكن القول أنها تتميز بخصوصية الاستهلاك فمن يشرب كوبا من الماء يحرم الآخرين من استخدامه، ومن يشترى سيارة يمنع الآخرين من ركوبها. ومن يتوجه للطبيب لإجراء عملية جراحية يعنى حرمان الآخرين من خدمات هذا الطبيب طيلة وقت العملية . إذا هناك علاقة واضحة وصريحة بين المستهلك والسلع الخاصة، حيث تقتصر منافع استهلاكها على مستهلكها فقط وأنها قابلة للتجزئة أى يستطيع الأفراد الحصول عليها بكميات متفاوتة .

وتفتقد السلع العامة لهذه العلاقة بينها وبين المستهلك فالنظافة العامة، وبرامج الصحة العامة، والدفاع والأمن والعدالة جميعها سلع تعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع ولا ينحصر النفع فى فرد واحد دون غيره. أى أنها ذات منافع عامة غير قابلة للتجزئة .

## ٢- السلع شبه العامة :

إلى جانب السلع العامة ، تقوم الحكومة بإنتاج سلع يطلق عليها السلع شبه العامة Merit Goods وأول من قدم هذا المفهوم هو الاقتصادى ماسجرف Richard Musgrave عام ١٩٥٩ . ويرجع إنتاج الحكومة لهذه السلع إلى أنها ترى أن الكمية المطلوبة تمثل كمية تستحق الإنتاج ويتم توزيع إنتاج هذه السلع بين القطاع الخاص والحكومة ومن أمثلة هذه السلع التعليم والصحة والإسكان ووسائل المواصلات وأهم مبررات قيام الحكومة بإنتاج السلع شبه العامة ما يلى :

أ- إيجاد حلول لبعض المشاكل الاجتماعية، مثل مشكلة الإسكان، حيث تقوم الدولة ببناء مساكن شعبية ومتوسطة تتناسب أسعارها مع دخول محدودى الدخل ولا تهتم بعنصر الجودة أو حجم هذه الوحدات كما تقوم بتوفيرها وتقسيط قيمتها بما يتناسب ودخول هذه الفئات ، والقطاع الخاص لا يقدم على بناء مثل هذه الوحدات لانخفاض العائد منها.

ب- توفير مصدر جديد من مصادر إيرادات الحكومة للحصول على موارد تساعدها فى تغطية نفقاتها المتزايدة .

ج- حماية فئة معينة من المستهلكين من الارتفاع الملحوظ فى أسعار هذه السلع ومن ثم ضمان توفير هذه السلع بسعر يقترب إلى حد كبير من التكلفة الحدية لإنتاجها .

وفيما يتعلق بكيفية توزيع حجم إنتاج السلع شبه العامة بين القطاع الخاص والحكومة، فالأمر يختلف من دولة لأخرى، ومن وقت لآخر بالنسبة لنفس الدولة .

فكلما اتجهت الدولة نحو تشجيع القطـــاع الخـــاص (الخصخصـــة) انخفضت مساهمة الحكومة فى إنتاج مثل هذه السلع مقابل ارتفاع مساهمة القطاع الخاص .

مثل ما حدث فى مصر فى تطبيقها لسياسة الإصلاح الاقتصادى منذ بداية التسعينات فى القرن العشرين، حيث أخذت بهذا البرنامج الذى كان أهم عناصره تشجيع القطاع الخاص وزيادة دوره فى التنمية الاقتصادية مما أدى لتضاؤل دور الدولة فى النشاط الاقتصادى بوجه عام وفى إنتاج السلع شـــبه العامة بوجه خاص .

ويلاحظ أن السلع شبه العامة تتميز بخاصية القدرة على الاســـتبعاد، وبالتالى فهى لا تعتبر سلع عامة، حيث أن الأفراد يجب أن يـــدفعوا مقابـــل الحصول عليها ولكنه مقابل يعتبر منخفضا نسبيا بالمقارنة مـــع مثيلـــه فـــى القطاع الخاص . حيث يصل فى بعض الأحيان إلى التكلفة الحديـــة (بـــدون أرباح) .

**ملاحظات جوهرية حول خصائص السلع العامة :**

من الخصائص السابقة للسلع العامة وتقسيمها إلى سلع عامة وشـــبه عامة وتميزها عن السلع الخاصة يجب مراعاة الأمور التالية :

أ- إذا فرض وتساوت الكميات المستهلكة من السلعة العامة بواسطة الأفراد فإن هذا لا يعنى تساوى المنفعة. نظراً لاختلاف قيمة ومنفعة كل سلعة من فرد لآخر. فعلى سبيل المثال نجد أن الإنفاق على التسليح قد يـــراه البعض نوع من القوة والحماية للدولة وجعل الفرد أكثر أمانا (منفعـــة موجبة) . بينما يراه البعض الآخر نوع من الإنفاق الذى لا داعى منه. لأن زيادته قد لا تنعكس على رفاهية الفرد خاصة فى المدى القصير.

ب- على الرغم من أن السلع العامة تتميز بعدم القدرة على الاستبعاد وعدم المنافسة فى الاستهلاك إلا أن هذا لا يعنى ضرورة توافرهما فى جميع السلع . فهناك سلع تتميز بعدم المنافسة فى الاستهلاك، ولكن لا ينطبق عليها قاعدة عدم القدرة على الاستبعاد . فمثلا خدمات التليفون والكهرباء تتميز بعدم المنافسة فى الاستهلاك ولكن من لا يسدد فاتورة التليفون أو الكهرباء تتوقف عنه هذه الخدمات . وبالتالى تخضع هذه الخدمات لقاعدة الاستبعاد ... أيضاً العروض السينمائية والمسرحية والموسيقية ، والمباريات الرياضية، والمدارس والجامعات الخاصة، والمكتبات، فهى جميعا أمثلة لسلع تتميز بعدم المنافسة فى الاستهلاك(أى الاستهلاك الجماعى) ولكن يمكن قصر الانتفاع بها على عدد معين من الأفراد، ومن ثم لا يمكن اعتبارها سلعة عامة .

ج- أن تقسيم السلع العامة إلى سلع عامة وسلع شبه عامة ، هو تقسيم ليس نهائى. وإنما يتوقف على ظروف السوق وعلى مستوى الفن التكنولوجى المستخدم ، فبالنسبة للمكتبة فى الجامعة أو الكلية تعتبر سلعة عامة إذا كان عدد الطلاب الذين يستخدمونها محدوداً أما إذا كان هذا العدد كبيراً فلا بد من تنظيمها ويصبح دخولها بمقابل ولو محدود لتتحول إلى سلعة شبه عامة .

د- من ينتج السلعة لا يحدد طبيعتها فى الاستهلاك ( عامة أو خاصة). فكثير من السلع العامة تنتج بواسطة القطاع الخاص مثل بناء المدارس(سلعة عامة) ، والعكس هناك الكثير من السلع الخاصة تنتج بواسطة الدولة .

هـ- أن توفير بعض السلع العامة بواسطة القطاع العام لا يعنى بالضرورة أن هذا القطاع هو الذى انتجها فهناك سلع تنتج بواسطة نفسها . وتتولى

الدولة عبء إدارتها . مثل الموقع والأثار والظروف البيئية والمناخية الملائمة تعتبر سلع عامة تقوم الدولة بإدارتها ، ويمنع القطاع الخاص من استغلالها .

**ثالثاً : مشكلة التهرب من الدفع والسلع العامة**

يلاحظ من الخاصيتين السابقتين للسلع العامة، عدم وجود ارتباط بين استهلاك الفرد لهذه السلع وتحمل نفقات إنتاجها، ومن ثم لا يستطيع نظام السوق توفيرها لأفراد المجتمع . وهنا نتساءل هل يمكن توفيرها من خلال التعاون الاختيارى بين الأفراد ؟ نفترض بداية وجود مجتمع صغير يتكون من عشرة أفراد يرغبون فى بناء أحد السدود لحماية محاصيلهم من خطر فيضان النهر. وبناء السد يعتبر سلعة عامة يجب تمويلها. وبفرض أن نفقات إنشاء هذا السد تساوى ٥٠٠٠ وحدة نقدية ، فإن نصيب كل فرد يصبح ٥٠٠ وحدة نقدية، وبفرض أن قيمة المنافع الناتجة عن بناء السد لكل فرد تبلغ ١٠٠٠ وحدة نقدية . أى أن مجموع المنافع على مستوى المجتمع تساوى ١٠٠٠٠ وحدة نقدية وحيث أن نفقات إنشاء السد تبلغ ٥٠٠٠ وحدة نقدية إذا

المنافع الصافية = المنافع الكلية – النفقات الكلية

٥٠٠٠ = ١٠٠٠٠ – ٥٠٠٠

إذا نصيب الفرد من المنافع الصافية = المنافع الصافية ÷ عدد الأفراد

٥٠٠ وحدة = ٥٠٠٠ ÷ ١٠

وعلى الرغم من المنافع والمزايا الواضحة لهذا المشروع فهل يمكن أن تتفق إرادة عشرة أفراد حول فكرة تنفيذ هذا السد ؟ الرد على ذلك يعنى مواجهة مشكلة التهرب من الدفع Free riders ويقصد بها عدم رغبة الأفراد سداد نفقات إنتاج السلع العامة . وتتضح هذه المشكلة، عندما يسيطر على

أحد الأفراد فكرة امكانية قيام الأفراد الآخرين يتحمل جميع نفقات المشروع، وان منافع المشروع سوف يحصل عليها سواء ساهم فى نفقات إنشاء السد أو امتنع. وهنا يلاحظ أن السلوك الطبيعى لهذا الفرد هو عدم سداد نصيبه من النفقات ، ويدفعه إلى هذا السلوك ضمان حصوله على منافع المشروع من جهة، وأن مساهمته النقدية تخضع لإرادته الشخصية من جهة أخرى .

وحيث أن المنافع التى يحصل عليها الأشخاص الآخرين (٩ أفراد فى مثالنا السابق) تفوق النفقات التى يتحملونها فإن امكانية بناء السد ما زالت قائمة رغم تهرب فرد واحد. أما إذا سادت ظاهرة التهرب من الدفع بين أفراد المجتمع، فإن تنفيذ هذا المشروع يصبح أمراً مستحيلا. ومن ناحية أخرى كلما زاد عدد أفراد المجتمع، ومن ثم انخفاض نصيب الفرد فى نفقة المشروع، ارتفع احتمال وجود ظاهرة التهرب من الدفع وأصبح احتمال عدم تقديم السلع العامة احتمالاً كبيراً ويتضح ذلك من المثال التالى :

بفرض أن المجتمع يتكون من فردين فقط وأنهما يحتاجان لشق قناة تمر بأرضهما لرى أراضى كل منهما وهذه القناة تمثل سلعة عامة . وهنا نجد أن كل فرد مقتنع تماما بأن مساهمته المالية مرتفعة لأنها تمثل ٥٠ % من النفقات وأن شق القناة لن يتم إلا بمشاركته . ولذلك نجده حريصا على تنفيذ المشروع . وبالتالى فاحتمال ظهور ظاهرة التهرب من الدفع يكون ضعيفاً إن لم يكن منعدماً .

من المثالين السابقين يلاحظ أنهما متشابهان من حيث تناولهما للسلع العامة ولكنهما يختلفان تماما من حيث احتمالات وجود ظاهرة التهرب. ففى المثال الأول ( بناء السد) يعتقد كل فرد أن مساهمته المالية صغيرة للغاية وبالتالى فإن دوره فى اتخاذ قرار إنشاء السد سيكون صغيرا وحتى إذا نجح فى التهرب من دفع نصيبه من نفقات السد، فإن امكانية أن يقوم باقى الأفراد

ببناء السد كبيرة للغاية . أما إذا سيطرت فكرة امكانية التهـرب مـن دفـع الالتزامات المالية على أغلبية الأفراد ، فإنه يستحيل تقديم السلع العامة، ومن ثم فإن تقديم السلع الاجتماعية يتوقف بصفة أساسية على سلوك الأفراد مـن ناحية ومدى تأثر المجموع بالسلوك الفردى من ناحية أخرى .

أما المثال الثانى وهو شق قناة لـرى أرض الفـردين . فالوضـع يختلف، لأن كل فرد يعتقد أن مساهمته كبيرة فى تنفيذ المشروع، وتهربه من دفع النفقات يعنى عدم شق القناة وحرمانه من منافعها ولذلك فهـو يحـرص على الالتزام بمساهمته .

مما سبق يتضح أن نظام السوق لا يستطيع توفير هذه السلع نتيجـة لخاصية عدم القدرة على الحرمان، وأن التعاون الاختيارى لا يـوفر هـذه السلع نتيجة ظاهرة التهرب من الدفع . فالأمر يتطلب حلولا بديلة لا تـربط استهلاك الفرد بمساهمته المالية . وترتبط جميع الحلول بتدخل الحكومـة . فبالنسبة لمشروع السد فإن تنفيذه أمراً سهلاً حيث تستطيع الحكومة فـرض ضريبة قدرها ٥٠٠ وحدة نقدية على كل منتفع لتمويل بناء مشروع السـد. وعلى الرغم من استقطاع الحكومة لجزء من دخول جميع المنتفعـين إلا أن اوضاعهم الاقتصادية قد تحسنت لأن كل منهم سيحصل على منافع قـدرها ١٠٠٠ وحدة نقدية وهى أكبر من مقدار الضريبة .

## رابعاً : أسباب فشل نظام السوق فى إشباع السلع العامة

يرى كثير من الاقتصاديون أنه عندما يفشـل نظـام السـوق فـى تخصيص الموارد الاقتصادية لإنتاج بعض السلع بالصورة التـى يرغبهـا المجتمع، يجب على الدولة ، أن تقوم بإنتاج هذه السلع . وقد اتفـق هـؤلاء

الاقتصاديون على الأسباب المحتملة للتنبؤ بفشل نظام السوق فى هذا المجال وأهمها ما يلى :

**١ - الاحتكار : Monopoly**

يعرف الاحتكار على أنه ذلك النوع من الأسواق الذى يوجد فيه مشروع واحد يحتكر إنتاج سلعة معينة لا يوجد لها بدائل قريبة Close Substitute ( ومن الممكن وجود عدد قليل جدا من المشروعات تحتكر صناعة معينة ) ويستطيع المحتكر أن يؤثر على الأسعار فى السوق بحيث يرفع سعر السلعة إلى مستوى أعلى من التكلفة الحدية لإنتاج هذه السلعة ويقوم بذلك من خلال تقييد الإنتاج إلى مستوى أقل مما يجب أن يكون عليه فى ظل سوق المنافسة الكاملة . وهنا نجد أن تخصيص الموارد فى المجتمع يتم بصورة غير كفء .بينما تتحقق الكفاءة الاقتصادية فى ظل سوق المنافسة الكاملة عندما تتساوى التكلفة الحدية للسلعة على سعرها. مما يستلزم تدخل الدولة فى سوق الاحتكار لمنع هذه الممارسات الاحتكارية الضارة بالمصلحة العامة .

**٢ - السلع العامة : Public Goods**

معظم السلع التى يستهلكها الأفراد تتميز بأنها سلع خاصة أى يقتصر استهلاكها على من يمتلكها ويدفع ثمنها . وينطبق على هذه السلع مبدأ القدرة على الاستبعاد ومبدأ خصوصية الاستهلاك .

إلا أن هناك بعض السلع العامة التى تتميز بخاصية عدم القدرة على الاستبعاد ومبدأ المنافسة فى الاستهلاك كما سبق الإشارة لذلك . وهذه السلع قد يفشل نظام السوق فى توفيرها بالكميات والأسعار التى يرغب المجتمع فى الحصول عليها مما يستلزم تدخل الدولة لإنتاجها .

## ٣ - عدم وجود الأسواق : Nonexistence of Markets

أساس نظرية اقتصاديات الرفاهية، هو افتراض وجود سوق لكل سلعة، ولكن فى بعض الحالات حتى لو لم توجد مؤثرات خارجية أو سلع عامة، فإنه من المحتمل عدم وجود سوق لبعض السلع أو أن يكون هذا السوق غير مؤكداً. على سبيل المثال سوق التأمين كسلعة هامة على حياة الإنسان وعلى ممتلكاته، إلا أن هناك بعض أنواع التأمين يصعب على القطاع الخاص أن يقدمه وبالتالى لا توجد له سوق . بفرض مثلا أن الشخص يرغب فى شراء تأمين ضد احتمالية أن يصبح فقيراً، أى تأمين ضد الفقر Poverty Insurance فهذا النوع من التأمين ليس له سوق، ويصعب على القطاع الخاص أن يقدم هذا النوع من التأمين لسببين :

أ- إن الأفراد الذين يعتقدون أنهم سيصبحون فقراء لا يهتمون بشراء مثل هذا النوع من التأمين ، والمشترون الأساسيون لهذا التأمين هم الذين كان من المحتمل أن يصبحوا فقراء أو انتهى بهم الأمر أن أصبحوا فقراء وتسمى هذه الظاهرة بالاختيار المعاكس ( المغاير) Adverse Selection وبالتالى فإن معدلات وثائق هذا النوع من التأمين ستظل مرتفعة مما يجعل من الصعوبة قيام شركة قطاع خاص بتقديم هذا النوع من التأمين .

ب- مشكلة المجازفة الأخلاقية Moral Hazard حيث من المحتمل أن تؤدى الرغبة فى الحصول على مبلغ التأمين من جانب الأفراد. أن يتأثر سلوكهم. إلى جانب صعوبة معرفة ما إذا كان الخطر المؤمن عليه قد وقع بالفعل أم لا حيث أن مقاييس تحديد هل أصبح الفرد فقيراً أم لا تتوقف على سلوكه ، وفى مثل هذه الحالات التى يصعب وجود سوق لها يجب أن تتدخل الحكومة التى تتولى تقديم برنامج لتوفير مثل

هذا النوع من التأمين والقسط الذى يدفعه الفرد للدولة فـــى بوليصـــة التأمين ضد الفقر، سيكون عبارة عن الضرائب التى يدفعها من دخله وعن نشاطه، وفى حالة وقوع الفقر فإن الدولة تقدم التغطية التأمينيـــة والتى تتمثل فى المزايا الاجتماعية التى يحصل عليها محدودى الدخل.

**٤ – حالة التكاليف المتناقصة :**

تظهر حالة التكاليف المتناقصة فى الصناعات الكبيرة والمشروعات الضخمة التى تحتاج إلى رأسمال ثابت ضخم وفى هذه الحالة فإن التكـــاليف الحدية والمتوسطة تميل للتناقص عند مستويات الإنتاج الكبير. وفى بعـــض الحالات قد لا يكون الطلب كافيا لتحقيق هذا المستوى من الإنتاج وهنـــا لا يقدم المنتجين على الاستثمار فى تلك الصناعات لأن الإيرادات لا تتناســـب مع التكاليف الحدية . ولذلك تقوم الدولة بمهمة إنشاء مثل هذه المشـــروعات كالطرق والكبارى والمرافق العامة من مطارات وموانئ والسكك الحديدية أو صناعات الحديد والصلب .

**٥ – الوفورات الخارجية : Externalities**

تعتبر ظاهرة الاعتماد المتبادل لأطراف التعامل فى المجتمع، أحـــد المظاهر الأساسية لاقتصاد السوق فمن يرغب فى إنتاج سلعة ما عليـــه ان يتحمل نفقة إنتاجها ومن يرغب فى الحصول على منفعة سلعة ما عليـــه أن يدفع ثمنها. ولكن يشير الواقع إلى أن هؤلاء الأفراد قد يؤثر بعضهم علـــى البعض الآخر خارج نطاق السوق وتسمى هذه الآثار بالوفورات الخارجيـــة (أو المؤثرات الخارجية) وتنقسم المؤثرات الخارجية إلى مؤثرات ايجابيـــة، وهى ما يعرف بالوفورات الخارجية التى يحصل عليها أحد الأطراف نتيجة نشاط الطرف الآخر دون أن يسدد مقابلاً لها .

والمؤثرات السلبية، وهى ما يعرف بالنفقات الخارجية وهـــى تمثـــل الضرر الذى يصيب أحد الأطراف نتيجة نشاط الطـــرف الآخـــر، دون أن يحصل على تعويض .

كما يمكن تقسيم المؤثرات الخارجية (الوفورات الخارجية الايجابيـــة والسلبية) إلى :

- مؤثرات من جانب واحد : ويقصد بها تلك الأثار المفيدة أو الضـــارة التى ينقلها أحد أطراف التعامل إلى الطرف الآخر .
- مؤثرات متبادلة ويقصد بها أن سلوك كل طرف من أطراف التعامـــل يؤثر فى الأطراف الأخرى .

كما يمكن تقسيم المؤثرات الخارجية تبعاً لنوع النشاط المحدث للأثـــار أو نوع الطرف المتأثر بهذا النشاط كما يتضح من الأمثلة التالية:

**( أ ) المؤثرات الخارجية لمشروع على مستهلك :**

حيث يؤدى نشاط مشروع أو أكثر إلى إحداث أثار ايجابية أو سلبية على منافع الأفراد الذين ليست لهم أى علاقة بنشاط هذا المشـــروع . مثـــال ذلك بناء مصنع بجوار نهر النيل وقيامه بإلقاء مخلفاته وملوثاته فـــى هـــذا النهر. مما يؤدى لتلوث مياه النهر والإضرار بصحة المواطنين باعتبـــار أن نهر النيل المصدر الأساسى لمياه الشرب فى مصر ، إلى جانب تلوث الثروة السمكية وتلوث المياه فى حالة استخدام النهر كمصدر للسباحة وهذا التلـــوث له أثار سلبية على مستخدمى النهر لما يؤدى إليه من انتشار الأمراض وقيام الدولة ببناء المستشفيات لعلاج المرضى، وبناء حمامـــات الســـباحة البديلـــة لاستخدام النهر، وتحملها تكاليف باهظة لتنقية مياه الشرب مما ينعكس فـــى النهاية على الكفاءة فى استخدام الموارد المالية والأثار السلبية على البيئة .

**مثال آخر** : ضاحية حلوان التى كانت تتميز فى الماضى بالهواء الصحى النقى، والهدوء ونظافة شوارعها وحدائقها، ولكن بعد بناء عدد من المصانع بها [1] أصبح الهواء ملوثاً من النفايات المنطلقة من المداخن وأصبحت تعانى المساكن والحدائق القريبة من هذه المصانع من مخلفاتها، إلى جانب الضغط على المرافق العامة من مياه وكهرباء وصرف صحى، ووسائل انتقال .

وعلاج هذه الأثار يتطلب إنفاق أموالاً لا تدخلها هذه المشروعات فى حساباتها التى تقتصر على قيمة مدخلات الإنتاج فقط. بل يتحمل هذه النفقات - الناتجة عن تدهور المستوى الصحى وعدم كفاية المرافق العامة- الأفراد المقيمون فى هذه المنطقة وأصبحوا يتحملون مبالغ لعلاج أمراض التلوث والتغلب على مشاكل المرافق العامة . وهؤلاء الأفراد الذين يتحملون هذه النفقات ليسوا بالضرورة مستهلكين لهذا الإنتاج، بل هم طرف ثالث خارج نطاق سوق منتجات هذه المشروعات ورغم ذلك تحملوا بجزء من نفقات إنتاجها. وهنا يقال أن قيمة نفقة إنتاج سلعة معينة على مستوى المشروع لا تساوى قيمة نفقة الإنتاج على مستوى المجتمع. ولذلك قد يكون المشروع مربحاً من وجهة نظر أصحابه لأنه لا يأخذ فى حساباته قيمة النفقات الخارجية، بينما يكون ضاراً (خاسراً) من وجهة نظر المجتمع. وبالتالى فإن

---

[1] يوجد فى حلوان (١٤) مصنعاً للأسمنت والاسبستوس والسيارات والحديد والصلب وأعمال الخزف والصينى والفخار والمواسير والكوك والكيماويات والأسمدة والصناعات المعدنية والكهرباء . ويصدر عن هذه الأنشطة جسيمات صلبة وأكاسيد كبريت ونتروجين وأول أكسيد الكربون، ورصاص ودخان وأمونيا وغيرها من الأبخرة السامة وارتفع معدل الترسيب السنوى من ٤٣ جرام منذ عشرين سنة إلى ٣٠٤ جرام لكل متر مربع فى الشهر.

هذا الاختلاف بين الحسابات على مستوى المشروع الفرد والحسابات على المستوى القومى يتطلب تدخل الحكومة حتى تتحمل هذه المشروعات النفقة الحقيقية لنشاطها بأن تقوم الحكومة مثلا بتشديد العقوبات (وقف المشروع الملوث) أو فرض ضريبة على هذه المشروعات تسمى ضريبة تلوث Tax Pollutions وفى مثل هذه الحالة فإن أى مشروع ملوث للبيئة وله أثار خارجية سلبية كما فى حالة إلقاء المصنع لمخلفاته فى النهر، سوف يأخذ هذا المشروع فى اعتباره هذه التكلفة عندما يتخذ قرار الإنتاج .

**ب _ المؤثرات الخارجية لمشروع على مشروع :**

ويحدث هذا النوع من المؤثرات الخارجية إذا كان النشاط الإنتاجى لأحد المشروعات يؤثر سلباً أو ايجاباً فى امكانيات مشروع آخر أو مشروعات أخرى .

وهناك أمثلة كثيرة لأنشطة إنتاجية لا يتوقف مستوى الكفاءة الانتاجية فيها على ما يحدث داخل المشروع (باستخدام الالات وتقسيم العمل- والتنظيم والإدارة ... ) وإنما يتوقف بدرجة لا تقل أهمية على الظروف الخارجية المحيطة بالمشروع .

فمثلاً وجود مشروعات حدائق الفاكهة والموالح بجوار مشروع منحل للعسل. يؤدى لزيادة إنتاج صاحب منحل العسل، عندما ينتقل النحل إلى هذه الحدائق ويتغذى على رحيق الزهور فيزداد إنتاج العسل أى أن مشروع منحل العسل يحصل على جزء من مستلزمات الإنتاج (رحيق الزهور) دون أن يدفع ثمنا لها . وهنا تعتبر حدائق الفاكهة والموالح منافع خارجية لصاحب المنحل .

**مثال ثانى** : قيام أحد المشروعات الاستخراجية باكتشاف أحد الحقول البترولية فى منطقة جغرافية معينة . فإن هذا الكشف يوفر بيانات مفيدة للمشروعات الأخرى العاملة فى المناطق القريبة مما يقلل من النفقات التى ستتحملها فى البحث والتنقيب .

**مثال آخر** : قيام أحد المشروعات بتدريب عمالها وتحول جزء من هذه العمالة للعمل فى المشروعات الأخرى مما يفيد هذه المشروعات الأخيرة بتخفيض نفقات إنتاجها .

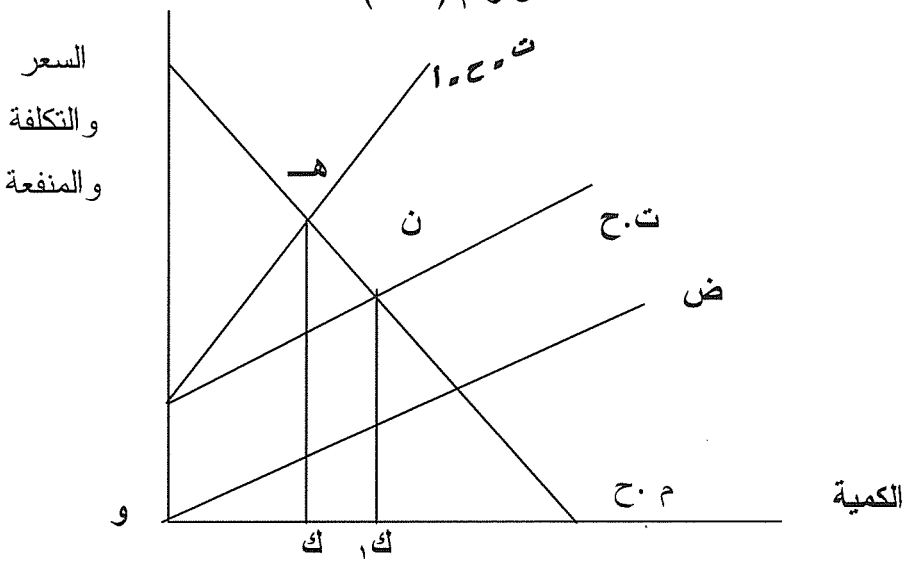
فى كل هذه الحالات يعجز جهاز السوق عن توجيه الموارد نحو أفضل الاستخدامات من وجهة نظر المجتمع مما يتطلب تدخل الحكومة.

(جـ) من الممكن أن تتم المؤثرات الخارجية بواسطة المستهلكين أو المنتجين أيضاً. فعندما يدخن شخص ما سيجارة فى مكان مغلق وبه أفراد ، يترتب على ذلك مؤثرات خارجية سلبية ممثلة فى الضرر الذى يلحق بباقى الأفراد وتلوث الهواء (التدخين السلبى) .

**<u>الوفورات الخارجية والحجم الأمثل للإنتاج :</u>**

يوضح الشكل رقم (١-١) مدى تأثير وجود ظاهرة الوفورات الخارجية فى المجتمع على تحديد الحجم الأمثل للإنتاج .

شكل رقم (١-١)




**الوفورات الخارجية فى المجتمع وحجم الإنتاج الأمثل**

حيث يتم قياس كمية الناتج التى تتم بواسطة المشروع أو المصنع الخاص على المحور الأفقى، وسعر الوحدة المنتجة بالجنيه المصرى على المحور الراسي ويعبر المنحنى ( م . ح) عن المنفعة الحدية لكل وحدة منتجة فى هذا المصنع . وهى تتناقص مع زيادة الإنتاج. والمنحنى ( ت .ح) يشير إلى التكلفة الحدية التى تعكس المدفوعات التى تتم بواسطة هذا المصنع متضمنة ضريبة التلوث لعناصر الإنتاج (نهر النيل) .

ويفترض أن وجود هذا المصنع على جانب نهر النيل يؤدى لتلويث هذا النهر وكلما زاد حجم إنتاج المصنع كلما زاد حجم هذا التلوث (علاقة طردية) . ويعبر المنحنى ( و ض) عن كمية الضرر الذى يلحق بأفراد المجتمع نتيجة هذا التلوث عند كل مستوى من مستويات الإنتاج . وميل هذا المنحنى موجب يعكس الافتراض القائل بأن باقى أفراد المجتمع يتعرضون لمزيد من التلوث كلما زاد حجم إنتاج المصنع .

ووفقا للنظرية الاقتصادية يتحدد الحجم الأمثل للإنتاج لهذا المصنع عند النقطة (ن) حيث يتقاطع منحني التكلفة الحدية ( ت.ح) مع منحني المنفعة الحدية (م.ح) أي أن ( ت ح) = ( م.ح) ويصبح ( و ك١) هو حجم الإنتاج الأمثل . أي أن صاحب المصنع يظل ينتج طالما أن المنفعة الحدية لكل وحدة منتجه أكثر من التكلفة الحدية لها حتى يصل لنقطة التوازن (ن) التي تحقق أقصى ربح ممكن له.

ولكن من وجهة نظر المجتمع ، فإن الإنتاج يستمر طالما أن المنفعة الحدية الاجتماعية أكبر من التكلفة الحدية الاجتماعية والتي تتكون من المدخلات التي يشتريها صاحب المصنع من عمل وأرض ورأس مال ومواد خام ويعبر عنها بمنحني التكلفة الحدية (ت.ح) بالإضافة إلى قيمة الضرر الذي يلحق بالمجتمع أو باقي أفراد المجتمع الذين يستخدمون النهر الذي يتعرض للتلوث ويعبر عنه بالمنحني (و ض )

أي أن منحني التكلفة الحدية الاجتماعية = منحني التكلفة الحدية الخاص بالمصنع + منحني الضرر الذي يلحق بالمجتمع

منحني ( ت.ح.أ) = منحني (ت.ح) + منحني (و.ض)

وذلك عند كل مستوى من مستويات الإنتاج .

والفرق (المسافة الرأسية) بين منحني التكلفة الحدية الاجتماعية (ت.ح.أ) Marginal Social Cost وبين منحني التكلفة الحدية (ت.ح) هو دائما منحني الضرر الذي يلحق بالمجتمع (و ض).

ويلاحظ أن الكفاءة من وجهة نظر المجتمع ، أي في ظل وجود الوفورات الخارجية تتطلب أن تكون التكلفة الحدية الاجتماعية (منحني ت ح أ) أكبر من التكلفة الحدية الخاصة بالمشروع ( منحني ت.ح) ويتحقق هذا

الوضع عندما تتساوى ( ت. ح. أ) مع (م ح ) عند النقطة (هـ) . ويتحقق بذلك الحجم الأمثل للإنتاج من وجهة نظر المجتمع والذي يتوافر عنده هذا الشرط عند الكمية (و ك).

**خامساً : دور القطاع العام فى علاج فشل السوق**

إن فشل نظام السوق فى تخصيص قدر مناسب من الموارد لإنتاج السلع ذات الوفورات الخارجية الايجابية والسلبية ( أى المنافع والنفقات الخارجية) بما يتناسب مع حاجات المجتمع . يصعب مواجهته من خلال القطاع الخاص ويستلزم ذلك التدخل الحكومى . وتعتمد الحكومة هنا على منهجين :

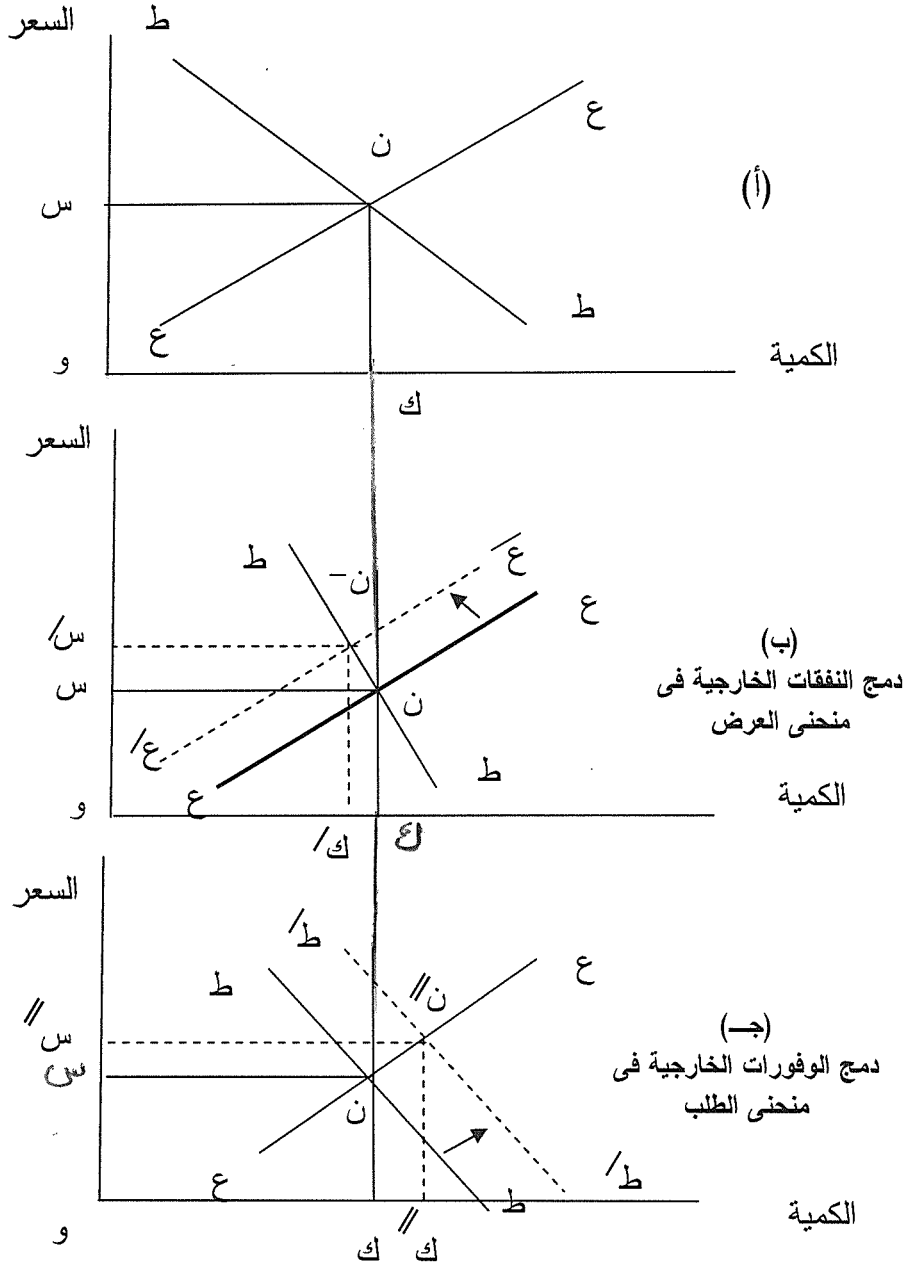
- منهج قوى السوق .
- منهج التدخل الحكومى المباشر .

**١ - منهج قوى السوق :**

ويعتمد هذا المنهج فى مواجهته لآثار الوفورات الخارجية على قوى السوق من خلال دمج هذه الآثار فى منحنيات الطلب والعرض للسلعة فى السوق . ويوضح الشكل رقم (١-٢) مضمون هذا المنهج. حيث يوضح الجزء الأول ( أ ) من هذا الشكل المنافع والتكاليف التى تعكسها منحنيات الطلب والعرض فى سوق سلعة ما مع افتراض عدم وجود أى وفورات خارجية (ايجابية أو سلبية) ونتيجة لذلك فإن الكمية التوازنية تتحدد عند النقطة (ن) حيث يتقاطع منحنى العرض ( الذى يعبر عن التكاليف التى يتحملها المنتج دون وجود نفقات خارجية أى عن السعر الذى يرغب المنتجين فى الحصول عليه ) مع منحنى الطلب ( الذى يعبر عن المنافع التى يحصل عليها المشترون دون وجود وفورات خارجية أى عن السعر الذى يرغب المشترى فى دفعه) أى أن الكمية التوازنية ( و ك ) تعكس

التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية من الناحية الاقتصادية فقط . ويتحـــدد السعر التوازنى عند المستوى ( و س ) .

**الشكل رقم (١-٢)**



أما فى حالة وجود الوفورات الخارجية الايجابية والسلبية فإنها تجعل الكمية التوازنية من الناحية الاقتصادية ( أى بتفاعل قوى العرض والطلب) ليست هى الكمية التوازنية من الناحية الاجتماعية ويتضح ذلك فى الجزئين (ب)، (جـ) من الشكل البيانى المشار إليه .

حيث يعبر الجزء (ب) عن كيفية دمج النفقات الخارجية (الوفورات الخارجية السلبية) فى منحنى عرض المشروعات المنتجة لسلعة يتولد عنها هذه النفقات ويتحملها بعض الأفراد (حالة إنتاج الحديد والصلب فى حلوان وحالة تلوث نهر النيل) . وبفرض أنه تم تحديد وحساب قيمة هذه النفقات (التى يتحملها الطرف الثالث الذى لا يستهلك السلعة أو ينتجها) وتحميلها للمشروعات المنتجة وذلك من خلال قيام الحكومة بإلزام أصحاب هذه المصانع بدفع ضريبة معينة عن كل وحدة من وحدات الإنتاج يمكن تسميتها بضريبة التلوث . فإن هذا سيؤدى لانتقال منحنى العرض إلى أعلى جهة اليسار من ع ع إلى ع/ع/، مما يؤدى لانخفاض الكمية التوازنية من (و ك) إلى ( و ك/) بالنسبة للمشروعات المنتجة وارتفاع السعر التوازنى من (و س) إلى ( و س/) وهو السعر الذى يدفعه مستهلكو هذه السلعة . وتنتقل نقطة التوازن من ( ن ) إلى ( ن/)

حقيقة الأمر أن السعر المرتفع ( و س/) يتحمله المجتمع بطريقة ما. ففى ظل عدم تدخل الحكومة يدفع المستهلكون لهذه السلعة السعر التوازنى المنخفض ( و س ) أما الفرق بين السعر المرتفع ( و س/) والسعر المنخفض ( و س ) فهو يمثل النفقة التى يتحملها الطرف الثالث ( الذى لا ينتج السلعة أو يستهلكها ) فى شكل ارتفاع نفقات العلاج، وارتفاع نفقات الانتقال وغيرها .

ينتج السلعة أو يستهلكها ) فى شكل ارتفاع نفقات العلاج، وارتفاع نفقات الانتقال وغيرها .

ويعبر الجزء ( جـ) عن كيفية دمج المنافع الخارجية (الوفورات الخارجية الايجابية) فى منحنى طلب المستهلكين للسلعة ( مشروع حدائق الفاكهة) المنتجة . ففى حالة اغفال المنافع الناتجة عن مساهمة مشروع حدائق الفاكهة فى توفير مستلزمات إنتاج مشروعات عسل النحل تتحدد الكمية التوازنية عند ( و ك ) والسعر التوازنى عند ( و س) وبفرض أنه تم حساب قيمة هذه المنافع الخارجية ( باعتبار منتجو عسل النحل طلاب لمنتجات حدائق الفاكهة) وإضافتها لمنحنى الطلب الأصلى على حدائق الفاكهة ( ط ط ) وذلك من خلال قيام الحكومة بتقديم دعم نوعى أو مالى Specific or Financial Subsidy عن كل وحدة من وحدات الإنتاج (حدائق الفاكهة) ويفترض أن هذا الدعم من الكبر بحيث يغطى جميع المنافع الخارجية التى لم يتضمنها منحنى الطلب الأصلى ( ط ط ) .وهذا يؤدى لزيادة الطلب وانتقال منحنى الطلب إلى أعلى جهة اليمين من ط ط إلى ط/ط/ وانتقال نقطة التوازن من ن إلى ن// ويترتب على ذلك زيادة الكمية التوازنية من ( و ك ) إلى ( و ك//) والسعر التوازنى من ( و س ) إلى ( و س//) .

**خلاصة التحليل السابق** أن قوى السوق تؤدى لزيادة الموارد المخصصة Over allocated لإنتاج سلعة ذات نفقات خارجية. بينما تؤدى لتخصيص قدر أقل من الموارد فى حالة إنتاج سلعة ذات وفورات خارجية. وفى كلا الحالتين فإن تخصيص قدر أكبر أو أقل من الموارد لإنتاج سلعة ما يعنى أن قوى السوق لا تعبر عن الواقع الفعلى لحاجات المجتمع، وهنا يقال أن نظام السوق قد فشل فى القيام بأحد وظائفه مما يستلزم تدخل الحكومة باستخدام الأدوات المالية ( الضرائب والاعانات) .

**٢ – منهج التدخل الحكومى المباشر :**

تستطيع الحكومة أيضا أن تواجه الآثار الناتجة عن إنتاج سلع ذات وفورات خارجية ايجابية أو سلبية من خلال منهج بعيد عن قوى السوق (الذى استخدمت فيه الضرائب والدعم) يتمثل فى الرقابة الحكومية بسن القوانين أو قيام الحكومة بالإنتاج المباشر لهذه السلع .

أ – **الرقابة الحكومية :**

ويتم ذلك من خلال قيام الحكومة بإصدار القوانين التى تضع حد أقصى لكمية التلوث الناتجة عن المشروعات ذات النفقات الخارجية مثل منع استخدام بعض المدخلات فى بعض المصانع الضارة بصحة الإنسان والبيئة، أو منع استخدام سيارة معينة من السيارات الملوثة للبيئة . ومن المتوقع بعد إصدار هذه القوانين ، أن تقوم المشروعات باستخدام طرق إنتاج جديدة ذات تكلفة مرتفعة تقلل من حجم التلوث، أو قيامها بتخفيض كميات الإنتاج وفى جميع الحالات ستؤدى الرقابة الحكومية إلى انتقال منحنى العرض من ع ع إلى ع/ع/.

ب – **قيام الحكومة بالإنتاج المباشر :**

فى بعض الحالات ترى الحكومة أن السلعة المطلوبة ذات أهمية اجتماعية معينة فتتدخل بصورة مباشرة وتقوم بإنشاء هذه المشروعات وتخصيص الموارد اللازمة لها لتوفيرها بكميات كبيرة تتناسب واحتياجات المجتمع وبأسعار مناسبة مثل التعليم – الصحة – الإسكان الشعبى وغيرها. وتتدخل الحكومة فى هذا الشأن من خلال تقديم دعم لهذه الأنشطة – ولا يكون الهدف منها الربح . كما يحدث فى مصر، حيث تقدم الحكومة دعماً ملموساً لهذه الأنشطة لتوفيرها للجمهور .

وهذا التدخل يؤدى لزيادة الطلب على هذه المنتجات مما يؤدى لانتقال منحنى الطلب من ط ط إلى ط/ط/ وانتقال الوضع التوازنى إلى الوضع المطلوب من الناحية الاجتماعية. تماما كما حدث فى شكل الدعم الذى يقدم إلى المشترين فى السوق ( حالة الطلب على حدائق الفاكهة).

وتتضح أهمية هذا الأسلوب فى حالة الدول النامية التى تخطو الخطوات الأولى نحو التصنيع والتنمية . حيث تكون ربحية الكثير من المشروعات موضع شك بالنسبة للأفراد فى هذه المرحلة من التنمية، والذين يسعون بطبيعتهم إلى الأنشطة التى تحقق أرباحاً كبيرة مؤكدة وبأسرع وقت ممكن. أما ربحية هذه المشروعات من وجهة نظر المجتمع فى الأجل الطويل لا تكون موضع شك لما تحدثه من وفورات خارجية واضحة .

**سادساً " تحديد الوضع التوازنى وحجم الإنتاج الأمثل للسلع العامة :**

**١ - الوضع التوازنى :**

بالنسبة للسلع الخاصة يتحدد وضع التوازن باستخدام أدوات التحليل الحدى، أى أنه فى ظل نظام السوق تتحدد الكمية التوازنية (المتغير التابع) والسعر التوازنى ( المتغير المستقل) عند تقاطع منحنى الطلب مع منحنى العرض .

ومنحنى العرض للسلع الخاصة يعكس نفقات الإنتاج ولذلك فإن منحنى عرض السلع العامة يتماثل تماما مع منحنى السلع الخاصة. أما منحنى الطلب للسلع الخاصة فهو يشتق عن طريق التجميع الأفقى horizontal- Summation لمنحنيات طلب الأفراد. أما منحنى الطلب للسلع العامة فيصعب التعرف عليه لوجود ظاهرة التهرب من الدفع، وخصائص هذه السلع التى تجعل من الصعب تحديد الكميات التى يرغب الأفراد فى شرائها عند الأسعار المختلفة .

ويتم اشتقاق منحنى الطلب للسلع العامة عن طريق معرفة الأسعار (كمتغير تابع) التى يرغب الفرد فى دفعها عند الكميات المختلفة (كمتغير مستقل) أى عن طريق الجمع الرأسى Vertical summation لمنحنيات طلب الأفراد أى أن منحنى الطلب السوقى للسلع العامة هو عبارة عن مجموع الأسعار التى يرغب الأفراد فى سدادها عند الكميات المختلفة. ويتحدد الوضع التوازنى لهذه السلع عند تقاطع منحنى الطلب مع منحنى العرض لها. وهنا نجد تساوى الكميات المتاحة للاستهلاك بالنسبة لكل فرد مع اختلاف المنافع الحدية بين الأفراد نتيجة لاختلاف السعر بالنسبة لهم . عكس الوضع التوازنى للسلع الخاصة حيث يتساوى السعر الذى يدفعه الأفراد ( أى تساوى المنافع الحدية لهم) مع اختلاف الكميات المستهلكة بينهم.

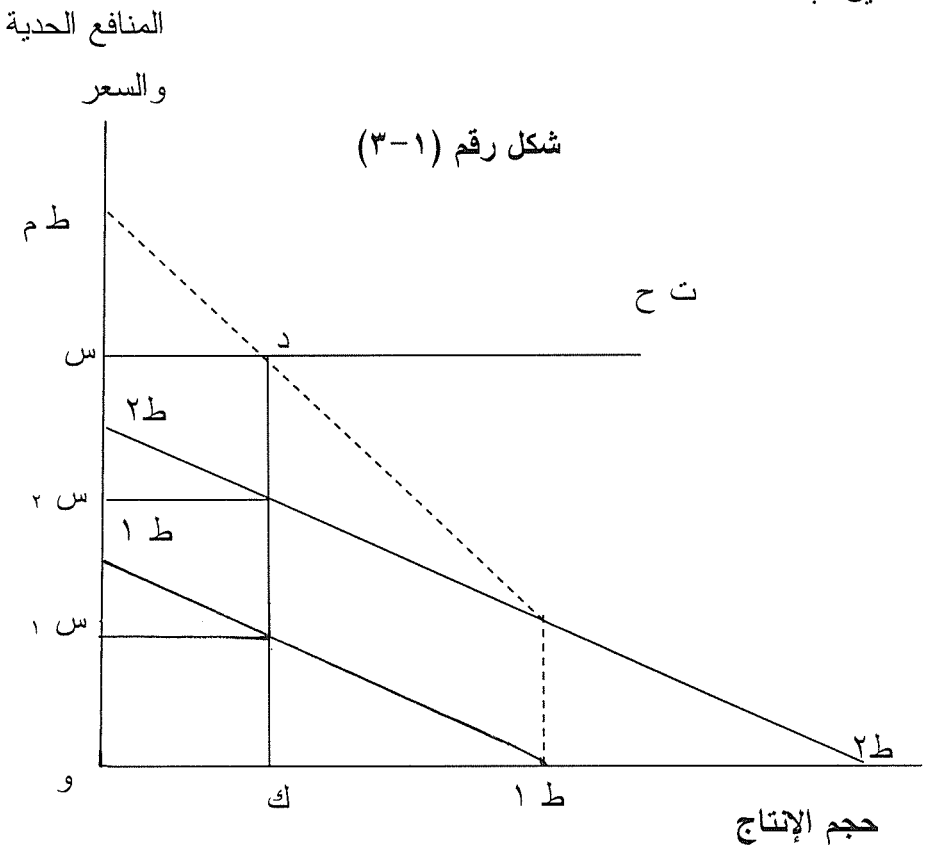
**٢ - حجم الإنتاج الأمثل :**

يتحدد حجم الإنتاج الأمثل طبقا لشروط باريتو لسلعة ما عند تساوى النفقات الحدية مع المنافع الحدية لها .

وكما أوضحنا فإن مفهوم النفقة الحدية للسلع العامة لا يختلف عن مفهومها للسلع الخاصة فى أنه مقدار التغير فى النفقات الكلية نتيجة لزيادة الإنتاج بوحدة واحدة إضافية . أما مفهوم المنفعة الحدية للسلع العامة فهو يختلف عن مفهومها للسلع الخاصة ( التى تعنى مقدار التغير فى المنفعة الكلية نتيجة زيادة استهلاك الفرد بوحدة واحدة إضافية ) لأن المنفعة الحدية للسلع العامة ليست الزيادة في المنفعة الكلية لفرد معين لوجود أفراد آخرين يستهلكونها فى نفس الوقت . ولذلك تصبح المنفعة الحدية للسلع العامة هى عبارة عن مجموع الزيادة فى منافع الأفراد الذين يستهلكونها . إذا شرط الكفاءة الاقتصادية أى تحديد حجم الإنتاج الأمثل فى حالة السلع العامة هو:

النفقة الحدية لإنتاج السلع العامة = مجموع المنافع الحدية للأفراد المستهلكين لها.

ويوضح الشكل رقم ( ١ – ٣) مفهوم هذه الكفاءة بالاستعانة بنموذج تحليل مبسط .




**حجم الإنتاج الأمثل للسلع العامة**

بفرض أن المجتمع يتكون من فردين فقط ولكل منهما منحنى طلب هما ط١ ، ط٢ ومنحنى الطلب الكلى لهما ط م تم اشتقاقه عن طريق الجمع الرأسى لمنحنيات طلب الفردين .

وحيث أن السعر الذى يدفعه الفرد يساوى المنفعة الحدية فإن منحنى الطلب الكلى ( ط م ) عبارة عن مجموع المنافع الحدية لأفراد المجتمع.

وبفرض أن المجتمع ينتج سلعة عامة واحدة تتميز بثبات التكاليف أى أن منحنى التكلفة الحدية ( ت ح ) يصبح خطا مستقيما .

وطبقاً لشرط الكفاءة الاقتصادية للسلع العامة السابق ذكره يتحدد حجم الإنتاج الأمثل عند المستوى ( و ك ) حيث تتساوى التكلفة الحدية لإنتاج السلع العامة مع مجموع المنافع الحدية للأفراد عند النقطة ( د ) أى أن :

التكلفة الحدية لإنتاج السلع العامة =

مجموع المنافع الحدية للأفراد المستهلكين لها = السعر

ت ح = و س ١ + و س ٢ = و س ( = د ك ) .

وتحقق وضع الكفاءة الاقتصادية للسلع العامة يختلف عن وضع شروط باريتو للكفاءة الاقتصادية للسلع الخاصة الذى يتطلب أن تتساوى المنافع الحدية للأفراد من ناحية، وتساوى التكلفة الحدية مع المنفعة من ناحية أخرى أى أن :

التكلفة الحدية = و س ١ = و س ٢ ..... الخ .

يلاحظ من التحليل السابق أن تحديد حجم الإنتاج الأمثل للسلع العامة لا يعنى أنه المستوى الفعلى أو المستوى التوازنى . وأن مشكلة التهرب من الدفع قد تؤدى لعدم تحقيق هذا الحجم الأمثل للإنتاج أو عدم إنتاج السلعة كلية. بالإضافة إلى أن البساطة المتناهية للنموذج ، لا تعني عدم إمكانية سريانه على عدد أكبر من الأفراد أو عدد أكبر من السلع .

من ناحية أخرى فإن دور الحكومة في تقديم المستوى الكفء للإنتاج يتوقف على القوى السياسية المحددة للسياسة العامة في المجتمع .

# الباب الثانى

# اقتصاديات النفقات العامة

# الفصل الأول
# مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها

## أولاً : تعريف النفقات العامة

يقصد بالنفقة العامة أنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام يقصد تحقيق منفعة عامة .

ويتوافر فى هذا التعريف ثلاثة شروط هى :

### ١ - الصورة النقدية للنفقة العامة :

تتم النفقات العامة فى العصر الحديث فى صورة نقدية حتى يتسنى للدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بالإنفاق من أجل الحصول على السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة . كما تنفق الدولة أحيانا بعض الأموال فى شكل إعانات تقدمها لبعض الأفراد أو الشركات والهيئات .

ويختلف الوضع بالنسبة للعصور القديمة حيث كانت الدولة تحصل على حاجتها من السلع والخدمات عن طريق الإكراه، فى صورة السخرة أو المصادرة أو الاستيلاء . فإذا أرادت مثلا شق طريق كانت تجبر الأهالى على العمل دون أن تدفع لهم أجراً . كما كانت تلجأ إلى أسلوب المزايا العينية مثل السكن المجانى أو المواصلات المجانية ... أو المزايا الشرفية مثل الألقاب والأوسمة أو الإعفاء من التجنيد وكلها مزايا كانت تقدمها الدولة لبعض القائمين على الخدمات العامة بدلا من دفع مرتبات نقدية لهم .

ومع التطور الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع أصبح أسلوب السخرة أو الإنفاق العينى لا يتفق مع سمات الديمقراطية الحديثة وأصبحت الدولة تعتمد على أسلوب الإنفاق النقدى لتحقيق هذه المنافع العامة . وأصبح الإنفاق

العينى محدوداً للغاية وتلجأ إليه الحكومة فى بعض الحالات الاستثنائية كالحروب ، حيث يحق للدولة الحصول على الخدمات والأموال بالاستيلاء الجبرى كأن تنزع ملكية بعض الأراضى، أو العقارات لإنشاء المطارات والموانئ والمعسكرات عليها .

**٢ – صدور النفقة بواسطة جهة عامة :**

استخدم الفكر المالى فكرتين أساسيتين للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة هما :

أ – **<u>الفكرة الوظيفية للنفقة العامة</u>** :

أصبحت الدولة تقوم ببعض الوظائف التى تتماثل وتتشابه مع تلك التى يقوم بها القطاع الخاص، كما تمنح الكثير من الدول بعض سلطاتها الآمرة لمشروعات خاصة أو مختلطة . ولذلك رأى بعض الاقتصاديين فى إطار هذا التطور الاقتصادى إلى الأخذ بمعيار طبيعة الوظيفة التى تصدر عنها النفقة ويربط بين النفقة العامة وسلطة الأمر .

وطبقاً لهذا المعيار فإن النفقات تعتبر من النفقات العامة فقط تلك التى تقوم بها الدولة أثناء مباشرتها لسلطتها الآمرة، أما النفقات التى تقدمها الدولة فى ظروف مماثلة لتلك التى ينفق فيها الأفراد فإنها تعتبر نفقات خاصة مثل نفقات المشروعات التجارية والصناعية التى تمتلكها الدولة .

كما تعتبر نفقات عامة تلك التى يقوم بها القطاع الخاص أو المختلط الذى فوضته الدولة بعض سلطاتها الآمرة .

ب - **الفكرة القانونية للنفقة العامة :**

يقصد بهذه الفكرة أن طابع النفقة العام يرجع إلى الوضع القانونى للمنفق. فالنفقات العامة هى التى تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة أى أشخاص القانون العام .

حيث أن طبيعة نشاط أشخاص القانون العام تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد فى ذلك على سلطة الجبر وهى بذلك تختلف عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص الذى يهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة و تعتمد فى ذلك على التعاقد .

وترتبط هذه الفكرة بتصور الفكر التقليدى لدور الدولة فى المجتمع على أنها " دولة حارسة " يقتصر دورها على أداء الوظائف التقليدية مثل الأمن – الدفاع – العدالة إلا أن الفكرتين السابقتين وهما الفكرة الوظيفية والقانونية تضييق من نطاق النفقات العامة وتخرج من نطاقها كثير من مشتريات الدولة التى تقوم بها لتسيير مرافقها التى تستخدم فيها سلطة الأمر لتحقيق وظائفها مثل مرفق الجيش والبوليس والقضاء .

ولذلك اتجه بعض المفكرين الاقتصاديين إلى الأخذ بفكرة أعم وأشمل للنفقات العامة حيث وجدوا أن النفقات العامة هى نفقات القطاع العام ويشمل الأشخاص المعنوية العامة والمؤسسات التجارية والصناعية التى تملك الدولة كل رأسمالها ، وشركات الاقتصاد المختلط متى كانت الدولة تسيطر عليها وتتحكم فى توجيه إدارتها .

٣ – إصدار النفقة لتحقيق منفعة عامة :

يجب أن يتم إصدار النفقة بغرض تحقيق منفعة عامة، أى إشباع حاجات عامة مثل الأمن – الدفاع – القضاء – التعليم ... الخ ويختلف مفهوم المنفعة العامة كفكرة حديثة من مجتمع لآخر ومن زمن لآخر .

ويرجع هذا الشرط إلى أن الغرض من وضع الأموال العامة تحت تصرف السلطات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم يجب ألا تستخدم النفقات العامة إلا لتحقيق منفعة عامة مع مراعاة توزيع الأعباء المالية بالتساوى على كل الأفراد.

ثانياً : أسباب تزايد النفقات العامة

لاحظ الاقتصاديون وجود نموا متزايداً للنفقات العامة فى مختلف الدول منذ القرن الـ ١٩ واستمرارها فى القرن العشرين وحتى يومنا هذا. وقد أطلق الاقتصادي الألمانى " فاجنر" على هذه الظاهرة قانونا أسماه "قانون تزايد نشاط الدولة " وعرف بقانون " فاجنر" Wagner's Law of "Ever-Increasing state Activity .

واعتمد " فاجنر" فى تقرير قانونه على عدم قدرة القطاع الخاص على الوفاء بالاحتياجات المتزايدة وبصورة فعالة وكذلك يتم تدخل الدولة للحد من الاحتكارات الخاصة والتخفيف من آثار التقلبات الاقتصادية .

ويرى الاقتصادى مسجريف Musgrave أن مساهمة القطاع العام في النشاط الاقتصادي إنما هو مكمل لدور القطاع الخاص فى الإنشاءات الاستثمارية . كما يرى أن الدولة يجب أن تهتم بالاستثمار فى رأس المال البشرى من خلال تزايد الإنفاق على التعليم والصحة والتدريب .

هذا إلى جانب دور الدولة فى حماية اقتصاد السوق من الفشل وتنظيم أداءه من خلال المراقبة الدقيقة والنظم القانونية أو إقامة المنشآت الضرورية التى يعجز السوق عن إقامتها وذلك كله لرفع مستوى رفاهية المجتمع واشباع حاجاته وبصفة عامة فإن النفقات العامة تتزايد بمرور الوقت وليس هناك اتجاه لخفضها .

ويمكن تقسيم أسباب تزايد النفقات العامة إلى نوعين من الأسباب هى الأسباب الحقيقية، وأخرى ظاهرية .

١ - **الأسباب الحقيقية :**

وتتمثل فى تلك الأسباب التى تؤدى لزيادة النفقات العامة مع ما يقابلها من زيادة فى القيمة الحقيقية إذا ظلت مساحة الإقليم وعدد السكان بدون تغيير أو تغيرت بمعدلات أقل من معدل تغير النفقة العامة وتشمل الأسباب الحقيقية مجموعة متنوعة من الأسباب منها أسباب اقتصادية، وإدارية، ومالية ، واجتماعية، وسياسية وعسكرية، وأخرى تكنولوجية.

أ - **الأسباب الاقتصادية :**

- نتيجة تطور الفكر الاقتصادى من الدول الحيادية إلى الدول الايجابية (المتدخلة) زادت مسئوليات الدولة واضطلاعها بأمور التنمية والتصنيع وتدخلها فى مختلف الأنشطة الاقتصادية مما يستلزم زيادة حجم الإنفاق العام بصفة خاصة تلك النفقات الرأسمالية المخصصة للتصنيع ويظهر هذا الدور بشكل واضح فى الدول النامية حديثة الاستقلال كما زاد تدخل الدولة لمواجهة والتأثير فى الدورات الاقتصادية من فترات الكساد بزيادة الإنفاق الحكومى لتنشيط الطلب الفعال والخروج من الكساد كما يحدث عند تطبيق السياسة المالية الحديثة فى الدول الرأسمالية .

- ارتفاع مستوى الدخل القومى ومستوى معيشة أفراد المجتمع وما يتبع ذلك من ارتفاع الميل للاستهلاك ، وإذا كان الميل للادخار شبه مستقر نجد أن كل زيادة فى الدخل القومى يوجه الجزء الأكبر منها للإنفاق والباقى يوجه للادخار حيث أن الدخل = الاستهلاك + الادخار .

- زيادة حجم المعونات الاقتصادية نظراً لارتباط دول كثيرة مع دول أخرى بمعونات اقتصادية كنوع من التزام الدول المتقدمة بدفع عملية النمو والتنمية فى الدول النامية خاصة تلك التى كانت مستعمرات لها فى الماضى . وتشكل هذه المعونات أعباء إضافية جديدة للإنفاق العام كما تزيد القروض الخارجية أيضاً من حجم النفقات العامة للدولة المقترضة. وقد بلغت مساعدات التنمية الرسمية كنسبة من الدخل القومى عام ١٩٦٨ فى بعض الدول المتقدمة حوالى ٠,٣٨% فى الولايات المتحدة الأمريكية، ٠,٤٢ % فى المملكة المتحدة ، ٠,٧٢% فى فرنسا، ٠,٤٢% فى المانيا . [١]

ب - <u>الأسباب المالية</u> :

- تغير مفهوم الفكر المالى فبعد أن كانت سياسة تمويل الميزانية بالعجز غير مقبولة فى الفكر الكلاسيكى، أصبحت مقبولة بل وضرورية فى بعض الأحيان فى ظل الفكر الحديث مما أدى لاستخدام هذه السياسة بشكل أكبر خاصة فى أوقات الكساد الاقتصادى وهذا يؤدى بدوره لزيادة نفقات الدولة، فقد تضخمت النفقات العامة بنسبة كبيرة فى

---

[١] طبقاً لبعض توصيات المؤتمرات الدولية كان المستهدف أن تكون هذه النسبة ١% من الناتج القومى ولكنها لم تصل إلى ٠,٣٩% فى المتوسط وتتراوح بين الهبوط والصعود ولكن لم تصل بعد إلى ١% ، وبشكل عام فإن اتفاقات المعونات الثنائية تضيف إلى النفقات العامة وتؤدى لزيادتها .

الولايات المتحدة وانجلترا وجميع دول أوروبا أثناء فترة الكساد العالمى الكبير عام ١٩٣٠ .

وكان المصدر الأساسي لهذه النفقات هو التمويل بالعجز لعلاج القصور في الطلب الكلى وما ترتب عليه من بطالة عامة . ويلاحظ أن الزيادة فى حجم الإنفاق العام للدولة خلال فترة الكساد العالمى لم يصاحبها زيادة فى إيرادات الدولة وإيرادات الضرائب وتم الاعتماد فى تمويل الفرق على سياسة العجز فى الميزانية مما أدى فى النهاية لاصلاح المسار الاقتصادى وتقبل المجتمع لضرائب جديدة أو زيادة معدلاتها بعد انتهاء فترة الكساد . مما ساعد على استمرار ارتفاع مستوى النفقات العامة .

- التوسع في الاقتراض لتمويل سياسة الإنفاق خاصة مشروعات التنمية والتصنيع ( مع محدودية القروض الاستهلاكية ) وذلك من خلال القروض الاختيارية والإجبارية من الداخل أو المعونات والقروض الخارجية من الدول أو الهيئات العالمية . مما أدى لزيادة حجم الإيرادات من ناحية وزيادة حجم النفقات العامة من ناحية أخرى والتزام الدولة بسداد أقساطها وفوائدها.

## جـ – الأسباب الاجتماعيـــة :

- الزيادة المستمرة في عدد سكان الدولة التي تتراوح بين ٠,٨% سنويا في الدول المتقدمة إلى ٢,٨% سنويا في الدول النامية مما يؤدي لزيادة نفقات الدولة للحفاظ على نفس مستوى تقديمها للخدمات السابق . ورفع مستوى معيشة الأفراد .

- اهتمام الدولة الحديثة بالحد من الفوارق الطبقية بين مختلف الفئات والطبقات الاجتماعية تجنباً لبعض التوترات الاجتماعية وإحداث عدم الاستقرار الداخلي . ورغبة الدولة في تحسين مستوى معيشة الأفراد .
- اهتمام الدولة الحديثة بأمور الرفاهية الاجتماعية أي العمل على رفع مستوى الخدمات الاجتماعية المختلفة في الصحة والتعليم والثقافة والترفيه وغيرها . مما يؤدي لزيادة حجم النفقات العامة في هذه المجالات. هذا إلي جانب اهتمام الدولة بتوفير الرعاية الاجتماعية ومصادر دخل لفئة الشيوخ والعجزة وأمثالهم الذين ليس لهم مصدر للدخل ، مما يزيد من عبء المعونات الاجتماعية التي تدفعها الدولة . كما تهتم الدولة أيضا بتحسين مستوى إنتاجية قطاع الخدمات الذي يتميز بكثافة العمالة وهذا يعني ارتفاع تكاليف ونفقات خدمات العمال في إطار برامج النمو الاقتصادي للدولة .

## د- الأسباب التكنولوجيـــــة :

أدى التطور التكنولوجي إلى استمرار الزيادة في النفقات العامة في الدول المتقدمة . فقد كان يعتقد أن تمويل البنية الأساسية اللازمة لخدمة الدولة مثل الطرق والكباري والموانى والمطارات وغيرها . إلا أنه مع التطور التكنولوجي تظهر سلع وخدمات جديدة ، وتغيرت النظرة إلى السلع العامة وخاصة إذا صاحب إنتاجها وفورات اقتصادية . مثال ذلك زيادة وتطور تكنولوجيا صناعة السيارات أدى لزيادة النفقات الحكومية في أمريكا ودول أوروبا لبناء الطرق السريعة التي تصل لآلاف الأميال وباتساعات كبيرة . تقدم تكنولوجيا الطيران وما أدت إليه من سباق لغزو الفضاء بين الدول الكبرى ومن ثم زيادة النفقات على مشروعات القضاء . وخير مثال على أثر التطور التكنولوجي على زيادة النفقات العامة بصورة مطلقة أو

كنسبة من الدخل القومي في كل من الدول المتقدمة والمتخلفة هو الاختراعات والاكتشافات الحديثة لأسلحة ومعدات القتال والحروب وما أدت إليه من سباق التسلح بين الدول للحصول على أحدث الأسلحة تكنولوجيا .

## هـ- الأسباب السياسية والعسكرية :

- أدى انتشار الديمقراطية في كثير من دول العالم وخاصة تلك الدول حديثة الديمقراطية ( التي لم تتأصل فيها الأفكار الديمقراطية ) إلي مغالاة بعض النواب في طلباتهم لخدمة الدوائر الانتخابية الممثلين لها لارضاء الناخبين ولو على حساب الميزانية ، مما يؤدي لحدوث نوع من المزايدات بين أعضاء المجالس النيابية . في حين أن مسؤلية النواب يجب أن تتجه للمجتمع ككل وليس تجاه الدوائر الانتخابية فقط .

- زيادة الأعباء العسكرية للدولة في أوقات الحرب والسلم فحتى في أوقات السلم تقوم الدولة بإنشاء شبكات دفاعية خوفا من أي عدوان خارجى مفاجئ ، مما يؤدي لامتصاص الميزانية العسكرية جزءا كبيرا من النفقات العامة في السلم والحرب. فقد أصبحت تكلفة الحرب الحديثة باهظة التكاليف وتصل أحيانا ميزانية الحروب إلى ٤٠% من الميزانية العامة أثناء فترة الحرب مما يجعل حجم النفقات العامة لتمويل العمليات العسكرية كبيرا جدا. وعلى سبيل المثال قد تحملت مصر ما يزيد عن ١٦ مليون جنيه خلال الفترة ١٩٦٧ – ١٩٧٣ ومازالت الأعباء مستمرة . فبعد انتهاء الحرب تتحمل الدولة نفقات ضخمة تلتزم بها الميزانية لتعمير وإصلاح ما دمرته الحرب . كما أن ارتفاع الأسعار نتيجة لندرة عرض السلع والخدمات أثناء الحروب يؤدي لارتفاع تكلفة أداء الخدمات المختلفة ، وتنخفض الرقابة على الإنفاق مما يؤدي لاحتمال الإسراف والتبذير في النفقات العسكرية . أي أن

الحروب تؤدي لزيادة النفقات العامة سواء قبلها للاستعداد لها أو خلالهـا أو بعدها.

## و- الأسباب الإداريـــــة :

أدى اتساع نشاط الدولة لزيادة مسئولياتها وزيـادة حجـم جهازهـا الإداري الذي يتميز بتضخم عدد العاملين به وما يستتبع ذلك من زيادة فـي الأجور والمرتبات ومتعلقاتها من نفقات في الوقت الذي لم يقابلها زيادة فـي إنتاجية العمل . فقد زاد عدد الوزارات في مصر من ١٩ وزارة إلى حوالي ٣٥ – ٤٠ وزارة .

كما أن تفشى ظاهرة الفساد الإداري في الدول المتخلفـة وانتشـار البيروقراطية والتعقيدات الإدارية المختلفة أدي لزيادة المصروفات الإداريـة دون أن يقابلها زيادة في الإنتاجية . بالإضافة إلى التبذير والميل للمظهريـة في النفقات خاصة عند المستويات العليا ، فقد بلغت المصـروفات الإداريـة كنسبة من الدخل نحو ٥,٥% في الأرجنتين ، ٣,١% في الهنـد ، وحـوالي ٢,٤% في انجلترا .

## ٢- الأســـباب الظاهريـــة :

أ- الارتفاع المستمر في مستوى الأسعار يؤدي لانخفاض قيمة النقود وانخفاض القوة الشرائية للأفراد مما يـؤدي لزيـادة تكلفـة أداء الخدمات التي تقدمها الحكومة ، وتكلفة شراءها للسـلع اللازمـة لإشباع الحاجات العامة .

ب- انخفاض قيمة العملات يؤدي لارتفاع معدلات التضخم بصفة عامة وانخفاض القدرة الشرائية للأفراد والحكومة ومن ثم زيادة النفقات.

ج- تأميم بعض المرافق وتحويلها من مجال المالية الخاصة إلى المالية العامة وتظهر نفقاتها وإيراداتها في ميزانية الدولة مما يؤدي لزيادة النفقات العامة بشكل كبير وهي زيادة غير حقيقية طالما لم ينتج عنها خدمات جديدة أو إضافية لم تكن موجودة من قبل .

د- اختلاف حدود الدولة بدخولها في اتحاد بين الدول المجاورة أو زيادة مساحة الدولة مما يؤدي لزيادة حجم بند النفقات العامة مثل تزايد النفقات العامة في مصر بعد استعادة سيناء ، وزيادتها في ألمانيا بعد انضمام ألمانيا الشرقية إلى ألمانيا الغربية بعد انهيار سور برلين وقيام ألمانيا الاتحادية .

هـ- تعديل الفترة التي تغطيها الميزانية سنة أو سنة ونصف يؤثر في حجم النفقات العامة تأثيراً ظاهرياً وذلك إذا انخفض نصيب الفرد من الإنفاق العام بعد التوسع الإقليمي .

و- اختلاف طرق إعداد الحسابات الحكومية حيث كانت تتم في الماضي طبقا لمبدأ الإيرادات الصافية أي خصم تكاليف الحصول على هذه الإيرادات مما يؤدي لظهور الإيرادات والنفقات العامة بأقل من قيمتها الفعلية . بينما تتم في الوقت الحاضر طبقا لمبدأ الإيرادات والنفقات الإجمالية . ومن ثم فإن الزيادة في هذه القيم ليست حقيقية ولكنها ظاهرية فقط .

## ثالثا : أنواع وتقسيمات النفقات العامة :

تتعدد أنواع النفقات العامة ويزداد تنوعها مع تزايد نشاط الدولة وتدخلها في الحياة العامة للأفراد . فقد جرى العرف بين الكتاب الاقتصاديين على تقسيمها إلى مجموعتين رئيسيتين هما :

**المجموعة الأولى :** التقسيمات العلمية ( أو التقسيمات الاقتصادية ).

**المجموعة الثانية :** التقسيمات الوضعية .

**المجموعة الأولى : التقسيمات العلمية ( أو التقسيمات الاقتصادية )**

تقوم التقسيمات العلمية للنفقات العامة على معايير اقتصادية بهدف معرفة آثار هذه النفقات على الحياة الاقتصادية للجماعة أي على الاقتصاد القومي وآثارها على بعض القطاعات الاقتصادية ، ولذلك سميت أيضا بالنفقات الاقتصادية . وأهم التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة التي اعتاد الكتاب الاقتصاديين والماليين على اتباعها هي :

- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية .
- النفقات العادية والنفقات غير العادية.
- التقسيم الوظيفي للنفقات العامة .

## ١- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية :

تم تقسيم النفقات العامة من حيث تأثيرها على الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية . وأهم معايير التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية هي :

أ- **معيار المقابل :** ويقصد به أن النفقة العامة تعتبر حقيقية لأنها تحصل في مقابلها على خدمات تعليمية وخدمات صحية . أما إعانات الإنتاج فهي نفقات تحويلية لأنها تتم دون مقابل .

ب- **معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي :** حيث تعتبر النفقات حقيقية إذا أدت لاستخدام الدولة لجزء من موارد المجتمع لإنتاج سلع وأداء خدمات بهدف إشباع الحاجات العامة مما يحدث زيادة

مباشرة في الإنتاج القومي حيث يتم خلق دخول للأفراد الذين يتلقون المقابل النقدي من الدولة أما النفقات التحويلية فهى لا تستلزم الاستخدام المباشر لجزء من موارد المجتمع وبالتالي لا تؤدي لزيادة مباشرة في الإنتاج القومي.

ج- **معيار من الذي يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع** : فإذا كانت الدولة هي التي تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع تعتبر النفقة حقيقية. أي إذا كانت هي التي تستخدم القوة الشرائية للنقود للحصول على السلع والخدمات مثل قيامها بدفع أجور ومرتبات العمال والموظفين . أما إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع فتعتبر النفقة تحويلية أي قيام الأفراد باستخدام القوة الشرائية للنقود موضوع النفقة العامة دون دفع مقابل ذلك في صورة سلع وخدمات . ومن أمثلتها الإعانات التي تدفعها الدولة للأفراد في حالات المرض والعجز والشيخوخة .

**أنواع النفقات التحويلية** : تشتمل هذه النفقات على نفقات اقتصادية ، ومالية ، واجتماعية .

أ- **النفقات الاقتصادية** : وتتمثل في تلك النفقات التي تدفعها الدولة لتخفيض أسعار السلع الضرورية لتصبح في متناول أيدي فئات محدودي الدخل .

ب- **النفقات التحويلية المالية** : وتتمثل في النفقات التي تدفعها الدولة لسداد أقساط الدين العام وفوائده وتحتل نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية في الدول النامية لتفاقم مشكلة الدين العام في هذه الدول .

ج- **النفقات التحويلية الاجتماعية** : وتتمثل في مدفوعات الإعانات النقدية التي تدفعها الدولة مباشرة إلى بعض الأفراد أو الفئات لتحقيق قدر من التوازن الاجتماعي مثل التأمينات الاجتماعية ، وتعويضات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة .

## * الجدل الاقتصادي حول طبيعة بعض النفقات العامة :

توجد بعض أنواع من النفقات العامة تثير الجدل من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أم نفقات تحويلية كما يتضح من الحالات التالية :

أ- **المعاشات** : يرى بعض الاقتصاديين أن المعاشات تعتبر نفقات تحويلية لأن أصحاب المعاشات يحصلون عليها دون مقابل ، ولا تؤدي لزيادة الإنتاج القومي ، كما أن الأفراد هم الذين يستخدمون القوة الشرائية للمعاشات . ويرى البعض الآخر أنها تعتبر نفقات حقيقية لاعتبارها دخول مؤجلة حيث أن المرتب الذي يحصل عليه الموظف أثناء فترة عمله لا يقابل إلا جزءا من الخدمة التي قدمها للدولة أما الجزء الآخر فإنه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته.

ب- **فوائد الدين العام** : يرى بعض الاقتصاديين المعاصرين أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات حقيقية ، لأن الإنفاق العام بشقيه (الاستهلاكي والاستثماري) يحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادة الطلب الفعال . بينما يرى فريق آخر منهم أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات تحويلية لما لها من تأثير كبير على إعادة توزيع الدخل القومي. ومعظم نظم المحاسبة القومية تعتبر نفقات فوائد الدين العام نفقات تحويلية .

ج- **تعويضات الحروب** : وتتمثل في التعويضات التي تدفعها الحكومة لمنكوبى الحرب لتعويضهم عما لحق بهم وبأموالهم من أضرار ، وتعتبر هذه التعويضات نفقات تحويلية لأنها تتم بلا مقابل . وتستند إلى مبدأ التضامن الاجتماعي . أما التعويضات التي تدفعها الحكومة لبعض المواطنين لتعويضهم عن أضرار إصابتهم بسبب استيلاء الحكومة على جزء من ممتلكاتهم لاستخدامها في المجهود الحربي أو الإنشاءات المؤقتة على أراضيهم فإنها تعتبر نفقات حقيقية لأنها تتم بمقابل .

## ٢- النفقات العادية والنفقات غير العادية :

يرى الفكر التقليدي للمالية العامة أن النفقات العادية للدولة يجب تغطيتها بإيرادات عادية ( أهمها الضرائب) أما النفقات غير العادية التي تلجأ إليها الدولة في ظروف معينة نتيجة لاتساع نشاط الدولة أدت لتبرير التجاء الدولة لموارد غير عادية ( وخاصة القروض ) لتغطيتها في حالة عدم كفاية الموارد العادية للموازنة .

**وأهم معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية هي :**

أ- **معيار الانتظام والدورية** : تعتبر النفقات عادية تلك التي تتم بانتظام وبصفة دورية كل سنة أو على فترات منتظمة بصرف النظر عن اختلاف قيمتها أو حجمها من ميزانية لأخرى . مثل مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تكون نفقات عرضية وغير متوقعة ولا تتم بشكل منتظم ودوري مثل نفقات تمويل الحروب ومواجهة آثار الكوارث الطبيعية ( مثل ما حدث في زيادة إنفاق الحكومة المصرية لمواجهة الآثار المدمرة لزلزال أكتوبر عام ١٩٩٢) وإنشاء السدود

والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية ( مثل إنشاء مصر لمشروع مترو الأنفاق ومد شبكاته في إقليم القاهرة الكبرى والمدن المحيطة به ) .

وقد وجه النقد لهذا المعيار لاعتماده على عامل الفترة الزمنية حيث توجد بعض النفقات العامة التي لها صفة الانتظام والدورية في المدى الطويل ( خمس سنوات مثلا ) وليس في المدى القصير (السنة) مثل مشروعات توليد الكهرباء وخدمة التليفون وإنشاء الطرق وغيرها. ولذلك استبعد هذا المعيار من الفكر المالي للتفرقة بين النفقات العادية وغير العادية .

**ب- معيار توليد الدخل :** طبقا لهذا المعيار فإن النفقات العادية هي تلك التي تعطي دخلا أما النفقات غير العادية فهي تلك التي لا تعطي دخلا . ويطبق هنا الفكر التقليدي قواعد المشروع الخاص على المالية العامة . وهو يعتبر بذلك القرض كعنصر أساسي في الميزانية غير العادية يجب تخصيصه لتغطية نفقات تولد دخلا لرد قيمة القرض وفوائده . مثل مشروعات التليفونات والبريد والسكك الحديدية مما أعطي مبررا للجوء للقروض . وهذا المعيار يؤدي لتضييق نطاق النفقات غير العادية ومن ثم نطاق الالتجاء إلى القروض العامة وفقد هذا المعيار أهميته بعد انتهاء الفكر التقليدي وتطور دور الدولة ، وبالتالي تفوق فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح والتوسع في تقديم الخدمات المجانية .

**ج- معيار المساهمة في تكوين رؤوس الأموال العينية :**

وفقا لهذا المعيار يعتبر بعض علماء المالية العامة النفقات العادية هي تلك التي لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال وتسمى بالنفقات الجارية وهي لازمة لتسيير المرافق العامة للدولة ، أما النفقات غير العادية هي التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية وتسمي بالنفقات الرأسمالية ( أو

الاستثمارية ) وهي قد تعطى دخلا وقد تكون مجرد نفقات إنتاجية لا تعطي دخلا .

والتفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية له عدة مبررات هي:

- النفقات الرأسمالية تبرر الالتجاء إلى القروض العامة بغرض تغطيتها.
- هذه التفرقة تبرر الأخذ بميزانية عادية وأخرى غير عادية في التطبيق العملي [1]
- تزداد أهمية النفقات الرأسمالية في حالة إعادة البناء والتعمير بعد الحروب، وحالة إقامة البنية الأساسية للقضاء على التخلف في الدول النامية وزيادة إنتاجها ورفع معدلات نموها الاقتصادي . وفي هذه الحالات يتم ضغط النفقات الجارية من أجل التوسع في النفقات الرأسمالية .

## ٣- التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

اعتاد الاقتصاديون على تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف التي تؤديها الدولة إلى ثلاثة أنواع هي :

أ- **النفقات الاقتصادية** : وتتضمن النفقات المرتبطة بالنشاط الاقتصادي في الدولة واللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الري والصرف والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والطرق والكباري والمطارات والموانى ... الخ .

---

[1] رغم التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية إلا أن العمل يجرى على الأخذ بوحدة الموازنة ، أي الجمع بين هذين النوعين من النفقات في وثيقة مالية واحدة .

وتزداد أهمية هذه النفقات في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة ، لعدم وفرة البنية الأساسية اللازمة للتنمية في الدول النامية ولعدم إقبال القطاع الخاص على الاستثمار فيها لارتفاع درجة المخاطرة وعائدها يتحقق في المدى الطويل وتحتاج لرؤوس أموال ضخمة .

**ب- النفقات الاجتماعية :** وتشمل النفقات اللازمة لاشباع الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وتحقق قدر من التضامن الاجتماعي مثل النفقات المتعلقة بالتعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية ويعتبر التعليم أهم أنواع هذه البنود .

**ج- النفقات الإدارية :** وهي ترتبط بالنفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة مثل مرتبات الموظفين وأجور العمال ومكافآتهم ومعاشاتهم ونفقات رئيس الدولة ومكافآت أعضاء السلطة التشريعية . كما تشمل نفقات الأمن والدفاع والعدالة والتمثيل الدبلوماسي . وتعتبر نفقات الدفاع أهم بنود هذا النوع من النفقات .

## المجموعة الثانية : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تختلف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة عن التقسيمات العلمية ويرجع ذلك لأسس ومعايير تاريخية وإدارية وتنظيمية تختلف من دولة لأخرى ، وتعتبر التقسيمات الوضعية الأكثر شيوعا واستخداما .

وعلى سبيل المثال نتناول فيما يلي التقسيمات الوضعية للنفقات العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا ومصر .

**١- تقسيم النفقات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية :**

يتم تقسيم النفقات العامة في الميزانية الأمريكية بهدف بيان الغرض من الإنفاق وبناء على ذلك تشتمل هذه الميزانية على الأقسام التالية :

- الدفاع الوطني .
- الشئون الدولية .
- المساعدات والخدمات المقدمة للمحاربين القدماء .
- الزراعة والموارد الزراعية .
- التجارة والقوى العاملة .
- الرفاهية الاجتماعية والصحة والتعليم .
- الإدارة الحكوميـــة .
- فوائد الدين العام الفيدرالي .
- الثروات الطبيعية .

وإلى جانب هذا التقسيم الوظيفي تقسم النفقات العامة تقســيما إداريـــا تبعـــا للوزارات والمصالح .

**٢- تقسيم النفقات العامة في إنجلترا :**

تنقسم النفقات العامة في إنجلترا إلى قسمين :

أ- **النفقات الرأسمالية :** وتشمل بنود الانفاق الرأسمالية الخاصة بزيادة الثروة القومية والطاقات الإنتاجية للمجتمع مثل إقامة المشروعات أو زيادة رأس المال الاجتماعي والبنية الأساسية من طـــرق وكبـــاري ومطارات وموانى ... الخ .

ب-**إنفاق على العمليات الجارية :** ويشمل النفقات الإدارية البحته على الموظفين والمرافق العامة في الدولة وخدمة الدين والصحة والتعليم والدفاع والتمثيل السياسي وغيرها .

**ويتم تقسيم النفقات العامة في انجلترا بطريقة أخرى كالتالي :**

أ- **النفقات ذات الاعتماد المتجدد :** وهي نفقات عادية إدارية مثل نفقات الصحة والتعليم والدفاع وغيرها حيث يتم اعتمادها من البرلمان سنويا .

ب-**النفقات ذات الاعتماد الدائم :** وتشمل نفقات فوائد الديون ومرتبات رجال القضاء ، ومخصصات القصر الملكي والمدفوعات لخزانة شمال أيرلندا. وكلها نفقات سبق تحديدها بقانون ولذلك هي ليست في حاجة إلى الإذن بها من البرلمان كل عام .

## ٣- تقسيم النفقات العامة في مصر :

تأثر تقسيم النفقات العامة في الميزانية العامة لمصر بمراحل التطور التاريخي والاقتصادي والسياسي للدولة كما يتضح لنا من المراحل التالية :

أ- **مرحلة الاقتصاد الحر في العهد الملكي :** وعبرت فيها الميزانية العامة للدولة قبل ثورة ١٩٥٢ عن دور الدولة الحارسة غير المتدخلة في النشاط الاقتصادي وفقا لمبادئ المالية التقليدية ، فلم يكن هناك ميزانية مستقلة للإنتاج وكانت النفقات الاستثمارية تدخل في الباب الثالث من الميزانية لكل وزارة او مؤسسة عامة أو هيئة عامة .

ب- **مرحلة الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي :** حيث ظهرت اتجاهات لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بعد الثورة ، وأفردت ميزانية خاصة للإنتاج ، وحصلت على مواردها من قروض الإنتاج التي طرحت على الشعب ومن القروض الأجنبية وغيرها . وقسمت الميزانية رغم ذلك تقسيما إداريا بحتا على الوزارات

والمصالح والهيئات العامة المستقلة . ومع بداية الستينيات أخذت الدولة بنظام التخطيط القومي وتوسعت في حركة التأميم للمشروعات الاقتصادية، وتغير هيكل الميزانية منذ ميزانية ١٩٦٢/١٩٦٣ وانقسمت إلى قسمين هما :

- **ميزانية الخدمات** : تشمل مرتبات وأجور ، ومصروفات عامة دورية على السلع والخدمات ، ونفقات استثمارية وتقتصر هذه النفقات على الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية .
- **ميزانية الأعمال** : وتتكون من ميزانيات مستقلة للهيئات العامة ذات النشاط الاقتصادي وتشمل النفقات العامة ثلاثة أبواب هي نفقات التشغيل والنفقات التحويلية ، والنفقات الاستثمارية .

وتغيرت الميزانية العامة للدولة في السنة المالية ١٩٦٨/١٩٦٩ وأصبحت مكونة من أربعة موازنات هي موازنة الجهاز الإداري للدولة، وموازنات الهيئات العامة ، وموازنة المؤسسات الاقتصادية العامة ، وموازنة صناديق التمويل الخاص . وانقسمت النفقات العامة بدورها في كل موازنة على أربعة أبواب وهي الأجور ، المصروفات الجارية والتحويلات الجارية ، الاستخدامات الاستثمارية ، التحويلات الرأسمالية.

وأضيفت لتلك الموازنات الأربعة موازنة صندوق الطوارئ عام ١٩٦٨، وموازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات سنة ١٩٧٣ ، وموازنة الخزانة العامة .

ج- **مرحلة اقتصاد السوق** : شهدت مصر تغيرات اقتصادية وسياسية واجتماعية على المستوى المحلي والعالمي وأدركت الدولة أن القطاع العام قد أدى دوره بجداره في التأمين الاقتصادي للجبهة

الداخلية أثناء الحروب التي خاضتها مصر في الستينات والسبعينات ووفقا لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية اتجهت الدولة لتشجيع القطاع الخاص ليقوم بدور أكبر في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية . كما شهد العالم الاتجاه نحو سيادة نظام الاقتصاد الحر ومع التطور التكنولوجي الكبير وثورة المعلومات والاتصالات، انعكست هذه التغيرات على النظام الاقتصادي في مصر وعلى الميزانية العامة للدولة التي أعيد تقسيمها إلى قسمين عام ١٩٧٦/١٩٧٧ هما :

- **الموازنة الجارية :** وتشمل النفقات والإيرادات العامة الجارية للحكومة المركزية ، ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية ، ولا تشمل هذه الموازنة نفقات الهيئات الاقتصادية ، ولا وحدات القطاع العام ، حيث يوجد لها موازنة منفصلة لا ترتبط بالميزانية العامة للدولة إلا فيما تحققه من فائض أو عجز .
- **الموازنة الرأسمالية :** وتضم نفقات الاستخدامات الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية الخاصة بالجهات التي تتضمنها الموازنة الجارية وتشمل نفقات كل جهة أربعة أبواب رئيسية وهي الأجور ، والنفقات والتحويلات الجارية ، والاستخدامات الاستثمارية ، والتحويلات الاستثمارية .

## رابعا : محددات تطور حجم النفقات العامة :

يتوقف حجم النفقات العامة على مجموعة من المحددات حيث توجد حدود لا يمكن تجاوزها وإلا تعرض الاقتصاد القومي للخطر. ونستعرض فيما يلي أهم هذه المحددات .

١ – **مستوى النشاط الاقتصادي :**

إن ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي يؤدي بالضرورة لارتفاع حجم النفقات العامة والعكس صحيح . مما يعني وجود علاقة طردية بينهما . وقد وضح هذا الأمر بصفة خاصة منذ بداية القرن العشرين في الدول المتقدمة حيث أدي نمو النشاط الاقتصادي إلى زيادة النفقات العامة ومدى حساسيتها للتغيرات الاقتصادية الدورية .

وعند رسم سياسة الإنفاق العام يجب معرفة أثره في الطلب الفعلي بشقيه ( الطلب على أموال الاستهلاك ، والطلب على أموال الاستثمار ) . حيث يتحدد حجم الإنفاق العام في ضوء مستوى الطلب الفعلي الذي يجب أن يتحدد عند المستوى الذي يحقق توازن التشغيل الكامل في الدول المتقدمة ، وعند المستوى الذي يلزم لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية . ومن ثم فإن النفقات العامة يجب أن تتحدد عند المستوى الذي يحقق معدلا ملائما من التنمية الاقتصادية للدول الآخذة في النمو ، بينما يجب أن تتحدد عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل للدول المتقدمة مع ضرورة التمييز في هذه الحالة الأخيرة بين التشغيل الناقص والتشغيل الكامل :

أ- **في حالة التشغيل الكامل :** يجب أن تتحدد النفقات العامة عند الحد الذي يحتفظ بالطلب الفعلي عند مستوى التشغيل الكامل لتفادي موجات التضخم ، وما يترتب عليها من ارتفاع الأسعار ، وانهيار قيمة النقود ، أي لابد من ضبط النفقات العامة لتخفيض الطلب الفعلي ، نظرا لعدم مرونة العرض بالنسبة للزيادة في الطلب الفعلي في هذه الحالة .

ب- **في حالة التشغيل الناقص :** يجب أن تعمل النفقات العامة على سد النقص في الطلب الفعلي والعمل على رفع مستواه إلى

المستوى المطلوب لتحقيق التشغيل الكامل وتسمي هذه السياسة بسياسة دعم القوة الشرائية .

## ٢- دور الدولـــــــة :

إن قيام الدولة بوظائفها هو الذي يستلزم النفقات العامة . وقد سبق لنا تحليل تطور دور الدولة بانتقاله من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة ثم مرحلة الدولة المنتجة . ومن ثم فإن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة وأنواعها وأغراضها التي تزداد وتتنوع مع اتساع هذا الدور وتطوره .

## ٣- التطور التكنولوجـــي :

يؤثر التطور التكنولوجي على التقسيم الأمثل للناتج القومي بين السلع العامة والسلع الخاصة ومدى الأهمية النسبية لكل منهما . فالتغيرات الهائلة التي حدثت في تكنولوجيا السلاح أدت لزيادة النفقات العسكرية بمعدلات كبيرة . كما أدى اختراع آلة الاحتراق الداخلي والارتفاع الذي نجم عنها في صناعة السيارات لخلق زيادة كبيرة في الطلب على السفر وعلى الطرق الواسعة السريعة ، مما أدي لزيادة في حجم الإنفاق العام وتنشيطه بدرجة أكبر مما كانت تولد تكنولوجيا عصر الدواب والآلة البخارية .

## ٤- قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات :

يتحدد حجم النفقات العامة بالقدرة المالية للدولة وسلطة الدولة كبيرة في الحصول على الإيرادات العامة لما لها من حق فرض الضرائب وإصدار النقود ، وحق الاقتراض على عكس قدرة الأفراد في شأن تمويل نشاطهم الخاص . وتتمتع النفقات العامة لهذه الأسباب بمرونة كبيرة ولكن المقدرة

المالية القومية تتوقف على عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعيـــة وسياســـية أهمها :

أ- مستوى الدخل القومي ونمط توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة . حيث ترتفع الطاقة المالية القومية ( والطاقة الضريبية القوميـــة ) بارتفاع مستوى الدخل القومي .

ب- اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية القومية وتنميتها .

ج- اعتبارات المحافظة على مستوى المعيشة .

د- اعتبارات المحافظة على قيمة النقود . لأن هذه الاعتبارات تحد من قدرة الدولة في الحصول على الضرائب غير المباشرة ومن قدرتها على إصدار النقود وعلى الاقتراض .

ويتضح من ذلك أن قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة تتوقف على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن ثـــم إذا كـــان الهدف زيادة هذه القدرة للدولة في ظل فرض ثبات الدخل القومي فإنه يجب تغيير هذه الأوضاع .

## ٥- المحافظة على قيمة النقـــود :

يجب عند تحديد حجم النفقات العامة مراعاة أثرها على قيمة النقود. بحيث لا تضر بهذه القيمة سواء في الدول المتقدمة أو النامية . لأن زيـــادة النفقات العامة إذا أدت لزيادة الطلب الفعلي عن العـــرض الكلـــي زيـــادة لا يستجيب لها هذا العرض ستؤدي لتدهور قيمة النقود. مما يؤثر ســـلبا علـــى أصحاب الدخول الثابتة والدائنين وتضر بالتنمية الاقتصادية لأنـــه ســـيرفع تكلفتها . ويتحقق ذلك في حالتين :

أ- زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي في الـــدول المتقدمـــة عـــن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل .

ب- زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي في الدول النامية بشـــكل لا يستجيب له العرض لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي .

ومعني ذلك أن قيمة النقود تعتبر معيارا هاما لتحديد حجم النفقات العامة .

## ٦- التغيرات الســـــكانية :

تعتبر التغيرات السكانية محددا رئيسيا لحجم الإنفاق العام . حيث أن التغير في معدل نمو السكان يولد تغيرات في هيكل التوزيع العمري ، ممـــا ينعكس أثره مباشرة في الإنفاق على التعليم والصـــحة ورعايـــة المســـنين والحاجة إلى المسكن الملائم .

كما أن ظاهرة الحراك السكاني الذي يؤدي إلى نمو مدن جديدة (مثل المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر كمدينة ٦ أكتوبر – مدينة العاشر من رمضان – مدينة السادات ... وغيرها ) تؤدي بدورها لزيادة الطلب علـــى الخدمات العامة .

# الفصل الثاني

# الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

بعد أن تحول دور الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة الرفاهية (الدولة المتدخلة والمنتجة) أصبح للنفقات العامة أثر ملموس وتنقسم هذه الآثار إلى آثار اقتصادية وأخرى اجتماعية .

## أولا : الآثار الاقتصادية :

تمتد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة لتشمل الدخل القومي ، الإنتاج، الاستهلاك ، الأسعار ، التوظف .

### ١- أثر النفقات العامة على الدخل القومي :

يتحدد مستوى الدخل القومي بالإنفاق ، فكلما زاد الإنفاق يؤدي لزيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات مما يؤدي لزيادة الإنتاج ومن ثم الدخل .

**الدخل القومي = الاستهلاك (الإنفاق) + الادخار**

ويرى كينز أن أثر الإنفاق العام على الدخل القومي يتضح من فكرة أثر مضاعف الاستثمار Multiplier وفكرة المعجل Acceleration .

أ- **أثر المضاعف :** ومضمون فكرة المضاعف عند كينز تهدف إلى بيان أن زيادة الإنفاق الاستثماري يؤدي لزيادة الدخل القومي ، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة تتحدد في ضوء ما يؤدي إليه الزيادة في الاستثمار من توالي الإنفاق على الاستهلاك . حيث أن النفقات العامة تؤدي إلي توزيع دخول يستفيد منها الأفراد في صورة مرتبات وأجور وفوائد

وغيرها تصل لأصحاب الحق الذين يقومون بدورهم بتخصيص جزء منهـا للاستهلاك والآخر للادخار وفقا للميل الحدى للاستهلاك أو الميـل الحـدي للادخار .

ويؤدي الجزء الذي يخصص للاستهلاك بدوره إلى توزيـع دخـول جديدة تذهب إلى الاستهلاك والادخار وهكذا تستمر حركة توزيـع الـدخول خلال ما يعرف بدورة الدخل ويعبر عن المضاعف بالعلاقة التالية :

$$\text{المضاعف} = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} = \frac{١}{\text{الميل الحدي للادخار}}$$

ويزداد المضاعف بزيادة الميل الحدى للاستهلاك ويـنخفض بانخفاضـه . ويختلف الأثر الذي يحدثه المضاعف بـاختلاف مرونـة وتوسـع الجهـاز الإنتاجي . فكلما كان هذا الجهاز مرنا وقادرا على التجاوب للزيادات المتتالية في الاستهلاك ، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس وهذا ما يحدث في الدول المتقدمة حيث الاستهلاك يتسم بطول دورته المتتالية والإنتاج علـى جانـب كبير من المرونة . أما الدول النامية فأثر المضاعف بها ضعيف رغم ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك لدى الأفراد فيها ويرجع ذلك لعدم مرونة جهازهـا الإنتاجي وعدم قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك .

**ب- أثر المعجـل :** ويشير إلى زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار . حيث أن الزيادة في الإنفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومي والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الإنفاق الأولى ( وهذا هو أثر المضاعف ) تؤدي بدورها بالمنتجين إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الإنتاجية اللازمة لذلك. وهنا يلتقي أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيـث زيـادة حجـم الإنتاج (نتيجة للإنفاق على السلع الاستهلاكية) بنسبة أكبر من الإنفاق الأولى (أثر المضاعف) الأمر الذي يؤدي بالتالي إلى زيادة الاستثمار (أثر المعجـل

– أو الاستثمار المولد) . ويوضح المعجل إذن أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار . حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق المؤدية إلى الإنتاج القومي ، إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر .

ويتم حساب قيمة المعجل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار وبين التغير في مقدار الإنفاق (الاستهلاك).

**مثال :** إذا كان الإنفاق الأولى على الاستهلاك (أي مقدار الزيادة في الانفاق على الاستهلاك ) بمقدار ٣ مليون جنيه أدي لزيادة الاستثمار بمقدار مليون من الجنيهات

$$\therefore \text{المعجل} = \frac{\text{التغير في الاستثمار}}{\text{التغير في الاستهلاك (الإنفاق)}} = \frac{\Delta \text{ ث}}{\Delta \text{ س}} = \frac{١}{٣}$$

ويتوقف مدى الأثر الذي يحدثه المعجل على معامل رأس المال الذي يوضح العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج ويحدد معامل رأس المال حجم رأس المال اللازم لإنتاج وحدة واحدة من الناتج . ويختلف هذا المعامل من قطاع لآخر ومن ثم يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به . من ناحية أخرى فإن أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال فكرة المعجل يتوقف على نوع هذه النفقات وطبيعة الميل الحدى للاستهلاك للأفراد المستهلكين .

**٢– أثر النفقات العامة على الإنتاج :**

يتوقف هذا الأثر على دخول الدولة مجال الإنتاج كمنافس أو موجه للنشاط الاقتصادي وتوزيع موارد المجتمع على أوجه النشاط المختلفة – ويتم ذلك عن طريق التأثير على قدرة الأفراد على العمل ورغبتهم فيه وتوزيع الموارد على الاستخدامات المختلفة .

فإنفاق الدولة على التعليم والصحة والإسكان يؤدي لتحسين مستوى المعيشة وزيادة القدرة الإنتاجية للأفراد وبالتالي زيادة دخولهم ومن ثم زيادة

النسبة المخصصة منها للإدخار وتوجيهها نحو الاستثمار مما يؤدي لزيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع .

كما أن إنفاق الدولة على المرافق العامة الأساسية (رأس المال الاجتماعي) مثل الطرق – الكباري – الكهرباء – مياه الشرب – المواصلات – الخدمات التعليمية والصحية ... تؤدي لتحقيق الوفورات الخارجية اللازمة لتيسير عمل المشروعات المختلفة وجذبها إلى المناطق التي تتوافر فيها المرافق الأساسية وتنشأ بذلك مراكز للتوطن . وتؤثر أنماط الإنفاق العام هذه على الإنتاج بشكل غير مباشر .

كما يؤثر الإنفاق الحكومي على هيكل الإنتاج في الاقتصاد القومي من عدة جوانب أخرى أهمها ما يلي :

- قيام الحكومة بوضع برامج استثمارية لمشروعات تتولى هي القيام بها يؤدي لتغيير نمط الإنتاج في الاقتصاد القومي وتحويل جزء من الموارد الاقتصادية كان من الممكن أن يستفيد بها الاستثمار الخاص. وكلما زاد حجم الاستثمار الحكومي (الإنفاق العام) كلما كانت تغيرات هيكل الإنتاج كبيرة .
- الإنفاق الحكومي على المشتريات من الإنتاج الجاري له تأثير كبير على حجم هذا الإنتاج ومعدلات نموه بينما لا يمثل الإنفاق العام على المشتريات من المخزون أي زيادة حقيقية في الناتج القومي ، لأن المخزون السلعي يعتبر إنتاج من فترات سابقة وليس إنتاجا جاريا .
- زيادة رغبة الدولة لتوجيه جزء ملموس من الإنفاق العام نحو التصنيع الحربي يؤدي لتحويل الموارد المتاحة من معادن وطاقات

إنتاجية إلى سلع غير قابلة للاستهلاك الفردي ويؤثر ذلك على مستوى إنتاج بقية القطاعات ومن ثم على قيمة الناتج القومي .

## ٣- أثر النفقات العامة على الاستهلاك :

زيادة الإنفاق العام يؤدي لزيادة حجم الاستهلاك الكلي سواء كان الإنفاق استهلاكيا أو استثماريا . فإذا كان الإنفاق العام على السلع الاستهلاكية فإنه يساعد على زيادة الطلب الكلي على السلع الاستهلاكية مما يؤدي بدوره لزيادة مشتقة على السلع الرأسمالية اللازمة للتوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية التي زاد عليها الطلب (أثر المعجل).

أما إذا كان الإنفاق العام على السلع الرأسمالية فإنه سيزيد من طاقة المجتمع الإنتاجية مما يزيد من دخول الأفراد وترتفع بالتالي قدراتهم الشرائية فيزيد استهلاكهم من السلع والخدمات وترتفع مستوى معيشتهم .

## ٤- أثر النفقات العامة على الأسعار :

تؤثر النفقات العامة على مستوى الأسعار من خلال تأثيرها على الطلب الكلي أو العرض بطريق مباشر أو غير مباشر (من خلال التأثير على العوامل المؤثرة على الطلب والعرض ).

بالنسبة للتأثير المباشر على العرض والطلب يتحقق ذلك في حالة عدم التوازن واختلال العلاقة السعرية بينهما فمثلا بالنسبة للسلع الزراعية التي يخضع انتاجها وتكلفتها لعوامل ( الظروف الطبيعية والمناخية والأمطار) قد لا يستطيع الأفراد التحكم فيها ولا يمكن تحديد حجم الانتاج وتكلفته مقدما بسهولة أي أن الإنتاج يخضع لظروف اللايقين وعدم التأكد ويجعل العرض والتكاليف عرضه لتقلبات كثيرة في المدى القصير. ومع ثبات الطلب على المنتجات الغذائية والسلع الزراعية بصفة عامة ( ماعدا

السلع التي تمثل مواد أولية منها) فإن الأسعار ستكون عرضه للتقلبات مما يؤثر بدوره على مستوى معيشة الأفراد فارتفاع الأسعار قد يؤدي إلى عدم الإشباع الكامل لحاجات المستهلكين ومن ثم انخفاض نسبي في مستوى المعيشة . كما أن انخفاض الأسعار يؤثر سلبيا على دخول المنتجين ومستوى معيشتهم.

وهنا تلعب النفقات العامة دورها لاستقرار العلاقة السعرية بين العرض والطلب لحماية المستهلك والمنتج عند مستوى سعر عادل للطرفين . فإذا زاد العرض على الطلب أي وجود فاض عرض فإن الحكومة (الإنفاق العام) تدخل مشترية للزيادة في العرض حتى لا تهبط الأسعار هبوطا كبيرا يضر بمصلحة المنتجين الزراعيين . أو أنها تشترى فائض العرض وتقوم بتخزينه أو تصديره للخارج مع منح إعانة للمنتجين لأن أسعار التصدير قد تكون أقل من تكلفة الإنتاج أو الأسعار المحلية .

وفي فترات نقص العرض من المنتجات الزراعية فإن الحكومة (الإنفاق العام) تقوم بالسحب من المخزون السلعي وطرحه في السواق أو زيادة الواردات للحفاظ على استقرار الأسعار ومنعها من الارتفاع الذي قد يضر بمصلحة المستهلكين . كما تتبع بعض السياسات المالية أو الائتمانية التي تؤدي للاستقرار النسبي في الأسعار .

وفي كل الحالات السابقة تتحدد الأسعار طبقا لتفاعل قوى العرض والطلب في السوق ويقتصر دور الحكومة (الإنفاق العام ) في التأثير على الطلب والعرض ( أو تكلفته ) وهناك حالات تؤثر فيها الحكومة (الإنفاق العام) في الأسعار بصرف النظر عن قوى العرض والطلب في السوق حيث تقوم الحكومة بالتحديد الجبري للأسعار ، وهنا تلجأ الحكومة إلى دعم السلع التي تحدد سعرها عند مستوى منخفض عن تكلفة الإنتاج . فقد خصصت

مصر ما يزيد عن ٢٠٠٠ مليون جنيه لدعم السلع الأساسية لبيعها للمستهلك بسعر منخفض مثل المنسوجات الشعبية والدقيق لاعتبارها سلع أساسية.

## ٥- أثر النفقات العامة على مستوى التوظيف :

يرتبط مستوى التوظف بحجم الإنفاق الاستثماري الذي يتأثر بدوره ببعض العوامل مثل الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة. ومع ثبات عناصر الإنتاج فإن كل زيادة في الإنتاج تؤدي لزيادة حجم التوظف. وطبقا لنظرية كينز فإن الطلب الفعال هو المحرك لمستوى الناتج (الدخل) القومي . وأي قصور في هذا الطلب سيؤدي لانخفاض مستوى التوظف وهنا تقوم الحكومة بالتأثير في حجم الاستهلاك أو الاستثمار .

حيث تؤثر في الاستهلاك عن طريق دفع تعويضات البطالة للعمال ، أو تقديم المزيد من الإعانات والمساعدات الاجتماعية مما يؤثر في القدرة الشرائية للمستهلكين وزيادة معدلات استهلاكهم .

كما تؤثر في الاستثمار عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص بدفع إعانات للمنتجين أو اعطائهم بعض المزايا للمشروعات الجديدة (كالاعفاءات الجمركية والضريبية ) أو أنها تقوم بنفسها بالاستثمار العام لتعويض النقص في الاستثمار الخاص .

وبصفة عامة نجد أنه في فترات الكساد يزيد الإنفاق العام وفي حالات التضخم يقل حتى لا يؤدي لزيادة حدة التضخم وسرعة انهيار الإنتاج فينقلب التضخم إلى كساد . ويلاحظ أن استخدام النفقات العامة كوسيلة لتحقيق مستوى التوظف الكامل يتضمن أيضا الاعتراف بوجود نسبة من البطالة حيث أن التوظف الكامل يعترف بوجود حالات من البطالة الاختيارية قد تتراوح بين ٣ – ٤ % من القوة العاملة .

## ثانيا : الآثار الاجتماعيـــــــة :

وتشمل الآثار الاجتماعية للنفقات العامة الآثار على توزيـــع الـــدخل ومستوى المعيشة . وتسمى هذه الآثار للنفقات العامة بالآثار التوزيعية .

### ١- أثر النفقات العامة على توزيع الدخل :

يتفاوت نصيب الأفراد من الدخل القومي تبعا لاختلاف مصادر دخل الفرد فقد يكون نصيب الفرد من عائد عمله ومقدار ما يملكـــه مـــن تنميـــة موارده النقدية . وكذلك يتوقف دخله على النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يتمتع به. وبشكل عام يمثل سوء توزيع الدخل وضعا غير مرغوب فيه مـــن وجهة نظر المجتمع لما يمكن أن ينتج عنه من احتكاك اجتماعي قد يصل إلى درجة العنف . ويعتبر عدم عدالة توزيع الدخل من أخطر الظـــواهر التـــي تتميز بها الدول النامية ولذلك تسعى هذه الدول للحد مـــن الفـــوارق بـــين الدخول باستخدام النفقات العامة إلى جانب أدوات أخرى ( كالضرائب ...).

ويستخدم الإنفاق العام كأداة لإعادة توزيع الدخول بطـــرق متنوعـــة منها:

أ- التحويلات الاجتماعية والمساعدات النقدية للفئات الفقيرة . وكل من نظام التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي لهما أثر واضح فـــي زيادة دخول تلك الطبقة وزيادة قدرتها الشرائية .

ب-رفع أجور العمال بنسب مختلفة فمثلا تصرف كإعانات اجتماعية أو معيشية كنسبة من الأجر بحيث يتمتـــع بهـــا العمـــال ذوى الـــدخل المحدود. وتنخفض هذه الإعانة كلما ارتفعت الدخول إلى أن تصـــل لمستوى معين فلا تصرف لهم أي إعانات وبذلك تســـتفيد الطبقـــات محدودة الدخل فقط .

جـ- يتم الإنفاق العام بطريق غير مباشر إما بسياسة الدعم أو توزيع السلع الأساسية بالحصص (نظام البطاقات التموينية ) وأسعار منخفضة بحيث تستفيد منها الطبقات محدودة الدخل ، وكذلك عن طريق التوسع في الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية والسكنية المجانية .

ويلاحظ أن لسياسة إعادة توزيع الدخول بعض الآثار الجانبية التي قد تكون ضارة مثل الحد من القدرة الإدخارية ، لأن تحويل جزء من الدخول من الطبقات ذات الميل الحدى للادخار المرتفع قد تؤدي إلى نقص الادخارات الكلية في المجتمع إلا أن ذلك يمكن تعويضه عن طريق السياسات المالية النقدية الأخرى .

## ٢- آثار النفقات العامة على مستوى المعيشة :

يساهم الإنفاق العام بدور هام في تحقيق الرفاهية الإجتماعية ورفع مستوى المعيشة عن طريق الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية والغذائية والسكنية المجانية التي تقدم لأفراد المجتمع .

فمثلا إتاحة فرصة التعليم المجاني لجميع الفئات يساعد على اكتشاف القدرات والمواهب التي كان يعوقها ارتفاع تكلفة التعليم بالنسبة لدخولهم . وهنا يعتبر الإنفاق على تلك الخدمات بمثابة الاستثمار البشري المنتج حيث أنه لم يعد ينظر إلى ذلك الإنفاق على أنه غير منتج . لأن هذا الاستثمار البشري يؤدي لزيادة إنتاجية الأفراد عن طريق رفع المستوى التعليمي ، حيث يكون مستوى أداء وإنتاجية الفرد الذي يحصل على قسط من التعليم أعلا من الذي لم يحصل على التعليم أو قسط أقل . كذلك عن طريق الرعاية

والخدمات الصحية ، حيث أنها تعمل على الاحتفاظ بالنشاط والقوة للأفـراد بحيث يمكنهم أداء عملهم بنشاط موفور وترتفع فيه معدلات الأداء .

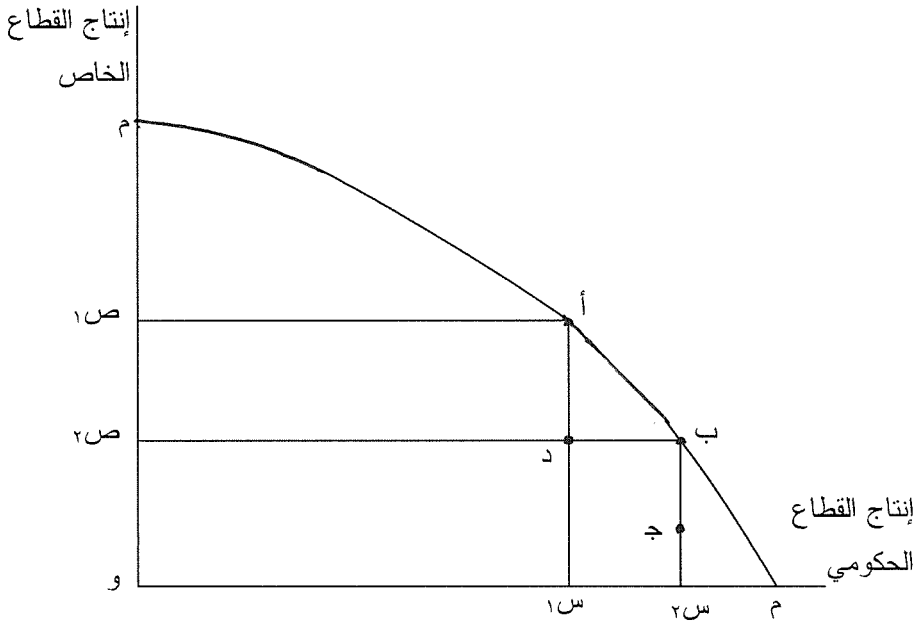
إن تحسين مستوى المعيشة عن طريق زيادة الإنفاق العام يعتبر أحد الوسائل التي يؤدي للحد من الفوارق بين الطبقات المختلفة ، كذلك تساهم في الحد من مشكلة زيادة السكان ، لأن رغبة الأفراد في الحفـاظ علـى هـذا المستوى المرتفع قد تدفعهم للحد من الانجاب وهو أحد الأهداف التي تسـعى الدول النامية لتحقيقها .

وقد أصبحت النفقات العامة على هذه الخدمات الاجتماعيـة تشـكل نسبة كبيرة من الإنفاق العام باعتبار ذلك مسئولية قومية وأحد أهداف التنمية.

## ثالثا : آثار الإنفاق الحكومي على السلع غير السوقية :

تقوم الحكومة بدور فعال في إنفاق أمـوالا كثيـرة لتنشـيط السـلع والخدمات التي لا يقدمها نظام السوق أو التي يقدمها بكميات قليلة لا تتناسب مع الطلب الكبير عليها وتسمى هذه السلع ،بالسـلع غيـر السـوقية Non marketed مثل خدمات الدفاع ، وتلوث البيئـة ، والصـرف الصـحي ، والحدائق العامة وغيرها. ونظراً لتميز هذه السلع بالسلع الاجتماعيـة فـإن التحليل الاقتصادي لهذا النوع من الإنفاق محدود إلى حد مـا . ولا يوجـد معيار حتى الآن للتعرف على تفضيلات الأفراد لهذه السلع . ولكن هـذا لا يعني عدم التعرض لها . ولكن من الممكن مناقشة بعض النقاط الخاصة بها كما يلي :

**شكل رقم (٢-١)**




تقوم الحكومة بالإنفاق لتنشيط إنتاج السلع غير السوقية من خلال طـــريقتين هما:

**الطريقة الأولى :** أن تقوم الحكومة مباشرة بالإنتاج من خلال شرائها لخدمات عوامل الإنتاج ( العمل – السلع الرأسمالية ...) مثل قيام الحكومة المصرية بتوفير جزء من احتياجات الدفاع من خلال اســتخدامها للمــوارد وقيامهــا بالإنتاج مباشرة .

**الطريقة الثانية :** أن تقوم الحكومة بالإنفاق على المشروعات الخاصة لإنتاج هذه السلع وهنا يعتبر الإنفاق الحكومي الطلب السوقي على هذه السلع ممــا يشجع المشروعات على إنتاجها مثــل قيــام الحكومــة الأمريكيــة بشــراء مستلزمات الدفاع من طائرات وصواريخ من المشروعات الخاصة .

وبموجب الأثر التخصيصي للإنفاق يزداد إنتاج هذه السلع ، حيث تتحول الموارد المستخدمة في القطاعات السلعية الأخرى للاستخدام في إنتاج السلع غير السوقية والنتيجة على مستوى الاقتصاد القومي ككل ، وفي ظل ثبات حجم الموارد مع افتراض التشغيل الكامل لها هو زيادة إنتاج السلع غير السوقية وانخفاض إنتاج السلع الأخرى . ويوضح الشكل رقم (٢-١) هذا الوضع ، حيث يمثل المنحنى م م منحني امكانية الإنتاج الذي يوضح التوليفات المختلفة من سلع إنتاج القطاع الخاص وسلع إنتاج القطاع الحكومي وذلك باستخدام الموارد المتاحة في المجتمع .

وبفرض أن الإنتاج قد تحدد في البداية عند النقطة (أ) على منحني إمكانية الإنتاج حيث يتمثل إنتاج القطاع الحكومي بالمقدار ( وس١) وإنتاج القطاع الخاص بالمقدار ( و ص١) . فإذا قررت الحكومة زيادة إنتاج القطاع الحكومي من ( و س١) إلى ( و س٢) أي بالمقدار (س١س٢) فهذا يعني التحرك من النقطة (أ) إلى النقطة (ب) على نفس منحني إمكانية الإنتاج . ويترتب على ذلك انخفاض إنتاج القطاع الخاص من ( و ص١) إلى (و ص٢) أي بالمقدار (ص١ ص٢) . وبذلك فإن نفقة الفرصة البديلة لزيادة الإنتاج الحكومي بالمقدار (س١ س٢) هي خسارة قدر من السلع والخدمات التي ينتجها القطاع الخاص بالمقدار (ص١ ص٢) أو بمعني آخر توفير الموارد اللازمة للمشروعات الحكومية على حساب نقص الموارد المتاحة للقطاع الخاص .

ويتسم هذا التحليل بالبساطة . وقد يرى البعض أن قيام الحكومة بتوفير السلع غير السوقية لا نفع له ، لأنه يتم على حساب نقص إنتاج السلع والخدمات الأخرى ولكن هذا الاعتقاد خاطئ . لأنه في كثير من الأحيان تكون المنافع الناتجة من زيادة الإنتاج في القطاع الحكومي بالمقدار

(س١ س٢) أكبر من الخسارة في المنافع الناتجة من سحب الموارد المستخدمة في إنتاج السلع الأخرى في القطاع الخاص بالمقدار (ص١ ص٢) ، كما أن السلع التي توفرها الحكومة لا يستطيع نظام السوق توفيرها من خلال القطاع الخاص رغم ارتفاع منافعها الاجتماعية عن نفقتها .

والمثال السابق يوضح النفقة التي يتحملها المجتمع نتيجة قيام الحكومة بتقديم هذه السلع وتتمثل في انخفاض إنتاج القطاع الخاص بصفة عامة نتيجة التوسع في الإنتاج الحكومي . ولكن هذا لا يعني انخفاض إنتاج كل سلعة أو خدمة ينتجها القطاع الخاص . بل على العكس قد يتجه إنتاج بعض السلع إلى الزيادة ، خاصة تلك السلع المكملة للسلع المقدمة من الحكومة فعلى سبيل المثال قيام الحكومة المصرية ببناء المرافق في المناطق السياحية بالساحل الشمالي وشمال وجنوب سيناء سيؤدي إلى مزيد من طلب الأفراد على الفنادق ، والقرى السياحية ، ووسائل الانتقال والبنزين وسلع البازارات ومنتجات خان الخليلي وغيرها . وعلى هذا ففي الوقت الذي يزداد فيه إنتاج القطاع الخاص لمثل هذه الخدمات والسلع للانتفاع (الاستهلاك) من السلع الحكومية ، فإن الإنتاج الكلي للقطاع الخاص سوف ينخفض .

ـ ويلاحظ بشكل عام وجود صعوبة لتحديد الآثار التوزيعية للإنفاق العام على السلع غير السوقية لعدم وجود أسعار السوق التي تحدد القيم لمثل هذه النوعية من السلع سواء على المستوى الفردي أو الجماعي في المجتمع وعدم توافر بيانات كافية عن تفضيلات الأفراد واتجاهات الإنفاق . ولكن من الواضح أن فئات المجتمع المختلفة ستحصل علي منافع متفاوتة مثال ذلك المنافع التي تعود على سكان المناطق الريفية من برامج الإنفاق على مكافحة البلهارسيا ستكون أكبر من منافع سكان أهل المدن ، كذلك منافع برامج الإنفاق على محو الأمية في الريف أكبر منها في المدنية . وبالمثل منافع

سكان المناطق الصناعية تفوق منافع سكان المناطق الريفية من برامج الإنفاق على مكافحة التلوث .

- من ناحية أخرى يلاحظ أن مراعاة الكفاءة الاقتصادية عند رسم سياسة الإنفاق الحكومي على هذه السلع يتميز بالصعوبة . فمن الرسم البياني السابق اتضح أن نفقة الفرصة البديلة لزيادة الإنتاج الحكومي بالقدر (س١ س٢) هي نقص إنتاج القطاع الخاص بالمقدار (ص١ ص٢) وهي تمثل الحد الأدني المحتمل لنفقة الفرصة البديلة المتولدة من زيادة الإنتاج الحكومي. وتتحقق في حالة واحدة فقط ، عندما تنتج الحكومة عند أدني مستوى من النفقات . ولكن الواقع الفعلي قد يختلف حيث يتوافر للحكومة أساليب إنتاج متنوعة ( توليفات مختلفة من عناصر الإنتاج ) لإنتاج هذا القدر من الإنتاج ( س١ س٢) وبعض هذه الأساليب قد تكون نفقة إنتاجها أكبر من (ص١ ص٢) بمعني آخر إذا كان الإنتاج الحكومي يتميز بعدم الكفاءة الاقتصادية فإن الوضع في تخصيص الموارد بين الحكومة والقطاع الخاص قد يوضح بالنقطة (حـ) في الشكل (٢-١) والتي يتحقق عندها نفس القدر من الإنتاج (س١ س٢) . وعندها أيضا تصبح نفقة الفرصة البديلة (ممثلة في إهدار الموارد) أكبر مما يجب لإنتاج المقدار ( و س٢) وهذا الهدر يعادل المسافة (حـ ب). ولايعني وجود النقطة (حـ) داخل منحني إمكانية الإنتاج ، وجود موارد عاطلة في المجتمع ، ولكن من الممكن أن يتحقق هذا الوضع مع توافر التشغيل الكامل في حالة التخصيص السيئ للموارد ، كاستخدام الحكومة أحد عناصر الإنتاج كالعمل ذو الإنتاجية المرتفعة في مجالات لا تحتاج هذا العنصر . وهنا يعمل النظام الاقتصادي بكفاءة أقل مما لو ترك تخصيص الموارد لقوى السوق ( أي يعمل داخل منحني إمكانية الإنتاج مثل النقطة حـ) .

وفي أغلب الأحوال يعمل القطاع الحكومي بغير كفاءة على سبيل المثال من المعروف أن نفقات إنتاج الإسكان الحكومي أو نفقات بناء المستشفيات الحكومية تفوق نفقة إنتاج مثيلتها في القطاع الخاص وتفسير ذلك أنه في ظل الأسواق المتنافسة للموارد فيتم الإنتاج باستخدام توليفة عناصر الإنتاج التي تحقق أدني نفقة ممكنة ، أي أقل نفقة فرصة بديلة ، والمشروعات الخاصة تسعي دائما لتحقيق أقصى ربح ممكن ولذلك تستخدم فنون الإنتاج الأكثر كفاءة التي تحقق لها هذا الهدف .

ولكن في ظل الإنتاج الحكومي الذي لا يهدف لتحقيق الأرباح ، قد لا تهتم أوتهمل بعض المؤسسات الحكومية موضوع النفقات لأنها لا تتحمل نفقات عدم الكفاءة، حتى إذا حاولت هذه المؤسسات مراعاة عنصر الكفاءة ، فقد لا تتحقق هذه الكفاءة لاستخدامها أسعار لا تعكس النفقة الحقيقية للموارد . مثال ذلك قيام الحكومة بدعم مواد بناء الوحدات السكنية دون أن تباشر التنفيذ الفعلي لمشروعات الإسكان . والنتيجة هي وحدات سكنية غير مطابقة للمواصفات الفنية المطلوبة ذات عمر افتراضي أقل وتحتاج لصيانة مرتفعة أو نفقات أخرى من جانب المستفيدين منها . وهنا يتميز دعم الحكومة بعدم الكفاءة . ولذلك في مثل هذه الحالات يكون من الأفضل قيام الحكومة بشراء هذه السلع من القطاع الخاص الذي يراعي اعتبارات الكفاءة في ظل سعيه وراء تعظيم أرباحه . وإن كان هذا الحل في بعض الأحيان قد يؤدي لعدم الكفاءة أيضا . نتيجة للتلاعب في الصياغة القانونية للعقود المبرمة مع القطاع الخاص مثل قيام القطاع الخاص بربط أسعاره المتعاقد عليها بالتغيرات التي تحدث مستقبلا في أسعار المدخلات وهنا تستطيع المشروعات الخاصة رفع أسعار تعاقداتها التي تمت مع الحكومة ، مما يؤدي لارتفاع الإنفاق الحكومي .

التحليل السابق يوضح نفقة الفرصة البديلة لبرامج الإنفاق الحكـــومي على السلع غير السوقية في ظل فرض أن الاقتصاد القومي يعمـــل بكامـــل طاقته الإنتاجية ( التشغيل الكامل للموارد)، أي أنه يتحرك من نقطة لأخرى على منحني إمكانية الإنتاج ( م م).

ولكن في أغلب الأحيان توجد طاقات عاطلة في المجتمع بمعنـــي أن الاقتصاد يقع عند نقطة داخل منحني إمكانية الإنتاج ولـــتكن النقطـــة (د) . وبفرض أن الإنفاق الحكومي قد يؤدي إلى تحرك إنتاج المجتمع من النقطـــة (د) إلى النقطة (ب) مستخدما عوامل الإنتاج العاطلة لزيادة الإنتاج الحكومي بالمقدار (س١ س٢) في هذه الحالة فإن زيادة الإنتاج الحكومي لم تـــتم علـــى حساب تخفيض الإنتاج في القطاع الخاص .

## الفصل الثالث

## برامج الدعم الحكومي لأسعار السلع السوقية وآثارها الاقتصادية

### أولا : الدعم الحكومي لكمية محددة من السلع : ( الدعم العيني )

يعتبر الدعم الذي تقدمه الحكومة لكثير من السلع التي يمكن توفيرها من خلال قوى السوق أحد السياسات الهامة والأساسية للتوسع في الإنفاق الحكومي . حيث تقدم الحكومة إعانات الغذاء والإسكان والتدريب والمعاشات في سن الشيخوخة ، والرعاية الصحية وغيرها من العديد من السلع والخدمات .

ويختلف أسلوب تقديم الحكومة للدعم من سلعة لأخرى مما يؤدي لاختلاف سلوك الأفراد والمشروعات الخاصة باختلاف شكل الدعم (الإعانة) المقدم وأهم أساليب الدعم الحكومي الشائعة هو " الدعم العيني " حيث يرتبط بسلعة أو سلع معينة وفيه تقوم الحكومة بتوفير قدر من السلع مجانا أو بأسعار تقل عن الأسعار السوقية .

ويتميز الدعم العيني لكمية معينة من السلع ، أن كميات السلع لا تخضع لرغبات المستهلك ، حيث تقوم الحكومة بتحديد الكميات التي يحصل عليها الفرد مجانا أو بأسعار مدعمة . مثل ما يحدث في مصر بقيام الحكومة بتحديد كميات السكر ، والزيت ، والشاي التي يحصل عليها الفرد بأسعار مدعمة . أما إذا رغب المستهلك في الحصول على المزيد منها فعليه أن يدفع أسعار السوق .

كذلك تقوم الدولة بتوفير المدارس الحكومية بكميات ونوعية معينة ، فإذا لم يرضى الأفراد عن خدمة التعليم الحكومي ، فعليهم أن يلجأوا

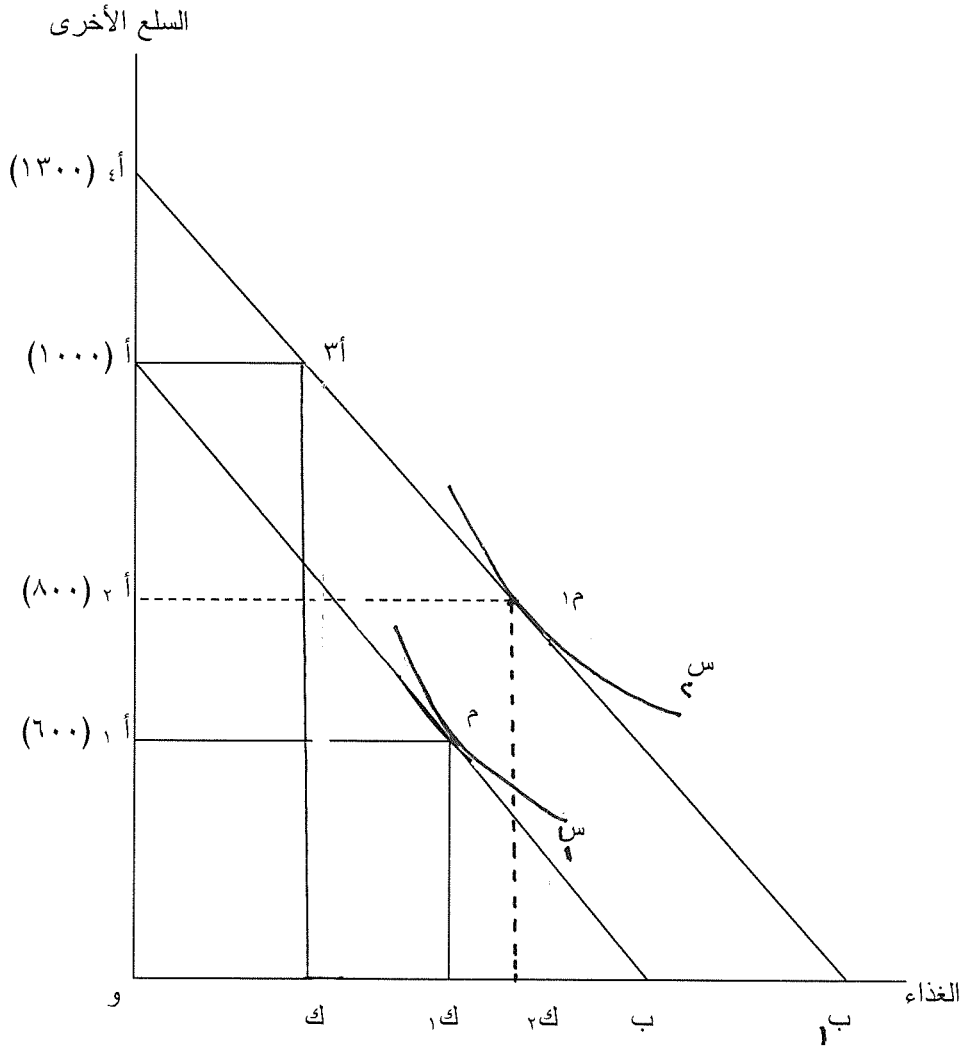
للمدارس الخاصة متحملين بذلك النفقة الكلية للتعليم . وفي مثل هذه الحالات وغيرها فإن الدعم المستخدم يرتبط بكمية معينة من السلعة .

وأحد الآثار الرئيسية لتقديم الحكومة لقدر معين من السلع المدعمة هو انخفاض الكميات التي يشتريها الأفراد من السوق من هذه السلعة المدعمة. أي عندما يحصل الفرد على كل أو جزء من احتياجاته من السلع المدعمة تتناقص مشترياته من هذه السلع بالسعر السائد في السوق . والشكل البياني رقم (٢-٢) يوضح هذا النوع من الدعم وذلك باستخدام تحليل منحنيات السواء. حيث يفترض أن الفرد يوزع دخله بين السلع المدعمة وهي الغذاء الذي يقاس على المحور الأفقي ، والسلع الأخرى غير المدعمة وتقاس على المحور الرأسي والخط ( أ ب ) يمثل خط الميزانية للفرد ( أو خط الدخل أو خط إمكانيات الاستهلاك) قبل تقديم الدعم . وبفرض أن دخل هذا الفرد يساوي ١٠٠٠ جنيه ( ما يعادل المسافة و أ ) وأن سعر الوحدة من الغذاء في السوق هو ١٠ جنيهات فإن توازن المستهلك قبل تقديم الحكومة للدعم يتحقق عند النقطة (م) حيث يتماس خط الميزانية ( أ ب ) مع أعلى منحني سواء ممكن وهو المنحني ( س١) ويقوم المستهلك بشراء الكمية و ك١ من الغذاء ولتكن ٤٠ وحدة قيمتها ٤٠٠ جنيه ( ٤٠ وحدة × ١٠ جنيهات للوحدة) وينفق باقي دخله على الكمية و أ١ من السلع الأخرى أي ما قيمته ٦٠٠ جنيه .

وبفرض قيام الحكومة بتقديم ٣٠ وحدة ( المقدار و ك) من الغذاء مجانا لهذا المستهلك مع استمرار إنفاق دخله بالكامل على السلع الأخرى وعلى أي مزيد من الغذاء بسعر السوق وهو ١٠ جنيهات للوحدة من الغذاء. وأن المستهلك لا يستطيع إعادة بيع السلع المدعمة في هذه الحالة فإن خط الميزانية للمستهلك سيأخذ الشكل ( أ أ٣ ب١) وهذا الجزء ( أ٣ ب١) من الخط

له نفس ميل خط الميزانية الأصلي ( أ ب ) لأن المستهلك ما زال يدفع نفس السعر ١٠ جنيه لوحدة الغذاء عند شرائه أي كميات إضافية من الغذاء من السوق ( وباعتبار أن سعر الغذاء يساوى ميل خط الميزانية أ ب ).

شكل رقم (٢-٢)



أما إذا قدمت الحكومة دعمها في شكل نقدي ، فإن خط الميزانية يتخذ الشكل ( أ٤ ب١) والدعم النقدي سيعادل القيمة ٣٠٠ جنيه وهو مقدار القيمة السوقية لوحدات الغذاء التي تقدمها الحكومة مجانا للمستهلك ( أي ٣٠ وحدة × ١٠ جنيهات ) ويصبح الجزء ( أ٣ أ٤) من خط الميزانية ( أ٤ ب١) متاحا للمستهلك يتحرك عليه في حالة الدعم النقدي وتوافر السلع في السوق . بينما لن يكون هذا الجزء ( أ٣ أ٤) متاحا للمستهلك في حالة الدعم العيني. تتوقف مدى استجابة المستهلك للدعم الحكومي على مدى تأثر خط الميزانية ( خط دخل المستهلك ) بقيمة الدعم الحكومي من ناحية ، وعلى شكل خريطة منحنيات السواء [1] ( أي تفضيلاته بين الغذاء والسلع الأخرى ) من ناحية أخرى .

فإذا افترضنا أن السلع المستهلكة سلعا عادية ( أي في حالة زيادة الدخل الحقيقي للمستهلك يزداد الطلب على هذه السلع)، وقيام الحكومة بتقديم الدعم السلعي مع ثبات الدخل النقدي للمستهلك يؤدي لزيادة الدخل الحقيقي للمستهلك ( أي زيادة القوة الشرائية للمستهلك) ومع ثبات أسعار السلع في السوق ، فإن خط الميزانية ينتقل لأعلى من ( أ ب ) إلى أ٣ ب١) ، وتنتقل نقطة التوازن من النقطة (م) إلى النقطة (م١) وعندها يقوم المستهلك مثلا باستهلاك ٥٠ وحدة من الغذاء أي الكمية ( و ك٢) وما يعادل ٨٠٠ جنيه من السلع الأخرى أي الكمية ( و أ٢) . بعد أن كان يستهلك ٤٠ وحدة من الغذاء

---

[1] منحني السواء يوضح توليفات مختلفة من سلعة الغذاء والسلع الأخرى تعطي للمستهلك نفس مستوى الإشباع أما خط الميزانية فيوضح توليفات مختلفة من الغذاء والسلع الأخرى يمكن شرائها في حدود الدخل النقدي المتاح للمستهلك ( والذي يعبر عنه هذا الخط ) وأسعار هذه السلع في السوق .
ويمثل ميل خط الميزانية الأسعار النسبية بين السلع المدعمة والسلع الأخرى.

وينفق ما يعادل ٦٠٠ جنيه على السلع الأخرى قبل الدعم وذلك عند النقطة (م) . أي أن استهلاكه من الغذاء زاد بمقدار ١٠ وحدات . حيث تناقصت مشترياته من السوق من الغذاء واصبحت ٢٠ وحدة فقط بدلا من ٤٠ وحدة نظرا لحصوله على ٣٠ وحدة من الحكومة في شكل دعم بالمجان .

كما يلاحظ أن الدعم الحكومي أدي لزيادة استهلاكه من السلع الأخرى فبعد أن كان ينفق عليها ما يعادل ٦٠٠ جنيه قبل الدعم أصبح ينفق عليها ٨٠٠ جنيه وهو المبلغ المتبقي له بعد حصوله على الدعم حيث ينفق ٢٠٠ جنيه على شراء ٢٠ وحدة من الغذاء فقط ( ويحصل على ٣٠ وحدة مجانا قيمتها ٣٠٠ جنيه كدعم من الحكومة ) ومن ثم يتبقى له من دخله النقدي ما قيمته ٨٠٠ جنيه ( ١٠٠٠ جنيه – ٢٠٠ جنيه ) لينفقها على السلع الأخرى .

إذا قيام الحكومة بتقديم دعم للمستهلك في شكل قدر ثابت من السلع دون مقابل يترتب عليه ما يلي :

- زيادة الاستهلاك من السلع التي تم دعمها .
- انخفاض المشتريات بالأسعار السوقية من السلع المدعمة .
- زيادة الاستهلاك من السلع غير المدعمة .

وتتحقق نفس النتائج السابقة للدعم الحكومي إذا اتخذ شكل توفير مقدار ثابت من السلع بأسعار تقل عن أسعار السوق .

وقد يترتب على الدعم الحكومي العيني انخفاض الاستهلاك أو بقاءه على حالة ثابت . وتختلف النتائج الفعلية كثيرا من سلعة لأخرى ، ومن مستهلك لآخر . ورغم صعوبة تعميم نتيجة معينة ، إلا أنه يمكن القول أن

أثر هذه الإعانات على تخصيص الموارد (الاستهلاك) أقل كثيرا مما هو شائع .

أما من ناحية الأثر التوزيعي للدعم الحكومي العيني فإنه غالبا ما يستخدم هذا النوع من الدعم لإعادة توزيع الدخل لصالح بعض فئات المجتمع. وعادة تتركز الاستفادة من الدعم المقدم للغذاء والإسكان والرعاية الصحية ، في الفئات منخفضة الدخل وحدها . بينما هناك برامج أخرى للدعم تفيد مجموعات أكثر في المجتمع مثل الدعم المخصص للتعليم وبرامج التأمين والمعاشات .

## ثانيا : الدعم الحكومي لكمية غير محددة من السلع : (الدعم السلعي )

أحد أشكال الدعم الذي تقدمه الحكومة للأفراد هو الدعم السلعي ، وفيه تقوم الحكومة بدفع جزء من سعر السلعة ، تاركة للأفراد اختيار الكميات التي يستهلكونها. فهي لا تحدد الكميات التي يستهلكها الأفراد كما تتغير قيمة الدعم تبعا للتغيرات التي تطرأ على استهلاك الأفراد .

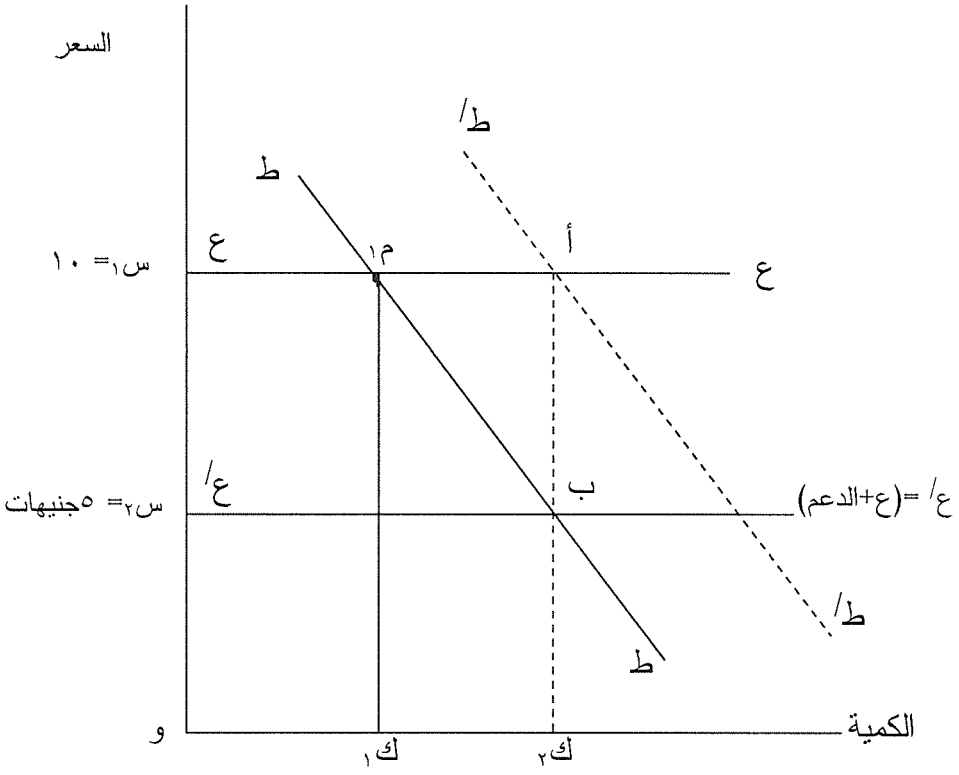
ويأخذ الدعم السلعي أحد شكلين هما :

**الشكل الأول :** الدعم الإجمالي أو القطعي Lump Sum وفيه تتحمل الحكومة قدر معين من المال بالنسبة لكل وحدة من وحدات السلعة أو الخدمة كما هو في حالة تحمل الحكومة مبلغ عشرة قروش عن كل رغيف عيش يطرح في السوق .

**الشكل الثاني :** الدعم النسبي Ad Valorem حيث تتحمل الحكومة نسبة من القيمة الإجمالية للسلعة (سعرها) مثال ذلك أن تتحمل الحكومة نسبة ٤٠% من قيمة سلعة أو خدمة معينة تطرح في الأسواق .

وتعتبر الآثار التخصصية والتوزيعية لكلا الشكلين واحدة ومتماثلة . ولذلك سنتناول بالتحليل آثار النوع الأول باستخدام منحنيات الطلب والعرض للسلعة محل الدراسة . والشكل رقم (٢-٣) يوضح منحنيات الطلب والعرض على صناعة سلعة الغذاء . حيث منحني ( ع ع ) يمثل منحني العرض لهـا وهو عبارة عن خط مستقيم موازي للمحور الأفقي عند مستوى سعر السلعة ( و س١) لافتراض ثبات النفقة المتوسطة لهذه الصناعة وهي تسـاوي ١٠ جنيهات . أي أن منحني ( ع ع ) لا نهائي المرونة . والمنحني ط ط يعبـر عن الطلب على السلعة . ويتحدد التوازن عند تقاطع المنحنيان عند النقطـة م١ حيث تتحدد كمية التوازن عند ( و ك١) وسعر التوازن ( و س١) = ١٠ جنيهات .

**شكل رقم (٢-٣)**



بفرض أن الحكومة قررت التوسع في إنتاج صناعة الغذاء عن طريق تقديم دعم سلعي قدره خمس جنيهات لكل وحدة مباعة من هذه السلعة. وهذا الدعم يؤدي لانتقال منحني العرض من ع ع إلى ع/ع/ والمسافة بين المنحنين ( س١ س٢) تمثل مقدار الدعم ويتحدد وضع التوازن الجديد عند النقطة (ب) وينخفض السعر التوازني الجديد الذي يدفعه المستهلك من و س١ (١٠ جنيهات ) إلى و س٢ (٥ جنيهات ) وهو مقدار الدعم ، كما تزداد الكمية التوازنية من (و ك١ ) إلى ( و ك٢)

ومقدار النفقة التي تتحملها الحكومة لتقديم هذا الدعم هي:

تكلفة الحكومة = الكمية المباعة × قيمة الدعم للوحدة

□س٢ ب ك٢ و = و ك٢ × و س٢

أو

□س١ أ ب س٢ = س٢ ب × س١ س٢

أي أن الدعم السلعي أدي لزيادة الاستهلاك والإنتاج لصناعة الغذاء . ويفترض ثبات تكاليف الإنتاج عند ١٠ جنيهات لأن انتقال منحني العرض إلى (ع/ ع/ ) يعني أن المشروعات مازالت تحصل على ١٠ جنيهات (وس١ = أ ك٢) مقابل كل وحدة منتجة مقسمة إلى خمسة جنيهات من الحكومة كدعم بالمقدار (س١ س٢ = أ ب) وخمسة جنيهات من المستهلك ( و س٢ = ب ك٢) أي أن الدعم أدي للفصل بين السعر الذي يدفعه المستهلك والسعر الذي تحصل عليه المشروعات .

وبفرض أن الدعم السلعي يمنح للمستهلك مباشرة بدلا من منحه للمشروعات ، في هذه الحالة سيؤدي الدعم لانتقال منحني الطلب من ط ط إلى ط/ ط/ ويتحقق وضع التوازن الجديد عند النقطة ( أ ) حيث يتقاطع

منحني الطلب الجديد ط/ ط/ مع منحني العرض القديم (ثابت ) (ع ع ) وتصبح الكمية التوازنية هي ( و ك٢) والسعر التوازني هو نفسه السعر القديم ( و س١) ١٠ جنيهات ، ويدفع المستهلكون السعر الصافي بعد الدعم وقدره (ب ك٢) = ٥ جنيهات ، أما باقي السعر وقدره (٥ جنيهات ) = المسافة ( أ ب ) فتمثل قيمة الدعم الذي تدفعه الحكومة للمستهلك .

ويتضح من التحليل السابق أن أثر تقديم الدعم على الكمية المنتجة وسعر السوق لا يتغير فيما لو قدم الدعم إلى المشروعات المنتجة أو قدم للمستهلكين فالكمية التوازنية هي ( و ك٢) في كلتا الحالتين وسعر التوازن هو و س١ ( ١٠ جنيهات) تحصل عليها المشروعات بينما لا يدفع المستهلكون سوى ٥ جنيهات فقط .

ونتيجة قيام الدعم بالتمييز بين السعر الذي يدفعه المستهلك والسعر الذي تحصل عليه المشروعات زادت الكمية التوازنية من ( و ك١) إلى ( و ك٢) أي زاد الاستهلاك . وترتب على ذلك مستوى للإنتاج تزيد فيه النفقة الحدية للإنتاج ( أ ك٢) عن المنفعة الحدية للمستهلكين (ب ك٢) مما يعني عدم الكفاءة في تخصيص الموارد . أي أن الدعم أدي إلى المغالاة في إنتاج صناعة الغذاء من خلال سحب الموارد من استخدامات أخرى أكثر أهمية للمستهلكين .

أما عن الأثر التوزيعي للدعم السلعي فيتوقف على تحديد المستفيد الفعلي من الإعانة ويستخدم الاقتصاديون مصطلح " استقرار الإعانة Incidence للتعبير عن ذلك فمن التحليل السابق اتضح أن تقديم الحكومة للدعم السلعي أدي لانخفاض سعر السوق بمقدار قيمة الدعم بالكامل ، أي أن المستهلك وحده حصل على قيمة الإعانة الحكومية بالكامل وهنا يقال أن الإعانة استقرت بالكامل لصالح المستهلك .

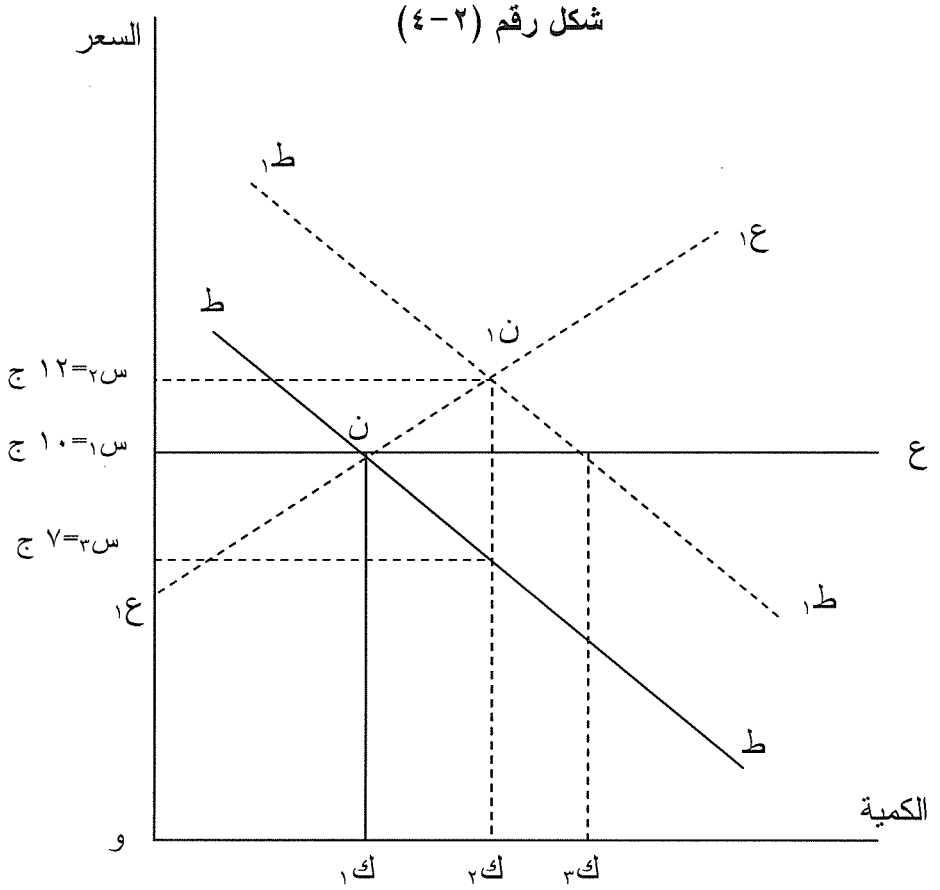
ومن الممكن أن تتوزع قيمة الإعانة بين البائعين والمستهلكين (المشترين) ويتوقف نصيب كل منهما على المرونات النسبية لمنحنيات الطلب والعرض . فعندما كان منحني العرض لا نهائي المرونة استقرت الإعانة بالكامل على المستهلكين وحدهم . وكلما انخفضت مرونة منحني العرض ارتفع السعر الذي يدفعه المستهلك وتحصل عليه المشروعات وعندما يكون منحني العرض عديم المرونة ( خط مستقيم موازي للمحور الرأسي ) فإن منافع المستهلكين من الإعانة ستكون صفرا لأن السعر الذي يدفعونه يرتفع بما يوازي قيمة الإعانة بالكامل .

وبالمثل كلما كانت مرونة الطلب كبيرة ، زاد نصيب المستهلكين من الإعانة وقل نصيب المنتجين منها . وعندما يكون الطلب لانهائي المرونة (تام المرونة ) يحصل المستهلكون على قيمة الإعانة بالكامل ولا يحصل المنتجون على أي شئ منها .

وفي كثير من الحالات لا يحصل المستهلكون على قيمة الإعانة بالكامل كما يتضح من الشكل رقم (٢-٤) . فإذا افترضنا أن الصناعة تعمل في ظل ظاهرة زيادة التكاليف مع زيادة الإنتاج وليس ثباتها كما سبق القول فإن منحني العرض ( ع ع ) في هذه الحالة سيتجه للإرتفاع مع كل زيادة في الإنتاج . فعند تقديم الحكومة للدعم السلعي بمقدار ٥ جنيهات ينخفض السعر وينتقل بالتالي منحني الطلب من ( ط ط ) إلى ( ط١ ط١) وفي نفس الوقت سيصبح منحني العرض الجديد هو ع١ ع١ في ظل تزايد التكاليف بدلا من (ع ع) . وهنا تصبح نقطة التوازن الجديدة هي ( ن١) بدلا من (ن) ويصبح السعر الصافي الذي يدفعه المستهلك بعد الدعم الحكومي يساوي ٧ جنيهات وهو ينخفض عن السعر التوازني السوقي القديم ( الغير مدعم ) بثلاث جنيهات فقط ويحصل المنتجون (البائعون) على جزء من الإعانة لأن السعر

التوازني الجديد يصبح ١٢ جنيها * أي أكثر من السعر القديم عند (ن) بمقدار ٢ جنيه .

**شكل رقم (٢-٤)**




وفي هذه الحالة نجد أن مقدار الدعم تم توزيعه بين البائعين (٢ جنيه ) وبين المشترين (المستهلكين ) بمقدار (٣ جنيه ).

---

* السعر التوازني الجديد الذي يحصل عليه المنتجون يصبح ١٢ جنيها وهو يتمثل في ٧ جنيهات (السعر السوقي الجديد الذي سيدفعه المستهلك ) مضافا إليه قيمة الإعانة وقدرها ٥ جنيهات .

# الباب الثالث

# اقتصاديات الإيرادات العامة

# الفصل الأول
# تطور الإيرادات العامة وأنواعها

## أولاً : تطور الإيرادات العامة

لكى تقوم الدولة بالإنفاق العام فإنه يلزم لها أن تحصل على وسائل أو أدوات لتمويل هذا الإنفاق العام بكل جوانبه المختلفة وهذه الأدوات والوسائل هى ما تعرف بالإيرادات العامة .

وزيادة النفقات العامة وتنوعها أدت إلى زيادة الإيرادات العامة التى تطورت حجماً ونوعاً .

ويتتبع التطور التاريخى للإيرادات العامة منذ العصور الوسطى وبداية العصور الحديثة كانت تتمثل أساسا في إيراد الدومين أى فى إيراد أملاك الدولة . وقد أدى تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى أن أصبحت الضريبة فى العصر الحديث أهم أوجه الإيراد العام وتضاءلت إلى جانبها أهمية الإيرادات الأخرى بصفة عامة .

وأهم المشكلات التى تواجه السلطات المالية فى معالجتها للإيرادات العامة هى :

- تحديد الحجم الكلى للإيرادات العامة ، أى تحديد ما يعرف بالعبء المالى العام ، وقدرة الاقتصاد القومى على تحمله وهى ما تعرف بالمقدرة المالية القومية .
- توزيع هذا العبء المالى بين مصادره الأساسية المختلفة، وهى الضرائب والقروض والوسائل التقليدية .

ونتناول فى الأجزاء التالية من هذا الباب أنواع الإيرادات العامة وتتمثل فى :

- إيرادات أملاك الدولة ( دخل الدومين) .
- الإيرادات الإدارية (الرسوم – الأتاوات – الغرامات) .
- الضرائب .
- القروض العامة .
- الإصدار النقدى .

ونتناول بالتحليل فى هذا الفصل إيرادات الدولة من أملاكها (الدومين) والإيرادات الإدارية ثم دراسة باقى أنواع الإيرادات فى الفصول التالية من هذا الباب .

## ثانياً : إيرادات الدولة من الممتلكات العامة ( دخل الدومين )

يقصد بالدومين تلك الأموال العامة التى تمتلكها الدولة من الأموال العقارية والمنقولة سواء كانت ملكية عامة وهى التى تخضع لأحكام القانون العام، أو ملكية خاصة وهى تلك التى تخضع لأحكام القانون الخاص .

### ١ – الدومين العام :

ويقصد بالدومين العام، الأموال التى تملكها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، والتى تخضع لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام، مثل الأنهار والترع والكبارى والموانئ والمطارات والطرق والشوارع والحدائق العامة . وعادة ينتفع الأفراد بهذه الأموال دون مقابل . إلا أن الدولة أحياناً وبقصد تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال، أو تغطية جزء من نفقات إنشائها قد تفرض بعض الرسوم عند الانتفاع بهذه المرافق، مثل الرسوم التى تفرض على زيارة المتاحف والحدائق العامة، أو على اجتياز

بعض الطرق والكبارى ومع ذلك تظل القاعدة العامة هى مجانيـــة الانتفـــاع بأموال الدومين العام .

٢ – **الدومين الخاص** :

ويقصد بالدومين الخاص للدولة الأموال التى تملكها الدولـــة ملكيـــة خاصة، والتى تخضع لأحكام القانون الخاص شأن ملكيـــة أشـــخاص هـــذا القانون، مثل الأراضى الزراعية والغابات وهذه الأموال تولد إيرادات وفيرة للدولة تزيد عن نفقاتها. ويمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التى يتكون منها إلى ثلاثة أنواع هى الـــدومين الزراعـــى– الـــدومين التجـــارى والصناعى– الدومين المالى .

أ – **الدومين الزراعـــى** : ويشمل هذا النوع من الدومين الأراضى الزراعية والغابات والمبانى والمناجم والمحاجر . وقد كان الدومين الزراعى أهم أنواع الدومين الخاص لهذا فإنه يشكل ما يعرف بالدومين التقليدى. وكانت تحقـــق الدولة دخلاً من الأراضى التى تمتلكها وتستغلها بنفسها أو تؤجرها للافراد. وقد بدأ هذا النوع من الدومين يفقد أهميته منذ نهاية القرن الـــ ١٨ وفـــى العصر الحديث وأصبح يمثل نسبة ضئيلة من الإيرادات العامة لاتجاه الدولة للتخلى عن أراضيها وتمليكها للمواطنين لأن مصلحة الأفراد الخاصة تدفعهم للعناية بما يمتلكونه من الأراضى فتزداد خصوبتها مع الوقت ويـــزداد تبعـــا لذلك الدخل القومى .

وتحتفظ الدولة ببعض أراضيها بصفة عامة فى حالتين **الأولى** هـــى حالة الرغبة فى استغلالها فى غرس أشجار الغابات التى لا يقـــدم أصـــحاب المشروعات الخاصة على أدائها نظرا لاستغلال رؤوس الأموال فـــى هـــذا النشاط لفترات طويلة بلا عائد .

والحالة **الثانية** قيام الحكومة بإدارة مشروعات نموذجية كـالمزارع وحقول التجارب التى يكون هدفها إرشـاد المـزارعين وإجـراء البحـوث لاستنباط أصناف جديدة من النباتات وتربية الـدواجن والحيوانـات لزيـادة الإنتاج الزراعى .

وفى مصر تبلغ الأراضى الزراعية المملوكة للدولة أكثـر مـن ٢ مليون فدان ولكن إيراداتها قليلة للغاية بسبب أن نسبة كبيرة منها لم تـزرع بعد أو جارى استصلاحها وتحتاج لاستثمارات ضخمة ووقت نسبياً .

أما عن الغابات : فتقوم الدولة باستغلالها لعدم إقبال الأفـراد علـى الاستثمار فيها لطول فترة تحقيقها للعائد . كما أنها تحقق للدولـة إيـرادات تفوق كثيراً نفقات زراعتها كما أنها لها اثار ايجابية على البيئة والمناخ، حيث تساعد فى تهدئة الرياح وإعاقة السيول، ومنع انتشار الأتربة، وتساعد علـى تثبيت التربة مما يساعد على حماية البيئة من التلوث والتدمير ورفع نوعيـة الحياة للأفراد .

وفيما يتعلق بالمبانى ، نجد أن الدولة تمتلك المبانى الإدارية لتسـيير مرافق الدولة ، كما تتجه الدولة فى الوقت الحاضر بإنشاء وبنـاء المسـاكن لذوى الدخل المحدود لارتفاع تكلفة إنشاء المبانى الناتجة عن ارتفاع معدلات النمو السكانى . وقد شجعت مصر على قيام جمعيات تعاونية للبناء وحثـت البنوك على إقراضها لبناء المبانى لمتوسطى الدخل ولذوى الدخل المحـدود للحد من مشكلة الإسكان .

ولا تهدف الدولة من ذلك للحصول على إيرادات ، بل تتحمل مبـالغ كبيرة لصالح الطبقات الفقيرة، حيث أن إيراداتها المتحصلة من الإيجارات لا تكفى لتغطية نفقات إقامة هذه المبانى .

ب – الدومين الصناعى والتجارى

يتكون هذا الدومين من المشروعات الصناعية والتجارية التى تمتلكها الدولة وقد ظهر فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر ولكنه كان نطاقه محدوداً، لسيادة المذهب الحر الذى يقصر دور الدولة فى حدود ما يعرف (الدولة الحارسة) . واقتصر تملك الدولة على المشروعات التى تحتاج لاستثمارات ضخمة ولا يقدر عليها الأفراد لما تتصف به من مخاطرة مثل المرافق العامة الأساسية كالكهرباء والمياه والنقل والغاز . وتهدف الدولة من تملكها لهذه المشروعات استمرار الخدمة العامة وضمان توزيعها بأسعار منخفضة، ولا تهدف تحقيق أقصى ربح ممكن .

ومع بداية القرن العشرين فقد المبدأ الحر أهميته وزاد التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى تحت تأثير الأزمات الاقتصادية والاجتماعية. ولم تعد الدولة هى الدولة الحارسة بل أصبحت أيضا منتجا. واتسع نطاق تملكها للمشروعات الصناعية والتجارية وانتشر الأخذ بسياسة التأميم وخاصة فى البلاد الأوروبية وفى مصر بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ وقوانين التأميم فى بداية الستينات . وبالرغم من تطبيق برامج الخصخصة واتساع قاعدة الملكية الخاصة منذ بداية التسعينات من القرن العشرين إلا أن إنتاج القطاع العام مازال يمثل نسبة كبيرة من الناتج القومى المصرى .

وفى بعض الأحيان تخلع الدولة على بعض مشروعاتها الشكل الاحتكارى حينما يمتنع رأس المال الخاص من دخول بعض مجالات الإنتاج، لتقصرها على المشروعات المملوكة لها . وهدفها الرئيسى من ذلك هو تحقيق دخول كبيرة ولذلك تلجأ لرفع أسعار منتجات احتكارتها عن مستوى الأسعار فى حالة المنافسة ( أى عن مستوى تكلفة الإنتاج) .

ولكى تحقق الدولة هذا الهدف يجب أن يكون الطلب على هذه السلع الاحتكارية طلب غير مرن، ويجب ألا تكون هذه السلع ذات أهمية غذائيـــة، أو صحية كبيرة حتى لا يؤدى ارتفاع سعرها للإضرار بمستوى معيشة أفراد الشعب .

ويرى بعض الاقتصاديين أن السعر الذى تقتضيه الدولـــة لمنتجـــات احتكارها لا يعدو أن يكون تطبيقاً لنظرية الثمن فى سوق الاحتكـــار، بينمـــا يرى فريق آخر أنه لا يمثل سعراً خالصاً ، بل يتضـــمن ضـــريبة مســـتترة تساوى مقدار الزيادة فى السعر عن تكلفة الإنتاج .

وبشكل عام لحسم الجدل الذى يثار حول ما إذا كان الأفضل أن تتجه سياسة الحكومة للقيام بالمشروعات الاقتصادية والتجارية أو تركها للقطـــاع الخاص يجب للحكومة أن تنظر لموضوع الاختيار من زاويتين هما :

- المقارنة بين المشروع العام والمشروع الخاص مـــن حيـــث مـــدى المنفعة التى تعود على الأفراد من خدمات كل منهما ومدى صلاحية كل منهما لأداء هذه الخدمات .
- مقدار الإيراد العام الناتج عن قيـــام الحكومـــة بنفســـها بالمشـــروع ومقارنته بالضرائب على أرباح المشروع فيما لـــو تـــرك للقطـــاع الخاص للقيام به .

**جـــ- الدومين المالى :**

يقصد بالدومين المالى محفظة الدولة من الأوراق الماليـــة، أى مـــا تملكه من الأسهم والسندات (التى تصدرها الشركات)، وحصص التأســـيس. وتدر هذه الأوراق المالية أرباحاً وفوائد تدخل ضمن دخل أمـــلاك الدولـــة. ويعتبر هذا النوع أحدث أنواع الدومين الخاص. واتسع نطاق هذا الـــدومين

بهدف سيطرة الدولة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها لتحقيق المصلحة العامة وأدى هذا النوع من الـــدومين إلـــى نشـــأة شركات الاقتصاد المختلط التى تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة.

وقد أجاز قانون المؤسسات العامة فى مصر وشركات القطاع العـــام (رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١) للمؤسسات العامة تملك أسهم الشركات عن طريـــق الاكتتاب فيها أو شرائها دون التقيد بالمدد المقررة لتداول أســـهم الشـــركات الجديدة .

وقد زادت أهمية هذا الدومين فى العصر الحديث مع انتشار شركات الأموال وإسهام مصر فى رأسمال كثير من المشروعات وتوجيـــه إدارتهـــا للمصلحة العامة . وفى حالات نادرة تسمح الدولة لبعض الممـــولين بســـداد بعض أنواع الضرائب كضرائب التركات لما يكون لديهم من أوراق مالية.

## ثالثاً : الإيرادات الإدارية

تشمل الإيرادات الإدارية الرسوم والأتاوات والغرامات :

١ - الرسوم : تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التى تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة حيث تستخدم حصيلتها فى تمويل النشـــاط المالى للدولة وتحقيق المنافع العامة . والرسم هو مبلغ من المال تجبيه أحـــد المرافق العامة جبراً من الفرد لقاء خدمة خاصة يؤديها له .

ويتميز الرسم بالخصائص التالية :

أ- الصفة النقدية لدفع الرسم مقابل ما يتلقاه الفرد من خدمة أو نفـــع عـــام ولمسايرة الأوضاع الاقتصادية العامة التى تقوم على استخدام النقود فى التعامل والمبادلات . حيث أصبح من غير المقبول قيام الفـــرد بـــدفع الرسم فى صورة عينية أو الاشتغال فترة معينة لصالح الإدارة.

ب- طابع الإلزام أو الجبر فى جباية الرسم – ويبدو عنصر الإلزام والجبر واضحاً فى استقلال الدولة بوضع نظامه القانونى من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله .

ج- يتميز الرسم بوجود عنصر المقابل أو المنفعة الخاصة التى تعود على دافعه. وقد تكون هذه الخدمة أو المنفعة من جانب الدولة، وقد تكون عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل فى المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها ( رسوم الشهر العقارى) وغيرها .

د- خاصية تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص فمثلا يلتزم دافعوا الدعاوى أمام القضاء بدفع الرسوم المطلوبة منهم مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التى تضمن لهم حقهم المتنازع فيه. ويستفيد أيضا المجتمع من نشاط مرفق القضاء الذى يعطى الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار كذلك المنافع الخاصة التى تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم التطعيم ضد الأمراض المختلفة أو التعليم والتى لها منافع عامة أيضاً تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم .

**تطور أهمية الرسوم :**

كان للرسوم فى القرون الوسطى والعصور التى تليها دورا كبيرا فى المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة إنتاجاً بعد الدومين . ولكن تطور دور الدولة فى العصر الحديث وأصبح أدائها لمسئوليتها عن إشباع الحاجات العامة فى مختلف المجالات يتم دون أن يقترن هذا الدور بفرض رسوم على خدمات الدولة، وأصبح يتم تمويل النشاط الحكومى بواسطة الاعتمادات التى تخصص لكل مرفق أو هيئة فى الميزانية العامة . ولذلك تناقصت أهمية

الرسوم كمورد مالى فى مالية الدولة الحديثة. ولذلك اتجهت معظم الدول إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها . كما أن الرسوم كمورد للإيرادات العامة تفتقد المرونة والغزارة اللازمين لإقامة نظام مالى حديث يكفل زيادة الحصيلة بمعدل سريع إذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تتطلب زيادة سريعة فى مواردها لأنه يخشى فى حالة رفع سعر الرسم أن ينصرف الأفراد عن طلب الخدمة مما يترتب عليه نقص حصيلة الرسوم وعدم جداوها.

٢ – الأتاوات :

الأتاوة عبارة عن مبلغ من المال يفرض جبراً على مالك العقار بنسبة المنفعة التى عادت عليه من الأعمال العامة التى قامت بها الدولة أو الهيئة المحلية . وتتميز الأتاوة عن الرسم بأنها تدفع مقابل المنفعة التى عادت على مالك العقار من الأعمال العامة، أما الرسم فيدفع بمناسبة أية خدمة وتتشابه الأتاوة والضريبة فى أن كليهما اجبارى ويختلفان فى أن الضريبة ليس لها مقابل خدمة بينما هى وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد حسب مقدرتهم على الدفع، أما الأتاوة فتفرض على الملاك الذين يستفيدون من مشروع معين يعود بالنفع على ملكياتهم .

وتستطيع الدولة الاختيار بين الضرائب أو الرسوم أو الأتاوات حسب الظروف التى تواجهها . فإذا أرادت إنشاء جسر فحتى توفر مصدر تمويله، فإنها إما أن تحمل ملاك الأراضى المجاورة نفقات الإنشاء بفرض أتاوة عليهم وذلك إذا كانت المنفعة الكبرى تعود عليهم. أو تفرض رسوماً على كل من يعبر الجسر إذا كان النفع يعود عليهم بصفة خاصة من عبورهم للجسر حيث تفرض الحكومة عليهم رسم مرور . أما إذا كانت المنفعة عامة

فإن النفقات تمول بواسطة الضرائب. ويعتبر استخدام الضرائب أكثر الأساليب التى تلجأ اليها الدولة فى الوقت الحاضر والفكر المالى الحديث.

**٣ - الغرامات :**

تفرض الدولة الغرامات كنوع من العقوبة على من يرتكب مخالفات دون أن تراعى فيها أغراضا مالية مثل مخالفات المرور ، وإن انتهى بها الأمر إلى أن أصبحت موردا من الموارد المالية للدولة . ولكن لا تعتمد عليها الدولة كمورد من الموارد الأصلية لأن حصيلتها تتوقف على عدد الغرامات التى لا يمكن التنبؤ بها خلال السنة . ولذلك فإن أهميتها لا تقارن بأهمية الضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة .

مما سبق يتضح أن الإيرادات السيادية التى تتمثل فى الضرائب والرسوم وما يدره نشاط الدولة الاقتصادى من فائض صاف يعتبر من أهم الموارد لتمويل النفقات العامة ونتناول فى الفصول التالية دراسة الضرائب والتحليل الاقتصادى لأهميتها النسبية فى الفكر المالى الحديث .

# الفصل الثانى

# الضرائب وتقسيماتها

## أولاً : مفهوم الضريبة وأهدافها:

### ١ – مفهوم الضريبة :

تطور مفهوم الضريبة باختلاف المراحل التى مرت بهـا، وهنـاك تعريفات عديدة للضريبة. فقد عرفها الاقتصادى " بود وان " بأنها عبارة عن مساهمة إجبارية للأفراد فى أعباء الخدمات العامة وفقاً للأغراض التى ترمى الحكومة إلى تحقيقها بسياستها المالية .

أما الاقتصادى " سيلجمان " فقد عرف الضريبة بأنها إسهام جبـرى من الأفراد للحكومة لمواجهة النفقات العامة والتى تحقق منفعـة لمجمـوع الأفراد دون انتظار للحصول على منفعة خاصة .

إلا أن هذه التعريفات تجعل من الضريبة أسلوب لمواجهـة النفقـات العامة. ولكن للضريبة دور واضـح فـى تحقيـق الأهـداف الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية ولذلك فإن أكثر هذه التعريفات شيوعاً هو: الضريبة Tax مبلغ نقدى يتم جمعه بمعرفة الدولة جبراً من الأفراد أو الشركات دون مقابل مباشر وبهدف تحقيق أهداف عامة اقتصادية واجتماعية وسياسية كأداة للسياسة المالية، وبغض النظر عن النفع الخاص الذى يعود علـى المتحمـل الفعلى لهذه الضريبة .

وتفرض هذه الضرائب بقوة القانون وبالتالى يتعرض مـن لا يـدفع الضريبة ( المتهرب) للعقاب والذى يتراوح ما بين الغرامة والحبس .

ومن التعريف السابق يمكن تحديد أركان الضريبة كالآتى :

أ- **القيمة النقدية :** كانت الضريبة فى بداية ظهورها تدفع فى شكل نقدى أو عينى ولكن مع تطور النظام الاقتصادى وتحوله من نظام قائلم على المبادلة إلى اقتصاد نقدى أصبحت كل المعاملات المالية ومنها نفقات الحكومة وإيرادتها تتم فى صورة نقدية وأصبح الأفراد لزاماً عليهم دفع الضرائب فى شكل نقدى .. ورغم هذا التطور فمازال حتى الآن توجد بعض الأشكال العينية فى سداد الضريبة مثل توريد جزء من المحاصيل الزراعية ( التسليم الجبرى) كما كان متبعاً فى الزراعة المصرية قبل تحرير القطاع الزراعى وتطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادى . كذلك يمكن العمل ساعات معينة فى حفظ الطرق المحلية وصيانتها كما هو الحال فى فرنسا وللمول الاختيار إما العمل وإما دفع الضريبة نقداً .

ب- **عنصر الإجبار:** أى يلتزم الفرد بدفع الضريبة وفقاً لشروط وأسس معينة يحددها القانون، وفى حالة التهرب الضريبى يتعرض الفرد للجزاء القانونى . ولا يوجد تعارض بين الإجبار فى دفع الضريبة والديمقراطية لأن الضريبة لا تفرض إلا بالقانون الذى يقوم بمناقشتها فى المجالس النيابية الديمقراطية وبعد الموافقة عليها تصبح إلزاماً على الجميع .

ج- **إنعدام المقابل أو المنفعة الخاصة :** حيث تدفع الضرائب لتحقيق أهداف ومنافع عامة تعود بالنفع على جميع الأفراد ولا توجد منفعة خاصة تعود على الفرد بشكل مباشر نتيجة التزامه بدفع الضريبة . فالدولة تقوم بخدماتها من أجل تحقيق مصلحة عامة لإشباع حاجات عامة غير قابلة للتجزئة كالأمن والدفاع والعدالة ... وغيرها وهنا يتحدد التزام كل فرد بمقدرته على الدفع وليس بالاستفادة .

د- **تحقيق المنفعة العامة :** مع التطور الاقتصادى ودور الدولة فى النشاط الاقتصادى ، أصبحت الضريبة هى أحد أدوات الإصلاح الاجتماعى والتوجيه الاقتصادى وتعبئة الموارد من أجل تنمية عامة وشاملة. فلم يعد دورها يقتصر على الوظيفة المالية فى تمويل أوجه الإنفاق العام وإنما بجانب ذلك أصبحت تقوم بتحقيق العدالة الاجتماعية أو حماية المنتجات المحلية ، أو قياس الاستهلاك والعمل على توزيع الموارد الإنتاجية بين فروع النشاط الإنتاجى المختلفة لتحقيق أهداف موضوعة يراد تحقيقها .

**٢ - أهداف الضريبة :**

تتنوع أهداف الضريبة بين الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

**(أ) الأهداف الإقتصادية :**

تتعدد الأهداف الاقتصادية للضريبة وأهمها ما يلى :

- **حماية الصناعات المحلية :** حيث تعانى الدول فى مراحل التصنيع الأولى من منافسة السلع الأجنبية المثيلة لمنتجاتها المحلية نظراً لاحتمال ارتفاع تكلفة إنتاجها وانخفاض جودتها نسبيا، فتقوم الدولة بفرض ضرائب عالية على السلع المستوردة (والتى يتم إنتاجها محلياً) لترتفع أسعارها وتصبح غير قادرة على منافسة المنتجات المحلية. ويجب ألا تستمر هذه الحماية للصناعات المحلية بلا حدود لأن استمرارها يحمل المستهلك بتكاليف عدم كفاءة تلك الصناعات. وإنما يجب تشجيع هذه الصناعات على تحسين جودتها وخفض تكاليف إنتاجها لتصبح قادرة على منافسة السلع الأخرى فى ظل ظروف عادية .

- **تحقيق الاستقرار الاقتصادى** : تستخدم الضرائب كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادى سواء كانت أسباب عدم الاستقرار داخلية مثل حدوث تضخم أو كساد فتستخدم الضريبة للحد من التضخم أو تنشيط الاستهلاك ، أو كانت الأسباب خارجية فتفرض الضرائب على حجم الواردات أو الصادرات .
- **تخصيص الموارد** : من الممكن استخدام الضرائب كأداة للتوجيه الاقتصادى وإعادة تخصيص الموارد . فإن فرض ضرائب عالية على أحد الأنشطة الاقتصادية سيدفع المنتجين للتحول عن هذا النشاط لارتفاع تكاليفه بعد فرض الضرائب الجديدة، ومن ثم انخفاض أرباحه.

من ناحية أخرى تلجأ الدولة إلى أسلوب الإعفاءات الضريبية لفترات معينة لتشجيع بعض الصناعات الجديدة مما يساعد على اجتذاب رأس المال اليها لارتفاع هامش الربح فيها وزيادة حجم الاستثمارات الموجه اليها . فقد انبعث الحكومة المصرية هذا الأسلوب مع الصناعات الجديدة فى المجتمعات العمرانية الجديدة مثل مدينة العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة السادات ومدينة ١٥ مايو ومدينة برج العرب وغيرها بهدف تشجيع وتوسيع القاعدة الصناعية فى هذه المناطق العمرانية .

من ناحية أخرى من الممكن أن تؤثر الضرائب فى حجم الأرباح الموزعة فى الشركات والمصانع بتوجيهها للاستثمار بدلا من توزيعها عن طريق إعفاء المبالغ المخصصة لاستثمارها مرة أخرى فى المشروعات. بشرط إذا لم يتم الاستثمار فى هذه الحالة تعاد الضريبة من جديد حتى لا تكتنز تلك الأموال .

**ب - الأهداف المالية :**

يعتبر الهدف الأساسى والتاريخى للضريبة هو تحصيل الأموال اللازمة للنفقات العامة . ومع تزايد حجم النفقات العامة فى الدولة الحديثة يتطلب زيادة الإيرادات العامة، ومع الجمود النسبى لمصادر الإيرادات الأخرى ، فإن الضريبة تعتبر أكثر ملائمة من حيث وضع أسعار لها تكفل زيادة حصيلة الضريبة. وتتوقف الحصيلة فى واقع الأمر على مدى كفاءة الجهاز الضريبى وتحسين أسلوب تحصيل الضرائب وتتبع حالات التهرب الضريبى للحد منها مما يساعد على زيادة الحصيلة دون الحاجة لرفع أسعار الضريبة . والهدف المالى لفرض الضرائب هو زيادة حصيلتها مع استقرار هذه الحصيلة وتنميتها باستمرار.

**جـ - الأهداف الاجتماعية :**

تتلخص أهم الأهداف الاجتماعية للضرائب فيما يلى :

- **التأثير فى نمط توزيع الدخول** : إن سياسة الاعفاءات الضريبية وانخفاض نسبة الضرائب المفروضة تساعد على تقليل الفوارق فى الدخول بين فئات المجتمع المختلفة . فمثلا الدول التى تتميز بوجود فوارق كبيرة فى توزيع الدخول، فإن فرض ضرائب تصاعدية عالية على الدخول المرتفعة وخفضها أو إلغائها على الدخول المنخفضة يساعد على الحد من هذه الفوراق الدخلية .
- **التأثير فى حجم التشغيل والتوظف** : تستطيع الدولة تشجيع المصانع التى تستخدم حد أدنى من العمال، بالتوسع فى استيعاب أعداد كبيرة من العمال عن طريق تخفيض الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو إعفاء نسبة ما تدفعه المنشأة كمساهمة فى صندوق المعاشات للعاملين من

الضريبة . وهذا يعنى تخفيض الأعباء المالية على الشركة أو المصنع المرتبطة بتشغيل مزيد من العمال دون أن تنخفض أجورهم النقدية.

- **التأثير فى نمط الاستهلاك** : حيث يؤدى فرض الضرائب على السلع الكمالية أو الضارة للحد من الاستهلاك منها فمثلا فرض الضرائب على المشروبات الكحولية والملاهى والسجائر بنسبة مرتفعة يعمل على الحد من استهلاكها، وقد يكون ذلك وسيلة لزيادة حصيلة الضريبة فى حالة تميز هذه السلع بعدم مرونة الطلب النسبية عليها .
- **التأثير فى حجم الاستهلاك** : إن فرض ضريبة على سلع معينة يؤدى لخفض حجم الاستهلاك منها وتوجيه الموارد المخصصة لإنتاجها إلى إنتاج سلع أخرى . فمثلا فرض ضرائب على المنسوجات الحريرية أو القطنية وعدم فرضها على المنسوجات ذات الألياف الصناعية يؤدى لتشجيع تحول الاستهلاك منها إلى منسوجات الألياف الصناعية ويتوقف ذلك على مرونة الطلب والعرض .. وبشكل عام فإن فرض ضريبة عامة على الاستهلاك يعمل على خفض الحجم الكلى للإنفاق الاستهلاكى وتحويل هذا الخفض إلى الادخار ومن ثم توفير الأموال اللازمة للاستثمار.

مما سبق يتضح أن النظام الضريبى فى أية مجتمع إذا كان يسعى لتحقيق هذه الأهداف المتنوعة للضرائب ، فإن أولويات هذه الأهداف فى سلم التفضيل السياسى والاجتماعى لدولة معينة ، ووسائل وأدوات السياسة الضريبية المطبقة لتحقيقها ، تختلف باختلاف نوع النظام الاقتصادى والاجتماعى السائد، ودرجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول المختلفة.

## ثانياً : معايير النظام الضريبى الأمثل

إن النظام الضريبى فى أى دولة ليس من صنع أو تصميم فرد معين ولكنه محصلة لمجموعة متداخلة من القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فى وقت معين . هذا لا يعنى إهدار للجهد الذى بذله الاقتصاديون والفلاسفة القدماء فهم والمحدثون الذين ساهموا فى وضع بعض المعايير التى يجب أن تتوافر فى أى هيكل ضريبى .

وقوة النظام الضريبى فى الدولة، لا تتمثل فى فرض ضريبة ما، إنما أيضاً فى الحفاظ على استمرار هذه الضريبة وتحقيق الغرض الأساسى منها وللحكم على قوة هذا النظام ، وضع الاقتصاديون مجموعة مختلفة من المعايير عرفت بمعايير النظام الضريبى الأمثل نتناولها بالتحليل التالى :

### ١ – مبدأ العدالة الضريبية : Principle of Tax Equity

ويقصد بها أن النظام المالى الأمثل هو ذلك النظام الذى يوزع الأعباء المالية للضرائب بعدالة بين أفراد المجتمع . وهذا يعنى تساوى العبء الضريبى بالنسبة لأصحاب الدخول والظروف المتشابهة، واختلاف هذا العبء بالنسبة لأصحاب الدخول والظروف المختلفة .

وإذا اعتقد الأفراد أن النظام الضريبى المطبق غير عادل سوف يحاولون التهرب من دفع الضرائب مما يؤدى لانهيار النظام الضريبى ككل. إذا النظام الضريبى الأمثل هو الذى يفرض عبئاً ضريبياً عادلاً أو متساوياً.

ويقصد بالعبء الضريبى الألم النفسى الذى يصاحب دفع الضريبة عند كل فرد . ولكى يتحقق هذا المبدأ الخاص بعدالة الضريبة، يوجد نوعين من العدالة طبقت فى السنوات الأخيرة هما :

أ - العدالة الأفقية : Horizontal Equity

يقصد بها ، أن المتساوين فى الظروف يجب أن يتحملوا عبئاً ضريبياً متساوياً Equals Should be treated equally بمعنى أن الأفراد الذين لهم نفس الدخل ونفس الثروة ونفس الظروف الاجتماعية الأخرى يجب أن يتحملوا نفس العبء الضريبى . وهذه قاعدة متفق عليها ولكن وجه الخلاف هو حول معنى الظروف المتساوية أو المتماثلة .

ب - العدالة الرأسية : Vertical Equity

ويقصد بها ، أن المختلفين فى الظروف يجب أن يتحملوا أعباء ضريبية مختلفة Unequals Should be Treated Unequally بمعنى أن الأفراد الذين تختلف دخولهم وثرواتهم وتختلف ظروفهم الاجتماعية الأخرى يجب أن تفرض عليهم ضرائب مختلفة . بمعنى آخر أن الأفراد الذين فى وضع أفضل better off يجب أن يدفعوا مزيداً من الضرائب وهذه قاعدة أيضاً متفق عليها ولكن الخلاف هنا حول معنى ومكونات اصطلاح الوضع الأفضل وصعوبة تحديده .

ولقد أدى التطبيق العملى لمعيار العدالة الأفقية والعدالة الرأسية إلى إفراز نوعين آخرين من المبادئ لمعالجة العدالة الضريبية هما :

المبدأ الأول : مبدأ المنفعة Benefit principle :

ومضمون هذا المبدأ هو أن الفرد يجب أن يتحمل مقدار من الضريبة يتناسب مع المنفعة التى يحصل عليها . فمثلا الضريبة التى يدفعها الفرد عن السيارة تعكس المنفعة التى يحصل عليها من امتلاك وقيادة هذه السيارة.وكلما زادت المنفعة التى يحصل عليها الفرد زادت الضرائب التى يتحملها . كذلك إذا قامت الحكومة بإنشاء طرق معينة أو كبارى أو أى

خدمات عامة أخرى، فإنها تحصل رسوما من مستخدمى هذه الطرق والخدمات وتعتبر هذه الرسوم مقابل المنفعة التى يحصل عليها من يستخدم هذه الطرق أو الخدمات العامة ، وتستخدم فى تمويل إقامة هذه الخدمات وصيانتها مثل ما يدفعه الفرد من رسوم عند بوابة الدخول لطريق مصر اسكندرية الصحراوى .

وإذا كان مبدأ المنفعة كمبرر لفرض الضريبة، معبراً عن مفهوم العدالة من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق العملى لهذا المبدأ قد يواجه بعض المشكلات أهمها :

- صعوبة تحديد المنافع الخاصة بكثير من السلع والخدمات فالدولة بوجه عام تستفيد من إقامة المشروعات العامة والسلع الاجتماعية مثل الأمن والدفاع والتعليم والصحة وبالتالى توجد صعوبة فى تحديد من يتحمل عبء وتكلفة إقامة هذه المشروعات .
- فى بعض الأحيان ، نجد أن الذين يحصلون على منافع معينة، ربما لا يكون لديهم القدرة على دفع مقابل هذه الخدمات . فعلى سبيل المثال نجد أن خدمات الأمن والدفاع والعدالة والتعليم والصحة يصعب على الدولة أن تستبعد الأفراد وتحرمهم من منافع هذه الخدمات بحجة أنهم ليس لديهم القدرة على دفع مقابل هذه الخدمات .

**المبدأ الثانى : مبدأ القدرة على الدفع**

طبقاً لهذا المبدأ فإن النظام الضريبى الجيد، يجب أن يعتمد على قدرة الأفراد على الدفع وليس على المنفعة التى يحصلون عليها. وكلما زاد دخل الفرد زادت ثروته وزادت بالتالى قدرته على الدفع . أى أن الألم النفسى

الذى يصاحب دفع جنيه بواسطة الفرد الغنى ينخفض كثيراً عن الألم النفسى عند دفع الجنية بواسطة الفرد الفقير .

ويواجه التطبيق العملى لمبدأ القدرة على الدفع كمؤشر للنظام الضريبى الجيد بعض الصعوبات هى :

- لم يتفق الاقتصاديون على مفهوم محدد للقدرة على الدفع مما يوجد صعوبة فى تقديره ، لأن هذا المفهوم له أبعاد نفسية وترتبط بطبيعة الفرد ، بحيث يصعب على رجل الاقتصاد أن يترجمها أو يستطيع تقديرها ، فمثلا كيف نحدد أن زيادة دخل فرد غنى بمبلغ ألف جنيه يمثل قيمة أقل من القيمة التى يمثلها زيادة دخل فرد فقير بنفس النسبة؟
- بفرض أن هناك ضريبة تم تحديدها وفقاً لهذا المبدأ فكيف نفرق بين القدرة على الدفع لأفراد يختلفون فى الظروف ؟ فمثلا يعتقد البعض أن فرد ما يحصل على دخل سنوى قدره أربعون ألف جنيه سيكون أكثر قدرة على الدفع بالنسبة لفرد آخر يحصل على دخل سنوى قدره عشرون ألف جنيه. وإذا كان ذلك صحيحاً فإن ذلك يعنى أن قدرة الفرد الأول على الدفع تعادل ضعف قدرة الفرد الثانى على الدفع. وواضح عدم وجود إجابة محددة للحكم على قدرة الفرد على الدفع لاختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية من فرد لآخر .

**٢ - مبدأ الملاءمة**

يقتضى هذا المبدأ أن يكون اختيار وقت تحصيل الضريبة وأسلوب التحصيل مناسبا للممول. فمثلا إذا كان الإنتاج الزراعى يتحقق على دورتين سنوياً فإن تحديد موعد تحصيل الضريبة يتحدد عند انتهاء كل دورة وليس فى بدايتها . والضريبة على الأرباح يجب ألا يطالب بها الفرد إلا بعد تحقيق

الربح . كذلك الضريبة على الدخل يجب ألا تحصل من الفرد إلا بعد حصوله على الدخل .

٣ - **اليقين والاستقرار** :

يقصد بهذا المعيار التأكد من تحصيل الضريبة أى التنبؤ مقدما بمقدار الحصيلة الضريبية ، لاتخاذ قرارات الإنفاق العام على ضوء هذه الحصيلة. لأن انخفاض الحصيلة عن المتوقع يؤدى لعدم تنفيذ التزامات الإنفاق بالكامل، كما أن حدوث فائض فى الحصيلة مع عدم وجود برامج مسبقة للإنفاق يؤدى للإسراف فى أوجه إنفاق وعدم الاستفادة القصوى منه . مما يعرض الاقتصاد القومى لبعض الأزمات الانكماشية أو التضخمية . فمثلا الضرائب المباشرة على الدخل أكثر استقراراً ويقيناً من الضرائب على المبيعات التى تتأثر بمستوى النشاط الاقتصادى والدورات التجارية .

٤ - **المرونة** :

يتطلب معيار المرونة أن تكون الضريبة قابلة للزيادة أو النقص طبقاً لحالة الممول، حيث يتغير سعرها صعوداً وهبوطاً مع زيادة وانخفاض الدخل. كما يجب أن تستجيب الضريبة للتغير فى النشاط الاقتصادى رواجاً وكساداً . وأن يعمل النظام الضريبى على مواجهة الأعباء الجديدة .

٥ - **الوفرة والغزارة** :

يهم هذا المبدأ خزانة الدولة لأهمية الحصيلة الضريبية كوسيلة تمويلية لمختلف أوجه النشاط العام للدولة . وهذا المبدأ يتناقض مع مبدأ العدالة للممول. ويحل هذا التناقض بتحديد الطاقة الضريبية الكلية للمجتمع حيث تحدد ما يمكن الحصول عليه من ضرائب وتحدد على أساسها أقصى ما

تستطيع الخزانة الحصول عليه من إيرادات وفى نفس الوقت مراعاة قـدرة الممول على الدفع .

٦ - **الاقتصاد فى نفقات التحصيل :**

إن الهدف من فرض الضرائب هو تدبير الأموال اللازمـة لتغطيـة الإنفاق الحكومى، لذلك يجب أن تكون نفقة الجهاز الإدارى المكلف بتحصيل الضرائب عند أدنى مستوى لها ، فلا تبدد أموالاً كبيرة عند جمع الضـرائب مما يجعل القدر المتبقى للخزانة العامة قليلاً .

ولذلك ليس المهم هو الكثرة فى عدد الضرائب وتنوعها بل اختيـار الأنواع والأعداد الأكثر وفرة واقتصاداً فى التحصيل وارتفاعا فى الإنتاجية.

٧ - **الوضوح :**

ويقصد بالوضوح ضرورة أن تتميز التشريعات الضريبية بالبسـاطة وعدم التعقيد بحيث يستطيع الفرد التعرف على مقدار الأموال المطلوب منه سدادها وطريقة السداد ومواعيدها . وعدم ترك هذه الأمور للجهاز الإدارى الذى يقوم بتحصيل الضرائب، مما يدفع الأفراد للجوء إلى السلطة القضـائية لحسم الخلاف بين الأفراد والجهاز الإدارى وقد يستغرق ذلك عدة سنوات.

٨ - **الحفاظ على كفاءة جهاز السوق :**

يحقق السعر فى ظل سوق المنافسة الكاملـة، الكفـاءة الاقتصـادية للإنتاج والاستهلاك وتخصيص الموارد، ولذلك يجب اختيار الضرائب التـى يتضمنها الهيكل الضريبى بحيث لا تؤثر على كفاءة نظام السوق. وهذا مـا يعرف " بالحياد الضريبى " وفى حالة عدم القدرة على تحقيق هذا العزل، فإن أثر الضرائب على قوى السوق يجب أن يكون عند أدنى مستوى له .

٩ - **عدم التعارض بين الضرائب وأهداف النظام المالى :**

ويعنى هذا المبدأ أن تحقيق هدف معين من خلال الضريبة يجب ألا يكون على حساب الأهداف الأخرى للمجتمع . فمثلا استخدام الاعفاءات الضريبية لزيادة الاستثمارات يجب ألا يكون على حساب عدالة توزيع الدخل فى المجتمع .

## ثالثاً : أنواع الضرائب

يمكن تقسيم الضرائب بشكل عام إلى ضرائب مباشرة وتشمل الضرائب على الدخل ورأس المال بأنواعها المختلفة . وضرائب غير مباشرة وتشمل الضرائب على الاستهلاك والضرائب على تداول رأس المال، الضرائب الجمركية ، الضرائب على جملة الاستهلاك .

وتقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة يعتبر تقسيم عام، وتتعدد المعايير المستخدمة لهذا التقسيم ، وهناك ثلاثة معايير أساسية يتم على أساس أى منها هذا التقسيم وهى :

١ - **معيار استقرار العبء الضريبى :**

يقصد بهذا المعيار أنه طبقاً لمدى امكانية نقل العبء الضريبى يمكن تقسيم الضرائب إلى مباشرة ، وغير مباشرة ، فالضرائب المباشرة هى التى يتحمل فيها الممول الأسمى أو القانونى (الممول الحقيقى) عبء الضريبة النهائى ولا يستطيع نقل هذا العبء لممول آخر .

أما الضرائب غير المباشرة هى التى يستطيع فيها الممول الأسمى من نقل عبء الضريبة للغير. أى يختلف الممول الأسمى عن الممول الفعلى أو الحقيقى .

إلا أن القدرة على نقل عبء الضريبة يعتبر ظاهرة اقتصادية معقدة ومركبة لأنها تتأثر بمرونات العرض والطلب وظروف المنافسة وغيرها من العوامل الأخرى فإذا تغيرت هذه الظروف تغير معها امكانية نقل العبء الضريبى ، وبالتالى لا يوجد استقرار فى التقسيم لنوعى الضرائب مباشرة، وغير مباشرة .

فمثلا قد يلجأ المستورد إلى تحمل الضرائب الجمركية المفروضة على السلعة لأن رفع سعرها بمقدار الضريبة سيؤدى لنقص كبير فى الطلب عليها . فهل تعتبر الضرائب الجمركية فى هذه الحالة ضريبة مباشرة لأن الممول الأسمى هو الفعلى ؟ من المتفق عليه أن الضرائب الجمركية ضرائب غير مباشرة . فهذا المقياس لا يصلح للتفرقة الكاملة .

من ناحية أخرى قد يلجأ الممول إلى نقل جزء من العبء الضريبى وتحمل الجزء الآخر فهل تعتبر الضريبة هنا ضريبة مباشرة أم غير مباشرة؟.

ولذلك لا يصلح هذا المعيار بمفرده كأساس للتفرقة بين أنواع الضرائب لا رتباطه ببعض الظواهر الاقتصادية غير الثابتة .

٢ - <u>معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة</u> :

طبقاً لهذا المعيار تعتبر الضريبة مباشرة إذا فرضت على وعاء يتمتع بالثبات والدوام والاستقرار مثل الدخول والثروات، وتعتبر ضرائب غير مباشرة إذا فرضت على وقائع عارضة وغير مستقرة مثل الضرائب على الاستهلاك والضرائب الجمركية والتصرفات الأخرى غير المباشرة. وقد أثارت بعض أنواع الضرائب خلافا حول اعتبارها مباشرة أم غير مباشرة مثل الضريبة على التركات فالبعض يرى أنها ضريبة مباشرة لأنها

تفرض على رأس المال . ويرى البعض الآخر أنها ضريبة غير مباشرة لأنها تفرض بمناسبة انتقال الملكية بسبب الوفاة .

٣ - المعيار الإدارى :

تعتبر الضريبة مباشرة طبقا لهذا المعيار إذا كان يتم تحصيلها وفقا لجداول أو كشوف اسميه يبين فيها اسم الممول وقيمة وعاء الضريبة والسعر الذى تفرض به الضريبة وكافة العناصر الأخرى المبينة لإلزامه الضريبى ومن ثم تتحدد العلاقة بطريقة شخصية ومباشرة . بينما تعتبر الضرائب غير مباشرة إذا لم ترتبط باسم الممول أو إعداد كشوف مسبقة وإنما يتم دفعها بمناسبة حدوث واقعة معينة موجبة لدفع الضريبة مثل استحقاق الضريبة على المشتريات عند تسليم البائع للمشترى سلعة مفروض عليها ضريبة، أو اجتياز سلع الحدود الجمركية للدولة، أو عند إنتاج سلعة معينة خاضعة لضريبة وغيرها. ولكن هذا المعيار لا يضع حداً قاطعاً للتقسيم إلى مباشرة وغير مباشرة فمثلا بعض الضرائب المباشرة المفروضة على الدخول يتم تحصيلها وفق جداول اسمية ولكنها تعتبر ضرائب غير مباشرة إذا تم تحصيلها من المنبع.

## النوع الأول : الضرائب المباشرة

١ - الضرائب على الدخل

الضريبة على الدخل هى الضريبة الرئيسية التى تفرض فى المجتمعات الحديثة وهى المصدر الرئيسى للحصول على الموارد النقدية والأساس فى السياسة المالية فى المجتمعات المتقدمة ، وعادة ينظر إلى الدخل باعتباره المعيار العادى فى قياس المقدرة التكليفية للممول .

وهناك فرق بين الدخل الإجمالى والدخل الصافى، فالمقصود بالدخل الإجمالى مجموع القيمة النقدية للخدمات والسلع والنقود التى يحصل عليها الممول نتيجة لنشاطه الاقتصادى ، خلال فترة زمنية معينة وذلك قبل خصم التكاليف التى أنفقت فى الحصول على هذا الدخل أما الدخل الصافى فهو عبارة عن الدخل الاجمالى بعد خصم التكاليف التى أنفقها الممول فى سبيل الحصول على ذلك الدخل . وقد تفرض الضريبة على الدخل الإجمالى دون خصم مقابل الأعباء التى تحملها الممول ويحدث ذلك فى حالة الضريبة على إنتاج القيم المنقولة ( فوائد السندات وأرباح الأسهم) .

وفكرة الدخل أو الإيراد الخاضع للضريبة فى علم المالية العامة تحكمها الآن نظريتان هما نظرية المنبع، ونظرية زيادة القيمة الايجابية.

(أ) **نظرية المنبع** :

وتعرف هذه النظرية الدخل بأنه كل قوة شرائية نقدية تتدفق بصفة دورية ومنتظمة ، خلال فترة زمنية معينة، من مصدر قابل للبقاء، بحيث يمكن استهلاكها دون المساس بمصدرها. وأمثلة هذا الدخل مهايا الموظفين وأجور العمال فهى تتحدد كل شهر، وهناك أرباح رجال الصناعة والتجارة التى تتجدد كل سنة .

ويتضمن الدخل مجموعة من العناصر طبقا لهذه النظرية هى :

- **الدورية** : حيث يجب أن يكون الدخل الذى يمثل سيلاً متدفقاً ذا طبيعة متجددة أى يتكرر أو يحتمل تكراره بصفة دورية مثل مرتب الموظف، وأجر العامل، معاش المواطن كوبونات الأسهم والسندات . ولذلك فإن الأرباح العرضية لا تعتبر دخلاً بالمعنى الدقيق مثل أرباح المضاربة فى البورصة أو الأرباح الرأسمالية العارضة .

- **المدة :** حيث يعتبر الدخل من الناحية المالية هو الإيراد الذى يحصل عليه الإنسان فى مدة معينة عادة سنة . وهذه المدة تتفق مع فكرة الضريبة باعتبارها أسلوبا قانونيا للتوزيع السنوى للأعباء المالية بين الأفراد وهذه السنة تكون سنة سابقة وليس السنة التى تحصل فيها الضريبة .

- **الثبات والاستقرار :** والمقصود هنا بالثبات هو قابلية مصدر الدخل للبقاء مدة معينة . ومصدر الدخل إما أن يأتى من عمل الإنسان أو يأتى من رأس المال كالعقارات والأراضى والأسهم والسندات وإما أن يكون من العمل ورأس المال معاً وفى هذه الحالة يكون على درجة متوسطة من الثبات كالأرباح التجارية الصناعية . وصفة الثبات والاستقرار هنا ليس معناها أن الدخل دائم لا يفنى ، فقد ينخفض الدخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو الفصل من العمل وغيره فليس هناك دخل دائم. ولكن المقصود هنا أن يتضمن الدخل قابلية البقاء نسبياً ولذلك يراعى عند فرض الضريبة درجة بقائه.وهذا هو تفسير التمييز فى التشريع الحديث بين الدخل الناتج عن العمل، والدخل الناتج عن رأس المال، والدخل المختلط الناتج عن العمل ورأس المال معاً .

- **استغلال المنبع (المصدر):** حتى يضمن الفرد الحصول على دخل يجب عليه صيانة المصدر واستغلاله أفضل استغلال وذلك بصيانته واحتجاز قسط الإهلاك من الدخل الذى يدره لإحلال المصدر عند انتهاء عمره الإنتاجى ليتحقق له صفة الدوام والاستمرار .

ويتضح من العناصر السابقة أن مفهوم الدخل فى ظل نظرية المنبع يقصد به الدخل الصافى وليس الدخل الإجمالى .

ب - **نظرية زيادة القيمة الايجابية** :

ترى هذه النظرية أن الدخل يتضمن كل زيادة فى القيمة الايجابية لذمة الممول أو لمقدرته الاقتصادية بين فترتين من الزمن سواء كانت هذه الزيادة ذات صفة دورية أم لا . وهنا يدخل فى مفهوم الدخل الخاضع للضريبة ما يحصل عليه الممول من أرباح بصفة عارضة مثل أرباح بيع الأوراق المالية ، وأى زيادة تحدث فى قيمة رأس المال ولو مرة واحدة بشكل عرضى . وهذه النظرية تقدم تعريف للدخل أكثر اتساعا لأنه يشمل الدخل الدورى والعرضى .

وفى الواقع العملى يطبق المشرع مزيجاً من النظريتين حيث يطبق فى الأصل نظرية المنبع إلى جانب اقتباس بعض العناصر من نظرية زيادة القيمة الايجابية ويرجع هذا الاتجاه المرن إلى اعتبار أن السياسة المالية تعمل تحقيقا لأهداف اجتماعية واقتصادية .

**أنواع ضريبة الدخل** : هناك نوعان رئيسيان لضريبة الدخل هما :

- الضريبة العامة على مجموع الدخل وتهدف لتوزيع الأعباء الضريبية على أساس التوزيع الشخصى أو الرأسى للدخل أى تقسيم أفراد المجتمع إلى طبقات دخلية بغض النظر عن مصدر دخلهم .
- الضرائب النوعية على فروع الدخل : وتهدف إلى توزيع الأعباء الضريبية بين أفراد المجتمع على أساس توزيع الدخل وظيفيا أو أفقيا بين عوامل الإنتاج المختلفة .

وتعتبر الضرائب العامة على مجموع الدخل من الناحية العملية أفضل أنواع الضرائب لأنها تركز على المقدرة الحقيقية الكلية للمكلف، وهى أقرب

للعدالة عن غيرها من الضرائب. وتتميز أيضاً بالبساطة نسبيا. وانخفاض تكاليف تحصيلها .

وتسمح هذه الضريبة العامة على مجموع الدخل بأن يكون عبء الضريبة متفقاً مع دخل الأفراد . وبذلك يمكن إعفاء حد أدنى للمعيشة . لأن تطبيق هذا الإعفاء فى الضرائب النوعية على فروع الدخل ليس منطقياً من الناحية النظرية، لأن دخل الممول من مصدر معين قد يكون ضئيلاً بينما يكون كبيراً من مصدر آخر .

٢ - **الضرائب على رأس المال :**

رأس المال هو ما يمتلكه الفرد من أموال عقارية أو منقولة سواء كانت تدر دخلاً أو لا تدر، أى منتجة أو غير منتجة وذلك فى لحظة زمنية معينة ورغم ذلك فإن هذه الأصول هى التى تعتبر وعاء الضريبة وموضوعها.

وقد أثار فرض الضريبة على رأس المال جدالا بين الكتاب نظراً لما لها من تأثير على الاستثمار. وهناك فريق معارض وآخر مؤيد لهذه الضريبة.

**رأى المعارضون لضريبة رأس المال :**

يوجه أنصار هذا الرأى عدة انتقادات لفرض الضريبة على رأس المال أهمها :

- فرض هذه الضريبة قد يكون عاملاً مساعداً على هجرة رؤوس الأموال للخارج ما لم تكن هناك رقابة فعالة على أسعار الصرف .

- عنصر رأس المال من العناصر الرئيسية والهامة فى العملية الإنتاجية، ويؤدى المساس به أو إنقاصه بشكل ملموس إلى تعطيل الإنتاج وتخلف الصناعة ، وتراجع الاستثمارات .
- قد يؤدى إلزام الأفراد بدفع ضريبة كبيرة على رأس المال مرة واحدة إلى اضطرارهم لبيع جزء من ثرواتهم فى حالة عدم توافر السيولة اللازمة لسداد الضرائب مما يؤدى لانخفاض قيمة ممتلكاتهم من عقارات وأوراق مالية وتدهور كفاءة المشروعات الصناعية والتجارية مما يؤثر سلبا على السوق المالية .
- فرض ضريبة على رأس المال له أثره السلبى فى حصيلة الضرائب الأخرى وخاصة ضريبة الدخل ، لأن مصادرة جزء من الثروة يؤدى لنقص الدخل فى السنوات التالية لفرض الضريبة .
- فى بعض الحالات توجد صعوبة لتقدير قيمة رؤوس الأموال مما يدفع الأفراد لتقديرها بأقل من قيمتها .
- يميل الأفراد غالباً للتهرب من الضرائب على رأس المال لارتفاع سعرها وعبئها الثقيل .

**<u>رأى المؤيدون لضريبة رأس المال :</u>**

أنصار هذه الضريبة يقدمون مبررات تأييدهم لها فيما يلى :

- يرون أنها تؤدى للحد من التفاوت فى توزيع الثروات من خلال الانتزاع الجزئى لملكية رؤوس الأموال .

- يعتبرونها أفضل وسيلة لتخفيض الدين العام وسداد جزء كبير منه مرة واحدة ومن ثم نقص المبالغ المخصصة لسداد هذا الدين واستخدام الوفر فى تقديم مشروعات عامة نافعة للدولة أو خفض الضرائب .
- يرى البعض إمكانية الاعتماد على هذه الضريبة وإلغاء ضريبة الدخل، لاعتقادهم أن ما يملكه الفرد فى لحظة معينة من الأموال أفضل مؤشر على قدرته على الدفع من مقدار دخله، وان هذه الضريبة تطبق على الأموال التى لا تأتى بدخل والتى لا تخضع بالتالى لضريبة الدخل كالأراضى المعدة للبناء، واللوحات الفنية التاريخية، والمجوهرات وغيرها، وقد يؤدى فرض الضريبة على هذه الأموال العاطلة إلى حث أصحابها على التخلص منها وتحويلها لأموال منتجة تعود بالنفع على الاقتصاد القومى .

<u>أهم أنواع الضريبة على رأس المال ما يلى</u> :

أ - <u>الضريبة التكميلية أو السنوية على رأس المال</u> :

تفرض هذه الضريبة بسعر منخفض ويمكن سدادها من الدخل الجارى للأصل فمثلا قد يدر الأصل فائدة أو عائد سنوى قدره ١٠% وفى نفس الوقت تكون قيمة الضريبة المفروضة على رأس المال تتراوح بين ١-٥,٥ % حيث يمكن تمويلها من الدخل. وهذا النوع من الضرائب مطبق فى ألمانيا بسعر يتراوح بين ١-٢,٥% ، وفى سويسرا من ٠,٥ - ١,٥ فى الألف، وفى ايطاليا بنسبة ٠,٧٥ % .

**مميزات هذه الضريبة** : تتسم هذه الضريبة ببعض المميزات أهمها :

- إمكانية التمييز فى المعاملة الضريبية بين الدخول التى مصدرها العمل حيث تفرض ضريبة واحدة عليها والدخول التى مصدرها رأس المال حيث تفرض الضريبة عليها مرتين، مرة على الدخل ومرة ثانية على رأس المال ويتم دفعها من الدخل الذى مصدره رأس المال وبذلك تتحقق العدالة فى توزيع الدخول .
- تعتبر هذه الضريبة من أفضل الوسائل لحصر الثروات ورؤوس الأموال التى لدى الممولين، ووعائها سهل الوصول إليه. وتستخدم البيانات فى هذه الحالة فى الرقابة على الدخول وعلى إقرارات الممولين سواء فى ضريبة الدخل أو التركات .
- تفرض على جميع الثروات سواء كانت منتجة أو عاطلة مثل المجوهرات والحلى وفى هذه الحالة قد تؤدى الضريبة إلى التخلص من الثروات العاطلة واستغلالها فى النشاط الإنتاجى وبذلك تساعد على زيادة عرض الأموال اللازم للاستثمار فى الأنشطة الاقتصادية المنتجة.

ب - **الضريبة على زيادة القيمة** :

يتمثل هذا النوع من الضريبة فى الأتاوة أو مقابل التحسين وتفرض على الممول للزيادة الطارئة فى ثروته نتيجة القيام بعمل قصد منه النفع العام وأدى فى نفس الوقت لزيادة القيمة العقارية لبعض العقارات التى استفادت منه .. كذلك تفرض على الزيادة فى الثروات المنقولة مثل الأسهم والسندات للحد من المضاربة فى سوق الأوراق المالية .

جـ - الضريبة غير العادية على رأس المال :

تلجأ الدولة إلى فرض هذا النوع من الضرائب فى الأحوال الاستثنائية سواء أثناء الحروب أو بعدها ، حيث تكون الدولة فى حاجة إلى إيرادات كبيرة نسبيا فتفرض هذه الضريبة بسعر مرتفع قد يدفع الممول إلى بيع بعض أصوله لسداد الضريبة لعدم كفاية الدخل الذى يحققه الأصل لدفع الضريبة .

ولكن من عيوب هذه الضريبة أنها تؤدى لهروب رؤوس الأموال للخارج، وقد لا تشجع على تكوين المدخرات ، وتؤدى لزيادة الاستهلاك والإسراف . هذا إلى جانب صعوبة تقديرها فى بعض الحالات وصعوبة سدادها مرة واحدة .

إلا أن البعض يرى أن هذه الضريبة تحقق قدراً من العدالة فى توزيع الدخول وإعادة التوازن الاقتصادى والاجتماعى واستخدام حصيلتها فى سداد القروض المتراكمة على الدولة فى فترات الأزمات .

د – ضريبة التركات :

تفرض هذه الضريبة على الثروة المنقولة من شخص لآخر بسبب الوفاة عن طريق الإرث وتعتبر هذه الضريبة من أهم الضرائب المفروضة على رأس المال وهناك العديد من المبررات لفرضها منها :

١) يعتبرها البعض تعويضا لما قد يكون الممول تهرب من دفعه من ضرائب أثناء حياته .

٢) تعتبر من قبل ضرائب الدخل المؤجل دفعها لبعد وفاة الممول .

٣) يرى البعض أنها مقابل ما قامت به الدولة من خدمات للفرد أثناء حياته وحمايتها له ولأمواله .

٤) كما يرى البعض أنها ضريبة تكميلية لاستكمال فعالية الضرائب الأخرى والنظام الضريبى بصفة عامة .

**وأهم الصور التى تأخذها ضريبة التركات هى :**

(١) تفرض الضريبة على التركة كلها بعد سداد الديون وقبل توزيعها على الورثة وتتميز بغزارة حصيلتها لأن سعرها يمكن أن يكون مرتفعا وسهلة الجباية ولا تثير ضيقا لدى الورثة .

(٢) تفرض على نصيب كل وارث بعد توزيع التركة. وتأخذ هذه الضريبة درجة القرابة للمورث فى الحسبان حيث تفرض بسعر مرتفع كلما كانت صلة القرابة أبعد، وتنخفض كلما ازدادت درجة القرابة .

(٣) تفرض فى شكل ضريبة مزدوجة تجمع فيها بين الحالتين السابقتين المرة الأولى تفرض على صافى التركة بالكامل ثم تفرض على نصيب كل وارث فى المرة الثانية ويطبق ذلك الوضع فى مصر.

**مزايا الضرائب المباشرة :**

١ - **عدالة الضريبة** : حيث أنها تفرض وفقاً لمقدرة الممول التكليفية وأهم وسائل تحقيق العدالة فى توزيع الدخول .

٢ - تتميز بمرونة الحصيلة وثباتها النسبى لفرضها على عناصر تتميز باستقرار نسبى، بالإضافة لسهولة زيادة حصيلتها برفع سعرها مع عدم الخوف من انخفاض الحصيلة .

٣ – انخفاض نفقات تحصيلها لفرضها على عناصر ظاهرة نسبيا يسهل حصرها وفرض الضرائب عليها .

٤ – شعور المواطنين بواجبهم وملاءمتها لهم من حيث طريقة ومواعيد الدفع وإحساسهم بالمشاركة فى الأعباء العامة .

**عيوب الضرائب المباشرة :**

(١) سهولة التهرب الضريبى أو الغش فى الإقرارات المقدمة مما يضيع على خزانة الدولة بعض حقوقها خاصة إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً .

(٢) طول الفترة التى تمر بين استحقاق الضريبة وسدادها (سنة أحيانا) مما يؤدى لعدم الاستمرار فى تدفق الأموال على خزانة الدولة وتمويل الإنفاق العام .

## النوع الثانى : الضرائب غير المباشرة

تعتمد الدول الحديثة اعتماداً كبيراً على فرض الضرائب غير المباشرة حيث تسمح هذه الضرائب بتوزيع بعض العبء المالى على المكلفين الذين أعفيت دخولهم من الضرائب المباشرة أو الذين لم يتحملوا بشئ من هذه الضرائب لسبب ما .

ويشمل هذا النوع من الضرائب، الضرائب على الاستهلاك والتداول والضرائب الجمركية .

**١ – الضرائب على الاستهلاك :**

يؤدى فرض هذه الضرائب إلى رفع أسعار السلع والخدمات وأهم أنواعها :

( أ ) **ضرائب نوعية على استهلاك سلع معينة** : وهذه الضريبة تفرض على سلع بذاتها وبأسعار مرتفعة على السلع الكمالية بينما تعفى السلع الضرورية من الضرائب كلية أو تفرض على بعضها بسعر منخفض، ومن أمثلة السلع التى تفرض عليها الضرائب السجائر، الكبريت ، السكر ويتم تحصيل تلك الضرائب أما بعد الإنتاج مباشرة وتسمى هذه الحالة رسوم إنتاج. وقد تفرض عند تداولها بحيث تفرض الضريبة عليها فى كل مرحلة من مراحل التداول أو تفرض مرة واحدة عند تاجر الجملة وتسمى الضريبة على المشتريات أو المبيعات .

(ب) **ضرائب عامة على الإنفاق** : حيث تفرض ضرائب عامة على جميع السلع والخدمات أو على أكبر عدد منها بحيث تفرض الضريبة على الرقم الكلى للمبيعات أو المنتجات كل فترة معينة وتراعى بذلك ظروف الممول وقدرته المالية . وقد تؤدى هذه الضرائب إلى رفع تكاليف المعيشة مما يضر بالمستهلكين ذوى الدخول الصغيرة وقد تؤدى هذه الضريبة إلى تفرقة فى المعاملة بين المحال الكبرى والمحال الصغيرة إذا فرضت على عمليات البيع بالجملة والتجزئة فى نفس الوقت . فالمحلات الكبرى التى تصنع بعض السلع وتبيع رأساً للجمهور لا تسرى عليها الضريبة إلا مرة واحدة، أما المحلات الصغيرة فإنها تتأثر منها حينئذ بدرجة كبيرة فهى تشترى السلع من تاجر الجملة أو من المصنع وتتحمل الضريبة عدة مرات . وكلما استطاع المحل التجارى أن يتخلص من الوساطة أمكنه أن يخفف عبء الضريبة عليه . ومن الممكن زيادة سعر هذه الضريبة على نفقات البذخ والترف، ويعفى منها ما ينفق على السلع الضرورية .

٢ - **ضرائب التداول** :

تقوم غالبية الدول بفرض ضرائب على التصرفات أو على التداول القانونى للأموال مثل رسوم الدمغة على الايصالات والشيكات والكمبيالات والاعلانات ، والرسوم على البورصة ، ورسوم التسجيل والرسوم القضائية وغيرها . ومبرر فرض الضريبة فى هذه الحالات، أن هذه العمليات القانونية تدل غالباً على مبلغ ثروة الأفراد، وتعتبر ضريبة سهلة التحصيل، حيث أنها تحصل فى وقت انتقال ملكية رؤوس الأموال بمعنى فى وقت يستطيع فيه الممول الدفع وقادر عليه .

وتتناول فيما يلى أهم هذه الأنواع من الضرائب :

أ - **ضريبة الدمغة** : وتفرض بمناسبة القيام بأعمال عارضة مثل ضرائب الإنفاق، وهى ضريبة على استعمال الثروة ، وبعض رسوم الدمغة يحصل على أساس اتساع الورق المحرر عليه المكاتبات أو العقود . وبعضها رسوم تدريجية يتدرج سعرها بحسب قيمة المحرر الذى تفرض عليه كالرسوم التى تحصل بمبالغ متصاعدة على عمليات فتح الاعتماد أو تجديدها .وبعضها رسوم نسبية تؤخذ بنسبة معينة من قيمة الأوراق المفروضة عليها مثل رسم الدمغة على الكمبيالات والسندات الإذنية . وبعضها نوعى كرسم الدمغة الثابت على الشيكات والفواتير والإيصالات كما هو الوضع فى مصر .

وضريبة الدمغة هى ضريبة عادلة يتناسب مقدارها مع القيمة المفروضة عليها، وسهلة الأداء لا يشعر بها دافعها لأنها تحصل فى أوقات ملاءمة ، وتحصيلها لا يكلف الدولة شيئا يذكر .

ب - **رسوم الإنتاج** : وتفرض على بعض منتجات الصناعة المحلية لزيادة الموارد المالية لتعويض النقص الذى يطرأ على الإيراد الكلى الجمركى

بسبب زيادة الرسوم على السلع الأجنبية التى لها مثيل فى الإنتاج المحلى بغرض تخفيض الاستيراد وحماية الإنتاج المحلى .

٣ – <u>الضرائب الجمركية</u> :

وهى تفرض على السلع التى تعبر حدود الدولة سواء كانت صادرات أو واردات . وتفرض هذه الضرائب عادة على الواردات للحد منها أو لمنافستها للسلع الوطنية بهدف تشجيع وحماية الصناعات المحلية .

وهناك بعض الاستثناءات على الضرائب الجمركية منها :

- سلع الترانزيت أى السلع التى تجتاز حدود الدولة فقط ولا يتم تداولها داخليا . وتهدف الدولة بذلك لتشجيع التجارة العابرة وما يصاحبها من نشاط خدمات ضرورى لها .
- سلع السماح المؤقت وهى التى يتم استيرادها بقصد تصنيعها محليا وإعادة تصديرها مرة ثانية . حيث تفرض الضريبة على السلع عند دخولها ثم ترد عند إعادة تصديرها وهذه الحالة تسمى الدروباك.
- المناطق الحرة : وهى المناطق التى تسمح فيها الدولة بإنشاء بعض الصناعات أو تداولها داخل هذه المنطقة فقط ويمكن التصدير منها للخارج مباشرة، ولكن إذا تم تداول هذه السلع فى الدولة تفرض عليها الضريبة .

<u>مزايا الضرائب غير المباشرة :</u>

١) سرعة تحصيلها وانخفاض فترات الانتظار لأنها تحصل فور وقوع الحدث المنشئ للضريبة .

٢) ارتفاع حصيلتها ومرونتها لأنها تفرض على وعاء كبير ومتنوع ويتسع نطاق تطبيقها مما يجعلها مصدرا مستمرا لتدفق الأموال على الخزينة وتتسم بالاستقرار النسبى حيث أن انخفاض الحصيلة من إحدى الضرائب قد يعوضه زيادتها فى ناحية أخرى .

٣) يؤدى استمرار تدفقها إلى سهولة تمويل الخزانة بصفة دائمة .

<u>عيوب الضرائب غير المباشرة</u> :

(١) تعوق عمليات الإنتاج والتداول برفع تكاليف كل منهما .

(٢) ارتفاع تكاليف تحصيلها لتعدد مصادرها .

(٣) عدم عدالتها خاصة ضرائب الاستهلاك التى تفرض على جميع السلع دون النظر إلى مدى الحاجة اليها للطبقات الفقيرة ومحدودى الدخل حيث يخصص هؤلاء نسبة كبيرة من دخولهم للاستهلاك (الميل الحدى للاستهلاك مرتفع) بينما يخصص الأغنياء نسبة أقل من دخولهم للإنفاق على سلع الاستهلاك لانخفاض الميل الحدى للاستهلاك.

ورغم امكانية تخفيف أثار هذه الضرائب على الفقراء من خلال إعفاء السلع الأساسية من هذه الضرائب أو تخفيض أسعارها على هذه السلع إلا أن الرغبة فى تنمية حصيلة الضرائب وتعبئة الفائض الاقتصادى فى الدول المتخلفة تحول دون ذلك .

(٤) تؤدى لارتفاع الأسعار، وبالتالى ضعف القدرة التنافسية للسلع الوطنية على المنافسة فى السوق الدولية ويمكن علاج هذه المشكلة بإعفاء سلع التصدير من هذه الضريبة أو تقديم إعانات لهذه السلع. ولكن فى إطار اتفاقية منظمة التجارة العالمية وتحرير تجارة السلع (الزراعية

والصناعية) أصبحت الدول الأعضاء فى هذه المنظمة ملزمة بالغاء الدعم المقدم للسلع التصديرية.

من التحليل السابق للضرائب المباشرة وغير المباشرة يلاحظ عدم وجود معيار حاسم للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب ومع ذلك يجب ألا نقلل من أهمية هذا التقسيم فهو يتميز بالاستقرار ويحتل أهمية كبيرة فى الدراسات المالية ويلعب دوراً حيوياً فى تحليل أثار الضرائب على البنيان الاقتصادى فبينما تمارس الضرائب المباشرة أثار انكماشية من خلال خفض الدخول النقدية فإن الضرائب غير المباشرة تؤدى لرفع الأسعار ومن ثم خفض الدخول الحقيقية . ومازالت النظم الضريبية تأخذ من هذا التقسيم للضرائب القدر الذى يتناسب مع مرحلة التطور الحضارى والنمو الاقتصادى الذى يمر به المجتمع .

وهناك تقسيم آخر للضرائب إلى ضرائب شخصية وعينية فالضرائب الشخصية مثل الضرائب على الدخل وهى تراعى حالة الممول وظروفه عند فرضها وقدرته المالية لفرض السعر المناسب أو تقرير بعض الإعفاءات الضريبية والضرائب العينية مثل الضرائب على الاستهلاك أو الضرائب العقارية حيث تفرض على جميع الأشخاص الذين يستهلكون السلعة أو يمتلكون عقارات دون النظر إلى حجم الاستهلاك أو الممتلكات أو المصادر الأخرى للإيرادات .

# الفصل الثالث

# الأسس الفنية للنظرية الضريبية

## أولاً : الطاقة الضريبية وتقديرها

### ١ – مفهوم الطاقة الضريبية:

يعتبر تحديد الطاقة الضريبية أو تعريفها من الأمور التى لم يتفق عليها الكتاب نظراً لصعوبة تحديدها أو قياسها . رغم شيوع استخدام هذا الاصطلاح حتى أن الاقتصادى " دالتون " وصفها بأنها تعبير غامض ومبهم.

ومن المعروف أن الضريبة فى الوقت الحديث تتخذ من الأموال وعاءاً لها ، ولكن تختلف طرق حصر وتقدير الأموال الخاضعة للضريبة فيما بينها مما يؤثر كثيراً فى حصيلة الضريبة ومدى عدالة توزيعها، ويتضح أهمية ذلك بالنسبة للضريبة على الدخل .

ويرى البعض أن قياس الطاقة الضريبية يتم عن طريق طرح تكاليف الحد الأدنى من المعيشة أو الاستهلاك من القيمة الكلية للناتج، والمتبقى يمثل الطاقة الضريبية للمجتمع . ولا يمكن تحديد حداً معيناً يعتبر الحد الأقصى للطاقة الضريبية بصفة عامة إلا فى ضوء الاعتبارات الآتية :

أ- **حجم الدخل القومى** : حيث تزداد الطاقة الضريبية فى الدول التى تتميز بكبر حجم الدخل القومى وتقل فى الدول الفقيرة ذات الدخل القومى المنخفض .

ب- **نمط توزيع الدخل القومى** : يرى الاقتصادى " جوزيا " ان الطاقة الضريبية يمكن أن تزيد فى حالة عدم زيادة عدالة التوزيع فى الدخول عن المجتمعات التى يكون فيها التوزيع أكثر عدالة. ويفسر ذلك بحساب

الميل المتوسط والحدى للاستهلاك . لأن التوزيع الأكثر عدالة للدخل يجعل الميل المتوسط والحدى للاستهلاك أعلى ، ولما كانت الطاقة الضريبية تقاس بالفرق بين الإنتاج والاستهلاك الذى سترتفع إذا انخفض الاستهلاك .

ج- **مدى استقرار الدخول** : يؤثر استقرار الدخول فى مقدار الطاقة الضريبية الممكن الحصول عليها والحد الأقصى من الضرائب مثل تأثيره فى الحصيلة الضريبية .

د- **كفاءة النظام الضريبى** : يؤثر النظام الضريبى من حيث عناصره المتعددة ، التى أهمها التركيب الفنى للضرائب وكفاءة الإدارة الضريبية، والعبء الضريبى على حجم الطاقة الضريبية ، كما تتوقف الطاقة الضريبية على كفاءة الموظفين القائمين بتحصيل الضرائب.

ه- **حجم النفقات وأنواعها** : كلما زاد تدخل الدولة فى النشاط العام تزداد حجم النفقات العامة ، فإذا كانت هذه النفقات على نواحى عسكرية أو غير منتجة سيتأثر مستوى المعيشة، أما لو كانت إنتاجية وتعمل على تحقيق الرفاهية الاجتماعية فسيرتفع مستوى معيشة الأفراد نتيجة هذا الإنفاق ويمتص أثار العبء الضريبى الغير سارة على حد تعبير الاقتصادى " دالتون " .

و- **حجم القطاع غير النقدى فى الاقتصاد** : فإذا كان الاقتصاد القومى يتميز بوجود قطاع اقتصادى حديث قائم على التبادل النقدى وآخر متخلف قائم على التبادل العينى ولا يدخل إنتاجه مجال التسويق فإن نسبة كل منهما إلى الآخر تؤثر فى حصيلة الضريبة أو الطاقة الضريبية حيث توجد صعوبات فى تقدير وفرض ضرائب على القطاع

غير النقدى وكذلك كلما كانت الوحدات الإنتاجية صغيرة كلما انخفضت طاقتها الضريبية .

ز- **حالة النشاط الاقتصادى** : إذا ساد التضخم النشاط الاقتصادى فإن ذلك يؤدى لزيادة الحصيلة النقدية للضرائب ولكنه ينطوى على نقص قيمتها الحقيقية. أما إذا ساد الانكماش فإنه يؤدى لنقص الحصيلة النقدية للضرائب ولكنه ينطوى على زيادة قيمتها الحقيقية نظراً لانخفاض الأسعار .

ح- **الخدمات المجانية التى تؤديها الحكومة** : كلما زادت هذه الخدمات مثل التعليم، الصحة ... كلما زادت الطاقة الضريبية حيث يستطيع المجتمع تحمل الضرائب بسهولة والعكس صحيح .

ط- **حجم السكان ومعدلات نموهم** : تؤدى الزيادة المستمرة فى السكان إلى امتصاص جزء من الزيادة فى الدخول مما يؤدى إلى انخفاض الطاقة الضريبية للمجتمع .

٢ - **<u>الطاقة الضريبية والضغط الضريبى</u>** :

مفهوم الضغط الضريبى يستخدم لدراسة التوزيع الفعلى للضرائب على الأفراد ومدى مطابقته لمبادئ العدالة الاجتماعية، وحساب العبء المباشر وغير المباشر الذى يتحمله الفرد فى فئات الدخل المختلفة. أما الطاقة الضريبية فالغرض منها دراسة الضغط الضريبى على المجتمع ككل ومعرفة مدى تحمل الأفراد للضرائب وامكانيات التوسع فى فرض الضرائب الجديدة ويحسب الضغط الضريبى بحساب متوسط نصيب الفرد من مجموع الضرائب والمقارنة بينه وبين متوسط دخل الفرد .

٣ - **طرق تقدير (ربط) وعاء الضريبة :**

يقصد بربط الضريبة تحديد المبلغ الذى سيدفعه الممول ويتحقق ذلك بعد تقدير وتحديد وعاء الضريبة (المادة الخاضعة للضريبة) وسعر هذا الوعاء وأهم طرق تقدير الضريبة ما يلى :

أ - **طريقة الإقرار :**

يطبق هذا الأسلوب فى ضرائب متعددة كضريبة الدخل، وضريبة التركات والرسوم الجمركية . وتعتبر ضريبة الدخل أهمها حيث تلزم الممولين بتقديم إقرار عن دخلهم (مثل الضريبة على الإيراد فى مصر)، وتقوم الإدارة بعد ذلك بالتحقق من صحة الإقرارات المقدمة. وتتميز هذه الطريقة بتحقيق العدالة والمرونة والغزارة لأنها تمكن من تطبيق الضريبة على حقيقة المادة الخاضعة لها وليس على أساس من علاقات أو مظاهر قد تبتعد عن الحقيقة .

ومما لا شك فيه فإن نجاح هذه الطريقة تحتاج لدرجة كبيرة من انتشار الوعى الضريبى وتقدير المصلحة العامة وأمانة التقدير، ورقابة فعالة من جانب الإدارة وتوقيع عقوبات شديدة على المتهربين مع التسوية فى المعاملة بين الممولين .

وأحيانا قد لا يكتفى المشرع بالإقرار المقدم من الممول على دخله ويلزم الغير كرب العمل بتقديم إقرار عن الأجور التى يدفعها لعماله، أو أن يلزم كلا الطرفين بتقديم هذا الإقرار. وتتميز هذه الطريقة بقدر كبير من الواقعية لأن الغير ليس له مصلحة فى مساعدة الممول على التهرب من الضريبة وإخفاء الحقيقة إلا فى حالات نادرة وقد يصاحب الإقرار المقدم من الغير بحجز الضريبة عند المنبع كأن يقوم رب العمل بتقديم إقرار عن أجور

ومرتبات عماله وتوريد الضريبة المستحقة على تلك الدخول إلـــى خزانـــة الدولة، ثم يقوم بخصمها من الأجور والمرتبات عند دفعها لمستحقيها .

كما أن الحجز عند المنبع من الأساليب التى تحد من التهـــرب مـــن الضريبة وتسهل عمل الإدارة المالية ويقلل من وقع الضريبة على الممـــول لأنه لا يلزم بدفعها من دخله بعد تسلمه له بل قبل التسلم للدخل .

ب – <u>التقدير الإدارى المباشر</u> :

حيث تقوم الإدارة المالية بحصر المادة الخاضعة للضريبة وتقديرها بالاستعانة بالبيانات والمعلومات والأدلة وغيرها . ومن أمثلتها ما يتبع عنـــد فرض ضريبة الأطيان الزراعية فى مصـــر، حيـــث تقـــوم الإدارة بمســـح الأراضى وتقسيمها إلى حياض وتقدر القيمة الايجارية فى المتوسط لكل فدان فى كل حوض، كما تتبع هذه الطريقة لتقدير دخل الملكيات العقارية. فمصدر الدخل ظاهر ويصعب إخفاؤه .

كما يلجأ المشرع إلى هذه الطريقة كجزاء لامتناع الممول من تقـــديم إقراره عمداً عن طريق الاهمال – مثل ما تتبعه مصلحة الضرائب بالنســـبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية فى مصر، حيث تقوم بتقـــدير أربـــاح الشركات التى تمتنع وتهمل تقديم الإقرار أو المستندات والبيانـــات اللازمـــة لمعرفة التقدير الحقيقى لأرباحها . ولكن رغم ما تحققه هذه الطريقة من نتائج مرضية سريعة فى تقدير بعض الأموال، إلا أنه يفضل عـــدم التوســـع فـــى استخدامها لأنه ليس هناك ما يضمن عدم إساءة استعمال الإدارة حريتها فى التقدير .

كما أنها تتسم فى أذهان الممول بالمغالاة فى التقدير حتى لو توافرت حسن النيية لدى موظف الإدارة الضريبية .

جـ- طريقة التقدير الجزافى :

بموجب هذه الطريقة تقدر الإدارة المادة الخاضعة للضريبة على أساس قرائن مرتبطة بها يحددها القانون الضريبى نفسه مثل عدد العمال التابعين لصاحب العمل، أو قيمة أجورهم ومرتباتهم أو عدد الآلات والمعدات وطاقتها الإنتاجية، أو حجم رأس المال المستثمر فى المشروع أو اعتبار أرباح الممول من نشاطه التجارى فى عدد من السنوات مساويا لربحه فى سنه معينة تعتبر سنة الأساس، وغيره . كما يمكن أن تطبق طريقة التقدير الجزافى فى حالة تقدير بعض التكاليف التى يجب خصمها من بعض الأموال توطئة لفرض الضريبة عليها أيضا، كحالة تقدير المشرع ٢٠ % مثلا مقابل مصاريف صيانة العقار بحيث لا تفرض الضريبة على القيمة الايجارية إلا بعد خصم ذلك المبلغ .

ويمكن أن يكون التقدير الجزافى اتفاقيا بمعنى اتفاق بين الممول والإدارة على بنود معينة للوصول إلى الدخل الخاضع للضريبة .

ويتميز أسلوب التقدير الجزافى بالبساطة وبدرجة كبيرة من الحقيقة وتحقيق درجة من الاستقرار فى مقدار الضريبة لفترة زمنية بالنسبة للممول أو الخزانة . ولكن لا يصح استخدامه إلا إذا تعذر على المكلف تقديم إقرار صحيح أو دفاتر منتظمة ولم تكن لدى الإدارة الوسائل الكافية لتقدير المال بدقه، وفيما عدا ذلك يفضل عدم التوسع فى الأخذ بهذا الأسلوب لأنه يفتح باب المحاباة وخاصة إذا لم تكن الإدارة على درجة كافية من الأمانة، ويقوم على أساس تقريبى، ولا يأخذ المقدرة الحقيقية للممول فى الاعتبار، ويتضمن عادة نسبة عالية من الخطأ، وتلحق ضرراً بالخزانة العامة، شأنه فى ذلك شأن أسلوب المظاهر الخارجية .

د – طريقة المظاهر الخارجية :

تنحصر هذه الطريقة في استنتاج دخل الممول من بعض المظاهر والعلاقات الخارجية . فلا يوجد هنا إقرار يبين المادة الخاضعة للضريبة وإنما تفرض الضريبة فى هذه الحالة على الدخل المفترض، وأهم المظاهر التى تدل عليه هى القيمة الايجارية للمسكن، وعدد الحجرات، وجود سيارات من عدمه، عدد الخدم ... إلى غيره .

وقد استخدم النظام الضريبى المصرى هذه الطريقة فى حساب ضريبة أرباح المهن غير التجارية قبل تعديل نظامها عام ١٩٥٠ فكانت تفرض الضريبة ليس على الربح الحقيقى بل على أساس القيمة الايجارية للمكان الذى يسكنه المكلف والمكان الذى يزاول عمله فيه .

وتنحصر حجة أنصار هذه الطريقة فى بساطتها وسهولتها بالنسبة للإدارة وعدم تدخلها فى شئون الممول . إلا أن إتباعها يؤدى بلا شك إلى فرض الضريبة على أساس قد يبعد كثيراً عن الحقيقة . بل يمكن القول أن نظاما عادلا للضرائب لا يمكن أن يكون أساسه المظاهر الخارجية. فهى طريقة لا تصلح دليلاً على المقدرة الاقتصادية للأفراد، واللجوء اليها قد يكون حلا مؤقتاً يجب التخلى عنه كلما سمحت الظروف .

وإن كانت طريقة المظاهر الخارجية لا تصلح أساسا لتقدير الدخل، فإنه يمكن الاعتماد عليها بصفة تكميلية كأداة للرقابة على الإقرارات التى يقدمها الممولون عن الأموال الخاضعة للضريبة . وقد عدلت أغلب النظم الضريبية عن الأخذ بهذا الأسلوب فى تقدير وعاء الضريبة .

## ثانياً : الإعفاءات الضريبية

رغم عمومية الضريبة والتزام كافة الأفراد بدفعها، إلا أن المشرع قرر بعض الإعفاءات الضريبية المبنية على أساس المقدرة على الدفع من ناحية وتقدير ظروف الفرد من ناحية أخرى وأعبائه وكذلك العمل على تحقيق الرفاهية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية . وأهم أسباب الإعفاء الضريبى هى :

### ١ - الحد الأدنى للمعيشة :

انطلاقا من مبدأ القدرة على الدفع فإنه من الضرورى توفير حدا أدنى من المعيشة لأفراد المجتمع يكفى لإشباع الحاجات الأساسية عند مستويات دنيا . وأحيانا يسمى هذا الحد خط الفقر أو حد الكفاف. لذلك ليس من العدالة زيادة الضرائب على هذه المستويات الدنيا من الدخل بل أن الدول تبذل أقصى جهدها لدفع إعانات لهذه الحالات .

ويختلف حد الإعفاء الضريبى من دولة لأخرى، وفى نفس الدولة من وقت لآخر باختلاف مستويات الدخل والأسعار. فمثلا الإعفاءات الضريبية لضريبة كسب العمل فى مصر مقدارها ٢٠٠ جنيها للأعزب معفاه بالكامل (قبل تعديلها فى القانون القديم فقد أصبحت بعد التعديل ٢٠٠٠ جنيها) وما بعدها يخضع للضريبة إلى أن يصل الدخل لحد معين ( ضعف حد الإعفاء) فيعتبر ذلك دليلا على المقدرة الكاملة للدفع وبالتالى ليس هناك ما يبرر الإعفاء الضريبى . بينما أصبح حد الإعفاء للفرد طبقا لقانون الضرائب الجديد( الصادر عام ٢٠٠٥) يصل إلى ٥٠٠٠ جنيها بصرف النظر عن حالته الاجتماعية ( أعزب أو متزوج – يعول أو لا يعول – أمرأة أو رجل).

ولكن ليس معنى الإعفاء الضريبى أن الفرد لا يخضع للضريبة بالكامل أو لأى ضريبة، فإن الضرائب غير المباشرة لا تراعى الحد الأدنى للمعيشة .

٢ - <u>أسباب اقتصادية</u> :

أ- تقوم الدولة بمنح إعفاءات ضريبية (عادة تكون مؤقتة) لإنشاء مشروعات معينة أو لجذب المستثمرين لاستثمار أموالهم فى الدولة والعمل على دفع عجلة التنمية الاقتصادية والتوسع فى النشاط الاقتصادى مثل الإعفاءات الضريبية التى قدمتها مصر للمشروعات الصناعية المقامة فى المدن العمرانية الجديدة كالعاشر من رمضان والسادس من أكتوبر وبرج العرب و١٥ مايو وغيرها .

ب- كما تلجأ الدولة فى حالات كثيرة لتشجيع المدخرات المحلية إلى إعفاء فوائد المدخرات من الضرائب . وتشجع الدولة الإقبال على سندات الحكومة وقروضها بإعفاء فوائدها من الضرائب .

حـ- وفى حالات أخرى تراعى الدولة الديون التى على الممول والمتعلقة بنشاطه الاقتصادى ، فتخصم أعباؤه من الدخل ولا تخضع للضريبة. فإذا اقترض ممول مبلغ من المال للتوسع فى نشاطه التجارى فإن فوائد هذا القرض تخصم من الدخل وتعتبر من التكاليف وتعفى من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أما إذا كانت الديون لا تتعلق بنشاطه التجارى فلا تخصم من الدخل .

**ثالثاً : تحديد سعر الضريبة (مقدار الضريبة)**

يتطلب تحديد قيمة الضريبة المستحقة للخزانة تحديد وعاء الضريبة وتقدير عناصره، ثم السعر على هذا الوعاء بعد استبعاد ما يقرره القانون من إعفاءات واجبة الخصم التى سبق تحليلها . والمقصود بسعر الضريبة نسبتها إلى المادة الخاضعة لها . ويوجد أسلوبين لتحديد هذا السعر هما :

- إما أن يحدد المشرع هذا السعر من أول الأمر وهنا قد يكون نسبيا أو تصاعدياً أو تنازلياً .
- وإما أن يكون السعر غير محدد مقدما أى تقسيم الضرائب فى هذه الحالة إلى ضرائب توزيعيه وضرائب قياسية .

١ - **الضرائب التوزيعية** :

هى التى يحدد المشرع مقدارها الكلى مقدما ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الممولين تبعا لمقدرتهم التكليفية . وأهم ما يميز هذا النظام فى الضرائب هو أنها تحد من آثار التهرب الضريبى وتعرف الدولة مقدما بشكل مؤكد حصيلة الضريبة .

ولكن من أهم عيوبها الظلم الذى يقع على بعض الممولين نتيجة لما قد يرتبط من أخطاء عند توزيعها على الأفراد وعدم عدالتها وبعدها عن مبدأ شخصية الضريبة وعدم معرفة كل ممول مقدار المستحق عليه من ضرائب مقدما هذا إلى جانب عدم مرونتها .

وقد تخلت الدول تدريجيا عن فرض الضرائب التوزيعية .

٢ – **الضرائب القياسية** :

بموجب هذا النظام الضريبى تقتصر الدولة على تحديد سعرها حيث لا يحدد المشرع المبلغ الكلى الذى يراد تحصيله من الضريبة وإنما يحدد سعرها وتتميز هذه الضرائب بمرونتها وارتفاع حصيلتها ومراعاتها لظروف الممول الخاصة، وتغير سعرها بتغير المادة الخاضعة لها. ولكن من عيوبها عدم معرفة الخزانة لحصيلتها مقدما بشكل محدد وإن كان ذلك لا يمنع من معرفة الحصيلة على وجه التقريب، وتحتاج هذه الضرائب لنظم فنية ضريبية دقيقية لحصر المواد الخاضعة لها ومحاربة التهرب والغش الضريبى . ولكن رغم هذه العيوب فإن مميزاتها تفوق الضريبة التوزيعية ولذلك تأخذ بها أغلب التشريعات الضريبية الحديثة كقاعدة عامة وأهم صور الضريبة القياسية هى :

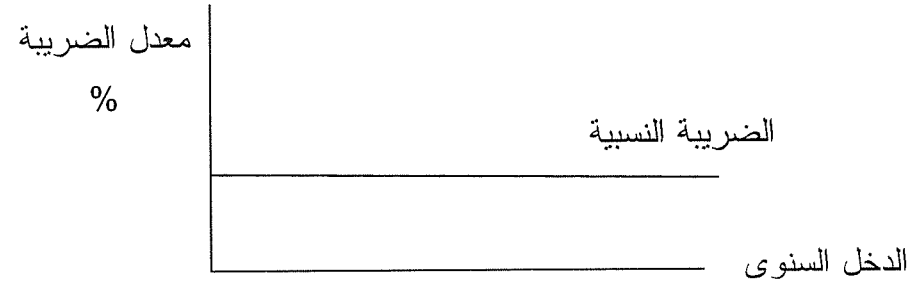
- الضريبة النسبية .
- الضريبة التصاعدية .
- الضريبة التنازلية .

أ – **الضريبة النسبية : Proportional Tax**

يقصد بها فرض الضريبة على أساس نسبة مئوية ثابتة على الوعاء الضريبى . وعليه فإن الضريبة التى يدفعها الأفراد تكون نسبة مئوية من الأساس الضريبى، فعلى سبيل المثال ، إذا كانت هذه النسبة ٥ % فمن يحصل على دخل سنوى قدره أربعون ألف جنيه بدفع ضريبة قدرها ٢٠٠٠ جنيه، ومن يحصل على دخل ثلاثون ألف جنيه يدفع ضريبة قدرها ١٥٠٠ جنيه وهكذا .

وتعرف الضريبة النسبية بأن سعرها ثابتاً رغم تغير المادة الخاضعة لها. فالسعر ينطبق على جميع الدخول كبيرة كانت أو صغيرة وأنصار هذه الضريبة يرون أنها تتميز بالبساطة بالنسبة للإدارة أو الممـــول وضـــمانها للعدالة وتحقيق المساواة لأنها تطبق بسعر موحد على الجميع، وعدم تهديدها للثروة أو الدخول وعدم عرقلة فرضها للإنتاج أو العمل ، ويمكن التعبير عن الضرائب النسبية بالشكل التالى :

**شكل رقم (٣-١)**




ولكن هذه المزايا للضرائب النسبية كان لها ما يبررها فـــى القـــرن الـــ١٩ كرد فعل للتغيرات الضريبية التى سادت خلال فترات طويلة فى ظل الضرائب العينية . ولكن يمكن الرد على هذه المزايا النســـبية فـــى الوقـــت الحاضر، حيث أنها لا تحقق العدالة إلا ظاهريا لأن تطبيقها بســـعر موحـــد للجميع يكون أقل عبئياً بالنسبة لصغار الممولين عنه بالنسبة لكبارهم. فـــلا يمكن أن يتم التضحية بالعدالة فى سبيل البساطة ، ولكن يجب أن يساهم كل فرد حسب قدرته على الدفع ، ولتحقيق الأهداف الأخرى غير جمع المـــال، دفع الدول للأخذ بالضرائب التصاعدية .

ب – الضرائب التصاعدية : Progressive tax

يقصد بها زيادة النسبة المئوية للضريبة، كلما زاد الأساس أو الوعاء الضريبى ووفقا لها فإن الفرد ذو الدخل المرتفع يدفع ضريبة أعلى من الضريبة التى يدفعها الفرد ذو الدخل المنخفض . وتطبق معظم الدول فى الوقت الحديث مبدأ التصاعد فى الضرائب رغبة منها للحد من التفاوت فى توزيع الدخول والثروات .

ويرى أنصار هذه الضريبة أنها ضريبة عادلة لأنها تحقق المساواة فى التضحية، أى يتساوى الممولون فى الحرمان الذى تسببه الضريبة لكل منهم ويستندون فى ذلك على نظرية تناقص المنفعة الحدية لتعزيز رأيهم من الناحية العلمية . حيث تشير هذه النظرية إلى أن منفعة وحدات الدخل تتناقص تدريجيا كلما زاد عدد هذه الوحدات . أى أن المنفعة الحدية للنقود تكون مرتفعة عند مستويات الدخل المنخفض والعكس تنخفض هذه المنفعة عند مستويات الدخل المرتفع .

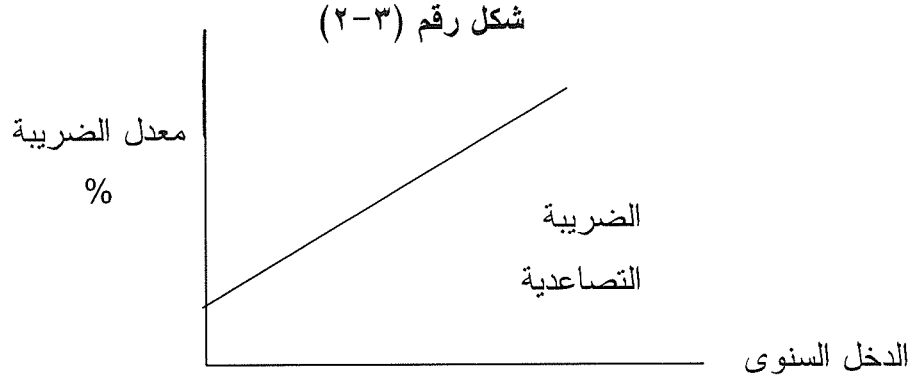
وبذلك يجب أن يكون السعر الذى يطبق على الوحدات الأولى من الدخل أو المال كوعاء للضريبة بسيطا لارتفاع منفعتها بالنسبة لصاحب الدخل أو المال ، ثم يرتفع سعر الضريبة كلما زادت عدد تلك الوحدات حيث تقل منفعتها تدريجيا .

ويرى بعض الاقتصاديين أن عبء الضرائب يجب أن يوزع على الأفراد ليس على أساس المساواة فى التضحية ولكن على أساس أن تسبب الضريبة أقل تضحية ممكنة . ويترتب على ذلك أن تؤخذ الضرائب من الدخول والثروات الكبيرة، ولا تمس الدخول والأموال الصغيرة إلا فى حالة عدم كفاية النوع الأول . وواجهت هذه الفكرة بعض الاعتراضات أيضاً .

وإذا كان فرض هذه الضريبة يعتبر سهلا من الناحية النظرية، حيث يتم تحديد فئات للدخول تفرض عليها الضريبة بنسب مختلفة ( تصـــاعدية) حسب كل فئة إلا أن التطبيق العملى لهذا النوع من الضرائب قد يشجع على محاولات التهرب من دفع الضريبة خاصة عند ارتفاع معدلاتها مما يـــؤدى لانخفاض فاعلية هذا النوع من الضرائب .

ويمكن توضيح الضرائب التصاعدية بالشكل البيانى التالي .

**شكل رقم (٣-٢)**




**القواعد الفنية للضريبة التصاعدية :**

تأخذ العلاقة التصاعدية بين سعر الضريبة والدخل أوضـــاعا فنيـــة مختلفة من حيث نوع التصاعد ودرجته وسببه وأهم هـــذه القواعـــد الفنيـــة مايلى:

١ – **التصاعد بالطبقات (التصاعد الإجمالى)**

وفى هذه الحالة يقسم المكلفون إلى عدد من الطبقات بحيث تدفع كل طبقة من الطبقات سعراً معيناً على كل القيمة الخاضعة للضريبة دون حاجة إلى تقسيم القيمة إلى أجزاء مثال ذلك أن يفرض المشـــرع ضـــريبة دخـــل سعرها كالآتى :

| طبقات الدخل السنوى | سعر الضريبة |
|---|---|
| أقل من ٦٠٠ جنيه | إعفاء صفر % |
| من ٦٠٠ وأقل من ١٠٠٠ جنيه | ٤ % |
| من ١٠٠٠ وأقل من ١٥٠٠ جنيه | ٨ % |
| من ١٥٠٠ وأقل من ٢٠٠٠ جنيه | ١٢ % |
| من ٢٠٠٠ فأكثر | ١٨ % |

ويلاحظ من حالة التصاعد بالطبقات أن وعاء الضريبة يوزع على طبقات مستحقة متصلة بعضها البعض، ويحدد لكل طبقة سعر خاص بحيث يزيد فى كل طبقة عن السابقة لها . ويراعى عدم تداخل الطبقات ويجب أن تكون متلاصقة بحيث يمكن إخضاع جميع الدخول للضريبة ولا يشترط تساوى الطبقات فى الاتساع . ولا يوجد حد أقصى للطبقة الأخيرة بل تترك مفتوحة .

وتتميز طريقة التصاعد بالطبقات ببساطتها ولكنها تتضمن عيبا جوهريا، حيث أنها لا تحقق التصاعد داخل الطبقة الواحدة( خاصة إذا كان حجم الطبقة كبيراً) فالتصاعد لا يتحقق إلا إذا انتقل الدخل إلى طبقة أعلى، وفى هذا إجحاف بعض الشئ للدخول الواقعة عند بداية الطبقات، وتحيز للدخول الواقعة قرب نهاية الفئات .

وقد يعالج المشرع جزءاً من هذا العيب بأن ينص فى قانون الضريبة على ألا يقل صافى دخل أعلى من صافى دخل أدنى نتيجة لانتقال صاحبها من طبقة إلى الطبقة التى تعلوها .

٢ - **التصاعد بالشرائح**

طبقا لهذا التصاعد يتم تقسيم المادة الخاضعة للضريبة إلى شـــرائح متساوية ويطبق على كل شريحة منها سعر خاص بها ويتزايد السعر بازدياد القيمة الخاضعة له .

كما يتضح من المثال التالى :

٤ % على ١٠٠٠ جنيه الأولى .

٨ % على ١٠٠٠ جنيه الثانية .

١٢ % على ١٠٠٠ جنيه الثالثة .

١٦ % على ١٠٠٠ جنيه الرابعة .

٢٠ % على ما زاد على ذلك .

فالأسعار المرتفعة إنما تطبق على أجزاء من الدخل فقط ومن ثم فهى تتجنب عيوب التصاعد بالطبقات .

**درجة التصاعد** : قد يتم التصاعد حسابيا فيزيد كل من سعر الضريبة والمادة الخاضعة لها بنسبة متوالية حسابية كأن يكون سعر الضريبة ١% على الـــــ ١٠٠ جنيه الأولى، ٢ % على الـــ ١٠٠ جنيه الثانية ، ٣ % على الـــ ١٠٠ جنيه الثالثة وهكذا .... .

وقد يكون التصاعد هندسيا فيزيد سعر الضريبة بنسبة متوالية هندسية مع زيادة القيمة الخاضعة للضريبة بنسبة متوالية حسابية، كأن يكون ســـعر الضريبة ١ % على الـــ ١٠٠ جنيه الأولى ، ٢ % على الـــــ ١٠٠ جنيـــه الثانية، ٤ % على الـــ ١٠٠ جنيه الثالثة وهكذا .

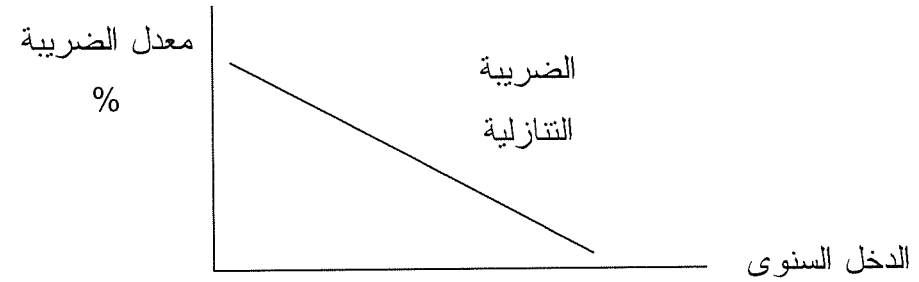
وعدم وضع حد يقف عنده التصاعد يجعل الضريبة تصل إلى حـــد مصادرة الدخل . وهذه التفرقة فى درجة التصاعد ليس لها أهمية فى الواقع العملى، حيث لا يلجأ المشرع غالباً إلى استخدام متولية حسابية أو هندســية دقيقة .

**جـــ- الضرائب التنازلية : Regressive Tax**

يقصد بالضريبة التنازلية أنها هى التى يقل سعرها الحقيقى بزيــادة قيمة ما تفرض عليه. مثال ذلك زيادة مبلغ الضريبة بنسبة أقل مــن نســبة زيادة قيمة ما تفرض عليه . فإذا زاد مبلغ الضريبة مثلا من ٤ إلى ٥ جنيه بزيادة المال الخاضع لها من ١٠٠ إلى ٢٠٠ جنيه، فإن سعر الضريبة فــى هذه الحالة يقل من ٤ % إلى ٢,٥ % .

ويمكن التعبير عن شكل الضريبة التنازلية فى الشكل رقم (٣-٣)

**شكل رقم _٣-٣)**



## رابعاً : طرق تحصيل الضريبة :

يقصد بتحصيل الضريبة، مجموعة العمليات التى تهدف إلـــى نقـــل المال من ذمة الممول إلى الخزانة العامة للدولة واستيفائها لحقها. وقد كانت الدولة قديما تحصل ضرائبها بوسائل متعددة فتعهد إلى ملتزم فرد أو شـــركة بتحصيل الأموال نظير دفعه لمبلغ معين مقدما للدولة ثم يتولى هو التحصيل بعد ذلك لحسابه وعيوب هذه الطريقة كثيرة منها :

١) حصول الخزانة على الأموال التى يدفعها الملتزم فقط يضـــيع عليهـــا الفرق بين ما يدفعه وما يحصله من الأفراد .

٢) تكوين الملتزم لإدارات للجباية ينقص من سلطة الدولة ويجعل من مثل هذه الإدارات دولة داخل دولة .

٣) الموقف الاحتكارى للملتزم قد يمكنه من فرض شروطه على الحكومة.

٤) بالنسبة للممول فإن اسلوب الالتزام يهدد حقوقه ويجعله عرضه للمعاناه من العنف والتحكم من الملتزم الذى يجد فى حـــق الجبايـــة مصـــدراً للاستغلال وتكوين ثروات .

ولذلك اتجهت الدولة الحديثة إلى تولى أمر تحصيل الضرائب بنفســـها دون وسيط . وتختلف جهة الاختصاص وعدد الهيئات الموكل اليهـــا أمـــر الجباية من دولة لأخرى . ففى مصر يتولى عملية التحصيل عـــدة مصـــالح تختص كل منها بنوع معين من الضـــرائب وهـــى مصـــلحة الضـــرائب ، ومصلحة الأموال المقررة، ومصلحة الجمارك وجميعها تتبع وزارة المالية.

وهناك طرق متعددة لدفع الضريبة وتحصيلها أهمها ما يلى :

١ - **الدفع المباشر** :

حيث يقوم الممول مباشرة بتوريد قيمة الضريبة إلى الخزانة بعد إتمام الربط النهائى عليها ، أو من واقع الإقرار الذى يقدمه عن دخله أو ثروته كما هو الحال بالنسبة لبعض الضرائب المباشرة .

٢ - **الحجز عند المنبع** :

بموجب هذا الأسلوب تكلف الحكومة شخصا غير الممول بخصم هذه الضريبة ودفعها إلى الإدارة الضريبية ويطبق هذا الأسلوب فى مصر على المرتبات والأجور وما فى حكمها .

ويتميز هذا الأسلوب بسهولة التحصيل وانخفاض تكاليفه وسرعة التحصيل وتجنبها لطرق التهرب المختلفة والتخفيف من حدة الاقتطاع (الضريبة) على الممول . وحقق هذا الأسلوب نتائج فعالة فى دول عديدة، مما دفع كثير من التشريعات إلى تطبيقه .

**عيوب هذه الطريقة** :

ينتقد البعض الاعتماد على هذا الأسلوب :

- يجدون أن اعتماد الدولة على شخص ثالث غير الإدارة الضريبية فى تحصيل الضريبة، قد لا يكون على علم تام بقوانين الضرائب وأحكامها وهذا يؤدى لاحتمال حدوث أخطاء فى تقدير قيمة الضريبة مما قد يحتمل معه ضياع بعض حقوق الخزانة، أو استقطاع ضريبى يزيد عما يجب أن يتحمله الممول .
- لا تمكن هذه الطريقة الممول من معرفة حقيقة دخله ومقدار الضريبة المستقطعة لأنه يتسلم الدخل الصافى بعد الاستقطاع الضريبى. ولا

تخلق لديه الحافز الكافى لممارسة الحياة السياسية وتتبع المناقشات الدستورية المتعلقة بفرض الضرائب والرقابة على برامج الإنفاق العام.

٣ - **الأقساط المقدمة** :

وفقاً لهذه الطريقة يقوم الممول بدفع أقساط دورية خلال السنة الضريبية طبقا لدخله المحتمل أو مسترشداً بالضريبة المدفوعة عن إيراداته فى السنة الضريبية السابقة، وتتولى الإدارة بعد ذلك تسوية ما عليه من ضرائب بعد ربطها على أساس إقراره الحقيقى ويرد له ما يزيد أو يطلب منه ما قد يكون ناقصا عن مقدار الضريبة التى قدرت عليه .

وتتميز هذه الطريقة بتزويد الخزانة العامة بسيل متدفق من الإيرادات على مدار السنة .

٤ - **الدمغة** :

وهى طريقة مباشرة للدفع وذلك بقيام الأفراد بلصق طوابع دمغة يشتريها من الخزانة على العقود المبرمة والمطبوعات أو استخدام أوراق مدموغة .

## خامساً : مشكلات التنظيم الفنى للضريبة

عند تقرير نظام ضريبى فى مجتمع ما ، تثور بعض المشكلات المتعلقة بنمط تحصيل الضرائب وتحديد سعر الضريبة وتحقيق العدالة الضريبية وغيرها وأهم المشاكل الفنية المتعلقة بالنظام الضريبى فى مختلف الدول هى التهرب الضريبى، والتجنب الضريبى، ونقل عبء الضريبة، والازدواج الضريبى وسنتناول كل من هذه المشكلات بقدر من التحليل التالى:

## ١ - التهرب الضريبى : Tax evasion

### أ - مضمون التهرب الضريبى :

نظرا لتخلف الجهاز الضريبى فى غالبية الدول المتخلفة والآخذة فى النمو ، يلاحظ ارتفاع حجم عمليات التهرب من الضرائب ويساعد الفساد وضعف الجهاز الإدارى على زيادته واتساع نطاقه. والمقصود بالتهرب الضريبى محاولة الممول التلاعب بحجم وعاء الضريبة عن طريق اخفاء بعض عناصر المادة الخاضعة للضريبة والتهرب من دفع الضرائب المستحقة عليه ( كلية أو جزئيا) . ويندرج بذلك تحت التهرب الضريبى كل طرق الغش المالى وطرق الاحتيال للتخلص من أداء العبء الضريبى وهذا التهرب غير مشروع وقد يحدث التهرب عند تحديد (ربط) وعاء الضريبة كأن يمتنع الممول عن تقديم إقرار بدخله طبقاً للقانون أو يقدم إقرار غير صحيح يتضمن بيانات خاطئة لتقدر الضريبة على أساسه. وقد يحدث التهرب الضريبى عند تحصيل الضريبة كأن يقوم الممول بإخفاء أمواله بحيث يتعذر على مصلحة الضرائب أن تستوفى من تلك الأموال مبلغ الضريبة التى تم تحديدها على الممول . أو أنه يقوم بإدخال السلع المستوردة من الخارج خفية حتى لا يدفع عنها الضرائب الجمركية .

ويترتب على هذا التهرب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كما أنه يضعف من إنتاجية الضرائب ويضر بالمنافسة بين الوحدات الاقتصادية المختلفة لأن الممول المتهرب من دفع الضرائب يوجد فى وضع أفضل اقتصاديا . ويؤدى التهرب فى النهاية لفقد الحكومة لحصيلة الضريبة جزئيا أو كلياً . وقد تلجأ الدولة لزيادة سعر الضريبة أو فرض ضرائب جديدة لكى تعوض بذلك النقص فى الحصيلة الناتج عن التهرب، وهذا يؤدى لزيادة عبء دافعى الضريبة. وزيادة التهرب الضريبى يضر بالمجتمع

ويؤدى لتعطيل تنفيذ المشروعات العامة النافعة للاقتصاد القومى، هذا إلى جانب أن انتشار الغش يضعف الأخلاق وعلاقات الترابط والتضامن بين أفراد الدولة .

**ب – أسباب التهرب الضريبى :**

تتعدد الأسباب التى تؤدى للتهرب الضريبى وأهمها ما يلى :

**١ – أسباب اقتصادية :**

يساعد الموقف الاقتصادى للممول فى تحديد موقفه من الضريبة فكلما كان النفع الذى يعود عليه من التهرب كبيراً دفعه ذلك إلى محاولة التهرب، وكذلك كلما زاد سعر الضريبة زادت محاولاته للتهرب كما أن محاولات التهرب تنخفض فى فترات الرواج الاقتصادى والعكس تزداد فى فترات الركود والكساد .

**٢ – أسباب فنية فى التشريع الضريبى :**

حيث أن تعقد النظام الضريبى ، وكثرة المعاملة الخاصة بفئات معينة من الممولين ، مثل ما تحتويه قوانين الضرائب من إعفاءات وتخفيضات وإضافات فى سعر الضريبة مما يخلق مشاكل للإدارة المالية ، يزيد كل ذلك من احتمالات التهرب . كما أن المغالاة فى تعدد الضرائب يؤدى بلا شك لزيادة تكلفة تحصيل الضرائب بالنسبة للممول، ويترك ثغرات عديدة يمكن التسلل منها للتهرب من الضريبة . كذلك التفاوت فى أسعار الضرائب سبب للتهرب أيضا .

٣ - أسباب أخلاقية :

حيث أن الوعى الضريبى يعتبر أقل تقدما من الوعى القانونى، أى أن الممول عندما يخالف القوانين الضريبية لا يشعر أنه يرتكب إثما فى حق المجتمع كشعوره عند ارتكاب جرائم أخرى يعاقب عليها القانون مثل (السرقة- القتل....) ومن ثم فإن ضعف الوعى المالى يؤدى لزيادة التهرب الضريبى والعكس ارتفاع الوعى المالى يقلل من الدافع للتهرب .

٤ - عيوب الإدارة المالية :

تواجه الإدارة المالية بعض الصعوبات فى إعداد التنظيم الفنى للضرائب، مثل صعوبة تقدير وعاء الضريبة فقد تعتمد الإدارة على ربط الضريبة ربطاً جزافياً بأقل من القيمة الحقيقية أو بأكثر منها مما يؤدى لإحداث أثار معنوية تشجع على التهرب .

وقد تنشأ ظاهرة عدم المساواة فى التطبيق ، فقد تكون الضريبة عادلة من الناحية القانونية (العدالة القانونية) كما أرادها المشرع المالى، ثم تحدث صعوبات التطبيق فتقضى على هذه العدالة ( العدالة الفعلية) ومما لا شك فيه لا تعتبر الضريبة عادلة إلا إذا توافرت فيها عدالة تقرير الضريبة وعدالة تطبيقها المرتبطة بكفاءة الإدارة المالية. ومن الشائع أن عدم المساواة فى التطبيق يضعف الثقة العامة بعدالة الضريبة وتكون دافعاً للتهرب منها.

كذلك الروتين الإدارى وتعقد الإجراءات الخاصة بتحصيل الضريبة يؤدى لانتشار روح الكراهية للضرائب وهو ما يستلزم من الإدارة المالية تلافيه وتبذل جهدها لتيسير الأداء .

**٥ – أسباب سياسية :**

يلاحظ أن الفئة التى تحكم تحاول إلقاء أكبر جزء من العبء الضريبى على الفئات الأخرى مما يدفع هذه الفئات لمقاومة دفع الضرائب. كما أن شعور المواطنين بأن الدولة لا تنفق الأموال العامة فى تحقيق الصالح العام يساهم فى إضعاف وعيهم الضريبى ويدفعهم إلى التهرب من أداء التزاماتهم الضريبية .

**جـ- أساليب مكافحة التهرب الضريبى**

تختلف أساليب مكافحة التهرب الضريبى من دولة لأخرى باختلاف النظام المالى بها، كما تختلف من ضريبة لأخرى فى نفس النظام المالى. وأهم هذه الأساليب ما يلى :

١) **تحقيق التجانس بين الضرائب** : من خلال عدم المبالغة فى تعدد الضرائب، وتنمية الوعى المالى، وتبسيط الإجراءات الإدارية الخاصة بالربط والتحصيل .

٢) **التحصيل عند المنبع** : وبموجب هذا الأسلوب يقوم المشرع بإلزام طرف ثالث وهو مدين للممول بدفع الضريبة حيث تقوم مثلا الهيئات والشركات المسئولة عن دفع أجور ومرتبات الموظفين بدفع الضريبة واقتطاعها من دخولهم . كما تطبق هذه الطريقة أيضا على أرباح وفوائد الأسهم والسندات . وهذا الأسلوب متبع فى انجلترا ومصر. فى معظم الأحوال . وهنا لا يحصل الممول على إيراده إلا بعد أن تستقطع منه الضريبة فلا يشعر كثيراً بثقلها .

٣) **حق الإطلاع** : وفقا لهذا الأسلوب يجوز لموظفى الإدارة المالية الاطلاع على الملفات والوثائق الخاصة، لتمكين الإدارة من ربط

الضريبة على النحو الصحيح ، وإثبات المخالفات التى ترتكب تخلصاً من الضريبة .

٤) **التبليغ بواسطة الغير** : فى بعض الدول يسمح القانون فى بعض الأحوال لكل شخص أن يقدم إلى الإدارة المالية معلومات من الممكن أن تفيد فى الرقابة على الإقرارات الضريبية، واكتشاف الغش مع منح المُبلغ مكافأة معينة .

٥) **توقيع جزاءات على المتهربين** : قد تكون هذه الجزاءات مالية أو بدنية ويفضل دائما الإقلال من الجزاءات البدنية(الحبس) بقدر المستطاع للحد من كراهية الممول للضرائب . وتختلف الجزاءات المالية فى طبيعتها هل يمكن اعتبارها تعويض للخزانة عما أصابها من خسارة بسبب التهرب أم أنها تجمع بين صفة الغرامة والتعويض ويتوقف الأمر فى النهاية على طبيعة التشريعات المالية .

٢ - التجنب الضريبي : Tax Avoidance

إذا كان التهرب الضريبى يعتبر غير مشروع قانونا فإن ظاهرة التجنب الضريبى لا تمثل انتهاكا للقانون المالى من الناحية الشكلية ، حيث يتخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب أية مخالفة لنصوصه. فهو يتجنب الواقعة المنشئة لدين الضريبة على سلعة ما باستغنائه عن استهلاكها وبذلك يتجنب الممول الضريبة، أو أن يوجه نشاطه الاقتصادى إلى أوجه النشاط المعفاه من الضريبة، أو المفروض عليها ضرائب أقل سعراً كما يستطيع الممول أن يوظف كل ثروته فى سندات قرض أصدرته الحكومة وأعفته وأعفت دخله من الضرائب لتشجيع الاكتتاب فيه . فهنا لا يدفع أية ضريبة على ثروته .

وغيرها من الحالات التى يتجنب فيها الممول دفع الضريبة دون أن يحمل غيره بعبئها ، ولكنه لا يعاقب على هذا التصرف الذى لا يعتبر مخالفة قانونية . وكلما كثرت ثغرات التشريع الضريبى ، كلما استطاع الممول أن ينفذ من أحداها ويجد لنفسه مخرجا قانونيا ويكون بذلك قد تجنب دفع الضريبة .

ويمكن أن يحدث التجنب الضريبى دوليا لاختلاف النظم الضريبية بين الدول مثال ذلك الشركات التى تجعل مركزها فى بعض الدول التى لا تفرض ضرائب مرتفعة على أرباح الشركات، والسفن التى ترفع أعلام دول ليست بها رسوم تسجيل مرتفعة وغيرها .

### ٣ – الازدواج الضريبى : Double Taxation

#### (أ) مفهوم الازدواج الضريبى :

يقصد به فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته وعن نفس المال فى المدة ذاتها . وهذا يعنى أن شروط تحقق الازدواج الضريبى (أو التعدد الضريبى) هى :

- أن يكون الممول واحداً . حيث لا توجد مشكلة بالنسبة لهذا الشرط بالنسبة للأشخاص الطبيعيين . أما الأشخاص المعنويين كالشركات فلا يوجد الأزدواج الضريبى القانونى إذا فرضت الضريبة على أرباح الشركة ثم فرضت على نصيب المساهمين بالشركة فى هذه الأرباح لتميز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . ولكن يوجد ما يعرف بالازدواج الضريبى الاقتصادى لأن المادة الضريبية وهى الأرباح واحدة، وأن المساهمين هم الذين يتحملون فى النهاية كلتا الضريبتين .

- أن يكون المال الخاضع للضريبة واحدا مثل فرض الضـــريبة علـــى أرباح أسهم وسندات فى دولتين .
- أن تكون الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل فلا يتحقـــق الأزدواج بين ضريبة على الدخل وضريبة على رأس المال .
- أن تكون المدة التى تدفع عنها الضريبة واحدة . فلا يتحقـــق الأزدواج الضريبى مثلا إذا دفع الممول ضريبة على دخله فى سنه معينـــة ثـــم دفعها على نفس الدخل سنة أخرى .

**(ب) <u>أنواع الازدواج الضريبى</u> :**

قد يكون داخلياً كما قد يكون دوليا. وفى كلتا الحالتين يكون مقصوداً أو غير مقصود .

**<u>الازدواج الضريبى الداخلى</u>** : وهو الذى يحدث داخل حدود الدولة ويتحقق فى حالتين :

**الحالة الأولى** : تعدد السلطات المالية فقد تفرض السلطة المركزية ضـــريبة على تركة شخص معين ثم تقوم السلطات المحلية بفرض نفس الضريبة على نفس الوعاء وخلال نفس الفترة .

**الحالة الثانية** : أن تفرض السلطة المركزية الضريبة على نفـــس الشـــخص على مرحلتين كأن تفرض ضريبة على الدخل الناتج عن العمل فـــى ســـنه معينة مرة باعتباره دخلا نوعيا ومرة أخرى باعتباره أحد مكونات الإيـــراد الكلى الذى يخضع للضريبة العامة على الإيراد .

ويكون الأزدواج الداخلى مقصوداً إذا أراد المشرع تحقيق الأهـــداف التالية :

- زيادة إيرادات الدولة .
- توفير موارد مستقلة للهيئات المحلية مثل ما فعله المشرع المصـــرى إذ أعطى لمجالس المحافظات الحق فى تقرير ضريبة إضافية على ضرائب الثروة المنقولة بما لا يتجاوز ١٥ % من الضرائب الأصلية .
- الحد من ارتفاع بعض أنواع الدخول وتحقيق العدالة الضريبية .
- زيادة العبء الضريبى على بعض فئات الممولين بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة . مثل قيام المشرع المصرى بفرض رســم الدمغــة على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس بنسبة واحد فى الألف من تلك القيمة ، بدلا من جعل سعر الضريبة علــى إيــراد تلــك الأســهم والسندات أعلى من السعر المقرر على الإيرادات الأخرى . فرسم الدمغة فى الحقيقة ليس إلا ضريبة إضافية على إيرادات تلك القيم .

بينما يكون الازدواج الضريبى الداخلى غير مقصود نتيجــة لعــدم التنسيق بين التشريعات المالية المختلفة أو لعدم تحديد الاختصاصات المالية للهيئات المكونة للدولة تحديداً دقيقاً .

**<u>الازدواج الضريبى الدولى</u>** :

وينشأ هذا الازدواج بسبب حق كل دولة وسلطتها الكاملة فى وضــع نظامها المالى وفقا لحاجاتها ونظمها دون مراعاة للتشريعات الضريبية فــي غيرها من الدول واختلاف التشريعات فى هذه الدول متباينة المبادئ .

**مثال ذلك** : إذا توفى شخص من رعايا الدولة (أ) وكان مقيمــا فــى الدولة (ب) وترك أمواله فى الدولة (جـ) فى هذه الحالة تتعــدد الضــرائب على تركته إذا كانت الدولة (أ) تطبق فى ضريبة التركات مبــدأ الجنســية،

والدولة (ب) تطبق مبدأ الموطن ، بينما تطبق الدولة (جـ) مبدأ المـورد أو الموقع .

ويبرر البعض الازدواج الدولى بأن الضريبة تـدفع مقابـل حمايـة الدولة، فإذا كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة ، وانفاقه فـى دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فعليه أن يدفع الضـريبة لكل منهما .

والازدواج الضريبى الدولى قد يكون مقصوداً إذا أراد المشرع منـه تحقيق أهداف معينة مثل فرض ضريبة على رؤوس الأموال المستثمرة فـى الخارج لمنع خروجها وتشجيع استثمارها فى داخل الدولة، وقد يكون غيـر مقصود فى أغلب الأحوال ويمكن تلافيه بواسطة التشريع الداخلى فـى كـل دولة والاتفاقيات الدولية . ذلك ان الازدواج الضريبى الدولى مرهق للممول خاصة إذا كان مجموع ما يدفعه كبيرا، ويضر بـالتوزيع الأمثـل للمـوارد الطبيعية والبشرية على مستوى الاقتصاد الدولى لأنه يعوق حركـة انتقـال رؤوس الأموال والأشخاص من دولة لأخرى .

## ٤ – نقل العبء الضريبى : Shifting

### (أ) مفهوم نقل العبء الضريبى وأنماطه :

يقصد بهذا الأسلوب أن الممول القانونى وهو الشخص الذى حـدده القانون ليدفع الضريبة إلى الخزانة العامة لا يتحملها فعليا وينقل ما دفعه كلياً أو جزئيا إلى الغير مستعينا فى ذلك ببعض القوى الاقتصادية . كالمالك الذى يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية التى يدفعها بـأن يرفـع قيمـة الايجار أو المنتج الذى يدمج فى نفقة إنتاجه ما يدفعه من ضرائب ويحـاول أن يحملها بذلك للمستهلك . ونقل عبء الضريبة فى جـوهره عبـارة عـن

عملية اقتصادية حيث توجد بين الممول القانونى ( الذى يحدده القانون لـــدفع الضريبة) وبين الممول الفعلى ( الذى يتحمل العبء الفعلـــى للضـــريبة ولا يستطيع نقله) علاقة اقتصادية ( علاقة تداول) لامكان نقل عبء الضريبة.

فى حين توجد بين الممول القانونى والدولة علاقة قانونية وقد ميـــز كتاب المالية العامة بين أنماط نقل العبء الضريبى كالآتى :

- يمكن نقل عبء الضريبة إلى الأمام وذلك إذا تمكن مثلا المنتج من نقله إلى المستهلك .
- ويمكن نقل عبء الضريبة إلى الخلف إذا تمكن المنـــتج مـــن خفـــض تكاليف إنتاجه كأسعار المواد الخام المستخدمة أو خفض أجور العمـــال لديه .
- ومن المحتمل أن يتم النقل المنحرف للعبء الضريبى وذلك إذا انتقلـــت الضريبة إلى سلعة أخرى غير السلعة التى فرضت عليها .
- ولا يوجد ما يمنع من أن ينتقل عبء الضريبة بصورة مقنعة وذلك إذا ما لجأ المنتج إلى انقاص درجة جودة السلعة المنتجة أو حجم الوحـــدة منها مع بقاء سعرها على ما هو عليه .
- من الممكن نقل عبء الضريبة إلى الأمام والخلف معاً .
- وهناك فرق بين العبء النقدى للضريبة ( الدفع النقدى لهـــا) والعـــبء الحقيقى لها . فالشخص الذى يقوم بدفع الضريبة إلـــى الحكومـــة هـــو الشخص الذى يتحمل عبء الضريبة النقدى المباشر، وقد يستطيع هـــذا الشخص نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر أو أشـــخاص آخـــرون ، وبذلك يكون من استقرت عليه الضريبة نهائياً هو الذى يتحمل عبئهـــا الحقيقى . وإذا لم يتيسر نقل عبء الضريبة فمعنـــى ذلـــك أن عبئهـــا الحقيقى قد استقر على من تحمل عبئها النقدى فى البداية .

ب- **نقل العبء الضريبي ورسملة الضريبة :**

يجب التفرقة بين نقل العبء الضريبي وبين ظاهرة رسملة الضريبة ( أو استهلاك الضريبة ) . فإن فرض ضريبة علي دخل (ما يغله – أو عائد) نوع من أنواع رأس المال يؤدي لنقصان قيمة رأس المال ، لأن هذه القيمة تتوقف علي مقدار ما يغله من دخل ، وفرض ضريبة علي هذا الدخل يقلل منه ويقلل بالتالي من قيمة رأس المال .

مثال لتوضيح مضمون رسملة الضريبة :

نفترض أن لدينا عقار سكني ( عمارة ) يدر دخلاً سنوياً صافياً قدره ١٠٠٠ جنيه ، وأن معدل عائد الاستثمار السائد في السوق لمثل هذا النوع من الاستثمارات ( العقارات ) هو ١٠% فإن ثمن هذا العقار في السوق أو المبلغ الذي يكون المشتري مستعداً لدفعه في العقار هو ١٠٠٠٠ جنيه ( ١٠٠٠ × $\frac{١٠٠}{١٠}$ ) ثمناً له . فإذا فرضت ضريبة علي صافي الدخل السنوي قدرها ٢٠٠ جنيه نجد أن صافي دخل العقار ينخفض إلي ٨٠٠ جنيه ومع افتراض ثبات معدل العائد السنوي عند ١٠% فإن ثمن العقار في السوق سوف ينخفض إلي ٨٠٠٠ جنيها ( ٨٠٠ × $\frac{١٠٠}{١٠}$ ) وهذا الانخفاض الذي حدث في ثمن العمارة هو ما يسمي برسملة الضريبة ويمثل القيمة الحالية لمقدار الضرائب المفروضة علي هذه العمارة سنوياً وطوال فترة بقائها مخصومة بمعدل ١٠% .

ويتضح من ذلك أن رسملة الضريبة تعني تغير القيمة الرأسمالية للعمارة بما يعادل القيمة الرأسمالية لمقدار الضرائب المفروضة عليها . وبالتالي فإذا باع مالك العمارة عمارته فإنه يبيعها بمبلغ ٨٠٠٠ جنيه ويتحمل بذلك مقدار الضريبة التي فرضت عليها بالكامل وليس فقط لعام واحد ولكن للأعوام القادمة أيضاً . ويقوم المشتري بتوريد مقدار الضريبة سنوياً إلي

الدولة ، ولكن لم يتحمل من عبئها شيئاً ، لأنه قد خصم قيمتها بالكامل من المالك ( البائع ) .

وهنا يتضح الفرق بين رسملة الضريبة التي يتحمل فيها صاحب رأس المال عبء الضريبة بالكامل دفعه واحدة وقبل أن يقوم الممول بدفعها في المستقبل ( وقد لا تدفع ) ولا يستطيع نقله إلي غيره لأنه لا يجد في السوق من يشتري رأسماله بأكثر من قيمته ( ٨٠٠٠ جنيه في المثال السابق) أما نقل عبء الضريبة يتعلق بمحاولة الممول القانوني نقل عبء الضريبة في كل مرة يدفع فيها الضريبة . كما أن نقل العبء ورسملة الضريبة عمليتان متضادتان ، لا يحدثان معاً ، فمثلاً إذا تم نقل الضريبة العقارية علي المباني إلي المستأجرين . وبالتالي ظل الإيراد الصافي كما هو بعد فرض الضريبة لبقيت القيمة الرأسمالية للعمارة ثابتة واستحال بالتالي رسملة الضريبة .

ومن ناحية أخرى فإذا ألغيت ضريبة كانت مفروضة علي دخل رأس مال معين ، فإن قيمة رأس المال ترتفع بما يساوي الضريبة مجمدة ، ولا يسري مبدأ استهلاك الضريبة ( رسملة الضريبة ) أو تجميدها إلا في رؤوس الأموال القابلة للبقاء فترة من الزمن كالأراضي ، والعقارات والأوراق المالية وغيرها .

كذلك إذا فرضت الضريبة علي دخل نوع معين من رؤوس الأموال دون غيره كأن فرضت علي دخل الأراضي دون دخل الأوراق المالية أو العقارات أو ما يعادلها فإن قيمة هذه الأراضي تقل ( أي يتحقق رسملة الضريبة ) ولكن لا يتحقق مبدأ الرسملة ( استهلاك ) أو التجميد للضريبة إذا فرضت أو زيدت أو خفضت بنسبة واحدة علي كافة دخول رؤوس الأموال ،

لأن ذلك يعتبر بمثابة زيادة أو تخفيض لسعر الفائدة الصافي أي زيادة أو تخفيض لدخول جميع أنواع رؤوس الأموال .

**جـ- نقل العبء الضريبي وأثار الضريبة :**

كما سبق أن أشرنا إن ظاهرة نقل العبء الضريبى هى رد الفعل الناتج من الممول القانونى نتيجة فرض الضريبة وتنتهى باستقرار عبء الضريبة على الممول الفعلى الذى استقرت عليه الضريبة .

أما أثار الضريبة فهى النتائج الاقتصادية وغير الاقتصادية التى حدثت نتيجة استقرار الضريبة على الممول الفعلى . فعند فرض ضريبة على منتجى البن مثلا، فإن المنتجين سيحاولون رفع سعر البن للمستهلك فإذا نجحوا فى نقل عبء الضريبة الى المستهلك ، فقد يحدث أن الطلب على البن قد ينخفض، وقد يتحول المستهلكين الى السلع البديلة (الشاى مثلا) فارتفاع سعر البن هنا يعتبر مظهر من مظاهر نقل العبء، أما انخفاض الكميات المطلوبة والمستهلكة من البن وزيادة الكميات المطلوبة والمستهلكة من السلع البديلة(الشاى) هو ما يسمى بالآثار الاقتصادية للضريبة .

وقد يكون من أثار الضريبة بعد استقرارها على منتج ما أن يحاول عن طريق زيادة الكفاءة الانتاجية لمصنعه أن ينتج السلعة بتكاليف أقل وبذلك يحقق ربحا اضافيا ، أى أن الضريبة تؤدى دور الحافز فى هذا المجال وتسمى هنا بالضريبة الحافزة أو بالأثر المعوض للضريبة .

مما سبق يتضح أن العبء القانونى، والعبء الفعلى للضرائب شيئان مختلفان، وعند التحليل المالى ورسم السياسة الضريبية المناسبة يجب التعرف على دافع الضريبة الى الخزانة وتحمل عبء الضريبة حتى يمكن تحقيق الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة وتحقيق العدالة الضريبية فى المجتمع .

# الفصل الرابع
# القروض العامة

## أولاً : مفهوم القروض العامة:

يعرف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المشروعات مع التزامها بسداد هذا المبلغ وفوائده فى المستقبل دفعة واحدة أو على دفعات " . إذا أهم ما يميز القرض العام هو الاختيار وضرورة السداد .

والاقتراض الحكومى بطبيعته أمر مؤقت لا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية، ويخلق التزاما بالسداد يجب الوفاء به فى المستقبل من مصادر الإيراد العادية للحكومة .

وتوجد بعض أوجه الشبه والاختلاف بين طبيعة القروض العامة وطبيعة الضرائب كمصادر لإيرادات الدولة تتمثل فيما يلى :

### ١ - أوجه الشبه بين القرض العام والضريبة :

أ- يعتبر الأفراد هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل من القرض العام والضريبة . فبالنسبة للقرض العام ، من المعروف أن الدولة عندما تقوم بسداده يعتبر ذلك وجها من أوجه الإنفاق العام يستلزم تدبير الموارد الكافية لمواجهته، والضرائب هى أهم موارد الدولة ، وهكذا نجد أن دافعى الضرائب هم الذين يتحملون فى النهاية عبء القروض العامة فى معظم الأحوال عن طريق تحمل العبء الضريبى . أما بالنسبة للضريبة فقد سبق تحليل عبئها الضريبى على الأفراد .

ب- يجب أن يصدر قانون بكل منهما وبالنسبة للقرض العام سنتناول فيما يلى كيفية إصداره .

**٢ - أوجه الاختلاف بين القرض العام والضريبة :**

أ- تتميز الضريبة بخاصية المساهمة الاجبارية فى تغطية نفقات الدولة التى تحصل عليها من الممولين بصفة نهائية دون أن تدفع عنها أية فوائد، بينما تتميز القروض العامة فى شكلها العادى بخاصية المساهمة الاختيارية من جانب المكتتب فى القرض . فالحكومة تطرح سندات القرض على الأفراد الذين يتمتعون بحرية الاختيار بين شراء تلك السندات أو الاحتفاظ بمدخراتهم أو استثمار أموالهم فى مجالات أخرى.

ب- تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم الرد للقرض العام . بينما الضريبة لا ترد ولا يدفع عنها أية فوائد .

ج- فى حالة اتخاذ الأفراد قرارهم بالمساهمة فى القرض العام بشراء السندات الحكومية فإن ثرواتهم لن تنخفض على عكس الحال عندما يسددون التزاماتهم الضريبية .

د- الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين دون أوجه الإنفاق بل تمتزج الإيرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلغاً واحدا يخصص للإنفاق العام . أما القرض العام فالأصل فيه أن تخصص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذى يجيزه .

وقد أدى التطور الذى طرأ على المالية فى العصر الحديث إلى التخفيف من حدة أوجه الاختلاف المشار اليها سابقاً . فبعض الحكومات قد تضطر إلى إصدار قروض اجبارية ذات فوائد رمزية، أو بدون فوائد على الإطلاق أو لا تحدد مواعيد لسداد قروضها. أو قد تمتنع الحكومة

عن السداد ، وفى كل هذه الحالات يخرج القرض العام عن طبيعته ويتحول إلى شكل من أشكال الضرائب أو يقترب منها . وفى الوقت نفسه فإن الضريبة تتطور فى اتجاه معاكس مقتربه من القرض العام، إذ يحدث أحيانا أن تخصص بعض أنواع من الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات العامة .

**ثانياً : مبررات الاعتماد على القروض العامة :**

يحدث فى كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلى انفاق مبالغ كبيرة فى أوجه مختلفة من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة السابق الإشارة اليها وخاصة الضرائب بتغطيتها . وتلجأ الدولة فى مثل هذه الأحوال إلى اقتراض المبالغ التى تحتاجها، فتحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها وهذا يعرف بالقرض العام وتلجأ إليه الدولة للمبررات التالية :

١) حينما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى، وذلك ببلوغ المعدل الضريبي حجمه الأمثل، وهذا يعنى أن المقدرة التكليفية القومية تكون قد استنفذت، بحيث لا يصلح للدولة أن تلجأ إلى مزيد من الضرائب ، وإلا تدهور النشاط الاقتصادى ومستوى المعيشة . ولكن هذا لا يعنى استنفاذ المقدرة المالية للاقتصاد القومى ككل بجميع مصادره . أى مقدرة الدخل القومى على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها . وإنما يظل من الممكن أن تلجأ الدولة فى سبيل تغطية نفقاتها العامة، إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار النقدى الجديد .

٢) فى بعض الحالات يوجد للضرائب بالإضافة لحدودها الاقتصادية (وصول المعدل الضريبى للحجم الأمثل) حدودا نفسية تضع قيودا على قدرة الدولة فى الاستعانة بها، أى أن فرض الضرائب يكون له ردود

فعل عنيفة لدى الممولين حتى قبل وصولها حدها الاقصى . فى مثل هذه الأحوال يعتبر القرض وسيلة فعالة فى يد الدولة لتجميع المدخرات التى لا تستطيع الضرائب الحصول عليها . ويصبح بذلك عبء تمويل النشاط العام فى أبعاده المتعددة . موزعا بين جانبين من الأفراد المقرضين والممولين بدلا من تركزه على فئة ممولى الضرائب وحدهم.

٣) تعتبر القروض العامة أداة من أدوات السياسة المالية، بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع أى وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادى. فقد يستخدم القرض كوسيلة لتغيير البنيان الاقتصادى ، كأن يوجه بصفة خاصة لتمويل الاستثمارات. وإذا كانت هذه الاستثمارات إنتاجية فإن الالتجاء إلى القرض يبرره أن عائد هذه الاستثمارات يمكن أن يستخدم فى المستقبل فى مواجهة أعباء القرض دون الحاجة إلى فرض ضرائب اضافية. فإذا كان من غير المنطقى تحميل المستقبل بأعباء نفقات التشغيل فعلى العكس يعتبر أمرا عاديا ومرغوبا فيه أن تمول الاستثمارات المنتجة عن طريق القرض وأن يتحمل عبء هذه الاستثمارات من يستفيدون من حصيلة القرض أى الأجيال المقبلة .

وأحياناً تسمح حصيلة القرض للدولة بمنح قروض للمشروعات ويعتبر القرض هنا وسيلة لتوجيه الاستثمارات ، من ناحية أخرى يمكن أن يستخدم القرض كأداة لمواجهة التقلبات الاقتصادية .

**ثالثاً : أنواع القروض العامة**

توجد عدة تقسيمات للقروض العامة تختلف باختلاف المعيار الذى يستند إليه كل تقسيم كالآتى :

- من حيث مصدر القرض المكانى (جنسية المكتتبين) إلى قروض داخلية وخارجية .
- من ناحية حرية الاكتتاب فيها إلى قروض اختيارية واجبارية .
- من ناحية الفترة الزمنية للقرض إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

وسنتناول هذه التقسيمات بالتحليل الآتى :

١ - **القروض الداخلية والقروض الخارجية** :

القروض الداخلية هى التى تصدرها الحكومات وتطرحها للاكتتاب للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين داخل حدود الدولة المقترضة، وينتج عنها دين داخلى مقوم بالعملة المحلية . ويستلزم القرض الداخلى توافر المدخرات الوطنية التى تزيد عن حاجة السوق المحلى للاستثمارات الخاصة بالقدر الذى يكفى لتحويلها لتغطية مبلغ القرض ويسمى القرض فى هذه الحالة أحيانا "أسرع قرض وطنى" تعبيراً عن الهدف الوطنى الذى يستخدم القرض فى تحقيقه كأن يكون ضروريا لمواجهة نفقات حرب تخوضها الدولة، أو لتمويل مشروعات التعمير وإعادة البناء عقب الكوارث الطبيعية والحربية، أو يكون الهدف منه تخليص الدولة من عبء دين عام خارجى وفى مثل هذه الحالات لا يتضمن القرض أية مزايا للمكتتبين أو فوائد ملموسة كما يحدث للقروض العادية الأخرى .

أما القروض الخارجية : فهى القروض التى تصدرها الحكومات وتطرحها للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يقيمون فى الخارج، وغير خاضعين لسيادة الدولة .وينتج عنها دين خارجى مقوم بالعملة الأجنبية. حيث تلجأ الدولة فى هذه الحالة للمدخرات الأجنبية فى دولة أخرى أو إلى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولى لاقراضها .

وعادة تلجأ الدولة للقروض الخارجية فى حالة عدم كفاية المدخرات أو رؤوس الأموال الوطنية للقيام بالمشروعات الانتاجية الضرورية، وتمويل عملية التنمية الاقتصادية وإما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز فى ميزان مدفوعاتها . وفى جميع الحالات تستخدم الدولة بنفسها هذه القروض الأجنبية وليس بواسطة أصحابها الأجانب . وذلك لتحقيق أهدافها الوطنية والتنموية .

وقد يتحول القرض الداخلى إلى قرض خارجى إذا قام أحد الأفراد أو الهيئات المقيمة فى الخارج بشراء سندات الحكومة بالعملة المحلية .

قد يتحول القرض الخارجى إلى قرض داخلى أيضا فمثلا عند تحسن ظروف الدولة وأوضاعها الاقتصادية تقوم هى أو مواطنيها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين فى الخارج بالعملة الأجنبية وذلك قبل حلول أجل القروض.

ومن الأمثلة الدالة على ذلك فى تاريخ مصر المالى، ما قامت به الحكومة المصرية فى عام ١٩٤٣ حينما تحولت قروضها الأجنبية إلى قروض وطنية ، وحيث قامت بعملية تبديل للدين الخارجى بدين وطنى بتخفيض سعره. كما قامت بتحويل سندات الدين الموحد والدين الممتاز إلى سندات القرض طويلة الأجل .

٢ - **<u>القروض الاختيارية والقروض الاجبارية</u>** :

القروض الاختيارية هى التى تطرح فى الأسواق وللأفراد حرية الاكتتاب فيها أو الامتناع عن شرائها. وتغرى الحكومات الأفراد بالاكتتاب فى سنداتها بمنح مجموعة من المزايا مثل رفع سعر الفائدة، والاعفاءات الضريبية وغيرها .

أما القروض الإجبارية ، فهى القروض التى تجبر الحكومة الأفـراد والمشروعات على شرائها . ويقترب القرض الاجبارى من الضريبة لوجود صفة الإجبار وخاصة أن الدولة تلجأ إلى نفس القواعد المقررة فيما يتعلـق بالضرائب لتحديد المبلغ الذى يكتتب فيه الأفراد جبراً عنهم. إلا أن القـرض الاجبارى لا يزال بعيداً عن الضريبة لما يتضمنه من رد المبلغ المقتـرض ودفع فوائد عنه إلى المكتتبين فيه ( وإن كان هناك بعض القروض الإجبارية تعقد دون تقرير أى فوائد ) .

وأهم الأسباب التى تدفع الحكومة للجوء إلى القروض الإجبارية هى رغبتها فى امتصاص القوة الشرائية لمواجهة حالات التضخم وما يصـاحبه من أثار تؤدى لارتفاع مستوى الأسعار وتدهور قيمة النقود، أو عدم اقبـال الأفراد على الاكتتاب فى القروض الاختيارية .

وقد انتقد أصحاب الفكر المالى فكرة القـروض الاجباريـة نظـراً لخطورة الأثار المترتبة على عقدها، الأمر الذى يجعل الدول تميل إلى عـدم الالتجاء اليها إلا فى حالات الضرورة القصوى .

٣ - **القروض المؤبدة والقروض المؤقتة :**

المقصود بالقروض المؤبدة ، تلك القروض التى لا تحدد الحكومـة موعداً معينا للوفاء بها مع التزامها بدفع فوائده وتتمتع الدولة بقدر كبير مـن الحرية لاختيار الوقت المناسب لسداد القرض كأن تتحين فرصة وجود فائض فى الميزانية تستخدمه فى السداد ، أو ترقب أحوال السوق المالية وتتبع مسار واتجاه سعر الفائدة لتتخلص من جزء من الدين . وتمثل القروض المؤيدة فى نفس الوقت خطورة لأنها لا تلزم الدول بالسداد فى وقت محدد قـد يغـرى الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها مما يؤدى لتراكم عبء الديون علـى الدولة وتزايدها مما يؤدى فى النهاية لتدهور الأحوال المالية فيها .

أما القروض المؤقتة فهى القروض التى تلتزم فيها الحكومة بسدادها فى وقت معين سواء كان السداد دفعه واحدة أو على دفعات .

وتنقسم القروض المؤقتة إلى قروض قصيرة الأجل، وقروض متوسطة الأجل، وقروض طويلة الأجل .

- القروض قصيرة الأجل ويطلق عليها اسم " القروض السائرة" وهى التى يجب سدادها فى فترة لا تزيد عن سنة . وتصدرها الدولة لسد عجز نقدى مؤقت خلال السنة المالية فى ميزانية الدولة والذى ينشأ نتيجة لسبق الإنفاق على الإيراد من الناحية الزمنية فى ميزانية متوازنة الأمر الذى يلزم معه الاقتراض لحين تحصيل الايرادات حتى يغطى هذا الإنفاق فى الميزانية. ويعنى ذلك أن العجز المؤقت ذو طبيعة موسمية طارئة ولذلك تصدر الدولة ما يعرف بإذون الخزانة العامة .

أما إذا كان هناك عجز مالى فى الميزانية وهو يتمثل فى زيادة حقيقية فى النفقات عن الإيرادات وترى الدولة تغطيتها عن طريق إصدار قرض لفترة قصيرة نظراً لعدم ملاءمة الظروف السائدة فى السوق المالى لإصدار قروض متوسطة أو طويلة الأجل . وفى هذه الحالة تصدر الدولة ما يعرف بإذون الخزانة غير العادية وفى كلا الحالتين السابقتين تقدم الدولة هذه الإذون إلى المؤسسات المالية أو النقدية كالبنك المركزى، أو البنوك التجارية للحصول على قيمتها حيث تعمل هذه الإذون على زيادة كمية النقود المتداولة.

- أما القروض متوسطة الأجل وطويلة الأجل فلا يوجد بينها حد فاصل دقيق يفرق بينهما من حيث الفترة الزمنية ولكن بصفة عامة فإن القروض متوسطة الأجل تتراوح مدتها من سنة إلى خمس سنوات، والقروض طويلة الأجل تسدد فى نهاية فترة طويلة نسبيا من خمس سنوات فأكثر . ويلاحظ

أن هذه القروض تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصـــادى ، والتنميـــة الاقتصادية، أو لتمويل نفقات المجهود الحربى أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطنى . ويطلق على القروض المتوسطة والطويلة الأجل اصطلاح "الدين المثبت " .

**رابعاً : طرق إصدار القروض العامة**

يتطلب إصدار القرض العام ضرورة حصول الحكومة على موافقـــة السلطة التشريعية (مجلس الشعب) نظراً لأنها الجهة التى تصدر القوانين لأى ضرائب جديدة وينص الدستور المصرى على أنه لا يجوز للحكومـــة عقـــد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولـــة فـــى سنة مقبلة، إلا بموافقة مجلس الشعب لعدة أسباب :

- مناقشة تفاصيل مشروع القرض بمعرفة السلطة التشريعية وتعرضه للنقد أفضل وسيلة للتعرف على مزاياه وعيوبه .
- موافقة السلطة التشريعية تزيد ثقة الأفراد الراغبين فى الاكتتاب مما يساعد على نجاح القرض .
- موافقة السلطة التشريعية مستمدة من حقها فى تقرير الضرائب، لأن القرض وفوائده تسدد فى النهاية من الضرائب القائمة أو ضـــرائب جديدة. وعادة يتضمن القرض المقدم من الحكومـــة قيمـــة القـــرض وسعر الفائدة وسعر الإصدار، ونوع الســـندات المصـــدرة وفئتهـــا وطريقة الاكتتاب .

وتتمثل طرق إصدار القروض العامة فيما يلى :

١ - **الاكتتاب العام المباشر** :

بموجب هذه الطريقة تقوم الحكومة بعرض سنداتها مباشرة على الجمهور للاكتتاب. فيتقدم الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون بطلباتهم إلى الأجهزة المالية المختصة موضحا بها عدد السندات التى يرغبون فى الحصول عليها وقيمتها . أحيانا تكلف الحكومة أحد البنوك لمساعدتها فى تسويق سندات القروض . فإذا كانت قيمة القرض محددة وتجاوز الاكتتاب قيمة القرض، تقوم الحكومة بتخفيض قيمة الطلبات بنسبة معينة، أو تخفيض عدد السندات بالنسبة لكبار المكتتبين .

وتتميز هذه الطريقة بوجود علاقة مباشرة بين الحكومة والمكتتبين، مما يوفر العمولات التى يحصل عليها الوسطاء (البنوك) كذلك تمنع المضاربة على قيمة السندات .

٢ - **الاكتتاب بالمزايدة** :

وتتلخص هذه الطريقة فى قيام الحكومة، بعرض سندات القرض للمزايدة على الأفراد أو على البنوك أو المؤسسات المالية أو عليهم جميعا، وذلك بعد تحديد سعر أدنى للقرض . وفى هذه الحالة قد تقبل الدولة الاكتتاب فى سند القرض بسعر أقل من سعر التعادل (أى السعر الأسمى الذى يصدر به السند) وهو السعر الذى تتعهد الدولة برده، وتحسب الفائدة على أساسه، على أن تعطى أولوية الموافقة على طلبات الاكتتاب لمن يقبل شراء السندات بأكثر الأسعار قربا من سعر التعادل. فمثلا إذا كان هذا السعر مائة جنيه، وتعلن الحكومة قبولها للاكتتاب فى القرض بسعر ٩٥ جنيه للسند كحد أدنى فإنها تقبل طلبات الاكتتاب التى يعرض أصحابها الشراء بسعر مائة جنيه ثم تلك التى عرض أصحابها ٩٩ جنيها ثم ٩٨ جنيها وهكذا حتى تغطية

القرض بأكمله . فإذا حدث أن زادت المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن مبلغ القرض، فإنها توافق على طلبات الاكتتاب المتضمنة أعلى الأسعار بأولوية عن غيرها حتى تتم تغطية القرض .

ومن الواضح أن المزايدة على سعر السند تعتبر مناقصة على سعر الفائدة ، نظرا لأن سعر الفائدة ثابت ( ١٠ % مثلا) والقيمة الأسمية للسند ثابتة ( ١٠٠ جنيه مثلا ) أى أن عائد السند ثابت ويعادل عشرة جنيهات [١]

٣ - <u>الاكتتاب عن طريق البنوك ( الاكتتاب المصرفى )</u> :

وتتمثل هذه الطريقة فى قيام الحكومة ببيع سندات القرض لبنك واحد أو مجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية مقابل مبلغ معين من المال، وتترك للبنوك حرية بيع هذه السندات للأفراد أو المؤسسات المالية بالسعر الذى تريده .

وفى الغالب تشترى البنوك سندات القرض بسعر يقل عن قيمتها الاسمية ثم تعيد بيعها إلى الراغبين بقيمتها الاسمية ، والفرق بين سعر الشراء وسعر البيع يمثل عمولة أو ربح للبنك وهذا الربح بطبيعة الحال يفوق كثيرا الربح الذى تحصل عليه البنوك حينما تستعين بها الدولة فى طريقة الاكتتاب العام لأنه فى حالة الاكتتاب العام تقتصر الفائدة (الربح) التى تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة، أما فى حالة بيع السندات للبنوك فإنه يترتب عليها حرمان الدولة من جزء يتمثل فى الفرق بين السعر الأسمى للقرض والذى تصبح الدولة مدينة به للأفراد مالكى

---

[١] يلاحظ أن المزايدة على سعر السند مثلا من ٩٥ جنيه للسند الواحد إلى ٩٨ جنيه يعنى أن المتقدم للشراء يخفض سعر الفائدة من ٩٥/١٠ إلى ٩٨/١٠ .

السندات ( مع التزامها بدفع فوائد لهم ) وبين المبلغ الذى تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها .

وقد تلجأ الدولة إلى طريق المناقصة على قيمة العمولة التى تقدمها البنوك لها . وتقوم بالبيع للبنك الذى يقبل أقل مبلغ للعمولة .

وبصفة عامة تلجأ الدولة لهذه الطريقة فى إصدار السندات خوفا من عدم تغطية قيمة القرض إذا ما لجأت إلى طريقة الاكتتاب المباشر .

ويمتاز هذا الأسلوب بسرعة حصول الحكومة على قيمة القرض كما يوفر عليها متاعب تسويق سنداتها ، وما قد ينتج عنها من عدم تغطية قيمة القرض .

ومن عيوب هذه الطريقة أنها تؤدى لتنازل الدولة عن جزء من قيمة القرض لإغراء البنوك على شراء سنداتها . ويشبه هذا الأسلوب طريقة الالتزام فى جمع الضرائب التى كانت تستخدم قديما .

وبصفة عامة فإن لجوء الدولة إلى بيع سندات قروضها يعتبر أمراً غير واسع الانتشار فى الوقت الحاضر .

**٤- الإصدار في البورصة :**

بموجب هذه الطريقة ، تقوم الحكومة بعرض سنداتها في البورصة أي سوق الأوراق المالية لبيعها بالسعر الذي يتحدد في السوق . ولا تلجأ الحكومة لهذا الأسلوب إلا في حالة القروض الصغيرة ، لأن عرض سندات القروض الكبيرة يعني زيادة المعروض من السندات الحكومية ، وما يترتب عليه من انخفاض أسعارها ، وبالتالي تتعرض إيرادات الحكومة لخسائر كبيرة .

**خامساً : شروط نجاح القروض العامة :**

يتميز القرض العام بالطابع التعاقدي ولكي يتحقق النجاح له لابد أن يقبل المدخر أن يوظف مدخراته في القرض العام دون أن تلجأ الدولة لسلطة الإلزام ولذلك تقوم الحكومة بمنح مزايا كثيرة لتشجيع الأفراد والمؤسسات المالية علي شراء سنداتها هذا إلي جانب ضرورة توافر المدخرات وقابليتها لأن توظف في القروض العامة ونتناول أهم هذه الامتيازات فيما يلي :-

١- **حجم الادخار :** يتوقف حجم الادخار القومي علي مستوي الدخل القومي والميل للاستهلاك . وبالتالي يتوقف حجم الادخار الفردي علي مستوي الدخل الفردي والميل للاستهلاك . وتستطيع الدولة أن تتدخل للتغيير في قدرة الأفراد الادخارية . بأن تحاول زيادة دخول الأفراد والمشروعات عن طريق زيادة الأجور والمرتبات في جميع قطاعات الاقتصاد وإتباع سياسة توسعية تهدف إلي زيادة الأرباح وتخفيض الضرائب علي الدخول وعلي الأرباح مع ملاحظة أن زيادة مستويات الدخول المرتفعة تساعد أكثر علي تكوين الادخار من زيادة الدخول المنخفضة لأن زيادة الدخول المنخفضة كالأجور مثلا ، تذهب كلها أو معظمها علي الأقل للإنفاق الاستهلاكى لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك عند هذه المستويات الدخلية ، لعدم إشباع كل حاجاتهم . والعكس فإن زيادة الدخول المرتفعة كالأرباح التجارية والصناعية يؤدي لزيادة الادخار لأن أصحاب هذه الدخول يتمتعون بإشباع حاجاتهم الاستهلاكية ويتميزون بانخفاض الميل الحدى للاستهلاك أي ارتفاع الميل الحدي للادخار.

وبالتالي فإن الضرائب التصاعدية تحد من تكـــون الادخـــار لأنهـــا تستقطع الشرائح المرتفعة من الدخل التي كان من الممكن أن تســـاهم فـــي تكوين الادخار .

وتستطيع الحكومة أن تستخدم وسائل الإعلام المتاحـــة لهـــا لحـــث الأفراد علي الإقلال من إنفاقهم الاستهلاكي وزيادة مدخراتهم .

**٢- قابلية المدخرات أن توظف في القروض العامة :**

لكي يتم استثمار المدخرات في القروض العامة لابد أن تكون هنـــاك فرص استثمارية أفضل ومزايا كافية للقرض . فلا يكفي أن تفضل الوحدات الاقتصادية والأفراد ، الادخار علي الاستهلاك ولكن يجب أيضاً حتى يـــنجح القرض أن تفضل الاستثمار العام علي الاستثمار الخاص . ولذلك تنجح عادة القروض في أوقات الحروب لقلة فرص الاستثمارات الخاصـــة . أمـــا فـــي الأوقات التي يزيد فيها إصدار الأسهم وبناء العقـــارات وتوســـيع المصـــانع القائمة وإنشاء مصانع جديدة فإن الادخار يكون استعداده أقل لأن يتجه نحـــو القروض العامة .

من ناحية أخرى يجب ألا يتجه الادخار نحو الاكتناز وهذا يتوقـــف علي كفاية مزايا القروض العامة .

٣- المحافظة علي قيمة رأس المال مـــن مخـــاطر ارتفـــاع الأســـعار وانخفاض قيمة النقود ، فقد تتعهد الحكومة بسداد المبالغ المقترضة

بما يوازي أسعار الذهب ، أو عملات أجنبية ثابتة القيمة ، أو إعطاء علاوات تعادل قيمة الانخفاض في قيمة النقود ( معدل التضخم ) [1]

٤- قبول السندات في سداد الضرائب : قد تعطي الحكومة لحامل سنداتها الحق في استخدامها لسداد ما عليه من ضرائب . وخوفاً من تدهور حصيلة الضرائب قد تحد الحكومة من هذا الحق بوضع بعض الضوابط مثل تحديد نوع الضريبة أو قبول السندات لسداد نسبة معينة من الضرائب .

٥- إعفاء السندات من الضرائب : قد تقوم الحكومة أيضاً بإعفاء الأموال المستثمرة في سنداتها من الضرائب أو إعفاء فوائد السندات أو الاثنين معاً . ويؤدي إعفاء الفوائد من الضرائب لارتفاع الفائدة الحقيقية لهذه السندات .

٦- منح المكافآت عند السداد والأنصبة : ويقصد بمكافآت السداد قيام الحكومة بسداد مبلغ أكبر من المبالغ المدفوعة في سعر السند ، أو مبالغ تزيد عن القيمة الاسمية . أما الأنصبة فهي المبالغ التي تمنحها الدولة عند استهلاك القروض .

والفرق بين مكافآت السداد والأنصبة لبعض السندات التي تخرج من خلال السحب ( القرعة ) السنوي هو أن المكافآت تدفع لكل سندات القرض أما الأنصبة تدفع لعدد محدود منها ، لذا فإن قيمتها تكون كبيرة .

---

[1] مثال ذلك ما فعلته ألمانيا عام ١٩٢٣ خلال أزمة المارك الألماني حيث أصدرت قروضاً ذات قيمة ثابتة ترد بالمارك الذهبي أو الورقى طبقاً لقيمتها الذهبية عند إصدارها . وذلك في حالة ارتفاع الذهب وليس هبوطه .

٧- **رفع سعر الفائدة :** وذلك من خلال تخفيض أسعار البيع عن السعر الرسمي . فكما أشرنا إلي أن تخفيض أسعار البيع يعني ارتفاع سعر الفائدة الحقيقي علي السندات . وتقوم الدولة هنا برفع سعر الفائدة لتعويض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقترضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية عند الاقتراض .

**سادساً : انقضاء القروض العامة ( الديون العامة ) :**

المقصود بانقضاء القروض العامة ، التخلص من العبء المالي فيها ويتمثل في الفائدة التي تدفعها الدولة وأصل المبلغ المقترض الذي يتعين عليها رده عند حلول أجله . وأهم الأساليب التي تتبعها الدولة في انقضاء القروض العامة هي :

١- **الوفاء بالقرض العام :** ويقصد به قيام الدولة بتسديد قيمة القروض العامة دفعة واحدة ورد القيمة الاسمية للسندات لأصحابها . وعادة ينطبق هذا الأسلوب علي القروض قصيرة الأجل والتي لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تجاوز عام أو عامين ويمكن التخلص من عبئها من موارد الدولة العادية .

٢- **استهلاك القرض العام :** ويقصد به قيام الحكومة بالوفاء بقيمة القرض إلي المقرضين ، وهناك عدة طرق تتبعها الحكومة عند استهلاك ديونها هي :

أ- الاستهلاك علي أقساط سنوية :

وطبقاً لهذا الأسلوب تقوم الحكومة سنوياً بسداد جزء من القرض مع الفوائد لكل مقرض ، وتستمر تلك العملية سنوياً حتى ينقضي موعد انتهاء الدين .

ب- الاستهلاك عن طريق السحب ( القرعة ) :

حيث تقوم الحكومة بموجب هذه الطريقة سنوياً باختيار جزء من سنداتها عن طريق السحب ( القرعة ) للوفاء بقيمتها وتلزم أصحاب هذه السندات بردها واسترداد قيمتها الاسمية . وتتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة السندات . وقد يعاب علي هذا الأسلوب أنه يحتوي علي عنصر المفاجأة التي تحل بالدائنين الذين تخرج سنداتهم في مجموعات القرعة ويستردون قيمتها وبعضهم قد يفضل بقاء الحال علي ما هو عليه وخاصة عندما لا توجد أمامه فرصة مواتية لاستثمار القرض الذي تم رده إليه بطريق القرعة .

جـ - استهلاك القرض بالشراء من البورصة :

وتبعاً لهذه الطريقة تقوم الحكومة سنوياً بشراء سنداتها من سوق الأوراق المالية بالسعر السائد في السوق ( البورصة ) وتقوم بإعدام تلك السندات . وتلجأ الحكومة لهذا الأسلوب حينما يكون سعر السندات في البورصة أقل من سعر التعادل ( السعر الاسمي ) أو حين تكون قيمتها دون القيمة الاسمية الأصلية . وفي هذه الحالات تستفيد الدولة من عملية الشراء لأنها تربح الفرق . ولكنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات ، لأن إقبالها علي شراء السندات من البورصة بكميات كبيرة يؤدي لارتفاع سعرها. أما إذا كانت أسعار السندات في البورصة تفوق سعر التعادل ، فإن

الدولة تمتنع عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة لأن ذلك يجعلها تدفع قيمة أكبر من أصل الدين العام عند استهلاكه بهذا الأسلوب . وفي مثل هذه الحالة يكون من مصلحة الدولة أن تستعين بأسلوب الاستهلاك بالقرعة ( السحب ) حتى لا تدفع مبلغاً أكبر من القيمة الاسمية للسندات .

**٣- تبديل الدين العام ( القرض العام ) :**

يقصد بتبديل الدين العام ، أن تستبدل الدولة ديناً بدين آخر مساوياً له في القيمة . ويحدث ذلك عادة عندما ينخفض سعر الفائدة في السوق . وواضح أن الهدف من عملية التبديل ، هو التخفيف من عبء الديون العامة علي موازنة الدولة ، بالاستفادة من انخفاض سعر الفائدة .

وتوجد عدة شروط يجب توافرها لنجاح عملية التبديل أهمها :

- انخفاض سعر الفائدة في السوق مقارناً بالسعر المحدد في السندات .
- ارتفاع سعر فائدة القرض الجديد عن سعر الفائدة في السوق ، لتشجيع الأفراد علي شراء سندات القرض الجديد .
- توافر المدخرات لدي الأفراد وثقتهم في المركز المالي للحكومة .

# الفصل الخامس

# الإصدار النقدي

قد تضطر الدولة – عندما لا تستطيع الالتجاء إلي الضرائب أو القروض تغطية احتياجات الإنفاق العام بالإصدار النقدي الجديد عن طريق البنك المركزي والتوسع في الائتمان الذي يمنحه الجهاز المصرفي .

**أولاً : تعريف الإصدار النقدي الجديد :**

يقصد به أن تقوم الدولة بإصدار كميات إضافية من النقود لتغطية عجز الميزانية .

ومن المعروف أن المعروض النقدي لا يقتصر علي أوراق البنكنوت والعملات المساعدة وإنما يشمل أيضاً النقود المصرفية أي الودائع ، وودائع التوفير وشهادات الاستثمار مجموعة (ج) أو ما يطلق عليها شبه النقود .

وفي ظل قاعدة الذهب كان إصدار النقود الورقية المطروحة للتداول يتم في ظل غطاء من الذهب ، وبعد خروج معظم الدول علي هذه القاعدة ، تراجعت فكرة الذهب كغطاء للإصدار ، وأصبح من الضروري أن يتم الإصدار النقدي في حدود الغطاء الموجود في المجتمع وهو الدخل القومي مقوماً بالنقود . وإذا تم إصدار أوراق بنكنوت دون أن يقابلها غطاء حقيقي من السلع والخدمات ، فمعني ذلك أن كمية أكبر من النقود تطارد كمية أصغر من السلع والخدمات ، وذلك هو التضخم النقدي أحد صور التضخم ، فيرتفع المستوي العام للأسعار وتنخفض قيمة النقود . كما يحدث التضخم

أيضاً عندما يكون خلق الائتمان بزيادة النقود المصرفية بمعدل أكبر من معدل نمو الناتج القومي ، وهذا ما يعرف بالتضخم المالي .

ومما سبق يتضح أن الإصدار النقدي الجديد يشمل صورتي إصدار النقود المصرفية ، وخلق الائتمان . وبذلك يمكن للدولة عن طريق الإصدار النقدي الجديد تمويل النفقات العامة بموارد وإيرادات غير مملوكة لها أو غير حقيقية . والإصدار النقدي كوسيلة للتمويل ذو وظيفة مزدوجة تشمل وظيفة القرض العام ووظيفة النقود وله نفس نتائجها .

**ثانياً : الإصدار النقدي والتمويل بالعجز :**

إن خطورة الإصدار النقدي الجديد تكمن في أنها أسهل الوسائل التي تلجأ إليها الدولة لتغطية النفقات العامة في حالة عدم كفاية الإيرادات العامة. وتلجأ إليها الدول النامية خاصة عند عجزها عن الاقتراض أو زيادة حصيلة الضرائب .

وتستطيع الدولة أن تحصل علي إيرادات كبيرة من إصدار أوراق النقد ، إما مباشرة أو بطريق غير مباشر أي عن طريق البنك المركزي الذي يتولى عملية الإصدار مقابل سندات تقدمها له الحكومة كغطاء للبنكنوت . ودخل الحكومة في هذه الحالة يساوي قيمة البنكنوت المصدر ناقصاً فوائد السندات إلا أن الحكومة إذا ما غالت في عملية الإصدار هذه إنه قد يخشى علي قيمة أوراق النقد من التدهور نتيجة للتضخم المالي بل قد يخشى علي أركان الاقتصاد بأكمله من الانهيار والتصدع .

وإذا كان يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلي ارتفاع تكاليف الإنتاج ، فإنه يسبب أيضاً ارتفاع أسعار الصادرات الوطنية مما يؤدي لنقص

الصادرات وحصيلتها من العملات الأجنبية ، واختلال الميـــزان التجـــاري وميزان المدفوعات .

**ثالثاً : شروط نجاح الإصدار النقدي :**

إذا كان من الضروري أن تلجأ الدول الآخذة في النمو إلي الإصدار الجديد في تمويل الإنفاق العام والتنمية الاقتصادية فإنه يشترط لنجاح وسيلة الإصدار النقدي أن يخصص الإصدار النقدي الجديد لإقامة استثمارات تؤدي إلي التوسع في إنتاج سلع الاستهلاك ، وأن تحقق هذه الاستثمارات ســـريعة العائد دخلاً سريعاً يمكن به الاستغناء عن الإصدار النقدي الجديد فيما بعد .

يجب أن يستخدم الإصدار الجديد بجرعات صغيرة وغير متقاربة .

ولابد أن يتميز الجهاز الإنتاجي في الدولة بالمرونة وعدم الجمود .

ومن الضروري أن يتم التنسيق بين السياسات الأخرى مثل سياسات الاستثمار وسعر الفائدة والضرائب لضمان السيطرة علي الآثار التضـــخمية الناتجة عن الإصدار النقدي الجديد .

# الباب الرابع

# الموازنة العامة

# الفصل الأول

## تعريف الموازنة العامة وتقسيماتها

### أولا : تعريف الموازنة العامة :

١- **مفهوم الموازنة العامة :** توجد عدة تعريفات ومفاهيم للموازنة العامة أهمها :

أ- الموازنة العامة هي تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلة غالبا ما تكون سنة ، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية .

ب- الموازنة العامة عبارة عن برنامج عمل مبين منه تقدير لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة مقبلة وتلتزم به الدولة وتكون مسئولة عن تنفيذه أمام السلطة التشريعية .

ج- الموازنة العامة هي الخطة السنوية للقطاع العام التي تحدد الإيرادات المتوقع تحصيلها وتقديرات الإنفاق العام الضروري لتحقيق الأهداف التي تسعي إليها السلطات العامة من القيام بنشاطها الاقتصادي خلال السنة القادمة .

من التعريفات السابقة يتضح أن مفهوم الموازنة العامة يشتمل على :

- خطط إنفاق الدولة ووسائل تمويلها ، فهي إذن تعتبر الأداة لتحقيق التنسيق بين أهداف وأدوات السياسة المالية .

- اعتمادات الإنفاق والإيرادات هي تقديرات لفترة محددة من الزمن ، هي في العادة سنة .
- اعتماد هذه التقديرات والموافقة عليها من جانب السلطة التشريعية .

## ٢- التمييز بين الموازنة العامة وبعض المسميات الأخرى :

من الوصف السابق لمضمون الموازنة العامة للدولة ( الميزانية العامة) يتضح أنها تختلف عن غيرها من المسميات التي تتشابه معها مثل:

**أ- الموازنة العامة والميزانية العمومية للمنشأة :**

تختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشأة التي تعرف بأنها بيان يصور المركز المالي للمنشأة في لحظة معينة هي نهاية السنة المالية للمنشأة . ويتضح من ذلك أن ميزانية المنشأة تتضمن أرقاما فعلية في تاريخ معين، بينما الميزانية العامة للدولة أرقاما تقديرية عن سنة مقبلة .

كما تتضمن الميزانية العمومية للمنشأة أرصدة الموجودات (الأصول) والمطلوب (الخصوم) بينما تتضمن الميزانية العامة للدولة النفقات العامة والإيرادات العامة المتوقعة .

**ب- الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمنشأة :**

يمكن تعريف الميزانية التقديرية للمنشأة بأنها بيان يتضمن تقديرات لإيراداتها ومصروفاتها خلال سنة مقبلة مع تقدير لأهداف نشاط المنشأة من إنتاج ومبيعات وتصدير ، وتتفق الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمنشأة من حيث أن كلاهما يتضمن تقديرات وليس أرقام فعلية ، ولكنهما يختلفان من حيث أن الميزانية العامة للدولة تختص بالنشاط الحكومي بأكمله

وتتضمن عنصر الاعتماد من السلطة التشريعية ، بينما تقتصر الميزانية التقديرية على نشاط المنشأة . ولا تحتاج للاعتماد التشريعي للمنشأة .

**ج- الميزانية العامة للدولة والميزانية النقدية :**

المقصود بالميزانية النقدية هي بيان يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الأجنبي ، وأوجه استخداماته خلال فترة مقبلة غالبا تكون سنة وتتفق هنا مع الميزانية العامة للدولة في أن كلاهما يتضمن تقديرات وليس أرقام فعلية ولكنهما يختلفان في أن أرقام الميزانية العامة تكون بالعملة المحلية، وتختص بالنشاط الحكومي فقط من حكومة مركزية ، حكم محلي ، هيئات عامة ، قطاع عام ، أما أرقام الميزانية النقدية فتكون بالعملة الأجنبية وتختص بالنشاط الحكومي والقطاع الخاص ويلاحظ وجود ارتباط وثيق بين الموازنة العامة والميزانية النقدية لأن جزءا من نفقات الجهاز الحكومي والقطاع العام يجب أن يكون متوافرا بالعملات الأجنبية .

**د- الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي للحكومة :**

يتضمن الحساب الختامي للحكومة النفقات العامة التي تم انفاقها فعلا والإيرادات العامة التي تم تحصيلها فعلا خلال فترة مالية منتهية عادة تكون سنة وبذلك يتضمن أرقاما فعليه وهو يختلف عن الميزانية العامة للدولة التي تتضمن أرقاما تقديرية . ويلاحظ أن كل ميزانية عامة يكون لها حساب ختامي الذي يصدر عن نفس الفترة التي تكون قد نفذت فيها . وبمقارنة أرقام الميزانية العامة بأرقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الميزانية العامة ومطابقتها للواقع .

## ثانيا : القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة :

يتطلب دراسة وبحث كيفية إعداد الميزانية العامة بيان القواعد العامة التي قرر الفكر المالي التقليدي ضرورة توافرها والهدف منها هو أن تكون الميزانية العامة في صورة واضحة يسهل على السلطة التشريعية تفهمها ومن ثم امكان فرض الرقابة على تنفيذها بالإضافة إلى تجنب الحكومة الخطأ واحتمالات الإسراف ولاسيما في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق . وتتمثل هذه القواعد فيما يلي :

### ١- قاعدة السنوية :

يقصد بهذه القاعدة أن تغطي الموازنة العامة فترة سنة كاملة ويتم ذلك بصفة دورية ، وأن تعرض سنويا على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها . ويلاحظ أنه لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية . ففي مصر مثلا تغير تاريخ بدء السنة المالية من أول يوليو إلى يناير ، ثم عادت مرة أخرى لتبدأ من أول يوليو .

وتوجد العديد من المبررات المالية والسياسية التي تحدد فترة الميزانية بالسنوية . فمثلا من أهم المبررات السياسية هو أن عرض مشروع الموازنة العامة كل عام على الهيئة التشريعية يكفل رقابة فعالة لممثلي الشعب على خطط إنفاق الحكومة وإيراداتها .

ومن أهم الاعتبارات المالية لسنوية الميزانية العامة هي :

أ- إن زيادة طول الفترة الزمنية للميزانية العامة إلى سنتين أو ثلاثة سنوات مثلا يجعل من الصعب تقدير الإنفاق الحكومي والإيرادات خلال هذه الفترة لاسيما في فترة عدم استقرار النشاط الاقتصادي .

ب- بعض النفقات العامة والإيرادات العامة خاصة تلك المتعلقة بالنشاط الزراعي والسياحي تتميز بالتقلبات الموسمية فتزيد في فصول معينة

وتقل في أخرى من السنة ، ولما كانت السنة تحتوى على دورة كاملة للفصول الأربعة فهي بذلك تكون أكثر الفترات ملاءمة لعمل التقديرات للنفقات والإيرادات العامة .

ج- أيضا إذا قصرت فترة الموازنة العامة عن سنة ولتكن ست شهور مثلا فإنها ستؤدي لنتائج مضللة لأن إحدى الموازنات العامة قد تتضمن إيرادات ضخمة إذا صادفت فترتها تحصيل ضريبة غزيرة الحصيلة . والعكس للميزانية التالية لها ، لأن إيرادات الضرائب تحصل على مدار السنة بشكل غير منتظم . ولما كان الإنفاق العام يتم عادة بالاستقرار والانتظام فمن الصعب تحقيق توازن الموازنة في الفترات التي تقل عن سنة .

د- لا يجب إغفال الجهد الضخم والمال الذي ينفق في إعداد واعتماد الموازنة ، لذا يفضل عدم تكرار هذا الجهد أكثر من مرة في السنة الواحدة .

هـ- كما تعد المشروعات الخاصة ميزانياتها سنويا لتحديد وضعها المالي وهذه الميزانيات لها أثرها على جانب إيرادات الدولة لذا يتطلب الأمر توحيد مدة العمل بميزانيات المشروعات الخاصة وموازنة الدولة .

وعلى الرغم من أن قاعدة السنوية ، قاعدة عامة تلتزم بها جميع الدول ، إلا أن اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي أدي لخروج بعض الدول عن هذه القاعدة في حالة معينة وهي حالة قيام الدولة بإنشاء مشروعات استثمارية ضخمة لا يتيسر انجازها في سنة واحدة ، حيث تقوم السلطة التشريعية باعتماد جميع المبالغ اللازمة لاقامة هذه المشروعات مرة واحدة رغم أنها تغطي فترة أطول من سنة . وذلك لضمان توفير التمويل اللازم لمثل هذه المشروعات حتي لا يتأخر تنفيذها بسبب قصور الاعتمادات

التي تخصص لها في أية سنة مالية ومن ثم تجنب الخسائر التي تترتب على التخلف الزمني لتنفيذها . مثل مشروع مترو الأنفاق في مصر الذي استغرق تنفيذه سنوات . وما زالت الميزانية العامة للدولة تعتمد المبالغ اللازمة لاستكمال باقي مراحل هذا المشروع الاقتصادي العملاق .

## ٢- قاعدة الشمول :

تتطلب هذه القاعدة أن يتم تدوين جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة مهما قل شأنها في الموازنة ولا يجوز أن تقوم أية جهة حكومية بخصم جميع نفقاتها من إيراداتها ، وهو ما يعرف بطريقة الناتج الصافي .

وتتميز قاعدة الشمول بما يلي :

أ- توضح بشكل تفصيلي جميع عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة مما ييسر مهمة الباحثين وبصفة خاصة السلطة التشريعية التي يهمها التعرف على طبيعة وحجم كل نفقة وكل إيراد .

ب- تؤدي هذه القاعدة إلى ترشيد الإنفاق الحكومي ومحاربة الإسراف فيه لأن تدوين كافة النفقات والإيرادات لكل مصلحة أو هيئة يعتبر بمثابة رقابة داخلية عليها في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عند عرض حساباتها الختامية .

ج- تتمشى قاعدة الشمولية مع قاعدة عدم التخصيص.

ويلاحظ أن جميع الدول تتبع في الوقت الحاضر قاعدة الشمول (العمومية) باستثناء بعض الحالات . بينما كانت الدول في الماضي تتبع طريقة الناتج الصافي (طريقة المقاصة) والتي بموجبها تقوم كل وزارة أو مصلحة بخصم كل نفقاتها من إيراداتها بحيث لا يظهر في الميزانية العامة سوى رقم واحد يمثل الفائض ( إذا كانت الإيرادات >

النفقات ) أو العجز ( إذا كانت النفقات > الإيـــرادات ) . وذلـــك لاعتقاد المسئولين أن هذه الطريقة تظهر في الحال ما إذا كانـــت الهيئة أو الوزارة أو المرفق العام مصدر إيراد أو إنفاق للدولـــة ، ولاعتبارهم أن طريقة العمومية تؤدي لادراج تفاصيل ليست ذات أهمية مما يزيد من تعقيد عرض الميزانية .

### ٣- قاعدة عدم التخصيص :

ترتبط هذه القاعدة بقاعدة الشمول والعمومية للميزانية العامة . حيث تقرر قاعدة عدم التخصيص ضرورة مواجهة جميع أوجه إنفاق الدولة بجميع الإيرادات . أي عدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين فلا يجوز مثلا تخصيص حصيلة الضريبة على السيارات لإنشاء طرق جديـــدة وصـــيانة طرق قائمة .

والحكمة في تطبيق هذه القاعدة هي :

أ- أن ارتباط إيراد معين بأداء خدمة معينة قد يؤدي في حالة انخفاض الإيرادات عن احتياجات الإنفاق إلى تقديم خدمات بمستوى غيـــر مرضى ، كذلك انخفاض قيمة الإنفاق عن الإيراد المحصـــل قـــد يغرى القائمين بإدارة هذا المرفق الحكومي بالإسراف فـــي إنفـــاق أمواله .

ب- إتباع هذه القاعدة يحد من مطالب الفئات السياســـية والاجتماعيـــة المختلفة ويحول دون تخصيص إيراد معين لمواجهة إنفاق معـــين يعود بالنفع عليها ويحقق لأعضائها مزايا ومكاسب معينة .

ج- يؤدي إتباع هذه القاعدة إلى إحكام رقابة السلطة التشـــريعية علـــى مختلف أوجه الإنفاق والإيرادات العامة .

د- تحقق هذه القاعدة للمجتمع أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة حيث يتم توزيع الإيرادات العامة على أوجه الإنفاق العام المختلفة تبعا لدرجة الحاح كل منهما .

ورغم هذه المزايا لقاعدة عدم التخصيص ، إلا أنه توجد حالات معينة تقتضى الخروج عنها . مثلا في حالة اقتراض الدولة من الداخل أو الخارج قد ترى تحديد أوجه الإنفاق التي تستخدم فيها الأموال المقترضة . أو تخصيص حصيلة إيراد معين ( حصيلة ضريبة معينة ) لضمان سداد القرض وفوائده . ففي مصر مثلا تخصص حصيلة الضريبة الإضافية على الملاهي للنهوض بصناعة السينما ، وتخصص الضريبة الإضافية على صحف الدعاوى والأوراق القضائية لإنشاء مباني للمحاكم وإصلاحها وتأثيثها . ويجب مراعاة عدم الخلط بين قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، وقاعدة تخصيص اعتمادات الإنفاق فالقاعدة الأولى تعني عدم تخصيص إيراد معين لخدمة مرفق معين . أما القاعدة الثانية فهي تعني تخصيص قدر من المال لبرنامج إنفاق معين .

## ٤- قاعدة وحدة الموازنة العامة :

يقصد بهذه القاعدة وضع موازنة واحدة للدولة تتضمن كافة تقديرات الإنفاق والإيرادات المتوقعة خلال سنة واحدة . ولا يعتبر خروجا عن قاعدة وحدة الموازنة العامة وجود موازنات عامة أخرى للهيئات المحلية مثل وجود ميزانية مستقلة لمجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القرى لأن كل محافظة أو مدينة ، أو قرية شخصية معنوية عامة مستقلة عن شخصية الدولة. والمقصود أن الوثيقة (الميزانية) أو الوثائق المقدمة للسلطة التشريعية تمثل موازنة واحدة للدولة .

وأهم مزايا هذه القاعدة هي :

أ- سهولة معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة فيما إذا كان هناك توازن أو فائض أو عجز . على خلاف الحال لو وزعت موازنة الدولة بين عدة موازنات ، تتضمن كل منها عنصرا أو مجموعة من عناصر الإنفاق والإيرادات .

ب- سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الميزانية العامة وبالتالي معرفة أثر الموازنة العامة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية ، دون الحاجة إلى إجراء العديد من الحسابات التي يستلزمها الأمر في حالة تعدد الميزانيات .

ج- تدوين جميع النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة يسهل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الميزانية العامة وفرض الرقابة على تنفيذها .

*** استثناءات قاعدة وحدة الموازنة العامة :**

ورغم أهمية ومزايا قاعدة وحدة الموازنة العامة ، فقد ظهرت بعض الضرورات التي دفعت كثير من الحكومات إلى الخروج عن هذه القاعدة وذلك في شكل تعدد الموازنات ، فنجد إلى جانب الموازنة الرئيسية موازنات أخرى مثل :

**أ- الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة :**

ومبرر هذه الموازنات هو أن بعض المشروعات الحكومية تزاول نشاطا تجاريا وصناعيا ، ورغبة في توفير قدر من الحرية لتلك المشروعات من قيود اللوائح والنظم الحكومية ، تسمح الحكومة بوضع موازنة منفصلة

لها عن موازنة الدولة ، حتى تتمكن من مزاولة نشاطها مثل غيرها من المشروعات الخاصة .

والفرق بين الموازنات الملحقة والمستقلة ، يتمثل في مدى استقلال الموازنة عن ميزانية الدولة ومدى رقابة السلطة التشريعية .

فالموازنات الملحقة إذا حققت فائضا أو عجزا فإنه يدرج في الموازنة العامة للدولة . كما تخضع هذه الموازنات لرقابة السلطة التشريعية .

أما الموازنات المستقلة فإن الفائض أو العجز يحتفظ به داخل المشروع ، كما لا تعرض هذه الموازنات ولا تناقش بمعرفة السلطة التشريعية ، بل بمعرفة مجلس إدارة المشروع . لذلك فإن الموازنات المستقلة أكثر استقلالا من الموازنات الملحقة .

**ب- الموازنات غير العادية :**

تشمل هذه الموازنات المبالغ التي تضطر الحكومة لإنفاقها بصفة استثنائية ولا تمول من الإيرادات العامة ، مثل نفقات تمويل الحروب ، ونفقات مكافحة الكساد الاقتصادي ونفقات إنشاء المشروعات الإنتاجية الضخمة مثل مشروع مترو الأنفاق ، ومشروع توشكي ، ومشروع ترعة السلام في مصر .

**ج- الحسابات الخاصة بالخزانة :**

تحصل الحكومة على بعض المبالغ التي لا تعتبر إيرادات لها كذلك تخرج بعض المبالغ التي لا تعتبر نفقات عامة مثال ذلك المبالغ التي تحصل عليها الحكومة كضمانات أو تأمينات . ويرى بعض علماء المالية العامة أنه لا يمكن اعتبار مثل هذه المبالغ إيرادات عامة للدولة ، كذلك عند ردها لا يمكن اعتبارها مستقلة عن موازنة الدولة .

ويلاحظ أن بعض الدول توسعت في هذه الحسابات بحيث أصبحت تمثل خروجا حقيقيا عن قاعدة الوحدة حيث يدرج فيها أموال يمكن اعتبارها من قبيل النفقات العامة أو الإيرادات العامة .

**د- الميزانية الجارية وميزانية الاستثمار :**

لجأت بعض الدول في العصر الحديث إلى تقسيم الميزانية العامة للدولة إلى موازنتين فرعيتين هما الميزانية الجارية وتتضمن بابين يخصص أحدهما للأجور والمرتبات وما في حكمها ، ويخصص الثاني للنفقات الجارية. وميزانية الاستثمار وهي تتضمن أيضا بابين يخصص أحدهما للنفقات الاستثمارية بينما يخصص الثاني للتحويلات الرأسمالية .

والهدف الأساسي من هذا التقسيم هو دعم القدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي بطريقة منظمة من خلال استقطاب الموارد المالية المتاحة داخليا وخارجيا بحيث لا تتراجع معدلات النمو نتيجة نقص التمويل أثناء تنفيذ البرامج والمشروعات .

**٥- قاعدة توازن الموازنة العامة :**

يقصد بقاعدة توازن الموازنة العامة أن تكون قيمة الإيرادات العامة العادية ( والتي تتضمن حصيلة الضرائب والرسوم والإيرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة ولا تشمل القروض أو الإصدار النقدي الجديد ) ، تعادل قيمة الإنفاق العادي للحكومة. فإذا كانت قيمة هذه الإيرادات > قيمة الإنفاق تحقق الموازنة العامة فائضا والعكس إذا كانت الإيرادات العادية < الأنفاق العادي تحقق الموازنة عجزا .

وكان الفكر المالي التقليدي يعتبر قاعدة التوازن ركنا أساسيا أي ضرورة توازن الموازنة العامة للدولة سنويا . ويعارض حدوث أي فائض أو

عجز في الموازنة لما يترتب عليهما من أضرار بالنشاط الاقتصادي في المجتمع ويرجع تمسكه بهذه القاعدة إلى افتراضه الدائم حالة التوظف الكامل لجميع موارد المجتمع . ويبرر الفكر المالي التقليدي وجهة نظره هذه بما يلي:

أ- في حالة وجود عجز بالميزانية العامة ، تحاول الدولة تغطيته بالاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد وكلاهما ضار بالاقتصاد القومي فالاقتراض يمثل عبئا علي الأجيال القادمة لصالح الأجيال الحاضرة ويؤدي لزيادة النفقات العامة عند سداد أقساطه وفوائده . كما أن الإصدار النقدي يؤدي للتضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود .

ب- في حالة وجود فائض بالموازنة العامة يعني ذلك عدة مساوئ منها:

- يعني وجود تعسف من جانب الحكومة في فرض الضرائب .
- وجود فائض في الميزانية قد يعرقل النشاط الاقتصادي ويدفعه نحو الانكماش حيث يقل مستوى النفقات العامة عن مستوى الإيرادات .
- وجود فائض في الموازنة قد يدفع السلطة التشريعية للمطالبة بزيادة النفقات العامة إما لأغراض سياسية أو لتحقيق مزايا فئوية .

وقد كشف الواقع التطبيقي خطأ فرض توازن الموازنة العامة ، وأصبح الفكر المالي الحديث لا يهتم كثيرا بموضوع توازن الموازنة ، بقدر اهتمامه بجعل الموازنة أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

**وتبريرهم لذلك يرجع إلي :**

إن السياسة المالية التي تتبعها الحكومة لمكافحة آثار فترات الكساد وفترات الرواج لا تتمشى مع قاعدة التوازن لأنها تحول دون اللجوء إلى السياسة المالية السليمة التي تسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، ففي حالة الكساد أكد كينز من ضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة إنفاقها العام لتنشيط الطلب الفعال ومن ثم إعادة التوازن . ويمكنها زيادة الإنفاق العام من خلال الاقتراض والإصدار النقدي الجديد ( التمويل التضخمي أو التمويل بالعجز ) دون التخوف من أضرارهما لأن القروض يمكن استخدامها في إقامة مشروعات إنتاجية تعطي عائدا وتزيد من الإيرادات العامة في المستقبل نتيجة لزيادة الحصيلة المتوقعة من الضرائب . كذلك استخدام الإصدار النقدي في مشروعات إنتاجية سيؤدي لزيادة الطلب الكلي وكذلك زيادة الطاقة الإنتاجية ومن ثم العرض الكلي ، وعلى هذا الأساس لا خوف من حدوث التضخم أي ارتفاع السعار وانخفاض قيمة النقود .

## ثالثا : معايير تقسيم الموازنة العامة :

اعتاد الفكر المالي الحديث وضع بعض التقسيمات لكل من الإنفاق العام والإيرادات العامة نظرا لتعدد أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات.

وتوجد بعض المعايير التي يقوم عليها تقسيم كل منهما نتناولها فيما يلي:

### ١- معايير تقسيم الإنفاق العام :

يمكن تقسيم الإنفاق العام وتبويبه وفقا لمعايير اقتصادية أو معايير غير اقتصادية كما يلي :

**التقسيم الأول : المعايير الاقتصادية :**

تتعدد الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي على كل من الدخل والثروة، والطلب على السلع والخدمات ، ومستوى الأسعار المحلية ، والطلب الاستثماري وغيرها . وأهم المعايير المستخدمة طبقا لهذه الآثار هي:

**أ- معيار علاقة الإنفاق العام بدورة الدخل :**

حيث يتحدد الإنفاق الحكومي تبعا لكيفية تدفقه للنشاط الاقتصادي بقسمين هما :

- إنفاق موجه للأفراد ويشمل إنفاق حكومي موجه للأفراد بغرض شراء عناصر الإنتاج ، وإنفاق حكومي تحويلي مباشر موجه للأفراد بهدف إعادة توزيع الدخل بينهم ، وإنفاق حكومي في شكل إعانات ، بهدف تخفيض أسعار بعض السلع الاستهلاكية .
- إنفاق موجه للمشروعات ويشمل إنفاق حكومي لشراء السلع والخدمات منها ، وإعانات حكومية للمشروعات عند شراء هذه المشروعات لعناصر الإنتاج إلى جانب الإعانات الحكومية المباشرة لها .

**ب- معيار العملية الاقتصادية التي أثارت وجوده :**

ويتم التمييز بين أربع أنواع من الإنفاق طبقا لهذا المعيار هي :

<u>الأول :</u> الإنفاق الاستثماري ويتعلق بتكوين رأس المال مثل تمويل شراء السلع والخدمات لأغراض الاستثمار .

**الثاني :** الإنفاق الاستهلاكي ويتعلق بالإنفاق على السلع والخدمات التي تشترى للاستعمال الجاري للحكومة .

**الثالث :** إنفاق تحويلي مثل الإعانات والمساعدات التي تؤدي بتحول القوة الشرائية من مجموعة أفراد إلى مجموعة أخرى .

**الرابع :** الإنفاق المالي وهو خاص بعمليات مالية بحته كالقروض التي تقدمها الدولة للأفراد والهيئات وأقساط الديون التى تسددها الحكومة والفوائد عليها .

**ج- معيار استخدام القوة الشرائية أو تحويلها :**

يقسم الإنفاق وفقا لهذا المعيار إلى نوعين :

- الإنفاق الحقيقي وهو الذي يترتب عليه حصول الدولة على جزء من موارد المجتمع سواء كانت سلع وخدمات أو عناصر الإنتاج .
- إنفاق تحويلي وهو الذي يؤدي لإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع مثل الإعانات الاقتصادية والاجتماعية .

**د- معيار علاقة الإنفاق العام باقتصاد السوق :**

وينقسم الإنفاق العام طبقا لهذا المعيار للأنواع التالية :

١- إنفاق لا علاقة له بالنظام الاقتصادي سواء كان اقتصاد السوق أو غيره فهو إنفاق يتطلبه وجود سلطة الدولة مثل الإنفاق على الدفاع وحفظ الأمن .

٢- إنفاق ضروري لقيام نظام السوق مثل الإنفاق على الخدمات الإدارية العامة الضرورية لقيام المشروع الخاص والتي يحصل عليها مقابل مدفوعات تمثل جزءا من نفقة إنتاجه .

٣- إنفاق يمثل تدخلا في قوى اقتصاديات السوق للقضاء على سلبياته مثل الإنفاق على إنتاج السلع الاجتماعية التي لا يستطيع نظام السوق تقديمها ، والمنح والإعانات التي تقدم للصناعات ذات الوفورات الخارجية لزيادة إنتاجها .

٤- إنفاق يكمل اقتصاد السوق ، ويهدف لإشباع حاجات المجتمع من بعض السلع التي لا ينتجها السوق مثل الإنفاق على التعليم والصحة.

## التقسيم الثاني : المعايير غير الاقتصادية :

أهم هذه المعايير ما يلي :

أ- **معيار التكرار** : حيث يقسم الإنفاق العام طبقا له إلى إنفاق جاري أو عادي وهو يتسم بالتكرار من عام لآخر في الموازنة مثل الأجور والمرتبات والنفقات الجارية للجهاز الحكومي .

وانفاق غير عادي وهو الذي لا يتكرر بصفة دورية في الموازنة مثل الإنفاق الاستثماري وانفاق مواجهة الكوارث الطبيعية والحروب.

ب- **المعيار الإقليمي** : وتقسم النفقات العامة بموجبه إلى :

- إنفاق محلي وهو ما تقوم به وحدات الحكم المحلي وتعود منافعه على سكان إقليم معين كمشروعات النقل الداخلي ، والمرافق مثل المياه والغاز والإنارة .

ج- **المعيار الوظيفي :** حيث يقسم الإنفاق العام تبعا لأوجه النشاط كالإنفاق على الزراعة ، الإسكان ، الخدمات الاجتماعية ، السياحة، الصناعة وغيرها .

د- **معيار اختلاف وحدات الجهاز الإداري :** وفقا له تقسم النفقات العامة على الوحدات الإدارية المختلفة للحكومة ، فيتم توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمصالح التابعة لها .

**٢- معايير تقسيم مصادر الإيرادات :**

من أهم المعايير المستخدمة في العصر الحديث لتقسيم مصادر إيرادات الموازنة العامة هي :

أ- **معيار التكرار الدوري :** وتنقسم مصادر الإيرادات طبقا له إلى إيرادات عادية كالضرائب وإيرادات غير عادية كالقروض .

ب- **معيار سيادة الدولة :** وتبعا له تنقسم الإيرادات إلى سيادية أي تحصل عليها الدولة بالإجبار من الأفراد والمشروعات مثل الضرائب والرسوم .

وإيرادات غير سيادية مثل إيرادات الممتلكات العامة ، والممتلكات الخاصة ، والإيرادات المالية (كالأسهم والسندات ) والإيرادات الصناعية

والتجارية من المشروعات الحكومية التي لا تهدف للـــربح وإنمـــا لتحقيـــق أهداف اجتماعية أو اقتصادية لذلك يطلق علي ما يدفع مقابل الخدمات العامة " الثمن العام "، كالمبالغ التي تدفع مقابل الحصول على تذكرة سكك حديديـــة أو اشتراكات التليفون أو مصـــروفات الالتحـــاق بالمـــدارس والجامعـــات ، والحصول على الخدمات العينية وغيرها .

وهناك معايير أخرى لتقسيم الإيرادات منها تقسيمها إلـــى إيـــرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية ، أو تقسيمها تبعا لمعيـــار الإقليميـــة إلـــى إيرادات الحكومة المركزية وإيرادات الحكم المحلي وغيرها .

# الفصل الثاني

# الأسس الفنية لإعداد الموازنة العامة

## أولا : دورة الموازنة العامة :

المقصود بدورة الموازنة العامة ، المراحل التي تمر بها من بدء إعدادها حتى اعتماد حسابها الختامي الذي يصور نتائج تنفيذها . ويستخدم مصطلح الدورية لما تتصف به الميزانية من دورية وتكرار ، فالموازنة العامة تنظم الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي تتم في إطار الاقتصاد العام خلال فترة سنة .

وتشمل المراحل التي تمر بها دورة الموازنة العامة أربع مراحل هي: مرحلة الإعداد – مرحلة الاعتماد – مرحلة التنفيذ ، مرحلة المراجعة والمراقبة .

### ١ – مرحلة الإعداد :

تقوم الحكومة وهي السلطة التنفيذية عادة بإعداد الموازنة ويرجع ذلك إلى أنها أكثر من البرلمان قدرة ، وعلما بتحديد ما تحتاجه المصالح الحكومية والإدارات المختلفة من نفقات وما تدره من إيرادات ، إلى جانب قدرتها وإمكانياتها لتحديد الحاجات العامة والاختيار بين البدائل المتاحة لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي المتوازنين . كما أنها أكثر قدرة على اختيار مصادر الإيرادات العامة التي تحقق عدالة توزيع الأعباء العامة بين مختلفة القطاعات والأفراد .

وتقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة وعرضه على مجلس الوزراء ثم تقديمه باسم الحكومة للبرلمان . ويوجد في الواقع أساليب متعددة في هذا المجال وأهمها :

أ- أسلوب يأخذ في اعتباره ما تم إنجازه في العام الماضي ، والتغيرات المتوقعة استنادا إلى تقديرات المسئولين أو برنامج الحكومة ، ويعاب على هذا الأسلوب افتقاده لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية ، والربط بين مختلف أجزاء النظام الاقتصادي .

ب- أسلوب التخطيط حيث تستمد تقديرات الموازنة قوتها من ميزانيات الأداء المرتبطة ببرامج مستهدفة وهذا الأسلوب يربط مباشرة الجانب المالي والجوانب غير المالية المتعلقة بكفاءة الأداء .

**٢- مرحلة الاعتماد :**

بعد إعداد مشروع الموازنة العامة يتم عرضه على السلطة التشريعية لاعتماده حتى يصبح ملزما للحكومة بتنفيذه . والسبب الرئيسي في ذلك أن الموازنة العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد ، ولذلك حرصت الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة التشريعية الممثلة للشعب لمشروع الموازنة العامة حتى يصبح قابلا للتنفيذ .

نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت الموازنة وثيقة معقدة يصعب فهمها وتقديرها على غير المتخصصين في القضايا الاقتصادية والاجتماعية ولذلك يمر اعتماد مشروع الموازنة العامة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية وأهمها :

أ- إجراءات المناقشة العامة لمشروع الميزانية العامة في البرلمان والتي تتناول غالبا كليات الموازنة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس .

ب- إجراءات المناقشة التفصيلية المختصة وتتناوله اللجان المختصة المتفرعة عن البرلمان وتقوم بمناقشة الجوانب التفصيلية ثم تقديم تقريرها للمجلس التشريعي .

ج- إجراءات المناقشة النهائية التي يناقش فيها المجلس مجتمعا تقرير اللجان المختصة ويصدر تعديلاته وتوصياته دون الإخلال بمبدأ وحدة الموازنة ثم التصويت على الموازنة بكل أبوابها وفروعها ويصدر بعد ذلك قانون الموازنة العامة الذي تلتزم الحكومة بتنفيذه.

وقد يحدث أن يتأخر اعتماد الميزانية إلى ما بعد ابتداء السنة المالية ، وفي هذه الحالة قد تعتمد ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بالسير في الإنفاق والتحصيل ، وقد يستمر العمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة .

## ٣- مرحلة التنفيذ :

يتم في هذه المرحلة انتقال الموازنة العامة إلى حيز التطبيق العملي ، فتتولى الحكومة تحصيل الإيرادات التي أجيز جبايتها في الموازنة ، وتتولى عمليات دفع المصروفات التي اعتمد صرفها .

ويتم تجميع إيرادات الحكومة في خزانتها العامة أو في بعض البنوك مثل البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به . ويتم الإنفاق من جانب المؤسسات والأجهزة المعنية وفقا لربط الميزانية لكل بند من بنود الإنفاق .

وفي بعض الحالات يحدث تجاوزات أو اعتمادات إضافية في أحد أبواب الموازنة العامة وقواعد ربط الميزانية وتعليمات وزارة المالية تتطلب في كلا الحالتين الالتزام بمجموعة من القواعد عند طلب الاعتمادات الإضافية أو عند التجاوز ولابد من الرجوع إلى السلطة التشريعية .

## ٤- مرحلة المراجعة والمراقبة :

تهدف هذه المرحلة إلى التأكيد على أن تنفيذ الميزانية قد تم طبقا للسياسة المرسومة وإن الاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلا استخدامها في الأغراض المخصصة لها . ولا تقتصر هذه المرحلة على المراجعة الدفترية والمستندية والحسابية ، وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية ، وتعليمات وزارة المالية فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة ، ولكنها تتضمن وضع معايير وأنماط تحدد أساسا للمراجعة والكشف عن أي خطأ أو إسراف في استخدام الموارد المتاحة ويلاحظ أن مرحلة المراجعة والمراقبة ليست مرحلة مستقلة تأتي في نهاية دورة الميزانية ولكنها مرحلة متداخلة تبدأ من أول مرحلة وهي الاعتماد وتستمر خلال مرحلتي الاعتماد والتنفيذ وتستمر أيضا بعد الانتهاء من التنفيذ أي بعد إنتهاء السنة المالية .

وتستخدم الدول وسائل متعددة لمراقبة تنفيذ الموازنة العامة وأهمها ما يلي :

### أ- الرقابة الإدارية :

ويقوم بها رؤساء المصالح الحكومية على مرؤوسيهم ، ووزارة المالية على المصالح الأخرى . والرقابة التي تتم في هذه الحالة هي رقابة سابقة على الصرف هدفها ضبط التصرفات المالية والالتزام بالدقة واليقظة في الأعمال المالية وأداء الرقابة الإدارية في مواقع العمل يؤدي لوفر الوقت

اللازم ومنع التلاعب والاختلاس أكثر مما تمنعها الرقابة اللاحقة . كما أنها تخفف المسئولية عن كاهل إدارة المصلحة وتساعد في العلاج الفوري للمشاكل المالية التي قد تنشأ .

**ب- رقابة السلطة التشريعية :**

وتباشر السلطة التشريعية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال عدة نواحي أهمها :

- عن طريق سلطاتها في فتح الاعتمادات الإضافية ونقل وتخفيض الاعتماد.
- قيام السلطة التشريعية بفحص الحساب الختامي وإقرارها ما تحقق فعلا من الإيرادات والمصروفات يتضمن نوعا من الرقابة .
- يمكن للسلطة التشريعية أثناء السنة المالية استجواب ما يصل لعلمها من عمليات تنفيذ الميزانية .
- إضافة الفائض إلى الاحتياطي أو الالتجاء إلى الاحتياطي لتغطية العجز يجب أن يعتمد منها .

**ج- الرقابة القضائية :**

وتتمثل في نظر المحاكم في المخالفات المالية التي ترقى إلى مرتبة التأثير .

**د- رقابة تقوم بها هيئة مستقلة :**

لا تحقق الرقابة الإدارية التي تتم في المصالح الحكومية وحدها الرقابة على الإنفاق العام ، كما أن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتولي عبء الرقابة ، لذلك فإن هذين النوعين من الرقابة يكملان برقابة خارجية

من هنيئة مستقلة تتولى الرقابة على كافة المصالح الحكومية من الناحية المالية كرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر الذي أنشأ عام ١٩٦٤ ، ليحل محل ديوان المحاسبة الذي أنشأ عام ١٩٤٢ وكانت مهمته فحص الحسابات ومستندات الصرف والتحصيل وإلى ذلك .

ويتولى الآن الجهاز المركزي للمحاسبات مسئولية الرقابة المالية الخارجية على نشاط الحكومة التقليدي في الوزارات المختلفة وكذلك القطاع العام . وبجانب هذه الرقابة المالية فإن الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم برقابة الأعمال وتقييم نتائجها بمراجعة سجلات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذ برامجها ، ومراجعة حسابات تكاليف مشروعات القطاع العام من حيث التكاليف والعائد .

**الحساب الختامي :**

الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية التي أنفقتها الدولة وكافة المبالغ الفعلية التي قامت الدولة بتحصيلها خلال السنة المالية المنتهية ويتبع في هذا التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في ميزانية الدولة .

ويعتبر الحساب الختامي أداة المراجعة التي تسمح بالتأكد من أن الدولة التزمت بتنفيذها ما اعتمدته السلطة التشريعية من نفقات ووسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات .

كما يعتبر وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في إعداد ميزانيات الدولة للسنوات القادمة .

ولكي يحقق الحساب الختامي للدولة غرضه الأساسي يلـزم إتمـام وضع الحساب الختامي والتقرير المرفق له بسرعة كافية وفي وقت قصـير كلما أمكن ذلك فور الانتهاء من السنة المالية .

## ثانيا : أنواع العجز في الموازنة العامة :

يقصد بالعجز في الموازنة العامة زيـادة الإنفـاق الحكـومي عـن الإيرادات الحكومية ، ويعتبر العجز في الموازنـة العامـة أحـد السـمات الأساسية للمالية العامة في معظم دول العالم . وتوجد عدة مقـاييس مختلفـة لقياس هذا العجز تتوقف على الهدف من القياس أهمها ما يلي :

**١- العجز التشغيلي :**

تعاني كثير من دول العالم من ظاهرة ارتفاع معدلات التضخم وحيث أن التضخم يعمل على تخفيض القيم الحقيقية للديون القائمة وأحيانا لا تكفـي الفوائد التي تدفع في تغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للـديون ، لـذلك يشترط الدائنون ربط قيم ديونهم وفوائدها بالتغيرات في الأسعار ، أو أن تقوم الحكومة بضمان القيمة الحقيقية لقروضها ضد مخاطر التضخم بهدف تشجيع الأفراد على شراء سنداتها . وفي هذه الحالة ، يؤدي ارتفاع الأسـعار إلـى تضخم القيم النقدية لفوائد وأقساط القروض المستحقة . وبالتالي يرتفع حجـم العجز إذا استخدم مقياس صافي متطلبات القطاع الحكومي مـن المـوارد . ولذلك يقرر البعض ضرورة استبعاد هذه المدفوعات المتعلقة بتصحيح آثـار ارتفاع الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية من متطلبات الحكومة من القـروض ويطلق على هذا النوع من العجز اصطلاح " العجز التشغيلي " .

٢- **العجـــز الشـــامل :**

يشمل القطاع الحكومي الجهاز الإداري ( أو الحكومة المركزيـــة ) والحكم المحلي ، والمشروعات المملوكة للدولة . ومن ثم فإن قصر قيـــاس العجز على موازنة الجهاز الإداري (الحكومة) وحده من شأنه إعطاء صورة مضللة. وللتعرف على متطلبات القطاع الحكومي بمعناه الشامل لابـــد مـــن التعرف على ما تحققه المؤسسات العامة الأخرى من فائض أو عجز .

وبالتالي فإن النظرة الشاملة للقطاع الحكومي تتطلب عـــدم اســـتبعاد المؤسسات المالية الحكومية عند قياس عجز الموازنة العامة مثال ذلك البنك المركزي وما يحققه من خسائر نتيجة مسئوليته عن أسعار الصرف أو قيامه مباشرة بتقديم أسعار فائدة منخفضة لبعض القطاعات أو الأنشطة .

ونظرا لأن العجز المالي لهذه المؤسسات له آثار علـــى الاقتصـــاد القومي تماثل تماما آثار العجـــز المـــالي للجهـــاز الإداري للدولـــة ، فمـــن الضروري أن يؤخذ في الحسبان ، المتطلبات المالية الصافية لهذه المؤسسات العامة ، عند قياس العجز الشامل في الموازنة العامة للقطاع الحكومي .

٣- **العجـــز الهيكلـــي :**

يرى بعض علماء المالية العامة ضرورة إجراء تصحيح آخر لقياس العجز الشامل ، يتمثل في إزالة أثر العوامل المؤقتة لانحرافات أسعار السلع، وأسعار الفائدة ، ومعدلات الأجور ، عندما لا تعكس القيمـــة الحقيقيـــة فـــي الأجل الطويلة ، كما يرون ضرورة استبعاد الإيرادات الناتجـــة عـــن بيـــع الأصول الحكومية لأنها في حقيقتها تمول أوجه العجز بدلا من مساهمتها في رفع إيرادات الحكومة . أما إذا تم استبعاد العناصر السابق ذكرها فإن العجز

الناتج هو ما يسمى " بالعجز الهيكلي" ، أي العجز المحتمل استمراره ما لـم تتخذ الحكومة إجراءات للتغلب عليه .

**٤- العجـز الجـــاري :**

ويفيد هذا المقياس في معرفة صافي احتياجات القطاع الحكومي من الموارد والذي يجب تمويله بالاقتراض . ويقاس العجز الجاري بالفرق بـين مجموع أوجه الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحـا منـه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من سنوات سابقة . مع ملاحظة أن الإنفاق الحكومي لا يتضمن الإنفاق المخصص لاستهلاك الـدين العام ، وجانب الإيرادات لا يتضمن السحب من الاحتياطيات النقدية .

**٥- العجز الأساسي :**

وإذا كان مقياس العجز الجاري يتميز بشـموله لجميـع احتياجـات القطاع الحكومي من القروض إلا أنه لا يصلح لقياس العجز الناشـئ عـن السياسة المالية الجارية ، بل قد يكون مقياسا مضللا في بعض الأحيان. فهو يتضمن مثلا فوائد القروض ، وهي مبالغ تسدد عن ديون نتيجة لعجز متولد من سياسات مالية سابقة وليس وليد تصرفات جارية .

ولذلك اتجه بعض علماء المالية العامة إلى استبعاد جميع اعتمـادات الفوائد للوصول إلى ما يعرف بالعجز بدون فوائـد أو " العجـز الأساسـي" ويهدف هذا المقياس إلى التعرف على تحسن أو تدهور مديونيـة الحكومـة نتيجة للسياسة المالية الجارية ،

## أهمية مقاييس عجز الموازنة العامـة :

تشير هذه المقاييس إلى أهمية الأثر الاقتصادي الكبير للمالية العامة. فمقياس العجز التشغيلي يعكس الحاجة إلى استبعاد التشوهات الناتجـة عـن

معدلات التضخم المرتفعة . ويشير العجز الهيكلي إلى الوضع المستقبلي الناتج عن انحراف الأسعار والأجور .

أما العجز الجاري فيشير إلي الحاجة إلى التمويل المحلي والتمويل الخارجي . بينما يوضح العجز الأساسي مدى مساهمة القطاع الحكومي في مشكلة الديون داخل دول العالم الثالث .

## ثالثا : إدارة العجز في الموازنة العامة :

يعتبر إدارة العجز في الموازنة العامة أحد المهام الرئيسية للسياسة المالية. والعجز في حد ذاته لا يمثل أي مشكلة ، إذا ما استخدمت موارد الموازنة العامة لتولد إيرادات إضافية تكفي لتغطية نفقات خدمة الاقتراض. أما في حالة مواجهة الحكومة بظروف طارئة – مثل الحروب والكوارث الطبيعية – فهناك ما يبرر أوجه العجز باعتبارها نفقة يمكن سدادها على عدة سنوات مقبلة .

والدول التي تتمتع بمعدلات عالية من المدخرات وأسواق منظمة لرأس المال ، يمكن استيعاب أوجه العجز بسهولة ، دون أن تتعرض اقتصادياتها القومية للتضخم ودون أن يتأثر إنتاجها القومي . وعليه فإن مشكلة العجز تظهر بشكل واضح في الدول النامية التي تعاني من ضعف معدلات الادخار، وعدم وجود أسواق لرأس المال. حيث أن استمرار العجز يؤدي لتصاعد معدلات التضخم وعدم الاستقرار الاقتصادي ، وعدم قدرتها على سداد ديونها في المستقبل إذا السياسة المالية الكفء ، هي السياسة التي تحافظ على العجز المالي للحكومة دون المساس بالأهداف الأخرى للاقتصاد القومي وهي التحكم في التضخم ، ورفع مستوى الاستثمار الخاص ، والمحافظة على الثقة الائتمانية الخارجية .

## رابعا : أساليب تمويل العجز وآثاره :

يتم تمويل العجز في الموازنة العامة من خلال واحد أو أكثر من العناصر التالية :

- الاقتراض الحكومي من الأفراد والمشروعات الخاصة أي المدخرات المحلية.
- الاقتراض من الدول الأخرى أي المدخرات الأجنبية .
- طبع أوراق البنكنوت .
- ويؤدي الاعتماد الكبير على أي من المصادر الثلاث إلى خلل في الاقتصاد القومي . فالاعتماد الكبير على الاقتراض المحلي يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة وانخفاض الاستثمار الخاص .
- والاعتماد بشكل كبير على القروض الخارجية يؤدي لانخفاض في أسعار صرف العملة المحلية ، ويزيد من أوجه العجز في ميزان المدفوعات ، ويرفع المديونية الخارجية لمستوى لا يمكن تحمله.
- كما يؤدي الاستخدام الكبير لطبع أوراق البنكنوت إلي تعرض الاقتصاد القومي لموجات التضخم ، وآثارها غير المواتية على المدخرات المحلية والاستثمار أو هروب رأس المال .

أما إذا نظرنا للعجز في الموازنة من وجهة نظر الإنفاق والإنتاج لكان يمثل هذا العجز طلبا إضافيا على السلع والخدمات المعروضة في السوق ، وبطبيعة الحال فإن الطريقة الوحيدة لمواجهة هذا الطلب الإضافي هي :

- استيراد سلع إضافية من العالم الخارجي ، أي زيادة العجز في ميزان العمليات الجارية لميزان المدفوعات .

- رفع أسعار الفائدة المحلية ، لجذب مزيد من المدخرات وبالتالي خفض الاستهلاك المحلي .
- تصعيد التضخم ، لاجبار الأفراد على شراء قدر أقل من السلع في حدود دخولهم المحدودة .

ونظرا لأن غالبية الدول النامية تعاني من انخفاض حجم المدخرات المحلية ، لذا تلجأ إلى الاقتراض الخارجي والإصدار النقدي لتغطية أوجه العجز في الموازنة العامة . وتؤدي محاولات هذه الدول لتجنب الآثار السيئة للتضخم وارتفاع أسعار الفائدة المحلية – الناتجة عن استخدام الإصدار النقدي – إلى الاقتراض الخارجي ، إلا أن تراكم الديون الخارجية يجعل اقتصاديات هذه الدول أكثر تعرضا لمخاطر ما يحدث في السوق العالمي مثل الاتجاهات الانكماشية وتدهور أسعار الصادرات ، وعدم استقرار أسعار الفائدة والأموال المتاحة للاقتراض .

## خامسا : قدرة الدولة على تحمل العجز المالي :

تزداد قدرة الحكومة على الاقتراض بلا حدود وبالتالي قدرتها على تمويل العجز في موازنتها في حالة توافر الثقة على قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها في المستقبل ، أي تدبير الموارد المالية من الضرائب ، وتخفيض أوجه الإنفاق ، وزيادة الإيرادات من استثماراتها .

وهذا يعني أن ما يسمى بالعجز الأساسي لابد أن يتحول إلى فائض لسداد العجز في السنوات السابقة ، ولن يتحقق ذلك إلا بالاستخدام الكفء للموارد الذي يرفع معدل نمو الإنتاج القومي ، وبالتالي الإيرادات العامة حتى يمكن على الأقل تغطية أسعار الفائدة الحقيقية للقروض الحكومية .

أما في حالة توقع الأفراد عدم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها ، فإنهم يتوقعون في المستقبل القريب إما زيادة الضرائب أو إصدار نقدي جديد ( ضريبة التضخم) مما يدفع الأفراد إلى نقل أموالهم إلى الخـــارج . وهـــذا السلوك يعجل بانهيار السياسة المالية ، ويأخذ هذا الانهيار شكل مزيـــد مـــن العجز في كل من الموازنة العامة وميزان المدفوعات .

# الفصل الثالث

## الموازنة العامة في مصر للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦

### أولا : المحاور الرئيسية للموازنة العامة :

يعتبر العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ العام الرابع من الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢٠٠٢/٢٠٠٣ – ٢٠٠٦/٢٠٠٧) وتركزت موازنة هذا العام على عدد من المحاور تمثلت فيما يلي :

١- تنفيذ توجهات السياسة المالية للدولة من خلال الموازنة العامة وأدواتها بما يحقق التالي :

أ- تحقيق الأهداف الاقتصادية الأساسية للدولة والمتمثلة في تحقيق معدل نمو يصل إلى ٦% ، وخفض معدلات التضخم بما لا يزيد عن ٦ – ٧ % في المتوسط وذلك من خلال زيادة معدلات الاستثمار والتشغيل .

ب- إحداث تغيرات هيكلية في أدوات السياسة المالية تستهدف تحقيق المزيد من الوضوح والشفافية .

ج- الحفاظ على البعد الاجتماعي من خلال دعم ورعاية محدودي الدخل .

د- استمرار عملية التنمية والنمو في ظل تحقيق الاستقرار للأسعار والإدارة الحكيمة لعجز الموازنة العامة والدين العام .

٢- رفع كفاءة الموازنة العامة للدولة من خلال التغيرات الهيكلية التي أدخلت عليها لتكون أداة فعالة من أدوات السياسة الاقتصادية والقومية .

وقد تم بموجب القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ تعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣، حيث تم إدخال مجموعة من التعديلات الهيكلية على الموازنة العامة لتتوافق والتبويب الدولي من حيث التقسيم الاقتصادي والوظيفي والإداري ومن تلك التعديلات :

أ- زيادة عدد أبواب الإنفاق العام من أربعة إلى ثمانية أبواب لتوفير المزيد من الشفافية والدقة في تقدير اعتمادات الموازنة تمهيدا إلي الانتقال تدريجيا إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأجل المتوسط . واتساق البيانات مع ما يقدم إلى المحافل الدولية .

ب- تحديد أثر باقي بنود الإنفاق العام المتمثلة في صافي حيازة الأصول المالية ، وما يترتب عليها من تأثير على العجز وصولا إلى الميزان الكلي لبيان احتياجات الموازنة العامة من التمويل .

ج- إظهار الدعم المستتر في الموازنة العامة للدولة بالنسبة للمنتجات البترولية بدلا من أن تتحمله موازنة الهيئة العامة للبترول بما يؤدي إلى تآكل حقوق ملكيتها .

د- تحديد بنود المصروفات والإيرادات التي لها تأثير مباشر على النشاط الاقتصادي لتحديد أثر الإنفاق العام – الميزان النقدي – على النشاط الاقتصادي وباقي التوازنات المالية والاقتصادية .

هـ- تخفيض الاحتياطيات العامة إلى مـا لا يجـاوز ٥% مـن اجمـالي استخدامات الموازنة (بدون فوائد) مع وضع ضوابط تعتمد من مجلس الوزراء للصرف منها في حالة المتطلبات الطارئة .

و- إلغاء الاعتمادات الإجمالية في موازنات الجهات المختلفة عدا الجهات ذات الطبيعة الخاصة حيث يتم توزيع تلك الاعتمادات على استخدامات كل جهة معينة بما يكفل تحقيق الانضباط المالي والرقابة .

ز- تفعيل نظام حساب الخزانة الموحد الذي سيتم من خلاله تجميع كافـة أرصدة الجهات الداخلية في الموازنة العامة للدولة في وعـاء واحـد بالبنك المركزي المصري .

ح- إلغاء الاعتمادات المركزية بموازنات الوزارات وتوزيعها مباشرة على المحافظات .

٣- التغيرات الهيكلية في الاقتصاد القومي من خلال تطوير بعـض أدوات السياسة المالية .

حيث قامت الحكومة بإجراء مجموعة مـن التعـديلات الجوهريـة بهدف إصلاح المناخ الاستثماري في الاقتصـاد المصـري . ومـن هـذه التعديلات إصلاح التعريفة الجمركية وتعديل قانون الضرائب وتحرير سوق النقد الأجنبي .

## ثانيا : بنود الموازنـة العامـة :

### ١- الإنفاق العـام :

من المقدر أن يبلغ إجمالي الإنفاق العام في موازنة عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نحو ٢١٤,٧ مليار جنيه بزيادة قدرها ٢١% عن العام السابق موزعة على بنود الإنفاق العام وهي :

أ- **مصروفات التشغيل :** وتبلغ نحو ١٨٧,٨ مليار جنيه بزيادة نسبتها ١٧,٣% عن العام السابق وتمثل نحو ٨٧,٥% من إجمالي الإنفاق العام وتشتمل على الأجور وتعويضات العاملين ، شراء السلع والخدمات ، الفوائد ، الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ، مصروفات أخرى ، وشراء الأصول غير المالية (الاستثمارات ).

ب- **صافي الاقتراض :** اشار مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى وجود عجز نقدي يبلغ نحو ٥٧,٧ مليار جنيه دون تغير تقريبا عن العام السابق ، وبما يمثل نحو ٩,٢% من الناتج المحلي الإجمالي . كما أشار البيان إلى أن العجز الكلي يرتفع إلى نحو ٥٩,٤ مليار جنيه بنسبة ٩,٥% من الناتج المحلي الإجمالي .

ومن ثم من المقدر أن يبلغ اجمالي التمويل اللازم لتغطية متطلبات مشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نحو ٧٦,٩ مليار جنيه بزيادة قدرها ٦,٢% عن العام السابق وبنسبة ١٢,٢% من الناتج المحلي الإجمالي .

**ج- صافي حيازة الأصول المالية :**

ويقدر أن تبلغ اعتمادات الحيازة والتي تمثل مساهمة الدولة في رؤوس أموال الهيئات والشركات وغيرها نحو ٦,٣ مليار جنيه بزيادة قدرها ٦٤,٦% عن العام السابق وبما يبلغ نحو ٢,٩% من اجمالي الانفاق العام.

ومن المقدر أن يتم تمويل العجز كالآتي :

- الاقتراض من بنك الاستثمار القومي : نحو ١٤,٢ مليار جنيه .
- قروض خارجية لتمويل الاستثمارات بنحو مليار جنيه .
- الاقتراض بأذون وسندات على الخزانة العامة بنحو ٦١,٧ مليار جنيه.

**٢- الإيـــــرادات :**

تقدر الإيرادات المتاحة في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ بنحو ١٣٠,٢ مليار جنيه بزيادة نسبتها نحو ٢٧% مقارنة بالإيرادات المتوقعة للعام السابق وموزعة على الإيرادات الضريبية التي بلغت نحو ٨١,٦ مليار جنيه بزيادة قدرها ١٤,٦ % عن العام السابق وتشمل الضرائب العامة والضرائب على المبيعات ، والضرائب الجمركية ، والإيرادات الضريبية الأخرى .

وتشمل الإيرادات أيضا المنح التي بلغت تقديراتها نحو ٢,٩ مليار جنيه بانخفاض نسبته ١٤,٦% عن العام السابق .

وهناك بنود للإيرادات الأخرى تقدر بحوالي ٤٥,٧ مليار جنيه بزيادة قدرها ٣٣,٥% عن العام السابق وأهمها :

فائض البترول ويقدر بنحو ١٢,٦ مليار جنيه .

فائض قناة السويس ويقدر بحوالي ١٠,٥ مليار جنيه .

فائض البنك المركزي ويقدر بنحو ٢,١ مليار جنيه .

أرباح الشركات وتقدر بنحو ١,٦ مليار جنيه .

## ثالثا : ملاحظات تقيميه على الموازنة العامة :

١- أشار مشروع الموازنة إلى تحقيق تقدم في عملية إعداد الموازنة العامة إلا أنها لا تعدو كونها تغيير في عملية التبويب فمثلا أشار المشروع إلى تحقيق العديد من الهيئات فائضا ، وهو في الحقيقة ما تحقق نتيجة تحميل الميزانية بالأعباء التي كانت تتحملها بعض الجهات مما أظهر زيادة في نفقات الدولة وفائض في ميزانيات تلك الهيئات ، وهو الفائض الذي كان يصب في النهاية في موارد الخزانة العامة للدولة .

٢- أشار مشروع الموازنة إلى العمل على زيادة معدلات التنمية وخفض معدلات التضخم وهو ما لا يتسق مع خفض اعتمادات الاستثمار بحوالي ١٥% عن العام السابق . لأن توقع إعادة استثمار فوائض الأرباح الناتجة عن تخفيض سعر الضريبة ليس مؤكدا ، فضلا عن أن جذب رأس المال الأجنبي لا يعتمد على المعاملة الضريبية فقط .

٣- أوضح مشروع الموازنة وفقا لنظام التبويب الجديد إلى أن العجز الكلي قد بلغ نحو ٥٩,٤ مليار جنيه ولكن يلاحظ الآتي :

- يمثل تزايد الاقتراض من بنك الاستثمار القومي والاقتـــراض بـــأذون وسندات على الخزانة العامة مزاحمة من الحكومة للقطاع الخاص في الحصول على القروض لاسيما في ظل انخفاض معـــدلات الادخـــار المحلي مما يشكل عقبة أمام العملية الاستثمارية .

- رغم إشارة مشروع الموازنة لاســـتهداف إدارة الـــدين المحلـــي إدارة حكيمة، إلا أن تقديرات خدمة الدين العام قد بلغت نحو ٦٣,١ مليـــار جنيه بزيادة نسبتها ٢٢,٣% عن العام السابق .

# الموازنة العامة للدولة

## للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥

( مليون جنيه )

| البيان | مشروع موازنة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ | متوقع حتى نهاية السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٤ |
|---|---|---|
| **الإيرادات** | ١٣٠,١٥١,٧ | ١٠٢,٤٥٥,٧ |
| الضرائب | ٨١,٦٠٧,٣ | ٧١,٢٠٨,٨ |
| المنح | ٢,٨٦١,٠ | ٢,٩٠١,٠ |
| الإيرادات الأخرى | ٤٥,٦٨٣,٤ | ٢٨,٣٤٥,٩ |
| **المصروفات** | ١٨٧,٨١٧,٣ | ١٦٠,٠٠,٠ |
| الأجور وتعويضات العاملين | ٤٥,٨٤٢,٧ | ٤١,٠٠٠,٠ |
| شراء السلع والخدمات | ١٣,٢٣٨,٣ | ٩,٩٣٨,٣ |
| الفوائد | ٤٢,٦٠٥,٠ | ٣٨,٤٢٧,٠ |
| الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية | ٥٠,٥٤٦,٢ | ٢٩,٣٢٣,٠ |
| المصروفات الأخرى | ١٨,١٨٩,٧ | ٢١,٠٥٠,٠ |
| شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات ) | ١٧,٣٩٥,٤ | ٢٠,٢٦١,٧ |
| **العجز (الفائض) النقدي** | **٥٧,٦٦٥,٦** | **٥٧,٥٤٤,٣** |
| **صافي حيازة الأصول المالية** | ١,٧٣٤,٩ | ١,٨٣٠,٠ |
| متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول المالية بدون حصيلة الخصخصة | ٢,٥٧٢,٠ | ١,٩٧٠,٠ |
| حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية بدون مساهمة الخزانة في صندوق تمويل الهيكلة | ٤,٣٠٦,٩ | ٣,٨٠٠,٠ |
| **العجز الكلي** | **٥٦,٤٠٠,٥** | **٥٩,٣٧٤,٣** |
| **صافي الاقتراض** | **٥٦,٤٠٠,٥** | **٥٩,٢٢٤,٣** |
| الاقتراض وإصدار الأوراق المالية بخلاف الأسهم | ٧٦,٩٤٨,٩ | ٧٢,٤٢٤,٣ |
| سداد القروض المحلية والأجنبية | ٢٠,٥٤٨,٤ | ١٣,٢٠٠,٠ |
| **صافي حصيلة الخصخصة** | ٣,٠٠٠,٠ | ١٥٠,٠ |

**المصدر** : وزارة المالية ، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥

# الباب الخامس

# السياسة المالية

# الفصل الأول

# مفهوم السياسة المالية وأبعادها الاقتصادية

## أولاً : مفهوم السياسة المالية :

يتحدد مفهوم السياسة المالية بأنها الأسلوب الذي يتم عن طريق استخدام أدوات السياسة المالية المتاحة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية .

كما ينظر عادة للسياسة المالية علي أنها السياسة التي تواكب فيها التغيرات في الإنفاق تغيرات مساوية في حصيلة الضرائب .

ومن المتفق عليه أن أهداف السياسة الاقتصادية إنما تعني التشغيل الكامل للقوة العاملة ، والنهوض بالتنمية الاقتصادية وتجنب التضخم والحفاظ علي توازن ميزان المدفوعات ، وتطور التنافسية الدولية . وقد أصبح من المعروف أن تحقيق أي من هذه الأهداف قد يتعارض مع تحقيق أهداف أخرى ، مثل الاهتمام بتحقيق العدالة في توزيع الدخول قد لا تتفق مع انتهاج سياسة مالية تستهدف تحقيق معدلات نمو أفضل في الأجل الطويل وهكذا فإن السياسة المالية في حين أنها تتابع أهدافها عن طريق إحداث تغيرات في الميزانية فإن ذلك يستلزم أن صياغة السياسة المالية يجب أن تأخذ في الاعتبار الحجم الكلي للموازنة العامة والتغيرات التي تحدث في تركيبها عبر الزمن .

ويلاحظ أن مفهوم السياسة المالية قد اعتراه بعض التغيير من المالية المحايدة إلي الوظيفية مع استخدام بعض المثبتات التلقائية أو الداخلية وتتمثل هذه المفاهيم فيما يلي :

١- **المالية المحايدة :** وهي التي كانت تسمي المالية الرشيدة في ظل عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بحيث تحقق التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة في ظل الحد الأدنى من الضرائب والنفقات وعدم التأثير في مستوي النشاط الاقتصادي .

٢- **المالية الوظيفية :** وهي تستخدم الأدوات المالية لتحقيق أهداف الاستقرار الاقتصادي ، بحيث يمكن تغيير تلك الأدوات وفقاً للظروف الاقتصادية السائدة من كساد ورواج ، وتحقيق أهداف اقتصادية اجتماعية وليست مالية فقط أي تحقيق التوازن الاقتصادي العام والاجتماعي بجانب التوازن المالي والحسابي للموازنة العامة .

٣- **المثبتات الداخلية ( التلقائية ) :** تشتمل ميزانية الدولة علي بعض القواعد والإجراءات التي تنفذ بشكل تلقائي ومباشر لتحقيق الاستقرار الداخلي ومواجهة التغيرات الطارئة في النشاط الاقتصادي . وهذه الإجراءات فورية ولا تنتظر الإجراءات السياسية طويلة المدى المرتبطة باستصدار القوانين وتواجه الحالات الطارئة حتى يمكن اتخاذ السياسات الملائمة وأهم هذه الأدوات المستخدمة هي :

ضرائب الدخل التصاعدية – معدلات الأجور – الضرائب علي السلع الكمالية – اشتراطات الضمان الاجتماعي – تعويضات البطالة ومعاشات الشيخوخة – مسموحات استهلاك الأصول الثابتة .

وقد تستخدم كل هذه الأدوات جميعها أو بعضها وفقاً لدرجة الأزمة الاقتصادية التي يواجهها الاقتصاد القومي .

فمثلاً تستخدم الإعانات أو معاشات البطالة ودعم المحاصيل الزراعية أو إلغاء الدعم وفقاً لمستوي النشاط الاقتصادي . أيضاً قد ترتفع معدلات الضرائب أو تنخفض باستخدام مبدأ التصاعد دون حاجة إلي استصدار قرارات تشريعية جديدة .

**٤- المالية التعويضية : Compensatory Finance :**

وتعتبر التطبيق العملي للسياسة المالية الوظيفية ، وفيها تستخدم الأدوات المالية خاصة الإنفاق لتعويض الانخفاض الذي يحدث في الإنفاق الخاص ، وما له من آثار انكماشية علي الدخل القومي وهذا يؤدي لرفع مستوي الإنفاق الكلي مرة أخرى إلي المستوي الذي يحقق استعادة التوازن عند مستوي عالي من التوظف وتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، والإنفاق التعويضي هنا يشبه المضخة التي تصب في مجري أو تيار الدخل بجرعة مناسبة من الإنفاق العام تكفي لتشغيله ورفع مستوي الدخل وإحداث آثار منشطة للاقتصاد القومي . ولكي يكون الإنفاق التعويضي مؤثر يستلزم توافر الشروط التالية :

- توجيه الإنفاق لمشروعات أو قطاعات تعاني من موارد عاطلة وأن يكون علي دفعات وبمقدار كافي لتنشيط حركة الطلب الفعلي .
- أن تكون استجابة المشروعات أو القطاعات سريعة وعالية .
- تجنب فرض ضرائب جديدة واستخدام التمويل بالعجز .
- التأكد من عدم اكتناز الدخول المولدة عن الإنفاق التعويضي .

- إيجاد جو من الثقة والتعاون وانسحاب الإنفاق الحكومي بمقدار موازي للزيادة في الإنفاق الخاص وبشكل تدريجي .

٥- **التمويل التضخمي ( التمويل بالعجز ) :**

تلجأ الحكومة إلي زيادة حجم الإصدار النقدي والاقتراض من البنك المركزي مقابل حجم الإصدار ، في حالة انخفاض حجم الموارد العامة الكلية عن حجم الإنفاق العام .

ويؤدي التمويل التضخمي إلي زيادة كمية النقود دون أن يقابلها زيادة في الموارد المادية والعينية أو المالية .

**ثانياً : الأهمية التاريخية للسياسة المالية :**

بدأ الاهتمام بأهمية السياسة المالية في النشاط الاقتصادي منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ . عندما بدأت معظم دول العالم التحول باقتصادياتها من اقتصاديات الحرب إلي اقتصاديات التعمير والتنمية . وخلال هذه الفترة ساد اعتقاد كبير بأن تحول هذه الاقتصاديات من الحرب وما يصاحبه من قيود علي الأسعار والإنتاج إلي السلام وما يصاحبه من زيادة الإنتاج سوف ينتج عنه ارتفاع في المستوي العام للأسعار ، أي حدوث تضخم .

وللتقليل من احتمالات حدوث ذلك خاصة في الدول الكبرى مثل الولايات المتحدة وإنجلترا . فقد ظهر في النصف الثاني من الأربعينات من القرن العشرين بفكر فلسفي جديد يعرف بالاقتصاد الكنيزي Keynesian Economics حيث يري هذا الفكر أن السياسة المالية لها دور هام في تحقيق هذه الفجوات وتحقيق التوظف الكامل .

ويرجع هذا الفكر إلي الاقتصادي الإنجليزي " جون مينارد كنيـــز " John Maynard Keynes . والذي ظهرت أفكاره في نهاية الثلاثينات من القرن العشرين . وقد بدأ كنيز أفكاره بالهجوم وانتقاد الفكر الكلاسيكي الذي كان سائداً في ذلك الوقت . والذي كان يري أن هناك قوي تلقائيـــة وذاتيـــة تعمل علي تصحيح الخلل الذي قد يحدث في الاقتصاد . إلا أن كنيز يري أن الأسعار والأجور في بعض الصناعات قد لا تتمتع بالمرونة بما يعكس عدم صحة الافتراض بوجود قوي ذاتية قادرة علي التصحيح الذاتي . وبالتالي فإن مستوي التشغيل الفعلي في الاقتصاد قد يتحدد بعيداً عن مســـتوي التوظـــف الكامل . وهنا تظهر أهمية السياسات المالية والنقدية لتحقيق أو رفع مستوي استغلال الموارد بما يقلل من الفجوة بين مستوي التشغيل الفعلي ومســـتوي التوظف الكامل .

بمعني أن الفكر الكنيزي يري أن السوق ليس لديه قدرة علي تحقيق التوظف الكامل بدون سياسة مالية تتبع بواسطة الحكومة . وأصبحت أفكـــار كنيز تعرف بالاقتصاد الكنيزي ، وكانت بمثابة ثورة في مجال علم الاقتصاد وساد هذا الفكر منذ نهاية الثلاثينيات وحتى بداية الســـبعينيات مـــن القـــرن العشرين . ومع نهاية السبعينيات واجهت كثير من دول العـــالم الرأســـمالية ظاهرة الكساد والذي صاحبها ارتفاع كبير في معدلات التضخم وقد عرفـــت ظاهرة حدوث بطالة مع حدوث ارتفاع معدلات التضخم بظـــاهرة الكســـاد التضخمي Stagflation مما قلل من أهمية الفكر الكنيزي ، وفقد كثير مـــن أهميته حتى من جانب ما عرف بالمدرســـة الكنيزيـــة الحديثـــة Modern Keynesians وبالرغم من ذلك ظلت بعض جوانب هذا الفكر تلعـــب دوراً في اعتقاد كثير من الاقتصاديين وصانعي السياسة الاقتصادية .

**ثالثاً : الآثار الاقتصادية للسياسة المالية :**

يؤدي استخدام أدوات السياسة المالية لأنواع مختلفة من الآثار الاقتصادية منها الآثار التوزيعية والآثار الاستقرارية ، والآثار التخصيصية وسوف نتناولها بالتحليل في الفصول التالية من هذا الباب .

١- الآثار التوزيعية : إن الآثار التوزيعية لتغير أدوات السياسة المالية يؤدي عادة إلي إفادة البعض علي حساب البعض الآخر . ولا توجد سياسة مالية مقيدة لجميع الأفراد يرضي عنها الجميع . وفي جميع الأحوال فإن التغير في توزيع الدخل واتجاهاته هما أثران هامان بالنسبة لأي سياسة مالية حكومية .

والآثار التوزيعية للسياسة المالية قد تكون واضحة أو تكون غير واضحة . فمثلاً برامج الإنفاق الحكومي ذات الجوانب الاجتماعية تهتم بشكل واضح بإعادة توزيع الدخل في صالح الطبقات منخفضة الدخل . ولكن من هو المستفيد من هذه البرامج ؟ ومن هو الخاسر ؟

٢- **الآثار الاستقرارية** : تتلخص الآثار الاستقرارية للسياسة المالية في قيام الأدوات المالية بتعويض أي انخفاض أو ارتفاع في مستوي الإنفاق الكلي الذي يحقق مستوي التوظيف الكامل للموارد . أي تغيير أدوات السياسة المالية بهدف تصحيح أي انحراف في هذا الإنفاق بخلق تغذية عكسية negative Feedback تعيد الإنفاق الكلي إلي مستواه المرغوب .

٣- **الآثار التخصيصية** : غالباً ما يؤدي تغيير أدوات السياسة المالية إلي إعادة تخصيص الموارد في المجتمع . ففي ظل التشغيل الكامل

للموارد الاقتصادية فإن أي قرار بزيادة إنتاج سلعة معينة يعني ضرورة تخفيض إنتاج السلع الأخرى .

وتحديد الآثار التخصيصية لأدوات السياسة المالية ليس أمراً سهلاً ، لأن هذه الآثار ليست واضحة في جميع الظروف ، ففي بعض الحالات يصعب أو يستحيل رصد وتتبع هذه الآثار . وحتى يمكن تفهم هذه الآثار لابد من التعرف علي كيفية عمل كل أداة مالية ، ومدي تأثر سلوك الأفراد والمشروعات نتيجة استخدام كل أداة . وفي الواقع لم تقدم النظرية الاقتصادية إجابات واضحة وكاملة لمدي تأثر سلوك الأفراد والمشروعات بالتغير في الأدوات المالية . بل قدمت القدر اليسير الذي يمثل الإطار التحليلي المستخدم في الفصول التالية .

**رابعاً : مشكلات السياسة المالية :**

يشير الواقع إلي وجود العديد من الصعوبات الاقتصادية والسياسية التي تعوق تحقيق تأثير السياسة المالية للحكومة ويقلل من فاعليتها . وأهم هذه المشكلات هي :

**١- مشكلات اتخاذ القرارات المالية :**

تتعامل السياسة المالية مع جانب الإنفاق الحكومي وجانب الضرائب، ونظراً لأهميتهما في المجتمع ككل فإن قرارات السياسة المالية تتطلب اعتمادها من السلطة التشريعية ( مجلس الشعب في مصر ) وأهم القرارات التي يواجهها صانعي السياسة المالية تتمثل في الآتي :

**أ- اختيار السياسة المناسبة :**

يواجه صانعي السياسة المالية بمشكلة اختيار السياسة المالية الملائمة، هل هي سياسة الإنفاق أم سياسة الضرائب . حيث يمكن القول أن زيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب ، من المتوقع أن يكون لهما نفس الأثر التوسعي علي الناتج المحلي ، كما أن نقص الإنفاق الحكومي وزيادة الضرائب من المتوقع أن يكون لهما نفس الأثر الانكماشي علي هذا الناتج :

وبفرض أنك أحد صانعي السياسة المالية في الدولة فأيهما سوف تتبع جانب الإنفاق أم جانب الضرائب ؟

يتوقف الاختيار إلي حد كبير علي الوضع النسبي للحكومة داخل الاقتصاد . فإذا كانت الحكومة تلعب دوراً كبيراً في النشاط الاقتصادي ، وترغب في تدعيم هذا الدور أو زيادته فإنك تشجع السياسات التي تعتمد علي الإنفاق الحكومي . فقد تري زيادة الإنفاق الحكومي علي السلع الاجتماعية لمواجهة الفجوة الانكماشية ، كما قد تؤيد زيادة الضرائب لمواجهة الفجوة التضخمية .

بينما إذا كنت تعتقد فعلاً أن الحكومة تلعب دوراً واضحاً في النشاط الاقتصادي ولكنك ترغب في تشجيع القطاع الخاص ، وتقليل دور الدولة في هذا النشاط فسوف تدعم الاتجاه نحو تقليل دور الدولة وتشجيع دور القطاع الخاص في المجتمع ، وهنا تؤيد تخفيض الضرائب لمواجهة الفجوة الانكماشية ، وتخفيض الإنفاق الحكومي لمواجهة الفجوة التضخمية .

**ب- توقعات نقاط التحول الدائرية :**

إن اختيار السياسات المالية الملائمة والتنبؤ بآثارها يتطلب التنبؤ الدقيق بحدوث الدورات التجارية ونقاط التحول الدائري Cyclical turning

points في هذه الدورات ، أي التحول من الرواج إلي الانحسار ثم الانكماش والعكس .

وما زال هناك صعوبة في إمكانية التنبؤ الدقيق لحدوث الدورات التجارية . حيث يستطيع الاقتصاديون فقط شرح أسباب هذه الدورات ولماذا حدثت ولكن بعد حدوثها . حتى مع اعتقاد البعض وجود أدوات متقدمة مثل نماذج التوقعات وأجهزة الكمبيوتر ، إلا أن التنبؤ بحدوث هذه الدورات ما زال يشكل صعوبة . وهذا يؤدي لصعوبة التنبؤ بآثار السياسات المالية واختيار الملائم منها .

**جـ- حساب الوقت وفترات الإبطاء :**

إن تقدير الوقت الذي تستغرقه كل مرحلة من مراحل الدورات التجارية ، يمثل صعوبة بالغة لوجود العديد من فترات الإبطاء Lays وأهم أنواع هذه الفترات هي :

- **فترة التعريف Identification lag :**

وعادة تستغرق هذه الفترة عدة شهور قبل التعرف علي السياسة التي ستتبع بواسطة الحكومة ، وخلال هذه الشهور قد تتفاقم الفجوات الانكماشية أو التضخمية .

- **فترة الإبطاء الخاصة باتخاذ القرار Action Lag :**

وإذا أمكن تحديد فترة الإبطاء السابقة ، فهناك فترة إبطاء لاتخاذ القرار من جانب السلطة التشريعية ( فترة المناقشات وإجراء التعديلات والموافقة عليها ... ) ويستغرق ذلك وقت آخر قد يساعد في تفاقم التضخم أو الانكماش .

- فترة الآثار : Effects Lag :

بعد اتخاذ القرار باعتماد الموازنة العامة بعد إجراء التعديلات فيها، توجد فترة زمنية لابد أن تمر حتى تظهر آثار السياسات المتبعة ، قد تستغرق عدة شهور أو سنة أو أكثر .

وهذه الفترات الثلاثة قد تستغرق فترة ما بين ٢ – ٣ سنوات .

**٢- مشكلات المزاحمة المالية :**

عندما تقوم الحكومة بتمويل عجز الموازنة العامة فقد تقترض من الخزانة العامة أو تقترض من سوق المال من خلال بيع السندات الحكومية أو إصدار أذونات للخزانة بأسعار فائدة مرتفعة نسبياً . وهنا فإن الحكومة تزاحم ( تنافس ) القطاع الخاص في أسواق المال ، مما يؤدي لارتفاع أسعار الفائدة بما يؤدي لارتفاع تكلفة الاقتراض وبالتالي انخفاض الاستثمار الخاص.

ولكن هل هناك علاقة طردية بين وجود العجز المالي وأسعار الفائدة؟ إن الدليل القاطع لوجود مثل هذه العلاقة قد لا يكون واضحاً .

فمنذ أوائل السبعينات من القرن العشرين ، هناك بعض الفترات التي كان بها علاقة طردية بين العجز المالي وأسعار الفائدة بحيث يصاحب وجود العجز وزيادته ارتفاع أسعار الفائدة في أسواق المال ويؤدي انخفاض هذا العجز ( أو عدم وجوده ) إلي انخفاض أسعار الفائدة . ولكن هناك بعض الفترات الأخرى كان كل منها يتحرك في اتجاه مختلف ، بمعني وجود العجز المالي يصاحبه انخفاض أسعار الفائدة والعكس كان يحدث أيضاً .

ومن أهم الأسباب وأكثرها إقناعاً لتوضيح الأسباب التي أدت إلي هذه النتائج المختلطة هو عولمة أسواق المال Globalization financial

markets حيث يمكن للحكومات الاقتراض من أسواق المال العالمية لتمويل العجز المالي ، إلا أن تأثير هذا الاقتراض علي أسعار الفائدة العالمية يتوقف علي حجم الدولة ، فإذا كانت الدولة صغيرة small – Open Economy مثل الدول النامية ، فإن اقتراضها من هذه الأسواق لن يكون له تأثير علي أسعار الفائدة ، أما إذا كانت الدولة المقترضة كبيرة Large – Open Economy مثل الدول المتقدمة ، فإن هذا الاقتراض سيؤدي لارتفاع أسعار الفائدة العالمية .

**٣- مشكلات التنبؤ بالآثار علي مستوي الأسعار :**

إذا كانت السياسة المالية التوسعية ، التي تهدف إلي مواجهة الفجوة الانكماشية ، يعبر عنها في انتقال منحني الطلب الكلي لليمين ، يترتب عليها ارتفاع المستوي العام للأسعار . فإن المدى الذي يحدث فيه هذا الارتفاع يتوقف علي ميل انحدار منحني العرض الكلي في المجتمع ، وكلما كان هذا المنحني أكثر انحداراً كلما أدي ذلك لمزيد من الارتفاع في المستوي العام للأسعار . ورغم أن ميل منحني العرض الكلي موجب Upward Sloping إلا أن ميل انحدار هذا المنحني غير معروف ويصعب التنبؤ به .

وبالتالي فإن أثر السياسة المالية التوسعية في مواجهة الفجوة الانكماشية علي الأسعار يصعب التنبؤ به . ولذلك هناك صعوبة في معرفة انتعاش جانب الطلب .

**٤- مشكلات التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية :**

من المعروف أن السياسة المالية تتم بجانب السياسة النقدية في المجتمع . الأمر الذي يستلزم ضرورة التنسيق بين السياستين لإنجاز أهداف الكفاءة والاستقرار والنمو الاقتصادي .

ويوجد نوعين من السياسات تعكس التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية هما :

**أ- السياسة المالية التوسعية والسياسة النقدية الانكماشية :**

**Essay fiscal Policy and tight Monetary Policy**

وتتمثل السياسة المالية التوسعية في زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب أو الاثنين معاً . وتؤدي هذه السياسة إلي خلق ضغوط تضخمية ملموسة ، ولمواجهتها أو التخفيف من حدة هذه الضغوط تتبني الحكومة سياسة نقدية انكماشية من خلال خفض معدل نمو النقود ، بما يؤدي لارتفاع أسعار الفائدة وبالتالي انخفاض الاستثمارات ومن ثم انخفاض الناتج المحلي وإذا كان الأثر الانكماش للسياسة النقدية يفوق الأثر التوسعي للسياسة المالية ، فإن ذلك يدفع المجتمع نحو الكساد .

**ب- السياسة المالية الانكماشية والسياسة النقدية التوسعية :**

**Tight fiscal Policy and Essay Monetary Policy**

تتم السياسة المالية الانكماشية من خلال تخفيض الإنفاق الحكومي أو رفع الضرائب أو الاثنين معاً ، ولتعويض هذه السياسة الانكماشية ومنع الاقتصاد من الاتجاه نحو الكساد ، تتبني الحكومة سياسة نقدية توسعية بهدف تعويض آثار السياسة المالية وذلك من خلال زيادة عرض النقود وانخفاض أسعار الفائدة بما يؤدي إلي زيادة الاستثمار ومن ثم زيادة الناتج المحلي .

**خامساً معايير تقييم السياسة المالية :**

تتعدد المعايير المستخدمة في تقييم السياسة المالية وأهمها ما يلي :

١- معيار العدالة :

يتميز هذا المعيار بقبول عام من الأفراد في جميع المجتمعات حيث أن آثار السياسة المالية يجب أن تتصف بالعدالة بالنسبة لجميع أفراد المجتمع ورغم ذلك فهناك صعوبة حقيقية في تحديد معني العدالة . فهي مسألة نسبية، فما يعتبره البعض عادلاً ، قد يراه البعض الآخر غير عادل .

مثال ذلك : مدي عدالة الإنفاق الحكومي علي تقديم خدمة التعليم المجاني هل يعتبر مثل هذا الإنفاق عادلاً ؟

يري البعض أنه يساهم في تحسين عدالة توزيع الدخل بين الأفراد في المجتمع خاصة أن المنتفعون به يمثلون أغلبية طبقات المجتمع . بينما يثير البعض الآخر الشك حول مدي عدالة مثل هذا الإنفاق إذا أخذ في الاعتبار الأفراد الذين ليس لديهم أولاد علي الإطلاق ، أو ليس لديهم أولاد في سن التعليم في حين يسدد هؤلاء الأفراد ضرائب تساهم في تمويل الإنفاق الحكومي علي التعليم المجاني .

مثال أخر : إذا نظرنا إلي حالة الإعفاء الضريبي لسندات وشهادات الاستثمار الحكومية ، وما يؤدي إليه من تجنب أصحاب الدخول المرتفعة المساهمة في الأعباء الضريبية لحصولهم علي دخول أعلي في شكل فوائد معفاة من الضرائب . في هذه الحالة هل يمكن اعتبار الإعفاءات الضريبية أمراً عادلاً أم غير عادل ؟

إن النظرة السريعة لهذه الحالة تشير إلي حكم مسبق بأن هذه الإعفاءات أمر غير عادل . بينما يتجاهل هذا الحكم آثاراً أخرى لهذه الإعفاءات . فهو يتجاهل بعض المستفيدين الحقيقيين من إصدار هذه السندات والشهادات فهناك فئات أخرى تستفيد استفادة أكبر من إصدار الحكومة لها

وتتمثل في الفئات التي تحصل علي قروض من الحكومة بأسعار فائدة منخفضة ، وتمول هذه القروض من حصيلة بيع هذه السندات والشهادات . من ناحية أخرى يمكن تبرير عدالة هذه الإعفاءات الضريبية بأن الحكومة تحدد أسعاراً للفائدة علي سنداتها المعفاة تقل عن الأسعار السوقية .

ويقوم الأفراد بشرائها ثقة في وفاء الحكومة بالتزاماتها وبفرض أن الحكومة حددت أسعار الفائدة علي سنداتها مثلاً عند ١٠% في حين الأسعار السوقية هي ١٦% أي أن الحكومة تسدد فوائد تقل عن الفائدة السوقية بما يساوي ٦% . والبديل لإلغاء هذه الإعفاءات هو حصول المقرضين للحكومة ( المشترين للسندات ) علي أسعار فائدة عالية ( سعر السوق ١٦% ) مع سدادهم الضرائب علي دخولهم . وفي هذه الحالة لا يمكن وضع حكم عن عدالة هذه الإعفاءات ، إلا بعد التعرف عما إذا كانت دخولهم الصافية بعد سداد الضرائب ستتجه إلي الانخفاض من عدمه .

وهذا المثال يشير إلي أهمية التحليل الاقتصادي الوضعي عند اتخاذ الأحكام بشان عدالة آثار السياسة المالية . فالعدالة تتعلق بالنتائج الفعلية والتحليل الاقتصادي الوضعي أداة ضرورية لتحديد هذه النتائج . لأن معظم الأفراد يميلون لإصدار أحكاماً ذاتية حول عدالة آثار السياسة المالية دون الأخذ ي الاعتبار الآثار الحقيقية لها . وفي الواقع لا توجد إلا فئة قليلة من الأفراد في أي مجتمع لديها فكرة واضحة عن العدالة بمعناها الحقيقي لأنها تتطلب توافر قدر من المعلومات . ففي المقال الأخير المشار إليه سابقاً يتطلب الأمر توافر معلومات عن أسعار الفائدة السوقية ومعدلات التضخم ومجالات استخدام حصيلة هذه الشهادات ، والفئات المستفيدة منها وغيرها .

أما مفهوم العدالة عند الاقتصاديين ، فهو مفهوم ضيق يتعلق بالآثار التوزيعية للسياسة المالية . فهم يركزون علي مدي استفادة الفئات المنخفضة الدخل ، أكثر من تركيزهم علي الفئات التي أضيرت ، بمعني إذا أدي تغير السياسة المالية إلي إعادة توزيع الدخل في المجتمع لصالح الطبقات الفقيرة ، فإنهم يقررون أن هذا التغير يؤدي إلي تحسين مستوي العدالة في المجتمع . ورغم أن هذا التحليل لا يبرز إلا أحد جوانب العدالة في المجتمع وهو الاهتمام بالطبقات الفقيرة . إلا أنه يساعد في تحديد الآثار التوزيعية للسياسات ، وبالتالي يستطيع أي فراد استخدام التحليل الاقتصادي في التعرف عما إذا كانت السياسة المالية عادلة أم غير عادلة .

**٢- معيار الكفاءة الاقتصادية :**

أصبح استخدام هذا المعيار أمراً شائعاً بين الاقتصاديين عند تقييم آثار السياسة المالية . بينما لا يستخدم بين غير الاقتصاديين لعدم استيعابهم لهذا المفهوم . فمفهوم الكفاءة الاقتصادية يركز علي تحسين رفاهية الأفراد في المجتمع . أي أنها تعرف بمدي قدرة النظام الاقتصادي علي تحقيق أعلى مستوي من الرفاهية ( المنافع ) للأفراد آخذين في الاعتبار جميع السبل المؤدية إلي تحسين منافع ورفاهية أفراد المجتمع . وبذلك لا يتناول مفهوم الكفاءة الاقتصادية موضوعات ذات جوانب مادية مثل تعظيم الأرباح عند تناول الكفاءة السعرية للمشروع أو الوصول بالنفقات إلي أدني مستوي لها كمال هو الحال عند دراسة الكفاءة الفنية للمشروع .

فالكفاءة الاقتصادية إذا لتوزيع الدخل علي سبيل المثال تعرف بأنها الوضع الذي يوزع به الدخل في الاقتصاد بحيث يستحيل تحقيق زيادة دخول أحد الأفراد أو مجموعة من الأفراد إلا علي حساب نقص دخول أفراد آخرين.

٣- معيار الوصاية الحكومية :

المقصود بهذا المعيار هو قيام الحكومة بتقديم خدمات قد لا يختارها الأفراد إذا ما توافرت لهم حرية الاختيار معتمدة في ذلك علي فرض أن الأفراد غير قادرين علي الاختيار الرشيد .

مثال ذلك تبرير قيام الحكومة بتقديم برامج الضمان الاقتصادي عادة بأن الأفراد لا يدخرون في شبابهم ما يكفي حاجتهم في سن الشيخوخة . كما يبرر تقديم برامج الإعانات العينية الحكومية لرفع مستوي المعيشة بفرضية مؤداها أن أصحاب الدخول المنخفضة لا ينفقون الإعانات الحكومية النقدية علي أوجه الإنفاق التي يحتاجونها لذلك تقوم الحكومة بتخصيص هذه الإعانات للإنفاق علي المواد الغذائية أو لإنشاء وحدات سكنية أو للرعاية الصحية أو للتعليم وغيرها .

ويري مؤيدي هذا المعيار أن الحكومة قادرة علي تجميع وتقييم وتفسير المعلومات المتخصصة تفوق كثيراً قدرات الأفراد . فمثلاً يبرر قيام الحكومة بمكافحة البلهارسيا وتنظيم الأسرة في مصر بأن برامج الحكومة أكثر فاعلية مما لو تركت لرغبات الأفراد .

بينما يري معارضو هدا المعيار أنه رغم أهميته ، إلا أنه لا يوجد أساس واضح لتطبيقه عند الاختيار بين الأدوات البديلة للسياسة المالية لعدم توافر قاعدة مطلقة للحكم علي مدي رشد اختيارات الأفراد من عدمه . وبالتالي لا توجد حدود معينة يمكن بها تبرير الوصايا الحكومية . كما أنهم يرون أن الأخذ بهذا المعيار يعتبر قيداً علي حرية الأفراد .

٤- معيار الحرية الفردية :

يعطي كثير من الأفراد اهتماماً كبيراً لحرية الأفراد ، ويرغبون في تحديد دور الحكومة بحيث لا يمس إلا أقل القليل من هذه الحرية . ولكن من الصعب الانحياز الكامل لمبدأ الحرية . لأنه من الصعب تطبيق هذا المعيار بشكل عام وشامل عند تناول السياسة المالية . رغم أن الحرية في علم الاقتصاد تعني أن المعاملات الاقتصادية هي معاملات اختيارية ، تتم بين تنظيمات اقتصادية من خلال الاتفاقات المتبادلة بين البائعين والمشترين وعلي أساس الأسعار التي يتم الإنفاق عليها .

أما في مجال السياسة المالية علي سبيل المثال هل يعتبر فرض الضرائب بوجه عام مصادرة لحرية الأفراد في إنفاق جزء من دخولهم ؟ هل يمثل الإنفاق الحكومي الممول من الضرائب مصادرة لحرية الأفراد في توجيه جزء من إنفاقهم علي أوجه الإنفاق التي يفضلونها ؟

إن هذه التساؤلات لا تعني إهدار معيار الحرية الفردية كلية عند دراسة السياسة المالية ولكنها توجه الأنظار نحو أهمية الأخذ بمعيار الحرية الفردية في الحسبان عند تقييم بعض أنواع الضرائب ، وبعض أوجه الإنفاق فمثلاً برامج الدعم الحكومي النقدي أكثر ارتباطاً بمعيار الحرية الفردية من برامج الدعم الحكومي للسلع . لأن الدعم النقدي يسمح للأفراد المستفيدين منه بحرية إنفاقه علي أوجه الإنفاق تبعاً لاختياراتهم علي عكس الإعانات العينية تصادر هذه الاختيارات . بينما في بعض أنواع الضرائب من الصعب الحكم بأنها قد تجاوزت أكثر من غيرها مبدأ الحرية . وهذا يعني أن مبدأ الحرية لا يقدم مؤشراً واضحاً للاختيار بين السياسات البديلة للضرائب والإنفاق .

من التحليل السابق لمعايير تقييم السياسة المالية يلاحظ أنه من المستحيل توافرها بالكامل في سياسة واحدة . وفي وقت واحد . وعادة يهتم الاقتصاديون بمعيارين أساسيين هما الكفاءة والعدالة أكثر من المعايير الأخرى . لأن التحليل الاقتصادي يعتبر أبسط وأنسب الأساليب في التعرف علي كيفية عمل السياسات الكفئة وكيفية تأثيرها علي توزيع الدخل الحقيقي .

# الفصل الثاني

# السياسية المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي

أشار كينز إلي أن السياسة المالية هي أكبر الأسلحة أهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومكافحة البطالة والكساد ، والفكرة القديمة عن السياسة المالية قد تغيرت تغيرا جذريا نظراً لأثر نظرية الدخل (نموذج كينز) وكان الاقتصاديون الكلاسيكيون ينظرون إلى المالية العامة كأنها محايدة بالنسبة للنشاط الاقتصادي فهي لا تستميل ولا تثبط مستوي النشاط الاقتصادي في المجتمع . ولكن أثر نظرية الدخل أعطي فكرة جديدة للمالية العامة وخاصة المالية الفعالة Functional Finance فالمالية الفعالة بواسطة وسائلها المالية إنما تعتبر أكبر إدارة من حيث القوة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتوظف الكامل .

والسؤال الذي نطرحه الآن هو كيف يمكن للحكومة أن تلعب دورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحد من التقلبات الاقتصادية في المجتمع؟

يوجد نوعين من السياسات المالية التي يمكن للحكومة استخدامها لتحقيق هذا الاستقرار هما :

- السياسة المالية الموجهة.
- السياسية المالية التلقائية.

## أولاً : السياسة المالية الموجهة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي :

بطبيعة الحال ، ليس كل الأنشطة المالية تحدث بصورة تلقائية حيث أن هناك بعض الأنشطة تتم بواسطة الحكومة وتكون متصورة ومخططة لتحقيق أهداف معينة ولمواجهة وضع معين بغرض تصحيح هذا الوضع أو

التأثير عليه ، وهذه السياسات المالية المقصودة تعكس الاتجاه الحديث نحو التوسع في دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي بجانب السياسة النقدية .

ويقصد بالمالية الموجه أو المقصودة بأنها مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الحكومة للتأثير علي الضرائب والانفاق العام بغرض تحقيق أهداف محددة أهمها تحقيق الكفاءة ورفع معدل النمو المرغوب فيه، وتعني الكفاءة تحقيق الاستقرار الاقتصادي عند مستوي التوظف الكامل Full Employment بما يؤدي إلى التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية في المجتمع .

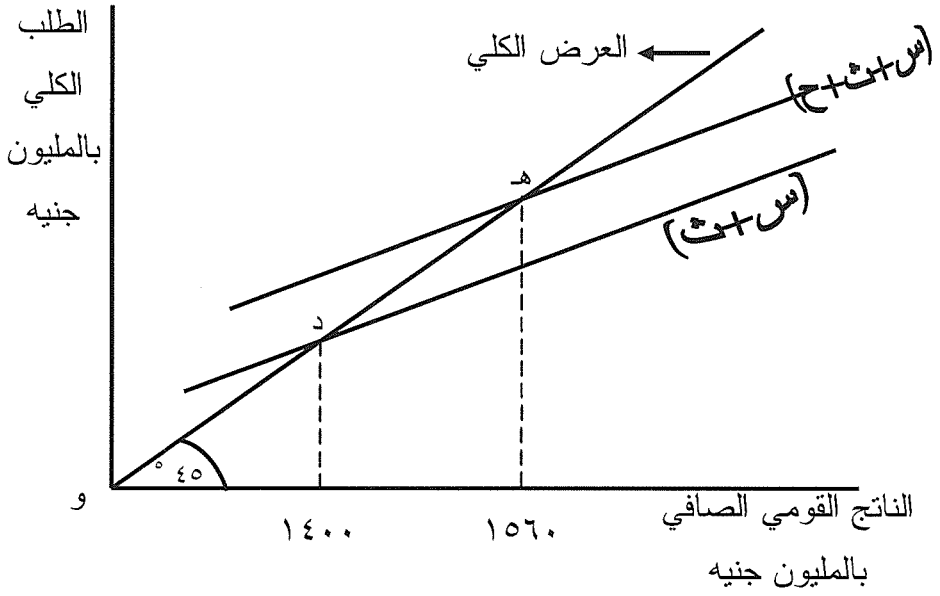
أما رفع معدل النمو فيتحقق من خلال تشجيع دوافع العمل وزيادة الإدخار والاستثمار وبالتالي تحقيق زيادة مستقرة في الناتج المحلي وفي متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي Per Capita GDP وبطبيعة الحال فإن كل هدف من هذين الهدفين يدعم الهدف الآخر .

ولمعرفة أثر السياسة المالية (الإنفاق الحكومي ، والضرائب) علي مستوي توازن الناتج القومي الصافي لتحقيق معدل مقبول من النمو الاقتصادي المصحوب باستقرار إلى حد ما في المستوي العام للأسعار ، نستخدم في تحليلنا التالي النموذج الكينزى المبسط بالاعتماد علي طريقة الطلب الكلي والعرض الكلي .

ويوضح الشكل البياني رقم (٥-١) مستوي توازن الناتج القومي الصافي في القطاع الخاص حيث يتقاطع منحني الطلب الكلي (الاستهلاك+الاستثمار الصافي) أي منحني (س+ث) مع منحني العرض الكلي (الخط المرشد) أي (خط٤٥ °) عند النقطة (د) وبفرض أن مستوي توازن الناتج القومي الصافي تحدد عند مستوي ١٤٠٠ مليون جنيه وبفرض

أن مستوي توازن الناتج القومي الصافي المذكور هو أقل من مستوي الناتج القومي الصافي الذي يحقق التوظف الكامل دون حدوث تضخم والذي سنفترض أنه يساوي ١٤٤٠ مليون جنيه ويتضح من ذلك أننا افترضنا أن الإنفاق الحكومي (ح) وكذلك حصيلة الضرائب (ض) إنما كل منهما يساوي صفر .

**شكل رقم (٥-١)**




**الانفاق الحكومي ومستوى توازن الناتج القومي الصافي**

ونفترض الآن أن كل من الإنفاق الحكومي (ح) وحصيلة الضرائب (ض) قد زاد كل منهما بمقدار ٤٠ مليون جنيه ولمعرفة أثر ذلك علي مستوي توازن الدخل سنتناول أثر كل منهما علي حدة ثم أثرهما معا.

**١- الإنفاق الحكومي ومستوي توازن الناتج القومي الصافي :**

بفرض أن الحكومة قررت القيام بشراء سلع وخدمات بمقدار ٤٠ مليون جنيه وبإضافة هذا الإنفاق الحكومي (ح) إلى الإنفاق الخاص (س+ث)

نحصل علي منحني الإنفاق الكلي (عام وخاص) وهو المنحنـــي (س+ث+ح) وبذلك أصبح الطلب الكلي يتكون مـــن ثلاثـــة أجـــزاء هـــي : الاســـتهلاك والاستثمار والإنفاق الحكومي . ويتحدد المستوي التوازني للنـــاتج القـــومي الصافي عند تقاطع منحني الطلب الكلي (س+ث+ح) مع منحنـــي العـــرض الكلي عند النقطة (هـــ) وقيمة الدخل القومي تساوي ١٥٦٠ مليـــون جنيـــه ويلاحظ أن الزيادة في الطلب الكلي بمقدار ٤٠ مليون جنيه الناتجة عن زيادة الإنفاق الحكومي بمقدار ٤٠ مليون جنيه أدت لزيادة مضاعفة فـــي النـــاتج القومي الصـــافي مقـــدارها ١٦٠ مليـــون جنيـــه (١٥٦٠-١٤٠٠) أي أن المضاعف هنا مقداره (٤).

هذا يعني أن الزيادة في الإنفاق الحكومي مثل الزيادة فـــي الإنفـــاق الخاص تؤدي لزيادة مضاعفة في الدخل القومي وفي حالة انخفاض الإنفـــاق الحكومي (ح) بمقدار معين سيؤدي لانخفاض مضاعف في مستوي الـــدخل التوازني.

**٢- الضرائب ومستوي توازن الناتج القومي الصافي :**

تستطيع الحكومة التأثير علي مستوي الدخل القومي (الناتج القـــومي الصافي) عن طريق الضرائب (ض) أيضا .

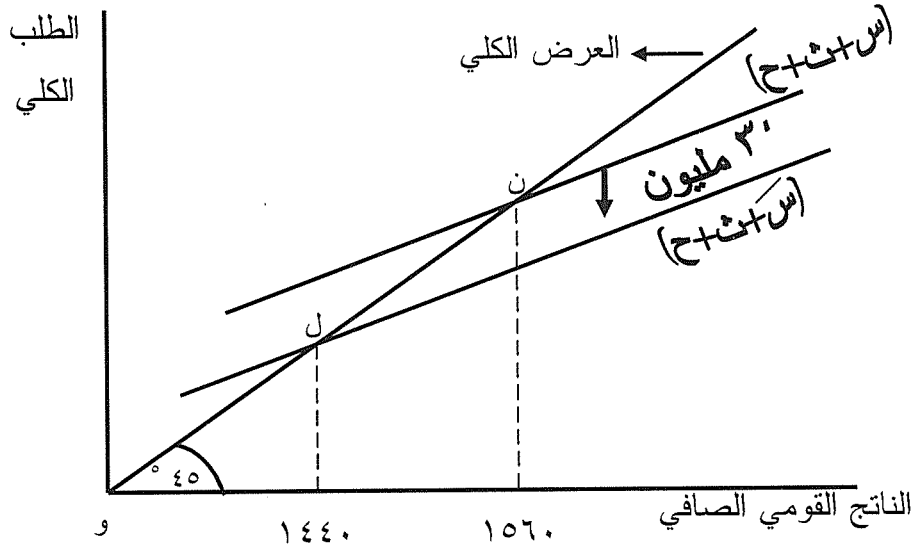
فإذا زادت حصيلتها من الضرائب من صفر إلي ٤٠ مليون جنيه فإن الأثر المباشر لذلك هو تخفيض الدخل المتاح الـــذي يتكـــون مـــن الإنفـــاق الاستهلاكي للأفراد ومن المدخرات ومن ثم انخفاض أيضـــا كـــل منهمـــا. ويتوقف مقدار هذا الانخفاض في كل من الاستهلاك والادخار الفردي علـــي الميل الحدي للاستهلاك وبفرض أن قيمته تساوي ( ٣/٤) والميـــل الحـــدي للادخار وبالتالي فإن قيمته تساوي (١/٤) ومن ثم فإن قيام الحكومة بتحصيل ضرائب قدرها ٤٠ مليون جنيه ستؤدي لانخفاض الدخل المتاح بنفس مقدار

الضريبة، ولكن انخفاض الدخل المتاح بمقدار ٤٠ مليون جنيه سيؤدي لانخفاض في الإنفاق الاستهلاكي بمقدار ٣٠ مليون جنيه بناء علي قيمة الميل الحدي للاستهلاك (٣/٤×٤٠) وبالتالي فإن مقدار الانخفاض في الادخار عند كل مستوي من مستويات الدخل يكون بمقدار ١٠ مليون جنيه (١/٤×٤٠)طبقا لقيمة الميل الحدي للادخار.

ويتضح ذلك من الشكل رقم (٥-٢) حيث أن زيادة في مقدار حصيلة الضرائب بمقدار ٤٠ مليون جنيه سوف تؤدي لانخفاض في منحني الطلب الكلي (س+ث+ح) بمقدار ٣٠ مليون جنيه . وبفرض أن الضرائب المفروضة كلها ضرائب علي دخول الأفراد ، فإن هذا الانخفاض في الطلب الكلي إنما ينتج من انخفاض في الاستهلاك . ويتحدد مستوي الدخل التوازني بعد فرض الضرائب عند النقطة (ل) حيث يتقاطع منحني الطلب الكلي الجديد (س/+ث+ح) مع منحني العرض الكلي . أي أن الدخل التوازني الجديد انخفض من المستوي ١٥٦٠ مليون جنيه عند النقطة (ن) إلى المستوي ١٤٤٠ مليون جنيه عند النقطة (ل) ويلاحظ أن الانخفاض في الدخل التوازني قدرة ١٢٠ مليون جنيه (١٥٦٠-١٤٤٠) عبارة عن أربعة أضعاف النقص في الاستهلاك (٣٠×٤)=١٢٠ لأن المضاعف يساوي (٤) ولأننا فرضنا أن الميل الحدي للاستهلاك (٣/٤) .

وفي حالة تخفيض الضرائب بمقدار معين سيؤدي ذلك لانتقال منحني الطلب الكلي لأعلي نتيجة لزيادة الاستهلاك وتحقيق زيادة مضاعفة في مستوي الدخل التوازني .

شكل رقم (٥-٢)




**الضرائب وتحديد مستوي توازن الناتج القومي الصافي**

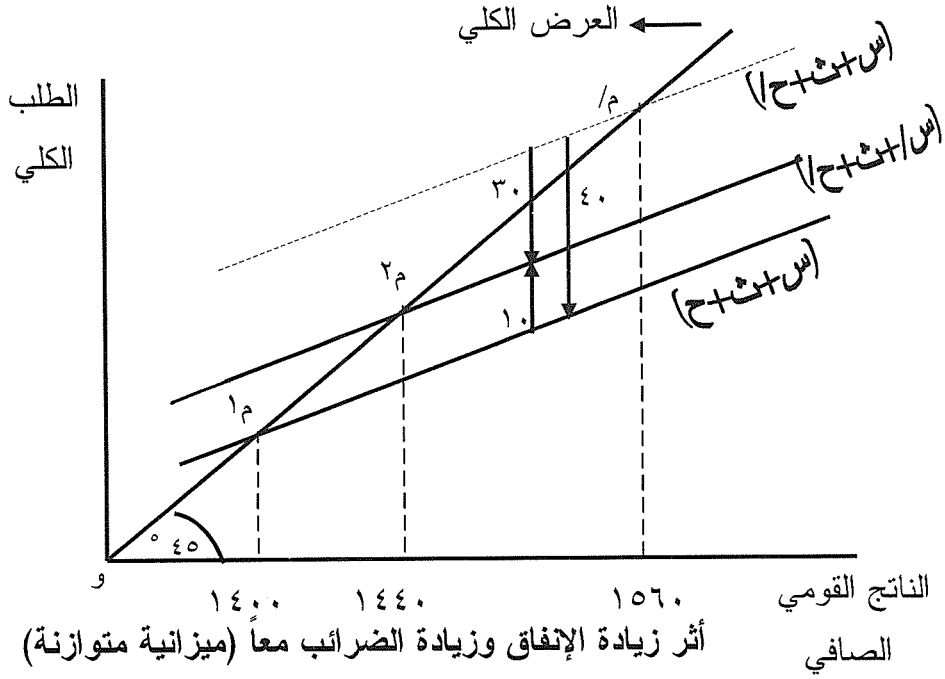
**٣- أثر الإنفاق الحكومي والضرائب معا علي مستوي الدخل التوازني:**

لمعرفة أثر الإنفاق الحكومي والضرائب معا علي توازن الدخل القومي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي نفترض أن الحكومة تتبع سياسة الميزانية المتوازنة Balanced – budget أي أن الإنفاق يساوي الإيراد ووفقا للتحليل السابق والمثال الموضح به نتتبع الآن أثر الإنفاق والضرائب في حالة قيام الحكومة بزيادة الإنفاق الحكومي بمقدار ٤٠ مليون جنيه وزيادة الضرائب بمقدار ٤٠ مليون جنيه ، والشكل رقم (٥-٣) يوضح الأثرين معا، حيث أن مستوي الدخل التوازني الأصلي كان عند ١٤٠٠ مليون جنيه وقد تحدد ذلك بتساوي منحني الطلب الكلي (س+ث+ح) مع منحني العرض الكلي عند النقطة (م١) وبفرض أن الحكومة قامت بزيادة إنفاقها بمقدار ٤٠ مليون جنيه من (ح) إلى (ح) فإن الطلب الكلي يزداد بمقدار ٤٠ مليون جنيه وينتقل

بذلك منحني الطلب الكلي إلى أعلي من (س+ث+ح) إلى المنحني (س+ث+حَ) وإذا كان هذا الإجراء هو الوحيد الذي اتخذته الحكومة فإن زيادة مقدارها ٤٠ مليون جنيه في الطلب الكلي ستؤدي لزيادة الناتج القومي الصافي (الدخل القومي) بمقدار ١٦٠ مليون جنيه (٤٠×٤) حيث المضاعف مقداره (٤) ويصبح مستوي الدخل التوازني عند تساوي الطلب الكلي الجديد (س+ث+حَ) مع العرض الكلي عند النقطة (مَ) أي عند القيمة ١٥٦٠ مليون جنيه.

ولكن ليس زيادة الإنفاق الحكومي بمقدار ٤٠ مليون جنيه هو الإجراء الوحيد الذي أتبعته الحكومة ، ولكنها في نفس الوقت زادت مقدار الضرائب بمقدار ٤٠ مليون جنيه .

**شكل رقم (٥-٣)**




**أثر زيادة الإنفاق وزيادة الضرائب معاً (ميزانية متوازنة) علي مستوي الدخل التوازني**

فإن ذلك سيؤدي لانخفاض الاستهلاك بمقدار ٣٠ مليون جنيه كما سبق الإشارة لذلك من (س) إلى (سَ) وبالتالي ينخفض الطلب الكلي بهذا المقدار . فإذا كان الطلب الكلي بعد زيادة الإنفاق الحكومي قد وصل إلى (س+ث+حَ) فإنه نظراً لقيام الحكومة في نفس الوقت بزيادة الضرائب بمقدار ٤٠مليون جنيه ، فإن الطلب الكلي سينخفض بمقدار ٣٠ مليون جنيه (وهي مقدار النقص في الاستهلاك) ويصبح عند المنحني (سَ+ث+حَ) فكأن صافي أثر زيادة الإنفاق وزيادة الضرائب معا هو زيادة الطلب الكلي بمقدار ١٠ مليون جنيه حيث أن زيادة الإنفاق الحكومي زادت الطلب الكلي بمقدار ٤٠مليون جنيه ، وزيادة الضرائب خفضت الطلب الكلي بمقدار ٣٠ مليون جنيه أي أن الطلب الكلي الذي كان أصلا ممثلا في المنحني (س+ث+ح) انتقل إلى المنحني (س+ث+حَ) علي أثر زيادة الإنفاق الحكومي ثم انخفض إلى المنحني (سَ+ث+حَ) علي أثر مصاحبة زيادة الإنفاق بزيادة في الضرائب بنفس المقدار وبالتالي يتحدد مستوي الناتج القومي الصافي بتقاطع منحني الطلب الكلي (سَ+ث+حَ) مع منحني العرض الكلي عند النقطة (م٢) أي عند القيمة ١٤٤٠ مليون وتفسير ذلك هو أن الأثر الصافي لزيادة الإنفاق وزيادة الضرائب معا كان مقداره ١٠ مليون جنيه ، وحيث أن المضاعف قيمته (٤) فإن الناتج القومي الصافي سيزيد بمقدار ٤٠ مليون جنيه (١٠×٤) أي زيادته من ١٤٠٠ مليون جنيه إلى ١٤٤٠ مليون جنيه .

## ثانياً : السياسة المالية التلقائية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي :

يتعرض اقتصاد السوق إلى موجات من التضخم والانكماش لذا أصبح هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي أحد الأهداف الأساسية للنظام المالي . ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال قيام النظام المالي بخلق تغذية عكسية لاتجاهات الانفاق الكلي في المجتمع ، عندما ينحرف الطلب الكلي

عن المستوي الذي يحقق التشغيل الكامل للموارد ومع التقدم في أساليب السياسة المالية خاصة بعد عام ١٩٣٠ أصبحت التغذية العكسية ، تتم تلقائيا دون أن تلجأ الحكومات إلى إحداث تغييرات في الأدوات المالية . وهذا ما يعرف بالبناء الاستقراري للموازنة العامة Built in Stabilization ويقصد به إعداد تصميم الضريبة ونظم الإنفاق ، بحيث تؤدي إلى زيادة الإنفاق الكلي خلال فترة انكماش الدخل القومي ، وتخفيض الإنفاق الكلي خلال فترات التضخم دون أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ إجراءات جديدة لمواجهة تلك المتغيرات في الدخل القومي .

**١- البناء الاستقراري للموازنة ونظم الضرائب :**

ويقصد بالبناء الاستقراري للنظام الضريبي في مجتمع ما ، تصميم النظام الضريبي علي أساس زيادة إيرادات الضرائب كلما زاد الدخل ، وانخفاض الضرائب كلما انخفض الدخل ، واختيار النظام الضريبي للضريبة العامة علي المبيعات والضرائب التصاعدية علي الدخل يؤدي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي في المجتمع. ففي فترات التضخم حيث يرتفع الدخل القومي النقدي، يؤدي ارتفاع حصيلة هذه الضرائب إلى تخفيض دخول الأفراد مما يخفض الطلب الكلي في المجتمع والعكس في حالة الانكماش حيث يؤدي انخفاض الدخل النقدي وطلب الأفراد إلى انخفاض حصيلة هذه الضرائب مما يؤدي لزيادة دخول الأفراد ومن ثم زيادة الطلب الكلي في المجتمع .

أي أنه في ظل معدلات ثابتة لضرائب المبيعات وضرائب الدخل تتجه حصيلة الضرائب للتزايد بزيادة الدخل القومي ، وبالتالي يزداد حجم التسرب من دورة الدخل ، والعكس تتجه حصيلة الضرائب إلى الانخفاض بانخفاض الدخل القومي ، ومن ثم ينخفض حجم التسرب من دورة الدخل.

ويتضح من ذلك أن النظم الضريبية تعمل تلقائيا علـــي تحقيـــق الاســـتقرار الاقتصادي وهذا ما يعرف بالبناء الاستقرارى للضريبة .

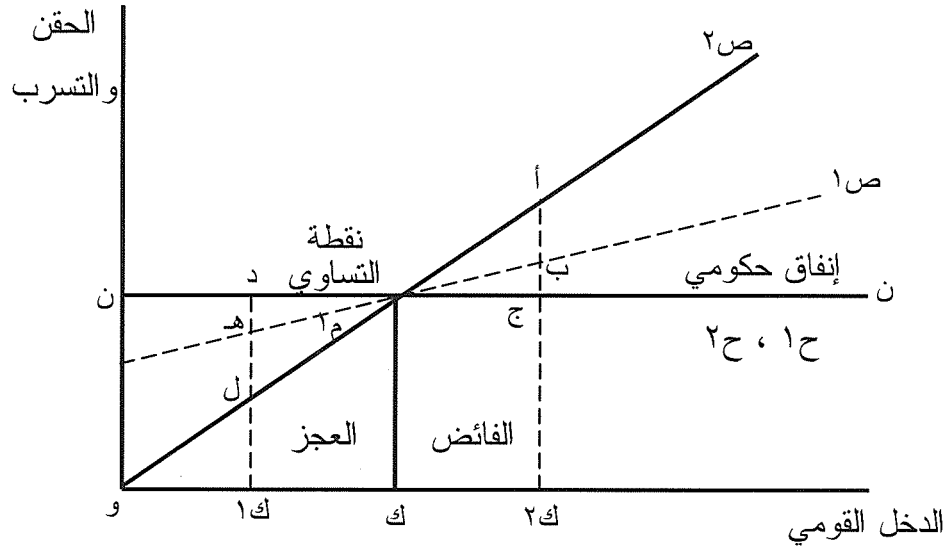
ويتضح الأثر الاستقراري للضريبة بشكل أكثر فعاليـــة فـــي حالـــة الضرائب التصاعدية مقارنة بالأثر الذي تحدثـــه الضـــرائب النســـبية ، لأن الضريبة التصاعدية تؤدي لحصيلة أكبر في فترات زيادة الـــدخل ، إذا مـــا قورنت بمعدلات الضرائب النسبية الثابتة وهذه الزيادة في قيمة التسرب وفي حصيلة الضرائب تولد قوي انكماشية جديدة مما يساعد علي أضعاف قـــوي التضخم في النشاط الاقتصادي .

والعكس يؤدي التصاعد الضريبي إلى انخفاض شديد فـــي حصـــيلة الضرائب مقارنا بالضرائب النسبية عند انخفاض الدخل ، وبالتالي يقل حجم التسرب مما يؤدي لأضعاف قوي الانكماش في النشاط الاقتصادي ويوضح الشكل رقم (٥-٤) نموذجاً للأثر الاستقراري للضريبة التي تتغير مع تغيـــر الدخل . ويفترض وجود مجتمعين هما المجتمع (١) والمجتمع (٢) حيث نظم الإنفاق فيهما متماثلة ويوضحها الخط (ن ن) بينمـــا يختلفـــان فـــي الـــنظم الضريبية ويمثلها الخطان (ص١) ، (ص٢) . فعندما يزداد الدخل القـــومي عن المستوي التوازني (وك) إلى (وك٢) نجد أن حجم فائض الموازنة فـــي الاقتصاد (٢) وقدره المسافة (أجـــ) أكبر من فائض الموازنة في الاقتصـــاد (١) والذي يقدر بالمسافة (ب جـــ).

وعندما ينخفض الدخل عن المستوي (وك) إلى المستوي (وك١) نجد أن عجز الموازنة في الاقتصاد (٢) وقدره المسافة (د ل) أكبر مـــن عجـــز الموازنة في الاقتصاد (١) والمقدر بالمسافة (دهـــ).

وهذا الاختلاف في الفائض والعجز في الموازنة يساعد في التغلب علي مشاكل الانكماش والتضخم في المجتمع الثاني بالمقارنة بالمجتمع الأول. أي أن الاقتصاد رقم (٢) أكثر استقرارا من الاقتصاد رقم (١).

**شكل رقم (٥-٤)**




**٢- البناء الاستقراري للموازنة والإنفاق العام :**

يفترض النموذج السابق تحليله أن الإنفاق (ح١،ح٢) ثابت لا يتغير بتغير الدخل ولكن في الواقع الأمر يختلف كثيرا فالعديد من أوجه الإنفاق الحكومي يزداد تلقائيا في فترات انخفاض الدخل القومي ، وينخفض تلقائيا في فترات زيادة الدخل القومي ، مثل برامج الإنفاق لإعانة العاطلين وهنا يقال أن البناء الاستقراري كبير .

فعندما يزداد الإنفاق في فترات انخفاض الدخل القومي يعني ذلك زيادة الحقن لدورة الدخل ( أي نقص التسرب من دورة الدخل) مما يؤدي

لإنعاش النشاط الاقتصادي وعندما ينخفض الإنفاق بارتفاع الدخل القومي يعني ذلك نقص الحقن لدورة الدخل ( أي زيادة التسرب منها ) مما يؤدي لخفض النشاط الاقتصادي وهذا ما يعرف بالبناء الاستقراري للإنفاق العام"".

ويتضح أثر البناء الاستقراري للإنفاق الحكومي من النموذج الذي يوضحه الشكل رقم (٥-٥) حيث يفترض وجود ثلاث مجتمعات ذات إيرادات ضريبية متماثلة في الخط (وض) ، ولكن الإنفاق الحكومي يتغير عكسيا بالنسبة للتغيرات في المجتمع (١) ويمثله الخط (ح١ح١) بينما يتغير طرديا في المجتمع (٣) ويمثله الخط (ح٣ح٣) ويعتبر الإنفاق الحكومي مستقل تماما أي ثابت في المجتمع (٢) ويمثله الخط (ح٢ح٢).

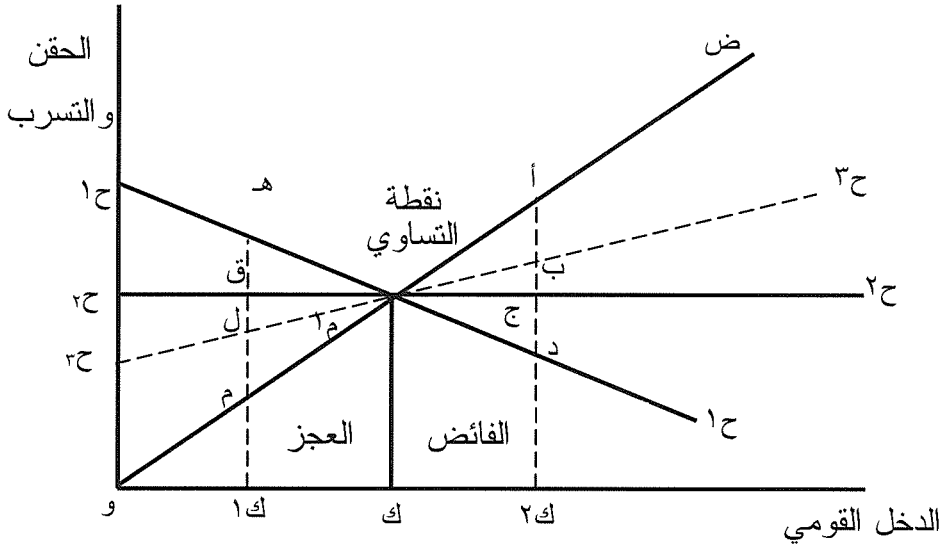
ومن الشكل يتضح أن البناء الاستقراري في الاقتصاد الأول يفوق مثيله في الاقتصاد الثاني والثالث ، وبنفس منطق التحليل السابق في شكل رقم (٥-٤) نجد هنا أنه عندما يرتفع الدخل من مستوي الدخل التوازني (وك) إلي (وك٢) يحدث فائض كبير في موازنة الاقتصاد (١) يقدر بالمسافة (أد) مما يترتب عليه تخفيض الإنفاق الكلي للمجتمع (١) ، وهذا يساعد علي خفض النشاط الاقتصادي والحد من التضخم وهذا الفائض أكبر من مثيله الذي تحقق في الاقتصاد الثاني وقدره (أجـ) والذي تحقق في الاقتصاد الثالث وقدره (أب) .

وعندما ينخفض الدخل من (وك) إلى (وك١) فإن العجز الكبير الذي يتحقق في موازنة المجتمع الأول وقدره (هـ م) يؤدي إلى رفع حجم الإنفاق الحكومي ومن ثم زيادة الإنفاق الكلي للمجتمع وهذا يساعد علي إنعاش النشاط الاقتصادي ومكافحة الكساد .

وهذا العجز المتحقق في المجتمع (١) أكبر من مثيله المتحقق في المجتمع الثاني وقدره (ق م) والمتحقق في المجتمع الثالث وقدره (ل م).

ومما سبق يتضح أن الإنفاق بالنسبة للمجتمع الثاني ثابت لا يتغير مع التغيرات التي تطرأ علي النشاط الاقتصادي وبالتالي يتوقف البناء الاستقراري للموازنة علي النظام الضريبي وحده . أما بالنسبة للمجتمع الثالث فإن سياسة الإنفاق الحكومي تنخفض مع انخفاض الدخل وتزداد مع زيادته (علاقة طردية) أي أنها تعزز وتدعم من الاتجاهات التضخمية أو الانكماشية السائدة في المجتمع بدلا من أن تحاول التخفيف منها .

**شكل رقم (٥-٥)**




**٣- استخدام البناء الاستقراري للموازنة :**

يعتبر البناء الاستقراري للإيرادات والإنفاق ظاهرة جديدة لم توجد إلا في الثلاثينات من القرن العشرين وقد استخدمت فعلا الضرائب التصاعدية والإنفاق الحكومي منذ زمن بعيد غير أن الهدف من استخدامها كان يختلف عن هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي . فالضرائب التصاعدية كانت تهدف إلى تقليل التفاوت في الدخول بين أفراد المجتمع ، كما كان الإنفاق الحكومي يهدف إلى المحافظة علي دخول بعض فئات المجتمع ،

ويصرف النظر عن أهداف الأدوات المالية في الماضي ، فإننا نؤكد علـــي دورها الآن في تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

ويجب ملاحظة أن البناء الاستقراري للموازنة يفيد فقط فـــي حالـــة التقلبات في الدخل التي تدور حول مستوي مرتفع من التوظف ، أي في حالة الانحرافات البسيطة للطلب الكلي في المجتمع ، أما في الحالات الحادة مـــن الكساد أو التضخم ، فإن فاعلية البناء الاستقراري أمر مشكوك فيه . لـــذلك يستلزم الأمر إحداث تغيرات جوهرية في نظم الإنفاق الحكومي والضرائب ، وهذه التغيرات تعرف " بـــالأدوات غيـــر التلقائيـــة" أو "الأدوات المـــدارة" discretionary fiscal measures ، ولكي تكون هذه الأدوات ذات فاعلية كبيرة ، فهي تتطلب من الحكومة فترة زمنية غير قصيرة حتي يـــتم اتخـــاذ قرار تغيير أدوات السياسة المالية الجارية ، فرصد ودراسة اتجاهات النشاط الاقتصادي يتطلب وقتا لإنجازه وفي حالة وجود اتجاهات غير مواتية ، فإن إعداد وإصدار التشريعات اللازمة يستغرق زمنا لإحداث التغيرات اللازمـــة في نظم الضرائب والإنفاق الحكومي وهو ما تم مناقشته في السياسة الماليـــة الموجهة .

# الفصل الثالث

# السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل

## أولاً : مراحل توزيع الدخل ودور الدولة :

يتم توزيع الدخل القومي علي مرحلتين هما :

**المرحلة الأولي :**

يطلق عليها التوزيع الأولي للدخل القومي ، حيث يتم توزيع الإنتاج علي عناصر الإنتاج التي ساهمت في تحقيقه ، أي دخول عناصر الإنتاج .

**المرحلة الثانية :**

يطلق عليها إعادة توزيع الدخل القومي أو مرحلة التوزيع النهائي ، حيث يتم فيها إعادة توزيعه بين المنتجين والمستهلكين عن طريق إدخال تعديلات علي التوزيع الأولي . وقد تستخدم في عملية إعادة التوزيع الأدوات المالية من ضرائب ونفقات أو أدوات غير مالية مثل القرارات الإدارية بتحديد الأسعار مثلا ، وتؤثر عملية إعادة التوزيع في حجم الدخل القومي عن طريق تأثيرها في الطلب الفعال . ولا تستقل عملية التوزيع الأولي عن عملية إعادة التوزيع ويتحدد دور الدولة في التوزيع الأولي عن طريق خلق دخول للمنتجين من خلال النفقات العامة الحقيقية أي التي تؤدي لزيادة الناتج القومي ثم تحديد مكافآت عوامل الإنتاج (أجور-فوائد-أرباح - ريع) فمثلا تتدخل الدولة بتحديد أسعار الفائدة – الأرباح الموزعة وغيره أو أسعار المنتجات وما له من تأثير علي هامش الربح .

ويختلف مدي تدخل الدولة في التوزيع الأولي تبعا لطبيعة النظام الاقتصادي ، فكلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ازداد دورها في

عملية التوزيع الأولي حتي تصل للنظام الاشتراكي وفيه يكون العمل هو المصدر الأساسي للدخول فيركز عملية التوزيع الأولي في يد الدولة .

- وبالنسبة لدور الدولة في عملية إعادة توزيع الدخل القومي قد تأخذ أحد أو بعض الحالات التالية :

- إعادة التوزيع بين مختلف الفئات الاجتماعية .
- إعادة التوزيع بين مختلف عناصر الإنتاج .
- إعادة التوزيع بين فروع النشاط الاقتصادي.
- إعادة التوزيع بين الإقاليم الجغرافية داخل الدولة .

**ثانياً : الدخل الشخصي والدخل المتاح :**

**١- الدخل الشخصي : Personal Income :**

إن الدخل المكتسب earned والدخل المستلم Received (الدخل الشخصي) من المنتظر أن يختلفان وذلك لسبب بسيط هو أن جزء من الدخول المكتسبة – وهي المساهمات في التأمين الاجتماعي ، وضرائب دخل الشركات ، وأرباح الشركات غير الموزعة لا تستلم في الواقع بواسطة الأفراد وبالعكس فإن بعض الدخول المستلمة – وهي مدفوعات التحويلات هي في الحقيقة ليست مكتسبة ، فالدخل الشخصي هو عبارة عن الدخل المستلم – ولذلك يمكن تصوير هذه العلاقة بين الدخل المكتسب والدخل الشخصي بالمعادلة التالية :

الدخل الشخصي (الدخل المستلم)= الدخل المكتسب (الدخل الأهلي) –

المساهمات في التأمين الاجتماعي – ضرائب دخل الشركات –

الأرباح غير الموزعة +مدفوعات التحويلات

ويلاحظ أن مدفوعات التحويلات تشمل بالإضافة إلى معونات الضمان الاجتماعي للعجزة والشيخوخة ومشوهي الحروب ، والمعاشات وتعويضات البطالة ، الفائدة المدفوعة بواسطة الحكومة علي السندات الحكومية (الدين العام) والفائدة المدفوعة بواسطة المستهلكين . ومعني ذلك أننا لا نعتبر فائدة سندات الدين العام دخلا مكتسبا في حين أننا نعتبر فوائد سندات منشآت الأعمال الخاصة دخولا مكتسبة. والسبب في ذلك أن الدين العام لم يستخدم أساسا في الإنتاج وإنما يستخدم عادة في سداد متطلبات الحروب وبالتالي فإن الفائدة التي تدفع علي الدين العام إنما هي بمثابة تحويلات من دافعي الضرائب إلى حملة سندات الديون. وبالمثل فيما يتعلق بالفوائد المدفوعة بواسطة المستهلكين فإنه يفترض أن مثل هذه الديون التي تمنح بواسطة المستهلكين لبعضهم البعض إنما لا تستخدم في العملية الإنتاجية ، وبالتالي فإن فوائد مثل هذه الديون لا تعتبر دخولا مكتسبة .

**٢- الدخل المتاح Disposable Income :**

الدخل المتاح (الدخل الموضوع تحت التصرف) إنما هو ببساطة الدخل الشخصي مخصوما منه ضرائب الأشخاص ، وضرائب الأشخاص personal taxes إنما يقصد بها الضرائب المباشرة المفروضة علي الأشخاص مثل الضرائب علي الأجور والمرتبات وضريبة الإيراد العام (الدخل) المفروضة علي الأشخاص وضريبة الأرباح التجارية والصناعية وضريبة القيم المنقولة ، وضرائب المهن الحرة والهدف من معرفة الدخل المتاح هو معرفة مقدار الدخول التي يحصل عليها الأفراد والتي تكون تحت تصرفهم للإنفاق ، فليس كل الدخل الشخصي يعتبر دخلا متاحا لأن جزءا من الدخل الشخصي إنما يدفع للحكومة في صورة ضرائب مباشرة ومن ثم فإن :

الدخل المتاح = الدخل الشخصي – الضرائب المباشرة

الدخل الشخصي = الدخل المستلم قبل خصم الضرائب المباشرة المفروضة علي الأفراد .

## ثالثاً : وسائل إعادة توزيع الدخل :

يتفاوت توزيع الدخول في أي مجتمع بسبب التفاوت بين الأفراد في القدرات الإنتاجية وما يمتلكونه من مهارات وملكات فكرية ومواهب شخصية،كما يعود هذا التفاوت إلى التفاوت فيما يمتلكونه من الثروات المغلة للدخل .

وتهدف خطط الدول إلى محاولة تضييق الفجوة بين الدخول ، فهي تهدف إلى الحد من الدخول الناتجة عن الملكية (ملكية عقارية أو منقولة) والعمل علي زيادة دخول العمل المكتسبة، كما تهدف إلى إحداث تغيرات في نسبة الدخل القومي التي يحصل عليها الأفراد في فئات الدخول المختلفة لصالح ذوي الدخول المنخفضة أي أنها تسعي إلى إعادة توزيع الدخول أفقيا ورأسيا ويتوافر للدولة العديد من الأدوات المالية التي يمكن استخدامها لإعادة توزيع الدخل ومعظمها تنتمي للأنماط التالية :

**١ – تعديل نمط أسعار الموارد أو المنتجات :**

أحيانا تلجأ الحكومة إلى تغيير نمط أسعار الموارد أو المنتجات بقصد تكييف توزيع الدخول الشخصية وذلك بأن تحدد حد أدني للأجور ، أو أن ترفع أسعار السلع الترفيهية، أو خفض أسعار السلع التي يقبل علي شرائها خاصة ذوي الدخول المنخفضة عن طريق منح إعانات لبعض فروع النشاط الإنتاجي المتصلة بالاستهلاك الشعبي. وهذا الإجراء له أثره الواضح علي

تضييق الفجوة بين الدخول حيث أنه يؤدي لزيادة الدخل الحقيقي لأصحاب الدخول المنخفضة وانخفاض دخول ذوي الدخول المرتفعة .

**٢- التكييف المباشر لحجم الدخل :**

قد تلجأ الحكومة لتعديل الدخول الشخصية عن طريق الضرائب علي الدخول الشخصية أو بخلق قوة شرائية من جهة وبالإنفاق العام من جهة أخري ، بصرف النظر عن ملكية الموارد وأسعارها ، وتؤدي الضرائب التصاعدية علي الدخول الشخصية إلى الحد من دخول الأفراد ذوي الدخول المرتفعة كما تساعد المدفوعات التحويلية وما تقدمه الحكومة من خدمات لذوي الدخول المنخفضة علي زيادة الدخول الحقيقية لهم .

وتؤثر الضرائب التصاعدية علي الدخول في تغيير نمط ملكية الموارد ، لأنها تؤدي إلى تعديل نمط المدخرات أكثر مما تؤدي إلى تعديل نمط الاستهلاك نسبيا لأن الضريبة التصاعدية علي الدخل الشخصي تحد من التفاوت في توزيع الدخول من خلال تقليل الفجوة في توزيع الدخول الصافية وتقلل من درجة تركز الثروات في المستقبل .

وأغلب الاقتصاديون يفضلون ضريبة التركات عن ضرائب الدخل كأدوات لتكييف نمط ملكية الموارد ، لأن ضرائب التركات لا أثر لها علي الحوافز للعمل والادخار إلا القليل لأن الضريبة لا تنقص حالياً من ثمار النشاط الاقتصادية وذلك بالمقارنة بضرائب الدخل.

**٣- تكييف نمط ملكية الموارد :**

تقوم الحكومة بفرض الضرائب التصاعدية علي التركات والهبات أو بتحديد ملكية رؤوس الأموال والموارد المغلة للدخل بهدف تغيير نمط ملكية الموارد . فبعض الدول الاشتراكية مثلا يمكنها وضع حد أقصي لما يجوز أن

يمتلكه الأفراد من ثروات مغله للدخل (ملكية الأرض الزراعية) لأن الدولة نفسها تمتلك معظم هذه الموارد وتقوم بتوزيع الدخل كعائد اجتماعي.

**رابعاً : الآثار الاقتصادية للضرائب :**

إن فرض أي ضريبة يقع أثرها الأول علي الشخص الخاضع للضريبة والدافع لها بالفعل سواء بصفته صاحب دخل أو مالكاً لأصل من الأصول ، أو مشتريا أو بائعاً لسلعة أو خدمة ، وقد يقف أثر الضريبة عند هذا الحد ، وقد ينتهي بها الأمر إلى شخص آخر يستطيع دافع الضريبة أن ينقلها له ، وفي جميع الحالات يترتب علي الضريبة سلسلة من الآثار الثانوية، كما تؤثر الضريبة علي القوة الشرائية للشخص الدافع للضريبة فعلا.

ولمعرفة آثر فرض الضريبة علي توزيع الدخل يتم معرفة أثر هذه الضريبة علي مستوي الأسعار وبالتالي علي الدخل الحقيقي للأفراد ، ورغم بساطة هذه الطريقة إلا أنها غالبا ما تكون معقدة عند التطبيق .

ولتوضيح ذلك ، نفترض أن الوحدة من سلعة ما تباع بعشرة جنيهات وقامت الحكومة بفرض ضريبة علي هذه السلعة بنسبة ١٠% من القيمة أي أصبح سعرها ١١جنيه وبذلك قد يعتقد أن الذي تحمل عبء الضريبة هو المشتري إلا أن هذا تصور يشو به بعض القصور وذلك بفرض أنه بعد عدة شهور مثلا ارتفع سعر السلعة نتيجة لهذه الضريبة وأصبح ١٠,٥ جنيه فقط فهذا يعني أن الضريبة تم تقسيمها بالتساوي بين كل من البائع والمشتري.أما إذا لم يؤدي فرض الضريبة إلى ارتفاع السعر ، وظل كما هو عند ١٠جنيهات للوحدة فهنا يقع عبء الضريبة بالكامل علي البائع . ولذلك يجب التفرقة بين الآثر القانوني للضريبة statutory incidence والذي يحدد من

يستجيب من الناحية القانونية لفرض الضريبة وبين الآثر الاقتصادي للضريبة Economic Incidence الذي يوضح أثر فرض الضريبة علي توزيع الدخل الحقيقي للأفراد من خلال بيان أثر فرض هذه الضريبة علي السعر ومن يتحمل عبئها .

ففي المثال السابق نجد أن المسئول من الناحية القانونية لدفع الضريبة هو البائع عن كل وحدة مباعة ، ولكن من يتحمل عبئها فهو يختلف باختلاف أثر فرض هذه الضريبة علي السعر النهائي.

- من ناحية أخري يلاحظ أن الآثار التوزيعية للضرائب تتوقف علي كيفية إنفاق الأفراد لدخلهم ففي المثال السابق لفرض ضريبة بمقدار جنيه علي الوحدة سيؤدي لارتفاع سعر السلعة بمقدار هذه الضريبة وسنجد أن الأفراد الذين يستهلكون هذه السلعة سيتحملون كل أو جزء من عبء هذه الضريبة أو قد يترتب علي فرضها انخفاض الطلب عليها وبالتالي ينخفض حجم الإنتاج مما يقلل بدوره الطلب علي عناصر الإنتاج المستخدمة في هذا الإنتاج أي تنخفض دخول أصحاب هذه العناصر بمعني آخر فإن فرض الضريبة قد يؤثر علي توزيع الدخل من خلال التأثير علي مصدر الحصول علي هذا الدخل.

- وبفرض أن الفقراء في المجتمع يستخدمون نسبة كبيرة من دخولهم في شراء هذه السلعة بينما ينخفض استهلاك الأغنياء منها ففرض الضريبة علي هذه السلعة يعنى أن إعادة توزيع الدخل سيكون في غير صالح الفقراء وفي صالح الأغنياء.
- من ناحية أخري فإن فرض الضريبة ومعرفة آثارها يعتمد أساسا علي معرفة كيف تؤدي هذه الضريبة إلي تغير الأسعار. ويختلف

مدي استجابة الأسعار لفرض الضريبة في المدي القصير عنه في المدي الطويل.

- يلاحظ أيضا أن الأثر التوزيعي لحدوث الضريبة يعتمد إلى حد كبير علي كيفية إنفاق الحكومة لإيراداتها من ناحية وكيفية تدبير هذه الحكومة لتلك الإيرادات من ناحية أخري فمثلا نجد أن الإنفاق الحكومي علي السلع العامة سيكون له آثار توزيعية ملموسة أكبر من تلك الآثار التوزيعية للإنفاق علي وجبات التغذية التي تقدم مجانا لتلاميذ المدارس مثلا.

- ويمكن القول أن معرفة أثر الضريبة علي توزيع الدخل يتلخص في معرفة أثر حدوث الضريبة علي التغيرات النسبية في الأسعار وهذا بدورة يتطلب معرفة كيفية تحديد هذه الأسعار.

- ونتناول فيما يلي تحليل أثر فرض الضريبة علي الأسعار في سوق معين ، من خلال دراسة مجموعة من أهم أنواع الضرائب كما يلي:

**١- أثر فرض ضريبة الوحدة علي السلع :**

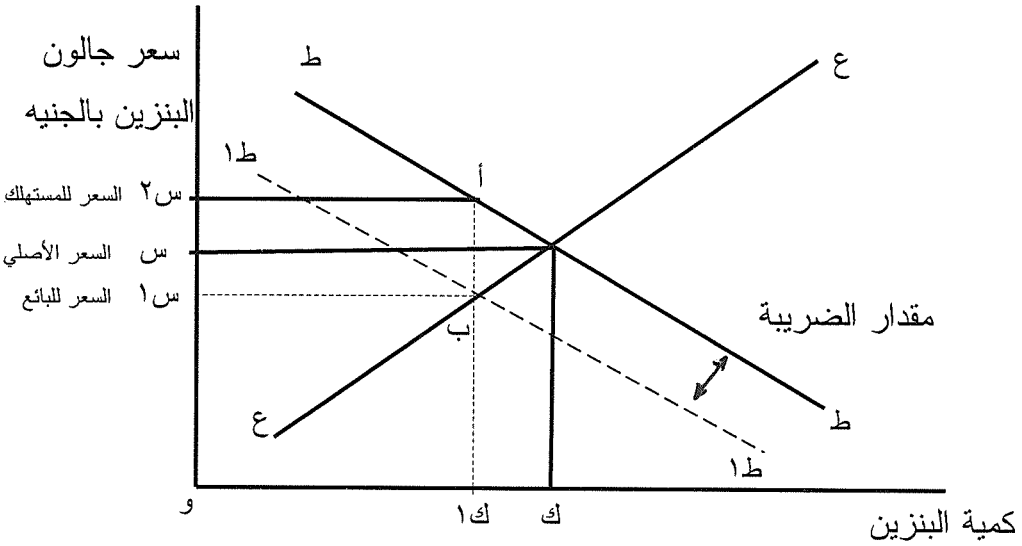
**Unit tax on commodities**

الضريبة الموحدة هي التي تفرض بمقدار ثابت علي كل وحدة مباعة من السلعة مثل قيام الحكومة بفرض ضريبة قدرها مثلا ٣جنيهات علي كل جالون من البنزين أو ضريبة بمقدار جنيه واحد علي كل علبة سجائر وهكذا وبفرض أن سعر جالون البنزين يتحدد في السوق وفقا لقوي العرض والطلب.

## أ- أثر واقعة ضريبة الوحدة على جانب الطلب:

بفرض أن عبء الضريبة الموحدة سيتحمله المستهلك وفي ضوء ذلك يوضح الشكل رقم (٥-٦) الأسعار والكميات في السوق قبل فرض هذه الضريبة وتأثير هذه الضريبة علي جانب الطلب وتأثر العرض بالتغيرات التي تحدث في جانب الطلب.

**شكل رقم (٥-٦)**




أثر واقعة ضريبة الوحدة علي جانب الطلب

يتحدد سعر التوازن الأصلي قبل فرض الضريبة عند السعر (وس) وكمية التوازن الأصلية عند (و ك) حيث يتقاطع منحني الطلب ( ط ط) مع منحني العرض ( ع ع).

وبعد فرض الضريبة ينتقل منحني الطلب إلى أسفل من المنحني ط ط إلى المنحني ط١ط١ وتتحدد الكمية التوازنية في سوق البنزين بعد فرض الضريبة الموحدة عندما تتساوي الكمية المعروضة مع الكمية

المطلوبة التي يحصل عليها البائعون (يستوعبها البائعون) ويتحقق ذلك عند الكمية (وك١) ، أي أن فرض الضريبة أدي لانخفاض الكمية التوازنية من (وك) إلى (وك١).

ولتحديد السعر التوازني الجديد هنا سوف نواجه سعرين عند نقطة التوازن الجديدة (ب) هما السعر الذي يدفعه المشترون والسعر الذي يحصل عليه البائعون كما يلي :

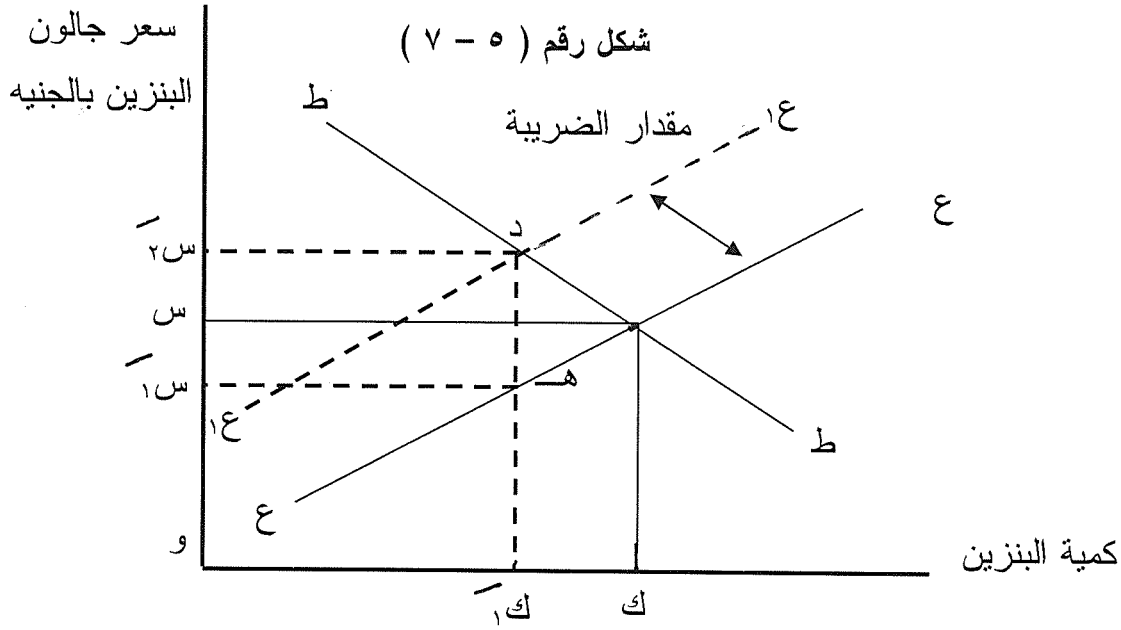
- السعر الذي يحصل عليه البائعون يتحقق عند تقاطع منحني العرض ع ع مع منحني الطلب الجديد ط١ ط١ وهو السعر (س١).
- السعر الذي يدفعه المشترون ، ويتحقق عند إلتقاء منحني العرض (ع ع) مع منحني الطلب الأصلي (ط ط) عن طريق امتداد عمود الكمية التوازنية الجديدة (ك١) رأسيا حتى يتقاطع مع منحني ط ط عند النقطة (أ) ويصبح السعر الذي يدفعه المستهلك هو السعر (و س٢) وهو عبارة عن السعر الجديد (وس١) مضافا إليه مقدار الضريبة أي أن السعر (و س٢) يشتمل علي الضريبة وهو ما يمكن أن يطلق عليه السعر الإجمالي . أما السعر (وس١) فهو السعر الصافي الذي يحصل عليه البائعون.
- ومن التحليل السابق يتضح أن فائض المستهلك سوف ينخفض بعد فرض الضريبة لأن السعر المدفوع (وس٢) أعلي من السعر الأصلي (وس) بالمقدار (س س٢) ولكن هذا السعر لم يرتفع بكل الضريبة المفروضة كما أن فائض البائعين سوف ينخفض أيضا بعد فرض الضريبة حيث يتحمل هؤلاء البائعون جزء من هذه الضريبة في صورة انخفاض السعر الذي يحصلون عليه لكل جالون بنزين من السعر (وس) إلى السعر (وس١) وهذا يعني أن عبء الضريبة

سيوزع بين كل من المشترين والبائعين حيث انخفض فائض كل منهما بعد فرض الضريبة حيث ارتفع السعر الذي يدفعه المشترون بالمقدار (س س٢) وينخفض السعر الذي يحصل عليه البائعون بالمقدار (س س١) ومجموع التغير في كل منهما أي مجموع (س س٢) + (س س١) هو عبارة عن المسافة (س١س٢) وهي تساوي مقدار الضريبة أما عن حصيلة الضريبة في هذا السوق فهي تحسب عن طريق ضرب عدد الوحدات ( و ك١ ) في مقدار الضريبة على كل وحدة ( المسافة س١ س٢ ) أي أن الحصيلة هي عبارة عن مساحة المستطيل أ ب س١ س٢ .

**ب- أثر واقعة ضريبة الوحدة علي جانب العرض :**

نفترض أن عبء الضريبة سيحمل بالكامل علي البائع أو المنتج لهذه السلعة . ويوضح الشكل رقم ( ٥ – ٧ ) وضع التوازن في سوق هذه السلعة قبل وبعد فرض الضريبة .

**شكل رقم ( ٥ – ٧ )**




تأثير واقعة ضريبة الوحدة علي جانب العرض

يتحدد سعر التوازن وكمية التوازن قبل فرض الضريبة عند السعر ( و س ) والكمية ( و ك ) وبعد فرض الضريبة يؤدي ذلك لانتقال منحني العرض لأعلى من ع ع إلي المنحني ع١ ع١ بمقدار الضريبة المفروضة ، ويتحدد الوضع التوازني الجديد عند تقاطع منحني العرض ع١ ع١ مع منحني الطلب الأصلي ط ط وتصبح كمية التوازن الجديدة عند ( و ك١ ) .

أما الوضع بالنسبة للسعر التوازني فيوجد أيضاً سعرين هما :

- السعر الذي يدفعه المستهلكون ( و س٢ ) وهو عبارة عن السعر الأصلي ( و س ) مضافاً إليه نصيبه من عبء الضريبة ( س س٢ ) .
- السعر الذي يحصل عليه المنتجون أو البائعون ( و س١ ) ويتحدد عند تقاطع منحني الطلب ( ط ط ) مع منحني العرض الأصلي ( ع ع ) عند نقطة تقاطع عمود الكمية التوازنية الجديدة مع هذا المنحني وهي النقطة ( هـ ) ويصبح السعر الذي يحصل عليه البائعون ( و س ١ ) وهو أقل من السعر الأصلي ( و س ) بمقدار العبء الضريبي ( س س١ ) الذي سيتحمله البائعون .

ويوضح التحليل السابق لأثر واقعة ضريبة الوحدة علي جانب الطلب أو العرض أن واقعة الضريبة الموحدة يكون مستقلاً عن من يتحمل عبء هذه الضريبة ( المستهلك أم المنتج ) فمن الشكلين رقم ( ٥ – ٦ ) ، ( ٥ – ٧ ) يلاحظ أن الكمية التوازنية الجديدة و ك١ = و ك١ وأن السعر الذي يتحمله المستهلك هو و س٢ = و س٢ والسعر الذي يحصل عليه المنتج هو و س ١ = و س ١ .

وهذا يؤكد أن واقعة الضريبة من الناحية القانونية لا توضح لنا الآثار الاقتصادية لهذه الضريبة ، وليس المهم معرفة متي يتم تحصيل الضريبة هل عند قيام البائع بالشراء ( لغرض البيع للمستهلك ) أم عند قيام المستهلك بالشراء . المهم هنا أن واقعة الضريبة تجعل هناك فرق بين السعر الذي يدفعه المستهلك والسعر الذي يحصل عليه البائع وأن حدوث هذه الضريبة لا علاقة له بمن سيتحمل عبئها .

**ج- آثار وقوع ضريبة الوحدة ومرونة الطلب والعرض :**

من ناحية أخرى يلاحظ أن واقعة هذه الضريبة يتوقف علي مرونات الطلب والعرض في السوق . أي ما يتحمله المستهلكون من عبء الضريبة يختلف عما يتحمله البائعون . وبشكل عام كلما كان الطلب علي السلعة أكثر مرونة ، كلما انخفض نصيب المستهلك من عبء الضريبة ، والعكس كلما انخفضت هذه المرونة ، كان نصيبه أكبر . وبالمثل كلما كانت مرونة العرض أكبر كلما كان نصيب البائع من عبء الضريبة أقل والعكس صحيح.

وفي الواقع فإن عبء الضريبة سوف يتحمله كل من المشتري والبائع طبقاً لنسبة مرونة العرض والطلب، كما تتوقف علي طبيعة الإنتاج ودرجة المنافسة.

وكقاعدة عامة يتوزع عبء الضريبة بين المنتج والمستهلك طبقاً لدرجة مرونة الطلب إلي مرونة العرض كما يتضح من المعادلة التالية :

$$\frac{\text{عبء الضريبة علي المستهلك}}{\text{عبء الضريبة علي المنتج}} = \frac{\text{مرونة الطلب}}{\text{مرونة العرض}}$$

إذا المرونة تعتبر معياراً يمكن من خلاله قياس توزيع العبء الضريبي بين كل من البائع والمشتري في السوق ويتضح ذلك من خلال التحليل التالي وفقاً لدرجات مرونة الطلب والعرض .

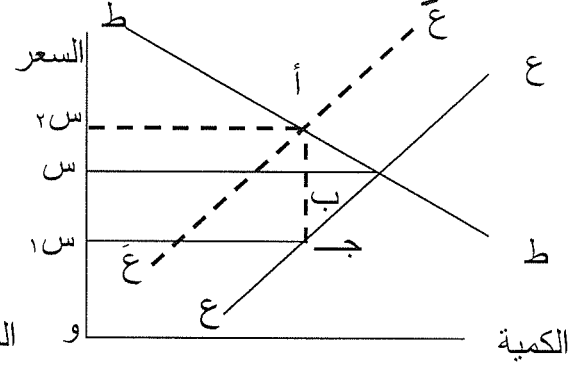
## حالات آثار وقوع ضريبة الوحدة ومرونة الطلب :

مرونة الطلب تقاس بمدي التغير النسبي في الكمية المطلوبة من سلعة ما نتيجة للتغير النسبي في سعرها . ونتناول فيما يلي آثار وقوع ضريبة الوحدة بين أربع درجات لمرونة الطلب هي الطلب المرن ، والطلب لا نهائي المرونة ، والطلب غير المرن والطلب عديم المرونة .

**١- حالة الطلب المرن :**

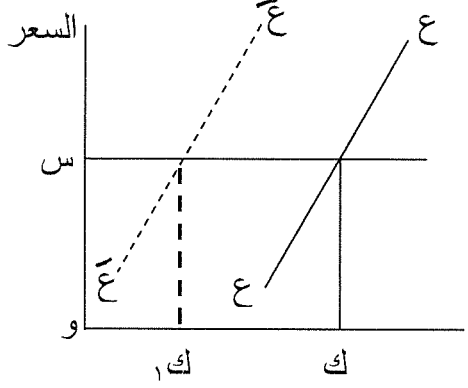
إذا كان الطلب علي السلعة مرناً والعرض منخفض المرونة فإن المنتج سيتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة كما يتضح من الشكل رقم (٥-٨) حيث يمثل المستطيل أ ب س س٢ الجزء من عبء الضريبة الذي يتحمله المستهلك أما المستطيل ب جـ س١ س يمثل الجزء الذي يتحمله المنتج .

شكل رقم ( ٥ - ٨ )




حالة الطلب المرن

شكل رقم ( ٥ - ٩ )




حالة الطلب لا نهائي المرونة

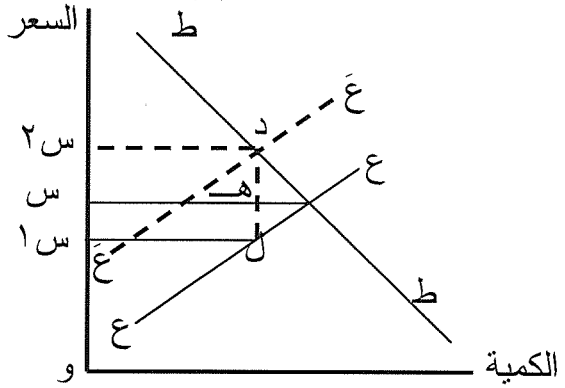
**٢- حالة الطلب لا نهائي المرون :**

في هذه الحالة يتحمل المنتج عبء الضريبة بالكامل نتيجة عدم قدرته علي نقل أي جزء منه إلي المستهلك نتيجة عدم قدرته علي رفع سعر السلعة بالمرة كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ٩ ) .

**٣- حالة الطلب غير المرن :**

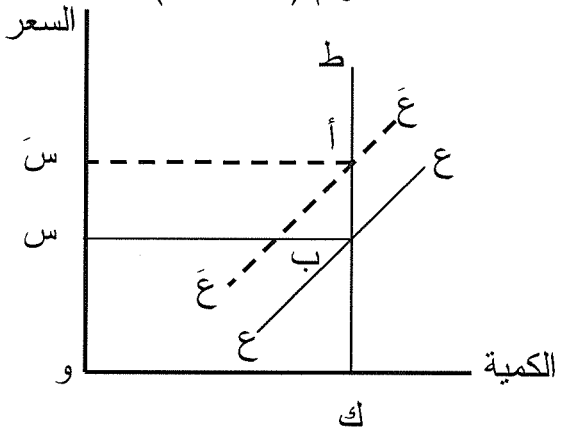
أما إذا كان الطلب علي السلعة منخفض المرونة وعرضها يتمتع بمرونة كبيرة يتم هنا نقل الجزء الأكبر من عبء الضريبة للمستهلك كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ١٠ ) حيث يمثل المستطيل د هـ س س٢ مقدار الضريبة الذي انتقل إلي المستهلك نتيجة ارتفاع السعر الذي ترتب علي انخفاض العرض بينما يمثل المستطيل هـ ل س١ س ذلك الجزء من الضريبة الذي يتحمله المنتج .

شكل رقم ( ٥ – ١٠ )




حالة الطلب غير المرن

شكل رقم ( ٥ – ١١ )




حالة الطلب عديم المرونة

**٤- حالة الطلب عديم المرونة :**

في هذه الحالة يرتفع السعر بمقدار الضريبة بالكامل أي أن عبء الضريبة ينتقل بالكامل إلي المستهلك متمثلا في مساحة المستطيل (أ ب س سَ) ولا يتحمل المنتج أي شيء منه ودون أن يكون لذلك أدنى تأثير علي الكمية المنتجة أو المباعة كما يتضح ذلك من الشكل رقم ( ٥ – ١١ ) حيث ارتفع السعر من و س إلي و سَ ( بمقدار الضريبة بالكامل ) ( س سَ ).

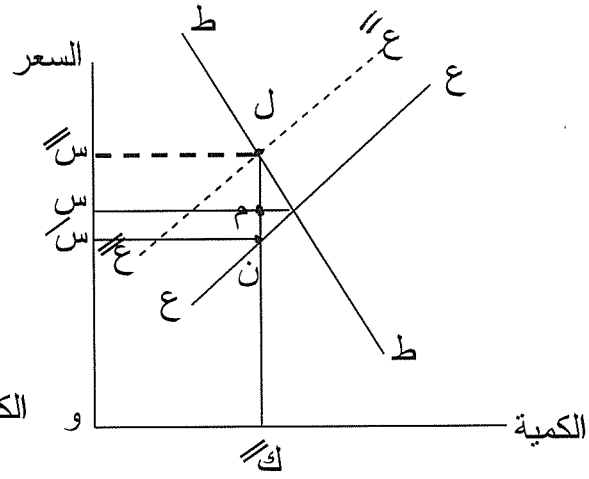
**<u>حالات آثار وقوع ضريبة الوحدة ومرونة العرض :</u>**

تقاس مرونة العرض بمدي التغير النسبي في الكمية المعروضة من سلعة نتيجة للتغير النسبي في سعرها . ونميز هنا بين أربع درجات للمرونة أيضاً لدراسة أثر وقوع ضريبة الوحدة علي سلعة ما وهي العرض المرن ، والعرض لا نهائي المرونة ، والعرض غير المرن والعرض عديم المرونة .

**١- حالة العرض المرن :**

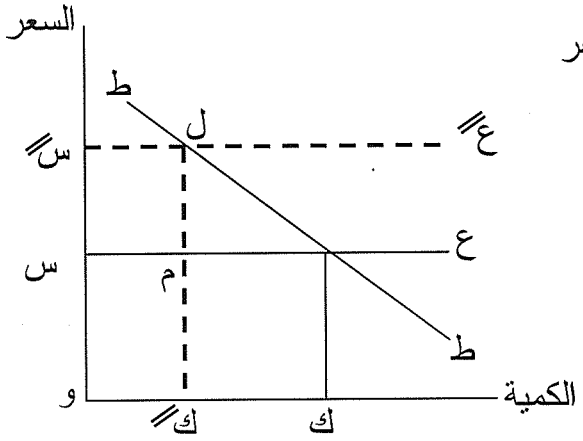
في هذه الحالة يتم نقل الجزء الأكبر من عبء الضريبة للمستهلك نظراً لسهولة تكيف الإنتاج طبقاً للظروف الجديدة . ويتضح ذلك من الشكل رقم ( ٥ – ١٢ ) حيث أن مساحة المستطيل ( ل م س سً ) تمثل الجزء من عبء الضريبة الذي انتقل للمستهلك نتيجة لارتفاع سعر السلعة الناتج عن انخفاض العرض ويمثل ذلك الجزء الأكبر من الضريبة . أما المستطيل ( م ن سَ س ) يمثل الجزء الأصغر من عبء الضريبة والذي يتحمله البائع أو المنتج .

شكل رقم ( ٥ – ١٢ )




حالة العرض المرن

شكل رقم ( ٥ – ١٣ )




حالة العرض لا نهائي المرونة

**٢- حالة العرض لا نهائي المرونة :**

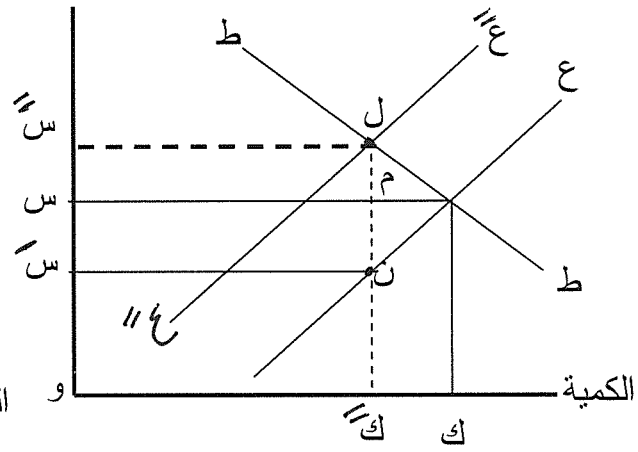
أما إذا كان العرض لا نهائي المرونة فإن المنتجين سيقومون بتخفيض العرض وينتقل عبء الضريبة بالكامل للمستهلك ولا يتحمل المنتج شيئاً منه كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ١٣ ) حيث نقص العرض وانتقال المنحني من ع ع إلي ع‴ ع‴ أدي لارتفاع السعر بمقدار الضريبة بالكامل من ( و س ) إلي (و س‴) أي بمقدار المسافة ( س س‴ = ل م ) = مقدار الضريبة.

**٣- حالة العرض غير المرن :**

يتحمل المنتج في هذه الحالة الجزء الأكبر من الضريبة ويتمثل في مساحة المستطيل ( م ن سَ س ) كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ١٤ ) في حين يتحمل المستهلك بالجزء الأقل من الضريبة الذي يمثله المستطيل

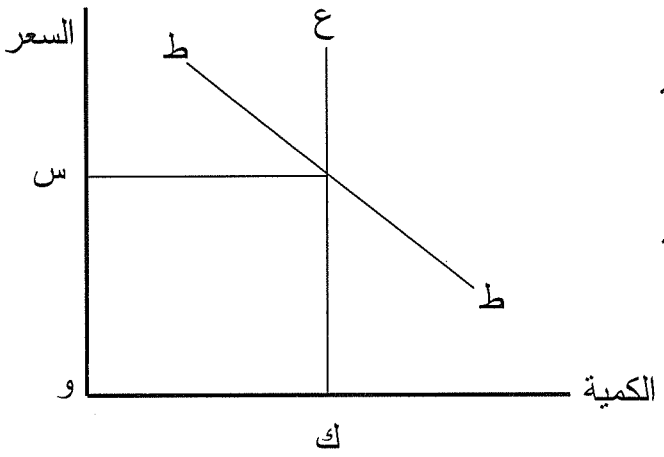
( ل م س س" ) لأن الإنتاج لا يتلاءم بسهولة مع الظروف الجديدة بعد فرض الضريبة .

شكل رقم ( ٥ – ١٤ )




حالة العرض غير المرن

شكل رقم ( ٥ – ١٥ )




حالة العرض عديم المرونة

**٤- حالة العرض عديم المرونة : Ad- Valorem Tax**

يتحمل المنتج عبء الضريبة بالكامل ولا يتحمل المستهلك شيئاً منه في حالة العرض عديم المرونة ، نظراً لعدم قدرة المنتجين علي التحكم في عرض السلعة فهذا العرض كمية ثابتة تباع بالسعر الذي يحدده المشتري الحدى كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ١٥ ) .

**٢- أثر فرض الضريبة القيمية : Ad-Valorem Tax**

الضريبة القيمية هي ضريبة تفرض بنسبة مئوية من قيمة السلعة . وهذه الضريبة هي من أكثر أنواع الضرائب استخداماً ، مثل ضريبة المبيعات ، وضريبة الدخل وغيرها من الضرائب التي تفرض بنسبة مئوية . ويلاحظ أن تحليل الضريبة القيمية يتشابه إلي حد كبير مع التحليل السابق

لضريبة الوحدة . حيث أن فرض الضريبة القيمية يؤدي لارتفاع سعر السلعة وينخفض منحني الطلب بنفس نسبة فرض الضريبة ويحصل البائعون علـــي سعر يقل عن السعر الأصلي بمقدار نصيبهم من عبء الضريبة ، بينما يدفع المستهلكون سعرا أعلى من السعر الأصلي بمقـــدار نصـــيبهم مـــن عـــبء الضريبة أي أن عبء الضريبة يتوزع بين البائع والمشتري ويتوقف نصيب كل منهما أيضاً علي مرونة الطلب والعرض في سوق هذه السلعة .

**٣- أثر فرض الضرائب علي عناصر الإنتاج : Taxes in factors**

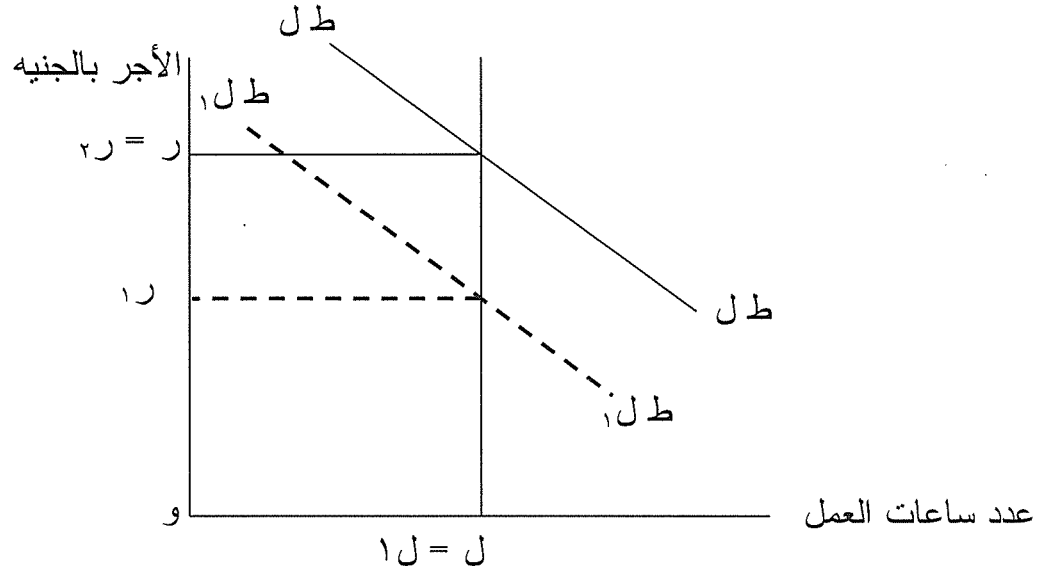
بفرض وجود عنصرين من عناصر الإنتاج هما العمل ورأس المال، نتناول فيما يلي أثر الضرائب علي هذين العنصرين :

**أ- الضرائب علي الأجور والمهايا ( عنصر العمل ) : Payroll**

بفرض أن الدولة تستخدم الضريبة علي الأجور والمهايا لتمويل نظام التأمينات الاجتماعية للعاملين في الدولة والقطاع الخاص . ونفترض أن نسبة ما يدفعه العاملين من ضرائب لتغطية هذه التأمينات هي ٨% إلي جانب نفس النسبة يدفعها أصحاب العمل أو الدولة .

وبفرض أن عرض عنصر العمل عديم المرونة كمـــا يتضـــح مـــن الشكل رقم ( ٥ – ١٦ ) ويتحدد الوضع التوازني قبل فرض الضريبة عنـــد تقاطع منحني العرض عديم المرونة ع ل مع منحني الطلـــب ط ل ويتحـــدد مستوي الأجر التوازني عند ( و ر ) وهذا الوضع يعبر عن التـــوازن فـــي سوق العمل.

شكل رقم ( ٥ – ١٦ )




أثر واقعة الضريبة علي الأجور في حالة عرض العمل

عديم المرونـــة

وبعد فرض الضريبة علي الأجور بنسبة معينة ، فإن منحني الطلب علي العمالة سوف ينتقل إلي اليسار من ط ل إلي ط ل١ . ويلاحظ أن الفرق بين منحني الطلب الأصلي ط ل ومنحني الطلب الجديد ( ط ل١ ) يعبر عـــن ما يتحمله العمال من ضرائب علي أجورهم . حيث نجد أن الأجـــور التـــي سيحصل عليها العمال سوف تنخفض من ( ر ) إلي ( ر١ ) ، بينما يســـتمر أصحاب العمل أو الدولة في دفع مستوي الأجـــور ( ر٢ ) وهـــذا يعنـــي أن العمال سوف يتحملون عبء الضرائب علي الأجور بالكامل في حالة عرض العمل عديم المرونة . أي أن الأجور سوف تنخفض بمقدار الضرائب عليها. وفي حالة العرض لا نهائي المرونة من عنصر العمل سنحصل علي نتيجـــة

عكس النتيجة السابقة أي أن واقعة الضريبة في حد ذاتها لا توضح لنا الأثر التوزيعي لهذه الضريبة ، والذي يحدد هذا الأثر التوزيعي هو درجات مرونة العرض والطلب في سوق العمل .

**ب- الضريبة علي رأس المال ( المجتمع المفتوح ) :**

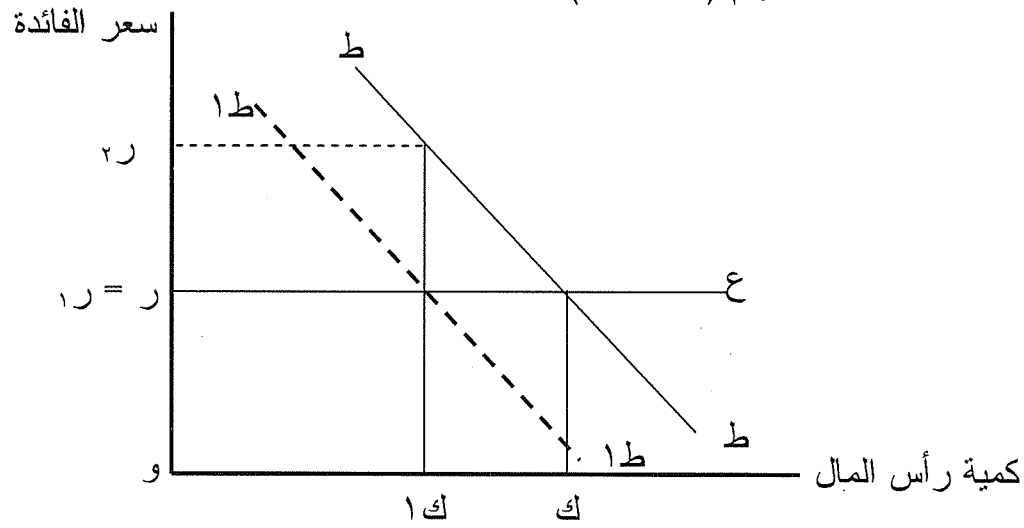
- في حالة المجتمع المغلق Closed Economy يكون انحدار منحني الطلب علي رأس المال سالبا يعكس العلاقة العكسية بين طلب الشركات والأفراد علي رأس المال وسعر الفائدة . حيث يزداد هذا الطلب كلما انخفض سعر الفائدة في السوق والعكس صحيح . أما منحني عرض رأس مال يكون انحداره موجب بعكس العلاقة الطردية بين عرض رأس المال ( عرض المدخرات المحلية وهي المصدر الوحيد للعرض ) وسعر الفائدة وبنفس منطق التحليل الذي اتبع في الضرائب علي الأجور والمهايا يتبع في هذه الحالة لمعرفة أثر فرض الضريبة علي رأس المال .

- في حالة المجتمع المفتوح Open Economy فإن رأس المال يتحرك بحرية من وإلي الدولة وفقاً لتحركات سعر الفائدة في الداخل وفي الأسواق العالمية . فإذا لم يستطيع عارضوا ( أصحاب ) رأس المال الحصول علي المعدل العالمي للفائدة علي رؤوس أموالهم في دولة ما فإنهم سينقلون هذه الأموال إلي دولة أخرى ذات عائد مرتفع .

ووفقاً لمنحنيات العرض والطلب في سوق رأس المال ، فإن عرض رأس المال في دورة ما سيكون لا نهائي المرونة كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ١٧ ) . أي أن مواطني هذه الدولة يستطيعون الحصول علي كل احتياجاتهم رأس المال عند سعر الفائدة السائد ، وليس أقل من هذا السعر وفي حالة فرض ضريبة علي رأس المال ، نجد أن منحني الطلب علي رأس

المال ينتقل من ( ط ط ) إلي (ط١ ط١ ) . وهنا يتحمل الأفـراد مسـتخدمي رأس المال ( جانب الطلب أي مستهلكي رأس المـال ) عـبء الضـريبة بالكامل. بينما لا يتحمل جانب العرض ( عارضى رأس المال ) أي عـبء من هذه الضريبة .

شكل رقم ( ٥ – ١٧ )




أي أن عارضى رأس المـال ( أصـحاب المـدخرات ) سـيظلوا يحصلون علي نفس سعر الفائدة قبل فرض الضريبة ( و ر = و ر ١ ) بينما مستخدمي رأس المال ( يمثلون الطلب عليه ) سيدفعون سعر فائـدة أعلـى ( ور٢ ) وهو عبارة عن سعر الفائدة الأصلي ( ور ) مضـافاً إليـه مقـدار الضريبة بالكامل علي رأس المال ( المسافة ر ر٢ ) .

وعلي الرغم من أن التحليل النظري الذي يوضح أن رأس المال لـه حرية كاملة في التحرك من دولة لأخرى وفقاً للعائد علي رأس المال ، إلا أن الواقع العملي يشير إلي أن هذه الأموال لا تتمتع بحرية كاملة في التحرك من دولة لأخرى . حيث يفضل أصحاب رأس المال التوسع الجغرافي ( الأفقي )

داخل نفس الدولة . أو التنوع في الأنشطة الاقتصادية المختلفة بحيث يمكن تفادي فرض ضريبة في منطقة أو علي نشاط اقتصادي معين بجانب الرغبة في تنويع الأنشطة لمواجهة مخاطر التركيز علي منطقة أو نشاط واحد .

هذا إلي جانب أن تحركات رأس المال بين دول العالم غالباً ما تتأثر بحالة الاستقرار السياسي التي تسود العالم ، وبالعلاقات السياسية بين الدول. مما يجعل افتراض تغير الضريبة يؤدي لتحرك رؤوس الأموال من دولة إلي أخرى ، هو افتراض غير واقعي إلي حد ما .

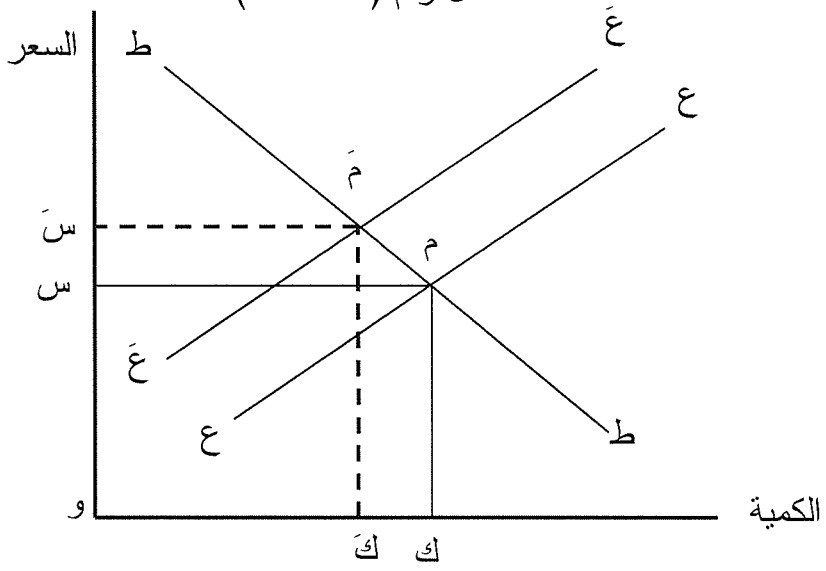
**٤- أثر فرض ضرائب الإنتاج في الأسواق الاقتصادية :**

**أ- فرض ضرائب الإنتاج في سوق المنافسة الكاملة :**

عادة لا يوجد فرق من حيث المبدأ بين فرض الضريبة علي سلع الاستهلاك أو فرضها علي سلع الإنتاج . وبفرض أن الحكومة قامت بفرض ضريبة علي الإنفاق في وجود سوق المنافسة الكاملة في الصناعة المنتجة للسلعة الخاضعة للضريبة . سوف يترتب علي ذلك عدة نتائج تتمثل في ارتفاع سعر البيع بمقدار الضريبة ، ويؤدي ارتفاع سعر البيع إلي الحد من الطلب ، ونتيجة لانخفاض الطلب يتعرض الإنتاج للانخفاض إن أجلاً أم عاجلاً .

والشكل رقم ( ٥ - ١٨ ) يوضح ذلك . وسوق المنافسة الكاملة يتميز بأن إنتاج أي مشروع فردي علي حدة لن يكون له أثر علي ما ينتجه الآخر في نفس الصناعة ، ويفترض عدم وجود منتجات أو صناعات متصلة بالصناعة موضع التحليل .

شكل رقم ( ٥ – ١٨ )




أثر ضرائب الإنتاج في سوق المنافسة الكاملة

ويتضح من الشكل أن التوازن يتحدد عند تقاطع منحني ط ط مع منحني العرض ع ع في النقطة ( م ) وكمية التوازن ( و ك ) وسعر التوازن هو ( و س ) وبعد فرض ضريبة علي المنتجين تؤدي لتغير وضع التوازن ، حيث ينتقل منحني العرض لأعلى من ( ع ع ) إلي ( عَ عَ ) وفي ظل ظروف الطلب والعرض العادية تصبح نقطة التوازن الجديدة هي النقطة (مَ) علي يسار نقطة التوازن الأصلية ( م ) ويعني ذلك أن المستهلك سيدفع سعراً أعلى ويشتري كمية أقل كما أن المنتج سيطلب سعراً أكبر ويبيع كمية أقل .

وتنخفض بذلك الكمية المنتجة من ( و ك ) إلي ( و كَ ) كما يرتفع السعر من ( و س ) إلي ( و سَ ) .

ويلاحظ من الشكل أن آثار فرض الضرائب ( ومثلها تقديم الإعانات) ذات طبيعة حدية . أي أن آثارها تتعلق بهامش كل من الإنتاج والإنفاق والادخار وتوزيع هذه الآثار بين الإنتاج والاستهلاك يتوقف في اتجاهه ومداه علي مرونة الطلب ، وعلي مدي سهولة ( أو صعوبة ) انتقال عناصر الإنتاج المستخدمة في الصناعة إلي غيرها من الصناعات .

أما فيما يتعلق بتحديد آثار الضريبة علي كل من الإنفاق والادخار فإن ذلك يتوقف بصفة عامة وإلي حد كبير علي نمط توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة بين مختلف مستويات الدخل . وفي الحقيقة فإن الجزء الأكبر من الاستهلاك يأتي من فئات أفراد المجتمع التي تقع في فئات الدخل المتوسطة والدنيا . وبالتالي فإن فرض الضرائب علي السلع المستهلكة بواسطة الغالبية العظمي من أفراد الشعب تتركز آثارها في تخفيض الاستهلاك . أما بالنسبة للسلع التي يستهلكها أصحاب الدخول المرتفعة ، فيتوقع أن يتركز أثر فرض الضرائب عليها في تخفيض الادخار .

ويفيد هذا التحليل أهداف السياسة الاقتصادية والمالية التي يجب أن تقوم علي أساس تحديد آثارها في كل من الإنتاج والاستهلاك والادخار . فمثلاً في بعض الحالات تستهدف السياسة المالية تقييد الاستهلاك ، بينما في حالات أخرى تهدف لمجرد تحصيل مبلغ محدد من المال دون التأثير في أي من الاستهلاك أو الادخار . ولذلك تتفوق الضرائب علي السلع ذات الاستخدام المحدد ( مثل السكر ) علي الضرائب علي السلع التي ينتشر استخدامها علي نطاق واسع ( مثل الوقود ) حيث يمكن التنبؤ بآثار النوع الأول من الضرائب بسهولة أكبر وبقدر كافي من الدقة .

ويلاحظ أن تحليل أثر أنواع الضرائب السابق ذكره يفترض سيادة المنافسة الكاملة في الأسواق موضع التحليل .

**ب- فرض ضرائب الإنتاج في سوق الاحتكار :**

سوق الاحتكار هو السوق المقابل لسوق المنافسة الكاملة . حيث يوجد بائع واحد للسلعة يحتكر إنتاجها وبيعها . ويوجد نوعان من الضرائب يمكن فرضها علي المنتج المحتكر هي ضرائب نوعية ، والضرائب الثابتة .

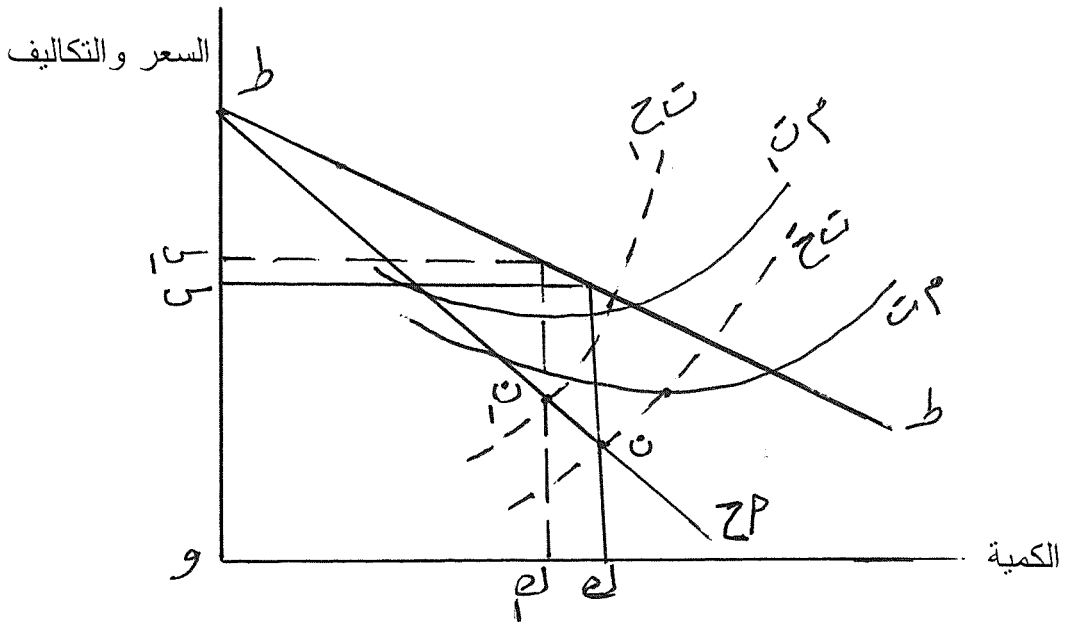
**النوع الأول : الضرائب النوعية Specific Tax**

نفترض أن الحكومة رأت فرض ضريبة قدرها جنيه واحد علي كل علبة من علب السجاير . وبفرض أن هناك شركة تحتكر إنتاج السجائر وحالة التوازن بالنسبة للشركة المحتكرة قبل فرض الضريبة يوضحه الشكل رقم ( ٥ – ١٩ ) حيث يتحدد توازن المحتكر عند تساوي الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية وتتحدد كمية الإنتاج التوازني عند ( و ك ) وسعر التوازن هو ( و س ) ويحقق المنتج المحتكر بذلك أقصى ربح ممكن ونقطة التوازن هي (ن) .

أما بعد فرض الضريبة فإن وضع التوازن للمحتكر يتغير . فالضريبة علي كل وحدة ينتجها المحتكر تعتبر بمثابة تكاليف متغيرة ، ولذلك فإن التكاليف المتغيرة للمحتكر تزيد بمقدار هذه الضريبة ، ويترتب علي ذلك انتقال منحني التكلفة الحدية ( ت ح ) إلي أعلى ويصبح منحني متوسط التكاليف ( م ت١ ) بدلاً من المنحني ( م ت ) ومنحني ( ت ح ) يصبح ( ت ح١ ) ويتحدد وضع التوازن الجديد للمحتكر عند النقطة ( ن١ ) حيث كمية التوازن هي ( و ك١ ) وسعر التوازن ( و س١ ) .

وفرض الضريبة أدي إلي نقص الكمية المنتجة ورفع السعر ، وهذا يعني أن المحتكر استطاع أن ينقل جزء من عبء الضريبة للمستهلك عن طريق زيادة السعر ونقص الكمية المنتجة . ولا يمكنه رفع السعر بمقدار الضريبة بالكامل نظراً لانحدار منحني الطلب لأسفل كما أن أرباح المحتكر انخفضت لتحمله جزءاً من عبء الضريبة . فالإيراد الكلي للمحتكر ( في أحسن الظروف ) لن يتغير إذ أن نقص الكمية ثم تعويضه عن طريق رفع السعر . ولكن تكاليف الوحدة قد زادت . ولذلك فإن أرباح المحتكر انخفضت بعد فرض الضريبة عنها قبل فرضها .

شكل رقم ( ٥ – ١٩ )



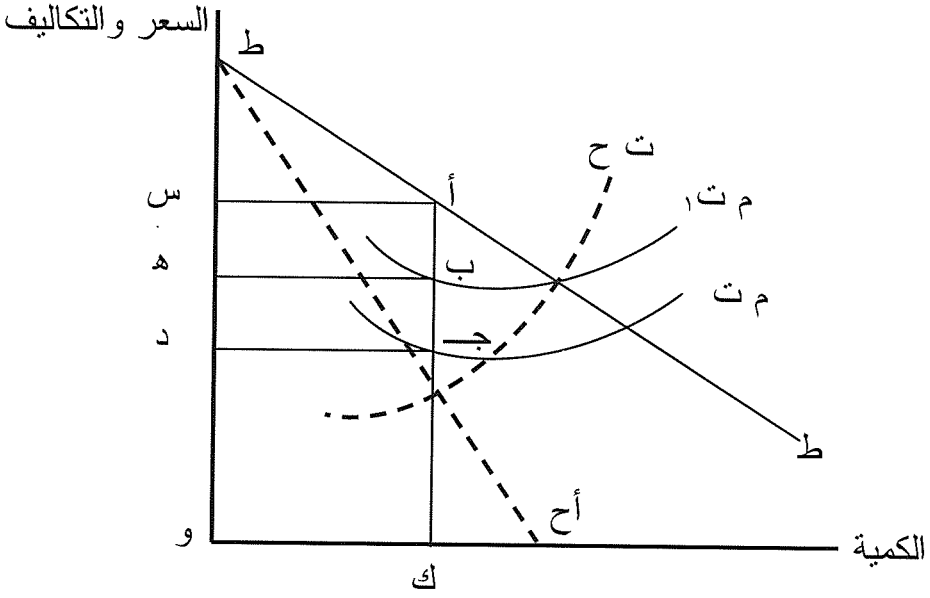

أثر فرض ضريبة نوعية علي المحتكر

**النوع الثاني : فرض ضريبة ثابتة بصرف النظر عن الكمية المنتجة : Lump sum Tax**

إذا قامت الحكومة بفرض مبلغ ثابت Lump sum كضريبة علي المحتكر . ونظراً لأن هذه الضريبة مبلغ معين يدفعه المحتكر بصرف النظر عن مقدار إنتاجه فإنها تعتبر بمثابة زيادة في التكاليف الثابتة وبالتالي فإن فرض مثل هذه الضريبة لن يؤثر علي التكاليف الحدية وكل ما يحدث هو تغيير في متوسط التكاليف الكلية فتزداد بمقدار هذه الضريبة ولذلك فإن كمية التوازن وسعر التوازن قبل وبعد الضريبة لن يتغيرا كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ٢٠ ) وهذا يعني أن المحتكر يتحمل وحده هذه الضريبة ولا يستطيع نقل جزء منها إلي المستهلك . ويترتب علي ذلك انخفاض أرباح المحتكر من مساحة المستطيل ( أ حـ د س ) إلي مساحة المستطيل ( أ ب هـ س ) وهذا يعني أن الأرباح انخفضت بمقدار الضريبة كلها التي تحملها المحتكر وحده ( مساحة المستطيل [ ب جـ د هـ] ) . يلاحظ أن أرباح المحتكر = الإيراد المتوسط – التكاليف المتوسطة ومن ثم أرباحه قبل الضريبة = المستطيل أ ك و س – المستطيل حـ ك و د.

أما أرباحه بعد الضريبة = المستطيل أ ك و س – المستطيل (ب ك و هـ ) وبهذه الطريقة تضمن الحكومة أن تشارك المحتكر في أرباحه الاحتكارية دون أن يؤدي فرض مثل هذه الضريبة إلي نقل جزء منها إلي المستهلك أو إلي نقص الكمية المعروضة من السلعة أو الخدمة ويمكن للحكومة أن تحصل علي كل الأرباح الاحتكارية لهذا المحتكر عن طريق فرض ضريبة هي عبارة عن مبلغ يعادل مقدار أرباحه كلها .

شكل رقم ( ٥ – ٢٠ )




أثر فرض ضريبة ثابتة علي المحتكر

## جـ- فرض ضرائب الإنتاج في سوق احتكار القلة Oligopoly

يقع سوق احتكار القلة بين سوق المنافسة الكاملة وسوق الاحتكار المطلق ، حيث يوجد عدد قليل من البائعين لسلعة ما . ولسوء الحظ لا توجد نظريات اختبرت آثار فرض الضريبة في سوق احتكار القلة علي أسعار السلع . وبالتالي يصعب مع وجود هذا السوق ، معرفة أثر فرض الضريبة علي توزيع الدخل .

ولتوضيح ذلك يفترض أن هناك أحد المحتكرين في سوق احتكار القلة ، اعتقد أنه يمكن رفع سعر السلعة محل الاحتكار بعد فرض الحكومة ضريبة عليها ، إلا أن رفع سعر هذه السلعة من الممكن أن يضر ببعض العملاء في السوق ، كما يمكن أن يضر بالشركة الخاصة بالمحتكر الذي

رفع السعر بسبب احتمال انصراف العملاء عن منتجاتها ولذلك فإن الشركات في هذا السوق ترفض رفع سعر السلعة وبالتالي فإن المنتجين يتحملون عبء هذه الضريبة بالكامل .

**٥- آثار فرض الضرائب علي الأرباح : Profits Taxes :**

يتناول التحليل السابق آثار فرض الضرائب علي السلع أو ضرائب المبيعات . ومن الممكن فرض ضرائب علي الأرباح الاقتصادية Economic Profit التي تحققها الشركات . وتسمي الأرباح الاقتصادية بالأرباح غير العادية أي الربح الزائد Excess Profit . كما تعرف هذه الأرباح بأنها العائد الذي يحصل عليه أصحاب الشركة في صورة الزيادة عن تكلفة الفرصة البديلة لعناصر الإنتاج المستخدمة في الإنتاج في هذه الشركة في ظل سوق المنافسة الكاملة وفي المدى القصير ، فإن فرض ضريبة علي الأرباح لن يؤثر علي المستهلك لأن الشركة تحدد حجم الإنتاج الأمثل عند تساوي الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية ، وإذا فرضت ضريبة علي الأرباح في هذه الشركة فلن تستطيع أن تغير قرارات إنتاجها في المدى القصير وبالتالي لن يتأثر السعر الذي يدفعه المستهلك بعد فرض الضريبة ويتحمل المنتج عبء الضريبة بالكامل بخصمها من الأرباح الاقتصادية التي يحققها .

أما في المدى الطويل فالأرباح الاقتصادية لا يكون لها وجود أي أن قيمتها صفر .

أما سوق الاحتكار فهو يحقق أرباحاً اقتصادية في المدى القصير والطويل ولكن أصحاب الشركات المحتكرين يتحملون عبء الضريبة ويصعب نقلها بعد بيع السلعة وتحقيق الأرباح .

ومن المعروف أن المنتجين في سوق الاحتكـــار يحـــاولون تشـــويه القرارات الاقتصادية ، مما يؤدي لصعوبة تحديد الأرباح الاقتصـــادية التـــي يمكن فرض الضريبة عليها وللتغلب علي هذه الصعوبة أحياناً تلجأ الحكومة إلي تحديد معدل الأرباح الاقتصادية من خلال معدل العائـــد الـــذي تحققـــه الشركة علي رصيد رأس المال ، ومقارنة هذا المعدل مع بعض المعـــدلات الأساسية الأخرى والتي تتحقق في الشركات المماثلة المملوكة للدولة .

# الفصل الرابع

# السياسة المالية ودورها في مواجهة التقلبات الاقتصادية

السياسة المالية ما هي إلا المبادرة باستخدام الإنفاق الحكومي والضرائب كأسلحة وذلك بغرض القضاء علي الفجوات التضخمية والانكماشية والتقلبات الاقتصادية وبذلك يمكن تحقيق معدل مقبول من النمو الاقتصادي المصحوب باستقرار إلي حد ما في المستوي العام للأسعار .

ويشير التاريخ الاقتصادي إلي أن السياسة المالية قد تطورت في السنوات الأخيرة من خلال اتجاه جانب الطلب وجانب العرض لمواجهة التقلبات الاقتصادية . ويتضح ذلك من التحليل التالي لهذه الدورات الاقتصادية .

**أولاً : السياسة المالية ومعالجة الفجوة الانكماشية :**

ظهر الاهتمام بجانب الطلب للسياسة المالية ، كنتيجة مباشرة لأفكار كنيز ، خاصة عند حدوث الفجوات الانكماشية Recessionary Gap والتي ترجع بصفة أساسية لعدم كفاية الطلب الكلي في المجتمع . ولقد أوضح كنيز أن السياسة المالية المطلوبة لمواجهة الفجوات الانكماشية يجب أن تختلف عن تلك السياسة المالية المطلوبة لمواجهة التضخم . حيث أنه في فترات الكساد أو الانكماش يكون الهدف الأساسي الذي يسعى إليه الاقتصاد هو زيادة الطلب الكلي إلي مستوي التوظف الكامل أي يجب إتباع سياسة توسعية Expansionary Fiscal Policy لمواجهة الفجوات الانكماشية .

وحيث أن الطلب الكلي هو عبارة عن كمية الناتج التي تتم بواسطة قطاعات الاقتصاد القومي مرجحة بمتوسط المستوي العام للأسعار ويعبر عنه بالمعادلة التالية :

الطلب الكلي = الاستهلاك + الاستثمار + الإنفاق الحكومي + ( الصادرات – الواردات ) .

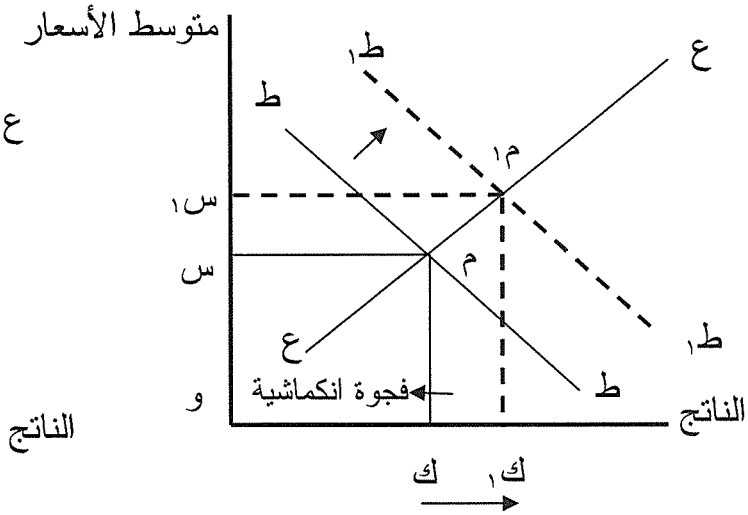
والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو كيف يتم زيادة الطلب الكلي ؟ يتحقق ذلك إما بزيادة الإنفاق الحكومي أو انخفاض معدل الضرائب أو الاثنين معاً . فإذا قامت الحكومة بزيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض معدل الضرائب علي الدخول بما يؤدي لزيادة الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري ( ويمكن لها أن تتبع الأداتين معاً ) ويترتب علي ذلك انتقال منحني الطلب الكلي إلي أعلى جهة اليمين من ط ط إلي ط١ ط١ كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ٢١ ) ويترتب علي ذلك زيادة الناتج القومي الحقيقي من و ك إلي و ك١ ، ومع محاولة القضاء علي هذه الفجوة الانكماشية من خلال زيادة الطلب الكلي فإن هذا سيؤدي بالضرورة لارتفاع الأسعار من ( و س ) إلي ( و س١ ) .

أما المنهج الجديد للسياسة المالية فيركز علي استغلال التغيرات التي يمكن أن تحدث في معدلات الضرائب ( إلي جانب المعايير الأخرى ) للتأثير علي جانب العرض الكلي . فقد أوضحت كثير من الدراسات الاقتصادية أن جميع المشروعات عند تقديرها للتكاليف المتوقعة تأخذ في اعتبارها الضرائب المتوقع سدادها بواسطة هذه المشروعات ، أي أنها تعتبر جزء من التكاليف مثل الأجور وأسعار المواد الخام وغيرها .

ويتضح ذلك المعني من الشكل رقم ( ٥ – ٢٢ ) حيث أن الزيادة في النفقة يترتب عليها حدوث فجوة انكماشية ولمواجهتها يمكن أن نستخدم جانب

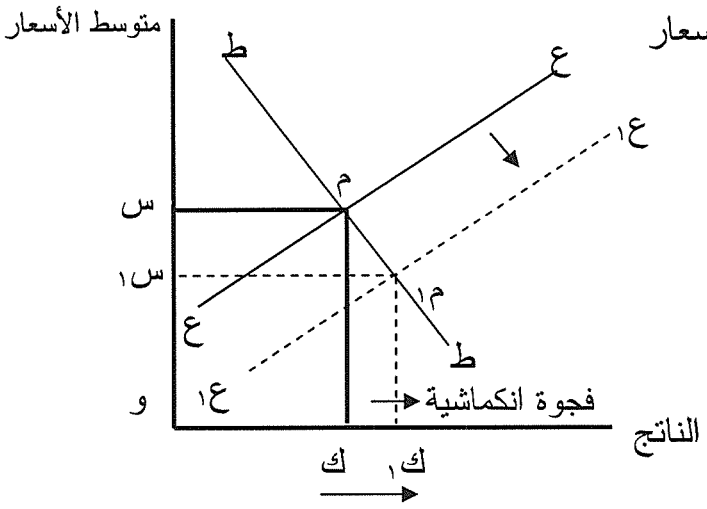
العرض للسياسة الماليـــة Supply – Side Fiscal Policy أي تخفـــيض معدلات الضرائب المفروضة علي نشاط المشروعات مما يؤدي لانخفـــاض تكلفة الإنتاج وهذا يؤدي لانتقال منحني العرض الكلي من ع ع إلـــي ع١ ع١ جهة اليمين ويترتب علي ذلك زيادة النـــاتج مـــن ( و ك ) إلـــي ( و ك١ ) وانخفاض الأسعار من ( و س ) إلي ( و س١ ) .

شكل رقم ( ٥ – ٢١ )




جانب الطلب للسياسة المالية
لمواجهة الفجوة الانكماشية

شكل رقم ( ٥ – ٢٢ )



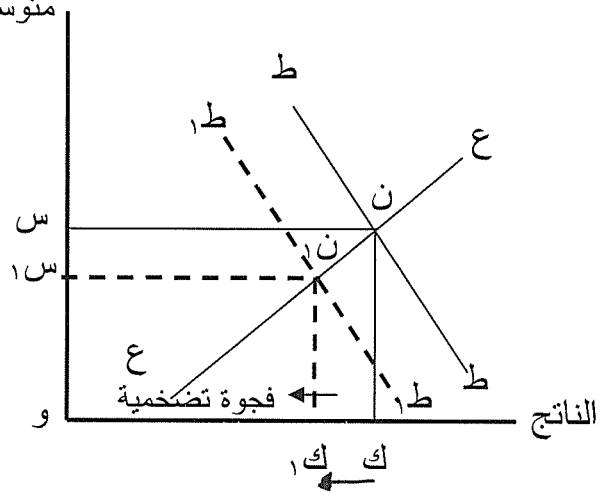

جانب العرض للسياسة المالية لمواجهة
الفجوة الانكماشية

**ثانياً : السياسة المالية ومعالجة الفجوة التضخمية :**

لمواجهة هذه الفجوة تهدف الدولة إلي تخفيض الطلب الكلي وذلك من خلال تخفيض الإنفاق الحكومي أو رفع معدلات الضرائب علي الدخول بما يؤدي لانخفاض الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري أو أن تتبع الأداتين معاً . ويترتب علي ذلك انتقال منحني الطلب الكلي إلي أسفل جهة اليسار من ط ط إلي ط١ ط١ ، وانخفاض الناتج من ( و ك ) إلي ( و ك١ ) وتنخفض الأسعار من ( و س ) إلى ( و س١ ) كما يتضح من الشكل رقم ( ٥ – ٢٣ )

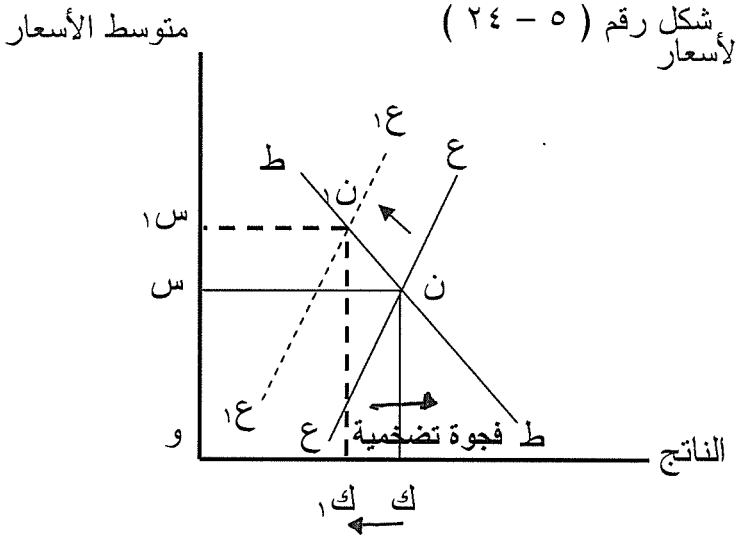
أما من ناحية استخدام جانب العرض للسياسة المالية لمواجهة التضخم يتضح ذلك من الشكل رقم ( ٥ – ٢٤ ) حيث أنه عند انخفاض التكلفة للمشروعات فإن ذلك يؤدي لزيادة العرض الكلي وحدوث فجوة تضخمية . ولمواجهة هذه الفجوة يمكن أن نستخدم جانب العرض للسياسة المالية من خلال رفع معدلات الضرائب المفروضة علي نشاط المشروعات مما يؤدي لارتفاع التكلفة ، وهذا يؤدي بدوره لانتقال منحني العرض الكلي من ع ع إلي ع١ ع١ جهة اليسار ، ويترتب علي ذلك انخفاض الناتج من ( و ك ) إلي ( و ك١ ) ومع محاولة القضاء علي هذه الفجوة التضخمية من خلال تخفيض العرض الكلي سيؤدي ذلك بالضرورة لارتفاع الأسعار من ( و س ) إلي ( و س١ ) .

شكل رقم ( ٥ – ٢٣ )




جانب الطلب للسياسة المالية
لمواجهة الفجوة التضخمية

شكل رقم ( ٥ – ٢٤ )




جانب العرض للسياسة المالية
لمواجهة الفجوة التضخمية

يلاحظ من التحليل السابق أن استخدام السياسة المالية لمقاومة التقلبات الاقتصادية مسألة تتسم بالصعوبة والتعقيد ، وذلك بسبب تأثير عوامل اقتصادية وسياسية مختلفة . فالتزامن بين البطالة والتضخم أو ما يسمي بالركود التضخمي الذي تعيشه كثير من دول العالم منذ السبعينات يصيب السياسة الاقتصادية بشيء من الغموض وكذلك عند دراسة السياسة المالية يجب أن يؤخذ في الاعتبار العوامل المؤثرة في كل من العرض والطلب الكلي ، فالتغير في السياسة المالية قد يولد آثاراً ثانوية علي الأسواق وخاصة سوق الأرصدة القابلة للإقراض وأسواق السلع الرأسمالية وكل هذه العوامل تزيد من تعقيد السياسة المالية وقد تحد من فعاليتها .

## ثالثاً : سياسات التمويل بالعجز والفائض ومواجهة التقلبات الاقتصادية :

يوجد اتفاق بين الاقتصاديين علي أن تصحيح التقلبات الاقتصادية إنما يتطلب اتخاذ إجراءات مالية خاصة . حيث يمكن مواجهة حالة الكساد عن طريق تحقيق عجز في الميزانية وكلما كبر هذا العجز ، كلما كانت الآثار التوسعية كبيرة ، بينما يمكن مكافحة التضخم عن طريق تحقيق فائض في الميزانية وكلما كبر هذا الفائض كلما كانت الآثار الانكماشية كبيرة .

### ١- سياسة التمويل بالعجز في الميزانية :

في حالة الركود ( الكساد ) تلجأ الحكومة إلي سياسة التمويل بالعجز في الميزانية أي تخفيض الضرائب وزيادة الإنفاق الحكومي وتستطيع الحكومة تمويل العجز في ميزانيتها عن طريق الاقتراض أي بيع السندات الحكومية للقطاع العائلي وقطاع الإنتاج .

واقتراض الحكومة من الأفراد قد يؤدي لتخفيض الإنفاق الكلي وذلك بقدر ما يقوم الأفراد بشراء السندات الحكومية من ذلك الجزء من الدخل المخصص للاستهلاك . وبالمثل فإن جزء من الأرصدة التي تستخدمها منشآت الأعمال لشراء السندات قد تكون مخصصة أصلاً للإنفاق الاستثماري أو من الأرباح المخصصة للتوزيع علي المساهمين الذين كانوا يستخدمونها في الإنفاق علي السلع الاستهلاكية . ولكن من المعروف أن شراء السندات الحكومية شيء اختياري وليس فيه أي إلزام بالنسبة للمشترين . ومن غير المنتظر أن يقوم الأفراد بتخفيض مستوي معيشتهم أو تقوم منشآت الأعمال بالحد من استثماراتها وذلك للقيام بشراء السندات الحكومية . فالشخص الفقير

لن يكون قادرا ولا معتزما شراء السندات الحكومية . كما أن شراء السندات بواسطة الشخص المقتدر إنما يتم غالباً بأرصدة كانت مخصصة للادخـــار . خلاصة القول أن الاقتراض من القطاع العائلي وقطاع الإنتاج سوف يقلل من الأثر المضاد للكساد المترتب علي العجز في ميزانية الحكومة وذلك بالقـــدر الذي يؤدي إليه مثل هذا الاقتراض من تخفيض في الاستهلاك والاستثمار . ولكن في كل الاحتمالات فمثل هذا التخفيض في الإنفاق الخاص لن يكـــون كبيراً .

كما تستطيع الحكومة تمويل العجز بطريقة أخرى هي خلـــق نقـــود جديدة ( إصدار أوراق البنكنوت اللازمة لتمويل العجز ) وهذه الطريقة تجنب الحكومة الآثار المثبطة للاستهلاك والاستثمار الخاصين والتي قد تترتب علي الاقتراض من الأفراد أو منشآت الأعمال . فإصدار نقود جديـــدة وإنفاقهـــا بواسطة الحكومي إنما تؤدي إلي زيادة الإنفاق العام وفي نفس الوقـــت لـــن تؤدي إلي تخفيض في الإنفاق الخاص وبالتالي فإن هـــذه الطريقـــة لتمويـــل العجز تكون لها آثار توسعية أكبر من طريقة التمويل بالعجز عـــن طريـــق الاقتراض . ولكن في ضوء خبرة الدول فإن تمويل العجز عن طريق قيـــام الحكومة بإصدار نقود جديدة إنما ينظر إليها بحذر وريبة ولكـــن الحكومـــة تستطيع أن تصل لنفس النتيجة بدرجة كبيرة وذلك عن طريق الاقتراض من ( بيع السندات إلي ) البنك المركزي .

٢- سياسة التمويل بالفائض في الميزانية :

تتطلب حالات التضخم من الحكومة سياسة مالية تقضي بتحقيق فائض الميزانية . إلا أن الآثار المضادة للتضخم التي تترتب علي هذا الفائض إنما تتوقف علي الكيفية التي يتم بها التصرف في هذا الفائض ويتم ذلك بطريقتين :

أ- تقوم الحكومة باستخدام ما لديها من فائض في سداد جزء من ديونها العامة نظراً لضخامة هذه الديون وعبئها الكبير علي الحكومات في معظم دول العالم . إلا أن إقدام الحكومة علي مثل هذا الإجراء إنما قد يقلل من الآثار المضادة للتضخم التي تترتب علي تحقيق الفائض . ذلك أن إقدام الحكومة علي سداد الديون العامة إنما يعني أن الحكومة تحول فائض حصيلة الضرائب إلي أيدي أفراد القطاع العائلي ومنشآت الأعمال الذين من المحتمل أن يقوموا بإنفاق هذه المبالغ علي السلع الاستهلاكية والسلع الرأسمالية . ولكن مثل هذه المبالغ المحتملة في الإنفاق الخاص لا يجب المبالغة فيها . ففي معظم الاحتمالات فإن جزءاً كبيراً من رصيد هذا الفائض الذي يحصل عليه الأفراد ومنشآت الأعمال عند قيام الحكومة بسداد ما لديهم من السندات ( الدين العام ) إنما سوف يستخدم في شراء السندات الخاصة بدلاً من شراء السلع والخدمات .

وباختصار فإن قيام الحكومة بسداد ديونها سوف يقلل من الآثار المضادة للتضخم المترتبة علي حدوث الفائض وذلك بالقدر الذي يقوم به

حملة السندات المستحقة السداد بإنفاق حصيلة الفائض التي يتسلمونها إلا أنه من المنتظر ألا تكون تلك الزيادة في الإنفاق الخاص كبيرة .

ب- الطريقة الثانية أن تترك الحكومة فائض الميزانية عاطلاً ولا تستخدمه . وبذلك يمكن أن تحقق آثاراً مضادة للتضخم – بقدر أكبر – والمترتبة علي فائض الميزانية . حيث أن الفائض العاطل إنما يعني أن الحكومة تمتص قدراً من القوة الشرائية من تيار الدخل والإنفاق .

ففائض حصيلة الضرائب إذا لم يعاد حقنه في تيار الدخل والإنفاق فليس هناك وسيلة لهذا الفائض أن ينفق . وبالتالي فلن تكون هناك فرص لهذه الأرصدة أن تولد ضغوطاً تضخمية تلغي الآثار الانكماشية المترتبة علي الفائض نفسه . وأفضل وسيلة لترك الحكومة الفائض عاطلاً – بدلاً من إعدام قدر من النقود معادلاً لهذا القدر من الفائض – هو أن تحتفظ الحكومة بهذا الفائض علي شكل ودائع حكومية عاطلة لدي البنك المركزي .

# الفصل الخامس

# السياسة المالية ودورها في تحقيق التنمية الاقتصادية

## أولاً : أهمية دور الدولة والسياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية :

تسعي الدول المتخلفة والتي لم يكتمل نموها الاقتصادي بعد إلي رفع مستوي معيشة سكانها وزيادة متوسط الدخل الحقيقي للفرد الذي يتميز بانخفاضه بالمقارنة بمثيله في الدول المتقدمة . ويتحقق ذلك عن طريق زيادة الكفاية الإنتاجية لاستخدامات الموارد الطبيعية والبشرية والأصول الرأسمالية وحسن الإدارة التنظيمية . والنهوض بمعدل تكوين رؤوس الأموال المنتجة المادية والبشرية . ونظراً لاختلاف مشكلات التخلف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من دولة لأخرى ، فإن درجة نمو الاقتصاد القومي تعتبر أحد العوامل الجوهرية المحددة لدور المالية العامة والسياسة المالية في الدول المتخلفة وتسلم معظم الكتابات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية بضرورة تدخل الدولة وقيامها بدور رئيسي في اقتصاديات الدول المتخلفة مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة .

ويتعين علي السياسة المالية التي تسير عليها الدولة أن تقوم بدور مؤثر وفعال في اتجاهين رئيسيين الأول العمل علي رفع معدل رأس المال اللازم لإنجاز البرامج المشتملة عليها عملية التنمية . والثاني تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع بصفة عامة حتى تتهيأ الظروف الملائمة

لتحقيق الأهداف المرجوة من التنمية . هذا إلي جانب تمويل ميزانية الدولة العامة .

ومن المعروف أن المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدول المتخلفة تختلف جوهرياً عن تلك التي واجهت الدول المتقدمة ، والتي كانت محل اهتمامات الفكر الكنيزي الذي ساد الرأسمالية الغربية ، خاصة دول غرب وشمال أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية – فترة ما بعد الثلاثينات من القرن العشرين . وتتمثل مشكلات الدول المتخلفة بذلك في انخفاض الدخل القومي والبطالة ، والتبعية الاقتصادية للخارج وتعود هذه المشاكل إلي وجود جهاز إنتاجي لا يكفي لتشغيل الموارد المعطلة وعدم وفرة العمالة الماهرة والفنية المدربة ، وطبيعة البنيان الاقتصادي وغيرها . ومن ثم فإن السياسة المالية الواجب إتباعها في الدول المتخلفة تتجاوز بكثير مسألة رفع الطلب الفعلي وما يرتبط به من أمور كانت تشغل التحليل الكنيزي في الدول المتقدمة ليصبح دورها الجوهري تغيير البنيان الاقتصادي والاجتماعي والتحول من اقتصاد زراعي إلي اقتصاد قائم علي التصنيع وخلق جهاز إنتاجي صناعي يكفي لتشغيل الموارد البشرية والمادية المعطلة . بالإضافة إلي التأثير في نمط توزيع الدخل ليعطي وزناً أكبر للاستثمار علي حساب الاستهلاك لمواجهة متطلبات بناء الجهاز الإنتاجي .

**ثانياً : السياسة المالية ودورها في تكوين رأس المال اللازم للتنمية :**

تستطيع السياسة المالية أن تسهم في تكوين رأس المال في الدول المتخلفة بأسلوبين هما :

**الأسلوب الأول مباشر :** ويتم ذلك من خلال قيام الدولة بالاستثمارات العامة، التي لها دور حيوي في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة وتتمثل هذه الاستثمارات في القيام بمشروعات البنية الأساسية من طرق وكباري

ومطارات ومواني ومشـــروعات الـــري والصـــرف والقيـــام بالصـــناعات الاستراتيجية وخاصة تلك المولدة للطاقة وغيرهـــا . وهـــذه الاســـتثمارات بطبيعتها يحجم عنها رأس المال الخاص نظراً لضخامة رؤوس الأموال التي تحتاجها مثل هذه الاستثمارات لا يتحقق عائدها إلا في المدى الطويل ، كمـــا تتميز بارتفاع عنصر المخاطرة وغيرها .

**الأسلوب الثاني غير مباشر :** حيث تمارس السياسة الماليـــة آثارهـــا علـــي تكوين رأس المال في القطاع الخاص وذلك في حالتين ، الحالة الأولي يتجه فيها الادخار إلي الاستثمار بطريقة آلية ويتلخص دور السياسة المالية هنا في التأثير علي معدل الاستثمار الخاص من خلال تأثيرها في معـــدل الادخـــار الخاص ويمكن تحقيق ذلك بتأثيرها في تقسيم الإنتاج بين الاستهلاك وتكوين رأس المال ومن ثم التأثير في معدل النمو الاقتصادي والحالة الثانية وهـــي الأكثر تمشياً مع ظروف الدول المتخلفة ، حيث لا يمكن الاعتماد علي آليـــة المساواة بين الادخار والاستثمار المتوقعين ، وإنما يجب أن يكـــون تـــأثير السياسة المالية في التكوين الرأسمالي عن طريق التأثير في الميل للاستثمار ( نظراً لانخفاض الكفاية الحدية لرأس المال بالنسبة لسعر الفائدة ) ، ولـــيس عن طريق زيادة عرض المدخرات . وبذلك تؤثر السياسة المالية في ربحية رأس المال ، وقد تكون آثارها مشجعة لرأس المال الخـــاص وقـــد تكـــون مخفضة له وبشكل عام فإن الاستثمارات الخاصة تتأثر كماً وكيفاً بمســـتوي الضرائب ونوعها وهيكلها . كما تؤثر النفقات العامة بدورها في الاستثمارات الخاصة . فإشباع الحاجات العامة الأساسية مسألة حيوية لقيام القطاع الخاص بممارسة نشاطه علي الوجه الأكمل . وتوفير الأمن والاســـتقرار واحتـــرام العقود والالتزام بالتعهدات أسس لا غني عنها للنشاط الخاص . كما تســـهم الخدمات العامة كالتعليم والبحث العلمي في رفع إنتاجية العمل .

**ثالثاً : السياسة المالية ومصادر تمويل التنمية الاقتصادية :**

من أهم القواعد التي يجب أن تتبناها الدولة وهي بصدد توفير مصادر تمويل برامج التنمية ، هي تجنب تلك الوسائل التمويلية التضخمية بطبيعتها والاعتماد بصفة أساسية علي مدخرات الدولة الحقيقية . ولذلك تبذل الدولة قصارى جهدها لتشجيع الأفراد علي الادخار وعدم الإفراط في الاستهلاك للسلع والخدمات الكمالية ، وتنمية الوعي الادخاري ، وتدعيم المؤسسات الادخارية والتوسع فيها وتنويعها .

وتشجيع الأفراد علي تنمية مدخراتهم وتوجيهها نحو أوجه الاستثمارات النافعة واللازمة للتنمية وذلك للنهوض بالاقتصاد القومي . هذا ما يتعلق بمدخرات القطاع العائلي وجزء من مدخرات قطاع الأعمال اللازمة لتمويل الاستثمار الخاص .

أما الاستثمارات في القطاع العام فيتم تمويلها من مصادر متعددة أهمها ما يلي :

١- **الادخار الحكومي** : ويتمثل الادخار الحكومي في الفرق بين إيرادات الحكومة الجارية من الضرائب وبين الإنفاق الجاري الحكومي . ويزداد هذا الادخار بزيادة الإيرادات من ناحية وبانخفاض النفقات من ناحية أخرى كما يلي :

أ- **الضرائب** : تعتبر الضرائب أهم مصادر الإيراد العام في العصر الحديث . وهي أداة مالية يتم بموجبها تحويل جزء من الدخول والثروات جبراً من الأفراد والهيئات إلي الحكومة . وتتميز الدول النامية بانخفاض نسبة الضرائب فيها إلي الدخل القومي بالمقارنة بالدول المتقدمة . وتتوقف حصيلة الدولة من الضرائب علي هيكل

الضرائب السائد ومعدل الضرائب المفروضة ومدي شـــمولها ومـــدي كفاءة الجهاز الضريبي ويلاحظ اختلاف الهيكل الضريبي في الـــدول النامية عن الدول المتقدمة . حيث يعتمد هذا الهيكل في الدول المتخلفة علي الضرائب غير المباشرة التي تتميز برجعيتها ويقع عبئهـــا فـــي الأساس علي أصحاب الدخول الصغيرة كما يعتمد هذا الهيكل في كثير من الدول المتخلفة علي الضرائب علي السلع وخاصة الضرائب علي الصادرات والواردات . أما الهيكل الضريبي في الدول المتقدمة فيعتمد علي الضرائب المباشرة أساساً وتلعب الدور الأساسي فيـــه ضـــريبة الدخل ويجب أن تتميز السياسة الضريبية في الدول النامية بمجموعـــة من المبادئ العامة أهمها :

- أن تهدف السياسة الضريبية إلي تعبئة الفائض الاقتصـــادي وتوجيهـــه لأغراض التنمية .

- يجب علي السياسة الضريبية تعبئة الزيادة في الفائض الاقتصادي الذي ينشأ نتيجة لعملية النمو الاقتصادي . أي رفع الميل الحدي للادخـــار . وهذا يعني أن الضريبة يجب أن تحدد بشكل يترتب عليه عـــدم زيـــادة الاستهلاك بنفس نسبة زيادة الدخل ، أي ارتفاع مرونة الدخل للضريبة ، فيزداد الإيراد الحكومي بنسبة أكبر من نسبة زيـــادة الـــدخل القـــومي النقدي. وسوف يترتب علي ذلك أن تحد الضريبة مـــن الزيـــادة فـــي الاستهلاك ويكون لها بذلك أثر مزدوج في زيادة الإيرادات الحكوميـــة والحد من الضغوط التضخمية التي تصاحب عملية الإنماء الاقتصادي .

- يجب أن تهدف السياسة الضريبية إلي الحـــد مـــن الاســـتهلاك غيـــر الضروري ، وهنا تلعب ضرائب الدخل دوراً هاماً كما تلعب الضرائب علي بعض سلع الاستهلاك غير الضرورية دوراً فعالاً . وأصبحت الآن

مع التطور الاقتصادي تقوم الضرائب التصاعدية علي الإنفـاق بـدور أكثر فاعلية ولا تثير كافة المشاكل التي تثيرها ضريبة الدخل .

- مرونة الهيكل الضريبي بحيث يستجيب لحاجات التغير الاقتصادي . فإذا ظهرت مصادر جديدة لاكتساب الدخل لا يؤثر فيها الهيكـل الضـريبي القائم يجب أن يكون قادراً علي الاستجابة لهذه التغيرات . مثـال ذلـك الضرائب علي الدخول الطفيلية أيا كان مصدرها وطريقـة الحصـول عليها وكذلك الضريبة علي المكاسب الرأسمالية وهي المكاسـب التـي تنشأ دون بذل جهد من صاحبها كارتفاع في أسعار الأراضي والعقارات نتيجة عوامل خارجية .

- يجب ألا تهدف السياسة الضريبية فقط إلي تعبئة المدخرات بل يجب أن تستهدف أيضاً تغيير نمط الاستثمار . فالضريبة أداة تمييزيـة لتشـجيع أنواع من الاستثمارات والحد من أنواع أخرى . مثال ذلك ما نص عليه المشرع المصري من إعفاء الشركات الصناعية الجديدة ، والزيادة فـي رأس المال للشركات الصناعية القائمة من ضريبة الأربـاح التجاريـة والصناعية لمدة معينة .

**ب- تخفيض الإنفاق الحكومي الجاري :**

هناك مجالات واسعة لضغط الإنفاق العام ( الاستهلاك العام ) والحد من مستوياته السائدة في الدول النامية . فالملاحظ في هذه الـدول ارتفـاع معدلات الاستهلاك العام إلي مستويات تعجز عن الوفاء بها الإيرادات العامة الجارية للحكومة مما يضطر أغلب الحكومات إلي اللجوء للمدخرات المتولدة في قطاع الأعمال العام لسد هذا العجز من الإيرادات الجارية . ومما لاشـك فيه هناك مجالات عديدة للحد من الفقد والضياع في الإنفاق الحكومي وذلـك عن طريق ترشيده كما يمكن الاقتصاد في مستلزمات الإنتاج التي يحتاجهـا

قطاع الخدمات الحكومية ، كما يمكن الحد من مظـــاهر الإنفـــاق الحكـــومي التفاخري والمظهري .

**٢- التمويل بالعجز في الموازنة العامة :**

ويتم هذا التمويل في الدول النامية عن طريق استحداث عجـــز فـــي الميزانية ، أي فجوة بين الإيرادات والنفقات ونتيجة لضعف سوق رأس المال في هذه الدول فإن الحكومة تلجأ للاقتراض لسد هـــذه الفجـــوة مـــن البنـــك المركزي عن طريق تقديمها سندات يتم علي أساسها قيام البنـــك المركـــزي بإصدار نقود جديدة ( التمويل التضخمي ) وبذلك يتم سد هذه الفجـــوة عـــن طريق الإصدار النقدي الجديد ( أي زيادة عرض النقود ) ويفضل كثير مـــن الاقتصاديين اللجوء إلي التمويل التضخمي للاستثمار فـــي الـــدول الناميـــة بالمقارنة بمصادر التمويل الأخرى . فالتضخم لا يحتاج إلـــي جهـــاز إداري كفء لتنفيذه كما هو الحال في الضرائب فهو أكثر سهولة في إدارته . كمـــا أنه يؤدي للوصول إلي معدل الاستثمار المطلوب الذي يستحيل الوصول إليه بطرق التمويل الأخرى . مع ضـــرورة مراعـــاة الحكومـــة دقـــة اختيـــار المشروعات التي يتم تمويلها بهذا الطريق ويجب أن تكون رقابة الحكومـــة علي الأسعار علي درجة عالية من الفعالية ، وأن يتـــوافر للدولـــة جهـــاز ضريبي علي درجة عالية من الكفاءة .

كما يمكن أن تقترض الحكومة من الأفراد والمشـــروعات الخاصـــة لتمويل عجز الميزانية ، من خلال بيعها للسندات الحكومية علـــي أمـــل أن تحقق الحكومة فائضاً في موازناتها في المستقبل ، مما يسمح لها بأن تســـدد ديونها التي حل موعد سدادها ، و إلا اضطرت إلي السداد من خلال مزيـــد من الاقتراض من البنك المركزي .

وفي حالة اقتراضها من الأفراد والمشروعات الخاصة أو سدادها لهذا الاقتراض ، يعني ذلك أنها تعيد توزيع كمية النقود في المجتمع بينها وبين الأفراد والمشروعات . أما الاقتراض من البنك المركزي فيعني زيادة كمية النقود المعروضة . والآثار الاقتصادية المترتبة علي تمويل عجز الموازنة العامة تختلف في الحالتين . ففي حالة تمويل العجز بالاقتراض من الأفراد والمشروعات الخاصة ، يعني أن زياد الإنفاق الحكومي قد تم من خلال الحصول علي جزء من دخول الأفراد والمشروعات وبالتالي فإن أثر زيادة الإنفاق الحكومي علي الطلب الكلي سيكون محدود للغاية . لأن زيادة الطلب الحكومي الناتج من زيادة الإنفاق قد تم علي حساب انخفاض استهلاك الأفراد والمشروعات من السلع والخدمات .

أما في حالة تغطية عجز الموازنة من خلال التمويل النقدي سيؤدي لزيادة الطلب الكلي نتيجة لزيادة عرض النقود في المجتمع . فإذا لم يصاحب ذلك زيادة في الإنتاج ، فإن أثر الزيادة في الإنفاق الحكومي تنعكس في ارتفاع الأسعار ، وتصاعد حدة التضخم وانخفاض في الدخول الحقيقية ، وزيادة في تكلفة التنمية ذاتها وإضرار عام بالاقتصاد القومي لأن الحكومة سوف تتنافس مع الأفراد والمشروعات في الحصول علي السلع والخدمات .

ورغم معرفة كثير من الدول النامية بمخاطر التضخم واتخاذها خطوات كبيرة لخفض قيمة العجز في الموازنة العامة . إلا أنها استمرت في استخدام التمويل النقدي نظراً لمعاناة هذه الدول من انخفاض حجم المدخرات المحلية ، وعدم وجود أسواق منظمة لرؤوس الأموال .

والقروض الداخلية بنوعيها المتمثلة في الاقتراض الحقيقي من الأفراد والمشروعات بموجب سندات القروض العامة ، والاقتراض التضخمي ( التمويل النقدي ) ، تعتبر من المصادر المتاحة لحكومات الدول

النامية لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية . والقروض الداخلية إذا كانت اقتراضاً سليماً غير تضخمي تعتبر وسيلة مشروعة ومرغوب فيها ، من وسائل تمويل المشروعات الإنتاجية وينتج عنها توزيعاً عادلاً لأعباء تمويل المشروعات بين الأجيال المستفيدة من هذه المشروعات . فهي تتفادى الأضرار التي قد تنجم عن زيادة الأعباء الضريبية أو وسائل الادخار الإجباري الأخرى . ويجب علي الدول النامية أن تتجنب أسلوب الاقتراض التضخمي ( التمويل بالعجز ) إذا أرادت أن تحقق التنمية الاقتصادية أهدافها علي أسس مستقرة سليمة . أي أن الدولة تستطيع إصدار قروض عامة داخلية يكتتب فيها الأفراد لكي تتيح لهم المساهمة الفعالة في تنمية موارد بلادهم وتسهل لهم سبل استثمار أموالهم استثماراً مجزياً أمناً . كما تساهم فيها المؤسسات المالية وهيئات التأمينات الاجتماعية وغيرها .

كما تستطيع الدولة أن تلجأ للائتمان المصرفي للمساهمة في تمويل برامج التنمية ، من خلال حث البنوك التجارية علي تقديم تسهيلات ائتمانية لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي ، واستثمار جانب من احتياطاتها في سندات القروض العامة .

**٣- مصادر التمويل الخارجي :**

تتعدد مصادر التمويل الخارجي المتاحة للدول النامية لتمويل برامج التنمية الاقتصادية . وأهمها تنمية الصادرات وتنويعها حتى يمكن أن تغطي حصيلتها كل أو الجزء الأكبر من قيمة الواردات .

ومنها أيضاً انسياب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار المباشر في الأنشطة المختلفة .

كما تعتبر القروض الخارجية من الدول الغنية أو المؤسسات الدولية مصدراً هاماً للتمويل . وقد كان العجز في الموازنة العامة أحد الأسباب الرئيسية لتفاقم مشكلة القروض الأجنبية في الدول النامية . لأن هذا العجز لابد أن يؤدي مباشرة للاقتراض . ونظراً لقلة المدخرات ، وضعف الأسواق المالية المنظمة في الدول النامية ، فإن السبيل أمام هذه الدول كان الاقتراض من الخارج .

وقد أدركت غالبية الدول النامية أخيراً أن الإدارة الجيدة لأدوات السياسة المالية ، تساعد كثيراً في منع مشكلة الديون في المستقبل . إلا أن أعباء هذه الديون تقف عقبة في هذا الطريق .

**أ- أهمية القروض الخارجية :**

بدأت أزمة المديونية الخارجية ، عندما اتجهت غالبية الدول النامية التي حققت موازناتها عجزاً في السبعينات وأوائل الثمانينات إلى السوق العالمي للاقتراض لتمويل هذا العجز . وكانت أوضاع السوق مواتية في ذلك الوقت .

وبدأ النقاش حول أزمة الديون منذ منتصف الثمانينات عندما عجزت الدول ذات المديونية الكبيرة عن الوفاء بالتزاماتها .

وتتلخص أزمة المديونية الخارجية لأي بلد في التعارض بين الالتزام بالوفاء بالتزاماتها الخارجية من ناحية وواجباتها في توفير متطلبات التنمية من ناحية أخرى . مما أدي لاختيار هذه الدول بين أمرين ، الأول هو الوفاء بمتطلبات أعباء الديون والتضحية بهدف التنمية الاقتصادية ، خاصة أن هذه الأعباء تمثل ما بين ٧٥ – ١٠٠% من إجمالي صادراتها .

والأمر الثاني : إعطاء هدف التنمية أولوية وإذا تبقي شيء بعد ذلك خصصته لدفع أعباء ديونها .

والمفاوضات التي تجري الآن ما بين الدول النامية المدينة وبين صندوق النقد الدولي كوكيل للدائنين ما هي إلا محاولات للتوفيق بين هذين الهدفين .

**ب- أسباب تراكم الديون الخارجية :**

يمكن تفسير أسباب أزمة المديونية الخارجية في الدول النامية بمجموعة من الأسباب الداخلية والأسباب الخارجية :

**١- الأسباب الداخلية :**

ترتبط هذه الأسباب بمستوي الأداء الاقتصادي للدول النامية والذي يحدد مدي قدرتها علي السداد . وأهمها الاختلال القائم بين قلة حجم الأموال المدخرة أو القابلة للاقتراض وحجم الأموال المطلوب استثمارها لتحقيق أهداف التنمية الطموحة في الدول النامية . وهو ما يعرف بفجوة الموارد . وفي هذه الحالة ليس أمام هذه الدول إلا أن تسلك أحد طريقين :

**الأول** : الاقتراض من النظام المصرفي وإصدار نقود جديدة وما يترتب عليه من زيادة الضغوط التضخمية وانخفاض مستوي استهلاك الأفراد .

**والثاني** : أن تلجأ للتمويل الخارجي من القروض الخارجية والمساعدات الأجنبية والاستثمارات الأجنبية . لتجنب مساوئ الطريق الأول .

إلا أن تجربة التمويل الخارجي أوضحت لهذه الدول عدم قدرتها علي خدمة ديونها الخارجية بسبب سوء استخدام الأموال المقترضة ، حيث أن معظم هذه الدول وجهت الجزء الأكبر من تلك الأموال لتمويل كل من الإنفاق

الحكومي الاستهلاكي أو الإنفاق الاجتماعي لرفع مستوي الطبقات الفقيـــرة . وحتى في حالات توجيه هذه الأموال لتمويل الإنفاق الاستثماري فقد وجهت لتمويل مشروعات ذات عائدات منخفضة مقارنة بالفوائد التي يجـــب عليهـــا سدداها مثل تمويل شبكة الصرف الصحي وإصلاح شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية في مصر .

**٢- الأسباب الخارجية :**

أهم هذه الأسباب التي أدت لتفاقم أزمة الديون الخارجية للدول النامية هي :

- تخفيض قيمة الدولار الأمريكي عام ١٩٨٥ تجاه العمـــلات الأجنبيـــة الأخرى أدي لارتفاع قيمة ديون العالم الثالث مقومة بالدولار .
- تدهور معدلات التبادل للتجارة الخارجية للدول النامية أحـــد الأســـباب لسوء الأوضاع الاقتصادية لهذه الدول .
- في الوقت الذي زادت فيه مديونية الدول النامية للعالم الخـــارجي زاد أيضاً معدل هروب رأس المال الوطني لهذه الدول للخارج . وبصرف النظر عن أسباب هروبه ، فإن جذب هذه الأموال أو تخفيـــف تـــدفقها للخارج يمكن أن يحسن من أوضاع الدول النامية فـــي ظـــل تـــدهور التمويل الخارجي .
- أدي ارتفاع أسعار الفائدة ، وزيادة الاستهلاك السنوي للقروض لزيادة العجز في ميزان المدفوعات وارتفاع المديونية الخارجية للدول النامية.
- اختلاف السياسة الضريبية في الدول المتقدمة عنها في الدول الناميـــة من حيث معاملتها للدخل المكتسب في الخارج كان أحد الأسباب التـــي أدت لعدم تدفق رؤوس الأموال للدول النامية ، حيث تطبـــق الـــدول

المتقدمة كالولايات المتحدة ومعظم الدول الصناعية نظاماً أساسه الجنسية وهو يتضمن فرض الضرائب علي دخل مواطنيها حتى لو تحقق هذا الدخل خارج أراضيها . بينما الكثير من الدول النامية ( ومنها مصر ) تطبق منهجاً في الضرائب أساس الإقليمية فلا تفرض ضرائب إلا علي الدخل الذي يتحقق داخل الحدود الإقليمية وبالتالي لا تفرض الضرائب علي دخل مواطنيها الذي يتحقق خارج الحدود السياسية للدولة . وهذا التناقص في السياسة الضريبية يمكن أن يخلق دوافع لرؤوس الأموال لتتدفق للخارج من الدول النامية ولا يشجع الاستثمار الأجنبي علي الاتجاه للداخل .

**رابعاً : السياسة المالية وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة :**

**١- مضمون الاستثمار الأجنبي المباشر :**

يتمثل الاستثمار الأجنبي المباشر في انتقال رؤوس الأموال الأجنبية مقترنة بعنصري التنظيم والإدارة للاستثمار بشكل مباشر في البلدان التي ينتقل إليها ، وذلك في صورة وحدات قد تكون صناعية أو زراعية أو خدمية أو إنشائية أو تمويلية . هذا الاستثمار يمكنه أن يلعب دوراً هاماً – كحزمة من رأس المال والتكنولوجيا والمعارف الإدارية والتنظيمية بالإضافة للقدرات التسويقية – في تعويض النقص المحلي في هذه العناصر في الدول التي ينتقل إليها .

**٢- أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية :**

تسعي الدول النامية منذ حصولها علي استقلالها نحو إنجاز عملية الإنماء الاقتصادي فيها لملاحقة التقدم والتطور والانتقال لمصاف الدول المتقدمة . إلا أن هذه الدول ما زالت تعاني من العديد من المشكلات التي

حالت دون تحقيق ذلك الإنجاز ، ومن أهم هذه المشكلات ، مشكلة التمويل التي ترجع بالأساسي لمشكلات مزمنة تعاني منها اقتصاديات هذه الدول . وفي مواجه العجز في التمويل المحلي ، لجأت الدول النامية لمصادر التمويل الخارجي سواء كانت قروضاً أم استثمارات مباشرة . وإزاء مشاكل الاقتراض والآثار المترتبة علي أزمة المديونية الخارجية ، تبدو أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر لما يحمله معه من عناصر مهمة للتنمية ولبرامج الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها الآن كثير من الدول النامية .

**٣- مزايا الاستثمار الأجنبي المباشر :**

تتنافس الدول النامية بشكل حاد علي جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إليها بكل الوسائل الممكنة ومن بينها الحوافز الضريبية نظراً للآمال المعقودة من جانب تلك الدول في الحصول علي المزايا التالية :

أ- الحصول علي الفن الإنتاجي المتقدم والتكنولوجيا المصاحبة للاستثمار الأجنبي المباشر . والتي قد يصعب الحصول عليها في حالة الاقتراض الخارجي . فضلاً عن الآثار الإيجابية لذلك علي الاقتصاد القومي من تأثير علي زيادة ورفع مستوي الإنتاجية وحسن استخدام الموارد المتاحة .

ب- يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر إضافة إلي التكوين الرأسمالي وبالتالي يعمل علي تغطية جانب من فجوة الموارد المحلية الناتجة عن النقص في الادخار المحلي الإجمالي والاستثمار المطلوب تحقيقه للدول المضيفة . هذا إلي جانب زيادة مواردها من النقد الأجنبي ، يضاف إلي ذلك ما تؤدي إليه هذه الاستثمارات من زيادة الدخل المحلي الإجمالي ، الذي يمكن أن يدخر جزء منه ، ويتحول بدوره إلي استثمارات محلية ترفع من معدل التكوين الرأسمالي .

ج- يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر إلي زيادة عاجلة في حصيلة الدول المضيفة من النقد الأجنبي وبالتالي يؤثر تأثيراً إيجابياً علي ميزان المدفوعات ، مما يمكنها من زيادة الواردات دون الحاجة إلي زيادة الصادرات .

د- يترتب علي الاستثمارات الأجنبية المباشرة عادة وفورات خارجية في شكل نقل للمعرفة الفنية وتنمية المهارات المحلية التنظيمية والإدارية والفنية والتسويقية .

هـ- ينتج عن الاستثمار الأجنبي المباشر زيادة في مستوي العمالة ، وبالتالي زيادة في الأجور ، ومن ناحية أخرى قد يؤدي نشاط المشروعات الأجنبية إلي خلق دخول لبعض الفئات الأخرى مقابل الحصول علي خدمات معينة أو استئجار أراضي أو مباني أو غيرها.

و- لا يترتب علي انسياب الاستثمار الأجنبي المباشر تراكم للمديونية الخارجية بأعبائها وآثارها التي ضاقت بها الكثير من الدول النامية . بل إن تلك الاستثمارات لا تؤدي إلي الخضوع لشروط المانح المجحفة كما حدث عند التعامل مع تفاقم مشكلة المديونية الخارجية وخاصة بعد أزمة الثمانينات .

لهذه المزايا وغيرها يزداد اتجاه الكثير من الدول النامية إلي تفضيل الاستثمار الأجنبي المباشر عن القروض الخارجية وخاصة فيما يتعلق بالتوجهات المستقبلية ومن هنا تزداد درجة التنافسية فيما بينها في مجال جذب تلك الاستثمارات إليها .

**٤- محددات جذب الاستثمارات الأجنبية :**

عندما يتخذ المستثمر الأجنبي قراراً للاستثمار خارج بلده فإنه يأخذ في اعتباره مجموعة من العوامل والمحددات المالية وغير المالية تؤثر في اتخاذه لهذا القرار أهمها ما يلي :

أ- العائد علي الاستثمار والذي يعتبر أحد العوامل الهامة والرئيسية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر لأن المستثمر الأجنبي لا يتجه بأمواله للاستثمار في الخارج إلا توقعاً للعائد الأعلى بعد تعديله بمعدل المخاطر التجارية وغير التجارية مع أخذ المحددات الأخرى المؤثرة في الاستثمار في الاعتبار .

ب- استقرار السياسات الاقتصادية الكلية وتحررها وارتفاع كفاءتها وفاعليتها ومرونتها لتتواءم مع التغيرات الاقتصادية علي المستوي القومي ، وعلي مستوي التحولات العالمية . ويجب أن تحتوي السياسة المالية علي الحوافز الضريبية المناسبة وسعر وعبء ضريبي مناسب لتكون مشجعة للاستثمار . كما يجب أن تضم سياسة للإنفاق العام تؤدي إلي تقوية البنية الأساسية وهو ما يؤدي لجذب الاستثمار .

من ناحية أخرى أن تكون السياسة النقدية توسعية ومتوافقة مع حجم النشاط الاقتصادي وتحرير سياسة التجارة الدولية والسياسة السعرية وأيضا سياسة سعر الصرف كلما كانت واقعية كلما أدت إلي جذب الاستثمار .

ج- المحددات القانونية والتشريعية ، التي تعمل علي تنظيم التعامل مع المستثمر الأجنبي وتشجيعه . ومن ثم كلما اشتملت علي قانون موحد

للاستثمار واضح وغير متضارب مع باقي التشريعات الأخرى ذات العلاقة ، وبه الضمانات الكافية من عدم مصادرة وعدم تأميم وغيره ، ويكفل حرية تحويل الأرباح للخارج وحرية خروج ودخول رأس المال . وكلما تتضمن مجموعة من الحوافز الضريبية المناسبة المتوافقة مع كفاءة السياسة الضريبية ، كلما أدي ذلك إلي جذب الاستثمار الأجنبي المباشر .

د- العوامل والمحددات المرتبطة بالقدرة التنافسية للدولة المضيفة بالمقارنة بالدول الأخرى وتتركز أهمها في تكلفة عنصر العمل ومدي توافره ، ومستواه التعليمي ومهاراته وإنتاجيته وأيضاً البنية الأساسية ومدي كفاءتها .

هـ- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي والتي تعني بصفة عامة كمية رأس المال التي يمكن أن تستثمر بكفاءة أو بعائد مجز في الدول محل الاعتبار وتتوقف الطاقة الاستيعابية لاقتصاد ما علي المجالات الاستثمارية المتاحة داخل الاقتصاد ، والقيود التي تحد من استغلال المجالات الاستثمارية المتاحة في هذا الاقتصاد ، ونوع وحجم العائد المطلوب علي رأس المال المستثمر .

و- يتضح من المحددات السابقة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر أن الحوافز الضريبية هي إحدى هذه المحددات ولكنها ليست العامل الحاسم . كما أن أهميتها ووزنها النسبي أقل من الأهمية والوزن النسبي للعوامل الأخرى التي تتعلق بمناخ الاستثمار والقدرة التنافسية والطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي ومدي قدرته علي النمو الاقتصادي وكذلك كلما انخفض معدل التضخم كلما دل علي جاذبية الاقتصاد القومي للاستثمار الأجنبي .

٥- السياسة الضريبية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر :

يقوم المستثمر الأجنبي دائماً بترتيب الفرص الاستثمارية المتاحة أمامه حسب ربحيتها مع مراعاة تكلفتها إلي جانب تقديره لعائد المخاطرة وعائد التضحية بالسيولة وفرض ضرائب الأرباح يؤدي لتخفيض عوائد الاستثمار ولذلك فالمستثمر يبحث دائماً عن المجالات الاستثمارية المتاحة التي تؤدي فيها التيسيرات الضريبية إلي تحقيق مستوي الربح المستهدف .

كما أن الحوافز التي تقررها الدول المصدرة لرأس المال للاستثمار في الدول النامية تعتبر من العوامل المؤثرة في الاستثمار ، ومن ثم فاتخاذ إجراءات لمنع الازدواج الضريبى الدولي ، يؤدي إلي تخفيض تكلفة الاستثمار في الدول النامية . وبالتالي يزيد من عائده ، والمستثمر يأخذ ذلك في اعتباره .

كما تؤثر الحوافز الضريبية أيضاً علي التوزيع الجغرافي والقطاعي للاستثمارات ، وتدفع المستثمر إلي سرعة تنفيذ المشروع ليستفيد بالقدر الأكبر من الحوافز .

وتختلف المعاملة الضريبية للاستثمار الأجنبي من دولة لأخرى حسب اتجاهات السياسة الاستثمارية للدولة والتي تتحدد بدرجة نموها الاقتصادي . فبعض الدول تتميز بتوافر مناخ استثماري جيد تتبع سياسة حرة للاستثمار ولا تجد ضرورة لتقرير حوافز إضافية له .

كما تتجه دول أخرى بتبنى سياسة الاستثمار المقترنة بحوافز ضريبية للمشروعات الاستثمارية التي تتبع الخطوط الإرشادية التي تضعها الدولة .

وأهم أشكال هذه الحوافز الضريبية هي :

**أ- تخفيض معدلات الضريبة :**

حيث تفرض الدولة ضرائب بأسعار منخفضة كحافز للاستثمار ويؤثر ذلك تأثيراً مباشراً علي كمية الضرائب المستحقة الدفع ، وتتمثل الميزة الضريبية في هذه الحالة في الفرق بين الضرائب محسوبة بالسعر المنخفض والضرائب محسوبة بالسعر العادي .

**ب- الإعفاء الضريبي :**

أحياناً تقوم الدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي المباشر بإعفاء أرباح المشروعات الاستثمارية من الضرائب لعدة سنوات في بداية المشروع وتتوقف هذه الفترة الزمنية للإعفاء الضريبي علي حجم المشروع وأهمية الاستثمار ومجاله .

**ج- طرق الإهلاك المعجل :**

بموجب هذه الطريقة يسمح للمستثمر بحساب أقساط إهلاك الأصول الرأسمالية الواجب خصمها عند احتساب وعاء ضريبة الأرباح التجارية والصناعية علي أساس طرق الإهلاك المعجل ، أي بإهلاك قيمة التكلفة التاريخية للأصول الرأسمالية علي مدي فترة زمنية أقل من فترة حياتها الإنتاجية .

**د- معونات الاستثمار :**

إذا حدث ارتفاع في مستوي الأسعار في الدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي فإنه يتم تعويض المستثمرين عن ذلك ، فلا يقوم المشروع باسترداد

القيمة الحقيقية لأصوله الرأسمالية بالطرق المحاسبية التقليدية وإنما بمعاملة ضريبية تمييزيه لتعويض المستثمرين .

**٦- الحوافز الضريبية وواقع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر :**

من الممكن تتبع أثر الحوافز الضريبية عبر قوانين الاستثمار المتعاقبة في مصر من بداية القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته حتى القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ . وذلك علي جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر من خلال رؤية المؤشرات التالية :

أ- تطور حجم الاستثمار الأجنبي المباشر : حيث يلاحظ أنه بالرغم من ضخامة الحوافز الضريبية إلي جانب المزايا والضمانات الأخرى التي قررتها مصر من خلال قوانين الاستثمار المتعاقبة ، إلا أن مجموع ما تدفق إلي الاقتصاد المصري من الاستثمارات الأجنبية المباشرة كان ضئيلاً بصفة عامة ، ولا يتناسب مع سخاء هذه القوانين في منح تلك الحوافز الضريبية الضخمة . وهذا يدل علي أن الحوافز الضريبية ليست عاملاً حاسماً في زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر بل أن العوامل الأخرى المحددة لهذا الاستثمار هي الأكثر فاعلية .

ب- انخفاض نسبة مساهمة الاستثمار العربي والأجنبي في الاستثمارات المنفذة داخل البلاد مما يدل أيضاً علي ضعف الحوافز الضريبية في زيادة مساهمة هذه الاستثمارات وكان التفوق للاستثمارات المصرية الخاصة .

ج- بالرغم من أن المشروعات الاستثمارية في المناطق الحرة المصرية تتمتع بحوافز ضريبية دائمة وأكثر من الاستثمار داخل الدولة بكثير ،

إلا أن نسبة مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في هذه المناطق إلي إجمالي الاستثمارات المنفذة في نطاق قوانين الاستثمار كانت ضعيفة للغاية مما يشير إلي ضعف تأثير الضريبة الدائمة علي تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر لمصر .

وبشكل عام يلاحظ أن النتائج والمساهمات المتواضعة التي تحققت من استخدام سياسة الحوافز الضريبية بالمقارنة بالآمال التي كانت معقودة عليها كأداة لجذب وتدفق المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلي مصر تتطلب ضرورة إعادة النظر في هيكل الحوافز الضريبية كجزء من منظومة متكاملة لتحسين وتهيئة مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر بكل محدداته .

ولزيادة فعالية سياسة الحوافز الضريبية لجذب مزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر يجب مراعاة مجموعة من الأسس والاعتبارات هي :

أ- وضع المزيج المناسب من الحوافز الضريبية بالتوافق والتنسيق مع باقي محددات مناخ الاستثمار والعوامل الأخرى المؤدية لجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر ، في إطار مجموعة من السياسات الاقتصادية المتوافقة .

ب- إدراك أنِ السياسة الضريبية الناجحة ليست تلك التي تمنح مزيداً من الحوافز الضريبية بل هي تلك التي تربط بين الحوافز الضريبية والعوامل الأخرى المؤثرة علي قرار الاستثمار . أي يجب أن تتسم الحوافز الضريبية بالمرونة والمعقولية والوضوح .

ج- توجيه الحوافز الضريبية للاستثمار الأجنبي المباشر نحو المشروعات والأنشطة التي يرغب المستثمر فيها ، وأن تساعد هذه الحوافز علي أن يقيم المشروع والمستثمر الأجنبي علاقة طويلة في المجتمع .

د- تعميق سياسة التمييز في الحوافز الضريبية حسب الأنشطة والقطاعات الاقتصادية ذات الأولوية من ناحية أهداف المجتمع الاقتصادي .

هـ- التحول نحو سياسة التخفيضات الضريبية بعد انتهاء مدة الإعفاء كبديل مرحلي ، وفي مجالات معينة بالتحديد مثل نشاط التصدير ، والمشروعات التي تتيح فرص عمل أكبر ، وتعمل علي تطوير التكنولوجيات .

و- وضع نظام الحوافز الضريبية ككل متكامل في قانون موحد لحوافز الاستثمار يتسم بالوضوح والمرونة والقدرة علي التكيف مع التحولات الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد المصري .

ز- تخفيف أو خفض سعر الضريبة للوصول إلي ما يسمي بالعبء الضريبي المعتدل علي المستثمر بدلاً من تصعيد الحوافز وزيادتها علي أن يتم ذلك في المدى المتوسط والطويل بهدف توسيع القاعدة الضريبية التي تدعم زيادة جذب الاستثمار الأجنبي المباشر .

ح- الربط بشكل مستمر بين الحوافز الضريبية ودرجة التحسن في مناخ الاستثمار وإيجابية العوامل الأخرى المؤدية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر ، والإصلاح في النظام الضريبي .

## أسئلة تطبيقية للمراجعة

**أولا: وضح ما إذا كانت العبارات التالية صحيحة أم خاطئة:-**

١- تقوم الحكومة بتطوير وتنظيم القطاع الخاص من خلال فرض الضرائب على أنشطة هذا القطاع (x)

٢ - من أمثلة السلع شبة العامة التعليم والصحة والإسكان (√)

٣ - يقصد بالسلع العامة تلك السلع التى تتميز بالقدرة على الاستبعاد والمنافسة في الاستهلاك. (x)

٤ - منحنى التكلفة الحدية الاجتماعية يساوى مجموع منحنى التكلفة الحدية الخاص بالمصنع ومنحنى الضرر الذى يلحق بالمجتمع. (√)

٥ - النفقات العادية هى تلك التى لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال وتسمي بالنفقات الرأسمالية (x)

٦ - يؤدى قيام الحكومة بتقديم دعم للمستهلك في شكل قدر ثابت من السلع دون مقابل إلى انخفاض الاستهلاك من السلع غير المدعمة. (x)

٧ - تتميز الإتاوة عن الرسم أنها تدفع مقابل المنفعة التى عادت على مالك العقار من الأعمال العامة، أما الرسم فيدفع بمناسبة أى خدمة. (√)

٨ - تسمي الضريبة المفروضة على الثروة المنقولة من شخص لآخر بسبب الوفاة عن طريق الإرث بالضريبة على زيادة القيمة (x)

٩ - من أهم مزايا الضرائب المباشرة سرعة تحصيلها وانخفاض فترات الانتظار (x)

١٠- يمكن التعبير عن الضريبة النسبية بيانيا بأن معدل الضريبة يتخذ شكل خط مستقيم موازى للمحور الأفقي الذى يقاس عليه الدخل السنوى. (√)

١١- تمثل سلع الترانزيت وسلع السماح المؤقت بعض استثناءات الضرائب الجمركية. (√)

١٢- يتم حساب الضغط الضريبي بتقدير متوسط نصيب الفرد من مجموع الضرائب والمقارنة بينه وبين متوسط دخل الفرد. (√)

١٣- تعتمد طريقة المظاهر الخارجية كأحد طرق تقدير وعاء الضريبة على تقديم الممول لإقرار ضريبي. (x)

١٤- التصاعد بالشرائح يقسم المادة الخاضعة للضريبة . لشرائح مختلفة القيمة ويطبق على كل شريحة سعر خاص بها. (x)

١٥- يقصد بالتهرب الضريبي محاولة الممول لنقل عبء الضريبة المستحقة عليه للغير. (x)

١٦- تلجأ الدولة للقروض الخارجية في حالة ندرة المدخرات الوطنية والعملات الأجنبية. (x)

١٧- من شروط نجاح الإصدار النقدى الجديد استخدامه بجرعات كبيرة ومتقاربة. (√)

١٨- يقصد بقاعدة السنوية أن تغطى الموازنة العامة فترة سنة مالية كاملة بشرط أن تبدأ مع السنة الميلادية. (x)

١٩- للحد من الآثار التضخمية الناتجة عن السياسة المالية التوسعية تتبنى الحكومة سياسة نقدية انكماشية (√)

٢٠- انخفاض الاتفاق العام في فترات ارتفاع الدخل القومي يعنى نقص التسرب من دورة الدخل. (x)

٢١- الدخل المتاح = الدخل الشخصي – الضرائب غير المباشرة (x)

٢٢- فى حالة الطلب عديم المرونة ينتقل عبء الضريبة بالكامل للمستلك. (√)

٢٣- إذا كان عرض عنصر العمل عديم المرونة فإن فرض ضـــريبة علـــى الأجور بنسبة معينة يؤدى لتحمل العمال عبء هذه الضريبة بالكامل. (√)

٢٤- لمعالجة الفجوة الانكماشية تعتمد الدولة على جانـــب الطلـــب للسياســـة المالية بزيادة الاتفاق الحكومي أو خفض الضرائب أو الأثنين معا ممـــا يؤدى لانتقال منحنى الطلب الكلي لأسفل جهة اليسار. (x)

٢٥- يعتبر الادخار الحكومي والتمويل بالعجز في الموازنة العامة من أهـــم مصادر تمويل التنمية الاقتصادية (√)

**ثانيا: اختر الاجابة الصحيحة:**

١ - تتميز السلع العامة بأنها:

أ - تخضع لمبدأ المنافسة في الاستهلاك.

ب- المنافع المتحققة منها قابلة التجزئة.

(ج- تخضع لمبدأ عدم القدرة على الاستبعاد.

٢ - من أهم الأسباب الاجتماعية لتزايد النفقات العامة:

أ - ارتفاع مستوى الدخل القومي.

(ب- الزيادة المستمرة في عدد سكان الدولة.

ج- زيادة حجم المعونات الاقتصادية.

د - كل الإجابات السابقة غير صحيحة.

٣ - من أهم الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

(أ - آثرها على الدخل القومي.

ب- آثرها على مستوى المعيشة.

ج- آثرها على توزيع الدخل.

د - كل الأجابات السابقة صحيحة.

٤ - تشمل أركان الضريبة.

أ - القيمة النقدية.

ب- وجود عنصر المقابل أو المنفعة الخاصة.

ج- عنصر الإجبار.

(د -) كل من (أ) ، (ج) صحيح.

٥ - من أهم أنواع الضرائب المباشرة.

أ - الضرائب على الاستهلاك.

(ب-) الضرائب على الدخل.

ج- ضرائب التداول.

د - الضرائب الجمركية.

٦ - من أهم أنواع الضرائب القياسية.

أ - الضريبة النسبية.

ب- الضريبة التصاعدية.

ج- الضريبة التنازلية.

(د -) كل ما سبق صحيح.

٧ - من أهم أسباب التهرب الضريبي:

أ - عيوب الإدارة المالية.

ب- التجانس بين الضرائب.

ج- أسباب فنية في التشريع الضريبي.

(د -) كل من (أ ) ، (ج) صحيح.

٨ - من أهم طرق إصدار القروض العامة:

أ - الاكتئاب العام المباشر.

ب- الاكتئاب بالمزايدة.

(ج) كل من (أ ) ، (ب) صحيح.

د- كل الإجابات السابقة غير صحيحة.

٩- مرحلة إعداد الموازنة العامة تقوم بها:

(أ -) السلطة التنفيذية (الحكومة).

ب- السلطة التشريعية (البرلمان).

ج- السلطة القضائية.

د – كل ما سبق صحيح.

١٠- يطلق على عجز الموازنة العامة الذى يأخذ في اعتباره النظرة الشاملة للقطاع الحكومي والمؤسسات المالية الحكومية كالبنك المركزى.

أ - العجز التشغيلي

ب- العجز الجارى.

ج- العجز الأساسي.

(د -) العجز الشامل.

١١- يتم تحقيق العدالة الضريبية من خلال مبدأين هما:

أ – مبدأ المرونه ومبدأ الملائمة.

ب- مبدأ الوضوح ومبدأ الوفرة.

(ج-) مبدأ المنفعة ومبدأ القدرة على الدفع.

١٢- من أهم أنواع الضرائب المباشرة:

أ - الضرائب الجمركية

ب- الضرائب النوعية على الاستهلاك.

(ج-) ضريبة التركات.

١٣- من أهم محددات مفهوم الطاقة الضريبية:

أ - نمط توزيع الدخل القومي

ب- كفاءة النظام الضريبي.

ج- حجم الدخل القومي.

د - الإعفاءات الضريبية

هـ- كل الإجابات السابقة صحيحة.

(و -) كل من (أ ) ، (ب) ، (ج) صحيحة.

١٤- تتعدد طرق تحصيل الضريبة فيما يلى:

أ - ضريبة الدفع المباشر.

ب- ضريقة الحجز عند المنبع.

ج - ضريقة الضرائب التصاعدية.

(د -) كل من (أ ، ب) صحيح..

هـ- كل الإجابات السابقة صحيحة.

١٥- التجنب الضريبي يعنى:

أ - إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة.

(ب-) توجه الفرد للأنشطة المعفاة من الضريبة

ج- نفل جزء من الضريبة للمستهلك.

١٦- الميزانية الجارية وميزانية الاستثمار تعتبر من أستثناءات:

أ - قاعدة الشمول.

ب- قاعدة عدم التخصيص

(ج) قاعدة وحدة الموازنة.

١٧- البناء الاستقرارى للموازنة ونظم الضرائب يعتمد على:

(أ) الضريبة العامة على المبيعات والضرائب التصاعدية على الدخل.

ب- الاصدار النقدى الجديد.

ج- اتخاذ الدولة للإجراءات التى تؤدى لخفض الضرائب في أوقات الكساد.

١٨- إذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها كبير المرونة فإن عبء ضريبة الوحدة يتوزع كالاتى:

أ - يتحمل المستهلك الجزء الأقل والمنتج الجزء الأكبر.

(ب) يتحمل المستهلك الجزء الاكبر والمنتج الجزء الأقل.

ج- يتحمل المستهلك عبء الضريبة بالكامل.

١٩- قيام الحكومة بخفض معدلات الضرائب على نشاط المشروعات لمعالجة الفجوة الانكماشية يؤدى إلى :

أ - انتقال منحنى الطلب الكلي لأعلى جهة اليمين.

ب- انتقال منحنى العرض الكلي لأعلى جهة اليسار.

(ج) انتقال منحنى العرض الكلي لأسفل جهة اليمين.

٢٠- في حالة الكساد تقوم الحكومة بتمويل العجز في ميزانيتها عن طريق:

أ - شراء السندات الحكومية من القطاع العائلي وقطاع الانتاج.

ب- زيادة معدلات الضرائب على دخول الأفراد.

(ج- بيع السندات الحكومية للقطاع العائلي وقطاع الانتاج.

٢١- فرض ضريبة على الأرباح الاقتصادية التى تحققها المشروعات في ظل سوق المنافسة الكاملة في المدى القصير يؤدى إلى :

أ - تحمل المستهلك عبء الضريبة بالكامل

(ب- تحمل المنتج عبء الضريبة بالكامل.

ج- يتوزع عبء الضريبة بالتساوى بين المنتج والمستهلك.

٢٢- فى حالة التضخم تقوم الحكومة بتحقيق فائض في الميزانية العامة والتصرف فيه كما يلى:

أ - خلق نقود جديدة أى إصدار أوراق البنكنوت.

ب- سداد جزء من ديونها العامة.

ج- الاحتفاظ بالفائض كودائع حكومية عاطلة بالبنك المركزى.

(د- كل من (ب) ، (ج) الاجابة الصحيحة.

٢٣ - أهم مصادر تمويل الاستثمارات العامة لتحقيق التنمية الاقتصادية هى:

أ - مدخرات القطاع العائلي.

ب- الادخار الحكومى.

ج- القروض الخارجية

د - التمويل بالعجز في الموازنة العامة.

(هـ- كل من (ب) ، (ج) ، (د) صحيح.

٢٤- أهم مصادر التمويل الخارجي لتحقيق التنمية الاقتصادية هى:

أ – حصيلة الصادرات من موارد النقد الاجنبي.

ب- الأدخار الحكومي.

ج- الإستثمار الأجنبي المباشر.

د – كل من (أ) ، (ج) صحيح.

٢٥- أهم الأسباب الخارجية لتراكم الديون الخارجية للدول النامية هى:

أ – اختلاف السياسة الضريبية في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية من حيث معاملة الدخل المكتسب بالخارج.

ب- تدهور معدلات التبادل للتجارة الخارجية للدول النامية.

ج- هروب رأس المال الوطني لهذه الدول للخارج.

د – كل ما سبق صحيح.

# المراجع

**المراجع العربية :**


١- البنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، العدد الثاني ، المجلد الثامن والخمسون ، القاهرة ، عام ٢٠٠٥ .

٢- د/ باهر محمد عتلم ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٧١ .

٣- د/ حمدي أحمد العناني ، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق ، الدار المصرية اللبنانية ، عام ٢٠٠٣ .

٤- د/ رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٧١ .

٥- د / سامي السيد ، المالية العامة وأدوات السياسة المالية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة .

٦- د/ سامي خليل ، النظريات والسياسات النقدية والمالية ، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ، الكويت ، عام ١٩٨٢ .

٧- د/ سامي خليل ، مبادئ الاقتصادي الكلي ، مؤسسة الصباح ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٨٦ .

٨- د / سامي خليل ، د/ محمد ناجي حسن خليفة ، " الإصلاح الضريبي في مصر والمعادلة الصعبة " – المؤتمر التاسع لقسم الاقتصاد " إصلاح المالية العامة في مصر " كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، يونيه ٢٠٠٥ .

٩- د/ عادل حشيش ، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية ، عام ١٩٧٤ .

١٠- د/ عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة مكتبة الجلاء بالمنصورة ، عام ١٩٨٣ .

١١- د/ عبد المطلب علي عبد المطلب ، محاضرات في اقتصاديات المالية العامة ، كلية التجارة ، جامعة أسيوط ، عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ .

١٢- د/ عطا الله أبو سيف أبادير ، اقتصاديات المالية العامة ، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي ، جامعة حلوان ، عام ٢٠٠٦ .

١٣- د/ محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المكتب المصري الحديث ، الإسكندرية .

١٤- د/ محمود عبد الفضيل ، د/ محمد رضا العدل ، مبادئ المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، عام ١٩٨٢ .

١٥- د يونس البطريق ، د/ حامد دراز وآخرون ، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ .

## المراجع الأجنبية :


1- Borwning, P.K & Browning J.M, Public Finance and Price system. New York, Mac Mills, 1979

2- Harvery S. Rosen, Public Finance Library of Congress,Boston 3rd edition, 1992 .

3- Musgrave R.A and Musgrave, P.B, Public Finance in theory and practice, 5th edition., Me Graw – Hill, New york, 1989 .

4- Taylor, P. the Economics of Public financem New york, Mac Millan. 1961 .

# فهرس الكتاب


| الموضوع | الصفحة |
|---|---|
| مقدمة | ٧ |
| **الباب الأول : الإطار العام لاقتصاديات المالية العامة** | ١١ |
| **الفصل الأول : مفاهيم أساسية لعلم المالية العامة** | ١٣ |
| - علم المالية العامة ( نشأته – مضمونه – أهدافه ) | ١٣ |
| - النظام المالي والنظام الاقتصادي | ١٨ |
| - المالية العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى | ٣٢ |
| **الفصل الثاني : القطاع العام وإشباع الحاجات العامة** | ٣٧ |
| - الأنشطة الاقتصادية للحكومة | ٣٧ |
| - أنواع السلع العامة وخصائصها | ٤١ |
| - مشكلة التهرب من الدفع والسلع العامة | ٤٦ |
| - أسباب فشل نظام السوق في إشباع السلع العامة | ٤٨ |
| - دور القطاع العام في علاج فشل السوق | ٥٨ |
| - تحديد الوضع التوازنى وحجم الإنتاج الأمثل للسلع العامة | ٦٣ |
| **الباب الثاني : اقتصاديات النفقات العامة** | ٦٧ |
| **الفصل الأول : مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها** | ٦٩ |
| - تعريف النفقات العامة | ٦٩ |
| - أسباب تزايد النفقات العامة | ٧٢ |
| - أنواع وتقسيمات النفقات العامة | ٧٩ |

| الموضوع | الصفحة |
| --- | --- |
| - محددات تطور حجم النفقات العامة | ٩٠ |
| **الفصل الثاني : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة** | ٩٥ |
| - الآثار الاقتصادية | ٩٥ |
| - الآثار الاجتماعية | ١٠٢ |
| - آثار الإنفاق الحكومي علي السلع غير السوقية | ١٠٤ |
| **الفصل الثالث : برامج الدعم الحكومي لأسعار السلع السوقية وآثارها الاقتصادية** | ١١١ |
| - الدعم الحكومي لكمية محدودة من السلع | ١١١ |
| - الدعم الحكومي لكمية غير محدودة من السلع | ١١٦ |
| **الباب الثالث : اقتصاديات الإيرادات العامة** | ١٢٣ |
| **الفصل الأول : تطور الإيرادات العامة وأنواعها** | ١٢٥ |
| - تطور الإيرادات العامة | ١٢٥ |
| - إيرادات الدولة من الممتلكات العامة | ١٢٦ |
| - الإيرادات الإدارية | ١٣١ |
| **الفصل الثاني : الضرائب وتقسيماتها** | ١٣٥ |
| - مفهوم الضريبة وأهدافها | ١٣٥ |
| - معايير النظام الضريبي الأمثل | ١٤١ |
| - أنواع الضرائب | ١٤٧ |
| • الضرائب المباشرة | ١٤٩ |

| الموضوع | الصفحة |
| --- | --- |
| • الضرائب غير المباشرة | ١٥٩ |
| **الفصل الثالث : الأسس الفنية للنظرية الضريبية** | ١٦٥ |
| - الطاقة الضريبية وتقديرها | ١٦٥ |
| - الإعفاءات الضريبية | ١٧٢ |
| - تحديد سعر الضريبة | ١٧٤ |
| - طرق تحصيل الضريبة | ١٨٢ |
| - مشكلات التنظيم الفني للضريبة | ١٨٤ |
| **الفصل الرابع : القروض العامة** | ١٩٩ |
| - مفهوم القروض العامة | ١٩٩ |
| - مبررات الاعتماد علي القروض العامة | ٢٠١ |
| - أنواع القروض العامة | ٢٠٢ |
| - طرق إصدار القروض العامة | ٢٠٧ |
| - شروط نجاح القروض العامة | ٢١١ |
| - انقضاء القروض العامة | ٢١٤ |
| **الفصل الخامس : الإصدار النقدي** | ٢١٧ |
| - تعريف الإصدار النقدي الجديد | ٢١٧ |
| - الإصدار النقدي والتمويل بالعجز | ٢١٨ |
| - شروط نجاح الإصدار النقدي | ٢١٩ |

| الموضوع | الصفحة |
|---|---|
| **الباب الرابع : الموازنة العامة** | ٢٢١ |
| **الفصل الأول : تعريف الموازنة العامة وتقسيماتها** | ٢٢٣ |
| - تعريف الموازنة العامة | ٢٢٣ |
| - القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة | ٢٢٦ |
| - معايير تقسيم الموازنة العامة | ٢٣٥ |
| **الفصل الثاني : الأسس الفنية لإعداد الموازنة العامة** | ٢٤١ |
| - دورة الموازنة العامة | ٢٤١ |
| - أنواع العجز في الموازنة العامة | ٢٤٧ |
| - إدارة العجز في الموازنة العامة | ٢٥٠ |
| - أساليب تمويل العجز وآثاره | ٢٥١ |
| - قدرة الدولة علي تحمل العجز المالي | ٢٥٢ |
| **الفصل الثالث : الموازنة العامة في مصر للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦** | ٢٥٤ |
| - المحاور الرئيسية للموازنة العامة | ٢٥٤ |
| - بنود الموازنة العامة | ٢٥٦ |
| - ملاحظات تقييمية علي الموازنة العامة | ٢٥٩ |
| **الباب الخامس : السياسة المالية** | ٢٦٣ |
| **الفصل الأول : مفهوم السياسة المالية وأبعادها الاقتصادية** | ٢٦٥ |

| الموضوع | الصفحة |
|---|---|
| - مفهوم السياسة المالية | ٢٦٥ |
| - الأهمية التاريخية للسياسة المالية | ٢٦٨ |
| - الآثار الاقتصادية للسياسة المالية | ٢٧٠ |
| - مشكلات السياسة المالية | ٢٧١ |
| - معايير تقييم السياسة المالية | ٢٧٦ |
| **الفصل الثاني : السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي** | ٢٨٣ |
| - السياسة المالية الموجهة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي | ٢٨٣ |
| - السياسة المالية التلقائية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي | ٢٩٠ |
| **الفصل الثالث : السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل** | ٢٩٧ |
| - مراحل توزيع الدخل ودور الدولة | ٢٩٧ |
| - الدخل الشخصي والدخل المتاح | ٢٩٨ |
| - وسائل إعادة توزيع الدخل | ٣٠٠ |
| - الآثار الاقتصادية للضرائب | ٣٠٢ |
| **الفصل الرابع : السياسة المالية ودورها في مواجهة التقلبات الاقتصادية** | ٣٢٨ |
| - السياسة المالية ومعالجة الفجوة الانكماشية | ٣٢٨ |
| - السياسة المالية ومعالجة الفجوة التضخمية | ٣٣١ |

| الموضوع | الصفحة |
| --- | --- |
| - سياسات التمويل بالعجز والفائض ومواجهة التقلبات الاقتصادية | ٣٣٣ |
| **الفصل الخامس: السياسة المالية ودورها في تحقيق التنمية الاقتصادية** | ٣٣٧ |
| - أهمية دور الدولة والسياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية | ٣٣٧ |
| - السياسة المالية ودورها فى تكوين رأس المال | ٣٣٨ |
| - السياسة المالية ومصادر تمويل التنمية الاقتصادية | ٣٤٠ |
| - السياسة المالية وجذب الاستثمارات الاجنبية المباشرة. | ٣٤٩ |
| **اسئلة تطبيقية للمراجعة** | ٣٥٩ |
| المراجع | ٣٦٨ |
| المراجع العربية | ٣٦٨ |
| المراجع الاجنبية | ٣٧٠ |
| الفهرس | ٣٧١ |

تم بحمد الله

رقم الايداع

15258

الترقيم الدولى/ 978-977-807-077-9

بدارالكتب المصرية

2016