

جامعة الأزهر

كلية الشريعة والقانون بالقاهرة

أ.د / عطية عبد الحليم صقر

مبادئ

علم المالية العامة والتشريع المالي

دراسة مقارنة

بالنظام المالي الإسلامي

١٤١٦ — ١٩٩٦ م

تقديم

يعالج علم المالية العامة ثلاثة موضوعات رئيسية ، البعض يطلق عليها عناصر والبعض يطلق عليها أدوات علم المالية العامة وهي : -
بنقات الدولة ، وإيراداتها ، وميزانيتها العامة ، ويتفرع كل موضوع من هذه الموضوعات إلى فروع عديدة .

وقد عالجنا في هذا المؤلف بما يتاسب مع طبيعة الدراسة في كلية الشريعة والقانون والوقت المسموح لنا به في خريطة الجدول الدراسي هذه الموضوعات في ايجاز نعتقد انه غير مخل ، ونأمل أن يكون الحكم عليه بمقدار ما ساهم به في توضيح وتأصيل ما تناوله من موضوعات خاصة في مجال الفكر العالى الاسلامى .
والله المستعان وبه ومنه التوفيق

المؤلف

أ.د / عطية عبدالحليم صقر

بسم الله الرحمن الرحيم

الباب الأول

موضوع علم المالية العامة وتطوره :

١- يبحث علم المالية العامة بصفة أساسية في : الفروع والمبادئ النظرية التي تحكم الشاطط المالي للدولة ، الذي يتمثل في : حصول الحكومة على الموارد التي تغطي بها نفقاتها العامة كوسيلة ل القيام بالخدمات التي تشبع بها الحاجات العامة ، والذي يعتبر في نفس الوقت متغيراً تابعاً للدور الدولة في حياته الاقتصادية والاجتماعية ، بمعنى : أن الدور الذي تلعبه الدولة في حياة المجتمع هو الذي يحدد نطاق نشاطها المالي .

٢- وإذا كان دور الدولة في مجتمع ما هو الذي يحدد نطاق نشاطها المالي ، فإن هذا الدور يحتمل وفقاً لعاملين متغيرين :

أ) الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة ، وهي التي تميز دور الدولة في المجتمع الرأسمالي عنه في المجتمع الاشتراكي .

ب) طبيعة المرحلة الاقتصادية التي يبلغها المجتمع ، والتي تميز بدورها أبعاد دور الدولة في المجتمع التقدم عنه إلى المجتمع المتخلف .

٣- وإذا كان علم المالية العامة قد شهد منذ نشاته في الدول الرأسمالية مرحلتين من مراحل التطور ، اتصف في أولهما بطابع الخيال ، ثم حل في المرحلة الثانية المالية الوظيفية أو الموضعية على المالية الخالية ، كما شهد العلم في الدول الاشتراكية شكلاً آخر من أشكال التطور هو : التخطيط المالي ، حيث اندمج نشاط الدولة المالي وسياستها المالية انداجاً كلها في نشاطها الاقتصادي وسياستها الاقتصادية ، ليصبح مع هذا الوضع الجليد جزءاً لا يتجزأ وتوزيع الدخوله واعادة توزيعها فيه ، وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها (١)

(١) راجع فيما تقدم : أ.د/ عادل أحد حشيش - أصول القانون المالي للأقتصاد العام مؤسسة الثقافة الجامعية ص ٤٢ وما بعدها ، وراجع أ.د/ يوسف أحمد البطرير المالية العامة - دار الهيئة العربية بيروت ١٩٨٤ ص ١١٨٤ وما بعدها ، ونفس المؤلف في التصانيف المذكورة - الدار الجامعية ١٩٨٥ ص ٤٢ وما بعدها ، وراجع كذلك أ.د/ عبد الهادي الشجاع - التصانيف الشاطط الحكومي - المبادئ ، التشريعية العامة وتطبيقات من دولة الكويت - مطبوعات جامعة الكويت ص ٧ وما بعدها .

ଶରୀର ପାଇଁ :

୧- ଅନ୍ତରୁ କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?

ଦୁଇତିମଧ୍ୟ କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?
ଏହା କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?

ପାଇଁ କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?
ଅନ୍ତରୁ କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?
୧- କିମି ଦୂରରେ ବିଲାଗ ଓ ମହାମାର୍ଯ୍ୟ ପାଇଁ ହସ ଲିଖି କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ?:

କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?

କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?
କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ? କାହାରେ ଥାଏ ?

٤ - التوازن الحسابي للميزانية العامة ، مع عدم اللجوء الى التمويل الشخصي أو العجز المضم في الميزانية الا في أضيق المحدود وفي الحالات الاستثنائية .

فهذه كانت الاجماع السائد في المالية الخايدة نحو محجوم دور الدولة بقدر الامكان بحيث انها يجب عليها أن تنتفع عن التدخل في الحسابات الاقتصادية والاجتماعية وأن ترك الأفراد يعملون في ظل المعاشرة المترفة وقوتين السوق ، وذلك انحصرت اغراض أو أهداف المالية العامة في مجرد تزويد الدولة باعتمادها مستهلكة للدخل وليس منتجة لها . بالموارد التي تكفي لغطية النفقات الازمة لمكينها من القيام بأداء مهامها التقليدية ذات الطابع الاداري بأقل تكلفة ممكنة ، بمعنى أن المالية التقليدية كانت تستهدف فقط تهيئة الموارد الازمة لغطية نفقات الجيش والبولييس والقضاء وأساسيات المرافق العامة التي محجوم أو يعجز الشاطط الخاص عن انشائها وادارتها ، بحيث لا يكون للنشاط المالي للدولة إلا أدنى تأثير ممكن على مالية الأفراد وشاططهم ، وكان من أثر ذلك :

١ - التغير في الإنفاق العام بما يعطى فقط النفقات الضرورية المشار إليها .

٢ - عدم السماح للدولة بتحصيل ايرادات عامة إلا بالقدر الضروري اللازم لغطية هذه النفقات .

٣ - توزيع أعباء تغطية الإنفاق العام بما يضمن المساواة في التضحيحة المطلوبة من كل مواطن .

وقد كانت المالية العامة الثالثى في ذلك الرقت هي التي تميز بالخفايا ما تنظرى عليه من أهمية مالية يتحملها الفرد المجتمع في ضرائب تغلى الجانب الأهم من موارد الدولة ، كما كانت الميزانية العامة مجرد أداة لتحقيق التوازن الحسابي بين الموارد الدولة ونفقاتها العامة دون احداث فائض أو عجز ، حيث كان ينظر إلى الفائض على أنه زيادة غير مقبولة في العبء الضريبي ، لمواجهة الفاق عدم غير متوجه ، ومن ثم فإن هذه الزيادة تتطرق على اهداه أو تدبير جزء من الدخل القومي كان يجب تركه بآيدي الأفراد القادرين على استثماره أفضل من الدولة ، وحيث كان ينظر إلى العجز على أنه عبء أو ضريبة على الأجيال القليلة لصالح الفاق عام غير متوجه للأجيال الحاضرة ، حيث كان يعطى هذا العجز عن طريق القروض العامة ، التي تحمل الأجيال القادمة خدمتها واستهلاكها في صورة ضرائب تفرض عليهم ، ومن ثم يجب الابتعاد عن احداث أي عجز في الميزانية الا في أضيق المحدود وفي الحالات الاستثنائية كالحروب أو تنفيذ المشروعات الضخمة الحيوية .

ماهية المالية الخايدة :

٥ - وعلى ضوء هذا المفهوم لعلم المالية العامة ، كانت المالية التقليدية أو الخايدة تعرف بانها : " العلم الذي يدرس الوسائل التي تحصل بها الدولة على الأموال الازمة لغطية النفقات العامة بتوسيع العبة

النتائج عن ذلك على الأفراد توزيع عادلاً^(١)

نطاق المالية الخالدة وعلاقتها بالقانون العام :

٦ - وفي إطار هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة أخصر نطاق البحث فيها حول أمرين رئيسين :
أ) كيفية تغطية النفقات العامة الضرورية ، مع ضمان استخدام الإيرادات العامة الازمة ،
الاستخدام الأمثل لتمويل هذه النفقات فقط دون غيرها .

ب) ضمان عدالة توزيع الأعباء العامة على غير يكفل المساواة في التضحيه بين أفراد المجتمع^(٢)

٧ - وفي إطار هذا المفهوم التقليدي لعلم المالية العامة اعتبر البعض أول شأنه علماً ادارياً له علاقة وثيقة بالقانون العام وعلاقة ضعيفة بالاقتصاد ، ولعل هذا هو سبب تدريس علم المالية العامة لطلاب كليات الحقوق والشريعة والقانون ، هل وقتك كليات الشريعة والقانون باعتبار علم المالية العامة تابعاً ادارياً لقسم القانون العام . ويرى أنصار هذا الاتجاه أن بين علمي المالية العامة والشرعيات المالية ، ارتباطاً عضرياً وتأثيراً متبادلاً ، من حيث أن التشريع المالي يعد مصدراً من مصادر علم المالية العامة ، ومن حيث أن هذا التشريع يسن أو يعدل أو يلغى على ضوء التطبيق الفعلى لقواعد ونظريات علم المالية العامة وما يقرره من مبادئه الذي يمكن تعريف التشريع المالي بأنه :

العلم الذي ينظم النشاط المالي للدولة من خلال مجموعة القرارات والبرامج التي تحكم عناصر هذا النشاط .

كما يمكن تعريف المالية العامة بأنه : العلم الذي يبحث في الأصول العلمية والتنظيمات الفنية لعناصر النشاط المالي للدولة ، وبناء عليه :

فإن مبادئ علم المالية العامة وقواعدها ينبغي وضعها داخل إطار التشريع المالي وعلى ضوء تطبيق هذا التشريع تتضح مزاياه وتغراته، مما يدفع الفقهاء إلى الماداة بالبقاء على التشريع أو تعديله أو الغائه ، وفقاً لما تتخمس به التجربة العملية لتطبيقه، وهذا لا يسرع للمفمن المالي أن يتجاهل دعوة الفقهاء إلى تعديل التشريع المالي أو الغائه، كما لا يسرع له عند التعديل أن يكون بمسأى عن المبادئ التي يقررها الفقهاء على ضوء التجربة العملية للتشريع المراد تعديله .

(١) الأستاذان عاطف صدقى ، محمد احمد الرزاز - المالية العامة ص ٨ .

(٢) أ.د/ يوسف البطرير - المالية العامة - ص ٩ مرجع سابق .

- ٨ - ولما كان التشريع المالي فرعًا من فروع القانون العام ، لذا فإنه يستمد أحکامه من مصادرتين رئيسيتين أحدهما عام والثانية خاص ، أما المصدر العام فهو : نصوص الدستور ، والقواعد العامة للقانون الإداري حيث يحدد دستور الدولة ، أصول تحقق ونجاعة الإيرادات العامة ، وكيفية انفاقها في إطار الأسس والضوابط المحددة ، لإعداد واقتراح ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة .
بضاف إلى ذلك أن السلطات المالية التي تتولى تحصيل الإيرادات واجراء النفقات العامة ، شأنها أن بقية السلطات العامة الأخرى تخضع للقوانين الإدارية للدولة ، بل وتحارس عملها بموجب مبدأ السيادة ، وهي تخضع إلى ذلك لرقابة القضاء الإداري والدستوري .
- وأما المصدر الخاص فهو : مجموعة القوانين التي وضعت خاصة لتنظيم عناصر العلم ومن أهمها : قانون الضرائب والجمارك والمرازنة العامة وما يكمل هذه القوانين من لوائح تشريعية وتعليمات تفسيرية ، الدستور كمصدر عام لقواعد التشريع المالي :-
- ٩ - أن الدستور كمصدر عام لقواعد التشريع المالي قد ينت نصوصه الأساس الذي تشرض عليه ويعتنصاه الضرائب ، وحدود الرؤية المالية للسلطة التشريعية (مجلس الشعب) وعلى سبيل المثال فقد نصت المادة ٦١ من الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أن "أداء الضرائب والتوكاليف العامة واجب وفقاً للقانون".
- كما نصت المادة ٨٦ من ذات الدستور على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع وغير السياسة العامة للدولة ، والخطوة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والمرازنة العامة للدولة" وعن دور مجلس الشعب في اقرار ومراقبة المرازنة العامة نصت المادة ١١٥ من ذات الدستور على أن :
- "يجب عرض مشروع المرازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة إلا بمراجعته عليها ، ويجب التصويت على مشروع المرازنة ببابا بابا ، وتصدر بقانون ، ولا يجوز مجلس الشعب أن يعدل مشروع المرازنة إلا بمراجعته الحكومية ، وإذا لم يتم اعتماد المرازنة الجديدة قبل السنة المالية ، عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها ، وبحدد القانون طريقة اعتماد المرازنة ، كما يحدد السنة المالية".
- كما نصت المادة ١١٦ منه على أنه "يجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب المرازنة العامة ، وكل ذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها ، وتصدر بقانون".
- ١٠ - وتدل النصوص المقدمة على ثبوت أن الميزانية العامة في جانب القواعد والأحكام العامة التي توضع على أساسها عمل تشريعي ، لهذه القواعد والأحكام نصوص تشريعية مفترض بمقابلها ،

وعدم انقضاء أثرها بانتهاء السنة المالية التي وضعت أرقام الميزانية العامة لها ، بل إنها تظل تحكم وضع الميزانيات المتعاقبة إلى حين تعديلها بخصوص قانونية أخرى .

فضلاً عن أن قانون الميزانية العامة ، ليس بالقانون السنوي المؤقت في حقيقته وجواهره ، وإن كان يبدو كذلك من حيث الشكل ، وإنما هو قانون مستصحب البقاء والاستمرار ، إذ الواقع أن الميزانية - حتى من جهة الأرقام - تعتبر مستمرة البقاء ، ولا يغير من هذا إلا ما قد يدخل عليها من تعديل سنوي لأن الميزانية القديمة وفقاً لنص المادة ٢/١١٥ من الدستور ، تعتبر قائمة وي العمل بها حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة ، وحتى في حالة التعديل السنوي لأبواب الإيرادات وال النفقات العامة ، فإن هذا التعديل لا يتم إلا بقانون فالتعديل الجديد قانون ، عدل قانوناً سابقًا عليه هو الميزانية السابقة وحيث أن الميزانية العامة هي أساس النظام المالي في كل بلد ، فإنه يجب أن تضم إليها أو يدمج فيها جميع القوانين المالية ، لأن قانون الميزانية هو قانون القوانين المالية جمعاً ، ومن المقرر أن القوانين التي تفرض الرسوم بصفة عامة والرسوم الجمركية بصفة خاصة ، والضرائب بأنواعها ، والقوانين التي تصرح بعدد القروض والتي تصدر بالموافقة على الحساب الختامي للدولة معتبرة من القوانين المالية ، وعلى ضوء الميزانية تقرر قوانين الضرائب والرسوم والقروض أو تلغى أو تخفف حسبما تقتضي به حاجة الإنفاق العام .

وقانون الميزانية خارج تماماً عن القرارات بقوانين التي يجوز لرئيس الدولة اصدارها في حالات الاستعجال عند قيام البرلمان بغض دورته السنوية كما أنه لم تكن الميزانية عملاً تشريعياً بالمعنى الصحيح ، لما كان للبرلمان الحق في أن يغير بالزيادة أو بالقصاص في أبواب الإيرادات وأبواب الإنفاق تبعاً لمتطلبات الحاجة ، غير أن البرلمان يملك وفقاً لنص المادة (١١٥) من الدستور (المصري) الحقين معاً ، لله أن يغير بالزيادة أو بالقصاص في أبواب المصاريفات تبعاً لمتطلبات الحاجة .

والأصل في الميزانية أن البرلمان لا يقر مصروفات ما لم تكن هناك مصلحة في تقريرها ، وهي تقررت المصروفات وجب إيجاد الإيرادات التي تغطيها ، فإذا سكت البرلمان عن إيجاد هذه الإيرادات ، تتجزأ عن ذلك عجز في الميزانية ، وإذا ترك أمر إيجادها للحكومة ، فقد يتبع عن ذلك تحويل المواطنين بضرائب فرق طائفهم ، وقد تفرق إيراداتها مصاريف المفررة ، وهذان الاعتباران دعماً إلى تقرير حق البرلمان في تعديل الإيرادات بالزيادة أو بالقصاص .

وبضيف أنصار هذا الاتجاه ، أن الدستور إذا كان قد اشترط موافقة الحكومة على تعديل البرلمان لأبواب أو باب النفقات والإيرادات ، فليس من مقتضيات هذا الشرط إبقاء الميزانية في هذا التعديل ، بل إنه فقط يهدف إلى تنظيم تعاون الميدين التشريعية والتقييدية بهدف حسن استخدام

المارد العامة ، والمقصود من هذا النص أن تقع الحكومة مكمة المحافظة على توازن ووحدة الميزانية العامة مع تحقيق رغبات البرلمان بقدر الامكان .

وحتى جزء الميزانية الذي يتنظم ويحيط عند القروض العامة خلال سنة الميزانية ، إنما هو قانون بالمعنى المادي العام ، والبرلمان باقراره إنما يعدل عملاً تشريعياً حقيقياً .

١١ - ولا تقتصر الولاية العامة للبرلمانات على أموال الدولة على الرقابة المبدئية باقرار الميزانية ، التي تنظم برنامج عمل الحكومة فيما تتضمنه من نفقات وأيرادات ، بل تتمد وتفى رقابة البرلمان حتى نهاية السنة المالية ، بحيث لا بد وأن يصادق البرلمان على الحساب الختامي للميزانية ، الذي يصدر هو الآخر بقانون ، حيث نصت المادة ١١٨ من الدستور المشار إليه على أنه " يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه باباً باباً وبصدر بقانون " .

هذا فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لقواعد وضع ومراقبة الميزانية العامة للدولة ، أما فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لقوانين وقواعد الضرائب والقروض والبناء وترتب أبواب الإنفاق العام فرارج كذلك مما يلى : -

أ) الضرائب : اخذ الدستور من القانون ضمانة عامة لصيانة أموال الأفراد من غلواء التكاليف المالية العامة ، كما جعله كذلك ضمانة لساحة الأفراد في تحمل عبء الإنفاق العام ، ووسيلة أساسية في تنظيم الرقابة على تحصيل واتفاق المال العام حيث نصت المادة ١٩ من الدستور على أن : " إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغائها لا يكون إلا بقانون ، ولا يعني أحد من إداراتها إلا في الأحوال الميسرة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون " ، كما نصت المادة ١٢٠ من الدستور المشار إليه على أن " ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة واجراءات صرفها " .

وليس يخفى على أحد أن القراءن الضريبية أحد الدعامات الأساسية للتشريعات المالية ، ومنها استرجى فقهاء علم المالية العامة معظم أسس ومبادئ النظرية العامة للضريبة .

ب) القروض العامة : وهي المصدر العام غير العادي لحصول الدولة على السيولة النقدية اللازمة لتنطليات الإنفاق العام المتزايدة ، فقد حظر الدستور المشار إليه في المادة ١٢١ منه على السلطة التنفيذية أن تعقد أي قرض إلا بعد موافقة البرلمان ، حيث نصت هذه المادة على

أن " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه اتفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب " .

وعلومن أن أسباب هذا الحظر ترجع إلى اعتبارات لاحقة على عقد القروض ، حيث ان خدمة الدين الناشئ عن هذا القرض ستكون من حصيلة الضرائب ، التي ستليها السلطة التنفيذية في أقرارها إلى البرلمان ، فكان من المنطقي أن يتم اقرار هذا القرض ابتداء من قبل البرلمان .

ج) وفيما يتعلق بإنشاء وترتيب أبواب وبنود الاتفاقيات العام : فإنه وبجميع تقسيماته يخضع للتنظيم القانوني ، وإلى هذا أشارت المادتان ١٢١ ، ١٢٢ من الدستور المصري ، فالمادة ١٢١ المقدمة نصت على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الارتباط بمشروع يترتب عليه اتفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب ، وعلومن أن اجراءات صرف أي نفقة من خزانة الدولة تبدأ بارتباط من الوزير المختص أو من يبيه عنه ، كما يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتبعيضات والاعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة ، وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التي تولى تطبيقها .

فهذه هي عناصر التشريع المالي الثلاثة (الميزانية ، والابزادات والنفقات العامة) كان الدستور مصدراً عاماً لها وللقوانين المالية التي تظمها ، والدستور المصري المشار إليه ليس في بدعة من أمره في ذلك بل تقدم عليه ولو في به دساتير العالم المتحضر .

١٢ - القواعد العامة للقانون الإداري والدستوري كمصدر عام للمالية التقليدية :
يضيف أنصار الأتجاه القائل بأن علم المالية العامة الكلاسيكي كان إلى عهد قريب فرعاً من فروع القانون العام (حيث لم تصبح للقوانين المالية ذاتية مستقلة متبرزة إلا مؤخرًا)^(١)
فقولهم : بوجود واستمرارية العلاقة بين قواعد القانون المالي والقواعد العامة للقانون الإداري والدستوري .

فالقانون الإداري ينظم المصالح العمومية التي تتفق عليها الدولة من ماليتها ، كما أن قواعده المنظمة للسلطة الإدارية ترى بطبيعة الحال على السلطات المالية ، باعتبارها فروعاً للأدارة العامة شخص بجية الأموال والاتفاقها .

كما تظهر هذه الصلة كذلك من حيث ان السلطات المالية القائمة على أمور الاتفاقيات العام

(١) واجع في متن ذلك آ.د / رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - دار النهضة العربية ١٩٨٣ من ٧٧ وما بعدها ، وراجع كذلك : آ.د / محمد حلبي مراد - مالية الدولة - بيضة مصر ١٩٦٢ ص ١٤ وما بعدها .

وتحصل الإيرادات العامة ، لا يخرج عن كونها سلطات ادارية خاضعة لأحكام القانون الاداري ومستدة عليه في مباشرة عملها ، أما خضرعها لأحكامه فواضح ولما استخدمتها لأحكامه فواضح كذلك من استخدام هذه السلطات في مباشرة عملها لمبدأ سلطان وسيادة الدولة في مواجهة الأفراد ، فالضربي والرسوم العامة تحصل من الأفراد استنادا الى مبدأ سيادة الدولة ، وتعانى الديمة المالية للدولة بما تطوى عليه من حياة المال العام استنادا الى هذا المبدأ كذلك ، وبضم تنظيم الخزانة العامة وحركة المال العام استنادا الى هذا المبدأ أيضا ، هذا فضلا عن كون القضايا الضريبية تشكل فرعا من المنازعات الادارية .

كما تظهر هذه الصلة كذلك بين قواعد القانون المالي والقانون الدستوري من استعراض التاريخ الدستوري لإنجلترا ، وكيف نشأ البرلمان الإنجليزي وتمدد اختصاصاته ، ونظمت العلاقة بينه وبين الملك ، ويمكن تلخيص هذه الصلة التاريخية في أن الملك في إنجلترا كان له الحق في فرض الضرائب دون موافقة البرلمان ، ولكنه اضطر في عام ١٢١٥ إلى الخضوع لقاعدة التي نص عليها العهد الأعظم ، والتي تقضى بأنه لا يجوز أن تفرض ضريبة إلا بالموافقة العامة للمملكة ، واعتبر البرلمان هو المغير عن هذه الموافقة لكنه من طبقات الشعب الثلاث (الأشراف ورجال الدين وكبار الأعيان) ولقد سار على هذا المنهج قانون الحقوق الصادر في ١٣ فبراير ١٦٨٨ حيث تضمن في المادة الرابعة النص على أنه : " لا يجوز للملك أن يفرض أي ضريبة دون موافقة البرلمان " ، وهذا يوضح العلاقة التقرية بين الرؤية المالية للدولة ، ونشأة البرلمانات ، وبين أن أسس علم المالية العامة ، ومبادئه النظم الدستورية الباية قد تقررتا في مناسبات تاريخية واحدة.

ولا زالت هذه الصلة التاريخية قائمة حتى اليوم في النظم الديمقراطية ، حيث يقوم البرلمان على نحو ما رأينا في الدستور المصري - بالموافقة على الميزانية العامة واقرارها وكذا صرافية الحكومة في تفاصيلها ، كما يوافق على فرض الضرائب وعقد القروض وال النفقات العامة .

كما تظهر أواخر هذه الصلة كذلك في أن الأحكام الخاصة بضرائب عالم المالية العامة تتأثر تأثرا مباشرا بنظام الحكم ، فالميزانية العامة تعتبر وعى وعلى نحو ما سنرى مستقبلا المرأة السورية لاتجاه الحكومة في إدارة الدولة ، حيث تتجه الميزانية العامة في الدول ذات الاقتصاد الحر إلى الحد من النفقات العامة ، وغالبا ما تكون الضرائب فيها غير مباشرة ، كما تعتبر الرسوم فيها أحد الموارد الهامة للميزانية ، حيث لا تتجه الدولة إلى التوسع في منع خدماتها العامة للأفراد بالتجان ، وذلك عكس الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي أو المخطط ، التي تتزايد فيها النفقات العامة باضطراد ، وتعتمد على

الضرائب الماشة بهدف ذاتية أو تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية ، وتقلل فيها حصة الرسوم نظراً لتوسيعها في منح خدماتها المجانية للأفراد .

وعلى ذلك فان تحديد ايرادات الدولة ونفقاتها العامة يتأثر الى حد بعيد بالفلسفة الاجتماعية والسياسية التي يقوم عليهاتنظيم السياسي للدولة .

١٣ - ذاتية التشريع المالي واستقلاله في الوقت الحاضر :

على الرغم من استمرارية العلاقة بين التشريعات المالية والقانون الاداري والمصري من حيث اتصال المسائل التي تظمها التشريعات المالية بالصالح العام واقتضان تنظيمها لها بقيادة الدولة ، فقد أصبح للقوانين المالية في الوقت الحاضر ذاتية مسألة حيث لم تعد فرعاً من فروع القانون العام كسابق ماضيها من منطلق ما يلي :

١- ان ممول الضريبة او المكتتب في القرض العام في علاقته بالخزانة العامة ، غير الفرد في علاقته بالادارة او بالدولة ، فإنه اذا كانت علاقته بالدولة تخضع لبدأ اذعان الأفراد لسلطان الدولة ، الا ان له في علاقته بالخزانة العامة (سواء كان ممولاً للضريبة او مكتباً في القرض العام) مركزاً قانونياً يحكمها بقواعد قانونية ليس للخزانة ومثيلها أن يجدها عنها ، فحقوقه في حدود القانون مصونة .

٢- ان التشريع المالي أصبح يستمد احكامه من مجموعة من القوانين وضعت خاصة لتنظيم العمل في الموضوعات التي يتناولها ومن أهمها :

أ) قوانين الضرائب (على الدخل والثروة والاستهلاك والانتاج والبيعات ...) .
ب) قوانين الرسوم العامة والرسوم الجمركية .

ج) قوانين القروض العامة .
د) قانون الميزانية العامة للدولة .

هـ) ما يكمل هذه القوانين من لوائح تنفيذية وتعليمات تفسيرية .

١٤ - واذا كانت المالية العامة المعايير قد تأثرت بفلسفة المدرسة الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع ، وحصره في أقل الحدود الممكنة ، باعتبار الدولة منظمة سياسية بمحنة ، فلتتصدر النفقات العامة على ضمان سير المرافق العامة التقليدية ، وانكمشت الابرادات الى القسر الضروري اللازم لغطية هذه النفقات ، واقتصر دور الميزانية العامة على ضمان التوازن الحسابي بين الابرادات والنفقات العامة ، دون احداث أي عجز فيها الا في

الأحوال الإنسانية ، وفي أقصى الحدود الممكنة ، مع العودة في النصر وقت ممكِّن إلى توازنها باعتبار أن هذا العجز يوجه خاتمة لخطبة نفقات استهلاكية ضارة بالاستثمارات الخاصة ومسيرة للتضخم .

١٥ - وقد أخذ علم المالية العامة المخايدة في تلك الفترة التي ساد فيها الفكر الكلامي ، خاصة في فرنسا طابعاً قاترياً لمبين :

أ) الحد من نشاط الدولة .

ب) حماية مصالح الأفراد .

الإِنَّه قد نتج عن تطور الفكر المالي فيما بعد ، التخلُّص بين الوسيلة والمُدْرَف ، فلم تعد عناصر علم المالية العامة وسيلة لحصول الدولة على الإِيرادات اللازمَة لخطبة النفقات التي تشبع بها الدولة الحاجات العامة الأساسية للمجتمع ، بل أصبح استخدام أدوات أو عناصر علم المالية العامة بالإضافة إلى ما يقْدِم ، أداة لتدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، وقد أدى هذا بدوره إلى توسيع نطاق علم المالية العامة (١) .

١٦ - وقد كان يمكن للتفكير المالي الكلامي أن يستمر إلى يومنا ، مع بعض التغيرات البسيطة هنا أو هناك لو لا حدوث :

أ) الكساد العالمي الكبير ١٩٢٩ - ١٩٣٢ .

ب) مرحلة نظرية كبيرة في العالة والفائدة والنقد .

فلقد أثبتت الكساد العالمي ١٩٢٩ - ١٩٣٢ خطأً افتراض الاقتصاديين التقليديين من أنصار المذهب الحر ومن قبلهم الطبيعيين ، الذي يبني على الادخار والاستثمار ببيان إلى العادل عدد مستوي التشغيل الكامل لتعاظر الانتاج عن طريق التغير في سعر الفائدة وأن موارد المجتمع البشرية والطبيعة مسرف تستغل بأقصى كفاية وترتطف وبصفة مستمرة إذا لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي على وجه الأطلاق ، وقد انعكست هذه الأفكار على المالية العامة والسياسة المالية فكانت المالية المخايدة التي حضرت دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في أقل الحدود الممكنة ، وهو الأمر الذي أفقد عناصر علم المالية العامة كلَّ أثر فعال على الاقتصاد القومي .

وقد أثبتت الكساد العالمي المشار إليه عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً وقصير أسلحة السياسة النقدية والمصرفية في الرقابة على العرض النقدي وسعر الفائدة لتحقيق هذا التوازن ، كما

(١) راجع في معنى ذلك : أ.د/ عبد الكريم صادق برiskat . الاقتصاد المالي . الدار الجامعية ١٩٨٧ ص ١٤ .

أوضح أهمية الدور الذي تلعبه المالية العامة والسياسة المالية في تحقيق هذا التوازن المنشود^(١).

وفي هذه الأثناء ولدت نظرية كيتر في العمالة والفائدة والضرر والتباين في^(٢):

أ) أنه بافتراض أن نوع وكمية العمل ورأس المال وحالة الفن الانتاجي (التكثولوجيا) ودرجة المافحة ، وأدوات المستهلكين ، والتركيب الاجتماعي الذي يحدد نمط توزيع الدخل القومي بين مختلف الطبقات الاجتماعية . معطيات تؤخذ كما هي دون محاولة ادخال أثرها في الاعتبار عند التحليل .

ب) ينتهي كيتر من المعطيات السابقة إلى أن مستوى العمالة - وبالتالي مستوى الدخل القومي - يحدد مستوى الطلب الكلي الفعال .

ج) يتكون الطلب الكلي الفعال من : طلب على السلع الاستهلاكية ، وطلب على السلع الإنتاجية ، وتحلل كل من هذين الطلبين إلى طلب خاص ينبع من انفاق الأفراد ، وطلب عام ينبع عن انفاق الدولة بمحضها ، فكل من الطلب على السلع الاستهلاكية وعلى السلع الإنتاجية ذو شقين خاص وعام .

د) ولما كان الطلب العام في ظل اقتصادات الدولة الحارسة (المالية المحابية) بشقيه يمثل نسبة صغيرة من الطلب الكلي الفعال .

ولما كان الانفاق الخاص على السلع الاستهلاكية يترافق على عاملين هما : حجم الدخل والميل الحدي للاستهلاك^(٣) الذي يكون متخفضاً عند المستويات الأعلى من الدخل ويميل إلى الاستقرار في الزمن القصير .

هـ) وازاء انخفاض الطلب العام ، وتوقف الطلب الخاص على السلع الاستهلاكية على عاملين حجم الدخل والميل الحدي للاستهلاك ، فإن الطلب على السلع الاستهلاكية بشقيه العام والخاص ، لا يمكن أن يلعب دوراً استراتيجياً عند محاولة التأثير على الطلب الفعال .

و) ينتهي من شقي الطلب الكلي الفعال الطلب على السلع الإنتاجية (الرأسمان) وهو كما أسلفنا يتحلل إلى نوعين : عام وخاص ، أما الطلب الخاص الذي يمثل الانفاق الاستثماري الخاص فإنه يتحدد بقيام المستمر (المشروع الخاص) بالموازنة بين سعر الفائدة وما يتحقق المشروع الخاص من عائد يفلح الأصل الرأسمالي طيلة حياته ، وهو ما يعرف بالكتابية الحديثة لرأس المال .

(١) راجع أ.د/ عادل حشيش - أصول الفن المالي ص ٤٢ وما بعدها .

(٢) راجع أ.د/ محمد دويدار - دراسات في الاقتصاد المالي - الندوة الجامعية ص ٣٧ وما بعدها .

(٣) هو : نسبة الزيادة في الاستهلاك إلى الزيادة في الدخل .

فإذا كان هذا العائد يفرق ما يدفعه أو يحصل عليه المستمر من فائدة كافية لاقتراض أو إيداع رأس المال القيدي اللازم لتكلفة المشروع (أى يفرق سعر الفائدة الجارى) الذى يتحدد بتلاقي عرض التقدى مع الطلب عليها (١) ، ازداد الطلب الاستثمارى الخاص ، والعكس صحيح .

وإذا كان الطلب الخاص على السلع الانتاجية (الاستثمار) يترافق على توقعات المشروع الخاص لأرباح الأصل الرأسمالى ، وهى توقعات تترافق بدورها على وجود فرص الاستثمار ، التى تسع وتنمى بعدل سهم السكان والأيامى العاملة الرخصة والتقدم التكنولوجى والأسواق ومستوى الدخل الفردى ، وهى أمور مقبلية تختلف المشروعات الخاصة فى تقديرها ، مما يجعل الطلب الخاص على السلع الانتاجية كثير التغير ، الأمر الذى يبرر اختياره عاملا استراتيجيا للتأثير على مستوى العمالة والتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج عن طريق خلق الطلب الكلى الفعال بزيادة شقه المتعلق بالاستثمار .

وما كانت توقعات الأفراد (المشروع الخاص) تتجه فى حالات الانكماس أو الكساد نحو الاحجام عن الاستثمار ، فإن هذا يؤثر بداهة على حجم الطلب الكلى الفعال وهنا تبرز أهمية تدخل الدولة عن طريق زيادة الإنفاق العام الاستثمارى لتعويض النقص فى الطلب الكلى الفعال لتظل عوامل الإنتاج عند مستوى معين من العمالة أو التشغيل بقصد الغلب على حالة الانكماس أو الكساد التي يعيها الاقتصاد القومى ، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي .

(٢) ووفقا هنا التحليل الكيتورى أصبحت الحاجة إلى الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادى عبر مراحل الدورة الاقتصادية حاجة عامة يتعين على الدولة اتباعها ، عن طريق عناصر نشاطها المالى ، وهنا ظهرت إلى عالم الوجود المالية الوظيفية أو المعرضة .

١٧ - وقد اشتقت المالية الوظيفية أو المعرضة تسميتها من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يتم توظيف علم المالية العامة لتحقيقها ، فالنفقة العامة لم تعد أداة لسيطرة المارق العامة التقليدية ، بل أصبحت أحدى وسائل علاج النزوات الاقتصادية ، بما لها من تأثير في الاستهلاك والاستثمار وذلك لإيجاد توازن اقتصادى يتحقق عنده أفضل مستوى للدخل القومى والعمالة ، وكذلك الضريبة لم تعد تهدف إلى تحقيق الغرض المطلوب فقط ، بل لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية مثل الحد من الاستهلاك ، وتقليل التناول بين الطبقات ، وتشجيع الأدخار ، وتنمية الاستثمارات .

(١) يترافق الطلب على التقدى على مدى تنفيذ الأفراد للسولة وما يترافق بدوره على مدى قوة الدوالع التى تجعل الأفراد يحيطون بالقدرة على تأمين الأموال المالية العاجلة أو على سبيل الاحتياط أو للمضاربة بها بدلا من اقتراضها .

والضرر العام كذلك لم يعد وسيلة استثنائية لخصل الدولة على ايرادات غير عادلة بل كثرة الالتجاء اليه لقصور الضريبة أحيانا عن تغطية النفقات العامة المتزايدة ، واستخدامه وسيلة للتأثير في السوق المالي ، وفي توجيه رءوس الأموال ، وامتصاص القراءة الشرائية الزائدة لدى الأفراد بقصد محاربة التضخم وتحقيق استقرار الأسعار ، ويتم في مصر حاليا استخدام أدوات الخزانة وهي في حقيقتها قروض عامة داخلية قصيرة ومتقطعة الأجل لفرض امتصاص فائض السيولة لدى بنوك الدولة والقليل من حجم الاصدار النقدي الجديد .

وحتى الاصدار النقدي لم يعد مع خطرته آخر وسيلة استثنائية لخصل الدولة على ايرادات عامة غير عادلة لمواجهة الإنفاق العام المتزايد ، بل أصبح أداة لا يجد قراءة شرائية اضافية يمكن في أوقات الكساد أو الانكماش أن تفعي الاقتصاد القومي قراءة تزيد من الطلب الفعال وصولا إلى حالة التشغيل الكامل .

وكذلك الحال بالنسبة للميزانية العامة لم يعد دورها قاصرا على كونها مرآة أو كشف حساب لبيان الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات ، بل أصبحت وسيلة لترجمة الاقتصاد واحتضان قوته الأساسية للدولة ، وأداة لإعادة توزيع الدخل القومي ومحاربة الدورات الاقتصادية باستخدام أسلوب فائض الميزانية وعجز الميزانية .

لها هي عناصر علم المالية العامة لم تعد كسابق عهدها محاباة غير مؤثزة على الاقتصاد القومي والمجتمع ، فقد تعددت تلك المرحلة إلى مرحلة توظيفها لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مستهدفة من الدولة ، بل وأصبح استخدام هذه العناصر لعراض النقص في الطلب الفعال في أوقات الكساد احدى الحاجات العامة الأساسية التي يجب على الدولة اتباعها .

نشأة المالية الوظيفية :

١٨ - ويرجع نشأة المالية العامة الوظيفية أو المعرضة إلى خطأ المالية المحاباة أو التغليظية في ثلاث صورات :

أ) التوازن الآلي والتلقائي الذي كان مفترضا في الاقتصاد الرأسمالي في ظل حرية الشاط الفردي وفقا لقواعد المنافسة وقوانين السوق ، وبالتالي قلرة هذا الاقتصاد على النطء التوازن التلقائي وتحقيق المعاملة الكاملة .

ب) حياد المالية العامة والحد من نطاق تدخل الدولة سواء في علاج الأزمات (الدورات) الاقتصادية أو لتنغير وتطوير المعايير الاقتصادية والاجتماعية .

ج) التوازن الحسابي للميزانية ، وعدم الاتجاه إلى أسلوب عجز الميزانية أو فائض الميزانية ونتيجة لهذا المالية التقليدية في هذه التصورات الثلاثة نشأت المالية الوظيفية أو المعرضة ، بعد أن تبنت الدول الرأسمالية مسؤولية مواجهة الكساد العالمي المشار إليه وبعد أن اعتفت الفكرة كيترن التي أوردها في نظرية المشار إليها ، والتي هاجم فيها فكرة حياد الميزانية العامة وتوازنها ، ونقض دعوى التقليديين بقدرة الاقتصاد الرأسمالي على تحقيق التطور الاقتصادي التوازن والتلقائي المحقق للعملة الكاملة ودعا إلى تحليل العوامل التي تحدد مستوى العملة الكاملة ، وأصبح العلاقة بينها وبين الطلب الكلى الفعال الخاص والعام وما يمثلانه من اتفاق على السلع الاستهلاكية والانتاجية ، وأقام نظرية على أساس أنه : لما كان الانفاق الخاص على السلع الاستهلاكية يتحدد وفقاً لحجم الدخل من ناحية ، والميل المدى للاستهلاك من ناحية أخرى وأنه لما كان الانفاق الخاص الاستثماري (أى على السلع الانتاجية) يتحدد نتيجة مقاومة الأفراد (وكذا المشروعات الخاصة) بين سعر الفائدة ، والكافية الحدية لرأس المال (أى توقعات المستثمرين لفائض الربح على نفقة انتاج رأس المال) تلك التوقعات التي لا بد لها من التأثير على مستوى العملة (التشغيل الكامل لعناصر الانتاج) على أساس أنه كلما زادت الكفاية الحدية لرأس المال (فائض الربح) على سعر الفائدة كلما زاد طلب المستحبين (المستثمرين) على سلع الاستثمار (السلع الانتاجية) وأنه كلما زاد سعر الفائدة على الكافية الحدية لرأس المال ، كلما زاد تفضيل أصحاب رءوس الأموال لاقراضها نظير الفائدة.

وفي ذلك تفسير حالة الكساد التي يصاحها نفس الطلب الخاص على السلع الانتاجية نتيجة احجام المستثمرين عن الاستثمار ، وهو الأمر الذي يملئ على الدولة ضرورة تعويض هذا النقص في الطلب على السلع الانتاجية بزيادة الانفاق العام عن طريق التدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أغراض معينة (١) .

١٩ - وقد نتج عن هذه الأفكار وعن رغبة الدول الرأسمالية في مواجهة الكساد العالمي المشار إليه ، أن هجرت الدول الرأسمالية الفكر المالي التقليدي ، وتحولت إلى المالية الوظيفية أو المعرضة التي سمحت للدولة بقدر متزايد من التدخل عن طريق الأدوات المالية ، وتوظيف هذه الأدوات لتحقيق تغيرات متعددة في الميكل الاقتصادية والاجتماعية ، إضافة إلى اشباع الحاجات العامة المتزايدة وتحقيق التوازن الاقتصادي ، وتوفير امكانات النمو المستقر للاقتصاد القروي .

نتائج استخدام الوظيفي لعناصر علم المالية العامة :

(١) أ. جونسون الطريق - المالية العامة - ص ١١ وما يبعدها من سبق .

٢ - وقد ترتب على الاستخدام الوظيفي لأدوات (عناصر) المالية العامة نتيجتين هامتين :

أ) تطور هيكل هذه الأدوات ، حيث تزايد الإنفاق العام وتعدد تقسيماته . وحيث تعددت أشكال وأسعار وطرق ربط الضريبة ، وحيث تزايد اللجوء إلى الموارد العامة غير العادية ، وحيث فقد التوازن المالي للميزانية قدسيه من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي وأصبح من المألوف أن لم يكن من المضروري استخدام وسيطى لانقض الميزانية وعجز الميزانية لعلاج الدورات الاقتصادية .

ب) اتساع مفهوم ونطاق المالية العامة الوظيفية عن مفهومها ونطاقها التقليدي ، فقد أصبحت تعنى :

المعلم الذي يهيمن ببرامجه :

١ - للمبادئ التي تحكم النشاط المالي للدولة .

٤ - وسائل الدولة لاشياع الحاجات العامة الجذرية بالأشباع .

٣ - آثار النشاط المالي للدولة على الاقتصاد القومي (١) .

لهدف تدخل الدولة من خلال المالية الوظيفية :

١ - وإذا كانت المالية الوظيفية أو المرضية قد أسلحت للدولة قدرًا أكبر من التدخل في المسابقات

الاقتصادية والاجتماعية باستخدام الأدوات أو العناصر المالية ، فإن هذا التدخل يستهدف تحقيق عدد

من الأغراض في مقدمتها :

أ) اشباع الحاجات العامة بكافة أنواعها ، وبأخذ تدخل الدولة لتحقيق هذا الغرض أشكالاً متعددة منها :

- انفراد الدولة بانتاج السلع والخدمات الازمة لاشياع الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة (الدفاع، الأمن ، العدالة)

- تدخل الدولة منفردة أو مكملة للنشاط الخاص لانتاج السلع والخدمات الازمة لاشياع الحاجات العامة المستحقة للاشباع والجدارة بالاشياع (مشروعات الرى والصرف والطرق والكبارى والتعليم والصحة)

- وقد يقتضي تدخل الدولة في مجال اشباع الحاجات العامة تقيد المتع أو المداول من بعض السلع والخدمات كالمخمور والسيجار والمخدرات، وقد يقتضي ذلك تحريره الدولة بعض مواردها

(١) راجع : أ.د / عبد الكريم برگات - الاقتصاد المالي ص ٢١ مرجع سابق .

الاقتصادية لانتاج السلع والخدمات ذات الفع الاجتماعي العام في استخداماتها ، غير مستهدفة في ذلك تحقيق الأرباح وذلك مثل مد خطوط المواصلات والصرف الصحي ومياه الشرب الى مناطق ومدن جديدة لعميرها وتخفيف حدة أزمة الاسكان في المدن القديمة.

ب) وقد يستهدف تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية محاولة اعادة توزيع الدخول والثروات في المجتمع بما يخفف من حدة التفاوت بين طبقات المجتمع ، ويقرب بينها ، حيث تقوم الضريبة على الدخل ، وعلى رأس المال ، باقطاع جزء من دخول وثروات الأغبياء ، ثم يأتي دور النفقات العامة التحويلية (الاعانات والمساعدات والمع) لتحويل هذا الجزء الى الامة المالية للفقراء .

ج) وقد يستهدف هذا التدخل كذلك توجيه الدولة لوارد المجتمع الاقتصادية نحو الاستخدام الأمثل ، فهي قد تتدخل لانتاج السلع والخدمات التي تخضع في انتاجها للاحتكارات ، وقد تدخل بالضريبة للحد من تداعع المشروع الخاص على انتاج سلعة او مجموعة سلع استهلاكية معينة لا طائل من ورائها للاقتصاد القومي ، وذلك بهدف توجيه المشروع الخاص نحو الانتاج الفيد .

د) وقد يستهدف هذا التدخل علاج الدورات الاقتصادية السببية (التضخم ، والانكماس) وذلك تحقيقا للاستقرار الاقتصادي .

هـ) وقد يستهدف كذلك تحقيق معدلات معينة للتربية الاقتصادية ، او حماية قيمة العملة الوطنية وتوزن ميزان المدفوعات ، او حماية الصناعة المحلية (١) .

طرق وأساليب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال السياسات الاقتصادية والمالية والقديمة :

٢٢ - تستطيع الدولة من خلال استخدامها للسياسات الاقتصادية والمالية والقديمة أن تدخل للتأثير على هيكل وبيئة النظام الاقتصادي والاجتماعي بعدد من الطرق والأساليب منها :

- ١ - اصدار القرارات واللوائح ، سواء تلك المنظمة لفرق وواجبات المواطن بهدف استقرار المعاملات ، او تلك المحددة للعلاقات الاقتصادية بين فئات المجتمع ، العمال وأصحاب العمل ، المالك والمسااجر في الأرض الزراعية ، المالك والمسااجر في العقارات المبنية ، او تلك المرخصة ببرازلة مهن وأعمال معينة كالمحاماة والطب والهندسة والجنسنة والزراعة وغيرها من المهن الأخرى التغيرية وغير التجارية .

٢ - وقد تستخدم الدولة في تدخلها أدوات السياسة الاقتصادية وما أكثرها ، فتقوم على سيل المثال

وامع في ذلك ا.د / جابر عبد الحميد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - الدار الخامسة ١٩٨٩ ص ٣٥-٣٦ .

تشجيع الادخار وتوجيه المدخرات نحو الاستثمار ، وقد تطلق الأجرور وقد تجده بعض فناتها ، وقد تشارك القطاع الخاص في رعوس أموال بعض المشروعات وقد تزعم بعض المشروعات الخاصة ، وقد تختكر إنشاء وإدارة بعض الصناعات الأساسية أو التي تتطلب ظروف انتاجها احتكار الدولة لها ، كصناعات السلاح وتوريد المياه والغاز والكهرباء والماء ، وقد ترفع من سعر الخصم ، وتزيد نسبة الاحتياطي القانوني وتحفظ في السوق المفترحة لتعارب برأدر التضخم (١) .

٣ - كما تستخدم الدولة في تدخلها أدوات السياسة المالية من ضرائب وانفاق عام وقرص وتمويل بالعجز وغير ذلك ، حيث تقوم الدولة على سبيل المثال : باستخدام سعر الضريرية لتشجيع بعض الصناعات والأنشطة الاقتصادية أو للحد من اقبال النشاط الخاص عليها ، وقد ترى اعفاء بعض الأنشطة الاقتصادية من كل أو بعض الضريرية للامرار بعمليات التنمية أو لتنمية استهلاك السوق المحلية من ملعة ما ، وقد تلغى الضرائب على الصادرات وترفعها على الواردات لمعايرة العجز في ميزان المدخرات ، وقد تفرض الدولة

ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك أو المبيعات في محاولة منها خاربة التضخم بامتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى بعض شرائح المجتمع ، وقد تلغى الدولة أو تخفض هذه الضرائب في محاولة منها خاربة الكساد ، وقد تستخدم الدولة النفقات العامة التحويلية سواء في صورة دعم لبعض سلع الاستهلاك أو اعانت لأصحاب الدخول المحدودة لرفع مستواهم ، أو للمشروعات الخاصة لتمكنها من تخفيض أسعار بيع منتجاتها للجمهور ، كما قد تطرح الدولة في حالات التضخم فرضًا عاماً لامتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق ، أو أذونات خزانة لمكين البنك التجاري من استثمار

فائض السيولة لديها ، وللحذر من عملية الاصدار النقدي ،

وقد تستخدم الدولة الاصدار النقدي أو التحريل بالعجز في محاولة منها لاجتذاب قوة شرائية جديدة تساعد على زيادة الطلب الفعال ،

وان كان هذا الاجراء المالي لا ينبعي التجوء اليه الا اذا كان الجهاز الانتاجي مرن ، بحيث يستجيب مرتنا ، بحيث يستجيب العرض الكلى لنفس الزيادة المتوقعة في الطلب الكلى والا أدى ذلك الى برادر تضخمية .

٤ - وأخيراً قد تستخدم الدولة في تدخلها أدوات السياسة النقدية والأتمانية ، لما تزديه النقود من

(١) الرسم السادس من ٣٧ .

وظائف خطيرة ، وما للبنوك التجارية من قدرة على خلق التفود ، و تستطيع الدولة احداث تغيرات متعمدة في النشاط الاقتصادي بتحديد حجم التفرد المتدالوة والاصدارات الجديدة منها وأسعار الصرف والخصم ، والعلاقات النقدية التي تشا عن تكوبن وتوزيع الدخول النقدية المتربة على عملية الانتاج ، فضلا عن حجم الائتمان الواجب أو المسموح بمتحه بواسطة البنك ومصادره واستخداماته .

مدى تدخل الدولة :

٢٣ - وقد ترتفع تدخل الدول الرأسمالية في النشاط الاقتصادي عند حدود توظيف أدوات السياسات المالية والاقتصادية والنقدية والاتمانية ، لتحقيق أهداف أو تغيرات متعمدة في الميائل الاقتصادية والاجتماعية ، بما يحقق النمو الاقتصادي ولا يحدث ضررا بالغا بالنشاط الخاص ، بينما تعمق هذا التدخل في الدول الاشتراكية إلى حد سبورة الدولة وهيمنتها على عناصر وأدوات الانتاج الرئيسية ، وأصبحت الدولة هي المنتجة وهي الموزعة ، ونظرا لطبيعة الدولة المنتجة الموزعة التي تعتمد سواء في نشاطها الاقتصادي أو المالي على الخطط والبرامج ، فقد تحولت المالية العامة في الدول الاشتراكية إلى خطة مالية مدمجة في الخطة الاقتصادية لتشكلما مع جهاز الخطة القومية العامة ، وهذا يقردنا إلى الحديث عن المالية الاشتراكية أو المخططة ، ولكن قبل ذلك علينا أن نقرر أن النطور الذي حقق بعلم المالية العامة في الدول الرأسمالية قد انعكس على نطاق العلم وماهيته بحيث أصبح اهتمام الدراسة فيه لا ينصب فقط على النشاط المالي للدولة من حيث تدبير الموارد الازمة لتنقية الإنفاق العام ، بل أصبحت دراسة هذا العلم فضلا عن هذا تهم بتوظيف عناصر النشاط المالي للدولة لتحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية وأحيانا السياسية .

٤٤ - المالية العامة الاشتراكية (المخططة)

يقوم الفكر الاشتراكي على أساس تولي الدولة لمسؤولية الانتاج والتوزيع واعادة التوزيع ، فالدولة الاشتراكية لم تعد مجرد دولة متدخلة أو موجهة لحسب ، ولم تعد مسؤليتها المالية قاصرة على حفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، أو اعادة هذا التوازن الى المجتمع عنداحتله ، تاركة أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص كما هو الحال في الدول الرأسمالية ، بل تولت الدولة الاشتراكية مسؤولية الانتاج وتوزيع الناتج القومي على مختلف استعمالاته ، واعادة توزيعه ما بين الاستهلاك ، والاستثمار العام ، كما تولت كذلك مسؤولية الرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية . وذلك كلها وفقا للخطة القومية الموضوعة مسبقا، باعتبارها احلى ضرورات الادارة

الاقتصادية في المجتمع الاشتراكي تتمكن الدولة من القيام بمستوياتها اداء، توسيعها في المركبة العامة لعناصر الاتاج ، وتربيتها لمستويات الاتاج والتوزيع .

فالدولة الاشتراكية وكما هو معلوم تتخذ من الملكية العامة لعناصر الاتاج أساساً لاقتصادها ، ومن التخطيط الترمي الشامل أسلوباً لإدارته ، ويتم فيها توجيه الاتاج بين مختلف الأغراض طبق قرارات الحطة الترمي الشاملة ، بحيث يكون من مستويات هذه الحطة المزامنة بين الموارد المادية والموارد البشرية ، وتوجيه كافة موارد المجتمع بين مختلف الأنشطة وأجيالات لتحقيق التمر الاقتصادي.

٢٥ - وراء هذه الطبيعة الخاصة للنظام الاشتراكى ، تقوم المالية العامة والسياسة المالية بوظيفتين أساستين هما :

- ١ - توزيع الدخل القومي واعادة توزيعه .
- ٢ - الرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية .

ووفقاً للرؤية الأولى يتم توزيع الدخل القومي (موارد الدولة) براسطة المالية العامة بين مختلف الاستعمالات (المشروعات وغيرها من فروع الاقتصاد القومي) كما يتم كذلك توزيع الناتج الاجتماعي بين اشباع الحاجات الفردية وال الحاجات الجماعية والاستثمار العام اللازم لنحو الاقتصاد القومي .

وإلى جانب وظيفة التوزيع المشتملة ، تكفل المالية العامة وفقاً للخطوة باعادة توزيع الدخل القومي بين الاستهلاك العام (أى اشباع الحاجات العامة) والاستثمار العام (أى تحقيق التراكم الرأسمالي اللازم لنحو الاقتصاد القومي) .

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة والاشراف وهي احدى حسميات الاقتصاد الاشتراكى المدار بأسلوب التخطيط الشامل ، وذلك خاصية المشروعات الانتاجية والاشراف على انشطتها الاقتصادية والمالية ، فانها تتحقق من خلال المالية العامة بثلاثة اساليب رئيسية هي :

- ١ - الرقابة المالية في نطاق وحيز كل مشروع ، وبين المشروعات بصفة عامة .
 - ٢ - الرقابة المالية من خلال العمليات المتعلقة باعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة .
 - ٣ - الاستعادة بنظم الائتمان والحسابات الختامية (١) .
- ٤ - ونتيجة لارتباط الوبيك بين النشاط المالي للدولة في المجتمع الاشتراكى ، ونشاطها الاقتصادي ، الذي يتبع في تسيمه وإدارته أسلوب التخطيط الازامي الشامل وسيطر عليه نظام الاتاج السلمي ،

(١) راجع في ذلك آد / عادل حسنين - أصول الفن المالى من ٤٩ وما بعدها .

وما يرتبط به من نظم تقديرية ، اتسع نطاق المالية العامة في المجتمع الاشتراكي ، ليشمل جميع التصنيفات الاقتصادية التي تواجهها مشروعات الاتساع ، بل الاقتصاد القرمي بأسره ، بحيث يمكن القول أن علم المالية العامة في المجتمعات الاشتراكية ، الذي يمثل والأمر كذلك ، أحد جوانب علم الاقتصاد السياسي ، يتناول العلاقات الاقتصادية والتقديرية التي تنشأ وفقاً للنقطة القرمية من توزيع و إعادة توزيع الناتج الاجتماعي والدخل القرمي في صورة تقديرية ، ومن هنا تنشأ تفضيل البعض لاستخدام اصطلاح التخطيط المالي بدلاً من المالية العامة للتعبير عن تنظيم الشاطط المالي للدولة في المجتمعات الاشتراكية (١)

٢٧ - المالية العامة في اقتصادات الدول المتخللة :

لقد ورثت الدول المتخللة عن غيرها الاستعمار مركبة متشللة من التفرد والخلف الفن الانتاجي (التكولورجيا) وأنهيار أو على أحسن الفروض ضعف المعايير الاقتصادية والاجتماعية لديها ، وهي حين تفتح على العالم الخارجي انعدمت لديها المقارنة بين جهازها الانتاجي وبيانها الاقتصادي والاجتماعي وما عليه الرضوخ في الدول المتقدمة لذلك تمازج لديها دور الدولة في تحديد مختلف أوجه السياستين الاجتماعية والاقتصادية .

٢٨ - ومن وجهة نظرنا وقفت كثيرة من الدول المتخللة ، وهي في طريق النسبة المشرعة في كثير من الأخطاء ، جعلتها تدور في حلقة مفرغة هرت بها إلى درجات من التفرد والخلف لا تقل عما كانت عليه ومن ذلك :

١ - أن كثيرة من هذه الدول أغفلت بناء المواطن وتربى عليه على الأمانة والصدق والأخلاق في العمل والاحساس بالمسؤولية القرمية وحب الوطن والانتماء اليه .

٢ - كما انشغلت ببناء نهضة زائفة وأهدرت الكثير من النفقات العامة في بناء دور للحكومة وآندية رياضية واقامة مهرجانات وخلافه ، ولو أنها كرست هذه النفقات للاستثمار واقامة البنية الأساسية للمجتمع لتغير فيها الحال كثيراً .

٣ - بالأختصر والأهم من ذلك أن كثيرة من هذه الدول قد استرددت أيديولوجيات تصطدم مع تحدياتها الراسخة وضمير شعريها .

٤ - كما استرددت سياسات مالية واقتصادية وتقديرية لم تهيأ اقتصادياتها بعد لامكانية تطبيقها ، فضلاً عن كونها غير نابعة أساساً من بيئتها ومجتمعها .

٥ - تعاظم لدى كثير من هذه الدول دور الضباب والتفرض العائم كأدوات مالية رئيسية في تعظيم

(١) أ.د/ يرسن الطريق - المالية العامة - ص ١٨ مرجع سابق .

الافتراض الاقتصادي ، لم يهرب بسبب التهرب اب رءوس الأموال الرطبة والأجنبية عن مجالات الاستثمار والانتاج ، وترافقها على الديون بسبب القروض التي عقدتها لتنفيذ مشروعات بعضها وهمية وكثير منها لم يكتمل ، فناءت ميزانياتها بحمل أعباء هذه القروض خدمة واستهلاكا .

٦ - نتيجة لتعاظم دور القطاع العام في المجتمعات لم تهبا بعد لاستئصاله ، وتقلد موظفين فقراء لمسؤوليات هذا القطاع ، تفتت الأوربة والأمراض الاجتماعية وفي مقدمتها الاحوال والسرقة والرشوة والمحسوبيات ، في كثير من هذه الدول .

٧ - صار التضخم وجال في اقتصادات الكثير من هذه الدول ، وانخفضت بالثالى القيمة الحقيقة (القدرة الشرائية) للعملة الورقية فيها ، نتيجة لزيادة المائدة والمفاجنة في الانفاق العام ، وما ترتب عليها من زيادة السيولة النقدية في أيدي الأفراد وبالتالي زيادة نسب وأنماط الاستهلاك لديهم ، في الوقت الذي عجز فيه الجهاز الاقتصادي عن مواجهة الزيادة في الطلب الكلى ، واحداث توازن بينه وبين العرض الكلى للسلع والخدمات ، وكان من آثار ذلك اتساع الفجوة بين طبقات المجتمع .

٨ - لم تجد معظم هذه الدول أمام الالتحاق في اثناع الحاجات المتزايدة لمواطنيها ، بدأ من التجوؤ إلى الاستيراد والتوجه فيه عاما بعد عام فأحدث ذلك عجزا في موازين مدفوعاتها .

٩ - وكم كان نتمنى أن تبع التنمية الاقتصادية ذاتيا من كل دولة مختلفة بما يتاسب مع عقيدتها وضمير شعها ، وهيكلها وبنائها الاقتصادي والاجتماعي على غرار التجارب الناجحة في اليابان والصين والنور الآسيوية .

١٠ - معلم المالية العامة للدول المختلفة :

تشير الدول المختلفة (النامية والأقل ثراء) بصفة عامة بضعف جهازها الاقتصادي اللازم لتشغيل الموارد الاقتصادية المعطلة لديها ، إضافة إلى ندرة الأيدي العاملة الفنية المدرية ، فضلا عن تخلف الفن الإنتاجي لديها ، وهي أمور جعلت هذه الدول تدور في تلك ثلاث مشكلات رئيسية :

أ - انخفاض الدخل القومي وبالتالي تصبب الفرد فيه .

ب - البطالة الحقيقة والمعنوية .

ج - التبعية للدول المقدمة .

كما تتميز المالية العامة والسياسة المالية لهذه الدول بعدد من المخصصات منها :

١ - تزايد دور الدولة في مختلف مجالات الحياة من أجل تحقيق التنمية المنشودة مستخدمة في ذلك كافة أدوات المالية العامة .

ب - تحيط هذه الدول في استخدام السياسات المالية الموصولة إلى التنمية المترددة إذ غالباً ما ترتبط هذه السياسات بالزواج السياسي الآتي للهيئة الحاكمة وأحياناً بعض أفراد السلطة العامة ، وذلك نتيجة لكون هذه السياسات مستردة وليس نابعة من ضمير الجماعة

ج - كثفت وتعارضت أحياناً القرارات والقرارات واللوائح والتعليمات الخفقة لتدخل الدولة وكانت مسماً مباشراً للبيروقراطية واعاقة التنمية .

د - تعاظم دور القطاع العام ، الذي لم يقتصر فقط على إقامة البنية الأساسية للمجتمع أو المشروعات ذات النفع العام التي يعزم أو يعجز الشاطئ الخاص عن إقامتها ، لكنه أغرق نفسه في مستنقع المشروعات ، التي كان يحسن تركها للنشاط الخاص ، وقد كلف هذا التحيط في السياسات المالية للدول الشخلفة الكثير من الاعتمادات والميزانيات التي كانت تمويل بالقروض ، والضرائب الباهظة ، في الوقت الذي كان يجب فيه التركيز أو لا على تغيير الظروف والأوضاع الاجتماعية الخبيثة بالتنمية الاقتصادية ، قبل البدء فيها ، كما فعل المشرع الإسلامي حين عى أولاً بيتاً وتفويت الإنسان ، ووضع له الأطر العام لنهج حياته ، ثم دعاه إلى الانطلاق ليحيط لنفسه طريق حياته ومعاشه بما لا يخرج عن هذا الإطار وهذا يدعونا إلى البحث في المالية العامة الإسلامية ، وهو ما سناحوله في هذا المؤلف

سائلين التعرفيين من الله عز وجل ، ومؤمنين مزيداً من عمق الفكرة في الطبعات القادمة إن شاء الله .

٣١ - المالية العامة في الفكر الإسلامي :

إن القرآن الكريم ، والستة البرية المظهرة ليسا كتاب هداية فقط ، وإنما هما كتاباً مهنج للحياة وهداية للإنسان إلى الله ، اشتملا ضمن ما اشتملا عليه من قواعد لتنظيم حياة المسلمين ، على مبادئ ومعايير تنظيم قراعد علم المالية العامة ، وتكتل الاستخدام الأمثل لأدواتها ، والسياسة المالية المثلثي ، وسوف نكفي في هذا المؤلف إن شاء الله .

٣٢ - أسس ومبادئ الفكر المالى الاسلامي :

- ١ - إن طلب الإنفاق العام في القرآن والسنّة، ليس مرجحها إلى الدولة وما يبعها من هيئات ومؤسسات عامة فقط، على اعتبار أن النفقه وإن حفقت شرعاً عاماً لا تتصير نفقه عامة، إلا إذا كان لها اعتماد من الميزانية العامة، كما هو الشأن في قواعد الإنفاق العام في الماليات الحديثة، وإنما لأن المشرع الإسلامي الحنيف ينظر إلى المال على أنه مال الله، مملوك الله أصلًا، وأن حيازة الأشخاص خاصة كانت أو عامة، بجزء منه، إنما تعطى للحاائز وإن سمي مالكا حق الانتفاع بما يملك أو يحوز في المحدود الذي رسّه له المالك الأصلي وهو الله عز وجل، من هنا المطلق، خاطب الله عز وجل كل شخص حائز جزء من المال خاصًا كان أو عاماً، بالإنفاق في سبيله، أي في وجهه الخير والنفع العام والمصالح الجماعية، يستوى أن يكون هذا الإنفاق على النفس والأهل والعبيال، لاشتاء حاجات في محيط الأسرة، أو يكون على من هم خارج محيط الأسرة لاشتاء حاجات عامة تخص الوطن والمواطنين عامة، أو تعم الإنسانية جماء، وقد وضع المشرع الإسلامي الحنيف ضوابط لهذا الإنفاق تحملها فيما يلى :

 - أ) أعطاء حكمًا شرعاً يتراوح بين الوجوب والندب.
 - ب) اعتبار الأحجاج كنه سبباً خاصاً للهلاك لا يجري على قياس.
 - ج) جعل محله فضل المال.
 - د) أشترط في محله أن يكون من كسب طيب لا من خبيث.
 - هـ) جعل له مردود القرض.
 - و) وضع له آداباً يجب على المنفق الالتزام بها.
 - ز) أزال المشرع من طريقه كل عقبة مانعة له.

- ٢ - أخذ القرآن الكريم بقاعدة توازن الميزانية في الأحوال العادية، واستنـى رسول الله صلى الله عليه وسلم العمل بقاعدة التبرير المطلقي للميزانية في الأحوال الاستثنائية فقط، كـما أقر مبدأ سرية المراونة.
- ٣ - أقر المشرع الإسلامي الحنيف توسيع الملكة (العامة والخاصة) واعتبر العمل السائع سواء كان فردياً أو جماعياً عبادة.

- ٤ - أخذ المشرع الإسلامي الحنيف في بعض أنواع الإيرادات العامة بقاعدته تخصيص اتفاق حسباتها . أى بالميزانية المستقلة أو الملحقة . كما أخذ بعدها عمومية الموارد فيما عداها من إيرادات .
- ٥ - استن سيدنا رسول الله صلى الله عليه وسلم مبدأ تدخل الدولة لإعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي .
- ٦ - أقر المشرع الإسلامي الحنيف نظام جبائية الإيرادات العامة في الدولة الإسلامية على أساس ديني قائم على :
- العدالة ، ومراعاة المقدرة الكليفية المفيدة للمخاطرين بالتشريع .
 - التسهيل ورفع الضرر عن المكلفين .
 - الاعتبار النبوي .
- ٧ - لوجه تبرير المؤمن عمر بن الخطاب لمس السياسة المالية في الدولة الإسلامية في عبارته الشهيرة : " إن لا أجد هذا المال يصلحه إلا لثلاث خلال : أن يزحف بالبلق ، ويُعطى في الحق ، ويُمنع من الباطل " الخراج لأبي يوسف .
- ٨ - أقر المشرع الإسلامي الحنيف مبدأ الرفاهية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة واستن لذلك ظاعن : الحسنة والمعزير ، وشرع تحريم الغول .
- ٩ - ومن منطلق هذه المبادئ المالية التي وردت تطبيقاتها في القرآن والسنّة وسيرة الخلفاء الراشدين ، حكمت المالية العامة الإسلامية لفترة طويلة من الزمن ، النشاط المالي للدولة الإسلامية ، مستحبة في ذلك وعلى نحو ما سيأتي بالأدوات المالية من اتفاق عام ونظم للزكاة والصلوة والجزية والخراج والضرور والقروض والموازنة العامة ، وقد استهدفت من وراء ذلك ، تحقيق الأمن الاجتماعي والاستقرار الاقتصادي ، واحفاظه على توازنهما ، من خلال أفضل استخدام لعناصر الاتجاه المتاحة ، وضمان عدالة التوزيع الأولى للدخل القرمي ، لم التدخل لإعادة توزيعه بين مختلف فئات المجتمع على نحو يجد من الشفاف في هيكل توزيع الدخل بين هذه الفئات ، ولم تصبح المالية العامة الإسلامية تاريخيا يحكي الا عندما ابتعد المثقفون من أبناء عصتنا عن المفافة الإسلامية بصفة عامة والفقه الإسلامي بصفة خاصة .

٣٤ - انعكاس التطور في الفكر المالي على مفهوم ونطاق علم المالية العامة :

لقد انعكس التطور الذي شهدته الفكر المالي ، سواء في الماليات الحديثة أو المالية الإسلامية ، في تنظيم واستخدام الأدوات المالية على مفهوم علم المالية العامة ، وعلى نطاق البحث فيه .

٣٥ - أما انعكاس هذا التطور على نطاق البحث في العلوم المالية فواضح من تعدد الدراسات حول مالية الدولة أو نشاطها المالي ، حيث توجد لدينا دراسات يعني فيها الباحثون بالبادئ أو القواعد النظرية التي تحكم الشاط المالي للدولة من مختلف نواحيه ، وتحليل كافة الجوانب التي يجب أن تكون في الاعتبار بمناسبة استخدام الدولة لجهازها المالي بأدواته المختلفة ، والتي تتضمن عرضا عاما ومجربا للظاهرة المالية ، وعلاقة هذه الظاهرة بغيرها من الظواهر السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فمثل هذه الدراسات تعرف من بين العلوم المالية بعلم المالية العامة ، كما توجد لدينا دراسات أخرى يعني فيها الباحثون بالعلاقة بين التغيرات المالية ، والتغيرات الاقتصادية ، اطلاقا من أن تغير موارد الدولة ونفقاتها العامة ، له تأثير كبير و مباشر على توازن ونمو الاقتصاد القومي ، كما أن تغير مستوى النمو الاقتصادي ، من شأنه أن يترك آثارا مباشرة على موارد الدولة ونفقاتها العامة ، فاهتمامات هذه الدراسات إنما تنصب على البحث عن الموارد المالية اللازمة ، وتعتها وتوجيهها في قنوات الإنفاق العام ، بما يضمن تحقيق الأهداف المحددة في الخطة الاقتصادية العامة ، فمثل هذه الدراسات تعرف من بين العلوم المالية باقتصاديات المالية العامة (١) .

ويوجد لدينا كذلك نوع ثالث من العلوم المالية ، يعني فيه الباحثون بمجموعة القوانين واللوائح التي تضعها الدولة في وقت معين لتنظيم ماليتها ايرادا وانفاقا فجعل اهتمام هذه الدراسات إنما هو الجانب التطبيقي للقواعد القانونية المنظمة لعناصر مالية الدولة ، سواء من حيث الجهة أو السلطة المختصة بوضع وتنفيذ القوانين المالية وأساليب تطبيقها ، أو من حيث عناصر ومكونات هذه القوانين المالية ، والتي يقع في مقدمتها قانون الضرائب والموازنة العامة ، أو من حيث طرق واجراءات الطعن في القرارات المالية التي تصدر في مواجهة الأفراد ، مثل هذه الدراسات التي تعنى بالفن المالي التطبيق في بلد معين ، عن طريق دراسة القوانين والنظم التي تحكم النشاط المالي للدولة في هذا البلد المعين تعرف من بين سائر العلوم المالية بالتشريع أو النظام المالي (٢) .

(١) د/ الخطان السيفي - اقتصاديات المالية العامة - دار طلاس للنشر دمشق ١٩٨٩ ص ٩

(٢) د/ عبد الحادي النجار - اقتصاديات النشاط الحكومي - مطبوعات جامعة الكويت ١٩٨٢ ص ٧ .

كما قد تأخذ المركبات المالية بشكل التاريخ ، أو الاحصاء المال اللذين يسترثه بهما في استباط قرائده علم المالية العامة ، وهي وضع نصوص القوانين المالية ، وفي هذه الحالة تكون أمام مسارات لعلوم مالية أخرى .

٣٦ - وأما انعكاس هذا التطور على مفهوم العلم ذاته فواضح من حيث تعدد دور علم المالية العامة مرحلة تحقيق وتهيئة المزاد المالية لخطبة الإنفاق العام إلى مرحلة اعتبار أدوات وعوامل العلم أحدى وسائل تدخل الدولة في تنظيم وتجهيز الجيابين الاجتماعية والاقتصادية بما يضمن ولابد لوجيتها وظروفها الاقتصادية (التسكل)) .

٣٧ - ماهية علم المالية العامة :

بعد هذا العرض الموجز السريع لنظره عليهم ونطاق علم المالية العامة يمكن تعريفه بأنه : العلم الذي يبحث في مجموعة العلاقات الدائمة عند حركة الدولة لنشاطها المال الذي يهدف إلى انجاز المطالبات العامة (٢) . بهدف استباط القراء على المادى ، التي يمكن أن تأخذ بها الدولة سلطات مالية .

٣٨ - يمكن إلقاء الضوء على هذا التعريف :
عندما يكتسب المال للدولة ثلاثة عوامل ، يطلق عليها البعض أحياناً أدوات علم المالية ، وعوامل أخرى يكتسبها من صفات الظاهرة المالية ، باعتبار أن نشاط الدولة المالي والظاهرة المالية أدوات لتنفيذ المطالبات العامة وهي : النفقات والإيرادات العامة .

ويتضح عن الأدوات المالية لنشاطها التأثير على من تحصلها للإيرادات العامة الازمة لخطبة الإنفاق العام من خلال المزاينة العامة ، مجموعة علاقات قانونية وسياسية واجتماعية واقتصادية ، يأتي علم المالية العامة لكي يبحث في هذه العلاقات يستخرج ويضيف ويحذف ويعدل من المادى ، ولقراءة المالية لكي يصل بالنشاط المالي للدولة إلى تحقيق أقصى استغادة ممكنة ، ويرسم بالكامل المسيرة المالية التي يمكن للدولة الأخذ بها .

أولاً : العلاقات القانونية :

(١) الأستاذان د/ عاطف صليلي ، د/ محمد الوزار ص ١ مرجع سابق .

(٢) د/ السيد عبد المولى - المالية العامة - دار الفكر العربي ص ١٥ .

تشاً مجموعة من العلاقات القانونية بمناسبة قيام الدولة بالإنفاق العام وهل تم وفقاً للأذن الصادر من البرلمان ، أو طبقاً للإجراءات التي أوجب القانون اتباعها فيما يتعلق بالارتباط والتنمية والأمر بالصرف ، وماذا تم فيما لو نقص الاعتماد المخصص لباب معين عن مصروفه الفعلى ، فهل جات السلطة المختصة من خلال وزارة المالية إلى البرلمان لطلب اعتماد إضافي ، أم عوضته بالمخالفة من أبواب الإنفاق الأخرى التي توجد بها وفورات ، وعلى من تقع المسئولية وغير ذلك من العلاقات القانونية التي تنظم حركة المال العام .

كما يمتد دور العلاقات القانونية ليشمل كذلك تنظيم مركز المزول في الضريبة وواجباته والتزاماته إزاء حقوق الخزانة العامة ، وفي المقابل ، تنظم علاقة الخزانة بالمول بما يخصمه من تعسفها معه ، كما تنظم كذلك مركز دافع الرسم والثمن العام من الخزانة ، ومركز وحقوق المكتب في الفرض العام مع الخزانة ، وتحت هذه العلاقات كذلك تنظم نشاط الدولة المتعلق به بكل وأعداد ، وتنفيذ المرازنة العامة والحساب الخاتمي للدولة على نحو ما هو موضح في قانون موازنتها ، ويمكن في ذلك مراجعة الباب الأول من قانون المرازنة العامة في مصر رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

ثانياً : العلاقات السياسية :

يشير نشاط الدولة المالي بعاصره الثلاثة مجموعة من العلاقات السياسية داخلياً وخارجياً ، ومن ذلك أن اتجاه الدولة إلى زيادة الإنفاق العام أو الحد منه ، يكشف عن هويتها السياسية ، وحجم المروقات السرية في ميزانيتها يكشف عن مدى تدخلها في شؤون الغير ، واستخدام التلفقات التحريلية كأداة للتأثير على الآخرين أو على طبقات الشعب يشير العبد من هذه العلاقات ، وحياد الفقمة العامة أو تأثيرها المتعددة على مختلف توسيع الحياة الاجتماعية والإنسانية يكشف عن طبيعة الدولة .

وتجاه الدولة إلى فرض ضريبة صاحبة على رأسها مع تحضيرها على دخول العمل يكشف عن رغبة الدولة في اعتقاد المبادئ الاشتراكية ، وفرض رسوم حركة على وارداتها من دولتين ، أو تحفيضها على تلك الواردات ، واتفاقات الحد من الإزدواج الضريبي الدولي ، يكشف عن مدى علاقة الدولة صاحبة الرسم أو الضريبة بغيرها ، وحجم الإنفاق المخفي ، وشكل اعتماد الدولة على القروض

والبع والمساعدات الأجنبية مسائل تكشف الكثير من العلاقات السياسية التي يتولاها بالبحث علم المالية العامة.

ثالثاً : العلاقات الاجتماعية :

يشير النشاط المالي للدولة مجموعة من العلاقات الاجتماعية على الصعيدين الدولي والمحلي ومن ذلك : أن المساعدات التي تقدمها الدولة لغيرها من الدول - وهي نوع من نشاطاتها العامة - سواء في الظروف الاستثنائية أو العادية ، فما مردود اجتماعي على شعوب الدول المتلقية لهذه المساعدات ، ونفس هذا المردود أو يزيد يتعرف لتلك المساعدات على الصعيد المحلي سواء قدمت هذه المساعدات للأفراد أو للمشروعات ، فضلاً عن أن هذه المساعدات يمكن أن تكشف عن السياسة الخارجية للدولة والأيديولوجية التي تحفظها داخلها .

وزيادة حجم الفقات العامة أو تقليلها في ميزانية الدولة يكشف عن السياسة الضريبية للدولة وحجم القروض التي ترمع عندها ، ومن جهة أخرى فإن طريقة استخدام الدولة لمواردها تكشف عن مدى استعدادها للتضحية بمصالح الجيل الحاضر لصالح الأجيال المستقبلة أو العكس ، والتمويل بالعجز يكشف كذلك عن بعد التضحية بين الأجيال المعاصرة .

رابعاً : العلاقات الاقتصادية :

ما من شك في أن استخدام الدولة لعناصر ماليتها يكشف عن، أيديولوجيتها الاقتصادية وما إذا كانت تسير بما للنهج الرأسمالي أم الاشتراكي ، كما يكشف كذلك عن طبيعة المرحلة الاقتصادية التي تمر بها الدولة ، فزيادة الإنفاق العام خاصة الفقات الحكومية والارتفاع إلى فرض ضرائب رأس المال يكشف عن النهج الاشتراكي للدولة ، بينما يكشف عن نهجها الرأسمالي اتجاهها نحو تجميد نشاطها العامة وتقليل الضرائب على رأس المال ، كما أن زيادة الدولة لضرائبها على بعض الأنشطة أو خفضها على أنشطة خاصة أخرى يكشف عن رغبة الدولة في توجيه الاستثمار نحو أنشطة اقتصادية معينة .

ويمكننا أن نستخدم الدولة لعناصر ماليتها العامة يتبع عنده مجموعة متزايدة من العلاقات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم علم المالية العامة بيتها وهو في سعيه إلى تحرير السياسة المالية الناسية لطبيعة المرحلة التي تمر بها الدولة .

خطة الدراسة :

٣٩ - لما كان علم المالية العامة يكتفى على ثلاثة عناصر رئيسية ، لذا فإن دراستها هذه سوف تشمل على ثلاثة أبواب رئيسية قائمة يضم كل باب منها بدراسة عنصر من عناصر العلم .

باب الثاني

النفقات العامة

٤- تمهد : انقسم الفقه المالي الحديث فيما يتعلق بإجراء الإنفاق العام من خلال الدولة الى

لرتين :

(١) الفكر التقليدي أو الكلاسيكي:

الذى أثبتت التجربة العملية الى حد كبير ، سلامه وجهه وصحه نظرته الى الإنفاق العام من خلال الدولة ، حيث كان ينظر اليه من زاويتين :

- أ) من زاوية أنه خطير أو اهدار لقيمة الفعلية جانب من ثروات الدولة .
- ب) ومن زاوية ضرورة تحيد الإنفاق العام .

وقد بنى الفكر الكلاسيكي نظرته الأولى الى الإنفاق العام على أساس أنه نوع من استهلاك الدولة بلزء من خدمات مواطنيها (العمال والموظفين) وجانب من الناتج القومي من السلع والخدمات ، وهو استهلاك يقلل من حجم الناتج القومي من السلع والخدمات ، ولا يؤدي في نفس الوقت الى زيادة مئاتة للناتج القومي فيما لو ترك لاستغلال النشاط الخاص له ، اذا من الثابت أن النشاط الخاص ، وهو مدفوع بتحقيق أقصى ربحية بأقل تكلفة وأعلى استفادة ممكنة من العناصر الأولية اللازمة للإنتاج ، يعطي ناتج تفوق كثيراً ما يعطيه النشاط العام المماثل .

وإذا كانت هناك ضرورات اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو أممية للإنفاق العام ، بحيث يستحيل معها معه ، تسير المرافق العامة ، فإنه يجب والحاله هذه العمل على تحديد دور النفقات العامة في تأثيرها الضار على التوازن الاقتصادي والاجتماعي الذي يحدده نظام السوق ، وذلك عن طريق عدم الترسخ في الإنفاق العام بما يعكس بالسلب على هذا التوازن أو على النشاط الخاص .

(٢) الفكر الاشتراكي :

أناء المد الاشتراكي الذي نشأ وترعرع في العقود الثمانية الأولى من القرن العشرين ، نشأ فكر مالي اشتراكي ، تفاوت في مدى نفعه للفكر الكلاسيكي المقدم ، ما بين استخدام الإنفاق العام كاداة لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية والاقتصادية فضلاً عن كونه وسيلة لتسير المرافق العامة ، واستخدامه كرسالة للقضاء على النشاط الخاص وهيمنة الدولة على عمليات الانتاج والتوزيع .

والحقيقة أن كلا الاتجاهين لا يخلو من الخطأ والصواب ، وأن كلّيما كذلك لا يمكن العمل به منفردا في الدول النامية وعلى وجه الخصوص الدول الإسلامية ، والحقيقة كذلك أن الفكر التقليدي أو الكلاسيكي قد تبته واعتنقه الدول الرأسمالية التي تأخذ بنظام آلية السوق ، وأن الفكر الماقض قد تبته واعتنقه الدول الاشتراكية ، أي الدول التي تأخذ بنظام التخطيط القرمي الشامل ، والحقيقة كذلك أن الدول التي تبنت كل اتجاه منها قد نهضت مياسة فرض أيديولوجيتها على دول العالم الثالث ، مما جعل العالم خلال حقبة القرن العشرين يندو و كانه منقسم إلى معسكرين هما : المعسكر الرأسمالي ، وبضم أمريكا ودول أوروبا الغربية معقل الرأسمالية ، ودول أخرى في أنحاء العمورة تدور في ذلك الرأسمالية طائعة أو مرغمة ، والمعسكر الشيوعي أو الاشتراكي وبضم الاتحاد السوفيتي (سابقا) ودول أوروبا الشرقية والصين وكوريا مقللا للشيوعية ، ودول أخرى تدور في ذلك الاشتراكية طائعة أو مرغمة .

ومن وجهة النظر الإسلامية ، لا يفرق الوضع الرأسمالي كثيرا عن الوضع الشيوعي ، كلاما يحكم بغير ما أنزل الله ، كلاما ينفر ثوروا تماما من إدارة شئون الحياة بمقتضى المنهج الرباني ، كلاما لا يعترف على الإطلاق بأن حق الشرع ، أي حق تقرير الحلال والحرام والحسن والقبح والطيب واللذاب ، هو حق الله وحده لا شريك له فيه ، إنما يقرم كلاما على أن هذا الحق حق للبشر وحلهم من دون الله ، ثم يختلف هؤلاء البشر فيما بينهم ، بعضهم يذهب إلى اليمين ، وبعضهم يذهب إلى اليسار وكلّهما يتّبع الطريق .

ونحن هنا ومن جانبنا سرف خارول ولعدة طبعات قادمة من هذا المؤلف تقديم ما يغلب على ظنا أنه صحيح من الفكر الإسلامي ، حتى تقدم البديل الذي غاب عن الساحة ، وترتبط على غيابه أو تغيبه أن أصبح للأفكار المستوردة حجية وثقل الأمر الواقع ، وبحيث أصبحت هذه الأفكار والمذاهب في حس الناس جديرة بالاتباع لا للذاتها ، ولا لأنها الصحيحة وما عدتها خطأ ، ولكن فقط لأنها موجودة بالفعل والبديل غير موجود ، والله المستعان .

الفصل الأول

دور الدولة وانعكاساته على الانفاق العام

٤١ - لقد تطور مفهوم النفقة العامة بغرضها وأثارها مع تطور تنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة وفقاً لطبيعة دورها في المجتمع. ومعنى هذا أن هناك تلازمًا بين النفقات العامة وتنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة، ودور الدولة في المجتمع، فدور الدولة في المجتمع يعكس على حجم الحاجات العامة التي تولى إشباعها وهذا يعكس على مفهوم وغرض آثار النفقة العامة.

محددات دور الدولة في تنظيم إشباع الحاجات العامة:

٤٢ - ومن جهة أخرى فإن دور الدولة في إشباع الحاجات العامة يتحدد وفقاً لعاملين أساسين^(١):

١ - وفقاً لطبيعة الدولة الاجتماعية والسياسية.

٢ - ووفقاً لمرحلة التطور التي يمر بها المجتمع.

ولقد عرف الفكر الاقتصادي عدة أنواع من الأيديولوجيات الاقتصادية بدايةً من الثورة الصناعية وحتى الآن هي:
الأيديولوجيات الرأسمالية.

الأيديولوجيات الاشتراكية.

ولقد تطورت الأيديولوجيات الرأسمالية إلى ثلاثة أطوار في خلال هذه المائة
الزمنية هي: الرأسمالية الناشئة - الرأسمالية المعايدة - الرأسمالية المطورة (المتدخلة).

٤٣ - تطور طبيعة الحاجة العامة وتنظيم الدولة لإشباعها:

ولقد تطورت طبيعة الحاجة العامة ونطاقها وتنظيم الدولة لإشباعها وفقاً
لأيديولوجياتها الاقتصادية على التحول التالي:

(١) راجع: أستاذنا الدكتور / السيد عبد المؤمن - المالية العامة ص ٤٠ وما قبلها.

ففي الدول التي اعتقدت الرأسمالية تطوير تنظيم الدولة لإشباع الحاجة العامة وفقاً لطبيعة المرحلة التي مرت بها الدولة^(١) فالدولة في مرحلة الرأسمالية الناشئة كانت تعنى بتكوين التراكمات الرأسمالية التجارية، فجعلت في مقدمة الحاجات العامة التي يتلزم عليها إشباعها خلق الأصول الرأسمالية، وتكوين المشروعات الإنتاجية، ثم قامت في نهاية هذه المرحلة بتمليك تلك المشروعات للأفراد.

وبانتهاء مرحلة تراكم رأس المال التجارى بدأ مرحلة الرأسمالية الخايدة أو الدولة الحارسة التي امتنع عليها استخدام عناصر علم المالية العامة من نفقات وإيرادات موازنة لإحداث أية تغييرات في البيان الاقتصادي الرأسمالي آنذاك. واقتصر النشاط المالي للدولة على حماية حدودها من الغزو الخارجي وسكنة المواطنين في الداخل وإقامة العدل فيما بينهم، وهي الحاجات الجماعية الأولية التي لا يتجرأ العرض أو الطلب عليها والتي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بتنظيم إشباعها للأفراد غير الدولة، أما الحاجات العامة الأخرى التي تميز بامكانية تجزئة عرضها والطلب عليها، وبالتالي يمكن إشباعها عن طريق جهاز السوق وفقاً لشمن محدد، وبحيث يمكن استبعاد من لا يدفع هذا الشمن من الاستفادة من الخدمات التي تشيع مثل هذه الحاجات، فإن الدولة الحارسة لم تتدخل لإشباعها إلا بالقدر الذي يمد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية للإنتاج، وقد اقتصر تدخلها على إشباع الحاجات التي لا يقوى القطاع الخاص على القيام بها أو لا يرغب في القيام بها. إما لضخامة تكاليفها أو لصالة ما تدره من أرباح وذلك مثل مرفق : الري والطرق والمواصلات والتعليم والكهرباء.

وقد حرصت الدولة الحارسة على عدم التدخل في الحياةين الاجتماعية والاقتصادية باشباع المزيد من الحاجات العاملة نظراً للاعتقاد السائد آنذاك بأن هذا التدخل شر محض لما ينطوي عليه من آثار على التركيب الطبقي للمجتمع وعلى النشاط المالي الخاص، بل وعلى التراكمات الرأسمالية والمدخرات الخاصة نظراً لأن إشباع الدولة للمزيد من الحاجات العامة سيضطرها إلى اللجوء إلى فرض مزيد من

(١) راجع : أستاذنا الدكتور / السيد عبد المولى - المالية العامة ص ٢١ وما قبلها .

الضرائب التي تؤثر بدورها على كل من الأذخار والاستثمار ومن ثم فإنه يجب أن يعوق النشاط المالي للدولة عند درجة حياد عناصره.

فالاتفاق العام يجب أن يكون محايداً، ولا ينبغي تحصيل إيرادات إلا بالقدر اللازم لتفطية الإنفاق الضروري و يجب أن تتواءز الميزانية حسماً.

وقد كان الاعتقاد السائد آنذاك أن النظام الرأسمالي يملك من المقومات الذاتية ما يكفي للوصول بعناصر الإنتاج المادية والبشرية إلى حد التشغيل الكامل، وذلك عند غيبة المؤشرات الخارجية عن النظام.

إلا أن الكساد العالمي الذي وقع في الفترة ما بين سنة ١٩٢٩ - ١٩٣٢ قد أظهر خطأ هذا الاعتقاد، وقد ساهم الاقتصاد العالمي «كينز» في الكشف عن هذا الخطأ حيث أوضح أن الاقتصاد الرأساني يعمل في أغلب الأحيان عند مرحلة أدنى من مرحلة التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج.

وقد ربط كينز بين مستوى التشغيل الكامل ومستوى الطلب الكلي الفعال بشقيه (الطلب على السلع الاستهلاكية والطلب على السلع الإنتاجية) حيث يتحدد مستوى التشغيل بمستوى الطلب الكلي الفعال، وأنه لكي يصل الاقتصاد الرأساني إلى مستوى التشغيل الكامل، فإنه يجب على الدولة عدم ترك الطلب الكلي إلى الطلب الخاص (الفردي) بل يجب تدخلها لتنشيط الطلب العام خاصة على السلع الإنتاجية والاستثمارية عن طريق زيادة الإنفاق العام للتأثير على مستوى الطلب الكلي ومستوى التشغيل الكامل ومعنى هنا : أن الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادي أصبح يشكل إحدى الحاجات العامة التي يتبع إنشاعها وهو الأمر الذي يقابله اتساع في النشاط المالي للدولة^(١).

وإذا كان الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادي سبباً في نبذ الفكر الرأساني لما حياد الإنفاق العام والدعوة إلى ضرورة استخدامه

(١) المرجع السابق ص ٤٧.

كأحد أدوات السياسة المالية للدولة للتاثير على نحو ما رأينا على مستوى التشغيل الكامل والدخل القومي ..

فإن هناك مبين آخرين يجدها بالدولة الخارمة إلى الآخذ بمبدأ التدخل في النشاط الاقتصادي عن طريق الأدوات المالية لتحقيق نفس الأغراض السابقة وهو :

١ - تحقيق معدل مرتفع للنحو الاقتصادي طريل الأجل فتركز رأس المال والقدم الفني أديا إلى زيادة نسبة رأس المال إلى العمل، الأمر الذي يتطلب كميات من الاستثمارات تزداد ضخامتها مع زيادة حجم الوحدة الإنتاجية المثلثي في عديد من الصناعات والقطاعات الاقتصادية، وزيادة الحجم الأمثل للمشروعات وضخامة كميات الاستثمار الالزمة لإقامتها جعلا المشروعات الخاصة غير قادرة على القيام بها إلا بمعنطى ومن هنا كان على الدولة أن تتدخل للقيام بهذه الاستثمارات .

٢ - إعادة توزيع الدخل والثروة. فإن التوزيع الأولى للدخل القومي وفقاً لتملك أو استخدام عناصر الإنتاج لا بد وأن يتبع عنه تفاوت طبقي في المجتمع، وحتى تحد الدولة من هذا التفاوت فإن أساسها استخدام عناصر المالية العامة خاصة النفقات العامة والضرائب، إذ عن طريق الأخيرة تستطيع أن تقطع جزءاً من دخول الأغنياء، وعن طريق الإنفاق العام تستطيع أن تحول هذا الجزء وغيره من الدخل القومي إلى الفقراء وهي بذلك تهدف إلى الحد من غنى الأغنياء، ورفع مستوى دخول ومعيشة الفقراء، فتحدد بالتالي من التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع.

من هنا يتضح أن الدولة الرأسمالية المتطرفة قد اعتبرت أن توازن النظام الرأسمالي وتحقيق معدل مرتفع للنحو الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل القومي في مقدمة الحاجات العامة التي يتعين على الدولة تنظيم إشباعها، فضلاً عن الحاجات العامة الأولية والقابلة للتجزئة، كما يتضح كذلك :

أن النشاط المالي للدولة الرأسمالية قد مر بثلاثة أطوار رئيسية : فقد نما واسع في بداية عصر الرأسمالية لتكوين التراكمات الرأسمالية التجارية، ثم صار نطاقه في

عصر الدولة الحارسة، لمأخذ يسع بالخطراد وانتظام في عصر ما بعد الأزمة الاقتصادية ١٩٢٩ وحتى الآن، وكما قلنا فإن اتساع نطاق النشاط المالي للدولة يرجع إلى اتساع نطاق الحاجات العامة التي تظم إشباعها

٤ - تنظيم الدولة لاسباع الحاجات العامة في ظل الأيديولوجيات الاشتراكية :

عرف عالمنا المعاصر عدة أنواع من الأيديولوجيات الاشتراكية يقع في مقدمتها : الاشتراكية السوفيتية، الاشتراكية في دول الكتلة الشرقية الاشتراكية في الدول النامية وسوف نتناول هنا تطور مفهوم الحاجة العامة وتنظيم الدولة لاسباعها، وأثر ذلك على نطاق الإنفاق العام في مختلف الدول الاشتراكية .

أولاً : تنظيم الدولة الاشتراكية لاسباع الحاجات العامة .

ان ما تعنيه عبارة «دولة اشتراكية»، ان تكون سلطة الإشراف على الجهاز الانساجي وتوجيه جميع العمليات الانساجية في يد الدولة، يعني أن تكون الدولة هي الشخص الوحيد المرخص له باستعمال الموارد الاقتصادية للمجتمع، والدولة بصفتها المنتج الوحيد تحفظ لنفسها بمقابل المبادلة مع مواطنيها، فهي تشتري خدماتهم الانساجية مقابل ثروة تبيع لهم بها السلع والخدمات التي تستجهها .

وتوصيل الدولة الاشتراكية إلى احتكار الإنتاج والتزييع على التراث السابق بيانه عن طريق التأميم وملكية ميادين النشاط الاقتصادي .

إلا أن نطاق التأميم وملكية ميادين النشاط الاقتصادي هما المحددان لعمق الأيديولوجية الاشتراكية، وإذا كان التأميم قد أصبح ظاهرة عالمية انتشرت في دول عديدة بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أنه كان نوعاً من التطور في دول أوروبا الغربية والشرقية وكانت له صفة الثورة في الاتحاد السوفيتي، فقد شمل في إنجلترا وفرنسا عدداً محدوداً من ميادين النشاط الاقتصادي، وتركز على أساس إصلاح مسيرة الاقتصاد الرأسمالي مع البقاء على الرأسمالية، كما شمل في دول أوروبا الشرقية الجزء الأكبر من

مياهين النشاط الاقتصادي إلا أنه على الرغم من ذلك قام على أساس احترام مبدأ الملكية الفردية والباعث الخاص إلا كان يتم في مقابل دفع تعويضات للمنزوعة ملكيتهم، أما التأمين في الاتحاد السوفيتي فإنه شمل كل مياهين النشاط الاقتصادي تقريباً إلا النذر البسيط منها والتي توكلها للناطرين التعاوني والخاص، كما أنه قام على أساس الإنكار الكامل للملكية الفردية والباعث الخاص^(١).

وبناء على اتساع نطاق التأمين أو ضعفه فإن شكل المشروعات الإنتاجية قد يختلف من دولة إلى أخرى، ففي الدول التي استبنت على الرأسمالية تقع المشروعات الخاصة في مقدمة جهازها الإنتاجي تليها المشروعات التعاونية وال العامة أما في دول آسيا الشرقية فإن المشروعات العامة تأتي في مقدمة جهازها الإنتاجي تليها المشروعات التعاونية وال الخاصة، أما في الاتحاد السوفيتي فإن المشروعات الإنتاجية تقسم في جهازه الإنتاجي إلى :

مشروعات عامة ومشروعات حرفية، ومشروعات جماعية، والدولة هي التي تقوم بالإنتاج والمبادرة في كل مياهين الاقتصادية، ويتميز النظام الاشتراكي بعدد من المخصصات من حيث نظام الإنتاج وطريقة توزيعه وأهداف النظام^(٢).

أولاً : من حيث نظام الإنتاج : حيث يتم الإنتاج الذي تحكمه الدولة وفقاً لبرنامج أو خطة دورية موضوعة لفترة زمنية معينة تهدف إلى تحقيق أمرين :

(١) الملائمة بين الإنتاج كما وتنوعاً، وبين حاجات الأفراد، فتقوم الدولة بتحديد أنواع السلع والخدمات التي يحتاج إليها الأفراد في خلال زمن الخطة، والكمية اللازمة من كل نوع منها، ثم تنظم الإنتاج بما يكفل تحقيق رغبات السكان في حدود مواردها، وقوتها الإنتاجية، فإذا زادت حاجات الأفراد عن حدود موارد الدولة اجبرت الدولة إلى ترتيب الإشباع وفق أهمية وضرورة الحاجات العامة للأفراد.

(١) أ.د : رفعت المخوب : الاقتصاد السياسي جـ ١ ص ٦١٨ وما يليها طار النهضة العربية.

(٢) أصول الاقتصاد جـ ١ - أ.د محمد حلبي مراد - نهضة مصر.

(ب) توزيع عناصر الإنتاج (العمل ، رأس المال) توزيعها يتفق وحاجات الإنتاج، بحيث يمكن توجيهها إلى إنتاج السلع والخدمات التي يتطلبها الناس، وصرفها عن إنتاج السلع والخدمات غير المطلوبة لهم. أي إحداث الموازنة بين الإنتاج والاستهلاك ومن جهة أخرى فإن توزيع الدخل القومي على الأفراد يتم في صورة أجر أو مرتبات نقدية، وكما أن الدولة تحكر عمليات الإنتاج فإنها تحكر كذلك عمليات المبادلة (أي البيع) غير أن أثمان السلع والخدمات التي يطلبها الأفراد لا تخضع لتحكم قوى السوق (العرض والطلب) كما هو الشأن في النظام الرأسمالي، وإنما تخضع الأثمان في الدول الاشتراكية لقرارات الدولة التي تحددها وفقاً لمعايير اجتماعية واقتصادية وسياسية.

ثانياً : من حيث طريقة توزيع الناتج (الدخل) القومي : يتم توزيع الناتج (الدخل) القومي في النظم الاشتراكية بمعرفة الدولة وفقاً لقرار سياسي في صورة أجر ومرتبات ومكافآت نقدية حسب عمل كل فرد وظروفه الشخصية والعائلية، وهذا على خلاف طريقة توزيع الناتج القومي في الاقتصاديات الرأسمالية حيث تحكم ملكية عناصر الإنتاج وقوى السوق وحركة الأثمان في التوزيع الأولى لهذا الدخل، وهذه الطريقة تؤدي إلى إحداث التفاوت بين طبقات المجتمع وهو الأمر الذي يدعى الدولة بعد ذلك إلى التدخل باستخدام عناصر ماليتها العامة لتقليل هذا التفاوت.

ثالثاً : من حيث الهدف الذي يرمي إليه الاقتصاد الاشتراكي يهدف النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى إشباع مختلف الحاجات العامة وفقاً لمعيار ضرورتها وأهميتها وضمان إشباع حد أدنى من السلع الضرورية لكل فرد عن طريق استخدام البطاقات التموينية، وبين القرار السياسي ما يعتبر من سلع وخدمات الاستهلاك ضرورياً وما يعتبر منها كمالاً.

من هنا يتضح أن الدولة الاشتراكية هي المالكة لعناصر الإنتاج وهي المنتجة للسلع والخدمات وهي المزرعة للدخل القومي، وأن دور النشاط الخاص في الاقتصاد

الاشتراكى ضئيل للغاية وان كان يسع قليلا في دول أوربا الشرقية عنه في الاتحاد السوفيتى .

والدولة الاشتراكية بمسئوليتها عن النشاط الاقتصادي في مجتمعه إنما توسيع من نطاق الحاجات العامة التي تشعها للأفراد إلى حد تعادلها مع الإنفاق القومي، ولا يتبقى للنشاط الخاص في مجال إشباع الحاجات العامة إلا التذر اليسير من السلع وأخدمات غير الاستراتيجية وهذا يترتب عليه اتساع نطاق الإنفاق العام بما يصل به إلى تعادله مع الدخل القومي .

٤٥ - تنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة في الاقتصاديات النامية :

تميز اقتصادية الدولة النامية بعدد من المخصصات من أهمها :

- ١- أنها مزيج غير متكامل من الأفكار الرأسمالية والاشراكية .
- ٢- انعدام أو ضعف إمكانات البنية الأساسية مجالات النشاط الاقتصادي لديها .
- ٣- تخلف الفن التكنولوجي لديها .
- ٤- اعتمادها على القطاع الزراعي .
- ٥- تصديرها لمعظم منتجاتها في شكل مواد خام أو غير مكتملة الصنع .
- ٦- قلة مواردها خاصة من النقد الأجنبي .

ومن هذا الواقع الذى تخيمه الدول النامية فأنها تعمل جاهدة على تعويض تخلفها واللحاق بركب التقدم والتطور العالمى، ولذلك نرى حكوماتها تضع هذا الهدف في مقدمة الحاجات العامة التي يجب إشباعها عن طريق بناء البنية الأساسية للمشروعات من تمهيد ورصف الطرق وشق الترع والمصارف وتوصيل الكهرباء والوصلات وإنشاء مرافق الخدمات الأساسية في مناطق التعمير الجديدة وصيانة وتجديد المرافق القائمة لديها. وعن طريق إقامة المشروعات الصناعية والزراعية والتعدية

والتجارة التي لا يقرى النشاط الخاص على إقامتها لأرتفاع تكاليفها، وكذلك التي لا يرغب هذا النشاط في إقامتها لضعف العائد منها .

ولذلك نرى قيام قطاعين اقتصاديين في الدول النامية قطاع عام تسيطر عليه الدولة وسيطر على الميادين الحيوية للنشاط الاقتصادي والخدمي .

وقطاع خاص تسمح الدول النامية بقيمة بدرجات متقاربة بعض الأنشطة الاقتصادية .

وقد نشا القطاع العام في هذه الدول في بداية مرحلة التحرر من الاستعمار كرد فعل لكرامة الشعب المستعمر الذي كان ينتمي إلى العسكر الرأسمالي، وكمソلة للقضاء على نظام الإقطاع، والنهوض بالبلاد النامية من تخلفها الاقتصادي والتكنولوجي الذي حلّه الاستعمار .

وقد تكون القطاع العام في تلك الدول بداية بتأمين المشروعات الخاصة التي كانت قائمة في الفترة التي ساد فيها التأمين في النصف الأول من القرن العشرين ثم بالتوسيع في إقامة المشروعات العامة بعد ذلك .

والدول النامية تستخدم القطاع العام لتحقيق هدفين رئيسيين، فهو قد يكون وسليتها في إشباع الحاجات العامة لشعوبها، عندما يلزم القرار السياسي بشراء خدمات عوامل الإنتاج بأثمان معينة، وبيع منتجاته بأسعار التكلفة .

وقد يكون وسليتها في الحصول على موارد مالية لتفطية الإنفاق العام على وزارات الخدمات (الدفاع، الداخلية، التعليم، والعدل والصحة .. إلخ) وذلك عندما يعتمد القطاع العام على جهاز السوق في شراء ما يلزمها من عوامل وخدمات الإنتاج وفي بيع منتجاته وفقاً لقوى السوق (العرض والطلب) أو عندما تحكر الحكومة عليه إنتاج سلع معينة ويحدد القرار السياسي أسعارها بما يجعل الثمن العام مورداً غزيراً من موارد الدولة .

وإذا أخذنا مثلاً بطيئياً لذلك بمصر باعتبارها إحدى الدول النامية .

فإن القطاع العام قد نشأ فيها بعد صدور القوانين الاشتراكية في آواخر العقد السادس من القرن العشرين، التي أمنت الدولة بموجبها عدداً من المشروعات الاقتصادية الخاصة واستولت على الملكيات الزراعية الكبيرة وحددت الملكية بما لا يزيد على مائة فدان للأسرة، وقد نشأ إلى جوار القطاع العام الصناعي والتجاري قطاعاً عام زراعياً أسمته الدولة بالإصلاح الزراعي، غير أن هذا التأمين لم يكن مصادرة كاملة للملكيات الخاصة، وإنما صاحبه دفع الدولة لبعض التعويضات وتغيير معاشات أصحاب المنشآت الملكية، كما أبنت الدولة على الملكية الخاصة بالنسبة للملكيات الصغيرة سواء في مجال النشاط الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو الحرفى، وإن كانت الدولة قد أطلقت عليها اصطلاح «الرأسمالية الوطنية»، وفرضت عليها أشكالاً من التوجيه الاقتصادي .

فشا بذلك إلى جانب القطاع العام قطاع خاص موجه من الدولة. وقد أعطت الدولة للقطاع العام موقع الصدارة في تحمل أعباء التنمية في مختلف المجالات. ومن هنا فإن طبيعة الدولة كانت تقف عند حدود «الدولة المتدخلة»، وكانت طبيعة المالية العامة تقف عند حدود «المالية الوطنية»، وقد وسع القرار السياسي - نظراً لجموعة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية - من نطاق الحاجات العامة التي التزمت الدولة (المتدخلة) بإشباعها للأفراد (الدرجة أنها أصبحت بالمرة سندويشات فول وطعمية) .

وقد استخدمت (مصر) القطاعين العام والخاص بدرجات متقاربة في إشباع هذه الحاجات العامة .

فيه إلى جانب إشباعها للحاجات الأولية الجماعية عن طريق وزارات الخدمات، التزمت معظم المنشآت التابعة للقطاع العام بتوفير السلع والخدمات للأفراد بأسعار التكلفة وأحياناً بأسعار تقل عن سعر التكلفة وقد عوضت الميزانية المصرية خسائر منشآت القطاع العام، والتزمت بصيانتها فيما يعرف بالدعم الاقتصادي .

ولم تكتفى الحكومة المصرية بالدعم الاقتصادي لمنشآت القطاع العام بل دعمت كذلك منشآت القطاع الخاص التي تدخلت الدولة في توجيهها خدمة المصلحة القومية. وقد تربى على ذلك :

١- تزايد الحاجات العامة التي تدخلت الدولة لإشباعها.

٢- تزايد النفقات العامة باضطراد.

٣- ناءت الميزانية المصرية بأعباء الدعم الذي تحمله.

٤- تغير أنماط الاستهلاك بصفة عامة نظراً لكثره السلع وخدمات المدعمة حتى أن القرية المصرية قد تحولت إلى قرية مستهلكة بعد أن كانت متوجهة لغذاء المدن المجاورة لدرجة أنها أصبحت تعتمد على الحكومة في توفير احتياجاتها من الغذاء وكافة أشكال السلع والخدمات.

٥- تضخم الدين العام، وخاصة الدين الأجنبي. وقد تكون الاصلاحات الأخيرة التي انتصبت إليها الحكومة الدكتور عاطف صدقى بداية للإصلاح الشامل الذي تلخص في محاولة بروز دعم منشآت القطاع العام الخاسرة، واعطاء الفرصة للمكانة للقطاع الخاص ليقوم بيده في التنمية ومن هذا العرض يعين لنا :

أن الدول النامية وخصوصاً مصر قد أساءت استخدام القرار السياسي في توسيع نطاق الحاجات العامة التي تحول إشباعها إلى ما كان يجب أن يقتصر على التنمية وخلق الأصول الرأسمالية الجديدة لتعزيز التخلف واللحاق بركب التقدم وقد كان ذلك أثراً مباشراً في صعوبة إجراءات المرحلة الأولى للإصلاح الاقتصادي الذي تجربه مصر حالياً.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: عن ماهية الحاجة العامة التي يرتبط بها نطاق الإنفاق الحكومي ونوعه، حجمه وجزاؤه وأثره الاقتصادية والاجتماعية،

٤٧- أنواع الحاجات العامة في الفقه المالي وكيفية إشباعها :

وقد فرق الفقه المالي وهو بقصد تحديد طبيعة الحاجات العامة بين نوعين من هذه الحاجات من منطلق استحالة إشباع الحاجة العامة وفقاً للتفكير الرأسمالي إلا إذا خلقت طلباً مقتضياً بالاستعداد لدفع مقابل تقدى لها يحدده جهاز السوق. فرق بين الحاجات التي لا يتصور توقف إشباعها على طلبات الأفراد حيث لا تسمع طبيعتها بتجزئة الطلب عليها أو تجزئة عرضها وبالتالي استحالة توقف إشباعها على دفع المقابل التقدى لها وفقاً لجهاز السوق وهي الحاجات الأولية للجماعة مثل الدفاع والأمن والقضاء إذ لا يتصور توقف حاجة الجماعة إلى الأمن على طلب الأفراد ودفع مقابل فإن ذلك يؤدي إلى بقاء هذه الحاجات الحيوية لكيان المجتمع دون إشباع ولذلك فإن الدولة تكفل بإشباع هذه الحاجات بافتراض طلب الأفراد لها ثم تمولها من حصيلة الضرائب المفروضة عليهم.

أما النوع الثاني من الحاجات فهي التي يمكن فعلها أن يتوقف إشباعها على الطلب عليها بحيث إنها تميّز بامكانية تجزئة الطلب عليها وعرضها واستبعاد من لا يدفع مقابل المادي الذي يحدده جهاز السوق لإشباعها.

٤٨- ويختلف أمر إشباع هذه الحاجات في الدول الرأسمالية عن الدول الاشتراكية.

ففي الدول الرأسمالية حيث لا يتوقف الإنتاج على توجيه السلطة العامة وحيث لا يوضع الحاجة نفسها في موضع الاعتبار من المتوجهين، وإنما الذي يوضع في اعتبارهم هو المقابل المادي لها، وحيث يتحدد المتوجهون رغبات الأفراد عن طريق الإعلانات الضخمة ومن ثم فإنهم يخلقون رغبات الأفراد ويرجهونها إلى طلب أنواع معينة من الحاجات وفي هذه الدول يركز متوجه الشاطئ المعاشر على إشباع الحاجات العامة للقفات القادرة على دفع المقابل المادي وهي غالباً ما تكون حاجات ترفية.

أما الحاجات الضرورية والتي يطلبها في الغالب غير القادرين على الدفع فإنها

في ذاتها لمعنى القطاع العريض من النشاط الخاص ولذلك فإن الدولة الرأسمالية غالباً ما تقترب بإشباعها للجماعة .

أما إشباع هذا النوع من الحاجات بالنسبة للدول الاشتراكية فان هذه الحاجات توضع مباشرة موضع الاعتبار^(١) وتوجه السلطة العامة الإنتاج توجيهاً من شأنه إشباعها، فتعمد هذه السلطة بعد إعداد بيان بالاحتياجات الراجحة الإشباع وتريب الأولوية فيما ينبع إلى وضع برنامج للإنتاج ثم يقوم الأفراد بشراء ما يحتاجون إليه من الإنتاج بما يحصلون عليه (نظير عملهم أو وفق تشريعات الضمان الاجتماعي) من دخول أو إعارات نقدية .

غير أن الدولة لا تترك تحديد دخول الأفراد أو اثنان المتجرات تفضي إرادة الأفراد أو وفق تقلبات السوق وإنما تفرض نسباً معينة للمrerبات والأجور حسب نوع كل عمل، مع مراعاة ضمان الحياة اللاقنة لكل مواطن وتحدد اثنان السلع بمعرفتها، بحيث تخفض أسعار السلع الضرورية أو النافعة، أو تباع عند الضرورة بخسارة بينما ترفع من اثنان السلع الأخرى (الكمالية) للقليل من استهلاكها وتدخل الأرباح الناجمة عن بيعها إلى خزانة الدولة.

ويجب أن يعلم أن الحاجة مهما كانت ضرورية للأفراد تظل في نطاق الحاجات الخاصة التي يشعها الأفراد لأنفسهم، إلى أن يتدخل القرار السياسي ويعبرها حاجة عامة وهنا تقوم الدولة بتنظيم إشباعها للأفراد وبناء على ذلك فان العبرة في اعتبار الحاجة عامة أو خاصة هي بتنظيم الدولة لإشباعها .

ووفقاً للعرض السابق الذي استعرضنا فيه تطور تنظيم الدولة (على اختلاف وتطور الأيديولوجيات) لإشباع الحاجات العامة وفقاً لطبيعة دورها في مختلف ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فقد انعكس هذا التطور على النفقات العامة من الوجهين النظرية والعملية .

(١) أ.د : محمد حلمي مواد : أصول الاقتصاد ص ١٨٧

الفصل الثاني

ماهية الإنفاق العام وتقسيمه

٥٠ - نتناول في هذا الفصل ماهية الإنفاق العام وعناصر هذه الماهية وتقسيمه وفقاً لشرع العاير التي يستدل عليها كل تقسيم في بحثين متالين :

المبحث الأول : ماهية الإنفاق العام .

المبحث الثاني : تقسيمه .

المبحث الأول

ماهية الإنفاق العام

٥١ - يعرف الإنفاق العام بأنه : «المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها شخص معنوي عام لإشباع حاجة عامة» .

ويتضمن هذا التعريف ثلاثة عناصر رئيسية يحصل العنصر الأول بطبيعة النفقة العامة، ويحصل العنصر الثاني بطبيعة الشخص القائم بالإنفاق، ويتعلق الثالث بالغرض من الإنفاق العام .

العنصر الأول : طبيعة النفقة العامة (الصفة النقدية للإنفاق العام) :

إن المظاهر الاقتصادي للنفقة العامة لابد وأن يأخذ الطابع النقدي فالدولة أو أي شخص معنوي عام تابع لها يوصل إلى تحقيق أهدافه بإنفاق مبالغ نقدية في صورة شراء خدمات العمال والموظفين، ودفع أثمان المواد الأولية اللازمة لهذا النشاط .

وبناءً على ذلك فأننا نفرق بين الصورة الأولية التي يتم عليا الإنفاق من لدن الدولة أو أحد أشخاصها العامة، وبين المظاهر الخارجي له الذي يلقاء المستفيد، فما من نفع عام تحقق إلا وسبقه تحمل الدولة لمبالغ نقدية أدرجت في ميزانيتها خلق هذه المنفعة، نقول هذا بمناسبة ما درج عليه كثير من فقهاء علم المالية العامة من عدم اعتبار المنافع العينية

التي يتقاضاها المستفيد ضمن النفقات العامة للدولة وذلك مثل أن تمنع الدولة أحد رعاياها وحده مسكنة أو استئجار لاستخدام المواصلات بمقدمة إن الإنفاق لم يأخذ الطابع التقديري والواقع على خلاف ذلك إذ الإنفاق هنا قد تم بالفعل بخروج المال بالنقدية التي أدرجتها في موازنتها العامة لشراء الخدمات والمواد الأولية الضرورية لإقامة هذا المسكن وبناء البنية الأساسية لمرافقه، وتمهيد الطريق وشراء أو إنتاج وسيلة المواصلات التي منحت بعض رعاياها استئجاراً لاستخدامها، فيما تحمله الدولة بالفعل يعتبر في حقيقته مبالغ نقدية، فالعبرة إذن في نقدية النفقة العامة ليست بعينية الاستفادة منها، وإنما بالصفة التي خرجت عليها من خزانة الدولة، ولعل هذا يوضح حال استفادة بعض المواطنين من منافع غير ناجحة عن خروج مبالغ نقدية من خزانة الدولة وإنما تتجسد عن تكليف الدول البعض رعاياها بخلق هذه المنافع دون مقابل مادي لهم، عن طريق ما كان يعرف بـنظام السخرة فإذا سخرت الدولة بعض رعاياها بتمهيد طريق عام أو بحفر بعض المصارف، وتنج عن هذا العمل منافع عامة استفاد منها الكافة فإن هذا العمل المتوجه لكم المنافع المتقدمة لا يعتبر من قبيل الإنفاق العام، لأن تم بدون مقابل (ثمن خدمات العمال).

وإنما كانت الصفة التقديري للنفقة العامة هي المظهر الاقتصادي لها نظراً لأن النظم الاقتصادية المعاصرة لم تعد تعتمد على نظام المبادلة أو المقابلة، كما كان الشأن في الاقتصاديات السابقة.

فإن قيل بأن اشتراط الصفة التقديري للنفقة حين يتقاضاها المستفيد بها، ضرورة لاعتبارها نفقة عامة، حيث تستطيع الدولة بناءاً على توافر هذه الصفة في النفقة العامة المساواة بين رعاياها في الاستفادة من الخدمات وبالتالي مساواتهم في تحمل الأعباء العامة، حيث إن قيمة المنافع العينية متساوية، ومنع الدولة منافع عينية تتفاوت قيمتها لرعاياها فيه إهدار لثغرة مساواتهم في تحمل الأعباء العامة حتى ولو كانت هذه المساواة قد تتحقق بالفعل عن طريق الضريبة حيث إن استفادة البعض بمقدار أكبر من المنافع يعبر في حقيقته تحفيزاً للعبء الضريبي الواقع عليه.

فإنما بأن هذا الاعتبار لا يمنع من تحقيـق الصـفة الـقـدـيـة لـلـنـفـقـةـ الـعـامـةـ المـقـدـمـةـ لـلـأـفـرـادـ فيـ صـورـةـ مـنـافـعـ عـيـنـيـةـ.ـ حيثـ إنـ هـذـهـ مـنـافـعـ كـمـاـ تـقـدـمـ نـاتـجـةـ عنـ اـعـتـمـادـاتـ نـقـدـيـةـ.ـ وـصـعـبـةـ قـيـمـتـهاـ نـقـدـيـةـ لـأـلـغـىـ هـذـهـ صـفـةـ فـيـهاـ،ـ كـمـاـ مـنـعـهـمـ لـمـنـافـعـ عـيـنـيـةـ لـأـيـخـلـ بـمـبـدـأـ مـسـاـوـةـ فـيـ تـحـمـلـ أـعـبـاءـ الـعـامـةـ حـيـثـ تـسـتـطـعـ الدـوـلـةـ تـرـجـمـةـ هـذـهـ مـاـفـعـةـ فـيـ صـورـةـ نـقـدـيـةـ وـتـحـمـلـ مـسـتـفـدـيـنـ مـنـهـاـ أـعـبـاءـ مـالـيـةـ تـعـادـلـ مـقـدـارـ زـيـادـةـ مـنـافـعـهـمـ عنـ الـمـواـطـنـ العـادـيـ.ـ هـذـاـ مـنـ نـاحـيـةـ.

وـمـنـ نـاحـيـةـ أـخـرـىـ فـيـ إـنـفـاقـ الـعـامـ قدـ يـاخـدـ شـكـلـ إـعـانـاتـ أوـ مـعـاشـاتـ أوـ تـأـمـيـنـاتـ اـجـمـاعـيـةـ أـيـ صـورـةـ النـفـقـاتـ التـحـرـيـلـيـةـ اـقـتصـادـيـةـ كـانـتـ أوـ مـالـيـةـ أوـ اـجـمـاعـيـةـ،ـ كـمـاـ أـنـ الدـوـلـةـ مـطـالـبـةـ بـهـذـاـ النـوـعـ مـنـ إـنـفـاقـ فـيـ صـورـةـ نـقـدـيـةـ.ـ فـلـيـسـ هـنـاكـ مـاـيـمـنـعـ مـنـ اـعـتـارـ مـنـافـعـ عـيـنـيـةـ نـفـقـاتـ عـامـةـ تـحـرـيـلـيـةـ بـعـدـ تـرـجـمـهـاـ إـلـىـ أـمـوـالـ نـقـدـيـةـ بـنـاءـ عـلـىـ حـسـابـ قـيـمـتـهاـ.

العنـصـرـ الثـانـيـ :ـ الشـخـصـ القـائـمـ بـالـإـنـفـاقـ الـعـامـ :

لـأـبـدـ لـنـ إـلـضـفـاءـ عـمـومـيـةـ عـلـىـ النـفـقـةـ،ـ أـنـ يـكـونـ الشـخـصـ القـائـمـ بـهـاـ شـخـصـاـ مـنـ أـشـخـاصـ الـقـانـونـ الـعـامـ (ـأـيـ مـنـ الـأـشـخـاصـ الـذـيـنـ يـخـضـعـونـ فـيـ تـنـظـيمـهـمـ وـمـباـشـرـةـ نـشـاطـهـمـ لـأـحـكـامـ الـقـانـونـ الـعـامـ)ـ وـالـشـخـصـ الـمـعـنـوـيـ الـعـامـ يـكـفـلـ لـهـ الـقـانـونـ صـفـةـ السـيـادةـ وـالـسـلـطـاتـ (ـالـسـلـطـةـ الـأـمـرـ)ـ فـيـ مـواجهـةـ الـأـفـرـادـ،ـ لـكـنـ نـشـاطـهـ يـتـسـعـ وـفـقاـ لـاستـخدـامـهـ هـذـهـ صـفـةـ أـوـ دـمـرـ اـسـتـخدـامـهـ لـهـاـ إـلـىـ نـوـعـينـ:

١ـ نـشـاطـ تـحـكـمـهـ قـوـاعـدـ الـقـانـونـ الـعـامـ.

٢ـ نـشـاطـ تـحـكـمـهـ قـوـاعـدـ الـقـانـونـ الـخـاصـ،ـ وـهـوـ النـشـاطـ الـذـيـ يـشـبـهـ النـشـاطـ الـخـاصـ،ـ وـيـتـمـثـلـ فـيـ عـلـاقـاتـ الـتـعـاـقـدـيـةـ الـعـادـيـةـ مـعـ الـأـفـرـادـ لـتـداـولـ مـلـعـ وـخـدـمـاتـ الـاسـتـهـلاـكـ وـالـإـنـتـاجـ وـالـقـيـامـ بـعـمـلـيـاتـ الـاسـتـثـمارـ.

وـنـحـنـ نـعـتـقـدـ أـنـ لـأـخـلـافـ فـيـ اـعـتـارـ الـمـالـيـ نـقـدـيـةـ الـتـيـ يـنـفـقـهـاـ الشـخـصـ الـمـعـنـوـيـ

العام على أنشطة النفع العام التي يستخدم فيها سلطاته الآمرة أو تظهر فيها صفة السيادة والسلطان من قبيل النفقات العامة، حيث لا يُتَهَدَّف الشخص المعنوي من وراء هذه النفقات سوى تحقيق المنفعة العامة، وذلك مثل المنافع الأولية (الدفاع والأمن والقضاء والصحة والتعليم ... إلخ) حيث إن طبيعة النشاط هنا تميزت بمعايير :

١- استهداف المنفعة العامة .

٢- الاستناد على السلطة الآمرة للشخص القائم بالإنفاق (القوانين القرارات الإدارية) .

والسؤال : هل نحصر الإنفاق العام على أنشطة النفع العام التي تظهر فيها السلطة الآمرة للشخص القائم بالإنفاق، بحيث لا يعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي ينفقها الشخص المعنوي العام على الأنشطة الشبيهة بالنشاط الخاص، خاصة بعد النطرو الكبير الذي لحق بدور الدولة وانتقل بها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والموجهة ثم إلى الدولة المنتجة والموزعة، فالدولة الآن أصبحت تقوم في كثير من ميادين النشاط بالإنتاج والتوزيع بغرض تحقيق الربح أحياناً والمصلحة العامة في أحياناً أخرى والغرضين معاً في أحياناً ثالثة، وهي في هذه الأنشطة تدخل في تعاقديات مع الأفراد تحكمها قواعد القانون الخاص، إذ تتخلى الدولة في هذه التعاقديات عن سلطاتها الآمرة .

فهل تعتبر النفقات التي تتفقها الدولة على هذه الأنشطة الحديثة من قبيل النفقات العامة أم أنها نفقات خاصة .

الواقع أن الدولة وهي تتدخل في مجالات الحياة لإقامة مثل هذه الأنشطة إنما تستهدف المنفعة العامة حتى ولو كان الباعث من وراء إقامة مشروع ما هو تحقيق الربح. فإن هذا الربح يعبر مروراً عاماً تتفق منه الدولة على مرافق الخدمات التي لا تدر أرباحاً .

ومن ناحية أخرى فإن الاعتمادات الخاصة بمثل هذه المشروعات تدرج ضمن بنود الميزانية العامة للدولة، كما أن الأرباح الناتجة عنها تعتبر إيرادات عامة، ولا يعقل أن نعتبرها كذلك إلا إذا أضفينا صفة النفقه العامة على اعتمادات إقامة هذه المشروعات.

ومن جهة ثالثة فإن تدخل الدولة لإقامة المشروعات والمرافق غير التقليدية والتي تشبه مشروعات النشاط الخاص أصبح يمثل الدور الجديد للدولة خاصة في نطاق الدول النامية التي يتحمل كاهمها باقامة المشروعات الاستثمارية والخدمية على حد سواء، حيث إن المركز المالي للأفراد لا يسمح بإقامة مثل هذه المشروعات أو أنها نظراً لضعف عائدها فإن الأفراد يعذرون عن إقامتها.

وهذه المشروعات الناتجة عن الدور الجديد للدولة في مجال الإنتاج والتربية إنما أصبحت تمثل نسبة مرتفعة من حجم الإنفاق المتزايد في مختلف الدول، ولا يعقل عدم اعتبار نفقات إقامتها من قبيل النفقات العامة.

وبناء على ذلك : فأنا نميل إلى اعتبار المبالغ التي يتولى أي شخص معنوي عام (سواء تمثل في الدولة أو إحدى وحداتها الخالية أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة) إنفاقها من قبيل النفقات العامة بمجموعة من الاعتبارات هي :

١- أنها مدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة .

٢- أن عائدها يعتبر إيراداً عاماً .

٣- أن الغرض المفترض هو تحقيق النفع العام ويستوى في ذلك أن يكون الشخص المعنوي العام قد استند في إجراء هذا الإنفاق على سلطته الامرة أو على قواعد القانون الخاص .

وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها الأفراد العاديون أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة (شركات النشاط الخاص) لا تعتبر من قبيل النفقات العامة وحتى ولو تحقق بناء عليها نفع عام .

العنصر الثالث : الفرض من النفقة العامة :

أن الفرض من النفقة العامة يبغي أن يكون إشباع الحاجات العامة أو تحقيق النفع العام ولا ينفي وجود أو تحقق هذا الفرض أن تشبع بعض الحاجات الخاصة أو أن تتحقق بعض الماءع الخاصة طالما أن المستفيد لم يتعين بشخصه قبل إجراء النفقة، وعلى ذلك فإن الفقات التي تعين شخصية المستفيدين بها قبل إجرائها لا تعتبر من قبيل الفقات العامة، أما تلك التي تعين صفات المستفيدين بها قبل إجرائها فهي من قبيل الفقات العامة .

ومن أمثلة النوع الأول : إنشاء طريق للمرور عليه أو إقامة ميدان عام في منطقة كذا وعدم وضع أية قيود على الاتفاق العام به ، فتكلفة إقامة هذا المشروع من قبيل الفقات العامة حتى وإن ترب على إقامته استفادة أكثر بالنسبة لبعض المواطنين .

ومن أمثلة النوع الثاني : رصف طريق داخل مزرعة فرد بعينه ، أو تركيب محول كهربائي خاص لقصره أو لزرعه ، فالمستفيد هنا قد تعين قبل إجراء النفقة والمفعمة المترتبة عليها منفعة خاصة به وحده ومن أمثلة النوع الثالث : رصد الدولة جوازات للمتفوقين علمياً فالمستفيد تحدد بصفته وهي التفوق ، فالنفقة هنا ليست شاملة لجميع الطلاب .

والحكمة من وضع قيد النفع العام كأثر لابد من توافره لاعتبار النفقة التي يجريها الشخص المعنى العام نفقة عامة هي تحقيق العدالة في تحمل الأعباء العامة ، فإن الدولة على فرض توصلها إلى فرض تكاليفها العامة على مواطنيها كل بحسب مقدرته التكليفية أو طاقته الضريبية ، ملزمة حتى تحقق قاعدة العدالة الضريبية أن تساوى بينهم بقدر الإمكان في الاتفاق بالاتفاق العام بعدم تخصيص الإنفاق أو جانب منه لطائفه معينة من المواطنين فإنها لو فعلت ذلك ، فإن هذا النفع الخاص يمكن اعتباره تخفيضاً من العبء الضريبي الذي تحمله هذه الطائفه

غير أن تقدير عمومية الحاجة أو المنفعة التي يتم إشباعها بواسطة الإنفاق العام

يكتفه بعض الصعوبات إذ ليس من أيسير في كثير من الأحيان الحكم على حاجة أو مفعة ما بأنها عامة أو خاصة. ولذلك فإن العرف المالي قد ترك للقرار السياسي تقدير المعيار الذي تستند إليه عمومية أو خصوصية الحاجة أو المنفعة، وضماناً لعدم إساءة السلطة فإنها تخضع إلى عدد من أساليب الرقابة تمتدا إلى قياس المنفعة التي تعود على المجتمع والاقتصاد القومي من وراء كل نفقة عامة وسوف نرجى البحث في موضوع الرقابة على الأموال العامة وأساليبها إلى حين بحثنا لموضوع الميزانية العامة.

المبحث الثاني

تقسيمات الإنفاق العام

٥٢ - لم يكن لتقسيم النفقات العامة في ظل المالية التقليدية نفس أهمية الحالية، بل كانت دراسة الإنفاق العام تتناوله من زواياه القانونية وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بزروياً بإعتماد النفقة العامة والإرتباط بها ثم تسويتها ثم الإذن بصرفها ثم مراقبة الإنفاق العام ككل أي المسائل أو المشاكل القانونية المتعلقة بالإنفاق.

غير أن تطور دور الدولة واتساع ميادين نشاطها الذي استتبع زيادة الإنفاق العام بانتظام وأضطراره أدياً إلى وجود أنواع عديدة من النفقات العامة، وهي في مجلملها غير متجانسة وليست ذات طبيعة واحدة أو تخضع لمعيار واحد، فكان من ضرورات البحث النظري ضم أنواعها المتقاربة في تقسيم واحد، ووضع معيار أو مجموعة من المعايير للتمييز بينه وبين غيره من التقسيمات الأخرى.

٥٣ - ولهذا التقسيم أهمية كبيرة في إستظهار طبيعة الإنفاق العام (١)، وأثاره وأغراضه، الأمر الذي يساعد كثيراً على إدارة الأموال العامة فضلاً عن أنه يسر للمحللين الماليين معرفة تكالفة كل نشاط للدولة علاوة على أنه يمكن السلطة التشريعية والرأي العام من إجراء الرقابة الفعالة على النشاط المالي للدولة.

٥٤ - وعلى وجه العموم فإن هناك نوعين من التقسيمات يستند أولهما على معايير علمية أو نظرية وضعها فقهاء علم المالية العامة على ضوء التجارب العملية، ويستند الثاني إلى التطبيق العملي أو الفعلى أو الواقعى الذى تفضل الدول الأخذ به فى أبواب ميزانياتها وفقاً لظروف كل دولة.

وفي إطار كل من هذين النوعين الرئيسيين توجد مجموعة من التقسيمات يستند كل واحد منها إلى معايير للتفرقة بينه وبين التقسيمات الأخرى للإنفاق العام، وإذا كان

(١) أ.د. عادل حشيش - أصول المالية العامة ص ٦٥.

التقسيم العلمي للإنفاق العام تقسيم غير ملزم للحكومات عند وضع ميزانياتها، إذ يجوز لها المزروع عنه إلى التقسيمات الوضعية أو العملية وفقاً لظروفها إلا أن أهميته باقية بالنسبة للتعرف على طبيعة الإنفاق العام وأثاره وأغراضه.

وبناءً على ذلك فإننا سوف نقسم هذا البحث إلى مطابقين :

الأول : التقسيمات العلمية للنفقات العامة.

الثاني : التقسيمات الوضعية لها.

المطلب الأول

التقسيمات العلمية للإنفاق العام

٥٥ - نقصد بالتقسيمات العلمية تلك التقسيمات التي تقوم في التفرقة بين بعضها البعض وبين غيرها إلى معايير علمية أو اتجهات فقهاء علم المالية العامة.

ويتلخص تحت هذه التقسيمات العلمية نوعين من التقسيمات وفقاً لمعايير من معايير التفرقة بينهما فيما :

١ - التقسيمات الاقتصادية وهي تلك التي تقوم على معايير اقتصادية وتعتبر التقسيمات الاقتصادية أهم أنواع التقسيمات العلمية ويرجع ذلك كما يرى البعض^(١)

إلى سببين :

- أن الإنفاق العام في مجلمه عنصر من عناصر النشاط المالي للدولة وهو نشاط اقتصادي.

- أن الأهمية الخاصة لكل التقسيمات إنما ترجع إلى تسهيل عملية التعرف على آثار الإنفاق العام والتي يهمنا في المقام الأول الآثار الاقتصادية منها.

٢ - التقسيمات غير الاقتصادية، وهي تلك التي تقوم على معايير علمية غير اقتصادية.

وفقاً لهذا التمهيد فإننا سوف نتناول التقسيمات العلمية للنفقات العامة في فروعين على الترتيب السابق.

(١) راجع : أ.د. / سيد عبدالولى - المالية العامة - دراسة لل الاقتصاد العام دار النهضة العربية ١٩٨٨
ص ٦٧ .
وأرجع : أ.د. محمد دريدار ص ٦٣ مرجع سابق وأ.د. عادل حشيش من ٦٥ مرجع سابق.

الفرع الأول

التقسيمات العلمية التي تستند إلى معايير

«التقسيمات الاقتصادية»

٥٦ - يقصد بالتقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة، تلك التقسيمات التي تقوم على معايير اقتصادية، وهناك ثلاثة معايير اقتصادية يمكن أن تهض على أساسها ثلاثة أنواع من التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة. وهذه المعايير هي :

١ - معيار تأثير النفقة العامة على الدخل القومي.

٢ - معيار طبيعة العملية الاقتصادية التي يتم بثناها الإنفاق العام.

٣ - معيار علاقة هذه النفقات بالاقتصاديات السوق.

٥٧ - ١ - تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعايير أثرها الاقتصادي على الدخل القومي.

إنه ما من نفقة عامة إلا ولها نوعين من الآثار الاقتصادية على الدخل القومي، فهناك آثار اقتصادية مباشرة وأخرى غير مباشرة فالإعانات التي تشنحها الدولة للطبقات الاجتماعية الفقيرة لها آثار اقتصادية مباشرة وهي رفع المستوى الاقتصادي لهذه الطبقات، ولها آثار أخرى غير مباشرة من حيث إنها تنشط طلب هذه الطبقات على سلع وخدمات الإستهلاك، مما يؤدي بدوره إلى تشجيع الطلب الكلى الفعال، مما يؤدي في النهاية إلى التأثير غير المباشر على الناتج القومي والدخل القومي.

ونتيجة لذلك فإنه من الضروري أن يحرى تقسيم الإنفاق العام وفقاً لطبيعته الاقتصادية على أساس آثاره المباشرة فقط مع استبعاد الآثار غير المباشرة من الحساب، لأن إدخالها يضيع معالم أي تقسيم حيث إنه ما من نفقة عامة تتم إلا ولها آثار اقتصادية غير مباشرة.

وعلى أية حال فإن النفقات العامة تقسم وفقاً لمعايير آثارها الاقتصادية المباشرة على الدخل القومي إلى نوعين من النفقات هما : النفقات الحقيقة والنفقات التحويلية.

وقبل توضيح ماهية ومعايير الفرق بين نوعي النفقة العامة الحقيقة والتحويلية تجدر الإشارة إلى أن هذا التقسيم يبني على معيار الاقتصادي آخر هو معيار : الشخص المستخدم للقرة الشرائية للتقدّم موضوع النفقة. فإن كان هذا الشخص هو الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسستها العامة فإن النفقة تكون حقيقة، وإن نقلت الدولة استخدام القرة الشرائية للتقدّم منها إلى أحد أفرادها الخاص كان قدّمت له إعانات أو مساعدات مالية، وتُشكّن بالباقي من استخدام القرة الشرائية لقدر ما حصل عليه من التقدّم في صورة إعانات أو مساعدات، فإن قدر ما قدّمته الدولة من إعانات لهذا الشخص يضرر بالنسبة لها بخلافات عامة إلا أنها لم تستخدم القرة الشرائية لهذا المقدار ومن ثم فإن النسبة التي تضرر بها القرة الشرائية بغير النفقات التحويلية، وبالنسبة للمستفيد من الإعانة المستخدم الذي لا يندرج ضمن النفقات الحقيقة.

٥٨ - ويقصد بالنفقات الحقيقة (الاحتياطي) تلك النفقات التي تحصل الدولة على مقابل لها يمثل في سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية.

فالمرتبات والأجور التي تعطىها الدولة لعمالها وموظفيها تحصل الدولة على مقابل لها يمثل في سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية والعمال والمعطاءات والمناقصات التي تطرحها الدولة أو بعض الهيئات العامة أو هيئاتها أو مؤسستها العامة لتزويد سلع أو خدمات معينة تستهلكها الدولة على مقابل لإنفاقها العام يمثل في هذه السلع أو المهمات اللازم لتسير العمل العام المطاء أو المعاشرة.

وكذلك إنفاق الدولة على بناء مشروع استثماري، تحصل الدولة على مقابل لهذا الإنفاق يمثل في تكوين أصول وأسمالي مملوک للدولة يعطى ناتجاً يعتبر إضافة إلى الناتج أو الدخل القومي.

٥٩ - تقسيم الإنفاق المالي:

ومن خلال عرضنا للأمثلة المتقدمة للنفقات الحقيقة يمكننا تقسيم النفقات الحقيقة إلى :

١ - نفقات جارية.

٢ - نفقات إستثمارية :

أما النفقات الجارية : فهي هذا النوع من الإنفاق المستجد والمستمر الذي تهدف الدولة من ورائه إلى تسيير مرافقها العامة وأداء خدماتها التقليدية وذلك مثل مرتبات العمال والموظفين بها وأثمان سلع وأدوات الاستهلاك العام.

وأما النفقات الإستثمارية : فهي تلك النوع من النفقات التي يبني بها الدولة أصولاً رأسمالاً منتجاً لسلع وخدمات الاستهلاك (أى السلع والخدمات النهائية) أو لسلع والخدمات الوسيطة (أى التي تدخل في عمليات إنتاجية أخرى مثل غزل القطن).

ما هي النفقات التحويلية :

٦٠ - أما النفقات الصحنية للأموال : ليس تلك النفقات التي لا تحصل الدولة على مقابل مادي من ورائها سواء تتمثل هذا مقابل في صورة عمل أو خدمات أو سلع أو أصول رأسمالية، أو هي النفقات التي لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي (أى أنها غيرمنتجة) أو هي النفقات التي لم يستخدم الشخص المعنى العام القائم بالإنفاق القرة الشرائية للنقد مروض عن هذه النفقة أو هي النفقات الناتجة للقرة الشرائية للنقد موضوع النفقة من الدولة إلى المستهلكين بها أو هي النفقات التي يقتصر دورها الاقتصادي على إعادة توزيع الدخل القومي. أو هي النفقات التي تجمع بين هذه الشخصيات جميعها.

معايير التفرقة بين النفقات الحقيقة والتحويلية:

٩١ - وبناء على ماهية كل من النفقات الحقيقة والتحويلية فقد وضع الفقهاء

ثلاثة معايير رئيسية للتفرقة بين النفقات الحقيقة والتحويلية هي :^(١)

١ - معيار المقابل : وال فكرة في هذا المعيار كأساس للتفرقة هي :

أن الدولة أو الشخص القائم الإنفاق إذا حصل على مقابل مادي مباشر لما أنفقه من الأموال العامة في صورة عمل أو سلع أو خدمات أو أصول رأسمالية جديدة، فإن النفقة هنا تعتبر نفقة حقيقة.

أما إذا لم يحصل الشخص القائم الإنفاق على مقابل المادي المباشر لما أنفقه فإن النفقة هنا تعتبر نفقة تحويلية.

ويرى أستاذنا الدكتور / زين العابدين ناصر^(٢) أننا يجب علينا عدم تعميق الفرق الذي يرجع إلى المقابل. حيث إن فكرة المقابل بالنسبة للنفقات التحويلية لا تختفي تماماً، إنما تكون ظاهرة بدرجة أو بأخرى لما يقرها من نفقات الخدمة، فالإعانات التي تمنحها الدولة لأحدى المناطق لمساعدتها في شق مجاري المياه، ومتاعطها الدولة من إعانات عائلية لموظفيها أو إعانات للمتعطلين، والمساعدات المالية للدول السينما مثلًا أو لأحدى الدول الأجنبية، كل هذه أمثلة لنفقات لها شكل الهبات تمنحها الدولة دون مقابل، ومع ذلك فليس إعطاء هذه النحو حرًا من أي قيد وإنما تراه يخضع لشروط وقيود معينة ذات طابع اقتصادي أو إداري أو سياسي، وتهدف هذه الشروط أو القيود إلى وضع الجهة التي تسمى بإعانته الدولة خاضعة للسلطة التي تعتمد النحو أو المساعدة المالية، ومن هنا ثلمس المقابل من طرف خفى أو بشكل غير مباشر.

(١) أ.د. علي لطفي - اقتصاديات المالية العامة ج ١ ص ١٤ - مكتبة عين شمس.

(٢) أ.د. زين العابدين - مبادئ علم المالية العامة ج ١ ص ٣٥ دار النهضة العربية ١٩٨٥.

٢ - معيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي :

إن أساس التفرقة بين النفقات الحقيقة والتحويلية وفقاً لهذا المعيار هو أنه إذا أدت النفقات العامة إلى زيادة مباشرة في الإنفاق القومي كان كانت في سبيل تكوين أصول رأسالية منتجة كانت النفقة حقيقة، أما إذا لم تؤد هذه النفقة إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي فإنها تكون تحويلية.

٣ - معيار من الذي يقوم بالإستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع أو الشخص المسئول للقوة الشرائية للنقد ووضع هذه النفقة .

فتعتبر النفقة حقيقة إذا كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام (الشخص القائم بالإنفاق) هي التي تقوم بالإستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، أي هي التي تستخدم القوة الشرائية للنقد في مقابل حصولها على السلع والخدمات.

وتعتبر النفقة تحويلية إذا كان الأفراد أو المشروعات الخاصة المعانة هي التي تستخدم القوة الشرائية للنقد ووضع النفقة العامة دون مقابل مباشر يعود على الدولة في صورة سلع أو خدمات .

٦٦ - وكما قسمنا النفقات الحقيقة إلى نوعين (جاربة واستثمارية) فإن النفقات التحويلية تقسم هي الأخرى إلى تقسيمين رئيسيين : مباشرة وغير مباشرة، وأساس التفرقة بين هذين النوعين ترجع إلى صورة النفقة التحويلية التي يتلقاها المستفيد، فإن كان المستفيد قد تلقى النفقة الخولة إليه نقداً في صورة منحة أو إعانة كانت النفقة مباشرة، وإن تلقاها المستفيد في صورة سلعة أو خدمة بالجان أو بسعر أقل من سعر السوق أو أقل من تكاليف إنتاجها (كرغيف الخبز مثلاً) فتكون النفقة تحويلية غير مباشرة. وهناك وجه آخر من وجوه التفرقة بين هذين النوعين هو : أن النفقة التحويلية المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخل القدي للمستفيدين، أما النفقة التحويلية غير المباشرة فإنها تؤدي إلى زيادة دخولهم الحقيقة.

أهمية تقسيم النفقات العامة إلى حقيقة وتحويلية

٦٢ - يحول تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقة والى نفقات تحويلية أهمية كبيرة في التحليل الاقتصادي والمالي وذلك للأسباب الآتية^(١):

١ - اتجاه النفقات التحويلية في الدول المتقدمة إلى التزايد بمعدل نمو أكبر من معدل نمو النفقات الحقيقة، وقد نشأ هذا الوضع عن إنتشار الأخذ بنظام التأمينات الاجتماعية والتوسيع في منح الإعانات الاجتماعية وفي نفقات خفض تكاليف المعيشة، ويعبر هذا مؤشرًا إلى تزايد تدخل الدول المتقدمة في مجالات الحياة الاجتماعية.

٢ - ترجع أهمية هذا التقسيم إلى كونه يظهر الدور الجديد الذي تلعبه النفقات التحويلية كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة حيث أنها تستخدم حالياً لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ولمعالجة التقلبات الاقتصادية وتحقيق التوازن الاقتصادي العام.

فالنفقات التحويلية لم تعد كسابق عهدها مجرد مساعدات تقدمها الدولة لبعض أشخاص القانون الخاص، بل إنها تستخدم الآن كأداة مالية لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية التي يقع في مقدمتها إعادة توزيع الدخل القومي بهدف تضييق الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تلك الفوارق التي نشأت عن التوزيع الأولي للدخل القومي، ويتم تحقيق هذا الغرض عن طريق اقتطاع جزء من دخول الطبقات الفنية في صورة ضرائب وتحويله إلى الطبقات الفقيرة في صورة إعانات نقدية أو عينية.

كما تستخدم النفقات التحويلية كذلك لتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية وفي مقدمتها تشجيع الاستثمارات في مجالات معينة عن طريق الدعم النقدي لهذه الاستثمارات أو عن طريق تخفيض الثمن العام للمواد الأولية التي تدخل في نشاط هذه الاستثمارات.

(١) أ.د. سيد عبدالملوي - المالية العامة - دراسة للاقتصاد المالي من ٨٣ مرجع سابق.

كذلك تستخدم النفقات التحويلية لتحقيق بعض الأغراض السياسية فـإعانت التي تقدمها الدولة لأحزاب أو لصحف المعارضة أو لبعض أقاليمها ذات التزاع العرقية أو لبعض الدول الأجنبية أو الهيئات الدولية إنما ترمي الدولة صاحبة النفقـة التحويلية من ورائها ضمان ولاء الشخص المستفيد من هذه النفقـة.

كذلك فإن النفقات التحويلية بما تسمـى به من مرونة كبيرة (أى إمكانية زيادتها أو تخفيضها بحسب الأحوال) تصبح أداة طبـعة لمعالجة الدورات الاقتصادية السيـنة (التضخم والإنكماش) وإقامة التوازن الاقتصادي العام، فـفى أوقات التضخم (أى زيادة السيـولة النقدية لدى الأفراد عن حجم الاتـاج القومـي من السلـع والخدمـات) تستطـع الدولة أن تخـفض من حجم النفـقات التـحـويـلـية، فـتحـدـدـ بالـتـالـىـ من زـيـادـهـ هـذـهـ السـيـولـةـ،ـ كـمـاـ تـسـطـعـ إـحـدـاـتـ الأـثـرـ العـكـسـىـ فـيـ ثـرـاتـ الإنـكـماـشـ،ـ فـزيـدـ مـنـ نـفـقـاتـ التـحـويـلـيةـ لـزـادـهـ السـيـولـةـ النـقـدـيـةـ لـدىـ الأـفـرـادـ وـالـمـشـرـوـعـاتـ فـيـرـتـفـعـ حـجـمـ الـطـلـبـ عـلـىـ سـلـعـ وـخـدـمـاتـ الـإـسـتـهـلاـكـ فـيـتـعـشـ الـطـلـبـ الـكـلـىـ،ـ وـيـعـودـ التـوازنـ إـلـىـ الـاقـتصـادـ الـقـومـيـ مـرـةـ أـخـرىـ.

(أنواع النفقات التحويلية (الناقلة))

٦٤ - تتـوـعـ النـفـقـاتـ الـعـامـةـ التـحـويـلـيةـ إـلـىـ ثـلـاثـةـ أـنـوـاعـ رـئـيـسـيـةـ هـىـ :

١- **النـفـقـاتـ التـحـويـلـيةـ أـوـ النـاـقـلـةـ الـاـقـتـصـادـيـةـ** : وهـىـ تـاخـذـ حـالـاـ شـكـلـ إـعـانـاتـ تـمـتـحـنـهاـ الـدـوـلـةـ أـسـاسـاـ لـبـعـضـ الـمـشـرـوـعـاتـ الـخـاصـةـ أـوـ الـعـامـةـ بـقـصـدـ تـحـقـيقـ هـدـافـ اـقـصـادـيـةـ.

وـيـفـرـقـ فـيـ نـاطـقـ الـإـعـانـاتـ الـاـقـتصـادـيـةـ (١)ـ بـحـبـ الـهـدـفـ مـنـ مـنـحـ الـإـعـانـةـ بـينـ إـعـانـاتـ الـاسـتـغـلالـ -ـ إـعـانـاتـ تـحـقـيقـ التـوازنـ -ـ إـعـانـاتـ الـإـنشـاءـ -ـ إـعـانـاتـ الـتـجـارـةـ الـخـارـجـيـةـ.

(١) راجـعـ : أـدـ. أـ. مـحمدـ درـيدـارـ صـ٦٨ـ مـرـجـعـ سـابـقـ .
أـدـ. أـ. السـيدـ عـبدـالـمـولـىـ -ـ المـرـجـعـ السـابـقـ صـ٨٧ـ .

أما إعانت الاستغلال فهي إعانت يقصد بها إما الإبقاء على ثمن بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة الفعلية، وأما التعويض عن خدمات إستثنائية تفرض الدولة على مشروعات معينة القيام بها ففي الحالة الأولى يكون الهدف إبقاء أثمان بعض المنتجات منخفضة يقصد تحقيق استقرار الأثمان، لذا لتفادي مخاطر التضخم قد ت العمل الدولة على تحقيق الاستقرار في أثمان التجزئة (التي تؤخذ كمعيار في تحديد مستوى الأجور) عن طريق منح الإعانت في مرحلة معينة من مراحل الدورة الانتاجية (تحار القمح - تحار الدقيق - الخابز بالنسبة للخبز) وذلك يقصد تمكين المستهلك من شراء السلعة في المرحلة النهاية من مراحل تداولها بثمن أقل من ثمن التكلفة، ومن ثم فهي تعد من قبيل الإعانة غير المباشرة لمستهلكي هذه السلع، ويكون مقدارها معلوماً مقدماً للمشروعات التي تلقاها ومثالها في مصر : الإعانة التي تمنح لانتاج الخبز للإبقاء على ثمن الرغيف ثابتاً.

أما إعانت تحقيق العوازن : فهي إعانت مباشرة تمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يتعرض وجوده سير أحد المشروعات (الم الخاصة أو العامة) ذات المنفعة العامة مثل ذلك : الإعانة التي تحصل عليها هيئة النقل العام بالقاهرة والتي تعرف بإعانة العجز وتميز هذه الإعانة بما يأتي :

١ - أنه لا يمكن تحديدها مقدماً، حيث ينوقف مقدارها على نتيجة نشاط المشروع.

٢ - نتيجة لذلك فإنه يجب أن لا تدخل هذه الإعانة في حساب تحديد ثمن منتجات المشروع الذي يتلقى هذه الإعانة. وإن كان تيقن المشروع الذي يتلقاها من الحصول عليها وأمكان الاعتماد عليها في تغطية العجز الاحتمالي هو الذي يمكن من الإبقاء على ثمن بيع منتجات المشروع (تذكرة هيئة النقل العام) أقل من ثمن التكلفة.

أما إعانت الإنشاء فهي : إعانت تمنح لبعض المشروعات (الم الخاصة أو العامة)

لتمكينها من تنفيذ نفقات الإنشاء أو لإقامة أصول ثابتة للترميم في الاتساح أو لعرض
مادمن وسائل الاتساح في أحد فروع الشاطئ الانتاجي.

وهذه الإعلانات قد تكون في صورة تقديم رأس المال مجاناً أو إقراضه للمشروع
بسعر فائدة منخفضة أو بشرط دفع ميسرة، ولهذا فإن هذه الإعلانات تعتبر إعلانات
استثمارية.

أ- إعلانات التجارة الخارجية : وهذه الإعلانات قد تكون بعرض تشجيع التصدير
لسلع معينة وفقاً لطبيعة المصدر والسلعة التي يصدرها، وقد تكون لتشجيع استيراد
سلع معينة سواء كانت هذه السلع مواد أولية أو سلع استهلاكية ضرورية.

وتهدف هذه الإعلانات في مجملها إلى التأثير على التجارة الخارجية للبلد سواء
من حيث الحجم أو نمط الصادرات والواردات أو من حيث التوزيع الجغرافي لهما.

ب- النفقات التعويضية (النقالة) الاجتماعية :

تستخدم الدولة هذا النوع من الإنفاق لتحقيق أغراض اجتماعية في مقدمتها
إعادة توزيع الدخل القومي بهدف إذابة أو تضييق الفوارق بين طبقات المجتمع التي تسع
هولها في فترات النمو والارتفاع الاقتصادي على نحو ما رأينا سابقاً، وهذا النوع من
الإنفاق غالباً ما يأخذ شكل إعلانات مباشرة (نقدية) وغير مباشرة (دعم السلع
وخدمات الاستهلاك) وأهم صور هذه الإعلانات تمثل في التأميات الاجتماعية التي
تعنى لمواجهة المرض والعجز والشيخوخة والبطالة.

ج- النفقات التعويضية (النقالة) المالية : وهي النفقات التي تدفعها الدولة
لسداد أقساط الدين العام وفرائه (خدمات الدين العام) وهذه النفقات أصبحت تمثل
نسبة كبيرة من إجمالي نفقات الدول النامية في الفترة الأخيرة نظراً لتعاظم ديون هذه
الدول.

غير أنها تحفظ كثيراً حول اعتبار خدمة الدين العام من النفقات التعويضية،

حيث إن القروض العامة داخلية كانت أو خارجية تعتبر موارد غير عادية، الأصل فيها وهو الغالب من الناحية العملية للدول المدينة أن توجه نحو الاستثمارات أي إقامة وإنشاء أصول رأسمالية جديدة متوجة تمثل إضافة للناتج أو الدخل القومي والأصل أن سداد هذه القروض الاستثمارية يكون من ناتج المشروعات التي أنفقت هذه القروض على إنشائها، ومن ثم فإن تسديدها أو استهلاكها من ناتج هذه المشروعات لا يعتبر من قبيل النفقات التحويلية، وإنما هو تسديد لنفقة تكلفة المشروع السعى، ونظراً لأن القروض المستخدمة في بناء مشروعات إنتاجية قد خلفت وراءها هذه المشروعات، فإن استهلاكها لا يعتبر من قبيل النفقات التحويلية لأن هناك مقابلأ حصلت عليه الدولة وهو الأصل الرأسمالي المتوج المبني من مال القرض، والأصل في النفقات التحويلية كما قلنا أنها تم بدون مقابل مباشر يعود على الشخص القائم بالإنفاق.

وانما يصدق اعتبار أن خدمة الدين العام من قبيل النفقات التحويلية في حالة ما إذا استخدمت الدولة المقترضة مبلغ القرض في أغراض استهلاكية، وهو أمر وارد خصوصاً في الدول التي تديرها حكومات غير ديمقراطية. هنا فقط يمكن اعتبار خدمة هذه القروض من قبيل النفقات التحويلية بالنسبة للأجيال والحكومات التي تتلزم بسدادها. نعم يمكن القول بوجوه مقابل لهذه القروض حصلت عليه الدولة المدينة، ولكن القروض غالباً ما تسد بعد فترة زمنية من إصدارها، قد تتعاقب فيها الأجيال والحكومات، فيكون الجيل أو الحكومة الملتزمة بالسداد غير الجيل أو الحكومة التي حصلت على القرض واستهلكته، فخدمة هذا القرض يكون بالنسبة للجيل أو الحكومة الملتزمة بالوفاء به بدون مقابل، ومن ثم فإنه يمكن اعتباره نفقات تحويلية.

٦٥ - وإذا كما قد انتهينا من بيان ماهية وأنواع وتقسيمات كل من النفقات الحقيقة والنفقات العامة التحويلية فإن هناك نوعين من الانفاق العام أثاراً جدلاً بين فقهاء علم المالية العامة حول توصيفهما، بمعنى هل تعتبرهما من النفقات الحقيقة أو من النفقات التحويلية وهما :

١ - المعاشات

٢ - تعويضات المزروب والمنكوبين بالزلزال والبراكين والآفات الزراعية وغيرها.

١ - المعاشات : يثير البعض جدلاً فقيها حول المعاشات التي تعطيها الدولة لعمالها وموظفيها بعد إنتهاء خدمتهم، وهل تعتبر نفقات حقيقة أو نفقات تحويلية، حيث إن الحال إلى المعاش لا يؤدي عملاً، ومن ثم فإن ظاهر المعاش أنه نفقة يحصل عليها المستفيد بدون مقابل يؤدي إلى الدولة، والواقع أنه يمكن اعتبار المعاش من قبيل النفقات التحويلية (الناقلة) لو لم يكن المستفيد قد التحق قبله بخدمة الدولة واقتطع منه الدولة أثناء خدمته مقداراً من أجراه لتسعد معاشاً عند بلوغ سنّه كما هو الشأن في ما يُعرف في مصر، بمعاش السادات الذي تمنحه الدولة لمن يبلغ الستين من مواطبيها الذين لم يلتحقوا بخدماتها، إذ هو نوع من التأمينات الاجتماعية.

أما المعاش الذي يتلقاه العمال والموظفوون فإنه في حقيقته يعتبر جزءاً من أجورهم استقطبه الدولة أثناء خدمتهم واستثمرته لصالحهم على أن تدفعه لهم أو للمستحقين منهم بعد وصولهم إلى السن القانونية للإحالة إلى المعاش، ومن ثم فإن الدولة قد حصلت بالفعل على المقابل المتعجل لهذا المعاش في صورة جزء العمل الذي استقطع من أجراه من ذي قبل مما تدفعه من معاش إنما هو بمثابة دين عليها لصاحبه أو المستحق عنه.

٢ - لقد ثار جدلاً فقيها حول التعويضات التي تمنحها الدولة لضحايا المزروب ومنكوبى الزلزال والآفات الزراعية وغيرها، فهل تعتبر هذه التعويضات من قبيل النفقات الحقيقة أو التحويلية.

الواقع أن الفقه المالى جرى على التفرقة بين نوعين من تعويضات المزروب، أولهما : عبارة عن تعويض في مقابل ما استولت عليه الدولة من ممتلكات الأفراد لترظيفه خدمة الجهد الحربي، فالتعويض الذي تدفعه عندها ليس من قبيل النفقات الناقلة، وإنما هونفقة حقيقة ولنن نرى أنه يلحق بهذا النوع التعويضات التي تدفعها

الدولة المعادية لضحايا حربها العدوانية، سواء كانوا من أفراد الدولة المعندي عليها، حيث قد أشتبهت الدولة المعندي روح العدوان لديها، بالإضافة إلى أنواع المقابل الأخرى التي قد تكون حصلت عليها نتيجة لاحتلال جزء من أراضي الدولة المعندي عليها واستغلال هذا الجزء فترة دوام العدوان أو نتيجة لأية مكاسب سياسية أو إستراتيجية أخرى.

أما في غير هذه الأحوال فإن التعويضات التي تمنحها الدولة لمتضارى الحرب تعتبر نوعاً من الإعانات لهم عما فقدوه في هذه الحرب، وكذلك الشأن في التعويضات التي تمنحها الدولة لمنكوبي الزلزال أو البراكين أو السيول أو الحروق أو الآفات الزراعية أو الأنواء الجوية، فإن هذه التعويضات تعتبر إعانات أو مساعدات لكي ينهض هؤلاء المضارين لمواصلة نشاطهم الاقتصادي، ومن ثم فإنها تم بدون مقابل مادي مباشر تحصل عليه الدولة، فهي إذن نفقات تحويلية أو ناقلة.

٢- تقسيم الإنفاق العام وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق :

تنوع طبيعة العمليات الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق العام إلى :

- ١ - عمليات استثمارية تهدف إلى تكوين أصول رأسمالية جديدة.
- ب - عمليات خاصة بالأداء الحكومي تهدف إلى تسيير مرافق الدولة.
- ج - عمليات ناقلة جزء من القراء الشرائية من ذمة الدولة إلى ذمة الغير بصفة نهائية (عمليات تحويلية أو توزيعية).
- د - عمليات ناقلة لفترة مؤقتة جزء من الأموال من ذمة الدولة إلى ذمة الأفراد (عمليات مالية).

ورافقاً لتوع الطبيعة الاقتصادية لهذه العمليات يقسم الإنفاق إلى أربعة أقسام رئيسية هي :

(١) اتفاق استثماري أو رأسالي أو منتج.

(٢) نفقات الأداء الحكومي وهي النفقات الجارية أو التسييرية.

(٣) اتفاق ناقل (تحويلي أو موزع).

(٤) اتفاق مالي (القروض والتسهيلات الحكومية للأشخاص العامة والخاصة).

* ٦٧ - وقبل أن نتناول طبيعة هذه التقسيمات نقول : بأن هذا التقسيم يتدخل ويشابه إلى حد كبير مع التقسيمات التقليدية للاتفاق العام وخاصة تلك التي كانت تقسمه إلى :

* نفقات عامة عادلة ونفقات عامة غير عادلة والتي

* نفقات منتجة ونفقات عامة غير منتجة.

فلقد كان الفكر المالي التقليدي يعتبر النفقات التي تتكرر أبوابها (أصولها وأغراضها). بانتظام واضطراد في ميزانية الدولة لعدد من السنوات من قبل النفقات العادلة مثل أجور ورواتب العمال ونفقات صيانة المنشآت القائمة أما النفقات التي لا تتكرر أبوابها في ميزانية الدولة لعدد من السنوات بل توجد لمواجهة ظروف طارئة ثم تختفي بعد زوال هذه الظروف فقد كانت تعرف بالنفقات الاستثنائية أو غير العادلة مثل نفقات الحروب وإقامة المشروعات الاستثمارية الكبرى.

وقد كانت أهمية هذا التقسيم ترجع إلى الرغبة في مواجهة الإنفاق العادي بالإيرادات العادلة من الضرائب والرسوم والشمن العام وإيرادات الدومن العام والخاص للدولة. بحيث لا يجوز للدولة أن تلجأ إلى مصادر الإيرادات غير العادلة من القروض العامة والإصدار النقدي والاعنات الدولية إلا عند حاجتها لمواجهة نفقات إستثنائية أو غير عادلة.

أما الآن وكما يرى أستاذنا الدكتور السيد عبدالمولى^(١) فإن النفقات التي كانت

(١) راجع : أ.د. / سيد عبدالمولى ص ٩٠ مرجع سابق.

لاظهراً إلا فادراً في ميزانيات الدول مثل الإنفاق المدرب على التسليح وتحديث الجيوش والدفاع ضد الفزو المخارجي وازالة آثار العدوان. فإن هذه النفقات نظراً لإزدياد بور الصراع الساخنة في العالم أصبحت شبه منتظمة وأصبح الضرر إلى الإيرادات الإستثنائية أمراً عادياً خاصة في الدول النامية. مما يتطلب خطط وبرامج التنمية لديها من هذه النفقات وأزيد بور حدة التوترات العالمية. وانتشار الحروب الباردة والساخنة على حد سواء، وما يتطلبه هذا الوضع من نفقات باهظة على التسليح والحروب والتعمر.

ومن ثم فقد أضحت تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية، والإيرادات إلى عادية وغير عادية، ومواجتها (نفعية) كل نوع من النفقات بنظره من الإيرادات، أضحت تقسيمات أو أنه، والمناسب لطبيعة العصر هو استبدال التقسيم السابق بتقسيم الإنفاق العام إلى الإنفاق الاستثماري وإنفاق جاري فالإنفاق الاستثماري أو الرأسمالي يعتبر تقسماً حديثاً نسبياً يقابل التقسيم الكلاسيكي أو التقليدي للإنفاق العام إلى نفقات إستثنائية أو غير عادية.

وكذلك فإن الإنفاق الجارى يقابل الإنفاق العادى على إدارة الحياة اليومية للدولة. وقريب من تقسيم الإنفاق العام وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية، ذلك التقسيم التقليدي للإنفاق العام إلى النفقات المتوجهة وغير المتوجهة. فالإنفاق الاستثماري أو الرأسمالي يقابل النفقات المتوجهة. أما الإنفاق الجارى فيقابل الإنفاق التقليدى غير المتوجه.

وعلى وجه العموم فإن النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية هي النفقات التي تعمل على خلق أصول رأسمالية جديدة متجهة تعد إضافة إلى الاقتصاد القومي، ويتحقق الناجها زيادة في الناتج أو الدخل القومي، ومن أمثلة هذا النوع من الإنفاق العام نفقات إقامة البنية الأساسية لمناطق التعمير الجديدة وتكليف إنشاء المشروعات الجديدة في قطاعات الزراعة أو الصناعة أو السياحة أو كافة ميادين الشاطئ الاقتصادي للدولة، كما يعد من هذا القبيل أيضاً نفقات رفع كفاءة التشغيل للمشروعات القائمة، خلافاً لنفقات صيانتها الدورية.

أما النفقات الجارية فهي نفقات الأداء الحكومي التقليدية والنفقات التسيرة، أي التي يقتصر دورها فقط على تشغيل وصيانة المرافق العامة القائمة، أي النفقات الإدارية للدولة التي لا تترك أثرا اقتصاديا مباشرا خلفها ومن أهم أنواع هذه النفقات أجور ورواتب الموظفين والعمال في القطاع الحكومي، ونفقات الصيانة الدورية التي تهدف إلى إبقاء المنشآت المقاومة على ماهيّة عليه. فإن الأثر الاقتصادي لهذه النفقات ينتهي بمجرد خروجها من النمط المالية للدولة ولا يمتد إلى تكوين أصول رأسمالية جديدة أو رفع كفاءة تشغيل المشروعات القائمة.

وقد سبق لنا الحديث عن النفقات الناقلة أو التحويلية فتشغيل إليه هنا، أما النفقات المالية فيقصد بها : تلك النفقات الناقلة جزء من القوة الشرائية للنقد من ذمة الدولة إلى ذمة أشخاص القانون العام أو الخاص بصفة مؤقتة. وذلك مثل القروض والتسهيلات الائتمانية التي تمنحها الدولة إلى الأفراد أو إلى شركات القطاع العام أو الخاص فإن الطبيعة الاقتصادية لهذه العملية التي استدعت هذا التقسيم تتجدد بكونها عمليات مالية مؤقتة حيث تستردها الدولة عند حلول أجل القرض.

وترجع أهمية هذا التقسيم إلى أنه يكشف عن الأغراض المتعددة للإنفاق العام من خلال الوظائف التي تقوم بها الدولة. وهو الأمر الذي يزدّي في نظر البعض^(١) إلى عقد كثير من أوجه الشبه بين هذا التقسيم وبين التقسيم الوظيفي للإنفاق العام، وهو التقسيم الذي لا يستند إلى معايير اقتصادية.

٣- تقسيم الإنفاق العام وفقاً لعلاقته بالاقتصاد السوى :

٦٧ - يفترض هذا التقسيم كما يرى البعض^(٢) أننا بقصد اقتصاد رأسمالي متظور (موجه) ينطلي في النشاط الفردي بدور رئيسي كما يكون فيه لنشاط الدولة

(١) أ. د : عادل حشيش : اقتصاديات المالية العامة ص ٦٨ مرجع سابق.

(٢) أ. د : عادل حشيش : المراجع السابق ص ٦٨، أ. د / محمد دريلار - دراسات في الاقتصاد المالي ص ٧٤، مرجع سابق.

الاقتصادي دور هام وتصور نتائج أداء الاقتصاد القومي في مجموعه على العمل الشقانى لقوى السوق الممثلة أساساً في حركات العرض والطلب، والتفاعلات الخاصة بهما. وفي ضوء هذا الافتراض يمكن التفرقة بين عدة أنواع من النفقات العامة .

١- إنفاق لاعلاقة له باقتصاد السوق مثل النفقات الازمة لوجود الدولة والحفاظ على كيانها .

٢- إنفاق يمثل شرطاً لوجود اقتصاد السوق ويعتبر بالنسبة له جزءاً من نفقة الإنتاج، كالإنفاق اللازم للحفاظ على النظام العام وعلى الخدمات الإدارية العامة الازمة للمشروع الخاص والتي يحصل عليها مقابل مدفوعات تمثل جزءاً من نفقة إنتاجه.

٣- إنفاق يكمل اقتصاد السوق ويهدف إلى مزيد من الإشباع لل الحاجات التي يشعها النشاط الخاص لما ذلك من الأهمية الاجتماعية كالإنفاق على التعليم والصحة والرى والصرف.

٤- إنفاق يمثل تدخلًا في اقتصاد السوق كالإنفاق الاستثماري بقصد إنتاج سلع مادية، أو بقصد توجيه النشاط الفردي .

وترجع أهمية هذا التقسيم إلى توضيح أثر الإنفاق العام على النشاط الاقتصادي الفردي وخاصة عند إبرادة استخدام الإنفاق العام كأداة من أدوات السياسة المالية للتأثير على اقتصاد السوق .

وبعد : فقد أنهينا في هذا المطلب من بحث التقسيمات العلمية، التي تستند في التفرقة بين طبيعتها وضرورتها إلى معاير اقتصادية وتنتقل الآن إلى التقسيمات العلمية التي لا تستند إلى معاير اقتصادية .

الفرع الثاني

التقسيمات العلمية غير الاقتصادية

للانفاق العام

٦٨ - تناول في هذا المطلب التقسيمات العلمية ل الانفاق العام التي لا تستند إلى معايير اقتصادية . وهناك من هذا القبيل عدة أنواع من النفقات العامة ، وهناك نفقات تهدف إلى تمكين الإدارة العامة من أداء مهامها ووظائفها ، ومن أهم هذه النفقات مرتبات وأجور الموظفين والععمال الحكوميين ، ونفقات إدارة وصيانة المباني والمنشآت والمراافق العامة وهذه النفقات يمكن بحثها تحت التقسيم الإداري للنفقة العامة .

و هناك نفقات عامة تستند في معيار الفرقعة بين أنواعها إلى طبيعة و هدف القرار السياسي بالانفاق . حيث إن من أنواعها ما تحصر أهميته في مجرد كونه نقداً تدفع في مقابل شراء خدمات الأفراد تتلبية حاجة الجهات والمؤسسات العامة ، بينما يجد في المقابل أن هناك أنواعاً أخرى من الانفاق العام تستهدف التأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ، وهذين النوعين يمكن بحثهما في ضوء التقسيم السياسي ل الانفاق العام .

وثمة تقسيم ثالث ل الانفاق العام يستند إلى المعيار المالي حيث تمثل الفقة العامة فيه عيناً مالياً على خزانة الدولة وميزانتها إلا أن هذا العباء على نوعين :

فهناك العباء الهانئ أو الحاسم أو الدائم وتأخذ الفقة العامة فيه صورة النقود التي تخرج من خزانة الدولة دون أن تكون هناك فرصة لارجاعها مرة أخرى إلى الخزانة ، وهناك العباء المالي المؤقت حيث يكون الانفاق العام متبعاً برد المبالغ التي خرجت من الخزانة العامة إليها مرة أخرى في مرحلة لاحقة .

وثمة تقسيم رابع ل الانفاق العام يستند إلى معيار دوريته وتكرره في ميزانية الدولة وتقسم النفقات العامة وفقاً لهذا المعيار إلى نفقات عادية ، وأخرى غير عادية .

ولمة تقسم خالص للإنفاق العام بحسب طبيعة السلطة العامة القائمة بالإنفاق العام وتقسم الإنفاق العام بما لهذا المعيار إلى إنفاق قومي وإنفاق محلي .

ذلك هي أهم أنواع التقسيمات العلمية للإنفاق العام والتي تستند في بيان طبيعتها والفرق بينها إلى معايير غير اقتصادية وسوف تناولها بعزم من التفصيل في حصة بحثة على الترتيب السابق .

البغداد الأول

التقسيمات الإدارية للنفقات العامة^(١)

٦٩ - تعتبر التقسيمات الإدارية للإنفاق العام من أقدم أنواع التقسيمات حيث ترتبط نشأتها بنشأة الدولة وأعتماد المبالغ النقدية التي تسكن جهات الإدارة فيها من أداء وظائفها الصادمة، وعلى إطار هذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من التقسيمات الفرعية للإنفاق العام، فهذا التقسيم وفقاً لمعيار الوزارة أو الجهة الإدارية التي تباشر عملية الإنفاق العام، وهناك التقسيم وفقاً لمعيار الطبيعة القانونية لاعتماد النفقة العامة وهناك التقسيم وفقاً لمعيار الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة .

٧٠ - أولاً : التقسيم وفقاً لمعيار الوزارة أو الجهة الإدارية التي تباشر عملية الإنفاق العام.

يرتبط هذا التقسيم في نشأته وتطوره بنشأة وتطور بناء الجهاز الإداري للدولة أي الوزارات والهيئات العامة كما يقى له أهميته بالنظر إلى سهولة مراقبة حركة الأموال العامة على أساسه وحتى يظل بناء الجهاز الإداري القائم عند أعداد الميزانية على ما هو عليه، إلى حين تطبيقها، وهذا التقسيم عرفته المالية الكلاسيكية حيث كانت بنود

(١) راجع في هذا التقسيمات بمقدمة علم ، أ. د. زين العابدين ناصر مبادئ علم المالية العامة جـ ١ ص ٢١٩٨٨.

الإنفاق العام في الميزانية العامة توزع على الوزارات القائمة وقت اعدادها. ثم تتولى كل وزارة توزيع مخصصاتها الكلية على هيئاتها ومرافقها الداخلية ونظراً لشهرة هذا التقسيم من الناحية التطبيقية فإن أهميته مازالت قائمة، ولكن في الحدود التي تبقى فيها الوزارات القائمة عند وضع الموازنة العامة للدولة على ماهي عليه إلى حين تنفيذها أي إلى حين انتهاء السنة المالية وتولى كل وزارة تخصص لها مبلغ من جملة الإنفاق العام في الميزانية إنفاقه ومراقبته واعداد الحساب الختامي له.

أما وأن هذا الشرط كثيراً ما يختلف خاصة في الدول النامية حديثة العهد بالاستقلال كثيرة الانقلابات والتغيرات والتعديلات الوزارية التي يتبع عنها في العادة استحداث وزارات جديدة أو دمج وزارات قائلة في بعضها مع كل تعديل، فإن تخصيص الإنفاق العام على الوزارات في ميزانيات هذه الدول كثيراً ما يصرره عدم الصلاحية للتطبيق العملي.

وعلى العموم فإن التقسيم الإداري للإنفاق العام وفقاً لمعيار الوزارة أو الجهة الإدارية التي تباشر عملية الإنفاق العام يعتبر أساساً يقوم عليه تبوب استخدامات الميزانيات العامة بصفة عامة، حيث يتم هذا التبوب^(١) على أساس توزيع الاعتمادات على الوحدات التنظيمية داخل التقسيم الوظيفي لمهام الدولة، توزع الاعتمادات على الوزارات وعلى المصالح التابعة لهذه الوزارات، وأساس هذا التبوب هو أن الوحدات التنظيمية كالوزارات والمصالح هي التي تقدم بطلب الاعتمادات. فيقدر لكل وحدة تنظيمية الاعتمادات التي تخصها، وباعتماد الميزانية العامة على أساس هذا التبوب تحدد مسؤولية الوحدات التنظيمية بالصرف في حدود اعتماداتها وعدم تجاوزها. فتحقق بذلك رقابة الميزانية العامة.

والمادة الرابعة من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ حينما عالجت تبوب الميزانية العامة

(١) راجع الأستاذ / قطب إبراهيم محمد: الميزانية العامة للدولة ط١٢٦، ١٩٧٧، الهيئة المصرية العامة للكتاب ص٥٣ وما يليها.

في مصر نصت على أنها: تعد الموارنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإداري للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال. ووفقاً لهذا النص ولغيره من النصوص القانونية التي سيأتي بيانها في التقسيمات الوضعية للاتفاق العام فإن الاتفاق العام في الميزانية المصرية يتدرج ضمن مجموعة من الموارنات الفرعية يقع في مقدمتها: موازنة الجهاز الإداري للحكومة وهي تضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة، وكذلك موازنات وحدات الإدارة المحلية المنصوص عليها في القوانين واللوائح السارية.

ولم تفرد المادة الرابعة المقدمة بمعالجة تبوب الموارنة العامة في مصر على أساس التقسيم الإداري، فإن المادة (٤٢) من الدستور المصري الدائم قد عالجت هذا التسرب من ذى قيل حيث تنص على أنه: «يعتبر صدور قانون اعتماد الموارنة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض الخصصة من أجلها اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازناتها وتحقيق الأهداف المحددة لها. وتفيد النصوص المقدمة أن إدارات الموارنة العامة بالجهات الإدارية المختلفة تقوم بعد استلامها للاعتمادات التي تقررت لها بتوزيع اعتمادات كل بند من موازناتها داخلياً على مختلف الوحدات التنظيمية الرئيسية التابعة لها، لعموم كل وحدة بالصرف في حدود ما يخصها».

وكما قلنا قبل ذلك فإن أهمية التقسيم الإداري، وفقاً لمعيار الوزارات التي تتولى الاتفاق العام تكمن في سهولة الأخذ به من الناحية العملية وسهولة مراقبة حركة الأموال العامة. ولكن هذه الأهمية تبقى ببقاء هيكل البيان الإداري للدولة عند تفريذ الموارنة العامة على ما كان عليه وقت تحضيرها واعتمادها، وهو الأمر الذي قد لا يتحقق عملاً كما قلنا خاصة في الدول النامية التي تكثر فيها التعديلات الوزارية، وهو

الأمر الذي يستلزم البحث عن معايير أخرى للتقسيم الإداري للإنفاق العام خلاف معيار التقسيم بحسب الوزارات .

فالآن : التقسيم الإداري للإنفاق العام ولقد اتسع طبيعة القانونية لاعتماد النفقة العامة .

٧١ - من المعلوم وكما صری بالتفصيل عند بحث، مشروع الموازنة العامة للدولة أنها تمر في دورتها بثلاثة مراحل هي : مرحلة الاعداد أو التحضير ثم مرحلة الاعتماد ثم مرحلة التنفيذ .

وتحتفل السلطة التشريعية في الدولة بمرحلة الاعتماد وهو عبارة عن الاذن أو التصریح للسلطة التنفيذية بالبدء في اجراءات تنفيذ الموازنة وفقاً لقانون إصدارها وتختلف طبيعة آثار الاعتماد في باب الإيرادات عنه في باب النفقات العامة .

فاعتماد السلطة التشريعية لباب النفقات عبارة عن إذن للسلطة التنفيذية بالإنفاق في حدود المبلغ المخصص دون الالزام بالإنفاق الاعتماد بالكامل^(١) فالشخصيص هو تحديد حد أقصى لكل باب من أبواب الإنفاق . ومن غير الجائز تجاوز هذا الرقم ولا يجوز تعطية العجز في أحد الأبواب من فائض أبواب أخرى .

وتتنوع الاعتمادات تبعاً لطبيعة النفقة العامة كاعتمادات المرتبات واعتمادات الاستخدامات الجارية واعتمادات المشروعات الاستثمارية واعتمادات مسادد الدين وتنوع الاعتمادات تبعاً لطبيعة النفقة العامة يسمح بتوزيع تقسيماتها على النحو السابق هذا من جهة . ومن جهة أخرى فإن الاعتماد يتوجه تبعاً لإجراءاته أى تبعاً لطبيعته القانونية إلى اعتماد أصلي واعتماد اضافي .

والاعتماد الأصلي يتم عند عرض مشروع موازنة بعد تحضيرها على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية .

(١) الاستاذان : محمود نور وحمدي العانى : أسس ومتادى المالية العامة ص ٤٠٤ .

اما الاعتماد الاضافي^(١) فيقصد به : الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة. ويأخذ الاعتماد الاضافي نفس خطوات الموازنة العامة من اعداد وعرض على السلطة التشريعية ومناقشة واعتماد، ويصبح ساري المفعول بمجرد اعتماده. ولا يجوز تجاوزه. وهو متعلق بالسنة المالية التي يصدر فيها، فإذا لم يصرف جزء منه خلال السنة المالية يعتبر وفرا ولا يجوز استخدامه في السنة التالية.

وقد تنشأ الحاجة للاعتمادات الاضافية بسبب ظروف طارئة لم تكن متوقعة وقت اعداد واصدار الموازنة العامة كوباء او فيضان او حرب او نتيجة لعدم الدقة في تقديرات الموازنة العامة .

ويمى ان الاعتمادات الاضافية تتطلب لاستصدارها وقتا لأنها تمر بخطوات التحضير والاعتماد بعد العرض على السلطة التشريعية، فبسيطا للإجراءات تتضمن بعض الميزانيات العامة للدول اعتمادات تقرها السلطة التشريعية لمقابلة الحاجة إلى زيادة الاعتمادات خلال السنة المالية. وبذلك يمكن تفادى الاجراءات الطويلة لطلب الاعتمادات الاضافية، ولا يأس من قبول هذا الاجماء لما يسم به من مرونة، على أن تكون هذه الاعتمادات محدودة بحيث لا تتفق في أغراض رئيسية لم ترد في الميزانية العامة ولم يسبق اقرارها من السلطة التشريعية .

والاعتمادات الاضافية تختلف عن النقل بين الاعتمادات والذي يمكن أن نسميه بالأخطاء الموضعة في تقديم النفقات بحيث يمكن معه استخدام وفورات اعتمادات لتفطية العجز في اعتمادات أخرى دون العرض على السلطة التشريعية كجواز النقل من نوع إلى آخر داخل البند الواحد، أو من بند إلى بند داخل الباب الواحد .

وهكذا يمكننا أن نميز بين النفقات العامة ذات الاعتمادات الأصلية أي المطابقة للشروط والأوضاع التي أقرها البرلمان في الميزانية قبل بدء السنة المالية. وبين النفقات التي تجم أو تترتب على الأذن باعتمادات جديدة تأخذ أحيانا صورة زيادة في اعتماد

(١) الأستاذ / قطب إبراهيم محمد : الميزانية العامة للدولة ص ١٢٤ مرجع سابق .

النفقات بسب طروف لم تكن في الحسبان وتأخذ في أحياناً أخرى صورة تخفيض في الاعتمادات عند الغاء بعض الوزارات أو المرافق وتأخذ في أحياناً ثالثة صورة تعديل في حجم الاعتمادات عندما تنشأ في أثناء السنة المالية طروف طارفة تستدعي إجراء هذا التعديل، فإذا تولدت أثناء تنفيذ الميزانية العامة اتجاهات تخصمية جاز للسلطة التنفيذية تعديل الميزانية والاكتفاء بالفاق نسب معينة من اعتماداتها. ويحدث هذا في بعض الأحيان في أواخر السنوات المالية وعند وجود بوائق أو وفورات في الاعتمادات حيث تسارع بعض جهات الإنفاق إلى التصرف فيها دون أن توجد إلى ذلك حاجة من متطلبات العمل وضرورات التنفيذ، والعكس صحيح عند ظهور بوادر انكماس وكاد اقتصادي فأن للسلطة التنفيذية اللجوء إلى البرلمان لطلب اعتمادات جديدة تغول عن طريق العجز في الميزانية العامة واستخدام القروض الخارجية للإسراع بالاقتصاد القرمي والمطروح به من حالة الكساد الذي قد تصيبه.

ثالثاً: التقسيم الإداري للنفقات العامة باعتبار الوظائف التي تقوم بها **(الوظيفتين،^{١١})**

٧٢ - يحمل هذا التقسيم الإداري الحديث للنفقات العامة الذي يهدف إلى استخدام الأدوات المالية لتحقيق سياسات معينة فالإنفاق العام باعتباره أداة من أدوات علم المالية العامة لم يعد قاصراً على مبادلة الدولة له بكميات من المنافع والخدمات، بل أنه قد تدعى هذا الدور إلى تحقيق وظائف الدولة في مختلف مجالات الحياة، كما أن تقسيمه باعتبار الوزارات التي تتولى إنفاقه لا ينهض لتحقيق كم متكامل من وظائف الدولة، فأن الوظيفة الواحدة قد تنهض بها مجموعة من الوزارات، فمثلاً الإسكان تقوم به أساساً وزارة الإسكان والتعهير، كما قد تقوم به وزارات أخرى لصالح العاملين فيها كوزارة الدفاع والداخلية والعدل والتعليم وغير ذلك.

^{١١} أ. د / زين العابدين ناصر : مبادئ علم المالية العامة ص ٢٣ مرجع سابق .

وكذلك الوزارة تقوم بها أساساً وزارة الزراعة وقد تقوم بهذه الوظيفة وزارات أخرى كالدفاع والداخلية والبحث العلمي للاكتفاء الذاتي للعاملين في هذه الوزارات.

وعلى ذلك فبدلاً من اعتماد النفقات العامة طبقاً للوزارات والجهات التي تتولى الإنفاق، يكون من الأوفق تبويض الإنفاق العام وتقسيمه طبقاً للوظائف المنوط بالدولة تحقيقها، عن طريق أن يتضمن التقسيم الوظيفي جميع النفقات التي تدرج بالموازنة لتحقيق غرض أو وظيفة عامة معينة مع عدم قصرها على وزارة معينة أو توزيعها على مجموعة من الوزارات - فمثلاً الإنفاق على التعليم قد تقوم به وزارة التربية والتعليم وحدها أو تشارك معها في تحقيق هذه الوظيفة وزارات أخرى كالثقافة والإعلام وغيرها وهكذا في كل وظائف الدولة الرئيسية كالدفاع والأمن والعدالة والصحة والمواصلات وغيرها.

٧٣ - وهذا التقسيم يساعد على قيام الدولة بتوزيع الإنفاق العام على الوظائف العامة المرتبطة بها، ويمكن السلطة التشريعية والمواطين من التعرف على ذلك ومن المقارنة بين ما ينفق على كل وظيفة من سنة لأخرى.

البعد الثاني

ال التقسيم السياسي للإنفاق العام

أن الغرض من الإنفاق العام كما قدمنا هو اشباع الحاجات العامة وتحديد نطاق هذه الحاجات و الزمن تدخل الدولة لأشباعها ويتم أساساً بقرار سياسي، وهذا القرار السياسي يكون تابعاً في غالبية الأحيان لفكرة المذهب السائد في الدولة صاحبة الإنفاق العام وحالة النمو في اقتصادها القومي.

وفي ظل الدولة الرأسمالية الحارسة كان الفكر المذهبى السائد أن الإنفاق العام شر معطن حيث إنه يخل بأوضاع التوازن الاقتصادي والاجتماعي السائد، ومن ثم فإنه

يجب أن تستهدف النفقة العامة إحداث آثار من شأنها الاحتكار بهذا التوازن كما يجب أنه تكون بالقدر الذي لا يحدث هذه الآثار أو بمعنى آخر يجب أن تكون النفقة العامة محاباة

والمعنى صحيح في ظل الاقتصاديات الاشتراكية حيث يتحقق المزيد من الانفاق العام مزيداً من التوازن الاقتصادي والاجتماعي. بحيث أن الانفاق العام في الفكر الاشتراكي وفي الفكر الرأسمالي المطر بدرجات متقاربة يعني أن يستخدم باعتباره أداة من أدوات السياسة المالية للدولة لتحقيق هذا التوازن، أو بمعنى : أن النفقة العامة يعني أن تخرج عن حيادها إلى حيث تأثيرها على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وعلى ذلك فإن لدينا وفقاً لهذا التقسيم نوعين من النفقات العامة : نفقات عامة محاباة ونفقات عامة مؤثرة .

١- النفقات المحاباة : وهي النفقات التي لا تستهدف إحداث آية تغييرات مباشرة على الواقع الاقتصادي والاجتماعي السائد ولقد كانت هذه النفقات تمثل الطابع المميز للمالية العامة الكلاسيكية في ظل الدولة الحارمة، حيث كانت الدولة تقتصر نشاطها وانفاقها العام على أغراض الدفاع والأمن والقضاء والخدمات المعاونة لهذه الأغراض التي لا يقوى أو لا يرغب النشاط الخاص في اتباعها، ولم تكن النفقات العامة تستهدف فيما قبل أزمة ١٩٢٩ تدخل الدولة للتاثير من خلالها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك .

ولكن مع حلول هذه الأزمة وظهور الفكر الكينزى تحول الفكر الاقتصادي الرأسمالى عن مبدأ حياد النفقة العامة، واضطر إلى أفساح المجال أمام الدولة للتدخل عن طريق الإنفاق العام لإحداث تأثيرات إيجابية على مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فظهرت بذلك النفقات المؤثرة .

٢- النفقات المؤثرة : هي النفقات التي تستخدمها الدولة في ظل المالية الحارمة كآداة من أدوات سياستها المالية لأحداث آثار وتغييرات متعددة مباشرة وغير مباشرة

على مختلف ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فاقامة المشروعات العامة كرصف الطرق وزيارة بعض الدوائر الانتخابية قبل فترة الانتخابات. العامة يستهدف التأثير على أصوات ناخبي هذه الدائرة لصالح الجهة التي تولت الانفاق العام، والاعانات الخارجية لبعض الدول الفقيرة تستهدف التأثير على القرار السياسي لهذه الدول لصالح الدولة مقدمة الاعانة.

والضمان الاجتماعي الذي تقدمه الدولة لبعض رعاياها يستهدف اعانة الطبقات الفقيرة والأخذ من التفاوت الطبقي والاعانات الاقتصادية لبعض المشروعات تستهدف احداث آثار اقتصادية متنوعة مثل تمكين المشروعات الوطنية من الاستمرار والبقاء او دعم قدرتها على منافسة المنتج الأجنبي او تخفيض منتجاتها لتكون في متناول يد الطبقات محدودة الدخل، ومن النفقات العامة ما يستهدف تحقيق أغراض أخرى قد تكون ثقافية مثل الانفاق على اقامة المعارض الدولية لكتب الاطفال والكتاب وإقامة دور الأوبرا والماهف وقد تكون أغراضها علمية مثل نفقات اقامة نوادي العلوم والمؤتمرات العلمية المخصصة. وقد تكون أغراضها دينية مثل نفقات اقامة ندوات الرأى لتصحيح المفاهيم الدينية الخاطئة وترسيخ المفاهيم السليمة.

البند الثالث

التقسيم المالي للنفقات العام

٧٦ - وفقاً لهذا التقسيم فإن النفقات العامة تأخذ أحدي صورتين :

- ١- نفقات حاسمة أو نهائية وهي النفقات غير المبردة ثانية إلى خزانة الدولة مثل المرتبات والأجور والاعانات الاجتماعية والاقتصادية الداخلية، والاعانات والمساعدات والمنع الخارجية، وهذه النفقات تتفقها الدولة بشكل حاسم أو نهائى ولا يتصور عودة بمالها مرة ثانية إلى خزانة الدولة .

٢ - نفقات مزقة أو غير نهائية وهي النفقات المترتبة برد مبالغها مرة ثانية إلى خزانة الدولة وذلك مثل القروض والسلف الداخلية والخارجية، فمبالغ القروض والسلف وإن كانت تمثل عيناً مالياً على خزانة الدولة المقرضة إلا أن هذا العبء مؤقتاً بمدة القرض أو السلفة أو غالباً ما تسترد الدولة المقرضة المبالغ التي أقرضتها أو سلفتها من ذي قبل مصحوبة بقرارتها.

البند الرابع

تقسيم الإنفاق العام وفقاً لمعيار دوريته وتكرره

«النفقات العادبة وغير العادبة»^(١)

٧٧ - النفقات العادبة : هي النفقات التي تكرر أبداً بها أو أنواعها في الميزانيات المتعاقبة وذلك مثل الأجور والمرتبات وأثمان المواد والأدوات الضرورية لإدارة وسير المرافق العامة، ولا يتشرط لوصف الفقة العامة بأنها عادبة أن يتكرر أو يتجدد حجمها أو كميتها أو مقدارها في عدة ميزانيات متتالية، بل يكفي أن يتكرر أو يتجدد بإبها أو نوعها في هذه الميزانيات حتى وأن اختلفت مقدارها من ميزانية لأخرى.

أما النفقات غير العادبة أو الاستثنائية فهي النفقات التي لا تكرر بصفة منتظمة في عدة ميزانيات متتالية، بل قد تتدنى بعض الظروف الطارئة ادراجها في ميزانية سنة من السنين ثم تزول هذه الظروف فلا تدرج في ميزانية السنة اللاحقة وذلك مثل نفقات مواجهة الكوارث والفيضانات والزلزال.

٧٨ - ولقد كان لهذا التقسيم أهمية كبيرة في ظل المالية الكلاسيكية نظراً لأنه كان يعتمد به للمقابلة بين و بين تقسيم الإيرادات إلى عادبة وغير عادبة، حيث كانت النفقات العادبة تواجه عادة بالإيرادات العادبة من الضرائب والرسوم والشمن العام

(١) د : عادل أحمد حثيش : «الحسابات المالية العامة ١٩٨٣» ص ٧٠.

وإيرادات الدومن العام كما كانت النفقات غير العادلة تواجه بالإيرادات غير العادلة كالقروض والاعنات والاصدار النقدي .

٧٩ - إلا أن هذا التقسيم كما قدمنا من ذى قبل قد فقد جانباً من أهميته نظراً لانتشار استخدام العجز المنظم في الميزانية عن طريق كثرة اللجوء إلى القروض العامة واستخدامها، فما كان في الماضي يعتبر من الإيرادات غير العادلة التي يقتصر استخدامها على مواجهة النفقات غير العادلة، أصبح في الوقت الراهن من الإيرادات ذاتية الاستعمال خاصة في الدولة النامية التي غالباً ما تلجأ إلى القروض العامة الخارجية لتنفيذ خطط وبرامج التنمية لديها .

وليس معنى هذا أن تقسيم النفقات إلى عادلة وغير عادلة قد فقد أهميته نظراً لكثرة اللجوء إلى الإيرادات غير العادلة فيما زال لهذا التقسيم فائدته وأهميته .

أما فائدته فتكمّن في أن التكرار الدوري للنفقات العادلة يمكن المحكمة عند وضع ميزانيتها من تقديرها تقديرًا قريباً من الصحة، خدابة واستمرار عهدها بهذا النوع من الإنفاق، وبالتالي تفيذ موازنتها العامة دون أي مشاكل أو عراقيل .

وأما أهميته فإنه يكشف للمحللين الماليين التلاعب الذي قد تلجم عليه بعض الدول عندما تسعى استخدام الإنفاق غير العادل، بأن تعمد عند عدم توافق ميزانيتها إلى فعل بعض النفقات عنها ووصفها بأنها غير عادلة وتبرر بذلك مواجهتها بالإيرادات غير العادلة، وتظهر بذلك ميزانيتها في حالة توازن .

وبصفة عامة فإن هذا التقسيم يعتبر في الوقت الحاضر مثاراً لوجوه كثيرة من النقد نظراً لقصوره في بعض الأحيان وافتقاره إلى الضوابط الموضوعية في أحيان أخرى. ولذلك فإن الفكر المالي الحديث قد اتجه إلى استبداله ب التقسيم الإنفاق العام إلى إنفاق تسييري وإنفاق رأسمالي أو استثماري والتقسيم الآخر كما يرى البعض^(١)

(١) أ. د / عادل حشيش : اقتصاديات المالية العامة ص ٧١ مرجع سابق .

يعتمد على طبيعة النفقة في ذاتها دون حصرها في فترة زمنية تحكمية، ويتحاشى وصف بعض النفقات بأنها غير عادلة مما يخفف من التحاء الحكومة إلى عقد القروض لتفطية بعض برد النفقات العامة.

البند الخامس

تقسيم الإنفاق العام وفقاً لمعيار طبيعة

السلطة العامة القائمة بالإنفاق

٨٠ - يستند هذا التقسيم إلى معايير :

- ١ - معيار نطاق سريان النفقة العامة .
- ٢ - معيار مدى استفادة كافة أفراد المجتمع أو سكانإقليم معين من النفقة العامة .

٨١ - وفي إطار هذا التقسيم فإن النفقة العامة تقسم إلى :

نفقات قومية وأخرى محلية أو إقليمية

وتشكل النفقة قومية أو مركبة إذا وردت في ميزانية الدولة وتولت الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها لاشتراك حاجات تهم الأمة في مجموعها باعتبارها كياناً واحداً مثل الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجي .

أما النفقات المحلية أو الإقليمية فهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي لصالح سكان الإقليم وترد في ميزانية هذه الوحدات .

٨٢ - وترجع أهمية هذا التقسيم إلى أنه يسهل للباحث مهمة الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم المحلي ومدى اعتماد هذه الوحدات على الإدارة المركزية في التمويل، كما أنه يقوى من دعائم اللا مركزية في إدارة جهاز الدولة .

٨٣ - وفضلاً عن هذه التقييمات فإنه يوجد عدد آخر من التقييمات العلمية الأخرى أعمها التقييم وفقاً لمعيار الأساس المخابي ووفقاً لهذا الأساس يتم تقسيم النفقة العامة إلى نفقة جارية ونفقة رأسمالية وميزة هذا التقييم كما يرى البعض^(١) أنه بين عجز وفائض العمليات الجارية. كما يؤدي إلى بيان الاستخدامات والموارد الاستثنائية وفقاً لما تضمنه الخطة العامة للدولة. كما بين أعباء الدين العام ومصادر تحويله.

وتبدر أهمية هذا التقييم في التعرف على العجز الجارى والرأسمالى لكل من الجهاز الإدارى للدولة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، ويفيد ذلك في عملية الموازنة بين مجموعه الاستخدامات ومجموع الموارد، فيبين ما إذا كان الأمر يتطلب تدبير موارد جديدة من عدمه، كما يساعد في التعرف على نتيجة نشاط الوحدات الاقتصادية التي تديرها الدولة. وما إذا كانت قد حققت الفوائض المقدرة لها تحقيقها أو تجاوزت الاعانة المقدرة لها في الموازنة، العامة للدولة.

٨٤ - وبعد : فقد انتهينا من التقييمات العلمية للاقتراض العام، أي من وضع كل مجموعة من النفقات التناهية أو التي تجمع بينها صفات مشتركة في تقسيم واحد يميزها بعض المعاير عن غيرها .

أما ترتيبها بحسب أهميتها النسبية من حيث عموم الانتفاع بها أو خصوصه فاعتقادنا أنه متروك لصاحب القرار السياسي .

ونبه إلى أن التقييمات المتقدمة تعتبر تقييمات علمية نظرية تعين التفرقة بينها وبين التقييمات المعنوية أو الواقعية أي التقييمات التي تسير عليها الجهات التي تحولى عملية الإنفاق للتمييز أو للتفرقة بين أنواع النفقات المتعددة بهدف الوصول إلى تبويبها في ميزانية الدولة العامة وهو ما ستتناوله في المطلب القادم .

(١) راجع : الأستاذ / قطب إبراهيم محمد: الموازنة العامة للدولة من ٥٥ مرجع سابق .

المطلب الثاني

التقسيمات الوضعية للإنفاق العام

٨٥ - التقسيمات الوضعية للإنفاق العام هي تلك التقسيمات التي تفضل بعض الدول الأخذ بها عند وضع ميزانيتها العامة نظراً لبعض الاعتبارات التي يقع في مقدمتها اعتبارات سهولة ويسر التحضير والاعتماد والتنفيذ والمراقبة، وليس معنى ذلك أن التقسيمات العلمية قد فقدت أهميتها أو حدث بينها وبين التقسيمات الوضعية تعارض ما، كلا على الأطلاق، فإن التقسيمات العلمية تحفظ بأهميتها كمرآة للتحليل المالي أمام الباحثين، وباعتبارها معيناً لواضعى الميزانية يلجأون إليه في كثير من الأحيان وعلى سبيل المثال : فإن الميزانية المصرية كانت تقسم الإنفاق العام قبل ميزانية عام ١٩٦٣/٦٢ على أساس إداري ^(١)، حتى أن عدد تقسيماتها في ميزانية عام ١٩٥٨/٥٧ بلغ واحد وثلاثون تقسيماً لكل وزارة أو سلطة عامة قسم منها. مع تقسيم كل قسم إلى فروع يخص ديوان عام الوزارة فرعاً منها وكل مصلحة في الوزارة تختص بفرع مستقل، وعند تقسيم المصلحة الواحدة إلى عدد من الأقسام فقد كان الفرع الواحد يقسم تبعاً لذلك إلى عدد من الفصول .

٨٦ - وعلى آية حال فقد جرى العرف المالي على إطلاق لفظ الاستخدامات بدلاً من المصروفات أو النفقات العامة، كما جرى العرف المالي كذلك على وضع أسس متعددة يقوم عليها تبوب (تقسيم) استخدامات المواريثات العامة (النفقات العامة) وفيما يلى أنواع التبوبات الشائعة لاستخدامات المواريثة العامة ^(٢) :

٩- التبوب وفق الوحدات التنظيمية :

يتم هذا التبوب على أساس توزيع الاعتمادات على الوحدات التنظيمية داخل التقسيم الوظيفي لمهام الدولة فتوزع الاعتمادات على الوزارات وعلى المصالح التابعة

^(١) راجع : أ. د. سيد عبد الوالى : المالية العامة من ٩٧ مرجع سابق .

^(٢) الاستاذ / نطب إبراهيم محمد : المواريثة العامة للدولة من ٥٣ مرجع سابق .

لهذه الزيارات، وأساس هذا التبريب هو أن الوحدات التنظيمية كالوزارات والمصالح هي التي تقدم بطلب الاعتمادات، فبقدر لكل وحدة تنظيمية الاعتمادات التي تخصها، وباعتماد الموازنة على أساس هذا التبريب تحدد مسؤولية الوحدات التنظيمية بالصرف في حدود اعتماداتها وعدم تجاوزها فتحقق بذلك رقابة الموارنة العامة.

و واضح أن التبريب السابق يتفق في أصوله العلمية مع التقسيم الإداري للاتفاق العام بحسب الزيارات التي تولى الانفاق وهو أحد التقسيمات العلمية السابق بعثتها.

٢- التبريب ولقا لطبيعة أنواع الاعتمادات : (رهن التقسيم الثاني من التقسيمات الرضعية الشائعة)

ويتم هذا التبريب على أساس تقسيم الاعتمادات العامة طبقاً لطبيعة النفقة، كاعتمادات المرتبات واعتمادات الاستخدامات الجارية، واعتمادات المشروعات الاستثمارية واعتمادات سداد الديون، وميزة هذا التبريب أنه يمكن من التعرف على نفقات الدولة طبقاً لطبيعتها، فيمكن تحديد ما خصصته الدولة للاتفاق على العاملين بها، وعلى المشروعات الاستثمارية وعلى سداد الديون، وهكذا.

و واضح أن هذا التبريب الوضعي يلتقي مع التقسيم العلمي للاتفاق العام إلى نفقات جارية ونفقات استثمارية والذي حل محل التقسيم الكلاسيكي للنفقات العامة إلى عادية وغير عادية.

٣- التبريب الوظيفي :

ويستخدم لمواجهة احتياجات رسم السياسة العامة حيث يتطلب الأمر تقسيم الاستخدامات تقسيماً أشمل وفق الفرض من الاستخدام، فيتضمن التقسيم الوظيفي جميع الاستخدامات التي تدرج بالموازنة العامة لغرض معين، مع عدم قصرها على وحدة تنظيمية معينة ويذكر ذلك واضحاً في تقسيم اعتمادات الموارنة بالنسبة للوظائف الرئيسية للدولة كالاتفاق على التعليم مثلاً، سواء قامت به وحدة إدارية أو أكثر كالاتفاق على الأمن والزراعة وغير ذلك.

و هذا التقسيم يساعد على قيام الدولة بتوزيع الانفاق العام على الوظائف العامة المنوطة بها ويمكن السلطة التشريعية والمواطنين من التعرف على ذلك ومن مقارنة ما ينفق على الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى . واضح أن هذا التقسيم يلتقي مع التقسيم الوظيفي للنفقات العامة وهو أحد التقسيمات العلمية الإدارية .

٤- التبوب الاقتصادي :

للعمليات الحكومية آثار اقتصادية هامة وتحدد لهذه العملية اعتمادات بالموازنة العامة ، وتبوب هذه الاعتمادات وفق أثرها الاقتصادي يعتبر عنصرا هاما من عناصر التحليل إذ أنه يمد الخلل الاقتصادي بأثر الانفاق الحكومي على الدخل القومي ، وعلى الطلب على السلع والخدمات ، وعلى توزيع الدخل والثروة والإنتاج والتجارة وغيرها من التوازن الاقتصادي للدولة .

٥- التبوب وفقا للأساس المخاسي :

وقد سبقت الاشارة إليه .

٦- التبوب الأقليمي

وقد سبقت الاشارة إليه .

٧- تبوب البرامج والأداء :

يعتبر بعض الباحثين موازنة البرامج والأداء نوعا مميزا من تبوب الموازنة العامة .

٨- الاعتمادات الإجمالية :

تفصى بعض الأوضاع أن تظهر بعض الاعتمادات مجملة دون تفصيل ، ولذلك لا يسرى عليها نظام التبوب الذي تنهجه الموازنة العامة . فبسبب السرقة مثلا لا تظهر اعتمادات الدفاع مفصلة بالموازنة العامة بل تظهر مجتملة غير مبوية ، ومن أمثل نشوء الاعتمادات الإجمالية أنه قد يعذر وقت اعداد الموازنة العامة معرفة تفاصيل بعض

الاعتمادات فيقدر لها اعتماد إجمالي على أن يتم توزيعه خلال السنة المالية ومن أمثلة تلك الاعتمادات في الميزانية المصرية : الاعتماد الإجمالي لتعيين المُعَينين وللإصلاح الوظيفي .

٨٧ - وبعد أن انتهينا من بيان أسباب التبريب أو التقسيم الرضعي للنفقات العامة الشائعة الامتناع، ننتقل إلى تبريب أو تقسيم الإنفاق العام في ظل المراقبة العامة في مصر كنموذج للتقييمات الرضعية. وبداية تقول : بأن تقسيم النفقات العامة في الميزانية المصرية قد مر باريضة الراهن من التطور إلى أن وصل إلى وضعه الراهن فالنفقات العامة في السنوات السابقة على السنة المالية ١٩٦٢/٦٢ كانت تقسم وفق المعيار الإداري حيث كانت الاعتمادات تفتح لكل وزارة أو سلطة عامة على وحدة .

وابتداء من العام المالي ١٩٦٢/٦٢ عندما أخذت مصر بنظام التخطيط القومي الشامل، واستجابة لتضاعفات الخطة انقسمت الميزانية المصرية إلى قسمين :

أ - ميزانية الخدمات، وتشمل نفقات الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية، وهذه النفقات قسمت بدورها إلى ثلاثة أبواب : مرتبات وأجر، ومصروفات عامة ونفقات استثمارية .

ب - ميزانية الأعمال : وتتألف من الميزانيات المستقلة للهيئات العامة ذات النشاط الاقتصادي .

وتقسم نفقات ميزانية الأعمال إلى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : نفقات التشغيل وتضم الأجور ومتطلبات الإنتاج .

الباب الثاني : النفقات التحويلية وتص ضمن ، فوالد وأقساط القروض المحلية والخارجية، ونصيب الحكومة في الأرباح واعتمادات أخرى .

الباب الثالث : نفقات استثمارية .

(١) أ.د. عبد المولى ، ص ٩٨ مرجع سابق .

وإبتداء من العام المالي ١٩٦٩/٦٨ انقسمت الموارنة المصرية إلى أربع موارنات تقسم النفقات العامة فيها إلى أربعة أبواب، أما الموارنات فهي :

١ - موارنة الجهاز الإداري للدولة .

٢ - موارنة الهيئات العامة .

٣ - موارنة المؤسسات الاقتصادية العامة .

٤ - موارنة صناديق التمويل الخاصة .

وأما أبواب كل موارنة فهي :

الباب الأول : الأجر ويشتمل هذا الباب على كافة نفقات القوى الوظيفية من أجور وبدلات ومكافآت نقدية أو عينية .

الباب الثاني : المصاريف الجارية والتحويلات الجارية ويشتمل على كافة النفقات التي لا تعتبر من قبل القوى الوظيفية أو النفقات الاستثمارية فهو يتعلق بالنفقات الدورية اللازمة لسير المرافق العامة والخاصة للحصول على مستلزمات الإنتاج .

الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية وينقسم هذا الباب إلى ١٤ بندًا وهي تقابل قطاعات الخطة الاقتصادية .

الباب الرابع : التحويلات الرأسالية، وتشمل النفقات المتعلقة بالاستخدامات الرأسالية ولكن لا تؤدي للتكوين الرأسالي. ومثال ذلك سداد أقساط القروض العامة والتحويلات المختلفة إلى باقي قطاعات الاقتصاد القومي .

الترتيب الحالي للنفقات العامة في الميزانية المصرية :

٨٨ - ينظم تقسيم الاستخدامات (النفقات) العامة في الميزانية المصرية في الوقت الراهن المواد ٤، ٥، ٦، ٧ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموارنة العامة للدولة والمواد ٣، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨، ٩ من اللائحة التنفيذية للقانون السابق الصادرة بالقرار رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بشأن الموارنة العامة .

وبداية نقول : بأن التقسيم الذى سارت عليه المادة (٤) من القانون ٥٣ يعبر
مزيجاً من ثلاثة تقسيمات رئيسية هي : التقسيم الإداري للأجهزة والوحدات الخالية،
والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدول .

والنظرية المستقبلية إلى المشروعات والأعمال التي تهدف الخطة إلى تحقيقها
بوضع موازنة برامج لها^(١) .

ولذا كانت المادة الرابعة المذكورة قد أجملت أحسن تقسيم النفقات العامة في
الميزانية المصرية شأن المواد ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ من اللائحة التنفيذية قد فصلت ما أجملته
المادة الرابعة، فلهـ المدة الثالثة من اللائحة قد أزالـت الفحوص عن التقسيمات الإدارية
للحـمـيلـ الإـادـريـ، وـالـصـفـقـةـ الـخـالـيـةـ حـثـ قـسـمـتـ المـواـزـنـةـ الـعـامـةـ لـلـدـوـلـةـ إـلـىـ عـدـدـ مـنـ
المـواـزـنـاتـ بـسـبـبـ تـقـسـيمـ تـقـسـيمـ تـقـسـيمـ علىـ التـحـوـيـ الـعـالـيـ :

- ١ - موازنات المدورة ونفقات الأختصاصات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة
الدولة المختلفة ونفقات الأقسام العامة التي ترصد في الميزانية لأغراض معينة .
- ٢ - موازنات الحكم المحلي ونفقات استخدامات وحدات الحكم المحلي .
- ٣ - موازنات الهيئات العامة المساعدة، ونفقات هيئات الخدمات السيادية ذات
الشخصية المعنوية والتي تكون الدولة مستمرة بغير المواريث عنها عن استخداماته .

(١) تختلف موازنة البرنامج عن موازنة البود في أن موازنة البود تركز فيما يتعلق بالإنفاق العام على
احتياطات الصرف وموازناته للقوروتين واللوائح . أما موازنة البرنامج فإنها تتركز فضلاً عن ذلك على
تبنيه الإنفاق العام ومدى تمايزها مع حجمه، بهدف ترشيد الإنفاق العام والاستخدام الأمثل
للصالح العام وأحكام الرقابة الفعلية الرسمية على المصرف الذي لا يكتفى أن تخدم الميزانية أرقاماً
حسابية منتظمة في بيروت أو جنوب وكونه يكتفى بما هو مجرد صرف اعتماداته، بل يبغى
محاسبة في الدول التي تأخذ بظام المدورة ونفقات الأختصاصات التي تجعل الميزانية تقيسها بأداة من أدوات
النقطة أن توضح مدى كثافة برامجها ومتى تنتهي وأداء خدماتها التي تخدمها، ونحن نميل
إلى التقريرتين موازنة البرنامج وموازنة البود على أساس أن الأولي تنظر إلى المستقبل بينما تعبر
الثانية عن النسب في الماضي، لذا من التناقض واضح الاستاذ قطب إبراهيم محمد -

٤- موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي .

هذا وقد استبعدت المادة (٤) من اللائحة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتعديلها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويكون لكل منها موازنة مستقلة استبعدت املاجها ضمن موازنات الجهاز الإداري للدولة، وقسرت العلاقة بين موازنات هذه الهيئات الاقتصادية المستقلة وبين الموازنة العامة للدولة على ترحيل الفائض من موازنة هذه الهيئات إلى الموازنة العامة للدولة أو على تقرير القروض اللازمة لها من موازنة الدولة.

ومن جهة أخرى فقد رأت المادة الخامسة من اللائحة وظائف وأنشطة الدولة في سة عشر مجموعه يتضمن في كل واحدة منها الوحدات والأجهزة الإدارية التي تدخل تحت قطاعها وفقا لما يلى :

- ١ - قطاع الزراعة والري .
- ٢ - قطاع الصناعة والتعدين والسمين .
- ٣ - قطاع التحويل والطاقة .
- ٤ - قطاع النقل والمواصلات .
- ٥ - قطاع التموين والتجارة .
- ٦ - قطاع المال والاقتصاد .
- ٧ - قطاع الإسكان والبيئة .
- ٨ - قطاع الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية .
- ٩ - قطاع التعليم والجذور والشباب .
- ١٠ - قطاع الثقافة والإعلام .

- ١١ - قطاع السياحة والطيران .
- ١٢ - قطاع الدفاع والأمن والعدالة .
- ١٣ - قطاع الخدمات الرئيسية .
- ١٤ - قطاع التأمينات .
- ١٥ - قطاع الأقسام العامة .
- ١٦ - قطاع الدواوين العامة لوحدات الحكم المحلي .

٨٩ - وإذا كانت المادة الرابعة من القانون ٥٣ قد قسمت الانفاق العام وفقاً لمزيع من ثلاثة تقسيمات سبق ابصراحتها فإن المادة الخامسة من نفس القانون والمادة السادسة من لائحته التنفيذية، قد تناولتا تقسيماً آخر للنفقات وفقاً لطبيعتها، مما يوحى بأن الميزانية المصرية تقسم الإنفاق العام أولاً تقسيماً إدارياً ووظيفياً مراعي فيه برامج الخطة العامة، ثم تقسم النفقات العامة بعد تقسيمها إدارياً ووظيفياً باعتبار طبيعتها إلى نوعين :

- ١ - استخدامات (نفقات) جارية، وهي كما أسلينا القول تقابل النفقات العادية وتشمل كافة النفقات المتعلقة بممارسة النشاط الجاري الذي تباشره الجهة القائمة بالإنفاق سواء كانت جهة حكومية أو وحدة محلية أو هيئة عامة ذات طابع خدمي.
- ٢ - استخدامات (نفقات) رأسمالية وهي تشمل النفقات الخاصة بالاستثمارات وهي تضم نوعين من الاستثمارات .
 - أ - اعتمادات مخصصة للمشروعات الجديدة والتوجه في المشروعات القائمة وللإحلال والتجديده .
 - ب - النفقات الخاصة بالتمويلات الرأسمالية مثل سداد أقساط وفوائد القروض الخارجية والداخلية .

٩٠ - والتقسيم النطوي للموازنة المصرية يضع الاستخدامات (النفقات) في جانب الموارد في جانب آخر .

وكل جانب مقسم إلى أبواب

وكل باب مقسم إلى عدة مجموعات

وكل مجموعة مقسمة إلى عدة بنود .

وكل بند مقسم إلى عدة أنواع .

وإذا ضربنا المثل بالاستخدامات الجارية السابق الاشارة إليها فسوف نجد أنها مقسمة إلى بابين. الأول : للأجور والثاني للنفقات الجارية والتحويلات الجارية، والباب الأول مقسم إلى مجموعتين. الأولى للأجور التقديمة والبدلات والثانية للمزايا التقديمة والعينية. أما الباب الثاني فإنه مقسم إلى ستة مجموعات. الأولى للمستلزمات السلمية والثانية للمستلزمات الخدمة، والثالثة للمشتريات بفرض البيع، والرابعة : للتحويلات الجارية، والخامسة : للتحويلات الشخصية، والسادسة : لفائض العمليات الجارية .

وكل مجموعة من هذه المجموعات مقسمة إلى بنود. ونكتفى كمثال بذكر بنود المجموعة الأولى من الباب الأول وللحاصة بالأجور التقديمة والبدلات حيث تحتوى على ستة بنود هي :

بند ١ : الوظائف الدائمة .

بند ٢ : المكافآت الشاملة .

بند ٣ : تكاليف المعاريف الذين تحمل الدولة مرباتهم .

بند ٤ : تكاليف الاجازات الدراسية والمنع التدرية .

بند ٥ : المكافآت .

بند ٦ : الرواتب والبدلات .

٩١ - وكما يرى أستاذنا الدكتور / سيد عبد المولى^(١) فإن تقسيم النفقات العامة الحالى في الميزانية المصرية يوجه إلى العديد من الاتتقادات أهمها ما يلى :

١ - يزدري هذا التقسيم إلى قيد النفقة العامة الواحدة أكثر من مرة، ومن ثم يظهر حجم النفقات العامة أكبر بكثير من حقيقتها بسبب هذا الحساب المزدوج ، وهذا السلك يمنع من معرفة حقيقة الإنفاق وتقسيمه على أوجه الاستخدام المختلفة، ويظهر بالذات ذلك القيد المزدوج في النفقات الخاصة بالباب الثاني (النفقات الجارية والتحويلات الجارية) والباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) وللأسف يصعب على الباحث التخصص معرفة صافي الإنفاق العام وتوزيعه على الاستخدامات المختلفة بحسب غرضها، أو بحسب نوعيتها وهو أمر حيوي للدراسة التحليلية لأثار الإنفاق العام الاقتصادية والاجتماعية، كما يصعب على أعضاء البرلمان - أن لم يكن يستحيل - القيام بوظيفتهم الرقابية عند اجازتهم للميزانية العامة للدولة .

٢ - يتضمن مفهوم التقسيم المالي على بعض بود الإنفاق العام التي لا تكون في حقيقتها نفقة عامة. مثال ذلك : المشتريات بعرض البيع. وفالضرائب الجارية المدرجتان في الباب الثاني وعمليات الأقراض طوبيل الأجل المدرجة في الباب الرابع، وبعد ذلك سبب آخر لتضخم حجم النفقات العامة .

٣ - لا يتضمن التقسيم المالي النفقات الفعلية الخاصة بالهيئات العامة الاقتصادية، وشركات القطاع العام إلا فيما يتعلق بنفقاتها الاستثمارية، مع أنها تشكل جزءاً لا يتجزأ من الميزانية العامة للدولة، وعلى ذلك فان التقسيم الحالى لا يظهر النفقات العامة على حقيقتها من ناحية، ولا يسهل وبالتالي تتبع هذه النفقات تبعاً لأغراضها، ترتكبها القدراتها على الأداء ولا يمكن من أدماج المسابقات المالية في المسابقات القومية. ومن ثم فأن هذا التقسيم بات في حاجة إلى التعديل .

(١) أ. د / سيد عبد المولى ، المالية العامة، دراسة للاقتصاد العام من ١٠١ مرجع سابق .

الفصل الثالث

ماهية الإنفاق العام وتقسيماته في الفقه المالي الإسلامي

٩٢ - تقدیم وتقسیم :

يجمل بنا قبل أن نتحدث عن ماهية الإنفاق العام وتقسيماته في الفقه المالي الإسلامي باعتباره عنصراً من عناصر علم المالية العامة الإسلامية. أن نتحدث في كلمة موجزة (آملين أن تكون نواة لمؤلف خاص بعلم المالية العامة الإسلامية في المستقبل القريب) عن تعريف علم المالية العامة الإسلامية وأوجه الصلة بينها وبين التشريع المالي الإسلامي وبقية فروع الفقه الأخرى وذلك حتى لا يخلط بينهما، ونفع فيما وقع فيه الكثيرون.

٩٣ - فالتشريع المالي الإسلامي يقصد به : مجموعة القراءات والأحكام المستندة التي تلتزم الدولة الإسلامية باتباعها عند ممارسة نشاطها المالي المتمثل في الإنفاق العام وتجارة الأموال الازمة لغطيته مع تحقيق الموارنة بينهما .

٩٤ - أما المالية العامة الإسلامية فأننا إذا كنا لم نعترض كلام الفقهاء على تعريف محدد لها، إلا أنها وجدناهم يختصون بجانب من بحوثهم لعناصر هذا العلم .

فقد بحثوا في وسائل تدبير المال اللازم للوفاء بالاحتياجات والمطالب المشتركة للأمة، وفي الأساليب الخاصة بالموازنة بين ما أسموه بالدخل والخرج، وفي السلطات الشخصية بإجراء العمليات المتعلقة بذلك .

وقد أتى بحثهم فيما يصل بالنشاط المالي للدولة من خلال القراءات والأحكام التي ستها الشارع الإسلامي .

ومن خلال ما أقدم بمحاجتنا تعريف علم المالية العامة الإسلامية كما يمكننا التقرير بأن فقهاء المسلمين قد فرقوا بين النشاط المالي للدولة وبين تشريعها المالي .

وفي رأينا فقد كانت هذه التفرقة مجال خلط الكثير من كتاب علم المالية العامة الإسلامية الخدفين، حيث لم يبيتوا خيوطها.

علم المالية العامة الإسلامية يقصد به : مجموعة القواعد والأصول النظرية المستبطة من قواعد التشريع المالي الإسلامي على ضوء التجارب العملية للدولة عند ممارسة نشاطها المالي بعاصمه الثلاثة (الاتفاق، وجباية الابورادات العام وتحقيق الموازنة بينهما) وعلى ضوء تعريفنا للتشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية يمكننا القول :

بأن التشريع المالي الإسلامي من أهم المصادر التي يستمد منها علم المالية العامة الإسلامية سنته العلمية .

كما أن علم المالية العامة الإسلامية يهتم في تقرير أحکامه بما تسرع عنه تجارب الدول في تطبيق التشريع المالي الإسلامي .

٩٥ - كما يمكننا القول : بأن التعريف المتقدم لعلم المالية العامة الإسلامية يحوي على عناصرتين رئيسين :

الأول : ويعمل بعدهم العلم وحقيقة ذاتية .

الثاني : ويعمل بموضوعات البحث فيه .

٩٦ - أما جوهر العلم وحقيقة ذاتية فإنه لا يعدو أن يكون قواعد نظرية مستبطة من نصوص وروح التشريع المالي الإسلامي في ضوء التجارب العملية للدولة عند ممارستها لنشاطها المالي .

وهذه القواعد النظرية القابلة للتطبيق العملي المحقق لصالحة الجماعة يجب أن لا تخرج عن الاطار العام لقواعد التشريع المالي الإسلامي، إذ من المعلوم أن هذا التشريع قد أتى بأحكامه في صورة قواعد كافية قابلة للامتناع عنها والقياس عليها، وترك التغريم عليها لأحكام الاجتهاد المتغير بغير الزمان والمكان والمصالح العامة .

وعلى ذلك فإن القراءات النظرية لعلم المالية العامة الإسلامية يجب أن تظل في داخل الإطار العام لقواعد التشريع المالي الإسلامي مع جواز التغيير في الأحكام الفضفالية العملية متى تغير الرمان والمكان والمصلحة العامة.

وعلى هذا سار أمير المؤمنين عمر بن الخطاب وعثمان بن عفان رضي الله عنهما، فيما يتعلق بالأحكام الفضفالية العملية للإيرادات، والنفقات العامة.

فهذا هو أمير المؤمنين عمر يدرون الدواوين لضبط عملية الإنفاق العام، ويستحدث نظام الخراج وهو من أهم مصادر الإيرادات العامة التي عرفتها الدولة الإسلامية ولم يكن هذا على عهد رسول الله ولا على عهد الخليفة الأول، وإنما كانت الأرض التي يفتحها المسلمون بقتال تأخذ حكم الغنائم، وتقسم بين الغانمين، كما فعل رسول الله صلى الله عليه وسلم خير. إلا أنه عندما افتح المسلمون أرض العراق والشام، كان لعمر بن الخطاب رأى آخر أصر عليه في مواجهة كثير من الصحابة الذين رأوا أن تقسم هذه الأرض بين أفراد الجيش الغانمين لها، بينما رأى عمر أن توقف هذه الأرض لتكون مصدراً للإيرادات العامة وحتى تستطيع الدولة أن تواجه بها نفقاتها المتزايدة على المصالح العامة.

فليس فعل رسول الله برأد لفعل عمر، ولا فعل عمر برأد لفعل رسول الله، ولكنه صلى الله عليه وسلم أتبع آية في كتاب الله فعمل بها وهي قوله تعالى : «واعلموا أنما ختمتم من شيء فإن الله خمسة وللرسول ... الآية ٤٦ التوبة واتبع عمر آية أخرى فعمل بها وهي قوله تعالى: «ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى» الآيات ٦-١٠ المشر.

ومن ذلك يتضح أن رسول الله وخليفتة عمر قد استند في هذا الحكم وهو عمل يحصل بوضع قاعدة نظرية من قواعد علم المالية العامة الإسلامية تحكم ممارسة الدولة لعنصر نشاطها المالي، استندا إلى أصلين تثريعيين من مصدر واحد هو كتاب الله.

و كذلك فعل عثمان بن عفان عندما اجتهد برأيه و رافقه عليه جمع الصحابة الذي كان موجودا معه فكان اجماعا منهم على العمل بحكم تفصيلي جديد خاص بتحصيل الزكاة، وذلك عندما أذن لهم الدولة أصحاب الأموال الباطنة في إخراج الزكاة بأنفسهم بدلا من محاسبة الدولة لهم كما كان متبعا على عهد رسول الله و أصحابه، وذلك حين رأى أن أصحاب الأموال الباطنة يستشعرون الحرج وهم يكشفون عن ذمتهما المالية للغير، فلأنها بهم عثمان عن الدولة في إخراج زكاة هذه الأموال، واستبقى للدولة حقها الثابت بقوله تعالى : خذ من أموالهم صدقة ، في تحصيل زكاة الأموال الظاهرة، ولقد تم هذا الاجتهد والأجماع في داخل إطار العام للأية المقدمة، وهناك أمثلة عديدة منها تدوين عمر الدواوين وفرض العطاء وهو نوع من الإنفاق العام قريب من الفوائد التحويلية الاجتماعية وكذلك تحديد أسعار الجزية والاعفاءات منها، والتصرف في سهم الله ورسوله من أموال الفقير والغنيمة، وفرض العشر على واردات الدولة، إلى غير ذلك من الأحكام التفصيلية المكونة للقواعد النظرية لعلم المالية العامة الإسلامية. فقد تغير حكمها بتغير الزمان والمكان والمصلحة مع بقاء الحكم التفصيلي الجديد داخل إطار الأصل الشرعي العام الوارد في الكتاب والسنة.

٩٧ - أما العنصر الثاني من عناصر علم المالية العامة الإسلامية والمتعلق بال الموضوعات التي يبحثها.

فإن فقهاء المسلمين قد بحثوا ما أصطلحوا على تسميعه بالدخل والخرج (أي الأيرادات والنفقات العامة).

والدخل هنا اصطلاح يقصد به مصادر الأيرادات العامة اللازمة لغطية الإنفاق العام.

وكما سبقني أن شاء الله فإن التشريع المالي الإسلامي قد اعتمد على تنوع مصادر الدخل العام للدولة، وهي أجمالاً الزكاة المفروضة، والصدقات المندوبة من غير الفريضة وهي تتسع إلى نوعين : فعنها صدقات ندب لمناسبات خاصة، وأخرى ندب

لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية، أو مالية على ما سيأتي عند حديثنا على الإيرادات العامة في التشريع المالي الإسلامي وفي قواعد علم المالية العامة الإسلامية.

ثم هناك الجزية والخراج والعشور وخمس الفي والغئيمة وخمس المعدن والركاز والمستخرج من باطن الأرض والبحار هذه إجمالاً هي مصادر الإيرادات العامة في التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية.

أما الخراج في إصطلاح الفقهاء فيقصد به المال الخارج من ذمة الدولة المالية في صورة نفقات عامة.

وقد عنى التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية عبارة فاتحة بضبط عملية إنفاق الإيرادات العامة، فهذا هو التشريع المالي الإسلامي يحدد مصارف الزكاة والجنيه والغئيمة، فقد حدد مصارف الزكاة في ثمانية أصناف من المستحبين في آية سورة التوبة (إنما الصدقات)، كما حدد مصارف الفي والغئيمة بأن قسم كل منها إلى خمسة أجزاء متساوية. حدد مصارف الحمس في كل منها في خمسة أصناف من المستحبين في آية سورة الحشر والتوبة. وأما أربعة أخماس الفي فانها مصروفة في المصالح العامة للدولة (أشباع الحاجات العامة) وأما أربعة أخماس الغئيمة فهي توزع بنسب متفاوتة بين الفانين.

وأما الخراج والجزية، والعشور فإنها مصروفة في أشباع الحاجات العامة وكل هذا منصوص عليه بصورة شرعية على ما سيأتي بيانه.

كما أن علم المالية العامة الإسلامية قد عنى بضبط عمليات الإنفاق العام على ضوء التجارب العملية، وعلى ضوء أن المالية العامة تبحث في عناصر النشاط المالي للدولة دون أمير المؤمنين عمر الدواوين وفرض ما يسمى بالعطاء.

ثم توالى بحث فقهاء علم المالية العامة الإسلامية في تنويع الدواوين بتنوع النفقات العامة التي يختص بها كل ديوان؛ كما بحثوا في الرقابة على هذه الدواوين وفي مصادر إيرادات كل ديوان.

إلى غير ذلك من المسائل التي سيأتي بيانها إن شاء الله.

٩٨ - هذا، وتعبر الفقهاء باصطلاح الدخل والخرج بعطنـا إشارة إلى شـكل الميزانية العامة في علم المالية العامة الإسلامية.

فـإن تقديمـهم للدخل عن الخـرج يـدلـلـا عـلـىـ أـنـهـمـ كانواـ يـأخذـونـ بـقـاعـدـةـ التـوازنـ الحـسـانـيـ لـالمـيزـانـةـ بـمـعـنـىـ أـنـ الفـقـهـاءـ كـانـواـ يـعـدـونـ اـجـمـالـيـ النـفـقـاتـ بـاجـمـالـيـ الـإـيـرـادـاتـ الـعـامـةـ.

٩٩ - كما أن ضبطـ الفـقـهـاءـ لـلـنـفـاقـ الـعـامـ عنـ طـرـيقـ الدـوـاـوـينـ تعـطـنـاـ إـشـارـةـ إـلـىـ سـنـوـيـةـ المـواـزـنـةـ الـعـامـةـ وـالـىـ أـنـوـاعـ الرـقـابـةـ عـلـىـ تـفـيدـ المـيزـانـةـ إـلـىـ غـيرـ ذـلـكـ مـنـ مـسـائـلـ الـفـقـهـةـ لـلـمـواـزـنـةـ الـعـامـةـ.

--١- ويـتـضـعـ مـاـ تـقـدـمـ أـنـ مـجـالـ الـبـحـثـ فـيـ عـلـمـ الـمـالـيـةـ الـعـامـةـ إـلـاسـلامـيـةـ مـتـفـرعـ فـيـ ثـلـاثـةـ فـرـوعـ رـئـيـسـيـةـ.

أولاً : الإـيـرـادـاتـ الـعـامـةـ

ثـانـيـاـ : الـنـفـقـاتـ الـعـامـةـ

ثـلـاثـةـ : الـمـواـزـنـةـ الـعـامـةـ

وـهـذـهـ فـرـوعـ الـثـلـاثـةـ هـيـ الـتـيـ مـسـتاـولـهـاـ بـالـبـحـثـ بـعـدـ إـنـتـهـاءـ حـدـيـثـاـ عـنـ التـشـريعـ الـمـالـيـ الـاسـلامـيـ.

التشريع المالي الإسلامي وعلاقته

بعلم المالية العامة الإسلامية

١٠١ - تعدد حاجيات الإنسان في الحياة وتتجدد بتأثير ميله وغرازه، ثم أن طاقته محدودة تعجز عن أن تهضم لتحقيق كل مطالبه، فكان حتماً عليه أن يتعاون مع غيره يأخذ ليعطى ويعين ليغان.

ثم أنه طبع على الأثرة والأنانية والشح (ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون) فلتركه الشارع مع بني جسمه لشانهم لأنعدم بينهم التعاطف والتراحم.

فكان من رحمة الله بالإنسان أن سن له تشريعات ملزمة في جميع مجالات حياته لإصلاح هذه الحياة، ومن هذه التشريعات التشريع المالي الذي قام كغيره من بقية التشريعات على ثلاثة أسس رئيسية هي :

١ - رفع الحرج : قال تعالى : وما جعل عليكم في الدين من حرج وقال : ما يريد الله ليجعل عليكم في الدين من حرج.

٢ - قلة التكاليف قال تعالى : ويسألونك ماذا ينفقون قال العفو ٢١٩ البقرة، وقال : خذ العفو وأمر بالعرف وأعرض عن الجاهلين ١٩٩ الأعراف.

٣ - التدرج في التشريع، وعلى هذا الأساس ورد التشريع المالي في القرآن والسنّة بأسلوبين.

في مرحلته المكية ورد مجملًا من غير تعرض لكثير من الأحكام التفصيلية. ثم جاء التشريع المدني مبيناً للأحكام مفصلاً ومستوفياً لها.

١٠٢ - والتشريع المالي الإسلامي هو مجموعة آيات وأحاديث الأحكام التي تناولت مصادر الإيرادات العامة وضروب اتفاقها، والتي ألزم المشرع الإسلامي دولته في أن يتم نشاطها المالي داخل إطار هذه الآيات.

وهو من أهم المصادر التي يستنبط منها علم المالية العامة الإسلامية أصوله العلمية ويصحح بها قواعده النظرية على ضوء التجربة العملية.

فالصلة إذن قائمة ووثيقة بين التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية، فإن الأخير يعتمد في تحرير أحكامه وقواعده بما تسفر عنه التجربة العملية عند تفتيذ الأول.

١٠٣ - آيات الأحكام في التشريع المالي الإسلامي هي :

أولاً : تشريع الزكاة : قوله تعالى «وَاتِّبِعُوا الصِّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ» البقرة (٤٣)

وقوله حمد من أموالهم صدقة، التوبية ١٠٣

وقوله : إنما الصدقات للفقراء والمساكين .. التوبية (٦٠)

ثانياً : في تشريع الفسق : قوله تعالى :

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ ٧ - ١٠ الحشر

ثالثاً : الجնزة : قوله تعالى :

فَاتَّلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُوا بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ... إِنَّمَا الْآيَةُ ٢٩ التوبية.

رابعاً : حمس العظام : قوله تعالى :

وَاعْلَمُوا إِنَّمَا غُنْمَتْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ خَمْسٌ ... الآية (٤١) الأنفال

خامساً : الصدقات المندوبة من غير الفريضة

قال تعالى : وفي أموالهم حق للسائل والمحروم ١٩ الذاريات.

قال تعالى : والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم (٢٤) المعارج.

قال تعالى : ليس البر أن تولوا وجوهكم ... ١٧٧ البقرة

وقال : وأنفقوا في سبل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى الهلاكة ... ١٩ البقرة.

وقال : يا أيها الذين آمنوا أنفقوا مما رزقناكم ... ٢٥٤ البقرة.

وقال : يا أيها الذين آمنوا أنفقوا من طيبات ما كسبتم ... ٢٦٧ البقرة.

وقال : لئن نالوا البر حتى تتفقوا على محبون ٩٤ آل عمران.

وقال : آمنوا بالله ورسوله وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه. (٧) الحديد.

وقال : ها أنتم مهلاً تدعون لتتفقوا في سبيل الله فعنكم من يدخل ومن يدخل فإنما يدخل عن نفسه (٣٨) محمد.

وقال : وأنفقوا مما رزقناكم من قبل أن يأتي أحدكم الموت (١٠) النافقون.

إلى غير ذلك من الآيات والأحاديث الشريفة.

علاقة علم المالية العامة الإسلامية

بفروع الفقه الإسلامي الأخرى

٤٠٤ - قلنا بأن علم المالية العامة الإسلامية عبارة عن القواعد والآحكام النظرية التي تسفر عنها التجربة العملية عند ممارسة الدولة لنشاطها المالي في إطار القواعد الكلية للتشريع المالي الإسلامي.

وبناءً عليه فإن محور علم المالية العامة الإسلامية هو : النشاط المالي للدولة، ويتمثل محور هذا النشاط في إشباع الحاجات العامة التي يتعين على الدولة إشباعها للأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة.

وحيث إن هذا الإشباع لا يتصور وجوده إلا من طريق اتفاق عام متعدد الجوانب والصادر باختلاف المراسيم التي تقر بها الدولة.

وهذا الاتفاق العام يطلب لتفطيره حصول الدولة على قدر كافٍ من الإيرادات العامة.

ومقابلة التضيقات العامة بالإيرادات العامة تتضمن من السلطة العامة أن تضع برنامجاً محدداً بوضع التضييق وموعد مستقبلة، عادة ما تكون سنة، هذا البرنامج يسمى بالميزانية وهي تنظم على قابل للتعديل عن السابقين من الكميات المالية ويوجههما معاً لتحقيق السياسة المالية التي هي جزء من السياسة الاجتماعية والاقتصادية.

ويسكن القول إذن أن التضيقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تكون المرصودات الثلاث الرئيسية لخزن نشاط الدولة المالي وبالتالي لعلم المالية العامة.

٤٠٥ - سوچن براساً للفقه الإسلامي في جميع مذاهبها يوضح لنا أن فقهاء المسلمين الأوائل قد سعوا لنشاط المالي للدولة من زاويتين :

١- من حيث التأكيد على صحة المسروقات والآحكام التي يجب أن يتم هذا النشاط

وفقاً لها، ويطلق على هذه الدراسات قواعد التشريع المالي الإسلامي، وقد أوردوا هذه القواعد في أبواب متعددة من أبواب الفقه الإسلامي.

فما يُؤخذ من المسلمين على سبيل التقرب والعبادة يحثوا أحكام تحصيله واتفاقه في فقه العبادات تحت مسمى الصدقات

وما يُؤخذ من غير المسلمين على سبيل المعرفة والمشاركة في تحمل أعباء الدولة يحثوا أحكام تحصيله واتفاقه عقب باب الجهاد تحت مسمى الفقى والغفمة.

وقد يبحث بعض الفقهاء القدامى تفاصيل النشاط المالي من زاوية الخطط والأساليب العملية المستطبية من القواعد الكلية للتشريع المالي، والتي يجب على الدولة تطبيقها فيما يتعلق ببنقاتها وأبراداتها وميزانيتها العامة.

وقد أوردوا هذه الدراسات فيما يمكن أن يطلق عليه **قواعد الفقه الإداري الإسلامي**.

١٠٦ - وقد جاءت هذه الدراسات على ضرائب :

فأبو يوسف: أخرج كتاب الخراج في صورة رسالة وجهها إلى أمير المؤمنين هارون الرشيد (حاكم عصره) فيما يجب عليه اتباعه في تحصيل واتفاق الخراج والجزية والعشور والصدقات، ويعده في هذا يعني بن أبيه وأبي عبيدة والماردي والقراء وتلاميذ بن جعفر وابن خلدون وغيرهم يحثوا النشاط المالي للدولة بوصفه جزءاً من نشاطها العام.

يقول أبو يوسف في مقدمة كتاب الخراج إن أمير المؤمنين (هارون الرشيد) سألني أن أضع له كتاباً جاماً يعمل به في جباية الخراج والعشور والصدقات والجباولي (الجزية) وغير ذلك مما يجب عليه النظر فيه والعمل به، وإنما أبدأ بذلك رفع الظلم عن رعيته والصلاح لأمرهم ...

وطلب أن أبين له ما سأليه عنه مما يريد العمل به وأفسره وأشرحه، وقد قسّمت ذلك وشرحه ... ويقول في موطنه آخر من نفس المقدمة.

وقد أثبتت ذلك ما أمرت به وشرحه لك وبيته، لتحققه وتذكرة. وردد قراءته حتى
تحفظه، فلأنه قد اجهذت ذلك في ذلك. ولم يأكِنَّ المسلمين نصيحة - وإن أرجو - إن
عملت بما فيه من النافع - أن يوفر الله لك خراجك من غير ظلم مسلم ولا معاهد،
ويصلح لك رعيتك ... الخ.

وقد تبع يعني بن آدم وأبوعبيدة أبا يوسف في بيان الأساليب العملية في تحصيل
والتفاق التسلقات والفن والغنية لكنهما تجرباً عن توجيه كتابيهما (الخراج والأموال)
إلى أحد من المكلم والأمراء .

وقد أشار ابن عثيمون في مقدمته مسلك المأوردي والفراء في كتابيهما الأحكام
السلطانية والفتنة من جنفر في كتاب الخراج وصناعة الكتابة.

هذا المسلك البطل على أن هؤلاء الفقهاء قد اعتبروا النشاط المالي للدولة جزءاً
من سياسة الملك لبلده، وهي عملاً من أعمال الإدارة العامة ووظيفة لها.

يقسول ابن حظيف (جـ ٢ من ٦٦٣) عند حديثه على ديوان الأعمال
والجبائيات.

اعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك، أو هي القيام على أعمال
الجبائيات وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج واحصاء العساكر باسمائهم وتقدير
أرزاقهم وصرف أرزاقهم في إياناتها (حياتها أو أونها) والرجوع في ذلك إلى القوانين
التي يرعاها قواموا تلك الأعمال وقهرامة الدولة (القهرمان الخادم الخاص)، وهي كلها
مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج مني على جزء كبير من
الحساب لا يقوم به إلا المهرة من أجل تلك الأعمال ويسمى ذلك الكتاب بالديوان ...
ويتناول اسم الديوان كتاب الرسائل ومكان جلوسهم بباب السلطان .. ثم يقول :

واما ما يتعلق بهذه الوظيفة من الأحكام الشرعية مما يختص بالجيش أو ببيت
المال في الدخل والخرج وتميز التواصي بالصلح والعنوة، وفي تقليد هذه الوظيفة أن
يكون وشروط الناطر فيها والكاتب وقوانين الجنائز.

فأمره راجع إلى كتب الأحكام السلطانية، وهذه الكتب كما سبق أن أوضحنا
أنما بحثت النشاط المالي للدولة بوصفه جزءاً من نشاطها العام.

ونشسل بعد هذه الكلمة الموجزة عن تعريف علمي المالية العامة الإسلامية
والتشريع المالي الإسلامي والعلاقة بينهما وبين غيرهما من قواعد الفقه الإسلامي نشسل
إلى العنصر الأول من عناصر علم المالية العامة الإسلامية وهو الانفاق العام الذي
ستأول منه في هذا الفصل ماهيته وتقسيماته في مبحثين.

المبحث الأول

ماهية الإنفاق العام

في الفقه المالي الإسلامي

١٠٧ - يمكننا من مطلع مفهومنا لأحكام الفقه المالي الإسلامي تعريف الإنفاق العام بأنه :

«النقد والثباتات التي تتولى الدولة أو من تعيها من أشخاص القانون الخاص إنفاقها لإشباع حاجة عامة».

و واضح أن هذا التعريف يحتوى على ثلاثة عناصر رئيسية يتعلق أولها بالصفة أو الشكل أو الطابع الذي تتم عليه النفقة العامة. و يتعلق العنصر الثاني بطبيعة الشخص القائم الإنفاق العام، و يتعلق العنصر الثالث بالغرض الذي يتم الإنفاق العام من أجله، وتناول هذه العناصر بشيء من التفصيل .

العنصر الأول : الصفة أو الشكل أو طابع النفقة العامة :

إن النفقة العامة في الفقه المالي الإسلامي ، تأخذ أحد شكلين ، فيهي إما أن تكون نقوداً ، أو أشياء عينة متقرمة بالنقد (ثباتات) وذلك بحسب نوع الإيراد العام المتحقق لدى الدولة ، وذلك لأن الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي يتم بناءاً على معيارين :

الأول : مقدار الإيراد المتحقق لدى الدولة .

الثاني : نوعية هذا الإيراد (نقوداً أو أشياء عينة) .

وفي هنا نجد بعض أوجه الاختلاف بين صفة النفقة العامة في الفقه المالي الإسلامي وصفتها في الماليات المعاصرة ومن هذه الوجوه :

١ - إن الإنفاق العام في الفقه الإسلامي لا يتقرر حجمه إلا بعد تحقق الإيراد العام

الفعلى مع مراعاة التوازن الحسابي بينهما في حين أن الماليات المعاصرة قد تأثرت كثيراً بالفكر الكيتيزي الذي ظهر في أعقاب الكساد العالمي الذي وقع في أواخر العقد الثالث من القرن العشرين، حيث اتجهت معظم الدول إلى تحديد حجم الإنفاق العام في برامج اجتماعية وخدمية ملحوظة. ثم البحث بعد ذلك عن مصادر للإيرادات العامة لتمويل برامج الإنفاق العام التي تحددت ملفاً مع امكانية اللجوء إلى الإيرادات غير العادية لضططرة هذا الإنفاق، ونحن نعتقد أن في هذا الاتجاه خطراً على التصديات الدول النامية بصفة خاصة حيث إنها تتميز بانخفاض مستوى الدخل القومي وبقلة مصادر التمويل من النقد الأجنبي. وعدم مراعاة جهازها الانساجني لما يضطررها إلى اللجوء إلى القروض العامة الخارجية خصوصاً والشاهد عملاً أن كثيراً من هذه الدول تسيّن استخدام حيلة هذه القروض حيث توجهها إلى الاستهلاك لا إلى الاستثمار وهو الأمر الذي يرتفعها في حرج بالغ وقت السداد. حيث تمثل التعوييلات الرأسمالية نسبة عالية من ميزانيتها دون أن يقابلها إيرادات رأسمالية فتضطر الدولة إلى اللجوء للاقرورة والتسهيلات الائتمانية لسداد أقساط القروض القيدية فتشكل خدمة الدين العاجل تنوء به ميزانية الدولة.

٢ - وفضلاً عن ذلك فإن صفة الإنفاق العام في الفقه الإسلامي تختلف عن صفة في علم المالية العامة المعاصرة من وجه آخر. وهو أن الأصل في الإنفاق العام في الفقه الإسلامي أنه قد يأخذ الشكل القدى أو العينى وذلك بحسب نوع الإيراد المتحقق حيث سمحت الشريعة بتحصيل إيراداتها العامة نقداً أو عيناً، فالزكاة بوصفها من أهم الإيرادات العامة تحصل من جنس الوعاء الخاضع لها، وكما هو معلوم فإن وعاء الزكاة قد يكون نقداً كما أنه قد يكون زرععاً أو ثماراً أو نعماً (استغلال زراعي أو حيواني) كما أن الخارج قد يكون خراج مقاومة ويحصل من جنس الخارج من الأرض. وقد استقر الرأي في شأن الجزية أنه يجوز تحصيل قيمتها عيناً أو أخذ بدل قيمتها من أعيان ما يملك الخاضعون لها.

والثابت في الفقه المالي الإسلامي أن الدولة كانت توزع (نفق) حصيلة إيراداتها على ممتلكتها دون تحويلها إلى نقود، ووفقاً لذلك فإن الاتفاق العام في الفقه المالي الإسلامي قد يأخذ الصفة النقدية. أو الصفة العينية (أشياء متقومة بالنقود) وعلى ذلك فإن ما تمنحه الدولة لرعاياها من مزايا عينية يعتبر من قبيل النفقة العامة، وهذا الاختلاف راجع أساساً إلى أن الأصل في تحصيل الإيرادات العامة أن يكون التحصيل من جنس الوعاء محل التحصيل فلا يكلف المخاطب بالزكاة بدفع القيمة بدلاً من العين.

ونحن نعتقد أن مسلك الماليات المعاصرة في تغلب الصفة النقدية للنفقة العامة. إنما يرجع إلى طبيعة العصر والتي أن موارد الدولة الأخلاقية من الرسوم والضرائب تقوم على أسن فية، خالية من الناحية العبادية التي تستد على فيها الصدقات عموماً.

العنصر الثاني: الشخص القائم بالاتفاق :

٩ - قرر الفقه المالي الإسلامي أن الاتفاق يكون عاماً إذا كان الشخص المنوط به الارتباط بالفقة من أشخاص القانون العام أو من ي Bibi عنه من أشخاص القانون الخاص، فالدولة مثلثة في سلطانها التيفيدية سواء كانت هذه السلطة حاكماً أو تابعاً عنه أو بيت مال إذا ارتبطت ببنفقة ما من موارد بيت المال كانت هذه النفقة نفقة عامة، والفقه المالي الإسلامي لا يختلف مع الفقه المعاصر في اعطاء صفة العمومية للنفقة إذا كان الشخص القائم بالاتفاق من أشخاص القانون العام.

١٠ - ييد أن الفقه المالي الإسلامي يعطي للدولة الحق في إثابة من يقوم عنها بالاتفاق العام من أشخاص القانون الخاص. وقد تقررت هذا المبدأ أولًا باجتهاد من أمير المؤمنين عثمان بن عفان. وأقره عليه صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم فكان أجماعاً، وذلك حين وكل سيدنا عثمان أصحاب الأموال الباطلة (النقد وعروض التجارة) في إخراج زكاتها، حين رأى كراهة الناس في الكشف عن مقدار ذمته المالية

بلها الإدراة، بينما استبقى الوضع السائد من لدن رسول الله في تولي الدولة تحصيل وانفاق حصيلة الزكاة بالنسبة للأموال الظاهرة (النعم والزارع والشمار).

١١١ - والسؤال الذي يفرض نفسه :

هل تعتبر الزكاة إيراداً عاماً للدولة حتى ينسى لنا القول بأن انفاق حصيلتها يعتبر من قبيل الانفاق العام؟ أما أن الزكاة إيراد عام فنعم. ولكنه يرد عليه مبدأ تخصيص الانفاق. ووجه الاستدلال على الدعوى الأولى يتمثل في :

أولاً : قوله تعالى : «خذ من أموالهم صدقة » فإن لفظ خذ الوارد في الآية وإن كان خطاب مواجهة للنبي صلى الله عليه وسلم إلا أنه غير مختص به وحده بل تشاركه فيه جميع الأمة ممثلة في سلطتها العامة والفالدة في مواجهة النبي (صلى الله عليه وسلم) بالخطاب. أنه هو الداعي إلى الله والمدين عنه معنى ما أراد، فقدم اسمه ليكون سلوك الأمة في شرائع الدين على حسب ما ينجزه لهم - راجع نيل الأوطار للشوکانی ج ٤ ص ١٠٣ . ولذلك فإنه قد ثبت أن أبا بكر الصديق قال بعد أن امتنع بعض العرب عن دفع الزكاة لعماليه : والله لو منعوني (بصفته مثلاً للدولة) عن إنفاق (أوعقال بغير) كانوا يؤدونه إلى رسول الله لقاتلتهم على منعه . واقتبس عمر بن الخطاب بسلامة وصحة فهم الصديق للحديث الذي تمسك به عمر في البداية لمنع الصديق من قتال من قال لا إله إلا الله حيث قال له : كيف تقاتل من قال لا إله إلا الله وقد قال رسول الله : أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله فإذا قالوها عصموا من دماءهم وأموالهم إلا بحقها وحسابهم على الله^(١) .

فقد فهم الصديق أن العصمة متعلقة بأمررين : كلمة التوحيد وحق الدماء والأموال ، وأن حق الأموال هو الزكاة وشرح الحديث يوضحون ذلك : فالشيخ الشاوي في شرحه لفيض القدير شرح الجامع الصغير ج ٢ ص ٨٩ حديث ١٦٣ . يقول (إلا بحقها) أي الدماء والأموال يعني هي معصومة إلا عن حق يجب فيها، فالباء يبني عن

(١) راجع : صحيح سلم ج ١ باب الأمر بقتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله.

أو من، أى فقد عصموها إلا عن حقها أو من حقها أو يتحقق كله التوحيد وحقها ماتبعها من الأفعال والأقوال الواجبة التي لا يتم الإسلام إلا بها، فالمتلوظ لكلمة التوحيد يطالب بهذه الفرض بعد ... فالعصمة المتعلقة بأمررين : كلمة التوحيد وحقها أى حق الدماء والأموال على التقديرين، والحكم إذا تعلق بوجوده شرطان لا يقع دون استكمال وقوعهما. والامام الشوكاني في نيل الأوطار جـ ٤ ص ١٠٢ يذهب إلى أن عمر تعلق بظاهر الكلام قبل أن ينظر في آخره وتأمل شرائطه. فقال له أبوبيكر : إن الزكاة حق المال، يريد أن القضية قد تضمنت عصمة دم ومال متعلقة بأطراف شرائطها، والحكم المتعلق بشرطين لا يحصل بأحدهما والآخر معذوم، ثم قايسه بالصلة، ورد الزكاة إليها في قوله (بالله لآفاثلن من فرق بين الصلاة والزكاة) فكان في ذلك دليل على أن قتال المتع من الصلاة كان اجماعاً من الصحابة، ولذلك رد المختلف فيه إلى المتفق عليه، وقد اجمع في هذه القضية الاحتجاج من عمر بالعموم، ومن أبي ذئن بالقياس ودل ذلك على أن العموم يخص بالقياس وأن جميع ماتضمنه الخطاب الوارد في الحكم الواحد من شرط واستثناء مراعي فيه ومعتبر صحته.

ووجه الاستدلال من الآية الكريمة «خذ من أموالهم صدقة» ومن مبادرته صلى الله عليه وسلم فور نزولها بارسال عمال تحصيل الزكاة إلى كل أرض دخلها الإسلام ومن قتال العبد لمانع الزكاة لرغامهم على أدائها هو : ثبوت الصفة السيادية للدولة في مواجهة الأفراد في تحصيل الزكاة. هذه الصفة التي أورد الإمام الشوكاني وجها آخر لشوبتها مستبطاً من وصية رسول الله صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل حين بعثه إلى اليمن فقد قال له : إنك ستائي قوماً أهل كتاب فإذا جئتهم فادعهم إلى أن يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله فإن هم أطاعوك فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم خمس صلوات في كل يوم وليلة، فإن هم أطاعوك فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم صدقة تؤخذ من أخنيائهم فترد على فقرائهم فإن هم أطاعوك فيليك وكراتم أموالهم».

فقد استدل الإمام الشوكاني^(١) من عبارة الحديث (تؤخذ من أغراضهم) على أن الإمام هو الذي يتولى قبض الزكاة وصرفها إما بنفسه أو بناته فمن امتنع منهم أخذت منه فهراً.

والإمام أبو عبد القاسم بن سلام يؤكد هذا المعنى في مسلك الصديق وعثمان بن عفان رضي الله عنهما فقد روى بيته في الفقرات ١١٢٥ - ١١٢٨ من كتابه الأموال أن أبي بكر الصديق كان إذا أراد أن يعطي الرجل عطاءه سأله : هل عنده مال قد حللت فيه الزكاة؟ فإن أخبره أن عنده مالاً قد حللت فيه الزكاة فاصه ما يريد أن يعطيه كماروى مثل ذلك عن عثمان بن عفان.

فيذا لم يكن للدولة الحق في تحصيل الزكاة لما ساق للصديق رضي الله عنه أن يعجزها من المبيع.

١١٢ - وحيث قد ثبت مما تقدم أن للدولة الحق في تحصيل الزكاة بل وفي إجبار مولتها على دفعها فإننا نقول بناءً على ذلك بأن الزكاة إيراد عام قياساً على الضرائب المعاصرة بجامع أن كلاً منها فريضة مالية تحصل بمعرفة الدولة جبراً دون مقابل مادي ملزمون ولسنا الآن بصدد المقارنة بين الزكاة والضرائب غير أنها إذا كما قد قررنا أن الزكاة إيراد عام للدولة فإننا نؤكد على أن هذا الإيراد يرد عليه مبدأ تخصيص الإنفاق، حيث يجب صرف حصيلتها على الفئات والمصالح الثمانية الذين حصرتهم الآية الكريمة «أَنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفَقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤْلَفَةِ قَلْبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ».

ونحن نلاحظ هنا ملاحظة جديرة بالاهتمام وهي أن الحصيلة وإن كان يرد عليها مبدأ تخصيص الإنفاق على فئات ومصالح معينة، إلا أن هذه الفئات والمصالح من الاتساع بحيث يمكن معه القول بأن إنفاقها ليس خاصاً بمصلحة فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد بل هو إنفاق عام يستهدف اشباع حاجات جماعية.

(١) راجع : ليل الأودitar للشوكاني جد ٤ ، ص ٩٩

العنصر الثالث : الفرض من النفق العامة :

١١٣ - إن الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي لا يستهدف تحقيق منافع فردية لفئات خاصة من الناس ، بل هو يستهدف في المقام الأول إشباع حاجات عامة ليس من صالح أي فرد من أفراد المجتمع أن يسعى بمفرده إلى إشباعها. إما لأنها لا تتحقق له استثماراً مجزياً وأما لأنه لا يقوى بمفرده على إشباعها على الوجه الأكمل .

فالنفقة العامة بناء على هذا المعيار تميّز بثلاث خصائص^(١) :

أولاً : هي حاجة جماعية أي تهم الجماعة كلها وليس فرداً بذاته.

ثانياً : يقوم بإشباعها هيئة عامة.

ثالثاً : يترتب على إشباعها منفعة جماعية يدخل في تحديدها عناصر سياسية واجتماعية واقتصادية.

١١٤ - ونقرر هنا مبدأ هاماً وهو : أن دور الدولة الإسلامية في إشباع الحاجة العامة قد تحدد وفقاً لطبيعة الدولة الاجتماعية والسياسية ورفقاً لمراحل تطورها فالمسلمون في مكة لم يكن مجتمعهم قد ارتقى إلى تنظيم الدولة بمقوماتها، صحيح كانت لديهم سلطة عامة ممثلة في شخص رسول الله ولكن سعادتهم على مكة، واعتراض الآخرين بهذه السيادة والحدود الآمنة وباقى تنظيمات الدولة كل هذه المقومات كانت مفتقدة لديهم. ثم إن العرب في هذه الحقبة من الزمن كانت تسيطر عليهم مظاهر البداروة والقبلية والعصبية كما كان الرق منتشرًا ومسموحاً به عندهم، وكان لقريش شكل من السيطرة والهيمنة السياسية على سائر شبه الجزيرة بحكم كونها سدنة البيت الحرام، وتقد عليها القبائل لزيارة البيت.

ولذلك وجدنا الإنفاق العام في التجمع الإسلامي المكي يتعدد وفقاً لطبيعة هذه المرحلة عملياً وتشريعياً، فالدفاع والأمن مثلاً باعتبارهما حاجة عامة لم يشرعها في مكة

(١) أ. د. / سيد عبدالملوك - المالية العامة - دار الفكر العربي ص ٣٠.

ولم تشبعهما السلطة العامة الإسلامية لرعايتها، ولم يستجب المشرع لرغبة أتباعه بالسماح لهم بالدفاع عن أنفسهم في مواجهة الكفر وأتباعه، لأن طبيعة التجمع الناشئ والمرحلة التي يمر بها لم تكن تسمح إلا بالدعاوة إلى الله بالحكمة والوعظة الحسنة، فلما كانت الهجرة من مكة إلى المدينة وارتفاع التجمع الإسلامي في تنظيماته إلى مستوى الدولة كان الأذن بالقتال دفاعاً عن الغزو الخارجي واستبابة للأمن الداخلي وحفظاً على دين الله (وقاتلواهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين لله).

١١٥ - وتلاحظ أن الانفاق العام في المرحلة المكية، كان يأخذ طابع المبادرات الفردية من أغنياء المسلمين أو كان مقصراً على فقرائهم، ولم تكن هذه المبادرات الفردية بالانفاق العام من قبل أغنياء المسلمين على فقرائهم لتعم لولا استابة الشارع لهم في ذلك «قل لعبادي الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» فقد دعاهم الشارع بطريق غير مباشر إلى الوان من التكافل الاجتماعي وترك لهم تحديد نطاقها وسرتها ومستوياتها ومن أهم أوجه الإنفاق العام في المرحلة المكية:

- فلك الرقاب (غريو العبد المسلم من رقة العبودية).

- إطعام الطعام، وإلى هذين الفرضين أشارت الآيات المكية.

- ماسلككم في سقر؟ قالوا لم نك من المصليين ولم نك نطعم المسكين.

- كلا بل لا تكرمون اليتيم ولا تخضون على طعام المسكين.

- فلا اقتحم العقبة وما دراك ما العقبة فلك رقبة أو طعام في يوم ذي مسبحة يتيمًا ذا مقربة أو مسكيناً ذا متربة.

و واضح أن التنظيم المكي للإنفاق العام كان على النحو المقدم نظراً لأن التكاليف المالية لم تكن قد صيغت بعد بصفة الفرض واللزم، فالزكاة باعتبارها أهم الإيرادات السيادية لم تفرض إلا في السنة الثانية من الهجرة وكذلك الجزية وسائر الموارد المالية. فلما أن أصبح للتجمع الإسلامي كيان الدولة بالمدينة المنورة وفرضت

الزكاة والجزية وغيرهما من الابرادات السيادية حدث تطور هام في طبيعة ونطاق الانفاق العام وفقاً لتطور الطبيعة الاجتماعية والسياسية والمرحلة التي تمر بها الدولة انطلاقاً من دولة الرسول ومروراً بدولة الراشدين ووصولاً إلى مرحلة الاستباط والتذوين الفقهي. فقد اتضحت في دولة رسول الله معالم الحاجات العامة التي يلزم على الدولة إشباعها، من دفاع وأمن وقضاء ومن حاجة إلى نشر الدعوة في ربوع العالم وتأليف لقلوب خصومها الأقرباء واقامة للمراافق العامة فضلاً عن أغراض الانفاق المكية المتقدمة : الاطعام وفك الرقاب. فلما كانت دولة الصديق لم تغير أوجه الانفاق العام كثيراً عما كانت عليه زمن رسول الله.

١١٦ - ولكننا نلاحظ تطهراً جوهرياً في أغراض الانفاق العام في دولة عمر بن الخطاب ناسب فاضن الميزانية العامة الذي صاحب اتساع رقعة الدولة وفرض ابراد مالي جديد هو الخراج، فقد دون عمر الدوارين وقدر الأعطيات والأرزاق للناس، وأن كانت مبادئ العصبية والقبلية هي التي أرسست قواعد هذا التطور الجديد، فقد قدر عمر الأعطيات وهي نفقات تحويلية تهدف إلى أغراض اجتماعية واقتصادية على أساس درجة القرابة من رسول الله والسبق في الإسلام والبقاء فيه.

١١٧ - فلما كان عصر الاستباط الفقهي : تحددت الحاجات العامة التي يلزم على السلطة العامة إشباعها للأفراد، وقد حدد الإمامان المازري والفراء هذه الحاجات العامة في عشر حاجات هي : حفظ الدين، إقامة العدل والأمن الداخلي، إقامة الحدود، الدفاع ، الجهاد، جباية الفي والصدقات، وتقدير النفقات العامة وإنشاء الجهاز الإداري للدولة والاهتمام بسياسة الأمة، يقول المازري والفراء^(١) ويلزم الإمام من أمور الأمة عشرة أشياء :

احدى : حفظ الدين على الأصول التي أجمع عليها السلف وأخذ ذوى الشبهات بما يلزمهم من الحرقق والحدود.

(١) راجع الأحكام السلطانية للفراء ص ١١ والأحكام السلطانية للمازري ص ١٥

الثاني : تنفيذ الأحكام بين المشاجرين وقطع الخصم بينهم حتى تظهر النصفة فلا يتعذر ظالم ولا يضعف مظلوم.

الثالث : حماية البيضة والذب عن الحرم ليتصرف الناس في المعيشة وينشروا في الأسفار آمنين.

الرابع : إقامة الحدود لتصان محرام الله وتحفظ حقوق العباد.

الخامس : تحصين الغور بالعدة المائعة والقوة الدافعة.

السادس : جهاد من عائد الإسلام بعد الدعورة حتى يسلم أو يدخل في الذمة.

السابع : جباية الفى والصدقات على ما أوجبه الشرع نصاً واجتها.

الثامن : تقدير العطاء وما يستحق في بيت المال.

التاسع : استكماء الأمانة وتقليل الصحاء فيما يفرضه إليهم من الأعمال لتكون الأعمال مضبوطة والأموال محفوظة.

العاشر : أن يباشر نفسه مشارفة الأمور وصفح الأحوال ليتم سياسة الأمة وحراسة الملة.

ونلاحظ أن الانفاق العام في دولة مصدر الإسلام المدنية كان يتم على عدة اسس أهمها :

١ - مراعاة مصدر الابرار، فما كان مصدره الزكاة خصص لستحقيها الثمانية الذين حصرتهم آية التوبه.

وما كان مصدره الجزية أو المراج أو العشور أو صدقات التطوع أو ممتلكات الدولة عم جميع المصالح والمرافق العامة.

٢ - التوزيع بحسب ديانة المسحود من الإنفاق العام.

فأهل الذمة لا يحصلون على شيء من صدقة الفرض، يقول أبو عبيدة : وإنما كره

العلماء إعطاؤهم من الزكاة خاصة - فيما نرى لسنة النبي (ص) حين ذكر صدقات المسلمين فقال : «لَمْ يَخُذْ مِنْ أَغْيَانِهِمْ فَرْدٌ فِي قُرْآنِهِ».

أما ما دون صدقة الفرض من موارد بيت المال الأخرى فالمقول عن أبي عبيد وغيره من العلماء جواز إعطاء أهل الذمة من رعايا الدولة الإسلامية منها.

روى أبو عبد الله بن سعيد عن جبیر عن ابن عباس كان ناس لهم أنسباء وقرابة من قريطة والنضير، وكانوا يبغون أن يصدقوا عليهم، ويريدونهم على الإسلام فنزلت الآية (لَئِنْ عَلِمْتَهُمْ هَذَا هُمْ لَكُمْ لَا يَهْدِي مِنْ بَشَرٍ وَمَا تَفَقَّرُوا مِنْ خَيْرٍ فَلَا نَفْسَكُمْ وَمَا تَفَقَّرُوا إِلَّا ابْتَغَاءَ وَجْهَ اللَّهِ وَمَا تَفَقَّرُوا مِنْ خَيْرٍ يُوَفَّ إِلَيْكُمْ وَأَنْتُمْ لَهُمْ لَظِلْمٌ) البقرة

كما نقل بسنده كذلك عن سعيد بن المسيب، أن رسول الله (ص) تصدق صدقة على أهل بيت من اليهود، فهي تجري إليهم أى بعد وفاته (ص)، فقد أقرها الصديق وأجرأها عليهم. كما نقل أبو عبد الله بن سعيد عن ابن حمزة في قوله تعالى : «وَيَطْعَمُونَ الطَّعَامَ عَلَى جَهَنَّمَ مَسْكِينًا وَيَصِمَا وَأَسِيرًا» قال : لم يكن الأسير يومئذ إلا من المشركين . قال : أبو عبد الله بن سعيد إن الله تبارك وتعالى قد حمد على إطعام المشركين.

والقصة المشهورة عن عمر بن الخطاب إنه كان يسير في طرقات المدينة فوجد كهلاً يسأل. فقال له عمر : ما أجالك إلى هذا قال الرجل : أسام الحزبة وال الحاجة فقال عمر : ما أنصفك أن أكلنا شيئاً وترناك كهلاً. ثم أخذه وأسقط عنه الحزبة وأمر له بعطاء من بيته مال المسلمين.

١٩٨ - وبعد أن تناولنا طبيعة الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي يجدر بنا أن ننتقل إلى موضوع الشق الثاني من البحث وهو : نطاق الإنفاق العام في الفقه الإسلامي وقبل الحديث عن ذلك لابد لنا أن نعطي فكرة موجزة عن بعض آيات القرآن الكريم التي نزلت لتنظيم الإنفاق العام ثم ننتقل إلى تقسيمه ومعايير كل تقسيم ثم

نستقل إلى فكرة ترشيد الإنفاق ونختتم حديثا بكلمة موجزة عن استخدام الفقه المالي الإسلامي للإنفاق العام كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة الإسلامية.

أولاً : آيات القرآن الكريم المنظمة للإنفاق الموارد العامة لبيت المال.

١ - قال تعالى : إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمولفة
لثوابهم وفي الرقاب والغارمين وفي سيل الله وابن السيل .

فقد كانت هذه الآيات الكريمة خاتمة لراحل ثلاثة في تقسيم الصدقات، في المرحلة الأولى عندما كانت الصدقة تطوعية ترك القرآن الكريم تحديد نطاقها ومستحقيها إلى فطرة المتصدق وكذلك سكت رسول الله عن بيان ذلك على الرغم من تكرار السؤال من الصحابة لرسول الله لين لهم نطاق ما طالبهم به الشارع، ولقد عبر القرآن الكريم عن سؤالهم بقوله تعالى يسألونك ماذا ينفقون؟ قال ما انفقت من خير فللواهدين والأقربيين واليتامى والمساكين وابن السيل آية ٢١٥ البقرة .

فقد كانت هذه الإجابة لبيان مصارف ماطلبوها من الإنفاق المتذوب من قبل ، إلا أن سؤالهم تكرر عن بيان قدر الإنفاق عن قوله تعالى : ويسألونك ماذا ينفقون فحدد القرآن الكريم هذا القدر في قوله : « قل العفو » .

والعفو كما حده ابن كثير هو ما فضل عن نفقة الأهل^(١) أو هو فضل المال عموما كما نقله الطبرى^(٢) في جامع البيان حيث نقل فيه ستة أقوال حيث قال : اختلاف أهل التأويل في معنى العفو الوارد في الآية (ويسألونك ماذا ينفقون قل العفو) قال بعضهم : معناه الفضل ، أى فضل المال وقال آخرون : ما كان عفوا لا يلين على من أنفقه أو تصدق به عليه أى الجزء اليسير من كل شيء .

وقال آخرون : الوسط من النفقة أى ما لم يكن إسراضا ولا افتارا .

(١) تفسير ابن كثير جـ ١ ص ٤٥٦ .

(٢) تفسير الطبرى المسمى جامع البيان جـ ٤ ص ٣٣٧ ، دار المعارف .

وقال آخرون : خذ منهم ما أترك به من شئ قليلاً أو كثيراً.

وقال آخرون : ماطاب من أموالهم.

وفي المرحلة الثانية التي أعقبت فرضية الزكاة ترك الشارع لرسول الله (ﷺ) تحديد أو عيدها وسعها ومصارفها غير أن المافقين لم يرضوا كعادتهم باجتهاد رسول الله في توزيع المصلحة فكانوا إذا لم يعطهم يتهمونه بمحاباة البعض على حساب الآخرين والقرآن الكريم يعنى ذلك في قوله «ومنهم من يلمزك في الصدقات، فإن أطعوا منها رضوا وإن لم يطعوا منها إذا هم يستحثرون»^(١).

وفي المرحلة الثالثة التي عبر عنها رسول الله (ﷺ) فيما يرويه الماوردي قال فيها رسول الله : إن الله تعالى لم يرض في قسمة الأموال بقسمة ملك مقرب ولا بني رسول حتى تكون تخصيصها ب نفسه وذلك في قوله تعالى : إنما الصدقات للفقراء والمساكين ... إلخ *الأية الكريمة التالية*

١١٩ - ولسنا الآن بصدد تحديد ماهية الفقير والمسكين أو تحديد مقدار ما يعطى لكل فئة من الفئات الثمانية فذلك مدون تفصيلاً في كتب الفقه الإسلامي وإنما يهمنا بيان أمر :

أولاً : أن هذه الفئات تصبح لتشمل جميع أصحاب الحاجات العامة الحقيقيين في أي مجتمع.

ثانياً : أن إنفاق المصلحة على الوجه المتقدم وإن كان يتميز بالشخصين إلا أنه يتسع ليشمل الجانب الأكبر من تقسيمات الإنفاق العام المعروفة الآن.

فهذا أولاً : إنفاق عادي لأنه من مورد عادي متكرر.

وعن ثانياً : الإنفاق تحريلياً اجتماعياً يهدف إلى إدابة الفوارق بين الطبقات ويتمثل ذلك في تحسين الفقراء والمساكين .

وهو ثالثاً : إنفاق تمويلي اقتصادي يهدف إلى إنشال من وقع في وحة الفقر ليكون عضواً متجهاً في الجماعة ويتحقق ذلك من إعطاء من ألقائه الديون فبدلاً من إشهار إفلاسه وتحويله إلى عالة يتکفف الناس إعطاء الشارع ليوفقه على قدميه مرة أخرى ويواصل نشاطه الإنتاجي.

وهو رابعاً : إنفاق تمويلي يهدف إلى أغراض سياسية حيث أعطى الشارع أربعة أصناف من سهم المؤلفة قلوبهم . صنف يتألفهم لمعونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للخلف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم في الإسلام ، وصنف لزعزيع قومهم وعشائرهم في الإسلام فمن كان من هذه الأصناف الأربع مسلماً جائز أن يعطى من سهم المؤلفة قلوبهم ، وكان منهم مشركاً عدل به عن مال الزكاة إلى سهم المصالح من الفنى والفنية .

وهو خامساً : إنفاق تمويلي يهدف إلى الحرية الاجتماعية للميد المكافئ وغيرهم .

وهو سادساً : إنفاق إلزامي للعاملين على تحصيلها أو تخصيصها .

وهو سابعاً : إنفاق في مصالح المسلمين الدامة من جهاد وحج وتعليم .

وهو ثامناً : إنفاق إنساني لم يقطع به الطريق لفقد ماله أو نفاده .

٢ - الفى : قال تعالى : ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فللله ولرسول ولذى القرى واليتامى والمساكين وابن السبيل كى لا يكون دولة بين الأغنياء متكبم آية ٧ الحشر .

الفى كما عرفه المازري^(١) في الأحكام السلطانية هو كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال ، ومثل له بمال البهنة والبغرة والعشور والهزاج .

وقد أوضحت الآية الكريمة وجهاً من أوجه إنفاق الفى حيث أن له وجهين من

(١) راجع الأحكام السلطانية للمازري ص ١٢٦ بباب قسم الفى والغيبة .

أوجه الإنفاق، يختص أولئك بخمه وهو مقسم على الفئات الخمسة المتقدمة في الآية الكريمة، أما أربعة أخواته المتبقية، فان لا اجتهد فقهاء المسلمين فيها اجتهدوا :
أولئك : أنه للجيش خاصة لا يشاركونهم فيه غيرهم ليكون معداً لأرزاقهم.
والثاني : أنه مصروف في المصالح العامة التي منها أرزاق الجيش وما لا غنى عنه لل المسلمين.

١٢٠ - وقد قرر الفقهاء مبداءين هامين في إنفاق مال الفي نرى معهما ان إنفاقه يعتبر إنفاقاً عاماً بالفهم المتعارف عليه في المالية المعاصرة.
أولئك : أن تحديد وجوه الإنفاق أربعة أخواته متوقف على اجتهداد السلطات العامة.

الثالث : أن مال الفي ليس فيه استابة من الشارع لأربابه في إنفاقه، فلا يجوز لمن يحصل منهم مورد الفي أن يفرد بوضعه في مصارفه حتى يتولاه أهل الاجتهداد من الولاة والحكام.

٣ - النفيمة : قال تعالى : واعلموا إنما غنمتم من شئ فان لله خمسه وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل.

الغنية هي : كل أسرى، وسبي، وأرض وأموال منقولة حصل عليها المسلمين من المشركين بتعطى.

والغنية بعد ثبوت اجتهداد الإمام لشأن الأسرى والسبى والأرض وهي الغانم غير المألفة إذا نفع عنها أموال منقولة تضم إلى بعضها، ويعتبر توزيعها نوع من الإنفاق العلم من وجوهه هي :

- ١ - أنها ورحت بتقسيم من الشارع الحيف شأنها شأن الصدقة.
- ب - أن قواعد توزيعها سواء فيما يتعلق بالخمس الذي حدد الشارع مستحقيه في خمس فئات أو بأربعة أخواته الموزعة فيما بين شهد المعركة بالرضاخ أو بالسيم هذه

القواعد عامة ومجرودة أى ليست خاصة بفرد واحد أو مجموعة معينين بالذات، ومن ثم فإن توزيع الغنائم يعبر نوعاً من أنواع الانفاق العام.

١٢١ - الصدقات التطوعية : والبها أشار العديد من الآيات القرآنية المكية والمدنية نكتفي بإيراد لربعة منها :

أ - قوله تعالى : خذ العفو وأمر بالعرف ١٩٩ الأعراف.

ب - قوله تعالى : ليس القرآن تولو وجوهكم قبل المشرق والمغارب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والبيت وتنى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وبين السبيل والسائلين وفي الرقاب واقام الصلاة وتنى الزكاة .
١٧٧ البقرة.

ج - قوله تعالى : وانفقوا في سبيل الله ولا تلتفوا بآيديكم إلى الشهادة ١٩٥ البقرة.

د - قوله تعالى : آمنوا بالله ورسوله وانفقوا ما جعلكم مستخلفين فيه آية ٧ الحديد.

والصدقات التطوعية على النحو الذى دعا به القرآن الكريم ومه رسول الله لم يحدد لها الشارع فضلاً ولا محدداً ولا مستحقين معلومين، بل ترك تحديد هذه الأمور المتعلقة بالتنظيم الفنى لها إلى صدق عقيدة المتصدق ما يعطيها نوعاً من العمومية سواء فيما يتعلق بالأموال أو المستحقين.

وتشريع الصدقات التطوعية يتفرد بنوع من المرونة فى تطبيقه، فاعماله فى الظروف المادية ضرب من ضروب الطوع والاختيار، أما فى الظروف الاستثنائية مثل أوقات تعين الجهاد وانتشار الأوبئة والجماعات والبطالة وسيطرة الكساد العام على الاقتصاد القومى، فى هذه الظروف وغيرها من الظروف الاستثنائية، يصحى على الدولة استخدام صدقات الطوع كإيراد استثنائى لمواجهة النفقات الاستثنائية التى أصبحت مطالبة بها.

المبحث الثاني

تقسيمات الإنفاق العام في

النقد المالي الإسلامي

١٢٢ - استباطاً من أقوال الفقهاء يمكن تقسيم الإنفاق العام إستاداً إلى عدة معايير.

التقسيم الأول : وينبئ على معيار مصدر الإيراد وبناء على هذا المعيار ينقسم الإنفاق العام إلى إنفاق زكوي وإنفاق غير زكوي.

التقسيم الثاني : وينبئ على معيار الجهة التي تولت تخصيص أوجه الإنفاق، وبناء على ذلك ينقسم الإنفاق العام إلى إنفاق تولى الشارع تحديد وجراه وإنفاق ترك الشارع تحديد وجراه إلى اجتهاد السلطة العامة.

التقسيم الثالث : تقسيم الإنفاق العام باعتبار معيار وجه الاستحقاق، وينقسم الإنفاق العام بعائد ذلك إلى إنفاق مستحق على وجه البطل وإنفاق مستحق على وجه المصلحة.

التقسيم الرابع : وينبئ على معيار دورة الإيراد وينقسم الإنفاق بعائد ذلك إلى إنفاق عادي وإنفاق استثنائي.

التقسيم الخامس : وينبئ على معيار تأثير النفقة وينقسم الإنفاق العام بعائد ذلك إلى إنفاق خدمات (محاييد) وإنفاق هادف (مؤثر).

التقسيم السادس : وهو يعتمد على معيار البعد الاقتصادي للنفقة، وينقسم الإنفاق العام بعائد لهذا المعيار إلى :

- نفقات استثمارية. ونفقات جارية أو تسييرية والى نفقات إدارية.
ونفقات تحويلية.

القسم السابع : وبنى على معيار مكان النفقة ويقسم الإنفاق العام بما لهذا المعيار إلى / نفقات محلية ونفقات قومية.

١٢٣ - وتناول هذه التفاصيم بشيء من التفصيل فنقول :

أولاً : تقسيم الإنفاق العام باعتبار معيار مصدر الإيراد فلنا أن الإنفاق العام ينقسم وفقاً لهذا المعيار إلى إنفاق زكوي وإنفاق غير زكوي، والواقع أن هذا التقسيم يستند إلى أصل تشريعى من كتاب الله وسنة رسوله. فإن آيات القرآن التي دعت إلى بذل المال على ثلاثة أنواع :

الأول : آيات دعت إلى بذل المال باعتباره زكاة ومن هذه الآيات قوله تعالى :

١ - **وَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَتَقْوِيَ الزَّكَاةَ** ٤٣ البقرة

٢ - **وَمَا أَمْرَرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لِهِ الدِّينَ حَنَفَاءَ وَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَبِزُورِها
الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ الْقِيمَةِ** ﴿٦﴾ النية

الثاني : آيات دعت إلى بذل المال على أنه صلة مندوبة غير الزكاة. ومنها قوله تعالى :

١ - **أَنَّ الْمُسْلِمِينَ وَالْمُسْلِمَاتِ ... وَالْمُصْدِقِينَ وَالْمُصْدِقَاتِ ... أَعْدَ اللَّهُ لَهُمْ حَفْرَةَ
وَأَجْرًا عَظِيمًا** - ٣٥ الأحزاب

٢ - **أَنَّ الْمُصْدِقِينَ وَالْمُصْدِقَاتِ وَأَقْرَضُوا اللَّهَ قُرْبَانًا حَسَنًا يَضَاعِفُ لَهُمْ** ١٨
الْحَمْدُ لِلَّهِ

٣ - **وَانْفَقُوا مَا رَزَقَنَا مِنْ قَبْلِ أَنْ يَأْتِيَ أَحَدُكُمُ الْمَوْتَ فَيَقُولُ رَبِّنَا لَوْلَا أَخْرَتَنِي
إِلَى أَجْلٍ قَرِيبٍ فَاصْنَعْنِي ...** (١٠ المنافقون)

٤ - **إِنَّمَا يَعْلَمُونَ أَنَّ اللَّهَ هُوَ بِقِبْلَةِ التَّوْبَةِ عَنِ عَبَادِهِ وَيَأْخُذُ الصَّدَقَاتَ** ١٠٤ التوبه.

٥ - **الَّذِينَ يَلْمِزُونَ الظَّرْعَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ فِي الصَّلَاتَاتِ**

٦ - ومنهم من عاهد الله لعن آثانا من فضله لصدقن ٧٥ التوبه.

الثالث : آيات دعت إلى بذل المال واطلقت هذا البذل عن التقييد بكونه زكاة أو صدقات مندوبة ومنها :

١ - وانفقوا في سبل الله ولا تلقو بآيديكم إلى التهلكة ١٩٥ البقرة.

٢ - يا أيها الذين آمنوا انفقوا من طيبات ما كسبتم وما أخرجنا لكم من الأرض.
٢٦٧ البقرة.

٣ - آمنوا بالله ورسوله وانفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه ٧ الحديد

٤٤ - وبناء على ما تقدم :

فإذا كان مصدر الإيراد الذي تخرج منه النفقة زكاة كان الإنفاق زكرياً سواء صدر من الأفراد عن زكاة أموالهم غير الظاهرة أو صدر عن الدولة باعتبارها صاحبة السيادة في مواجهة الأفراد في تحصيل وانفاق حصيلة الزكاة.

أما إذا كان مصدر الإيراد الذي تخرج منه النفقة من غير مال الزكاة كان الإنفاق غير زكرياً سواء أصدر من الأفراد مثل اخراجهم حق الحصاد الوارد في الآية الكريمة «وأتوا حقه يوم حصاده» وآخر اخراجهم لصدقة الفطر أو صدر عن الدولة من جملة موارد بيت المال الأخرى.

ومن الجدير بالذكر أن الإنفاق غير الزكرياً يتميز بالخصائص التالية :

١ - دعوة الشارع إليه في صورة عامة ومتطلقة.

٢ - أنه بناء على عموميته يعتبر بمثابة صدقة لوق الصدقات، إذ هو يصيب من الأموال والأفراد ما لم يخضع لأحدى الصدقات الأخرى المسمة. وهو الأمر الذي يجعله من أوسع الصدقات الإسلامية نطاقاً.

ثانياً : التقييم باعتبار معيار الجهة التي تولت تخصيص أوجه الإنفاق.

قدمنا باشارة الخنف قد تولى بنفسه تحديد أوجه الإنفاق العام لبعض الموارد وفي مقدمتها الزكاة وخمس الفي والغيمة.

ففي مجال الزكاة خصص الشارع إنفاق حصيلتها لثمانية أصناف من المستحقين حصرتهم الآية الكريمة في قوله تعالى : وإنما الصدقات للقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن اسيل».

وفي مجال الفي وهو المال الذي تحصل عليه الدولة الإسلامية من خصومها بدون قتال قسمه الشارع الخنف إلى خمسة أقسام متساوية ثم خصص إنفاق الخمس خمس طوائف من المستحقين في قوله تعالى : «ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فللله ولرسول ولذى القرى واليتامى والمساكين وابن السبيل»، وأما الأربعة أخماس الأخرى فانها تفق في المصالح العامة.

وفي مجال غيمة الأموال المنقوله فانها تقسم إلى خمسة أقسام متساوية يتفق خمسها على أصحاب خمس الفي وتقسم الأربعه أخماس البقية بين الغائمين . بينما ترك لسلطات الدولة مجال التقدير في تحديد أوجه إنفاق الموارد المالية العامة الأخرى مثل إيراداتها من ممتلكاتها ومن أربعه أخماس الفي ومن الخارج.

١٤٦ - ونحن نرى أن تخصيص الشارع لأوجه إنفاق بعض الإيرادات العامة يعتبر مندوحة إقتصادية تفوق القيد على حرية الدولة في توجيه إنفاق حصيلة الإيرادات العامة، فان الملاحظ ان الإنفاق العام في الماليات المعاصرة كثيراً ما يتربط عليه زيادة التفاوت بين التروات والدخول ، فعلىية القوم غالباً ما يتبذلون المناصب العليا في المجتمع ومهما كانت نزاهتهم في قيامهم بالوظيفة العامة فإنهم يستفيدون من الإنفاق العام أكثر من بقية طوائف الشعب . فالأرض المستصلحة ومساكن الدولة وشاليهاتها والتليفونات والعلاج على نفقة الدولة وكافة الخدمات المجانية والاسئنات والتسهيلات ماهي إلا

مجرد أمثلة لما يتواكب عليها السادة أصحاب المظرة والسلطان، غير تاركين لعامة الناس إلا النذر اليسير منها، ذراً للرماد في العيون.

وهذا بدون شك يتربّ عليه زيادة الفوارق بين طبقات المجتمع، ولقد عالج الشارع الإسلامي هذه الظاهرة بتخصيص أوجه الإنفاق العام لبعض الإيرادات، وهذه الوجوه التي تخيرها الشارع من الأنواع المتعارف عليها حالياً بالنفقات التحويلية التي تهدف أساساً إلى تقليل الفوارق بين طبقات المجتمع.

أما بالنسبة لموارد بيت المال التي لم يعن الشارع أوجه إنفاقها فقد يشير أوجه إنفاقها موكلاً إلى السلطات العامة.

١٢٧ - ثالثاً : تقسم الإنفاق العام باعتبار معيار وجه الاستحقاق :

ينقسم الإنفاق العام وفقاً لهذا المعيار إلى نوعين^(١) :

أحددهما : أن يكون مصرفه مستحقاً على وجه البدل وذلك مثل الحان السلع والخدمات التي تشتريها الدولة من الأفراد في أوقات الحرب مثل أرزاق الجنود وثمن السلاح وهذه النفقات من الحقوق الالزامية على بيت المال وجد فيه مال أو لم يوجد وهذه النفقات كالديون مع البصار والاعسار وهذا النوع يقابل الإنفاق الحقيقي في الماليّة المعاصرة.

الثاني : أن يكون الإنفاق موجهاً لتحقيق المصالح العامة ولا يتم هذا النوع من الإنفاق إلا إذا وجد مال في بيت المال، فإذا لم يوجد وكان اشباع الحاجة العامة ضرورياً فقد اختار المأمورى والفراء أخذتها حكم فرض الكفاية بمعنى أنها يجب على الجميع وتسقط عنهم إذا قام بها بعضهم، وإن كان اشباعها غير ضروري أرجى إلى حين وجود مال.

(١) راجع في ذلك الأحكام السلطانية للفراء ص ٢٣٦.

١٢٨ - التقسيم الرابع : وهو يعتمد على معيار دورية الإيراد :

وينقسم الإنفاق العام تبعاً لذلك إلى نوعين : إنفاق عادي وهو ما يمكن تحويله من الموارد العادية أي المتكررة وإنفاق غير عادي أو باستثنى وهو ما لا يمكن تحويله من الموارد العادية.

ومن أمثلة الإنفاق العادي : الإنفاق الزكوي حيث طبيعة الزكاة المتتجدد بمرور الأعوام أو بتحقق الواقع المنشئ لها.

أما الإنفاق غير العادي فهو الإنفاق المترب على حدوث الكوارث الطبيعية أو التواب ففي هذه الحالة يمكن توجيه الفائض لدى بيت المال لمواجهة الإنفاق العام المترب عليها فإذا لم توجد أموال في بيت المال كان مواجهتها فرض عن على الكافة كما نقله الموردى عن الإمام الشافعى^(١).

وذهب الفراء إلى جواز افتراض ول الأمر على بيت المال بالنسبة للنفقات التي تصير ديناً على بيت المال عند عدم وجود إيراد عام لمواجهتها مثل ثمن السلع والخدمات التي تشربها الدولة من الأفراد في حالات الحرث.

التقسيم الخامس : ويبنى هذا التقسيم كما ذكرنا على معيار تأثير النفقة على نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية:

وتقسم النفقات العامة في الفقه المالى الإسلامى تبعاً لهذا المعيار إلى نوعين :

١ - نفقات عامة مؤثرة

٢ - نفقات عامة محابدة أو غير مؤثرة.

والنوع الأول هو الذى استهدف منه الشارع الخليف تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ومن هذا النوع على سبيل المثال :

(١) الموردى ص ٢١٥.

أ - سهم تغیر رقاب العبد من حصيلة الزكاة فقد استهدف الشارع منه أن تسود الحرية الاجتماعية في المجتمع الاسلامي إلا من شأن مساعدتها أن ترتفع انتاجية العبد حيث أنه بعد تغيره يصير له هدف في الحياة أما استمرار رقه فإن فيه قضاء على آدميته وطموحة وأهدافه.

ب - سهما الفقراء والمساكين من مال الزكاة فقد استهدف الشارع منها بعداً اقتصادياً وآخر اجتماعياً أما الأول فهو : تحويل هاتين الفتتى من كونهما عالة لتكفاف الناس إلى فتى متوجبين حيث أن من الفقهاء من يصل بعد اعطائهما إلى القدر الذي يصير معه الفقير أو المسكين غنياً وإلى ما يكفيه العمر الغالب وأما بعد الاجتماعي من سهما الفقراء والمساكين فان الشارع قد استهدف أن تكون الزكاة آداة ضمان اجتماعي لكافة الناس . فالغنى والفقير أمران عارضان ففقر الأمس قد يكون غنى اليوم والعكس صحيح والزكاة إن اغترفت اليوم من مال الأغنياء ، فسوف تغترف في الغد من أموال غيرهم لتعطيهم إذا صاروا فقراء ومن هذا المنطلق يزول الخوف من الفقر الذي يسيطر على الناس ويطلق الكافة إلى أعمالهم في طهانية من وهذه الفقر.

ج - سهم البامى الشخص لهم من خمس الفي والخمسين له بعد اجتماعي من مات أبوه وتركه صغيراً في مواجهة الحياة فقد أعطاه الشارع ليكفل له الحياة.

د - سهم المؤلفة قلوبهم من مال الزكاة له بعد سياسي واضح . فإنهم كما قدمنا على أربعة أصناف أراد الشارع استعمالهم لنشر الدعوة، وكف الأذى من خصومها.

هـ - سهم الغارمين له بعد اقتصادي وآخر اجتماعي فهو يهدف إلى عدم الانهيار الاقتصادي للمدين الذي استدان في مباح

(ويهدف كذلك إلى تشجيع ذوى المروءة والتجدة) في إصلاح أى نزاع بين المسلمين وذلك يتحمل المجتمع بأسره بجعله هذا الإصلاح المالية.

وهكذا فإن كل سهم من أسمهم حصيلة الزكاة وخمس الفي والفيضة يمكن اعتباره نفقة مؤثرة استهدف الشارع منها تحقيق غرض معين.

أما النوع الثاني من أنواع هذا التقسيم وهو النفقات غير المؤثرة (المخايدة) فهي النفقات التي لا تستهدف بطريق مباشر تحقيق غرض معين بل تركها الشارع للدولة لتسير دفة الحياة فيها، ومنها أرزاق (مرتبات) العاملين بالدولة.

وكذلك التعويضات والبدلات والمعاشات والعطاء وقد قدر الفراء^(١) العطاء بحد الكفاية لنفقات الكسوة والعيشة للعام الكامل وحدد معايير تحقيق حد الكفاية في ثلاثة معايير هي :

- ١ - عدد من يعولهم الفرد.
- ٢ - مقدر استعداده للجهاد.
- ٣ - نسبة التضخم في البلد الذي يعيش فيه.

يقول الفراء : وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية والكافية معترضة من ثلاثة وجوه :

أحدهما : عدد من يعوله من الشراري والماليك.

الثاني : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر.

الثالث : الموضع الذي يحله في الغلاء والرخص، فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله ثم يعرض حاله في كل عام فإن زادت رواتبه المائة زيد وان نقصت نقص.

ويقرر الفراء مبدأ التعويض ومعاشات العجز والوفاة فيقول : وإذا نفقت دابة أحدهم في حرب عرض عنها.

وإذا استهلك سلاحه فيها عرض عنه إن لم يدخل في تقدير عطائه وإذا جرد لسفر أعطى نفقة سفره إن لم يدخل في تقدير عطائه وإذا مات أحدهم أو قتل كان ما

(١) الأحكام السلطانية ص ٢٢٦ (واما تقدير العطاء).

استحقه من عطاء موروثنا عنه وهو دين لورثته في بيت المال، فإن حدثت به زمانه فيتحمل أنه باق في العطاء ترغيباً في التجنيد والارزاق.

التقسيم السادس : وهو يعتمد كما قدمنا على معيار بعد الاقتصادي للنفقة:

ويتنوع الانفاق العام في الفقه المالي الإسلامي بحسب المعيار إلى نوعين :

نفقات استثمارية ونفقات تسييرية.

أما النوع الأول وهو النفقات الاستثمارية، فاننا من خلال دراستنا للفقه المالي الإسلامي نلاحظ أن قواعده العامة تدعى إلى عمارة الأرض وبحكم طبيعة استخراج الإنسان فيها، غير أنها وجدنا أن الدولة الإسلامية في معظم مراحل تطورها لم تتفق نفقات ذات بال في ميل إقامة مشروعات إستثمارية اللهم إلا بعض النفقات في صيانة ما هو قائم بالفعل، وقد أوكلت مهمة إجراء مثل هذه النفقات إلى الأفراد وعلى مسؤولية المال . فإن رسول الله ﷺ يقول : «من أحيا أرضاً مواتاً فهي له»^(١) أي من استصلاح أرضاً برأه غير مملوكة لأحد فإنه يتملكها بعد إذن السلطة العامة له في ذلك.

ويبدو أن طبيعة عصر التشريع والاستبانت الفقهي وعدم الحاجة إلى إجراء نفقات إستثمارية صرفت الأذهان عن مثل هذه النفقات.

وليس معنى ذلك أن إجراءه الآن يصطدم مع أحكام الفقه المالي الإسلامي، كلاً فانها تساير تماماً الأحكام العامة فيه بحكم كون الإنسان مستخلف في الأرض ومطلوب منه عمارتها وسیدنا رسول الله ﷺ يقول : «أنتم أعلم بشئون دنياكم»^(٢).

أما النفقات التسييرية فإنها كما قدمنا نفقات ليس لها بعد اقتصادي مباشر بل هي تهدف إلى تشغيل المهاجر الإداري للدولة.

وهي بالنسبة لجهاز تحصيل الزكاة مخصصة بما لا يتجاوز ثمن الحصيلة فإن كان

(١) صحيح البخاري جـ ٣ كتاب الحرج والزراعة باب من أحيا أرضاً مواتاً.

(٢) الأحكام السلطانية ص ١٢٣.

أكثر من أجرة مثليهم رد الفضل على باقي السهام وإن كان أقل من أجرة مثليهم فقد نقل الماوردى في ذلك قوله^(١):

أحدعما : تستكمل أجورهم من مال الزكاة.

والثانى : تستكمل من مال المصالح ولعله يقصد أربعة أخماس الفى أما بالنسبة لبقية نفقات تشغيل الجهاز الإداري للدولة وما يلزمها من سلع وخدمات فإن محلها وهو مال المصالح العلامة المقدم

١٣٠ - التقسيم السابع : وهو كما سبق يبني على معيار مكان الفقة العامة :

وينقسم الإنفاق العام بحسبها إلى إنفاق محلى وإنفاق قومى .

أما النفقات الغلبة فهي النفقات التي تكون الزكاة مصدراً لا يراداتها، حيث أن الزكاة فريضة محلية عند جمهور الفقهاء بمعنى أنها تحصل من الخاطفين بها في بلد ما وتصرف على مستحقها من أهل ذلك البلد لتعلق قلوبهم بالأموال أو غمة الزكاة، إلا إذا لم يوجد مستحق لها في هذا البلد أو وجد من هم أشد منهم حاجة في أقرب البلاد إلى الوطن الزكوى فإنها تنقل إليهم، ثم إلى بيت المال ليضعها الإمام في مصارفها الشرعية.

وهذه النتيجة تمد سندها الشرعى في قول رسول الله (صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ) لعاذ بن جبل حين بعثه إلى اليمن : أخبرهم بأن الله قد فرض عليهم صدقة في أموالهم تؤخذ من أغنىائهم وترد في فقرائهم

والإنفاق الزكوى في محليته يختلف عن إنفاق سائر الموارد الإسلامية السادسة الأخرى (الفى والغيمية) حيث يعبر إنفاق هذه الموارد إنفاقاً قومياً أى في جميع مصالح الدولة وعلى ذلك فإن التشريع المالى الإسلامى قد قسم الإنفاق العام بحسب تقسيمه للموارد المالية، حيث خص السلطة المركزية بمحصيلة بعض الموارد تتفق منها إنفاقاً قومياً على المصالح العامة بينما جعل بعض الموارد محلية يختص إنفاقها لأهل البلد

الذى تحصل منه وترجع أهمية هذا التقسيم إلى إخلاله للسلام الاجتماعى فى ربوع الدولة، فان قلوب الفقراء قبل اعينهم تتعلق بأموال الأغنياء ولو لم يحصل على نصيب من هذه الأموال فقد يغريهم الحقد على الإضرار بها أو عدم احافظة عليها عند تعرضها للخلاف والشارع الحكيم حين فرض لهم نصيب منها فقد أراد أن يستل منهم النزعة العدوانية تجاه هذه الأموال وأربابها.

الفصل الرابع

حكم الإنفاق العام

(أسباب تزايد، حدوده، وأثاره)

تشعر النفقات العامة في مختلف الدول وخاصة في الدول النامية إلى التزايد المضطرب سواء في المدى القصير أو على المدى الطويل بمعدل أكبر من معدل الزيادة في الإنفاق القومي.

وقد أرجع فاجبر WAGNER أسباب هذا التزايد إلى اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها اللذين يرجعان في المقام الأول إلى زيادة النشاط الصناعي الذي ترتب عليه ثلاثة نتائج أدت في مجموعها إلى تزايد النفقات العامة وهي :

- ١ - تعدد أنشطة الدولة الاقتصادية وترتبطها.
- ٢ - زيادة الدخل الفردي التي ترتب عليها زيادة الطلب على السلع والخدمات العامة.
- ٣ - تقدم الفن التكنولوجي واتساع حجم الاستثمارات.

كما أرجع PEACOK AND WIESEMAN دراستهما عن تطور النفقات العامة في إنجلترا منذ عام ١٨٨٠ - ١٩٥٠ سبب هذا التزايد إلى عاملين:

- ١ - صعوبة تحفظ النفقات العامة بسبب الزيادة في الطلب على السلع والخدمات العامة.
- ٢ - زيادة مقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الزيادة المضطربة في النفقات العامة. ولما كانت العوامل التي تؤدي إلى هذه الزيادة فربما السؤال الذي يطرح نفسه هو ما هي حدود هذه الزيادة وهل يمكن أن تستمر إلى ملا نهاية بحيث تستوعب كل الدخل القومي أم أن لها حدوداً بحيث إذا تجاوزتها

كانت هناك خطورة على الاقتصاد القومي، وقبل الإجابة على هذا السؤال فإننا سوف نهتم أولاً ببيان أسباب تزايد الإنفاق العام وأثاره وأنماط تزايده الاقتصادية والمالية وذلك في البحث الأول من هذا الفصل.

لم تستقل في البحث الثاني إلى بيان أثر الإنفاق العام على كل من الانتاج وسمو الدخل القومي وتوزيعه ومستوى الأسعار.

المبحث الأول

أسباب تزايد النفقات العامة^(١)

١٣٢ - نبحث في هذا المبحث الأسباب التي تؤدي إلى تزايد الإنفاق العام وهي على نوعين :

أسباب ظاهرية وأسباب حقيقة أو واقعية.

وبناءً على معيار الفرق بين هذين النوعين يتمثل في حجم المدفوع الذي تعود على المجتمع من وراء الإنفاق العام، فإن ترتب على هذه الزيادة زيادة في كمية هذه المدفوع أو تحسين في انتفاع الأفراد بها فإن أسباب الزيادة تكون حقيقة حيث كانت في مقابل المدفوع الراهنة أو تحسين انتفاع الأفراد بالمدفوع القائمة. أما إذا لم يترتب على هذه الزيادة زيادة في كمية المدفوع أو الخدمات لأفراد المجتمع عن ذي قبل فإن أسباب الزيادة تكون ظاهرة أو غير حقيقة.

وعلى ذلك فلانتا سوف نقسم هنا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في أولها الأسباب الضوربة أو الظاهرة لزيادة الإنفاق العام وتناول في الثاني الأسباب الحقيقة أو الفعلية ونخصص الثالث : لصوابطه ومبرره.

(١) راجع في ذلك : Taylor E. Philip - (The Economics of Public Finance) Third Edition, New York, The Macmillan Company, 1961. PP. 44 - 56.

المطلب الأول

الأسباب الصورية أو الظاهرة

لزيادة الإنفاق العام

١٣٣ - يزداد الإنفاق العام تزايداً صورياً أو ظاهرياً للأسباب الآتية :

١ - إنخفاض قيمة النقد^(١) ، أي إنخفاض القوة الشرائية للنقد وهذا الإنخفاض الذي يرجع أساساً إلى مجموعة من العوامل من أهمها :

أ - زيادة الأصول الثابتة بحسب أكبر من نسب الزيادة في الإنتاج القومي، حيث تلجأ الدولة إلى زيادة مواردتها التقنية غير العادية خاصة عند اضطرارها لمواجهة نفقات استثنائية كما في حالة السرور إلى الأصول النقدية مما يترتب عليه زيادة كمية وسائل النفع لديها عن مقابلها من الإنتاج القومي لتخفيف قيمة النقد.

ب - التضخم المائي الذي يرجع إلى عدد من الأسباب من أهمها :

١ - السيطرة المطلقة لحكومة بعض الدول التي أصلب التضخم اقتصادها.

٢ - زيادة نفقة الإنتاج التertiي على زيادة أثمان عناصر الإنتاج التي يزداد الطلب عليها، ومن أمثلة ذلك في مصر زيادة أجور عمال المعلم الفنية بصفة عامة نظراً لزيادة الطلب عليها هذه الزيادة التي استمرت لفترة طويلة في حين تحول عمال الحكومة من الوظائف المكتبية إلى العمالة الفنية والتي ترتب عليها زيادة تكلفة الإنتاج ثم زيادة مستوى الأسعار.

(١) أ.د. سيد عبدالحفيظ من ١١٤ مرجع سابق

أ.د. زين العابدين ناصر - ملخص علم المالية العامة ج ١ ص ٥٤ مرجع سابق

أ.د. علي لطفي - التصادرات المالية العامة ص ٣٢ مرجع سابق.

٣ - زيادة الطلب على السلع والخدمات مع عدم قدرة الجهاز الإنفاجي على تلبية الطلب على هذه السلع والخدمات.

هذه العوامل التي أدت إلى تدهور قيمة النقد أى تدهور سيطرتها على السلع والخدمات، الأمر الذي أدى إلى أن تدفع الدولة عدداً أكبر من الوحدات النقدية مما كانت تدفعه من قبل في سبيل الحصول على نفس مقدار السلع والخدمات، وهنا لا تكون الزيادة في حجم الإنفاق العام راجعة إلى زيادة ما تحصل عليه الدولة من السلع والخدمات بل راجعة إلى عامل إقتصادي تتمثل في واقعة انخفاض قيمة النقد.

٤ - وبلا حظ ان انخفاض قيمة النقد لا يزيد في بعض الحالات المحدودة إلى زيادة الإنفاق العام بل يؤدي^(١) إلى تخفيض عبء هذا الإنفاق كما في حالة سداد القروض العامة أو خدمتها بقدر تدهور قيمتها إذ يؤدي ذلك إلى التخفيف من عبء الدين العام في صالح الدولة المدينة غير أن هذه الحالات محدودة بالنسبة إلى إجمالي النفقات العامة.

٥ - تنوع طرق إعداد الميزانيات والحسابات العامة :

تنوع طرق إعداد الميزانية العامة بين ما يعرف بالميزانية الصافية والميزانية الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية على إجراء المعاشرة بين إيرادات بعض هيئات الدولة ونفقاتها، بحيث تكون لهذه الهيئة سلطة خصم نفقاتها من إيراداتها فلا يظهر في ميزانية الدولة غير فاض الإيرادات، والميزانية المصرية الجارية تأخذ بفكرة الميزانية الصافية فيما يخص بالهيئات الاقتصادية خاصة شركات القطاع العام حيث تختص بموازنة منفصلة عن ميزانية الدولة ولا يظهر في ميزانية الدولة من ميزانية شركات القطاع العام إلا الفائض أو العجز الذي تحقق هذه الشركات .

(١) راجع : أ.د. عبدالكرم بركات - دراسة في الاقتصاد المالي - مؤسسة شباب الجامعة ١٩٨٣ ص ٣١٧

أما فكرة الميزانية الإجمالية فإنها تقوم على أساس إدراج كافة النفقات العامة لكافة المرافق والهيئات الهامة في ميزانية الدولة دون إجراء المعاشرة المتقدمة.

فإذا افترضنا أن ميزانية الدولة قامت في سنة ما على أساس الميزانية الصافية ثم تغيرت القاعدة وأخللت الدولة في السنة التالية بفكرة الميزانية الإجمالية فمن التصور أن يؤدي ذلك إلى زيادة حجم نفقة السنة اللاحقة على سبقتها.

وقد سبق وأن اتفقنا تقسيم وتبسيط النفقات العامة الحالي في الميزانية المصرية حيث يؤدي إلى قيد النفقة العامة الواحدة أكثر من مرة ويظهر هذا القيد المزدوج بالذات في مجموعة المشتريات بفرض البيع وهي إحدى مجموعات النفقات الجارية الداخلة ضمن الباب الثاني من أبواب الميزانية الجارية، حيث يؤدي هذا القيد المزدوج إلى إظهار النفقات العامة بصورة أكبر من حقيقتها ومن ثم فإنه يعد من أسباب الزيادة الظاهرة أو الصورية.

ومن هذه الأسباب كذلك تغيير أساليب الحسابات الحكومية في حالات تعديل بداية السنة المالية حيث تضاف نفقات بقية السنة السابقة إلى حسابات السنة المالية الجديدة.

١٣٦ - ٣ - إلغاء نظام السخرة : حيث كانت الدولة تحصل من خلال هذا النظام على بعض الخدمات والمبالغ دون مقابل نقدي، واضطررت بعد إلغاء هذا النظام إلى دفع مقابل النقدي للحصول على هذه الخدمات وقد ترتب على ذلك زيادة حجم الاتفاق العلم دون أن يقابلها زيادة في كمية المبالغ والخدمات التي تحصل عليها.

٤ - العرض الإقليمي والضرر السكاني (١) :

يؤدي التزايد السكاني إلى زيادة حجم النفقات العامة نظراً لحاجة السكان المحدد إلى إشباع الحاجات العامة التي تشبعها الدولة للسكان الفدائي. وهذا بالطبع يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، وهذه الزيادة بالنسبة للسكان الفدائي زيادة ظاهرية، حيث أنها لا تقابلها آية زيادة في كمية المنافع والخدمات بعد التزايد عن مثيلتها قبلها، لكن هذه الزيادة في الإنفاق العام المتربعة على الزيادة السكانية تعتبر من وجهة نظرنا بالنسبة للدولة زيادة ترجع إلى أسباب حقيقة حيث تقابلها زيادة في كمية المنافع والخدمات التي تحصل عليها.

أما التوسيع الإقليمي فإن الزيادة في حجم الإنفاق العام المتربعة عليه تختلف بحسب ما إذا كان هذا الإقليم قبل الإنفاق عليه ماهولاً بالسكان أم غير عامر. فإن كان ماهولاً بالسكان وكانت ظروف خاصة تحول دون انفاق الدولة عليه كان كأن سخالاً تم تحمر من الاحتلال الأجنبي وتولت الدولة الإنفاق عليه فإن حجم الإنفاق العام للدولة صاحبة الإقليم سوف يتزايد بالضرورة في ميزانية السنة اللاحقة لتحرر الإقليم حيث يضاف إليها نفقاته، غير أن هذه الزيادة بالنسبة لسكان أقاليم الدولة الأخرى تعتبر زيادة ظاهرية حيث لا يترتب عليها زيادة في كمية المنافع التي يحصلون عليها غير أن الأمر يختلف بالنسبة للدولة خاصة في حالة تعميرها لهذا الإقليم بعد أن كان غير عامر.

(١) راجع أ.د. عاطف صدقى، أ.د. محمد أحمد الرزاز - المالية العامة ص ٤٨.

المطلب الثاني

الأسباب الحقيقة (الفعالية أو الواقعية)

لتزايد الإنفاق العام

١٣٨ - ترجع الزيادة الحقيقة في النفقات العامة إلى أسباب متعددة^(١) مذهبية أو أيديولوجية، اقتصادية، اجتماعية، إدارية، مالية وسياسية وسوف نتناول في هذا المطلب بحث هذه الأسباب كل على حدة :

١ - الأسباب المذهبية :

١٣٩ - أدى الكساد العالمي الذي وقع عام ١٩٢٩ إلى تغير الفلسفة الرأسمالية تجاه تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي فزايده حجم الإنفاق العام بعدها لذلك وأصبح يضم بالإضافة إلى النفقات التي لاعلاقة لها بالاقتصاد السوق والنفقات المعتبرة شرطاً لوجود هذا الاقتصاد (النفقات الضرورية لحفظ كيان الدولة وتنظيمها العام والنفقات الإدارية الضرورية للمشاريع الخاصة) أصبح بعض النفقات المكملة لاقتصاد السوق والتي تمثل تدخلاً في اقتصادياته وتلك التي تهدف إلى توجيه النشاط الفردي.

ومن جهة أخرى فإن حجم النفقات العامة في ظل الأيديولوجية الاشتراكية يتزايد وترتفع نسبة إلى الدخل القومي إلى حد كبير، حيث أن الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لعناصر الإنتاج وتولي الدولة نهاية عن أفرادها القيام بكلفة وجود نشاط الإنتاج والتوزيع ومن ثم فإن النفقات العامة لا تقتصر فقط على نفقات الوظائف التقليدية للدولة بل تشمل كافة نفقات الوحدات الإنتاجية والنفقات الاجتماعية وغيرها.

(١) أ.د. / أحمد جامع - علم المالية العامة جـ - ١ ص ٧٧ راجع كذلك Op. cit., P. 69.

٢ - العوامل الاقتصادية :

١٤٠ - ومن أهم العوامل الاقتصادية التي ساعدت على التزايد الحقيقى للإنفاق العام :

أ - زيادة الدخل القومى بما تستتبعه من زيادة دخول الأفراد وطاقاتهم الضريبية وزاده مقدرة الدولة في فرض التكاليف العامة وبالتالي زيادة مقدرتها المالية على الإنفاق العام.

ب - التنمية الاقتصادية^(١) أصبح الإتجاه السائد في مختلف دول العالم بعد الكساد العالمي ١٩٣٩ هو ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لضمان تحقيق هدفين. الأول دفع عجلة التنمية الاقتصادية في البلاد أو على الأقل توجيهها. والثانى معالجة الدورات الاقتصادية السيئة (التضخم والإنكماش) ولتحقيق الهدف الأول فإن جميع دول العالم تعمل بدرجات متفاوتة لبناء المشروعات الاستثمارية خاصة في مجال الصناعة مع تقديم التسهيلات الالزمة لاستثمارات النشاط الخاص.

كما تستخدم الإنفاق العام لتحقيق الهدف الثانى حيث تزيد منه في حالات الإنكماش أو الكساد لدفع عجلة الطلب الفعلى في إتجاه تحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج بينما تقلل منه في حالات التضخم للحد من تدهور قيمة النقود.

ج - تقدم الفن التكنولوجى ورغبة الدولة في إحلال اختراعات الحديثة محل عوامل الإنتاج الحالية في مختلف مجالات النشاط العام (الدفاع والصناعة والزراعة والمواصلات ... والاتصالات ... وغيرها) حيث أن لهذه الاختراعات أثر كبير على زيادة الإنتاج وهذا الإحلال يكلف الدولة نفقات باهظة.

د - التأثير الاقتصادي الدولى حيث يؤدي هو الآخر إلى تزايد النفقات العامة في صورة إعانت إقتصادية للمشروعات الوطنية لتمكينها من الصمود أمام المنافسة

(١) راجع الأستاذ الدكتور ميد عبد المولى ص ١٢٣ مرجع سابق.

الأجنبية في الأسواق المحلية وتشجيعها على التصدير ونالسة المشروعات الأجنبية في الأسواق العالمية

٣ - العوامل الاجتماعية :

١٤١ - أدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إلى القفز بحركة التنمية الاقتصادية بخطى أحداث خللاً في البناء الاجتماعي.

فمن ناحية زادت نسبة الهجرة من الريف إلى المدن حيث تركت المشروعات الاستثمارية في المدن فزادت الهجرة إليها لوجود فرص العمل بها . وقد استبع هذا الضغط الشديد على مرفاق المدن الإدارية والاجتماعية على حد سواء مما استبع زيادة الإنفاق العام عليها بل والإضطرار إلى إقامة مدن صناعية جديدة للتخفيف من حدة الهجرة إلى المدن القديمة.

كما أدت التنمية الاقتصادية إلى حدوث خلل في البناء الاجتماعي حيث لم يستطع جميع المواطنين من الاستفادة منها بدرجات متساوية فثنا لذلك تفاوت طبقى .

ومن جهة أخرى أدى النمو السريع في دخول الأفراد النازحين من الريف إلى المدن إلى زيادة طلبهم على سلع وخدمات الاستهلاك؛ ولم تستطع العرض تلبية حاجة الطلب فثنا نوع من التضخم أصحاب بدرجة كبيرة أصحاب الدخول الثابتة أو المحدودة وهو الأمر الذي اضطر الدولة لإنعاذهم عن طريق الإنفاق التحويلي المباشر وغير مباشر.

١٤٢ - العوامل الإدارية : تسميز الدولة الخامسة على وجه المخصوص بالبيروقراطية وعدم التشقيق بين أجهزتها الإدارية وهذا يؤدي إلى تحمل الخزانة العامة لنفقات إضافية إذ كثيراً ما يجد أن عمر القرار الوزاري مرتبط بعمر الوزير الذي أصدره في وزارته فإن جاء غيره فنادرًا ما يستكمل أعمال سلفه ونحن في مصر كثيراً ما نرى أن طريقاً ما قد مهدته الدولة للمارسة وبعد فترة وجيزة ثانية معاملها لتحفر هذا

الطرق ثانية لاصلاح ماسورة أو لوضع كابل تليفون أو كهرباء وهكذا تضيع علينا نفقات كبيرة بسبب عدم اتساق بين الأجهزة الإدارية. كما يؤدي إلى نفس الأمر زيادة عدد موظفي الدولة عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظيفة العامة من سعاة ولثاث وسارات.

١٤٣ - ٥ - العوامل المالية : تسمح سهولة اقتراض الدولة بزيادة انفاقها العام خاصة في مجال الانفاق الحربي، كما تؤدي إلى نفس التسليمة عملية خدمة الدين العام من تسليد لأقساطه وفوائده، كما أن وجود فائض في ميزانية الدولة يفرج حكوماتها بزيادة إنفاقها العام.

١٤٤ - ٦ - العوامل السياسية : من أهم العوامل السياسية التي تسبب زيادة الإنفاق العام :

- أ - كثرة التمثيل الدبلوماسي للدولة لدى الدول الأجنبية.
- ب - كثرة عدد المنظمات الدولية، وأشتراك الدولة فيها.
- ج - زيادة المساعدات والمنح للدول الفقيرة.
- د - انتشار للمبادئ الديمقراطية وتمدد الأحزاب السياسية حيث يؤدي ذلك إلى اهتمام الدولة بزيادة مساعدة الطبقات محدودة الدخل، كما يعمل الحزب الحاكم غالبا على الإكثار من المشروعات الاجتماعية وتوظيف الكثير من العمال إرضاء لأنصاره وجمهور الناخرين، ويترتب على ذلك بدون شك زيادة حقيقة في الإنفاق العام.
- ه - الحروب : حيث تعتبر الحروب في الوقت الراهن من أهم العوامل لزيادة الإنفاق العام، سواء في مرحلة الاستعداد والتأهب لها بتحديث الجيوش واعدادها، أو في مرحلة الحرب نفسها وما تطلبه من تعبئة كل عناصر الإنتاج في المجتمع خدمتها، مما يحدها تحويل هذه العناصر من الإنتاج المدنى إلى الإنتاج الحربي لم إعادةتها مرة ثانية إلى الإنتاج المدنى بعد إنتهاء الحرب. أو في مرحلة إزالة آثار الحرب وإعادة تعمير

ما خرته ودفع تعويضات للمضررين منها كل هذه المراحل تحتاج إلى نفقات عامة وتحدد زيادة ملحوظة في حجمها.

ولما كانت أسباب الزيادة في حجم الإنفاق العام فإن السؤال الذي طرحته في مقدمة هذا الفصل ما زال قائماً وهو إلى أي حد يمكن أن تصل هذه الزيادة؟ وقد حاول فقهاء علم المالية العامة الإجابة عليه قارة بتحديد نسب معينة من الدخل القومي لا يجوز الإنفاق العام أن يتخطاها وتارة أخرى يترك هذه النسب دون تحديد والإستعاضة عنها بوضع معايير أو ضوابط للإنفاق العام وهو ما ستتناوله في المطلب القادم.

المطلب الثالث

حدود الإنفاق العام وضوابطه

١٤٦ - بعد التزايد المضطرد للنفقات العامة في مختلف الدول ومن منطلق أن الإنفاق العام غالباً ما يصاحبه نوع من الإسراف في المال العام فضلاً عن اضماره بالنشاط الخاص أحياناً، حاول بعض فقهاء علم المالية العامة تحديد نسبة من الدخل القومي لا يجوز للدولة تجاوزها وهي بقصد تحديد نفقاتها العامة وهي تتراوح بين ٢٥ و ٧٢٥.

إلا أنه يؤخذ على هذا التحديد تجاهله للظروف الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية التي قد تمر بها الدول وإذا كان تحديد هذه النسب يصلح للتطبيق في دولة ما فإنه قد لا يصلح في غيرها، فهناك مجموعة من الإعتبارات يتحدد حجم الإنفاق العام وفقاً لها وأهم هذه الإعتبارات ما يلى :^(١)

- ١ - العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية وطبيعة البيان الاقتصادي القائم وأثرها على تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- ٢ - المقدرة المالية القومية أو قدرة الدولة على الحصول على إيرادات عامة.
- ٣ - المستوى العام للنشاط الاقتصادي .
- ٤ - ضرورة الاحفاظ على قيمة النقود.

١٤٧ - أولاً : العوامل المذهبية : يعكس المذهب الاقتصادي والسياسي السائد في الدولة دورها وسلوكيتها ومدى تدخلها في إشاع الحاجة العامة للأفراد.

(١) راجع الأستاذ الدكتور رفعت الحسوب - المالية العامة - دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٤٦ وما بعدها.

أ.د. / مسید عبد المولی ح ١٥٢ وما بعدها. أ.د. / زین العابدين ناصر ص ٤٠ وما بعدها. أ.د. / أحمد جامع ص ٦٨ وما بعدها، أ.د. / عائل خنيش ص ٧٨ وما بعدها مراجع سابقة.

ففي ظل المذهب الفردي حيث كانت الدولة مجرد حارسة كان يمتع عليها أن تتدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي خشية التأثير على النشاط الفردي وتغيير البيان القائم وقد انعكس هنا المفهوم على نشاطها العام فلم تكن تتدخل إلا لاشتاء السلع الاجتماعية الأولى غير القابلة للتجزئة كالدفاع والأمن والقضاء وما يعجز النشاط الخاص عن إشباعه أو ما لا يرغب في إشباعه للأفراد من السلع والخدمات وقد أدى هذا المذهب إلى حياد النفقة العامة وإلى ضعف حجمها بالقدر الذي يفي فقط بالإتفاق على المرافق التقليدية.

ومع بداية القرن العشرين وخاصة بعد الكساد العالمي ١٩٢٩ وجدت الدولة نفسها مضطورة للتدخل عن طريق الإنفاق العام لإحداث نوع من التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وقد استهدف تدخلها تحقيق عدد من الأغراض في مقدمتها التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق التشفيل الكامل لعناصر الإنتاج مع تثبيت مستوى الأسعار وإعادة توزيع الدخل القومي للحد من التفاوت بين طبقات المجتمع الناشئ في اعقاب الثورة الصناعية وتركز رؤوس الأول في يد فئات قليلة من المجتمع وفي إطار مذهب الدولة الرأسمالية المتدخلة، إزداد دور وأهمية وحجم النفقة العامة عن ذي قبل وأصبحت أداة من أدوات السياسة المالية للدولة لخدمتها لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية متعمدة ولم يعد بالإمكان الرجوع بها إلى وظيفتها التقليدية.

وفي ظل الإيديولوجية (المذهبية) الجماعية أو الدولة المالكة والمنتجة والمرزعة أصبحت جميع نفقات الدولة الاقتصادية أو تلك المتعلقة بالوحدات الانتاجية أو الاجتماعية من قبيل النفقات العامة وعلى ذلك فإن دور النفقات العامة تزداد أهميته إلى أقصى حد. كما أن حجمها وتبتها إلى الدخل القومي ترتفع بكثير عنها في الاقتصاديات الرأسمالية وإذا كان حجم النفقة العامة يتفاوت ويتحدد تبعاً للمذهب الاقتصادي الذي تعتنقه الدولة فإنه يتأثر كذلك بطبيعة بيان الدولة الاقتصادي إذ لا يعقل أن يكون حجمه ودوره في الدول المتقدمة (الغبية) كنظيره في الدول النامية

(الفقيرة) فإننا إذا قارنا بين نطاق الدخل القومي أو الناتج القومي ونطاق الخدمات التي تشيّعها الدولة لمواطنيها ونطاق تدخلها في مختلف المجالات بين الدول الغنية والدول الفقيرة، نجد الفرق واضحًا بين حجم النفقات العامة في كل منها.

١٤٨ - ثانياً : أثر العوامل المالية (قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات) على حجم الإنفاق العام.

من العوامل المحددة لحجم الإنفاق العام قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة الازمة لغطيته، ومن الأمور التي لا خلاف عليها أن مقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة تحدد هي الأخرى بقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة (الضرائب والرسوم والضرر المالي والتاميم) دون إضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بقدرتهم الإنتاجية وتشكل الطاقة الضريبية وقدرة الدولة على الإقراض العام أهم عناصر المقدرة المالية القومية.

وتتوقف المقدرة المالية القومية على عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية أهمها :

- ١ - مستوى الناتج القومي وكيفية توزيعه بين فئات المجتمع.
- ٢ - اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية واعتبارات تحفيتها.
- ٣ - حجم النشاط الخاص بالنسبة إلى حجم النشاط العام فكلما زاد حجم النشاط العام زادت مقدرة الدولة المالية.
- ٤ - اعتبارات المحافظة على قيمة النقود.

غير أنه ينبغي أن يوحّد في الاعتبار أن حجم الإنفاق العام وإن كان يتحدد بمقدرة الدولة المالية في الحصول على الإيرادات فإن هذا لا يعني أن الإيرادات العامة هي التي تحدد الإنفاق العام في ظل المعايير المعاصرة، فالنفقات العامة في الوقت الحاضر قد تخطت إشباع الحاجات العامة وأصبحت أداة لتحقيق بعض السياسات وأصبحت

تابعة للدور الدولة في الدخول لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم فإنه قد تقرر في ظل المآلية الحديثة أن هناك أولوية للفحصات العامة على الإيرادات العامة^(١).

ثالثاً: المسحوى العام للنشاط الاقتصادي:

١٤٩ - يتأثر حجم الإنفاق العام بالمستوى العام للنشاط الاقتصادي في الدولة ويؤثر فيه ، ففي الحالة الأولى وكلما كان اقتصاد الدولة في حالة توازن عام فإن حجم الإنفاق العام يتأثر بمستوى النشاط الاقتصادي بحيث إذا ارتفع مستوى النشاط الاقتصادي ارتفع بالتبعية حجم الإنفاق العام والعكس صحيح.

أما إذا كان اقتصاد الدولة تعززه إحدى المورات الاقتصادية السينية (الإنكماش أو التضخم) فإنه يمكن استخدام الإنفاق العام للتاثير على مستوى النشاط الاقتصادي بغضن تحقيق التوازن الاقتصادي الكلى ، ففي حالة الإنكماش أو الركود فإن حجم الإنفاق العام يتحدد بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعال ليتوازن مع العرض الكلى و يصل بالاقتصاد إلى مستوى التشغيل الكامل وبالتالي يزيد حجم الإنفاق العام.

أما في حالة التضخم فإن حجم الإنفاق العام يتحدد بالقدر الذي يعيد التوازن بين العرض والطلب ، وبالتالي يكون من اللازم ضغط حجم الإنفاق العام بغضن الإقلال من حجم الطلب الفعال ليتوازن مع العرض الكلى وذلك حتى يعود الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل دون زيادة في حجم الطلب.

ونظراً للاختلاف القائم بين الجهاز الإنتاجي في كل من الدول المتقدمة والدول النامية ، فإن حجم الإنفاق العام اللازم لمراجحة المورات الاقتصادية في كل منها يختلف بما للذلك .

فإنه إذا كان من المطلوب أن يرتفع في حالة الإنكماش في الدول المتقدمة لرفع مستوى الطلب الكلى الفعلى لكن يتوافق مع العرض الكلى عند مستوى التشغيل

(١) لمزيد من التفصيل : راجع أ.د. زين العابدين ناصر، مبادئ علم المالية العامة ص ٤٤ مرجع سابق.

الكامل لعناصر الإنتاج. فإن الأمر يختلف في الدول النامية عنه في الدول المتقدمة إذ لا يجوز رفع حجم الإنفاق العام في الدول النامية - نظراً لضعف جهازها الإنتاجي - إلا إلى المستوى الذي يتوافق فيه حجم الطلب الكلي الفعلى مع العرض الفعلى دون ضرورة الوصول بعناصر الإنتاج إلى مستوى التشغيل الشامل، وذلك خشية من استمرار زيادة الإنفاق العام إلى مستوى الوصول بالطلب الكلى إلى درجة أعلى من العرض الكلى فتحدث آثاراً تضخمية، أما في حالة التضخم فإن حجم الإنفاق العام يقل ليختفي حجم الطلب الكلى الفعلى إلى مستوى التوازن مع العرض.

رابعاً: ضرورة اهداطه على قيمة النقود :

١٥٠ - تؤدي ضرورة المحافظة على قيمة النقود^(١) إلى وضع حد لحجم الإنفاق العام ذلك أن زيادة الإنفاق العام عن حجم معين قد يترتب عليه زيادة الطلب الفعلى عن القدر اللازم لتحقيق مستوى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج وهذا ما يتضمن زيادة الطلب الفعلى عن العرض الكلى، وهو ما يتبع ظهور التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

وبعد أن انتهينا من العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام ننتقل إلى معايره أو

ضوابطه.

(١) سيد عبدالحولى ص ١٦١ مرجع سابق.

معايير (ضوابط) الإنفاق العام

١٥١ - لكل نفقة عامة آثار تبغيها الدولة من اجرائها فالنفقة العامة لا تقصد للذاتها حتى في حالات الانكماش ولكن تحقيق النفقة العامة الآثار المرجوة منها فلابد من أن تكون محكمة بضوابط أو معايير لضمان تحقيق الفرض من هذه النفقة وتشمل هذه الضوابط إلى نوعين :

١ - ضوابط موضوعية تقع على مقدارها ضابطان :

أ - تحقيق أكبر القدر من المنفعة العامة.

ب - الاقتصاد في حجم النفقة العامة.

ويسكن الذي يحقق هذان الضابطان معاً بزيادة إنتاجية النفقة العامة .

٢ - ضوابط مالية تقييمية تمسك بها قلة المال العام وتناول فيما يلي هذين النوعين من الضوابط .

أولاً الضوابط الموضوعية:

أ - تحقيق أكبر الضرور من المنفعة العامة .

١٥٢ - نبه أولاً إلى أن المنفعة المتصدية هنا ليست هي تحقيق الربح للدولة فإن المنفعة في ظل علم المالية العامة تختلف عنها في ظل علم الاقتصاد أو في ظل النشاط الخاص فإن الفرد لا يحصل بالنفقة إلا إذا تحقق له من ورائها أقصى ربح ممكن .

أما إنفاق الدولة فإنه يهدف تحقيق الربح في معظمها بل يهدف إلى إشباع الحاجات العامة ومن ثم فإن ضابط تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتحقق بعدى استفادة الأفراد من جراء الإنفاق العام وليس بعدى تحقيق أرباح للدولة وعلى ذلك فإن هذه المنفعة تتحقق أكبر حقيقة لها إذا اشتمع بها أكبر عدد من المواطنين .

على أن الفقه المالي لم يتفق على معيار واحد لقياس المنفعة العامة المترتبة على الإنفاق العام خاصة النفقات على انتاج خدمات الاستهلاك وإنما عرف اتجاهين لقياس هذه المنفعة أولهما شخصي والثاني موضوعي.

١ - الإتجاه الشخصي : وهذا الإتجاه في حقيقته تطبيق قاعدة توازن المستهلك وهو يعني أن توزع مبالغ النفقات العامة على أوجه الإنفاق بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقه الخدمة في كل وجه متساوية للمنفعة المترتبة على النفقه الخدمة في كل الوجوه الأخرى.

هذا من جهة ومن جهة أخرى يمكن قياس المنفعة الجماعية المترتبة على النفقه الخدمة عن طريق مقارنتها بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأفراد فيما لو أبانت الدولة في أيدهم ما استطعوه منهم على سبيل العزائب وأسلابها أو بمعنى آخر لابد وأن تكون المنفعة الجماعية المترتبة على النفقه الخدمة متساوية للشخصية الجماعية بسبب الصبغة الفرضية الخدمي.

ويرى البعض ^(١) أن ليس المنفعة العامة بالشخصية الجماعية تحيط به كثير من المصروفات العملية إذ يصر على متعدد القرارات استكمال وتحصيم التدبرات الأفراد للنتائج العامة وذلك لبيان حجم الإنفاق وكيفية توزيعها كما أن هذا المبدأ يصعب من الناحية النظرية فهو يعبر الضربة مقابل المقدرات التي يحصل عليها الفرد مما يتطلب توازناً على مستوى الفرد بين النتائج التي يحصل عليها من جراء النفقات العامة وبين العزائب التي يتحملها، كذلك فإن هذا المبدأ يتعامل طيبة الظاهرة المالية باعتبار أن مركز النشاط المالي هو الدولة لا الفرد وأخيراً فإنه يعتبر أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط بينما أن لها أهدافاً أخرى قد تصطدم تحقيقها بطرق هذا المبدأ، فالمستفيدين من النفقات الاجتماعية مثلًا هم أقل الأفراد مساعدة في الأعباء العامة.

(١) راجع أد. عبد الرحمن صادق برخلاف - ملخص في الاقتصاد المالي من ٣٤٨ - مراسلة شباب الجامعة ١٩٨٣.

وقد دعى هذا إلى اعتقاد البعض في قياس المنفعة العامة المترتبة على الإنفاق العام للمبنا أو المذهب أو الاتجاه الموضوعي الذي تلخص فكرته في مأرببه الإنفاق العام من زيادة مباشرة أو غير مباشرة في الناتج القومي وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل أو الناتج القومي وتتخفص باختفائه وكما يرى البعض^(١) فإن هذا الاتجاه ذات طبيعة اقتصادية محضة ومعنى ذلك أنه إذا كان من الممكن قياس المدحى المترتبة على النفقات الاستثمارية فإنه لا يمكن بواسطته قياس المدحى المترتبة على النفقات الاجتماعية والعسكرية وعلى الشؤون السياسية ومن ثم فإن فكرته تتخلل من كثير من عناصر المدحى العامة.

ومن هنا فإنه يصعب عملياً إحصاء المنفعة التي تعود على المجتمع من جراء الإنفاق العام بقياس موضوعي موحد، وهو الأمر الذي يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة، إذ أن للنفقات العامة آثاراً متعددة ظاهرة وغير مباشرة، وهي اقتصادية وغير اقتصادية، حاضرة ومستقبلة.

أمام هذه الصعوبة في إيجاد معيار موحد لقياس المنفعة العامة فإنه من المتفق عليه بين فقهاء علم المالية العامة ترك تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق العام يترتب عليه نفع عام أم لا، وتقرير المفاضلة بين وجوه الإنفاق العام المتعددة متتركاً للقرار السياسي ويمكن للقرار السياسي أن يسترشد في هذا المجال بنظام التخطيط، كما يمكن له أن يستخدم ميزانية البرامج والأداء كأسلوب للمفاضلة بين وجوه الإنفاق التي يمكن معها يمكن معها في نفس الوقت القيام العملي لحجم المدحى المترتبة عليه.

١٥٣ - (ب) الاقتضاء في حجم النفقات العامة: يعتبر الاقتصاد في مقدار الإنفاق العام ضابطاً في تحديد حجمه وشرطًا في تحقيق أقصى منفعة جماعية له، وليس معنى أو مقتضى الاقتصاد في حجم الإنفاق العام أن تقتصر الدولة في إشباع الحاجات العامة التي يستهدفها، بل إنه يقتضي إشباع أقصى قدر من هذه الحاجات بأقل قدر من الفقة أي الاستخدام الأمثل للمال العام والامتناع عن تبذيره في غير فائدة مرجوة أو

(١) د. زين العابدين ناصر ص ٦٢.

في تحقيق منافع هامشية أو لا تبلغ في حجمها أو قيمتها مبلغ الإنفاق العام فبذر المال العام في غير نفع حقيقي لا يتعبر ضياعا له فحسب، بل إنه ضياع لاستخدامه في أغراض أكثر نفعا، كما أنه ينطوي على خطورة زعزعة ثقة الأفراد في مالية الدولة ومصداقيتها في استخدام المال العام ومن ثم دافعا لهم على التهرب من التزاماتهم العامة.

والاقتصاد في الإنفاق العام لا يعني كما سبق وقع انتاجيه فقط أي تحقيق أقصى إثبات ممكن من المنافع العامة باقل قدر ممكن من الإنفاق العام، بل يعني كذلك إعداد البديل لأوجه الإنفاق لاختيار أقلها تكلفة وأكثرها مفعمة عن طريق المعاشرة بينها على المدى القريب والبعيد.

فمثلاً : إذا كانت الدولة محتاجة إلى استيراد كميات من القمح ولديها امكانات زراعته غير أن استيراده في المدى القريب يعتبر أقل تكلفة من انتاجه، إلا أن العكس صحيح على المدى البعيد، فإن أمام الدولة عدة بدائل هي : الاستيراد الكامل، والانتاج الكامل، التوسيط بامتناد جزء وانتاج آخر، فهنا يكون لعام مصدر القرار اختيار البديل الأمثل على أساس تقديره للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويرى البعض^(١) تعدد الفصل بين زيادة انتاجية الإنفاق العام والاصلاح الإداري وإعادة تنظيم الادارة الحكومية على اسس علمية والاهتمام بتحسين طريقة اتخاذ القرارات والتسيق بين الهياكل التنظيمية للدولة بطريقة تسمح بجهة اتخاذ القرار بحسن الاختيار بالنسبة للأهداف المحددة.

ونحن نرى أنه لكي يتم الاقتصاد في حجم الإنفاق العام مع زيادة انتاجيته فإنه ينبغي الأخذ بميزانية البرامج والأداء، تلك الميزانية التي لا تركز فقط كميزانية البنود على الاعتمادات وسلامة صرفها في حدود الأغراض التي أقرها البرلمان، وإنما تركز فضلاً عن ذلك على العمل أو الخدمة التي تم الإنفاق العام لتحقيقها ، وما إذا كانت توائمه أم لا وما إذا كان من الممكن أداؤها بكميات أكثر وكفاية أعلى وما إذا كانت

(١) أ.د. عبد الكريم صادق بركات ص ٣٦٢ مرجع سابق.

تكلفة الخدمة مرتفعة بسبب ما شاب أداء العمل بالإسراف في الإنفاق أو ضياع في الوقت؟

وتهدف هذه الميزانية من وراد القاء الضوء على كفاية الأداء إلى رفع مستوى مع ترشيد الإنفاق العام والاستخدام الأمثل للمال العام.

ثانياً: العواقب المترتبة على تكاليف الميزانية:

١٥٤ - تعتبر الموارنة العامة للدولة برنامجاً سياسياً وإدارياً واقتصادياً للحكومة وهي تم من خلال مراحل زمنية متباينة تعرف بدورة الموارنة العامة بداية من التحضير ثم الاعتماد ثم التنفيذ والمراجعة أو المتابعة والحسابات الختامية هذه المراحل المشكلة لدور الموارنة تقاسها السلطان التنفيذية والشرعية فتولى الأخيرة سلطة الاعتماد فقط أى التتحقق أولاً من صلاحيات البرامج والسياسات الحكومية ثم إجازة توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات الواردة في الموارنة قبل اعادتها إليها لتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة السلطة التشريعية على التمويل الذي اعتمدتها به. وتنظم القوانين المالية في الدولة كل ما يتعلق بإجراءات صرف النفقات العامة من حيث تحديد سلطة الإذن بها وخطوات واجراءات الصرف بحيث يشارك في عملية الصرف عدد من موظفي الدولة يختص كل منهم بدور منفصل عن دور الآخر ومكمل له وتمتد مهمة هؤلاء الموظفين فيما يتعلق بالإنفاق العام^(١) إلى التتحقق من صحة المستندات المبررة للصرف، وإلى أن الأمر بالصرف له هذه الصلاحية قانوناً وأن أمر الصرف والإرتباط السابق عليه يتمشى مع تعليمات الميزانية ووجود إعتماد وارد بها يسمح بالصرف والتتحقق من صحة وحدوث الواقعية المشتلة للصرف وشرعية الدين الذي ترتب في ذمة الدولة وإن متسلم النفقه هو صاحب الحق الفعلى ولهم الإبراء من الدين.

وعلى ذلك فكل نفقة عامة يجب أن تكون مستوفية لمجموعة الإجراءات المنصوص عليها في قانون الميزانية والقوانين المالية الأخرى.

(١) الأستاذان / محمود نور و محمد العانى ص ٤٠٢ مرجع سابق.

الباب الثالث

نظريّة

الإيرادات العامة في الفقه المالي

الإسلامي والمخاصم

تقدير وتقسيم

١٥٥ - لقد تطورت نظرية الإيرادات العامة في علم المالية المعاصرة بتطور الدور الذي لحق بالنشاط المالي للدولة ففي ظل المالية الكلاسيكية كانت الإيرادات العامة موجهة فقط لتنمية الإنفاق العام على إشباع الحاجات العامة الضرورية، التي سمح للدولة بإشباعها، بما لا يزخر على النشاط الخاص أو العوازن الاجتماعي والاقتصادي السادس آنذاك، وقد أثر هذا على تحديد نطاق الإيرادات العامة وتبعيتها من جهة أخرى للنفقات العامة.

إذ كان للأ الأخيرة أولوية على الأولى في التقدير والاعتماد، وقد استتبع هذا حصر أغراض الإيرادات العامة في الغرض المالي فقط دون إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة وتحقيق أغراضها المستحدثة الأخرى في ظل علم المالية العامة المعاصرة وهو ما يعني حياد كل من الإيرادات والنفقات العامة.

٦٥٦ - وقد أدى الانكماس العالمي ١٩٢٩ إلى تطور النشاط المالي للدولة بما ألقى عليها مسؤولية إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام، وما استتبع ذلك من تدخل الدولة مستخدمة عنصري النفقات والإيرادات لتحقيق أهداف إجتماعية واقتصادية محددة وتبعاً لذلك فقد تطورت نظرية الإيرادات العامة من حيث حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها ومحدداتها، بما يضمن مرونة استخدامها ومن لم يعد هدفها

قاصراً على الهدف المالي فقط بمعنى تغطية النفقات العامة بل أخذت بالإضافة إلى ذلك أدواراً أخرى بحيث أنها أصبحت أداة هامة من أدوات السياسة المالية للدولة تستخدمها في إحداث التوجيه الاقتصادي والاجتماعي فهي أداة للتأثير على بعض أوجه النشاط الاقتصادي غير المرغوب فيها وتوجيه الاستثمارات الخاصة الى أغراض معينة كما أنها أداة لمعالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية (التضخم والانكماش) وفي نفس الوقت فهي أداة لإعادة توزيع الدخل القومي بما يحقق تضييق الفوارق بين طبقات المجتمع الواحد.

١٥٧ - وقد ترتب على قيام الإيرادات العامة بهذه الأدوار الجديدة تطور أغراضها ونطاقها وتبينها للنفقات العامة بحيث أصبح في الإمكان القول بإمكانية فصل الإيرادات عن النفقات العامة بما يحدث فائضاً في حجم أي منها على الأخرى خاصة عند استخدامها لمعالجة آثار الدورات الاقتصادية.

١٥٨ - وفي نطاق دراسة النظرية العامة للإيرادات فإننا نشيد بموقف الشريعة الإسلامية في تحديد نطاق إيراداتها وعلاقتها بالإتفاق العام، فإن نطاقها تحدد بداية بما يسمح بإمكانية استخدامها كأداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، ومن أهم مظاهر ذلك عدم تبعيتها للإنفاق العام سواء في التقدير أو الاعتماد على ما شاء الله.

١٥٩ - وعلى أي حال فإن الإيرادات العامة تتربع بشرع مصادرها سواء في ظل علم المالية العامة الإسلامية أو المعاصرة بما يسمح بإمكانية تقسيمها إلى عدد من التسميات العلمية ترجع في أهميتها إلى إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها ومدى إمكانية اعتماد الدولة عليها سواء في تغطية انتفالها العام أو في استخدامها لتحقيق أهداف سياستها المالية.

١٦٠ - وعلى وجه العموم فإن الدولة تحصل على إيراداتها من عدة مصادر تقع في مقدمتها إيرادات ملكيتها الخاصة عقارية كانت أو تجارية أو صناعية أو مالية وهي ماتعرف حديثاً بإيرادات الدومن.

كما أنها قد تحصل عليها بما لها من حق السيادة على رعاياها في فرض التكليفات المالية عليهم.

كما قد تحصل عليها بما لها من مقدرة على خلق القوة الشرائية للنقد أو الحصول عليها من الخارج واجمالاً فإن هذه الإيرادات تمثل في :

- ١ - إيرادات الدومن العام والخاص.
- ٢ - الضرائب والرسوم.
- ٣ - الإصدار النقدي والقروض العامة.

ويقابل هذه الإيرادات في ظل علم المالية العامة الإسلامية.

- ١ - المراج.
- ٢ - الصدقات بأنواعها والتوظيف على الأموال الخاصة والجزوية.
- ٣ - القروض.

١٦١ - ويميل الفقه المالي إلى تقسيم هذه الإيرادات تقسيماً علمياً يقوم على أساس التمييز بين أنواعها.

فتشمل تقسيم لها إلى إيرادات سيادية (الضرائب والرسوم والإصدار النقدي والقروض الإجبارية) وإيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص (إيرادات القطاع العام التجاري والصناعي والزراعي) ويعيب هذا التقسيم خاصة في نوع الإيراد الأخير أنه يغفل سيادة الدولة والتزامها بإشباع الحاجات العامة عند تحديد ثمن منتجات نشاطها الشبيه بالنشاط الخاص، فهي قد تختكر انتاج سلع ما وتحدد أثمانها بما يفرق تكلفتها بضرر الربح وترغم الأفراد على شرائها بما لها من حق السيادة عليهم وقد تفعل العكس بحيث تتبع للأفراد هذه السلع أو الخدمات باسعار تقل عن تكلفتها نظراً لكونها ضرورية - لاستهلاكم والتزام الدولة بإشباعها لهم.

وثمة تقسم ثان للإيرادات العامة يقوم على معيار دوريتها وتكررها بحيث تقسم تبعاً له إلى إيرادات عادلة وأخرى غير عادلة، والإيرادات العادلة هي التي تكرر أبوابها في الميزانيات المتعاقبة مثل الضرائب والرسوم والشئون العام والإيرادات غير العادلة أو الاستثنائية هي التي لا تكرر مثل القروض العامة والإصدار النقدي والإعاثات ويعيب هذا التقسيم أنه يغفل حقيقة الوضع الراهن في الدول النامية على وجه الخصوص فما كان في الماضي يعتبر إيراداً غير عادي أصبح في الوقت الحاضر شبه عادي نظراً للكثرة لجوء الدول النامية إليه لتنفيذ برامج التنمية لديها.

وأيا كان الأمر فإن أهمية هذه الإيرادات أهمية نسبية أى متفاوتة سواء من حيث اعتماد الدولة عليها أو من حيث إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية بحيث أن الضرائب تقف على قمة هذه الإيرادات في الوقت الحاضر يليها القروض العامة ثم بقية الإيرادات المتقدمة.

١٦٣ - ونحن نميل إلى تقييم الإيرادات العامة في إطار علم المالية العامة الإسلامية إلى:

إيرادات سيادية فيها معنى العبادة وهي الصدقات وأخرى سيادية حالية من معنى العبادة وهي : الجزية والخراج والتوظيف وخمس الفي والغنية.

ونحن في هذا القسم من الدراسة سوف نتناول هذه الإيرادات بادلين بالإيرادات العامة المعاصرة ومتى هن بالإيرادات العامة التي أثراها الفقه المالى الإسلامى وجرياً على مجرى عليه فقهاء علم المالية العامة فإننا سوف نتناولها على النحو التالي :

١ - إيرادات الدولة من مملكتها العامة والخاصة.

٢ - الرسوم.

٣ - الضرائب (وهي مجموعة الإيرادات العامة العادلة).

٤ - القروض العامة والإصدار النقدي (وهي الإيرادات غير العادلة).

٥ - الصلقات.

٦ - الجزية والطراج والتزييف وحسن الفنى والنفيمة.

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول تخصص الأول منها لدراسة أنواع الإيرادات العادلة في المالية الحاسرة بما فيها الضرائب، وتخصص الثاني لدراسة الإيرادات غير العادلة (القرصنة والإصدار النقدي)، والثالث لدراسة الإيرادات العامة في **الفقه المالي الإسلامي**.

الفصل الأول

البِرَادَاتُ العَلَيْهِ

(ولا: بِرَادَاتُ الدُّوْمِنْ مِنْ مُمْتَكَاتِهَا الْعَامَةُ وَالخَاصَةُ)

(بِرَادَاتُ الدُّوْمِنْ الْعَامُ وَالخَاصُ،^(١)

١٦٤ - يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أياً كان نوعها وأياً كانت طبيعتها، وتتنوع ممتلكات الدولة إلى نوعين، ممتلكات عامة وممتلكات خاصة وبناءً لذلك فإن الدومين يتضمن هو الآخر إلى دومين عام ودومين خاص، ومن أهم معايير التفرقة بين الدومين العام والخاص :

١ - مدى إمكانية استخدام الأفراد له : فالدومين العام هو ممتلكات الدولة العامة المعدة أساساً للإستخدام العام أو لخدمة المرافق العامة مثل الشارع والميادين والترع والمصارف وما إلى ذلك مما يمكن لكل فرد أن يستخدمه من ممتلكات الدولة، أما الدومين الخاص فهو ممتلكات الدولة الخاصة التي يحظر على الأفراد إستعمالها دون خضوعهم للشروط التي تحددها الدولة لهذا الإستعمال.

٢ - القانون المنظم لملكية الدولة في كل منها : فالدومين العام تخضع الدولة في ملكيته والتصرف فيه وبخضوع الأفراد في إستعماله لأحكام القانون العام الدستوري والإداري) أما الدومين الخاص فإن الدولة والأفراد يخضعان في كل ما تقدم لأحكام القانون الخاص فملكنته بالنسبة للدولة ملكية خاصة شبيهة بملكية الأفراد لمقتنيتهم.

(١) راجع : أ.د. / عبدالمنعم فوزي وأخرون - المالية العامة والسياسة المالية ص ٢٠٠ وما بعدها وأيضاً أ.د. / محمد فؤاد إبراهيم - المالية العامة ص ٢٠١ وما بعدها وأيضاً : أ.د. / محمد حلمي مراد - مالية الدولة ص ١٣٩ ، وما بعدها، وأيضاً أ.د. / أحمد جامع ص ٨٥ وما بعدها، وأيضاً أ.د. / زين العابدين ناصر - مبادئ علم المالية ج ١ ص ٧٣ وما بعدها وأيضاً أ.د. / سيد عبد المولى ص ٢٦١ وما بعدها، مرجع سابق.

٣ - من حيث اعتباره مصدراً من مصادر الإيراد العام : إن الدومن العام وفقاً لطبيعته المتقدمة لا يعتبر مصدراً مباشراً من مصادر الإيراد العام للدولة، فالأصل فيه هو عمومية ومجانية استخدام الأفراد له وخروجها عن هذا الأصل العام، فإنه يمكن اعتبار الدومن العام مصدراً ثانوياً لبعض الإيرادات العامة، إذ يمكن للدولة أن تفرض رسماً بسيطاً على استخدام الأفراد لعناصره يهدف إلى تحقيق عدة أغراض أهمها :

أ - تنظيم استخدام الأفراد له ، حيث جرت العادة إلى إسراف الأفراد في استخدام الأشياء المباحة غير المكلفة، وقد يؤدي سوء الاستخدام إلى إتلافها، ومن ثم فإنه يتبع على الدولة أن تدخل بفرض رسم على هذا الاستخدام بهدف تنظيمه.

ب - تغطية بعض تكاليف الخدمات الإضافية التي تؤديها الدولة للأفراد عند استخدامهم لعنصر من عناصر الدومن العام، فإذا مهدت الدولة طريقاً ما بعناية خاصة وأنشأت عليه نقاط إسعاف واتصالات وبعض الخدمات الخاصة، فإن من حقها فرض رسوم بسيطة لتغطية بعض تكاليف هذه الخدمات الإضافية.

ج - الهدف المالي : ويتمثل في حصول الدولة على مقدار من الإيرادات العامة يهدف مواجهة الإنفاق العام ككل.

وعلى ذلك فإن الدومن الخاص هو الذي يعتبر المصدر الرئيس لإيرادات الدولة من ممتلكاتها،

أنواع الدومن الخاص :

١٦٥ - كان الدومن الخاص في ظل المالية العامة الكلاسيكية يحصر في الجانب الأعظم منه على الدومن العقاري (أراضي وعقارات مبنية) كما يضم المناجم والمحاجر والغابات وكل ما يأخذ الطابع العقاري، وإنما يدر الدومن العقاري إيراداته من خلال استغلال الدولة له، أو التصرف فيه بالبيع أو بالتجير للغير أو بتربيح حقوق امتياز عليه، وإن كنا نرى أن بيع الدومن العقاري لا يمثل في حقيقته إيراداً عاماً للدولة،

لَا يتربّ عليه من نقص في ذاتها المالية، ومن ثم فإنه يجب على الدولة أن تشنّ
بشأن الدومن العقاري عند بيعه مبئات أخرى بحيث تظلّ مكونات ذاتها المالية بدون
نقص.

وقد كانت إيرادات الدومن العقاري فيما مضى تمثل نسبة مرتفعة من إيرادات
الدولة، إلا أنها تراجعت في الوقت الحاضر لعدة أسباب أهمها :

أ - إتجاه كثير من الدول إلى تسلّك الأفراد لعناصر الدومن الزراعي (الأرض
الزراعية) على وجه المخصوص.

ب - إتساع نطاق وأهمية وغزارة الإيرادات المتحصلة من الدومن التجاري
والصناعي، مما أغري كثير من الدول خاصة الدول النامية إلى العناية بهما، وذلك في
 مقابل جمود وعدم مرؤنة الإيراد المتحصل من الدومن العقاري.

ومن هنا فإن أهمية الإيراد الناجع من الدومن العقاري خاصة في الدول النامية قد
تراجعت ليحل محلّها إيرادات الدومن الصناعي والتجاري.

٢ - الدومن الصناعي والتجاري :

١٦٦ - يشتمل هذان النوعان من الدومن اخواص على كافة المشروعات العامة
الصناعية والتجارية، التي تقوم بعمليات الإنتاج والتسويق مثل مشروعات الشاط
الفردّي، ويعرف هذا الدومن في كثير من الدول ومن بينها مصر بالقطاع العام.

وهذا الدومن حديث نسبياً بالنظر إلى الدومن العقاري حيث كانت أهميته
ونطاقه وحجم إيراداته تقع في مرتبة تالية للدومن العقاري في ظل الدولة الحارسة ، ثم
تقدّمت في أعقاب الثورة الصناعية وبصفة خاصة بعد الكساد العالمي ١٩٢٩ وتزايد
تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة بفرض التوجيه الاقتصادي والاجتماعي :

وان كان نطاق هذا الدومن يتوقف في الوقت الراهن على مجموعة من العوامل
في مقدمتها :

أ - طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد، فطاقه ودوره وأهميته وحجم إيراده يتفاوت بحسب الإيديولوجية التي تعتقدها الدولة فهو في الدول الاشتراكية يختلف عنه في الدول الرأسمالية.

ب - مرحلة النمو التي يمر بها الاقتصاد القومي، فتقدم الدولة وإذها رها الاقتصادي يؤثر على حجمها، إلا أن أهميته في الدول النامية قد تفوق أهميته في الدول المقدمة.

١٦٧ - ويعرف إيراد الدولة من الدومن التجارى والصناعى بالشمن العام أى المقابل الذى تحصل عليه الدولة من وراء نشاطها الصناعى والتجارى. ويشير الفقه المالى سؤالاً يتعلق بكيفية تحديد الشمن العام أى بالمستوى الذى يتحدد عنده الشمن العام^(١).

والإجابة على ذلك تدعو إلى ضرورة التفرقة بين الحالات التى تمارس فيها الدولة نشاطها التجارى والصناعى على سبيل الملاسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التى تسمى فيها الدولة بمركز احتكاري بالنسبة لبعض أنواع معينة من السلع.

ففى الحالة الأولى يتحدد الشمن العام طبقاً لقوى العرض والطلب فى ظل قوانين الملاسة الكاملة.

أما فى الحالة الثانية فإن الشمن العام يتحدد بقرار من الدولة بغاً للغرض الذى تقصده من وراء احتكارها لإنتاج أو لتسويق السلعة. فالدولة قد تهدف من وراء هذا الإحتكار إلى إشباع سلع وخدمات ضرورية للأفراد وهنا يكون من المتصور أن ينخفض الشمن العام عن سعر تكلفة السلعة أو الخدمة ، وقد تهدف إلى حماية المستهلك من إستغلال الناشر المخالص. وهذا يكون من المتصور أن تضيق الدولة

(١) أ.د. زين العابدين ناصر ص ٧٨ مرجع سابق.

هامش ربح بسيط إلى ثمن الانتاج، وقد تهدف الدولة من وراء إحتكارها لانتاج أو تسويق سلع معينة إلى تحقيق الربح أى تحقيق إيراد مالي وهنا يكون تحديد الثمن العام بما يوفر للدولة هذا الإيراد.

ونرى أن المحدد لنوع الاحتكار هو مدى أهمية السلعة لاستهلاك الأفراد ومردودة الطلب عليها، وأن المحدد للثمن العام في حالة الاحتكار هو القرار السياسي بإشباع هذه السلع أو عدم إشباعها للأفراد.

٣ - الدومن المالي :

١٦٨ - يقصد بالدومن المالي للدولة الأوراق المالية كالأسهم والسنادات التي تملكتها الدولة وتدر عليها إيراداً مالياً يتمثل في الأرباح والفوائد والتوزيعات التي ترد إليها كنتائج لأموالها المستثمرة من هذه الأوراق المالية.

والدولة قد تكون مدفوعة إلى تملك الأسهم والسنادات على الرغم من خطورة المضاربة فيها لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية معينة، فحملت المخاطر البعض أسمهم قناة السويس كان يهدف إلى هيمنتها على القناة بصفة خاصة وعلى مصر بصفة عامة، وتملك الدولة نسبة ٥١٪ من أسهم بعض المشروعات يهدف إلى توجيه هذه المشروعات وجهة معينة في صالح الاقتصاد القومي بصفة عامة.

ثانياً: النظرية العامة للرسوم^(١)

ماهية الرسم : الرسم عبارة عن : مبلغ نقدى يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة بمناسبة أو في مقابل حصوله على خدمة خاصة.

و واضح أن التعريف المقدم يحتوى على ثلاثة عناصر سنتاولها بالتفصيل :

أولاً : الرسم مبلغ نقدى. لشأنه في ذلك شأن الضريبة والإتفاق العام حيث تعتمد الماليات المعاصرة على القواد سواء في الإنفاق أو في الإيرادات.

ثانياً : الرسم يدفع جبراً إلى الدولة : أثار عنصر الجبرا أو الإلزام في الرسم خلافاً بين فقهاء علم المالية العامة على خلاف الضرائب، حيث ذهب البعض إلى أن الرسم يعتبر مقابل خدمة أو منفعة خاصة يحصل عليها دافعه من الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. ومن ثم فإن له حرية الاختيار بين أن يطلب هذه المنفعة أو الخدمة ويدفع الرسم المقرر عليها وبين أن لا يطلبها ولا يدفع أيه رسوم، فهو إذن يتمتع بحرية الاختيار في دفع الرسم وبالرغم من وجاهة هذا الإتجاه من الناحية النظرية، إلا أن الفرد عملاً أو قانوناً يضطر غالباً إلى دفع الرسوم ويقتصر اختياره فقط على طلب الخدمة أو عدم طلبها.

لذا طلبها فلا حرية له في دفع الرسم بل يصبح إجبارياً حيث أن الدولة لا تتداوض معه في قيمته بل تحده ببرادتها المفردة.

كما أن عنصر الاختيار يختفي في كثير من الحالات حتى في طلب الفرد للخدمة الخاصة من الدولة، فإنها قد تفرض عليه وتلزمه بتلقي خدمات خاصة وتفرض عليها

(١) راجع : أ.د. ا. عاطف صدقى ومحمد احمد الزاز - المالية العامة ص ٢٨٩، ٢٩٠، ٢٩٦، ٣١، ٣٣، ٣٥، ٣٧ زين العابدين ناصر ص ٨٢ مرجع سابق، أ.د. أحمد جامع ص ٩٤ مرجع سابق، أ.د. على لطلى - اقتصاديات المالية العامة ص ٧٧، ٧٨، ٧٩، ٨٠، ٨١، ٨٣ محمد نور وحمدى الثنائى ص ٢٤٧ مرجع سابق، أ.د. عادل حشيش اقتصاديات المالية العامة ص ١٤٥ مرجع سابق.

رسوماً معينة والأمثلة على ذلك كثيرة، فالتعليم الإلزامي لمن هو في سن السادسة لا حرية للفرد في التعلم بل تلزمه به الدولة وتحصل منه على رسوم دراسية في مقابل تلقيه العلم، وكذلك التطعيم الإجباري ضد الأمراض في مراحل الصبا أو حالات السفر، وبالتالي رسوم النظافة التي تحصلها البلديات من أصحاب العقارات المبنية.

في هذه الرسوم وغيرها كثير ليس للفرد حرية الاختيار في طلب الخدمة المفروضة عليها أو عدم طلبها، بل تلزمه الدولة بالطلب، وقد يقف المتن وراء الدولة في إلزام الفرد بطلب هذه الخدمة بغيره عقوبة جنائية عن تخلفه عن طلبها.

ومن جهة ثالثة فإن الاحتياج بحرية الفرد في طلب الخدمة محل الرسم مردود عليه بأن هذه الحرية ثابتة كذلك في الضرائب واذ يستطيع تحول ضريبة الأرباح التجارية مثلاً أن لا يخضع لها بعدم مزاولته لنشاط التجارى والتفق عليه بين الفقهاء هو أن الضريبة للدفع بغيرها.

وواضح أن المعاين المقدمين : التقديمة والإجبار يقران الرسم إلى حد كبير من الضرائب. غير أن العنصر الثالث من عناصر تعريف الرسم هو الذى ينطوى على معيار التفرقة بينهما.

فالرسم يدفع في مقابل أفراد متساوية خدمة خاصة أو منفعة محددة يحصل عليها دافعه من الدولة أو احتى ممتلكها أو وحدتها المحلية ووفقاً لذلك فإن الواقعية المنشطة للرسم هي حصول الفرد على خدمة خاصة بصفته الشخصية أو استفادته مع مجموعة أشخاص معينين بخدمة جماعية تؤديها لهم الدولة فاللهم الذي حصلت منه الدولة رسم التعليم حصل على منفعة خاصة، وأصحاب العقارات المبنية في أحد الشوارع حين يدفعون رسوم نظافة أو تجميل حصل كل منهم على نصيب من منفعة جماعية.

طبيعة الخدمة (غيراتها) تتميز الخدمة التي تفرض الدولة رسمًا على من يطلبها أو تقدم لها أولاً بأنها خدمة خاصة من حيث مكانته جميع الأفراد من طلبها والانخماص بها.

وثانياً بقابليتها للتجزئة أو الإنقسام، وهذه الخاصية الأخيرة لازمة أو ضرورية من عدة وجوه هي :

إمكانية تحديد مقدار استفادة دافع الرسم منها وبالتالي تحديد قيمة الرسم الذي يدفعه في مقابلها، وبناء على ذلك فإن طبيعة الخدمة إذا كانت لا تسمح بتجزئتها عرضها أو الطلب عليها فإنها لا تكون وعاءً للرسم حتى ولو تربّع عنها استفادة الأفراد من قيام الدولة بإشباعها لهم وذلك مثل الدفاع والأمن، حيث تواجه الدولة الإنفاق عليهم من إراداتها السيادية الأخرى خلاف الرسم.

والى جانب هاتين الميزتين يوجد شرط خاص يتعلق بتنظيم الإنتفاع من الناحية العملية وهو : تجدد طلب الأفراد على الخدمات محل الرسم حيث يسمح تكرار الطلب وتتجدد على هذه الخدمات بإمكانية إنشاء الدولة مرفاق أدانها.

١٧ - ويشير كون الرسم في مقابل خدمة خاصة موضوع التاسب بين حجم هذه الخدمة وقيمة الرسم الذي يدفع في مقابلها والإتجاه الغالب^(١) بين كتاب المالية العامة، أنه يجب أن يتحقق التاسب بين سعر الرسم ونفقة الخدمة التي يزدّي عنها الرسم، ذلك لأن الدولة لا تهدف من فرض الرسم إلى الحصول إلى إيراد المخزانة العامة لتنفق منه على مختلف المرافق العامة، وإنما تقصد مجرد تدبير نفقة الخدمة التي يزدّي عنها الرسم وحدها دون غيرها من الخدمات التي تؤديها الدولة وتغطي تكاليفها، إما بواسطة رسوم أخرى أو بواسطة الضرائب، فالرسم باعتباره مقابل خدمة يجب أن يتحدد عند الحد الذي تكفي عنده حصيلته لغطية نفقات هذه الخدمة، وليس المقصود أن يتاسب سعر الرسم الذي يدفعه كل فرد مع نفقة الخدمة التي تؤدي له شخصياً، وإنما المقصود أن لا تتجاوز حصيلة الرسم الذي تحصله الدولة من المستفيدن من خدمة معينة مجموع نفقات المرفق الذي يزدّي هذه الخدمة.

(١) أ.د. عاطف صدقى، ومحمد أحمد الزارى من ٢٩٣ مرجع سابق.

ووفقاً لذلك، فليس هناك ما يمنع من تفاوت قيمة الرسم الذي يدفعه مجموعة من الأفراد عن نفس الوحدة من الخدمة، فرسوم رفع الدعوى أمام القضاء، قد يعنى منها البعض، وقد تحصل على قيمة الدعوى أو تبعاً للدرجة التقاضي.

وإذا كان معيار إجمالي نفقات المرفق العام محدوداً لسعر الرسم على خدماته على النحو المقدم، فإن هناك معايير أخرى تدخل في تحديد سعر الرسم أهمها :

أ - نسبة حصصوية النفعة، فكلما انفرد بالنفعة شخص واحد كلما كانت قيمة الرسم المتحصل عليها مرتفعة، على أننا نتسل إلى الرأس القليل بأن هذه القيمة إذا ارتفعت عن نفقات المرفق الذي يقدم الخدمة فإنها تعتبر ضريبة بالنسبة للجزء الزائد، وذلك مثل رسوم التسجيل أمام الشهر العقاري، فالاستفيد بخدمة توقيق تصرفاته هو شخص واحد في كل توقيق، وإذا تناوب الرسم مع قيمة الخدمة فلا اعتراض على كونه رسماً، أما أن تتجاوز بكثير قيمة الخدمة وبالتالي قيمة نفقات المرفق العام (الشهر العقاري) وتحول إلى مصدر إيرادي للدولة، فإن القدر الزائد الذي حصلته الدولة على قيمة الخدمة وقيمة نفقات المرفق يعبر ضريبة على التداول أو حتى على رأس المال.

أما إذا استفاد بالنفعة أشخاص آخرون بخلاف شخص دافع الرسم وذلك بنسب متفاوتة تقل عن ملائمة ذلك الرسم، فيبيت أن يتحدد بأقل من نفقة الخدمة على أن تطعن الدولة الفرق بين الرسم المتحصل ونفقة الخدمة الفعلية من حصيلة إيراداتها السيادية الأخرى، وذلك مثل رسوم التعليم والتقاضي.

ب - أهمية الخدمة وجماعية الاتساع بها : قد تتأثر الدولة في تحديدها لسعر الرسم باهمية الخدمة وضرورتها لمصلحة الجماعة، بحيث يتربّ على حرمان غير قادر على دفع الرسم المقابل للاتساع بها ضرر خاص بالنسبة له وعام بالنسبة للمجتمع أو طبقة مصلحة خاصة أو عامة، وبذلك مثل تطعيم الأطفال وتحصيهم ضد مرض شلل الأطفال مثلاً وهنا فإن الدولة إذا لم يكن في رسومها إجراء مثل هذه الخدمات مجاناً

وتفطية نفقاتها من الضرائب أو أى إيراد مبادى آخر، فإنها على الأقل ينبغي أن تخفض سعر الرسم إلى أدنى حد ممكن.

١٧٢ - ولزيادة من ايضاح النظرية العامة للرسم فإننا سوف نتناول فيما يلى معايير التفرقة بين الرسم والضرير، وبين الثمن العام وبين وبين مقابل التحسين:

١٧٣ - أولاً : معايير التفرقة بين الرسم والضرير : يتفق كل منهما في الصفة القدبية التي يدفع عليها، وفي صفة الإجبار أو الإلزام غير أنهما يختلفان في المقابل الذي يحصل عليه الممول في كل منهما ويترب على هذا الاختلاف إختلاف نطاقهما، فالممول في الضرير يدفعها بدون مقابل نفع خاص يعود عليه، ومن ثم فإن الأساس الفنى لها يتمثل في التضامن الاجتماعى المقرن بسيادة الدولة على رعایتها إذ من ضرورات هذا التضامن أن يساهم الأفراد في تحمل أعباء دولتهم أما الرسم فإنه يدفع على نحو ما رأينا في مقابل نفع خاص يعود عليه وهذا هو الأصل في نظرية الرسم

ويشرع عن هذا الاختلاف إختلاف آخر يتمثل في نطاق كل منهما فإن الضرير تأخذ صفة العمومية المادية والشخصية وتكون بحسب الإتجاه الغالب حديثا على أساس المقدرة التكليفية الفردية، أي أن الأفراد يتحملونها وفقا لطاقتهم بمعنى أنها تراعى مراكزهم المالية. أما الرسم فهو على خلاف ذلك، حيث لا تظهر فيه صفة العمومية المادية أو الشخصية، كما أنه غير مراعى فيه مقدرة موله التكليفية حيث لا يزيد سعره بارتفاعها، كما لا ينخفض بانخفاضها وإنما نظرا لإعتبارات أخرى لمساها عند بحثنا لتناسب سعره مع الخدمة الموزنة.

وهناك أيضا مجموعه أخرى من معايير التفرقة بين الرسم والضرير يقع في مقدمتها تحديد موطن كل منها، فموطن الرسم هو الدولة التي تلقى المول فيها الخدمة التي دفع عنها الرسم، أما موطن الضرير فهو مختلف باختلاف منهج القوانين الضريبية في الأخذ بتعريفات التنمية السياسية (المساوى) والاقتصادية (دولة مصدر

الإيراد (والاجتماعية (دولة الإقامة) وتدخل الاتفاقيات الدولية لتجنب الإزدواج الضريبي يقدر كبير في تحديده.

وبالرغم من وجود هذه الاختلافات المتعددة إلا أن خيوط التفرقة بين الرسم والضريبة ما تزال دقيقة، ويرجع ذلك إلى عدد من العوامل في مقدمتها :

أ - تعمد بعض الدول الخروج بقيمة الرسم عن طبيعته القانونية، بما يخلع عليه شروط الضريبة خاصة فيما يتعلق بتناسبه مع المقدرة التكليفية، لقانون التوثيق في مصر يفترض قوة المركز المالي لشرى العقارات ويفرض عليه عند توقيتها أو تسجيلها رسوماً مرتفعة تخرج بها عن حدود تكلفة الخدمة وتدخلها في نطاق الضريبة على نحو مارينا.

ب - تعمد بعض القوانين الضريبية وصف بعض الضرائب بالرسوم، فمثلاً الضريبة الجمركية ما زالت تعرف في مصر بالرسوم الجمركية وكذلك ضريبة الدمنة وضرائب المبرور في قبة السويس مثلاً وعلى الطرق السريعة ما زالت تعرف وتحصل على أنها رسوم.

ثانياً : معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام :

١٧٤ - هناك مجموعة من معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام يقع في مقدمتها :

١ - طبيعة المقابل في كل منها، فالفرد عندما يدفع رسمًا للدولة يحصل في مقابلة على خدمة، أما الثمن العام فإنه يقابل سلعة مادية تتجهها إحدى مشروعات الدولة (منتجات القطاع العام).

٢ - الطبيعة القانونية لكل منها : فالطبيعة القانونية للرسم أنه من حيث الأصل مساهمة من المستفيد بالخدمة في تحمل كل أو جزء تكاليف إنتاجها، أما الثمن العام فإنه إيراد مالي للدولة، يفترض فيه أنه معادل لتكاليف إنتاج السلعة على الأقل.

٣ - الطبيعة القانونية للمرفق العام الذي يحصل الرسم والثمن العام، فالمرفق العام الذي يحصل الرسم هو مرافق إداري خدمي، أي يقتصر دوره على أداء الخدمات للأفراد، أما المرفق العام الذي يحصل الثمن العام فهو إحدى مشروعات الدولة الاقتصادية (الصناعية أو التجارية).

٤ - نطاق سلطة الدولة في تحديد كل من الرسم والثمن العام فإن سلطة الدولة في تحديد قيمة الرسم سلطة آمرة تحدده وفقاً لمعايير تكلفة الخدمة ومدى أهميتها وعدد المستفيدين بها، أما سلطة الدولة في تحديد الثمن العام فتتحدد حدها حدود ظروف إنتاج المرفق العام للسلعة وما إذا كان تداولها يخضع لقوى السوق (العرض والطلب) في حالة المنافسة الكاملة أو يخضع للاحتكار، فيتحدد في الحالة الأولى عند ملتقى العرض بالطلب، بينما يحكم تحديده في الحالة الثانية اعتبارات مالية أو اجتماعية أو سياسية على نحو ما رأينا.

٥ - الأثر الذي يحدثه القرار السياسي بتخفيض كل منها على المرفق العام المنتج للسلعة أو الخدمة : فصاحب القرار السياسي إن تدخل لتخفيض الثمن العام عن نفقة إنتاجه فإن قراره يؤثر على المركز المالي للمشروع الاقتصادي المنتج وربما أدى ذلك إلى تصفيته. أما إن تدخل لتخفيض الرسم عن نفقة إنتاج الخدمة فإن ذلك لا يؤثر على المرفق الخدمي حيث تضمن الدولة استمرار بقائه بما تخصصه له من نفقات في ميزانية خدماتها.

٦ - الرسم يفرض بقانون أو بناء على قانون، أما الثمن العام فإنه يتحدد بمعرفة إدارة المشروع الاقتصادي.

ثالثاً: معاير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين :

إن مقابل التحسين عبارة عن : مبالغ نقدية يدفعها جبراً ملاك العقارات التي تستفيد بمشروعات الأشغال العامة في نظير ارتفاع قيمة ملكاتهم، فإذا أقامت الدولة بعض مشروعات الصرف المغطى أو المكتوف لتحسين تربة وإنتاجية الأرض الزراعية

في منطقة معينة مثلاً وترتب على ذلك ارتفاع القيمة المادية أو السوقية لهذه الأرض، فإن من حق الدولة أن تحصل من ملوكها على مقابل تحسين. ووفقاً لذلك فإن مقابل التحسين مشابه مع الرسم في بعض الوجوه ويختلف عنه في وجودة أخرى فيتشابه معه في أن كلاً منها في مقابل خدمة خاصة تؤديها الدولة للممول، ويختلف عنه في وجودة أخرى يقع في مقدمتها :

- ١ - أن مقابل التحسين يدفع مرة واحدة أما الرسم فيتعدد دفعه بتجدد الطلب عليه.
- ب - أن مقابل التحسين يقتصر دفعه على ملاك العقارات فقط (الأراضي الزراعية والعقارات البنية) أما الرسم فيسع فيه نطاق العمومية الشخصية بمعنى أنه يمكن ليشتمل أي طالب خدمة خاصة من خدمات الدولة.

ثالثاً: الضرائب:

تقدير وتقسيم:

٤٧٦ - تعتبر الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ولاتكتسب الضرائب أهميتها حالياً من كونها مصدراً إيرادياً مسادياً فقط بل ترجع هذه الأهمية كذلك إلى كفاءة استخدامها كأداة هامة من أدوات السياسة المالية للدولة لتحقيق كثير من الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكما يرى أستاذنا الدكتور زين العابدين ناصر فإنه كلما كان التنظيم الفنى للضريرية قائماً على فكرة العدل والمساواة واحترام المبادئ والأصول العلمية المستقرة التي تحفل بإيجاد نوع من التوازن بين كيان الدولة والمجتمع ككل، ومصلحة الفرد باعتباره مولاً، فإنه يصبح بالفعل التعبير عن الكيان الواحد لأفراد الجماعة كلها الذي يكفل أساساً تحقيق مصالحهم العامة وخاصة.

وسوف نتناول هنا ماهية الضريرية وأساسها الفنى مرجعى الحديث عن التنظيم الفنى للضريرية إلى الجزء الخاص بالشرعى الضريرى المصرى.

ماهية الضريبة وأسسها الفنية^(١)

١٧٧ - يمكن تعريف الضريبة بأنها : مبالغ نقدية يدفعها الأفراد جبراً إلى الدولة بدون مقابل وبصفة نهائية لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية.

و واضح أن التعريف المتقدم يحتوى على مجموعة من العناصر، وللوقوف على حقيقة الضريبة ينبغي الوقوف عندها بالبحث والتحليل، أما عناصره فهي :

١ - الضريبة مبالغ نقدية.

٢ - الضريبة تقتطعها الدولة أو يدفعها الأفراد إليها جبراً (عنصر الجبر والإلزام).

٣ - الضريبة تدفع دون مقابل نفع خاص يعود على مولها.

٤ - الضريبة تدفع بصفة نهائية.

٥ - الضريبة تحقق أهدافاً مالية واقتصادية واجتماعية.

العصر الأول: الصفة النقدية في الضريبة:

نظراً لأن الاقتصاديات المعاصرة التصصاديات نقدية فإن القاعدة العامة في دفع الضرائب هي : نقدية الضريبة حيث أن الضرائب العينية باتت غير ملائمة لطبيعة الاقتصاديات المعاصرة، لانقول لعدم عدالتها، فإن الأعيان عند تحصيلها كضرائب

(١) راجع في ماهية الضريبة وأسسها الفنية بصفة عامة
أ.د. منيس أسعد عبدالملاك - *التصصاديات المالية العامة ١٩٧٠* مطبعة مخيم ص ١٤٠، وأيضاً :
أ.د. / رياض الشيعي - *المالية العامة - ط ٢* دار النهضة العربية ص ٢٠ وما بعدها، وأيضاً : أ.د.
عبدالمنعم فوزي - *المالية العامة والسياسة المالية - منشأة المعرفة* ص ٥٧، وأيضاً : الأستاذات /
محمود عبدالغفار ومحمد رضا العدل - *مبادئ المالية العامة ط ١* - دار النهضة العربية ص
٦٥ وما بعدها - وأيضاً : أ.د. / حامد عبدالجبار دنار *المالية العامة* ص ١٥٧ وما بعدها - مؤسسة
شباب الجامعات وأيضاً : الأستاذات حسن الغزاوي وجلال بكير - *أصول المالية العامة* ص ١١١
ومابعدها، وأيضاً : د. محمد حلمي مراد *ماليّة الدولة* ص ١٥١ وما بعدها، وأيضاً : أ.د. / زين
العابدين ناصر ص ٩٦ وما بعدها مرجع سابق، وأيضاً أ.د. / عاطف صدقى ومحمد أحمد الرزاز
ص ١٠٥ وما بعدها وأيضاً : أ.د. / رفعت الحسوب - *المالية العامة* ص ٢٦.

يمكن تقويمها تقريباً عادلاً، وكذلك الحال عند دفعها كنفقات عامة وإنما ترجع عدم ملائمتها لما تسببه للدول المعاصرة من إرتفاع نفقات جيابتها وتخزينها إلى حين انفاقها.

١٧٩ - العنصر الثاني : الضريبة تقطّعها الدولة أو يدفعها الأفراد إليها جبراً
 فعنصر الجبر والإلزام أوضح ما يكون في الضريبة عنه في غيرها من الإيرادات السيادية العادلة حيث يعتبر فرضها وجوبيتها من أعمال السيادة، ولا يخرج الضريبة عن طبيعتها المتقدمة أنها تفرض بموافقة نواب الشعب (البرلمان) حيث يظل للدولة سلطة وحق الإنفراد بوضع تنظيمها الفنى فهي التي تحدد دونأخذ رأى الممولين وعائدها وسعدها وتمويلها وطرق تحصيلها ولها في ذلك حق استخدام طرق التنفيذ الجبri في سبيل الحصول عليها وتقديم التهرب للمساءلة الجنائية.

العنصر الثالث : الضريبة تدفع دون مقابل لفيع خاص يعود على الممول :

١٨٠ - وفقاً لهذا العنصر فإن الممول حين يدفع الضريبة فإنه يدفعها باعتباره عضواً في الجماعة بصرف النظر عن مقدار الفع الخاض الذي يعود عليه من وراء دفعها، فهو قد يتحمل بها دون أن يعود عليه أي نفع وقد يستفيد بمنافع متعددة دون أن يتحمل بأية ضرائب، وليس معنى ذلك أن المول لا يتبع من الانفاق العام، فإنه دون شك بوصفه فرداً في الجماعة يستفيد بصفة عامة من هذا الإنفاق، ولكن استفادته تأتي من كونه عضواً في الجماعة وليس باعتباره دافعاً للضريبة.

العنصر الرابع : الضريبة تدفع بصفة نهائية :

١٨١ - إن معيار التفرقة بين الضريبة والقرض العام هو نهاية الدفع أي عدم جواز استرداده أو المطالبة به فالفرد حين يدفع الضريبة ليس من حقه إستردادها مرة أخرى فهو يدفعها بصفة نهائية - خلافاً للقرض العام الذي يكون من حقه إسترداده مع فوائده مرة أخرى.

العنصر الخامس: الضريبة تحقق أهدافاً مالية واقتصادية واجتماعية :

١٨٢ - لقد كانت الضريبة في ظل المالية الكلاسيكية تمثل تحويلات إجبارية من ذمة الأفراد إلى ذمة الدولة المالية للمساعدة في تحمل أعباء الإنفاق العام، ومعنى هذا أن الضريبة لم تكن تحقق أية أهداف غير الهدف المالي أي إيجاد إيراد عام يكفي لغطية الإنفاق العام، ومن ثم فإن الدولة لم يكن في إمكانها فرض ضرائب تزيد في حصيلتها عن حجم الإنفاق العام.

وقد لفت الثورة الصناعية وما صاحبها من تراكم لرؤوس الأموال في أيدي البعض وارتفاع حدة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع، كما لفت الكساد العالمي الذي وقع عام ١٩٣٩ - ١٩٤٢ وما أعقبه من ازدياد نشاط الدولة في جميع ميادين النشاط. لفت الأنظار إلى أهمية استخدام الضرائب باعتبارها أداة مالية، لإحداث آثار متعددة وتحقيق أغراض إجتماعية واقتصادية محددة سلفاً وهو الأمر الذي سنعود إلى تفصيله عند بحثنا لأثار الضرائب وعلى أية حال فإن أغراض أو أهداف الضريبة المعاصرة لم تعد تحصر في مجرد ضمان مورد مالي عام لغطية الإنفاق العام بل امتد إلى إمكانية استخدامها لتحقيق كثيرون من الأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

الأساس الفيزيائي للضريبة

التكييف القانوني للضريبة،

١٨٣ - لقد أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر حق الدولة في فرض وتحصيل الضرائب من تربطهم بها إحدى العبيات الثلاث (السياسية - الاقتصادية - الاجتماعية) غير أن الفقه المالي وهو بعده بحثه لموضوع الضرائب قد تردد بين اتجاهين في تبرير حق الدولة في فرض الضرائب والتزام الأفراد بها، ويتسمى الاتجاه الأول إلى فكرة العقد المالي الاجتماعي التي قال بها قدি�ماً كثيراً من الفقهاء أمثال جان جاك روسو، وهو يزومونتسكيو وميرابيو وبرودون والفيزيوكرات.

بينما يتسم الاتجاه الثاني إلى فكرة التضامن الاجتماعي المقترب من سيادة الدولة.

وتناول فيما يلى وجهى نظر هذين الاتجاهين :

أولاً : نظرية أو فكرة العقد المالي : ذهب أنصار هذه النظرية إلى افتراض عقد ضمني غير مكتوب نشأ بين التجمعات الأولى وقياداتها (سلطاتها العامة) يلتزم بمقتضاه الأفراد بدفع الضرائب مقابل المنافع التي يحصلون عليها، أي اعتبار الضريبة ثمناً للمنافع التي تقدمها السلطة العامة لأفرادها، ولكن أنصار هذه النظرية اختلفوا فيما بينهم في تحديد طبيعة هذا العقد وبيان ماهيته^(١).

فذهب بعضهم إلى اعتبار الضريبة ناتجة عن عقد يبع خدمات حيث يدفعها الممول ك فمن الخدمات العامة التي يتلقاها من جانب الدولة ويجب طبقاً لمنطق هذا الرأي أن تتناسب قيمة الضريبة التي يدفعها الفرد مع الخدمات التي تقدمها له الدولة. وبظهور فساد هذا الرأي من عدة وجوه: فهو يعتمد أولاً على أن المنافع أو الخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد في مقابل الضريبة يمكن تجزئتها عرضها أو الطلب عليها ومن ثم يمكن تقدير ما يخص كل فرد منها بالقود. وهذا الافتراض غير مسلم به في الواقع إذ

(١) راجع : أ.د. زين العابدين ناصر - ص ١٠٥ مرجع سابق.

أن هناك كثيراً من السلع والخدمات الاجتماعية غير القابلة للتجزئة أو الانقسام ومن ثم فإن ما يحصل عليه كل فرد لا يمكن تقادره بالتفوّد لعدم إمكانية قياس أو تقدير كمية النافع التي يحصل عليها.

كما أنه يفترض من جهة ثانية أن الضريبة تمن للخدمة ولو صر ذلك لترب عليه نتيجة غير منطقية، تمثل في أن الطبقات الفقيرة في المجتمع هي التي مستتحمل معظم العبء الضريبي لأنها أكثر الفئات استفادة من الخدمات العامة.

وأخيراً فإن الأفراد قد يتحملون العبء الفيزيقي دون أدنى إستفادة يحصلون عليها من رواه اتفاق حصيلتها، كما لو تم الانفاق العام في صورة تحويلات رأسمالية أى سداد لضرر عام قديم استفادت منه الأجيال السابقة وتركت عبء سداده للأجيال اللاحقة.

ولذلك فإن انصار هذه النظرية قد بحثوا عن تكيف قانوني آخر لامامية وطبيعة هذا العقد فقال فريق منهم بأنه عقد تأمين، فالدولة في نظرهم بمثابة شركة تأمين والأفراد عندما يدفعون الضرائب إليها فإنهم يدفعون قسط تأمين حيث يتشاركون عن جزء من ثرواتهم أو مدخراتهم في مقابل تأمين الدولة لباقيها من كافة المخاطر وهذا الرأى مردود عليه باستحالة تكيف العلاقة بين الدولة ورعاياها بالعلاقة التأمينية التي تقوم في أنظمة التأمين المختلفة حيث لا تقتصر وظائف الدولة على تقديم خدمة التأمين لرعاياها فقط على أموالهم وأشخاصهم بل تتجدد إلى ما هو أبعد من ذلك إلى تحقيق جميع مصالحهم العامة فضلاً عن أن الواقع أن تعويض الدولة لبعض رعاياها لما أصابهم من مخاطر أو كوارث يكون من منطلق اعتقادهم على مواصلة نشاطهم وليس على النحو الذي يتعين به آية نصوص قاميسية. ولهذا الجهة فريق ثالث من انصار هذه النظرية إلى تكيف قانوني آخر لامامية هذا العقد وطبيعته فقالوا : بأنه عقد شركة تمثل الدولة مجلس إدارتها، ويغير الأفراد شركاء مساهمون في رأس مالها، فالضريبة حينئذ

تعبر مساهمة الفرد في رأس مال الدولة حتى تستطيع التهوض بنشاطها، والمنافع التي توديها الدولة للأفراد بثباته عائد لهم لما دفعوا في رأس المال هذه الشركة.

و واضح كذلك فساد هذا الرأي إذ لا يمكن تكييف العلاقة بين الدولة ورعاياها على أنها عقد شركة، فالعلاقة بينهما أكبر بكثير من قيمتها على المنافع المادية البختة كما هو الحال بين الشركاء في الشركة أو بينهم وبين هذه الشركة، كما أنه ليس في مقدرة الفرد أن ينسحب من دولته كما يستطيع الشريك الانسحاب من الشركة عند ضعف مركزها المالي. فالعلاقة بين الفرد والدولة لا تقوم فقط على المصالح المادية وإنما هي علاقة مركبة من مجموعة علاقات ومصالح سياسية ومعنوية وأدبية واقتصادية.

ثانياً: نظرية التضامن الاجتماعي :

١٨٥ - تقوم هذه النظرية على أساس أن وجود الدولة التي ترعى مصالح رعاياها ضرورة اجتماعية وسياسية ، ويقتضي النظام العام في الدولة ضرورة قيام التضامن الاجتماعي بين أفرادها، وبينهم وبين الدولة ومن مقتضيات الصورة الأخيرة من هذا التضامن أن يساهم الأفراد الذين يحملون جنسية هذه الدولة في أعبائها العامة حتى تتمكن الدولة من إشاع حاجاتها العامة.

ومن ثم فإن التضامن الاجتماعي يؤسس حق الدولة في فرض الضرائب على رعاياها، كما يعطي التكيف القانوني للالتزام الأفراد بهذه الضرائب.

غير أن سهولة المواصلات والاعتبارات المالية الخاصة يجعل الدول أديا إلى أن تسمح الدولة لبعض الرعايا الأجانب في الإقامة على أرضها أو بناء مشروعات اقتصادية متنجية عليها ومن ثم إلى نشأة نوعي التبعية الاجتماعية والاقتصادية.

فالاجنبي المقيم على أرض الدولة يتمتع بمرافقها ويعطى بتعصب من خدماتها العامة ومن ثم يحصل على جزء من اتفاقها العلم.

وكذلك الأجنبي المستثمر ماله في الدولة يحصل على نصيب من انتاجها القومي. وضرورة قيام التضامن الاجتماعي بين الدولة والرعايا الأجانب لانهض أساساً لتحملهم باعباء الدولة لسبب بسيط وهو أنهم أجانب غير وطنيين ومن ثم كان لابد من البحث عن أساس تكميلي للتضامن الاجتماعي، يخضع بمقتضاه هؤلاء الأجانب لضريبة دولة الاقامة أو مكان الاستثمار.

وقد وجد الفقهاء هذا الأساس في سيادة الدولة، فالضريبة عمل من أعمال السيادة، تستطيع الدولة بمرجحها أن تفرض الضريبة على كل من تربطه بها أي نوع من أنوع النعية.

١٨٦ - وبناء على ذلك فإن التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة قد أصبح هو الأساس الراجح في تكيف حق الدولة في فرض الضرائب وفي الالتزام بها.

الفصل الثاني الإيرادات غير العادلة

نظريّة القروض العامة

تواجه الدولة نفقاتها العامة في الظروف والأحوال العادلة بوارداتها العامة العادلة من ضرائب ورسوم وثمن عام ، ولكن قد تعرّض النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة ظروف غير عادلة لاتكفي الإيرادات العادلة لواجهتها ، كما لو واجهت الدولة مثلاً حرباً دفاعية أو كارثة طبيعية أو أرادات الخروج من دائرة الفقر والتخلف وهي في كل ذلك لا تستطيع بوارداتها العادلة المحددة التي سبق لها الارتباط عليها لوجوه الإنفاق العادلة ، مواجهة ظروف الإنفاق غير العادلة وقد لا يكون أمامها من سبل في هذه الحالة إلا اللجوء إلى مصادر التمويل غير العادلة (القروض العامة والاصدار النقدي) .

موقف النظريتين الكلاسيكية والمحدثة من القروض العامة: لقد تبأيت وجهتي نظر النظريتين الكلاسيكية والمحدثة إلى القروض العامة ، فاما النظرية الكلاسيكية التي نشأت وترعرعت في ظل المالية العامة التقليدية أو الكلاسيكية فقد اتخذت موقف العداء إزاء إمكانية بحث الدولة إلى القروض العامة لتنفطية بعض وجوه إنفاقها العام ويمكن إجمال أسباب ذلك في :

- ١- ضرورة الحد من تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لاحاد تغييرات متعمدة تحد من مبدأ الحرية الاقتصادية أو تؤثر على التوازن التلقائي لاقتصاد السوق .
- ٢- تؤثر القروض العامة سلباً على الاستثمار ، بما تؤدي إليه من انتطاع من رعوس الأموال والدخول النقدية للأفراد التي يوجهونها أساساً إلى الاستثمار في حين أن الدولة توجه حصيلتها غالباً لتمويل نفقات استهلاكية ، فالدولة في الحقيقة

تقطع من أموال الاستثمار لتمويل أغراض الاستهلاك عن طريق القروض .

٣- تعتبر القروض العامة في حقيقتها ضرائب موجلة يستفيد بها الجيل الحاضر ، وتقع عبء خدمتها واستهلاكها على الأجيال التالية في صورة استقطاعات ضريبية من دخولهم ورسوم أموالهم .

وتجدر الاشارة إلى أن النظرية الكلاسيكية لم تتفق هذا الموقف العدائي للقروض العامة تجاه جميع أنواع القروض ، وإنما تجاه القروض التي يتم اصدارها لتغطية نفقات استهلاكية غير منتجة ، أما القروض التي تعمد لها الدولة لتمويل المشروعات الاستثمارية المنتجة أو تلك التي تواجه بها نفقات استثنائية طارئة فقد سمحت بها النظرية الكلاسيكية .

أما النظرية الاقتصادية الحديثة فقد ذهبت إلى عكس ذلك حيث اعتبرت القروض العامة مصدراً حقيقياً للإيرادات العامة ، ولم تتفق منها نفس الموقف العدائي كالنظرية الكلاسيكية للأعيارات الآتية :

١- إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي في دورى التضخم والانكماش ، حيث تعمل في حالة التضخم على امتصاص السيولة النقدية الزائدة لدى الأفراد ، وبخصوص احداث هذا الأثر بالقروض الداخلية ، كما أن القروض الخارجية تعمل على تنبطط الطلب الكلى الفعال وبالتالي إعادة التوازن إلى الاقتصاد القومي في أوقات الكاد .

٢- ان القروض العامة لا تضر بالاستثمار بينما ما ذهبت إليه النظرية الكلاسيكية إلا إذا تحقق شرطان هنا : توجيه حصيلتها وبالكامل إلى الاستهلاك من جانب الدولة ، وافتراض أن الأفراد كانوا سيوجهون نفس المصيبة وبالكامل نحو الاستثمار ، لكن

الواقع على خلاف ذلك في الشرطين معاً ، إذ أن مدخرات الأفراد خاصة في فترات الكساد لا توجه بالكامل نحو الاستثمار لعدم وجود فروض كافية له ، وقد يتسبب ذلك في نقص الطلب الخاص على عناصر الانتاج وهو أحد شقى الطلب الكلى الفعال مما يتسبب في ازدياد حدة الكساد ، ومن جانب آخر فإن الدولة لا توجه كل حصيلة القروض نحو الاستهلاك ، وعلى فرض حدوث ذلك في أوقات الكساد فقد يكون الهدف منه تشويط الطلب الفعلى .

٣- إن القول بأن القروض العامة لا تعتبر مصدراً للإيرادات العامة ليس صحيحاً على إطلاقه ، كما أن القول بأن القروض تعتبر في حقيقتها ضرائب مؤجلة تحملها الأجيال المقبلة لصالح الجيل ليس صحيحاً هو الآخر على إطلاقه إلا إذا استخدمت الحصيلة وبالكامل في أغراض استهلاكية ، أما إذا استخدمت في تكوين وانشاء أصول رأسمالية واستثمارات ، فلا تعتبر ضرائب مؤجلة وإنما هي لما تحدثه من زيادة في الأصول الرأسمالية والاستثمارات وفي حجم المقدرة المالية القومية مستقبلاً تعتبر إيرادات حقيقة ، ومن جهة أخرى فإنها بما تحدثه من انتطاع من ذمة المقرضين المالية الماليين وقت إصدار القروض واستخدام لكل الحصيلة أو جزء منها في خلق استثمارات جديدة لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة ومن انتطاع من ذمة الأجيال المقبلة المالية لغرض استهلاكها في صورة ضرائب تفرض عليهم ، إنما يعتبر في الحقيقة توزيعاً للعبء المالي بين الأجيال الحاضرة والمقبلة .

مصادر الأقراض :

تنبع مصادر الأقراض بحسب نوع القرض ، ففي القروض الداخلية تقترب الدولة من المواطنين أو من البنك الوطني والشركات والمؤسسات المالية الوطنية ، وقد

تفترض من الاقتصاد الوطني إذا اعتبرنا أن الاصدار النقدي الجديد أو التمويل الشخصي نوعاً من القروض الداخلية . أما في القروض الخارجية فإن مصادر الأقراض يمكن أن تكون الأفراد الأجانب أو البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية ، كما يمكن أن يكون مصدر القروض الخارجي احدى الدول الأجنبية أو إحدى المؤسسات الدولية المتخصصة في منح الأنسان لأعضائها كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير .

أسباب الاقتراض :

إن الدولة في سبيل حصولها على موارد مالية عن طريق القروض قد تكون مضطرة إلى الاقتراض إما لتمويل حرب فرضاً عليها أو لتمويل زيادة مفاجئة في النفقات العادية بسبب كارثة طبيعية حلت بها وتعجز مواردها العادية عن مواجهتها ، وقد تكون الدولة في حالة اختيار عند إصدارها للقرض العام بحيث إن مواردها العادية تكفي (تفطئ) نفقاتها العادية لكنها تهدف من وراء عملية الاقتراض إلى الارتفاع شيئاً بخطى التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو إلى زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بفرض إحداث تغييرات متعددة عليها نظراً لاعتقادها للنوعي الاشتراكية ، وعلى أية حال فإنه يمكن إجمال أسباب تزايد النجاء الدول إلى القروض العامة بأنواعها في :

١- تمويل نفقات عامة غير عادية (حروب أو كوارث طبيعية) .

٢- تمويل عمليات التنمية ، وهو سبب يخوض غالباً التردد النامي .

٣- زيادة نطاق دور الدولة وتدخلها .

٤- سهولة الاقتراض وتعدد مصادره الداخلية والخارجية واعتبار البعض أن شراء سندات القروض العامة يعتبر صورة من صور الاستثمار المضمون .

٥- التقدم الحضاري في كافة المجتمعات الذي صاحبه تغير أنماط وحجم الاستهلاك العام والخاص وتزايد الحاجات العامة التي يتبعين على الدولة إشباعها للمواطنين .

التنظيم الفنى للقروض العامة

(النوعها - اصدارها - استهلاكها)

اولاً: أنواع القروض العامة :

هناك ثلاثة تقسيمات رئيسية للقروض العامة ينبع كل تقسيم منها على معيار من معايير التفرقة على النحو التالي :

١- فهى تنقسم وفقاً لمعيارى جنسية المكتتبين فيها ونوع العملة التي يتم بها الاكتتاب أى وفقاً لمصدرها إلى نوعين هما : قروض داخلية وقروض خارجية .

٢- وهى تنقسم وفقاً لمعيار طريقة عقدها إلى نوعين هما : اختيارية وإجبارية .

٣- وهى تنقسم وفقاً لمعيار مواعيد استهلاكها إلى أربعة أنواع هي : متعددة ، و طويلة ومتوسطة ، وقصيرة الأجل . وهذا تعريف موجز بكل نوع منها :

١- القروض الداخلية والخارجية :

يقصد بالقروض الداخلية : القروض التي تعتد بين الدولة وبين مواطنيها أى من

ترتبطهم بها إحدى علاقات التبعية الثلاث : الجنسية أو المعاشرة ، والإقامة ، وكون الدولة مصدراً للإيداد . وعلى ذلك فإن القرض الداخلي يعقد بين الدولة وبين الأفراد أو الشركات والمؤسسات المالية الوطنية أو التي تزاول نشاطها اقتصادياً في أراضيها ، كما أنه يعقد غالباً بالعملة الوطنية ، فالطابع المميز للقروض الداخلية هو مكان إصدارها الذي يتعدد بالسوق الوطنية ، ونوع العملة التي يتم بها الاكتتاب فيه وهي العملة الوطنية ولا يغير من طبيعته هذه أن يكتتب فيه أجانب مقيمون في الدولة أو لهم مصدر إيراد منها ، وقد يكون الغرض من القرض الداخلي هو : استئصال جزء من القوة الشرائية الزائدة في أيدي مواطنيها أي التقليل من العرض النقدي الكلى في المجتمع ، أو زيادة هذا العرض . ويتتحقق الغرض الأخير ، فيما لو افترضت الدولة من بنك الإصدار ، أو من البنوك التجارية العاملة فيها ، حيث يقوم الأول بإصدار جديد لنقد القرض ، كما يكون في مكنته البنوك التجارية التوسيع في الاتساع أي خلق نقود مصرافية معادلة لمبلغ القروض ، وفي ذلك يعتبر القرض أداة من أدوات السياسة المالية لمعالجة كل من التضخم والانكماش .

أما القرض الخارجي فهو الذي تصدره الدولة في أسواق المال الدولية أي خارج أراضيها ، ويسكن أن يكتتب فيه الأفراد الأجانب أو البنوك والمؤسسات المالية الدولية أو جهات الإقراض العالمية أو يعقد بين دولتين ، أو بين دولة وجموعة دول وظيفي أن يتم بالعملة الأجنبية . ولا مانع أن يكتتب فيه الوطنيون المقيمين في الخارج . وتعمل القروض الخارجية عند الاكتتاب فيها إلى نقل كمية من النقد الأجنبية من الخارج إلى داخل دولة الإصدار ، ثم إلى نزوح قدر أكبر من نفس هذه النقود من داخل البلاد إلى خارجها عند سداد القرض وهي بذلك تشكل علينا حقيقة على الاقتصاد

القرمو ، وهذه مقابلة بين نوعي القرض الداخلي والخارجي .

القرض المالي	القرض الداخلي
- يصدر خارجإقليم الدولة	- يصدر داخل إقليم الدولة
- يكتتب فيه المواطنين والمقيمين على أرض	الدولة
الخارج	
- يتم الاكتتاب فيه بالعملات الأجنبية	- قد يكون علاجاً للتضخم عندما يتم من خلاله
- لا يمكن إلا تضخما	الانطاج جزء من القراءة الشرابية من الأفراد ، وقد
- يشكل عند استهلاكه عبئاً ثقيلاً على	يكون تضخماً عندما يكتتب فيه بنك الإصدار
الاقتصاد القرمو	أو البنك التجاري الأخرى .
- يمكن اعتباره إذا لم يخلق أصولاً رأسالية	- لا يشكل عند استهلاكه عبئاً ثقيلاً على
جديدة أو استثمارات جديدة ضرائب مؤجلة	الاقتصاد القرمو .
يتحملها الجيل القادم لصالح الجيل الحاضر .	- يزدوج عند اصداره واستهلاكه إلى نوع من إعادة توزيع الدخل والثروة القرموين .

٢- القروض الاختيارية والاجبارية :

الأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية بمعنى أن تترك دولة الإصدار لمواطنيها حرية الاكتتاب في القروض التي تصدرها . ولكن خروجاً على هذا الأصل فإن الدولة قد تجبر المواطنين على شراء سندات بعض القروض التي تصدرها ، أو على اقراضها تحت مسميات أخرى غير القرض كالادخار الاجباري مثلاً ، وهو في حقيقة نوع من اقراض الدولة يتم في صورة اقتطاع جزء من راتب الموظفين أو دخول غيرهم تحت مسمى الادخار الاجباري وعلى ذلك فإن الاجبار قد يأخذ شكلاً مباشراً وقد يكون غير مباشر .

وهنا التقسيم لا ينحصر إلا في القروض الداخلية أما القروض الخارجية حيث لا يمكن

للدولة سلطة إجبار جهات الاقتراض العالمية على اقراضها فإن القروض الخارجية لا يتصور إلا أن تكون اختيارية .

وعنصر الإجبار في القروض الداخلية يقر بها (خاصة إذا كانت مؤيدة) إلى حد كبير من الضرائب ، من حيث كونهما مبالغ نقدية تدفع جبرا إلى الدولة ولكن يبقى لدينا معيار للتفريق بينهما هو أن الضرائب تدفع بصفة نهائية بينما تلتزم الدولة برد قيمة القروض وفواتتها عند حلول أجل الدفع ، فهو لا يدفع إليها بصفة نهائية بل بصفة مؤقتة .

٣- القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل والمؤيدة :

تنقسم القروض تبعاً لمعيار مدتها إلى الأنواع الأربع المتقدمة ، ويعتبر القرض مؤيداً إذا لم تنص دولة الاصدار في سندات القرض على تاريخ محدد للوفاء به بل يكون القرض إلى حين ميسرة . وإذا لم تقم الدولة بالغاء ديونها الترتبية بالقرض المؤيد وظللت ملتزمة به فإن سداده لا يكون له تاريخ محدد ، إذ قد تستهلكه الدولة وقت أن يتسرّلها ذلك ، وطبعاً أن القرض المؤيد لا يتصور وجوده إلا في نوع القروض الداخلية ، حيث تتحمّل الدولة بسلطة إجبار مواطنيها على الاكتتاب في القروض المؤيدة .

أما القرض قصير الأجل فبأن مدته لا تتجاوز السنة ، وتستهدف الدولة من وراء اصداره تغطية عجز موسمى في الإيرادات العادلة لديها ، حيث يصاحب هذا العجز نقص في كمية النقود السائلة لدى الخزانة العامة ، في فترات موسمية من السنة المالية ، حتى لاتضطر الخزانة العامة إلى التوقف عن دفع النفقات العامة العادلة إلى أن تتحصل لديها إيرادات ، فإن الدولة تصدر هذا النوع من القروض التي تعرف

سندات بأذون الخزانة ، وعادة ما تطرح سندات الخزانة للبيع أمام الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية في الدولة فإذا اكتتب فيها البنك المركزي كان ذلك أساساً يتخذه لاصدار نقدى جديد تكون فيه هذه السندات غطاء له ، وإذا اكتتب فيها البنك التجارى تزايدت قدرتها على خلق الائتمان ، والتنتيجة فى الحالتين واحدة وهى أنه يتربى على اصدار سندات الخزانة زيادة حجم العرض النقدي الكلى لدولة الاصدار ، وكما تغطى سندات الخزانة العجز الموسى فى الإيرادات فإنها قد تغطى كذلك العجز الحقيقى وغير الموسى فى الإيرادات العادلة عن النفقات العامة الحقيقية ، وتصدر سندات الخزانة لمدة تتراوح بين ثلاثة شهور أو ستة شهور أو أقل من السنة الميلادية بضعة أيام قليلة ، بمبالغ أسمية معينة ويسعر فائدة أعلى قليلاً مما قنعته البنوك على الودائع لديها .

أما القرض متوسط الأجل فان مدة تتراوح بين سنة واحدة وعشرين سنة وتتجأ إلى الدولة حين وجود عجز مالى فى ميزانيتها (فى الإيرادات العامة العادلة) لا يمكن تفاديها خلال سنة الميزانية ، أي أنه عجز دائم قد ينشأ عن توقيت حرب أو إعادة تعمير ما خربه الحرب ، أو احداث تحية اقتصادية وخلق أصول رأسمالية جديدة ، أو نتيجة لزيادة تدخل الدولة فى تواهى الحياة فى المجتمع .

ويتطابق القرض الطويل الأجل مع القرض القصير الأجل فى أسبابه ومبرراته إلا أنهما يختلفان من حيث أجل السداد فى كل ، فالقرض طويل الأجل تتراوح مدة اتفاقاه بين عشر سنوات قد تصل إلى ثلاثين سنة ، وهناك وجه آخر للاختلاف بينهما يتمثل فى المزايا المنوحة لكل منهما والضمانات الالزامية لكتلتهما فلا شك أن القرض الطويل الأجل أعلى فائدة وأكثر ضمانات حتى يمكن اغراه ، مصادر الاقراض للأكتتاب فيه . وبطرق الفقهاء عادة على القروض القصيرة الأجل اسم الدين السائر أو العام ،

كما يطلقون على القروض المتوسطة والطويلة الأجل اسم الدين المشت .

ثانياً: اصدار القرض العام :

يتصدر باصدار القروض العامة عقدها فيما بين الدولة المقترضة وبين جهات الاقراض وفقا لنظام معين تحدده الدولة المقترضة أو يتم الاتفاق عليه بينها وبين جهات الاقراض .

والأصل أن تتقاسم السلطتان التنفيذية والتشريعية في الدولة المقترضة اجراءات الاصدار ، حيث تختص السلطة التنفيذية بوضع نظام الاصدار أي التفاوض بشأن القرض (الخارجي) وتحديد مبلغه ونوع سنداته وسعر الفائدة والمزايا الأخرى وموعد السداد وطريقة الاكتتاب والاستهلاك ، ثم تحيل مشروع القرض إلى السلطة التشريعية التي تختص بالتصديق أي بالموافقة عليه ، ولكل من توقي الاختصاص التقدمين ما يبرره ، فدور الحكومة في إصدار القرض العام يبرره أنها الأعلم والأقدر على تحديد حجم الموارد غير العادية التي تحتاج إليها لتنفطية النفقات العامة الحقيقة أو المزمعة ، باعتبارها الجهة التي تتولى عمليات تحصيل وصرف الإيرادات والنفقات ، أما دور البرلمان في اعتماد إصدار القروض العامة فيبرره ضرورة وقوف مثل الشعب على مزايا وعيوب ما تعتقد الحكومة من قروض ، وإكسابها مزيداً من ثقة الأفراد الراغبين في الاكتتاب مما يساعد على إقامها ونجاحها ، ثم إن اعتماد البرلمان للقروض العامة مستمد من حقه في تقرير الضرائب ، حيث إن استهلاك القرض عند حلول أجله سوف يتم من خلال ما تفرضه الحكومة على المواطنين من ضرائب جديدة أو رفع لأسعار الضرائب القائمة ، واعتماد البرلمان للقرض العام يتم من خلال قانون شكلي يعرف بقانون الاصدار يحدد البيانات اللازمة لتنظيم الاصدار .

نظام الاصدار :

ويقصد به البيانات المحددة لمقدار القرض ، ونوعية سنداته ومزاياه وكيفية الاكتتاب فيه وطريقة استهلاكه ، وفيما يلى كلمة موجزة عن بيانات نظام الاصدار .

أ- مقدار القرض : إن مقدار القرض أي مبلغ قد يحدد مسبقاً من جانب الحكومة وقت التفاوض على شروطه مع جهات الاقراض ثم يعتمد هذا التحديد من البرلمان وذلك بالنسبة للقروض الخارجية ، أما القروض الداخلية فـيـن لـتـحـدـيدـ مـقـدـارـ القـرـضـ طـرـيقـيـنـ بـحـسـبـ ثـقـةـ المـقـرـضـيـنـ فـيـ قـدـرـةـ الـحـكـوـمـةـ وـرـفـانـهـاـ بـالتـزـامـاتـهاـ ،ـ إـذـ فـيـ حـالـةـ توـفـرـ هـذـهـ ثـقـةـ فـيـانـ الـحـكـوـمـةـ مـخـدـدـ الـمـبـلـغـ الـمـطـلـوبـ ثـمـ تـدـعـوـ الـأـفـرـادـ إـلـىـ الـاـكـتـابـ الـعـامـ فـيـ الـقـرـضـ وـعـجـرـدـ حـصـولـهـاـ عـلـىـ الـمـبـلـغـ الـمـحـدـدـ لـلـقـرـضـ تـفـلـقـ بـابـ الـاـكـتـابـ فـيـ أـمـاـ فـيـ حـالـةـ عـدـمـ توـفـرـ هـذـهـ ثـقـةـ ،ـ فـيـانـ الـحـكـوـمـةـ لـاـخـدـدـ مـقـدـارـ الـقـرـضـ وـإـنـاـ تـدـعـوـ الـأـفـرـادـ إـلـىـ الـاـكـتـابـ الـعـامـ فـيـ وـحـدـدـ أـجـلـ مـعـيـنـاـ لـهـيـاهـ هـذـاـ الـاـكـتـابـ وـعـنـدـ نـهـاـيـةـ هـذـاـ أـجـلـ يـتـحـدـدـ مـقـدـارـ الـقـرـضـ بـاـتـمـ بـهـ الـاـكـتـابـ الـفـعـلـ خـلـالـ هـذـهـ المـدـدـ ،ـ وـتـسـطـعـ الـحـكـوـمـةـ إـذـاـ لـمـ تـحـصـلـ عـلـىـ الـمـبـلـغـ الـلـازـمـ فـيـ الـاـكـتـابـ الـأـوـلـ أـنـ تـمـ أـجـلـ الـاـكـتـابـ أـوـ تـرـجـمـ قـرـضاـ جـديـداـ بـشـرـوـطـ أـكـثـرـ مـزاـياـ .

بـ- أنـوـاعـ سـنـدـاتـ الـقـرـضـ : عـنـدـمـاـ يـأـخـذـ الـقـرـضـ الـعـامـ شـكـلـ سـنـدـاتـ تـطـرـحـهاـ الـدـوـلـةـ لـلـبـيعـ أـيـ لـلـاـكـتـابـ الـعـامـ ،ـ فـنـمـ الضـرـورـيـ أـنـ يـحدـدـ نـظـامـ الـاصـدارـ ماـ إـذـاـ كـانـ هـذـهـ سـنـدـاتـ اـسـمـيـةـ أـمـ مـخـتـلـطـةـ ،ـ إـذـ يـخـتـلـفـ التـوـعـانـ فـيـ طـرـيقـ نـقـلـ الـمـلـكـيـةـ وـفـيـ شـخـصـ الـسـتـفـيدـ مـزاـياـ الـقـرـضـ ،ـ فـالـسـنـدـ اـسـمـيـ يـدـونـ عـلـيـهـ اـسـمـ صـاحـبـهـ ،ـ وـلـاـ تـتـقـلـ مـلـكـيـتـهـ إـلـاـ بـتـغـيـرـ بـيـانـاتـهـ فـيـ السـجـلـ الـمـعـدـ لـلـذـكـ بـجـهـةـ الـاصـدارـ ،ـ كـمـاـ لـاـ يـحـصـلـ عـلـىـ مـزاـياـ الـقـرـضـ إـلـاـ شـخـصـ صـاحـبـهـ ،ـ أـمـاـ السـنـدـ خـامـلـهـ فـهـوـ عـلـىـ خـلـافـ ذـلـكـ سـوـاءـ فـيـ

نقل الملكية أو في استحقاق مزاياه حيث يكون حائزه هو المالك المستفيد في نفس الوقت . أما إذا كانت سندات القرض مختلطة كان كانت اسمية فيما يتعلق بتدوين اسم المقرض على وجهها وفي السجل المعده لذلك بوزارة المالية ، أما فيما يتعلق بتحصيل فواتتها فإنها تكون سندات لها مالها بحيث لا يشترط الدفع لشخص المالك (المقرض) وإنما يصح الدفع لمن يتقدم بالكتاب المرفق في السند المختلط حيث أنه يجمع بين مزايا نوع السندات الأساسية والحاصلها .

جـ- سعر الفائدة والمزايا الأخرى : يعتبر سعر الفائدة من أهم المزايا التي تقدمها الدولة المقاصة لأغراض جهات الاقتراض على الاكتتاب في قروضها العامة ، كما يعتبر كذلك من أهم البيانات التي يجب أن يحتوى عليها نظام الاصدار ، ويتحدد سعر الفائدة تبعاً لعدد من العوامل منها : ظروف السوق المالية ، وقيمة القرض ومدته وحالة أو مركز ائتمان الدولة ومقدار المزايا الأخرى التي تقدمها الدولة للمقرضين علاوة على سعر الفائدة وعادة ما يدفع سعر الفائدة على أقساط سنوية أو نصف سنوية ، ويمكن تعريف سعر الفائدة بأنه المبلغ المتسبب إلى التحمة الأساسية للسند الذي يحدد نظام الاصدار دفعه بصفة دورية خلال حياة القرض علاوة على أصل الدين بحيث لم يكن القرض لينعقد بين طرفيه بدونه .

أما المزايا الأخرى للقرض فإنها مجموعة من الامتيازات التشجيعية التي تقدمها الدولة لأغراض جهات الاقتراض في القروض التي تصدرها والتي يتعدد نطاقها تبعاً لحالة الاتصال في الدولة وثقة الأفراد فيها ، ومن أهم هذه المزايا :

١- مكافأة أو جائزة السداد: أي الاكتتاب في القرض وسداد المقرض لقيمة السند إلى الدولة . وتمثل في الفرق بين القيمة الأساسية للسند التي تلتزم الدولة

بردها للمقرض عند حلول الوفاء ، والقيمة الفعلية التي دفعها المقرض للدولة عند الاكتتاب ، ذلك لأن الدولة قد تصدر سندات القرض بأقل من سعر التكافؤ ، حيث تكون القيمة الاسمية للسند مثلاً مائة جنيه ، بينما تبيعه الدولة للمكتب بقيمة فعلية أقل ولتكن مثلاً مائتين جنيه ، فهذا الفرق يمثل مكافأة أو جائزة السداد .

٢- جوائز المانصبيب : وهو نوع آخر من إغراء أو تشجيع الدولة لجهات الإقراض على الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره ، حيث تقرر الدولة إجراء سحب دوري أو لمرة واحدة على أرقام سندات القرض لمنع السندات التي يخرج عليها السحب أو القرعة جوائز مالية ضخمة ، فتضمن بذلك إقبال المقامرين من المقرضين على الاكتتاب في القرض .

٣- الاعفاء من الضرائب : قد تقرر الدولة كنوع من الإغراء على الاكتتاب في القروض التي تصدرها إعفاؤ المكتتبين من بعض الضرائب على السندات أو على فوائدتها أو عليهما معاً وذلك مثل ضرائب الدخل وضرائب التركات والأيلولة ، كما قد تقرر الدولة كذلك إمكانية سداد المكتب للضرائب المستحقة عليه من سندات القرض عن طريق إجراء مقاصة بينهما .

٤- وأخيراً قد تقرر الدولة منع سندات القرض ميزات قانونية مثل عدم جواز مصادرتها أو الحجز عليها سداد الدين على المقرض أو قبول هذه السندات في الاكتتاب في قروض مقابلة أكثر امتياز للمقرض .

٥- إلا أن أهم ميزة قد تمنحها الدولة للمقرضين لافراهم على الاكتتاب في القروض التي تصدرها هي ضمان المحافظة على القيمة الحقيقية لرأس المال المقرض ضد مخاطر انخفاضها ، ذلك لأن التضخم الذي يمثل الارتفاع في الأسعار أو الانخفاض

في القراءة الشرائية للنقد قد يعرض المقرضين لخسارة حقيقة في النقد التي يفرضونها للدولة حيث لا تستطيع هذه النقود أن تشتري من ألوان السلع والخدمات وقت وفاء الدولة بالقرض ما كانت تستطيع شراؤه من هذه السلع والخدمات وقت افتراض الدولة لها ، مما يجعل أصحاب رؤوس الأموال يحجزون عن اقراض الدولة ، وحتى تتغلب الدولة على ذلك فإنها قد تلجأ إلى بعض هذه الطرق :

أ) تقرير سعر فائدة مرتفع جداً يعرض ما قد يطرأ على النقد من انخفاض في قوتها الشرائية ولكن هنا الطريق بسبب مشاكل مالية تتعلق بخدمة الدين العام ، كما يتضمن اعترافاً من الدولة بامكانيّة انخفاض قيمة نقدها مما يقلل الثقة في أوضاعها المالية والاقتصادية .

ب) ربط القيمة الحقيقة للقرض بالذهب ، باعتبار أن الذهب سلعة أو مالاً عيناً ترتفع قيمته هو الآخر بارتفاع المستوى العام للأسعار .

ج) ربط القيمة الحقيقة للقرض الذي يتم بعملة وطنية بقيمة عملة أجنبية تتمتع بالثبات النسبي في قيمتها .

د) ربط قيمة القرض بالمستوى العام للأسعار ، بحيث ترتفع قيمة القرض الأساسية بنفس الارتفاع في المستوى العام للأسعار ، وحيث تلتزم الدولة عند استهلاك القرض الرؤوف ، بقيمتها يوم انتقاده ذهباً أو عملة أجنبية سبق تحديدها على أساس سعر صرفها يوم الانتقاد ، أو القيمة الحالية لما كان يمكن لمبلغ القرض أن يشتري بها من كميات السلع التي تدخل في تكوين الأرقام القياسية للأسعار .

ولما كان ربط القرض بالذهب أو بالعملات الأجنبية ينطوي على اعتراض من الدولة بعدم الثقة في عملتها الوطنية ، كما أنه قد يؤدي إلى عواقب وخيمة على

اقتصاد الدولة عند ارتفاع قيمة الذهب أو العملة الأجنبية المختارة أساساً للربط . لذلك فإن اختيار المستوى العام للأسعار يعد حالياً من أفضل الوسائل لربط القرض به نظراً لكونه معياراً واقعياً يحيط بالجاه مستوى الأسعار خلال مدة القرض ، فإذا اتجهت الأسعار إلى الارتفاع فإن الدولة تره القرض على أساس مدى التغير الذي طرأ على أسعار السلع التي تدخل في الاعتبار عند قياس الجاه الأسعار بصفة عامة .

طرق الاكتتاب في القرض العام :

ينفذ بالاكتتاب في القرض العام شراء السندات المشبعة للقرض ، ويتم ذلك باتباع أحدى الثلاث الآتية :

١- الاكتتاب العام المباشر :

وفي هذا الطريق تتحول الدولة نفسها طرح سندات القرض العام للبيع لكل من يرغب من الأشخاص الأدميين والاعتباريين ، محددة في ذلك موعد بدء ونهاية الاكتتاب وشروط القرض ومزاياه وأجل الرفاء به ، والجهات التي يتم فيها الاكتتاب (البنك المركزي ، بنوك القطاع العام ، وزارة المالية ، مكاتب البريد) وتعتبر هذه الطريقة من أكثر طرق الاكتتاب شيوعاً لزيادتها الآتية :

أ) أنها توفر على الدولة مبلغ العوولة التي يمكن أن تتقاضاها البنوك التجارية فيما لو تم الاكتتاب من خلالها .

ب) أنها تمكن الدولة من مراقبة عملية الاصدار والسيطرة عليها ، وتتمكنها وبالتالي من منع أي معادلة للمضاربة بسندات القرض .

ولكن يعيّب هذه الطريقة في نفس الوقت أنها قد تعرض ثقة المقرضين في مالية

الدولة للخطر إذا لم يتم الاكتتاب في سندات القرض بالكامل ، وقد يكون ذلك راجع إلى نقص دراية الدولة بأحوال السوق المالي والتندي ، لا إلى قدرتها على الوفاء .

٤- الاكتتاب عن طريق البنك :

الدولة في هذا الطريق إما أن تبيع سندات القرض بالكامل لمجموعة البنك التجارية العاملة فيها ، وتقاضى مبلغ القرض مقدماً ، ثم تتولى هذه البنوك التصرف في هذه السنوات بالاحتفاظ بها أو باعادة بيعها للجمهور لقاء عمولة تحصل عليها من الدولة ومن الجمهور أو من أحدهما وإنما أن تطرح الدولة سندات القرض للبيع للجمهور المكتتبين من خلال البنك التجاري ، وما تبيعه هذه البنوك من سندات تورد قيمته أولاً بأول إلى الخزانة العامة لقاء عمولة تحصل عليها من الدولة ويكون دور البنك في هذه الحالة قاصراً على عملية عرض السندات على عملائها ، ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تحمل الخزانة العامة بخسارة ما قد تقاوضه البنوك من عمولة قد تكون مرتفعة إذا كانت ثقة الأفراد في الدولة ضعيفة .

٥- الاكتتاب عن طريق المزاد :

حيث تجبرى الدولة على سندات القرض العام مزايدة أما الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية العامة وخاصة ، بحيث يتم ارتفاع المزايدة على من يقدم أكثر الأسعار قرباً من السعر الأسنى للسند حتى تتم تنفيذية مبلغ القرض بالكامل ، ويعيب هذه الطريقة أن الدولة قد تصطـر إلى بيع سندات القرض بأقل من سعرها الأسنى أي سعر التكافـن أو التعادل الذي تلتزم بالوفـا ، به عند حلول موعد سداد القرض .

٤- الاكتتاب عن طريق البورصة (سوق الأوراق المالية) :

وتلجأ الدولة إلى هذا الطريق عن طريق مندوبيها في البورصة بعرضون سندات القرض للبيع بسعر اليوم شأن المشروعات الخاصة ، وتلجأ الدولة إلى هذه الطريقة عندما ترغب في إخفاء إصدارها لقرض جديد ، ومتاز هذه الطريقة بأن الدولة تستطيع حين الفرصةواتية في البورصة لتحقيق أعلى سعر لسنداتها ، إلا أنه يعييها أن الدولة لا تستطيع من خلالها طرح كميات كبيرة من السندات في يوم واحد نظراً لأن تأثير السعر حينئذ بالعرض الكبير ، ولذلك فإنه يتشرط لنجاح هذه الطريقة أن يكون عرض سندات القرض مورداً ، وألا تكون الدولة في حاجة سريعة إلى المال .

خدمة القروض العامة :

يقصد بخدمة القرض العام قيام الحكومة بتنفيذ تعهداتها والتزاماتها الواردة بنظام الإصدار أي دفع فوائد القرض ومتزاياه طيلة حياته ثم رد أصل الدين عند حلول أجل الوفاء ، والأصل أن تدفع الدولة الفوائد المتفق عليها حتى ولو انخفض سعر الفائدة السادس في السوق ، ولكن الدولة قد تسعى عند انتخاض سعر الفائدة السادس في السوق عن سعر الفائدة السادس في السوق عن سعر الفائدة السابق لها تقريره على القروض التي أصدرتها إلى التخفيف من عبء الدين ، وهي قد تسلك في سبيل ذلك أحد طريقين : إما الوفاء بالدين أو تخفيض سعر الفائدة . وهي لا تستطيع بارادتها المنفردة أو قرارها الاداري تخفيض سعر الفائدة ، وحتى تصل إلى هذا الهدف فإنها تعمل على تبديل الدين ، وسوف نقوم هنا باعطاء ، فكرة موجزة عن :

١- تبديل الدين باعتباره طريقاً لتخفيض سعر الفائدة . وعن -

٢- استهلاك الدين باعتباره طريقاً للوفاء بأصل الدين (القرض) .

(١) تبديل الدين: يقصد بتبدل الدين : احلال دين (قرض) جديد بفائدة منخفضة محل الدين (القرض) القديم ذو الفائدة المرتفعة ، ويتم ذلك من خلال عمليتين تقوم بهما الدولة هما : إصدار قرض جديد يسرع الفائدة المنخفضة السائدة في السوق بنفس مبلغ القرض القديم ذو الفائدة المرتفعة ، ثم استخدام حصيلة القرض الجديد في الرفاء . بالفرض القديم ، وللمكتب في القرض القديم أن يختار بين الحصول على أمواله أو استبدال سنداته القديمة بسندات جديدة . وقد ثار الخلاف بين الفقهاء في مدى حق الدولة في سداد القرض القديم قبل حلول أجله لغرض تخفيض سعر الفائدة ، والرأي الرابع هو : تغليب المصلحة العامة على الخاصة .

وقد تخفض الدولة سعر الفائدة على القروض العامة بطريق آخر غير مباشر بأن تفرض ضريبة عليها تخفض بها سعر الفائدة الحقيقي .

شروط التبديل : يشترط لنجاح تبديل الدين على النحو السابق شرطاً هي :

أ) انخفاض سعر الفائدة السائدة في السوق ، ومساواة سعر فائدة القرض الجديد لسعر الفائدة السائدة على الأقل ، وإلا فضل المقرضون استرداد أموالهم ،

ب) لا تكون القيمة السوقية لسندات القرض القديم قد انخفضت عن قيمتها الاسمية التي تلتزم الدولة بردتها . وإلا فضل المقرضون إسترداد أموالهم بالقيمة الاسمية للسندات .

(ج) لا يتم التبديل في أوقات الأزمات والاضطرابات التي يقل فيها الثقة في ائتمان الدولة ، حتى لا تتضرر الدولة إلى منح المزيد من المزايا على قرضها الجديد لاغراء المقرضين في القرض القديم على عدم استرداد أموالهم فلا يتتحقق الهدف من التبديل .

(٢) استهلاك القرض : يقصد باستهلاك الدين أو القرض : السداد أو الوفاء بالدين أي بأصل القرض عند حلول أجل الوفاء إلى المقرضين أي انقضاء الدين وأيا كان الخلاف بين فقهاء علم المالية العامة حول أهمية وجدو وفاء الدولة بقروضها الداخلية ، حيث يرى فريق من الفقهاء ، أن وفاء الدولة بديتها يقوى من ائتمانها ، ويرفع من ثقة الأفراد لاعادة الاكتتاب في قروضها القاعدة ، وفي نفس الوقت يخفف من اعبائها ويضع الحكام أمام مسؤولياتهم في استخدام المال العام ويرى فريق آخر من الفقهاء أن بقاء دين الدولة الداخلية لا يشكل خطراً عليها لأنها تستهلك جزئاً بطبيعتها على مدار السنين ، يفعل تناقص القوة الشرائية للنقد ، وحيث قد يؤدي ذلك إلى إعاقة الإستثمار الذي يجب أن يتناسب مع التزامه المستمر للسكان حين يتم توزيع الدخل القومي والثروة لصالح المقرضين على حساب إنفاق الديمة المالية للدولة . وأيا كان هذا الخلاف المتقدم فإن استهلاك القرض العام من جانب الدولة قد يكون إيجارياً ، حيث يجب على الدولة الوفاء بديونها عند حلول أجل سدادها ، إذا كان ذلك لا يرهق ميزانيتها عند وفاتها بديونها دفعة واحدة .

لكن هذه الطريقة قد لا تلائم الظروف المالية التي تمر بها كثيرون من الدول . لذلك لنفضل غالبية الدول استهلاك قروضها العامة تدريجياً ، قبل أن تصل إلى مرحلة تجد نفسها وفقاً لشروط الاصدار مضطراً أو مجبرة على الوفاء ، ويتم الاستهلاك التدريجي للقروض العامة وفقاً لثلاث طرق رئيسية هي :

أ) الاستهلاك على أقساط سنوية محددة : حيث تقوم الدولة عند دفع القائمة السنوية على القرض بدفع قسط استهلاك سنوي لمجموع سندات القرض بحيث يحصل كل دائن علاوة على الفوائد المستحقة له على جزء من رأس ماله ، ويتكرر ذلك حتى يستهلاك القرض يكمله ينتهي الدين المترتب على الدولة بموجبه ، وتحظى هذه الطريقة

تتوفر عدد من الشروط منها : أن يكون نظام اصدار القرض قد نص عليها ، وأن يتم الاستهلاك على اقساط متساوية ، ولكن يعيّب هذه الطريقة أنها قد تؤدي إلى تدديد مدخلات صغار المقرضين للدولة ، حيث يصعب عليهم إعادة تجميع مدخلاتهم مرة ثانية

(ب) الاستهلاك بطريق القرعة أو السحب السنوي : حيث تجري الدولة قرعة سنوية على سندات القرض العام ، ثم تقوم بالوفا ، بكمال قيمة السندات التي تخضع لها القرعة والوفا ، هنا ينصب على بعض سندات القرض وليس على جزء من القيمة الأساسية لكل سندات القرض كما هو الشأن في الطريقة السابقة ، وهذه الطريقة تحقق للدولة راحة الاستهلاك الدين على التدريج وليس دفعه واحدة مرهقة لميزانيتها ، كما تحقق للمقرضين الذين تخضع قرعة السداد على سداداتهم مزنة الحصول على روس أساسهم دفعه واحدة ، فيتمكنون من الانتفاع بها مرة ثانية ، خاصة إذا كانت القيمة السوقية للسندات تفوق قرعة السداد عليه أقل قيمة الأساسية ، غير أن هذه الطريقة قد تضر بالقرضين من جانب آخر ، حيث قد يجرِ بعضهم على قبول الوفا ، بدينه في وقت غير مناسب لاستهلاكه وأمن حاليه ، أو في وقت قد تكون فيه القيمة السوقية للسند أعلى من قيمتها الأساسية .

(ج) الاستهلاك عن طريق الشراء من البرصة : ويوجب هذه الطريقة تتدخل الدولة بشئونها من سوق الأوراق المالية لسندات قروضها التي انخفضت قيمتها السوقية عن قيمتها الأساسية ، فتحتفق كسباً مالياً نتيجة لاستهلاكه للقرض بأقل من السند الأساسية .

أهم مراجع هنا الفصل :

- ١- أ.د/ السيد عبد المرلى - المالية العامة - دار الفكر العربي .
- ٢- أ.د/ منيس أسعد عبد الملك - اقتصاديات المالية العامة - مطبعة مخيم . ١٩٧١.
- ٣- أ.د/ عبد الكريم صادق بركات - دراسة في الاقتصاد المالي - مؤسسة شباب الجامعة . ١٩٨٣ .
- ٤- أ.د زين العبددين ناصر - مبادئ علم المالية العامة ترمي - ١٩٩٣ .
- ٥- الأستاذان/ د/ محمود نور ، د/ حمدان العناني - آسس ومبادئ المالية العامة - ١٩٨٦ .
- ٦- أ.د/ عادل أحمد حشيش - اقتصاديات المالية العامة - مؤسسة الثقافة الجامعية ١٩٨٣ .
- ٧- الأستاذان/ حسن العزباوى ، د/ جلال بكير - أصول المالية العامة - .

الباب الرابع

الموازنة العامة للدولة

١- نشأتها^(١) :

لقد كانت النفقات والابرادات العامة قبل ظهور الموازنة العامة للدولة تختلط بالنفقات والابرادات الخاصة بالحاكم (الملك) ، ولم تكن هناك معايير خاصة للتفرقة بين مالية الدولة ومالية الحاكم ، وحتى القرن الوسطى في أوروبا كان الملك حراً في الإنفاق وفي جباية الأموال حسب حاجته إليها ، ومستشاره في ذلك حاشيته ومستشاريه أو متبعاه لا لهم ، إذ لم تكن هناك ضوابط تشريعية تحديد سلطات الملك في هذا الشأن ، وكان الحاكم هو المسؤول الأعلى للرقابة على الإنفاق والجباية ، فقد أنشأ الملك لويس عام ١٢٥٦ في فرنسا إدارة تابعة له تتولى فحص الحسابات الخاصة بالنفقات والابرادات سميت وقتذاك (غرفة محاسبة باريس) .

ولقد كان البرلمان الانجليزي أول من طالب بأخذ موافقة البرلمان المسبقة على فرض الضرائب وذلك في عهد الملك شارل الأول ، وقد نتاج عن ذلك صدور ما يُعرف ببيان الحقوق عام ١٦٢٨ الذي نص على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب ، ومنذ ذلكحين أخذت البرلمانات التعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق والجباية بحيث لا يحق له تخطي حدوداً معينة إلا باذن من البرلمان ، وقد نص دستور الحقوق الذي أصدره الملك وليم الثالث عام ١٦٨٨ على عدم قانونية أية جباية تجنبى من أجل الناج إلا بموافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها ومواعيدها ، ثم تلا ذلك اكتساب البرلمان لحق الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها ، ولحق الرقابة على عمليات الجباية.

(١) الأستاذ : نهض مسحود شكري - الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر (بغداد) ١٩٩٠ ص ١٢ وما بعدها .

ولحق متابعة أوجه نفقات الخصيلة الضريبية ، ثم امتد هذا الحق إلى مناقشة بنود وصور النفقات العامة ، ومن هنا أخذ البرلمان يناقش أعمال الحكومة من خلال نفقاتها وإيرادتها العامة بشكل دوري وسنوي ، وأصبح له حق اعتماد نفقات الدولة وإيراداتها قبل بداية كل عام ، ومناقشة تفاصيل هذه النفقات والإيرادات بعد نهاية ذلك العام ، فظهر مفهوم الموازنة والحساب الختامي في الجلسة .

أما في فرنسا فقد مرت نشأة الموازنة العامة للدولة بنفس هذه المراحل تقريراً وظهرت الموازنة بشكلها الراهن على إثر الشورة الفرنسية وصدر قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية عام ١٧٩٨ حيث قررت عدم مشروعية فرض الضرائب إلا باذن منها وذلك من خلال ما جاء به ثيجة حقوق الإنسان التي جاء فيها: « إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب وأن يوافق عليها ويراقب تطبيقها ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها » . وتلا ذلك دستور سنة ١٧٩١ الذي أعطى للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة ، ونص دستور سنة ١٧٩٣ على أنه: « لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة » ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية وسلطة الحاكم وخاصة بعد سقوط نابليون وعودة الملكية سنة ١٨١٤ تبلور مفهوم الموازنة في فرنسا وظهرت قواعدها الأساسية المتعارف عليها و واضح من هذا العرض لنشأة الموازنة العامة في كل من الجلسا وفرنسا أن الموازنة العامة كمنصر من عناصر مالية الدولة قد نشأت فكرتها متأخرة عن الممارسة الفعلية لعنصرى علم المالية العامة الآخرين وهو النفقات العامة والإيرادات العامة ، وأن فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الإنفاق وجيابية الإيراد اللازم ، ولنصل مالية الدولة عن مالية الحكام .

٤- الموازنة العامة في الفكر الإسلامي :

إن مضمون فكرة الموازنة العامة كأداة لضبط نفقات وإيرادات الدولة ، وفصل ميزانيتها عن ميزانية الحاكم ، قائم و موجود في أحكام التشريع الإسلامي و ممارسات الرسول صلى الله عليه وسلم و خلفاؤه من بعده فموارد الدولة محددة في آى القرآن الكريم ، و وجوده النفقات العامة لهذه الموارد محددة كذلك في آى القرآن وفي سنة سيدنا رسول الله ، وقد تبنى الخليفة عمر بن الخطاب فكرة إقامة الدواوين لتسجيل حركة النفقات والإيرادات العامة فيها ومن خلالها ، إلا أن هذه الدواوين وإن أثبتت الموازنة العامة من بعض الوجه خاصية من حيث ضبط عمليات الإنفاق و تحصيل الإيراد العام ، إلا أنها وجريا على طريقة الشريعة الإسلامية الحنيف ، كانت تقدر الإنفاق العام لسنة لاحقة على سنة تحقق الإيراد العام ، وليس السنة قاعدة كما تفعل الموازنات العامة في حاضرنا ، والملحوظ في هذا الصدد أن العرب المسلمين لم يتبعوا في تنظيماتهم المالية مبدأ وضع موازنة عامة للدولة الإسلامية وفقا للأسلوب المتعارف عليه في الوقت الحاضر ، ولعل ذلك يرجع إلى اختلاف ظروف نشأة الموازنة العامة بالمقارنة بنشأة نظام الدواوين الذي تبناه سيدنا عمر بن الخطاب ، فإن الموازنة العامة في الجبلة وفرنسا قد نشأت وليدة للصراع الذي كان قائما وقت نشأتها بين الحاكم والشعب مثلا في البرلمان حول سلطة الحاكم في فرض الضرائب وفي تحرير طرق ونحوه إنفاق موارد الدولة المالية ، بحيث كان الهدف الأساسي للموازنة العامة والذي ما يزال قائما هو : تقييد سلطة الحاكم المطلقة في فرض الضرائب وتحديد وجه إنفاق موارد الدولة ، وأخضاع هذه السلطة لرقابة البرلمان في إطار ما يعرف بالموازنة العامة والقواعد التي تحكمها .

أما في الدولة الإسلامية فقد جاء التشريع الإسلامي محدداً أحسن موارد الدولة

من زكاة وجزيء وخمس للفرق وللاغتنمية وخارج ، كما جاء محدداً كذلك لبيان وجوه إنفاق هذه الموارد ، كما جات الممارسات الفعلية لإدارة مالية الدولة من لدن سيدنا رسول الله ومن جاء بعده من الخلفاء والحكام في إطار أحكام هذا التشريع ، وتوجت هذه الممارسات بانشاء عمر بن الخطاب للدواوين التي تكفلت بتنظيم العمليات المالية للدولة وضبط وتسجيل مواردها ونفقاتها .

٢- نشأة الموازنة العامة في مصر المعاصرة :

لقد كان أهم حدث تشريعى يتعلق بالموازنة العامة فى مصر هو : صدور أول دستور عام ١٩٢٣ الذى احتوى على بعض المواد الخاصة بأيرادات الدولة ونفقاتها العامة وكيفية إقرار الموازنة العامة ومواعيد تقديمها إلى البرلمان وتحديد السنة المالية لها ، وكانت الموازنة العامة فى مصر قبل ذلك تخضع للتفوذ الأجنبى ، ولجنة دولية من إعداد أول موازنة عام ١٨٨٠ فى عهد المنذiroi توفيق حيث اعتمد وضع الموازنة فى ذلك الوقت على أساس ضمان أيرادات عامة تفى بسداد أقساط الدين الأجنبى وفوانده^(١).

٤- ماهية الموازنة العامة :

الموازنة العامة هي : « التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمد الحكومة
تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع »^(٤) . وهذا التعريف يتصل إلى
خمس عناصر هي :

(أ) أن الميزانية هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي .

^{١٩} مترجم سابق.

(٢) أ.د/ حامد عبد العميد دراز - المالية العامة - شباب الجامعة ص ٢١.

- (ب) أنها برنامج العمل الذي تعتمد الحكومة تنفيذه .
- (ج) أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع .
- (د) أنها برنامج العمل المعتمد من السلطة التشريعية .
- (هـ) أنها برنامج عمل للسنة القادمة .

والميزانية العامة كذلك هي : تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلة غالباً هي السنة يعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية^(١) وهذا التعريف بدوره يتعلّل إلى ثلاثة عناصر هي :

- (أ) أنها تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة .
- (ب) أنها اجازة أو موافقة واعتماد من البرلمان لتقديرات الحكومة لإيرادات والنفقات العامة .
- (جـ) أنها تعبر عن أهداف الدولة المالية والاقتصادية .

والميزانية العامة لذلك هي : «بيان تقديرى لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الزمان ، وأجازة هذا البيان من السلطة المختصة » .

وهي : تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن وقد أصبحت الآن الأداة الرئيسية التي تستخدم في السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية .

وهي : برنامج متفق عليه مبين فيه تقدير لانفاق الدولة ومواردها خلال فترة

^(١) أ.د/ عبد الكريم صادق برकات - دراسة في الاقتصاد المالي - شباب الجامعة ١٩٨٣

مقبلة وتلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه .

وهي : تقدير مفصل ومحتمل لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة ، ويصدر سنويًا قانون يربطها بذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتمادها .

وهي : توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة .

وهي : الخطة السنوية للقطاع العام ، التي تحدد الإيرادات المتوقع تحصيلها وتقديرات الإنفاق العام الضروري خلال السنة القادمة وهي السنة المعد منها «الموازنة»^(١) .

واضح أن هذه التعرفات كلها تدور حول عدد من المعانى التي يجب أن يحتوى عليها أي تعريف للموازنة العامة للدولة وهي :

١- أنها خطة مقترحة من جانب الحكومة للإنفاق العام للدولة ووسائل تمويله بحيث ينعكس خلالها دور الدولة في النشاط الاقتصادي وأطيافه الاجتماعية للمجتمع .

٢- أنها تقدير مفصل ومبوب ومتقوم تقديراً بالعملة الوطنية لأرقام النفقات والإيرادات العامة فلا يمكن فيها الأرقام الإجمالية .

٣- أنها ليست بياناً عن الجيازات الحكومية لفترة ماضية ، وإنما هي برنامج عمل الحكومة للسنة المقبلة ، وتقدر فيه الحكومة ما تعتزم إنفاقه وما تتوقع تحصيله من إيرادات .

٤- أنها برنامج عمل الحكومة فترة زمنية مقبلة من الممكن أن تطول عن سنة وأن تقصر عنها في الظروف والاحوال الاستثنائية أو غير العادية الناتجة عن تعديل بده السنة المالية أو ظروف حرب أو أزمات اقتصادية كبيرة ، أما في الظروف العادية فقد استقر الرأي في جميع الدول على أن مدة السنة هي الفترة الطبيعية لاعداد الموازنة .

٥- أنها وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية (البرلمان) وهي قبل الاعتماد مشروع وبعد قانون من الناحية الشكلية لامن الناحية الموضعية لعدد من الاعتبارات.

منها : أن أحکامها ليست دائمة ، وأنها لا تتشمل على ضرائب وإيرادات وإنما تحيط فقط تحصيل الإيرادات التي أنشأتها قوانين سابقة ، والإنفاق منها على مرافق الدولة .

أما حكمـة هذا الاعتمـاد فـيمكنـ أن تكونـ : التـأيـيد والـمبارـكة منـ البرـلمـانـ للـحـكـومـةـ وـبرـنـامـجـهاـ وـقدـ تكونـ : إخـضـاعـ الحـكـومـةـ لـرقـابـةـ البرـلمـانـ وهـيـ بـصـدـدـ تـفـيـذـ برـنـامـجـ عـملـهاـ المـسـتـقـبـلـ .

٦- أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع ، وليس أهداف الحكومة أو أحد قطاعات المجتمع أو حزبا سياسيا معينا ، وإنما هي سياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر فيها .

٧- أنها أصبحـتـ أدـاةـ منـ أدـواتـ السـيـاسـةـ المـالـيـةـ لـالـدـوـلـةـ ، تستـخدمـهاـ لـتحـقـيقـ أـهـدـافـ الـشـنـمـيـةـ الـاـقـتـصـادـيـةـ وـالـاجـتـمـاعـيـةـ ، فـبـعـدـ أـنـ كـانـتـ وـثـيقـةـ تـحـصـيلـ نـفـقاتـ وـإـيرـادـاتـ الـدـوـلـةـ وـتـقـابـلـ هـذـهـ بـتـلـكـ مـسـتـهـدـفـةـ تـحـقـيقـ التـواـزنـ الـحـاسـبـيـ بـيـنـ أـوـجـهـ الـانـفـاقـ وـالـإـيرـادـاتـ ظـهـرـ حـدـيـثـاـ مـاـ يـعـرـفـ بـقـاعـةـ الـعـجـزـ فـيـ الـمـيزـانـيـةـ أـوـ التـسـرـيلـ الـتـضـخـمـيـ عـنـ طـرـيقـ

الاقتران إما من الاقتصاد القومي بالاصدار النقدي الجديد ، وإما عن طريق الاقتران من الغير بإصدار سندات لأجال معينة ، تستخدم حسبتها في عمليات التنمية .

وعلى ذلك فإن أي تعريف للموازنة العامة لابد أن يأخذ بهذه المعانى مجتمعة أو بالقدر الذى يعني به صاحب التعريف فى دراسته .

قواعد الموازنة العامة

استقر الفكر المالى التقليدى بخصوص الموازنة العامة على خمس قواعد رئيسية يرى علما ، المالية العامة ضرورة اخضاع الحكومة لها وتقيدها بها وهى بصدق وضع موازنة الدولة أو تنفيذها حتى تتجنب الخطأ ، وهذه القواعد إجمالا هي : السنوية - الوحدة - العمومية - عدم التخصيص - التوازن^(١) . وسوف نقوم هنا بالقاء مزيد من الضوء على كل قاعدة :

١- قاعدة السنوية :

تعنى هذه القاعدة أن توضع ميزانية الدولة في الظروف والأحوال العادبة لفترة زمنية مستقبلة غالبا ما تكون سنة أو اثنى عشر شهرا وهذا لايعنى أن تكون فترة الموازنة أقل أو أكثر من ذلك ، إذ في غير الأحوال العادبة قد توضع الموازنة لمدة أقل أو أكثر من سنة ومن ذلك أن مصر قد وضعت موازنة لثلاثة شهور عام ١٩١٤ ، ولاربعة شهور عام ١٩٥١ ولعشرة شهور عام ١٩٤٧ ، ولثلاثة عشر شهرا عام ١٩٢٧/٢٦ ولشمانى عشر شهرا عام ١٩٧٢/٧١ وكان ذلك بمناسبة تعديل بداية السنة

(١) الأستاذان د/ محمد عبد الفتيل ، د/ محمد رضا العدل - مبادئ المالية العامة - دار النهضة العربية ١٩٨٢ من ١٢٤ .

المالية في كل مرة^(١) . على أن العمل قد استقر على وضع الميزانية لسنة سنة مستقبلة ويرجع ذلك إلى عدد من الاعتبارات من أهمها :

١- أن أرقام الميزانية سوا، فيما يتصل بالإنفاق أو بالإيرادات هي توقعات أو تقديرات أو تنبؤات ووضعها لمدة أطول من سنة يجعل هذه التوقعات غير دقيقة ، كما أن وضعها لمدة أقل من السنة يتطلب الدقة المتلاحمة في تقدير حجم كل من النفقات والإيرادات ، فضلاً عن أن إعداد الميزانية يتطلب جهداً كبيراً من السلطات المالية ، ويصعب تكرار هذا الجهد أكثر من مرة واحدة في السنة .

٢- تعتمد الدولة إلى حد كبير في إيراداتها على الضرائب وبعض هذه الضرائب موسمية تبعاً لمواسم تحقيق الدخل الفردي . فضلاً عن أن تحقيق إيرادات الدولة من الدومنين الخاص وبالتالي إمكانية معرفة وتحديد مركزها المالي يستوجب مرور فصول السنة الأربع التي يمكن تحقيق الدخل خلالها على أنه لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع بداية السنة الهجرية أو البلادية إذ للدولة أن تحدد بدء سنتها المالية من أي شهر من شهور سنة التقويم الرسمي لديها ، وتطبقاً لذلك فإن إنجلترا والكويت مثلاً تبدأ السنة المالية فيهما من أول شهر أبريل وتنتهي في آخر شهر مارس وفي أمريكا تبدأ من أول يوليو وتنتهي آخر يونيو وفي مصر تعدل بذلك . السنة المالية أكثر من مرة من ينابر إلى يوليو ، ومن يوليو إلى ينابر .

٣- قاعدة الوحدة :

تعنى قاعدة وحدة الميزانية العامة إدراج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها

(١) أ.د/ حامد دراز ص ٢٧ مراجع سابق .

العامة في وثيقة واحدة ، وعدم ادراجها في وثائق متعددة مشتتة ، وتهدف قاعدة وحدة الميزانية العامة إلى :

(أ) تبسيط عرض الميزانية العامة حتى يتضمن لمن يريد الاطلاع عليها والتعرف على المركز المالي للدولة أن يعرف بمجرد النظر إلى الميزانية إن كانت متوازنة أو يوجد بها عجز أو فائض .

(ب) تتيح هذه القاعدة للبرلمان إمكانية الرقابة على أعمال الحكومة ^(١) إذ لوحدث العكس وكان للدولة عدة موازنات مشتتة في وثائق متعددة ، أو كان لها موازنات متداخلة كأن تدرج في الميزانية العامة إيرادات ومصروفات الهيئات العامة وال محليات ، فإنه يكون من الصعب الحصول على الرقم الحقيقي لحجم إيرادات ونفقات الدولة ، ويجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة ، وبين الميزانيات المتعددة ، فقد تكون الميزانية موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليس في وثيقة واحدة ، وهذا لا يعتبر خروجا على قاعدة وحدة الميزانية ، وقد تخرج الحكومات عمدا على هذه القاعدة بهدف تفادى الرقابة البرلمانية ، فتنشئ موازنات مستقلة لبعض أوجه النشاط ^(٢) .

٣ - قاعدة العمومية :

تعنى هذه القاعدة إدراج جميع الإيرادات وجميع المصروفات مهما قل شأنها في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والمصروفات لوزارة أو مصلحة ما .

(١) أ.د/ منيس أسعد عبد الملك - التصاديات المالية العامة مطبعة مخبر ١٩٧١ ص ٢٣٥ .

(٢) الأستاذان / محسرد عبد الفضيل ، سعد رضا العدل ص ١٢٤ مرجع سابق .

ودون إجراء أي مقاصة بين المبالغ المقدرة إنفاقها وما قد تبره هذه النفقات من إيرادات، وتختلف قاعدة العمومية عن طريقة الناتج الصافي التي تأخذ بألا يدون في الموارنة سوى صافي الإيرادات أو صافي المصاروفات، فمثلاً جامعة الأزهر لها اعتماد في الموارنة العامة لمصر تعتبر بالنسبة للجامعة نفقات عامة، وفي نفس الوقت تحصل مصاروفات دراسة من الطلاب تشكل بالنسبة للجامعة إيرادات، وتبعد طريقة الناتج الصافي لا يدرج في موازنة الدولة إلا صافي الإيرادات بعد خصم النفقات إن كان هناك فائض في الإيرادات، أو لا يدرج إلا صافي المصاروفات بعد خصم الإيرادات إن زادت المصاروفات عن الإيرادات، وكذا الحال بالنسبة لمبيع الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة في الدولة.

ولكل من طريقة الناتج الصافي وقاعدة العمومية ميزات ودواعي للتطبيق، فمن ميزات طريقة الناتج الصافي أنها تظهر في الحال موقف المال للهيئة أو المصلحة الحكومية، وما إذا كانت مصدر إيراد أم باب إنفاق، ثم إن لقاعدة العمومية عيوبًا وميزات أخرى، فمن عيوبها أنها تلزم كل مصلحة بإدراج تفاصيل إيرادات ونفقات قد تكون تافهة، فيؤدي ذلك إلى تضخم وتعقيد عرض الموارنة وإذا كان من اللازم طبقاً لقاعدة العمومية إدراج كافة الموارد والنفقات العامة في الموارنة العامة للدولة بحيث لا يغنى عن ذلك إدراج صافي الإيرادات أو صافي النفقات العامة، فإنه من باب أولى لا يجوز استقطاع مصروف أو إيراد كليه من الموارنة العامة، فإن ذلك يعتبر مخالفه مالية تستوجب مسالمة من يقدم عليها، غير أنه توجد بعض العمليات التي تقوم بها الدولة ولا تدرج في الموارنة العامة لأنها لا تتطلب مصاروفات أو إيرادات فعلية ومثال ذلك: مبالغ التأمين التي يدفعها المقاولون أو المتزايدون التعاملون مع الحكومة في المناقصات أو المزادات فضاناً لستوريتهم ثم ترد إليهم إذا لم ترسو عليهم المناقصة أو

المزاد ، أي إذا لم يعهدت ما يشغل مسؤوليتهم ، ومن ذلك أيضاً : الهبات المقدمة للحكومة التي يشترط فيها الواجب إنفاقها في غرض معين ، فمثل هذه المعاملات والعمليات المالية تدرج عادة في حسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة^(١) .

٤- قاعدة عدم التخصيص :

تعنى هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروفات معينة ، وإنما تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة في مقابلة قائمة أخرى تضم جميع النفقات ، يعنى أن تكون الإيرادات شانعه الاستعمال في مواجهة النفقات ، إذ قد يترب على تخصيص إيرادات معينة لمواجهة نفقات معينة أن تفقد الموازنة العامة مرونتها ، حيث لا يمكن نقل فائض مصروفات باب إلى باب آخر ، كما أن التخصيص قد يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق إذا كان حجم الإيراد المخصص للمصروفات أكبر من حجم المطلوب منه ، أو قد يترب عليه إخلال بأداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد المخصص يقل عن حجم المصروف اللازم للخدمة . وهناك عدد من الاستثناءات على هذه القاعدة في القانون المصري منها :

(أ) تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحة الدعاوى والأوراق القضائية في المحاكم لإنشاء وإصلاح وتأثيث دور المحاكم وذلك بموجب القانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤ .

(ب) تخصيص رسم نظافة قد ٢٠,٥٪ من الأيجارات الشهرية للمساكن للإنفاق منه على النظافة وقد تقررت قاعدة عدم التخصيص في قانون الموازنة العامة في مصر

(١) الأستاذ / قطب ابراهيم محمد من ٤٩ مرجع سابق .

يقتضى المادة التاسعة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، واستثنى من المضروع لهذه القاعدة الحالات الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية^(١) .

٦- قاعدة التوازن :

لقد كانت قاعدة توازن الميزانية تعنى في ظل المالية الكلasicية الترازن الكمي أو الحسابي بمعنى أن تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادلة حيث كان دور الدولة الاقتصادية آنذاك مقيداً بما لا يضر بالنشاط الخاص ، ولم يعترف الفكر الكلasicي بهذا عجز الموازنة للاعتبارات الآتية :

أ) أن الاقتراض الحكومي فضلاً عن كونه يسحب جانباً من موارد القطاع الخاص المرجحة نحو الاستثمار الناجح ، فإنه على الأقل لا يضيف إلى الاقتصاد القومي طاقات إنتاجية معادلة لتلك الطاقات التي تسبب في تعطيلها ، لأن الحكومة قد توجه حصيلة الترخيص أو جزء منها إلى الاستهلاك ، فيؤثر ذلك بالسلب على الاستثمار ، وقد توجه جزءاً من حصيلة إلى الاستثمار الأولى انتظارياً بطبعية الحال مما لو ترك بأيدي القطاع الخاص ، وعلى تلك حمل الاقتراض الحكومي يتخلص من طاقة المجتمع الإنتاجية .

ب) ان الاقتراض الحكومي ذو تكلفة عالية ، سواء قتلت تكلفته في خدمة الدين العام أو استهلاك أو فقدت إنتاجيته .

ج) يعطى الاقتراض الحكومي للحكومة ما يمكن أن يسمى بوره المال حيث يجعلها تشعر بقلة واقتضاء الموارد ، مما قد يدفعها إلى الاسراف والتنيّف بمشروعات غير مدورة أو غير متحركة .

(١) المرجع السابق ص ٢٨ .

(د) أن القروض الخارجية خاصة في حالة قيومها من الخارج إلى داخل الدولة تزيد من الطلب على النقد الأجنبي كما تزيد من عرض النقود الوطنية ، ومن العرض النقدي الكلى في المجتمع وهو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود ، وقد تزدري الزيادة المضطربة في الأسعار في حالة استمرار عجز الميزانية إلى حدوث التضخم .

ولقد كان توازن الميزانية العامة في ظل الماليـة الكلاسيـكية بالمعنى المتقدم غاية عظمى يجب على الحكومات تحقيقها وذلك بتقدير النفقات العامة على نحو يجعلها لا تجاوز الإيرادات العادلة (وهي : الضرائب والرسوم وإيرادات الدومن) حيث يترتب على تجاوز النفقات العامة حجم الإيرادات العادلة تحقق ما يعرف بالعجز في الميزانية ويتعين تنفيذه بالالتجاء إلى مصادر الإيراد غير العادلة من القروض والاصدار النقدي، والتي تتفق النظرية الاقتصادية الكلاسيكية منها موقف العدا ، لافتراضها حالة التوازن الثالثي في الاقتصاد الرأسمالي عند مستوى التشغيل الكامل لعناصر الانتاج ، ولافترضها كذلك أنه يترتب على زيادة الاصدار النقدي حدوث زيادة في وسائل الدفع (النقود) لاتقابلها زيادة في السلع والخدمات والأثر المترافق لذلك هو دخول الاقتصاد الوطني في حلقة تضخمية تتدحرج فيها القوة الشرائية للنقد ، وقبيل هذه الحلقة التضخمية إلى الاتساع نتيجة اضطرار الحكومة إلى زيادة نفقاتها من أجور وغيرها تبعاً لزيادة الأسعار مما يؤدي إلى زيادة العجز في الميزانية فتضطر الحكومة مرة أخرى إلى اصدار أدوات نقدية جديدة تؤدي بدورها إلى زيادة الأسعار وانهيار أكثر لقيمة النقود ، أما إذا جلت الحكومة لسد العجز في الميزانية العامة إلى القروض العامة ، فإنه يترتب على الافتراض نقص في كمية الأموال التي بيد الأفراد والتي من المفترض توجيهها نحو الاستثمار ، فتخسر بذلك روس الأموال الانتاجية في الاقتصاد

القومي لا يعرضه قيام الحكومة باتفاق الأموال المقترضة في سد العجز ، لأن هذا الانفاق غالباً ما يكون اتفاقاً استهلاكياً .

أما في حالة وجود فائض في الميزانية فإن آثاره لا تقل أهمية عن وجوه العجز فيها لأنه قد يكون ناشئاً عن زيادة الضرائب وتحميل النشاط الاقتصادي للأفراد بأعباء ضريبية غير ضرورية واقتطاع أجزاء من دخولهم وثرواتهم كان يحسن تركها وإدارتها لهم في استثمارات أكثر إنتاجية وأكثر عائدًا على الاقتصاد القومي بدلاً من تعجيز نشاطهم واستثمارتهم بأعباء ضريبية غير ضرورية وأقل إنتاجاً في استخدامها من جانب الدولة ، فضلاً عن أن وجود هذا الفائض من شأنه أن يفرز السلطات العامة والمالية في الدولة باتفاقه في وجوه الترف التي يصعب القاؤها في المستقبل عند انتهاه هذا الفائض فتعضط الدولة إلى قويته بالعجز في الميزانية .

ولم يسمح أنصار النظرية الكلاسيكية للدولة بأخذ عجز في ميزانيتها إلا لتمويل عمليات استثمار حقيقة تستطيع أن تغطي هذا العجز بعد فترة وجيزة من فائض نشاطها .

توازن الميزانية في المالية الحديثة :

ينهض الفكر المالي الحديث في توازن الموارنة العامة للدولة على دعامتين هما :

أولاً : نقص الافتراض الذي قامت على أساسه النظرية الكلاسيكية في التوازن الكلى أو المساين الميزانية وهو : افتراضها لتحقيق العدالة أو التشغيل الكامل لعناصر الانتاج في الاقتصاد القومي من تلقاً نفسها دون حاجة إلى أي تدخل من جانب الدولة ، حيث ترى المالية الحديثة أن هذا الافتراض غير صحيح في معظم الأحيان نتيجة لنقص الطلب الكلى الفعال عن الحد الذي يحقق العمالة أو التشغيل

الكامل لعناصر الانتاج في المجتمع ، ومن ثم فإن الجهاز الانتاجي للاقتصاد القومي لا يصل إلا بجزء من طاقته الانتاجية ، وحتى يمكن إحداث العمالة الكاملة المشودة في ظل نقص الموارد العامة للمجتمع فلا مفر من احداث عجز في الميزانية ، أي تمويل متطلبات هذا التشغيل عن طريق الضرائب والاصدار النقدي .

ثانياً : إقامة نوع آخر من التوازن في الميزانية على أنماط التوازن الكمي أو المسابي هو : التوازن العام ، حيث إن نشاط الدولة المالي يعتبر جزءاً من نشاطها الاقتصادي الذي تزايد في فترة ما بين الحربين وبعد الكساد العالمي ١٩٢٩ - ١٩٣٢ والد الاشتراكي ونتيجة للتقدم الحضاري ، وهو الأمر الذي لا يمكن معه النظر إلى مالية الدولة بمفرده عن نشاطها الاقتصادي المتزايد وتدخلها فيه ، لذلك فإن الفكر المالي الحديث أصبح لديه قناعة بامكانية التضحية ببعض توازن الميزانية إذا كان ذلك علاجاً لحالة ركود اقتصادي ، أو أداة للاسراع بخطى التنمية الاقتصادية أو أداة لازالة آثار حرب أو كارثة طبيعية . يختارها الاقتصاد القومي ، ويكون المطلب هنا تحقيق التوازن العام وليس التوازن الكمي أو المسابي .

والسؤال هو : كيف يتحقق التوازن العام للميزانية أو ما هو الطريق إلى تحقيقه ؟

والجواب هو أنه يمكن تحقيق هذا التوازن المشود بأحد طريقين :

- ١- ما يعرف بميزانية الدورة الاقتصادية (التضخم والانكماش) ويعتبر هذا الأسلوب استثناءً من قاعدة سنوية الميزانية ، ويقتضاه توضع الميزانية لفترة زمنية أكبر من السنة وذلك وفقاً للحالة التي يمر بها الاقتصاد القومي ، فـإن كان يمر بحالة تضخم ، فإن الميزانية باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية للدولة توسع بما يحقق للدولة وفـرة في الإيرادات وذلك عن طريق زيادة معدل الاستقطاع الضريبي والتقليل

من حجم النفقات العامة حتى تتمكن الحكومة من احتصان القوة الشرائية الزائدة بأيدي الأفراد، ثم الاحتفاظ بهذه الزيادة أو الفائض في الإيرادات في صندوق خاص للاتفاق منه في أوقات الكساد .

أما إن كان الاقتصاد القومي يمر بحالة كساد أو انكماش ، فإن ميزانية الدولة توضع بما يحقق الزيادة في الطلب الكلي النسبي بشقيه الانتاجي والاستهلاكي ومن التصور محظياً بذلك خفض معدل الاستقطاع الضريبي وزيادة حجم الاتفاق العام ، حتى يمكن إعادة الانتعاش والتوازن إلى الاقتصاد القومي .

ومن المفروض في ميزانية الدورة الاقتصادية أن تنتد إلى حين نهاية هذه الدورة ومن الممكن تبعاً لذلك وضع الميزانية لفترة قد تنتد من سبع سنوات إلى عشر سنوات خروجاً على قاعدة سنوية المازنة العامة ، ولا تستهدف الميزانية والمالية هذه أحداث توازن كمي أو حسابي بين الإيرادات والنفقات العامة وإنما تستهدف إعادة التوازن العام إلى الاقتصاد القومي ، ولكن يصعب هنا الأسلوب صعبه تحقيقه عملاً ، لأن موعد الدورة الاقتصادية غير معروف مسبقاً ولأن عمرها كذلك غير معلوم ، وبالتالي يصعب التنبؤ أو توقع حجم النفقات والموارد العامة خلال فترة ليس لها بداية أو نهاية معلومة ، كما يصعب كذلك احتفاظ الدولة لفترة طويلة بفائض مواردها خلال مرحلة انخفاض للاتفاق منه على حالة كساد أو انكماش لا تعلم متى تبدأ ، ومن هنا فإن هذا الطريق أو الأسلوب في تحقيق التوازن العام غير متبع عملاً .

٢- العجز المنظم في الميزانية ، وهو الطريق أو الأسلوب الثاني الأكثر اتباعاً في الواقع العملي لتحقيق التوازن العام للميزانية . وتعالج نظرية العجز المنظم في الميزانية حالة الكساد أو الانكماش التي قد تصيب الاقتصاد القومي فقط ، إذ لا يمكن

تصورها في حالات التضخم ، وتتلخص هذه النظرية في أن الدولة إذا كان مطليها منها في حالات الكساد خفض الاستقطاع الضريبي من دخول وثروات الأفراد إلى أدنى حد ممكن ، وتقديم الاعانة للأفراد والمشروعات ، وتنشيط الطلب الكلى على سلع وخدمات الانتاج لكن تصل بعوامل الانتاج إلى مرحلة التشغيل الكامل ومن ثم إعادة التوازن إلى الاقتصاد القومي فإن الأمر والحالة هذه يوحى بنقص الموارد العامة عن تغطية وجوب الإنفاق المطلوب للخروج من حالة الكساد ، ولكن تتوصل الدولة إلى اتفاق مبالغ فعلية تزيد على حجم إيراداتها العادية المحصلة فلا بد لها من اتباع طريقة العجز المنظم في الميزانية ، أي تحويل العجز في الموارد العادية عن حجم الإنفاق المطلوب عن طريق الاصدار النقدي الجديد ، أي التمويل بالتضخم .

وتتكفل عودة الاقتصاد القومي إلى توازنه أي إلى حالة التشغيل الكامل لعناصر الانتاج بالقضاء على هذا العجز الطارئ في الميزانية ، حيث إن الدولة حينئذ سوف تعمد إلى زيادة الضرائب وترشيد الإنفاق العام ، اللذان تسببا في احداث واستمرار العجز ، ومن ثم فإنه لا يضر من حدوث التضخم حينئذ طالما كانت هناك عناصر إنتاج غير مشغولة تعجل زيادة العرض النقدي على تشغيلها .

ويلاحظ على نظرية العجز المنظم ما يأتي^(١) :

١- أنها لا تعودى توازن الميزانية في حد ذاته وإنما ترى وجوب التضخم به مؤقتا في سبيل إنقاذ الاقتصاد القومي من حالة الكساد التي يعانيها .

٢- أن العجز الذي تدعو إليه هذه النظرية عجز مؤقت ينتهي تلقائيا بعودة

(١) راجع : أ.د / أحمد جامع - علم المالية العامة ج ١ ط ٢ - ١٩٧٥ دار النهضة العربية ص ٣٥٦.

التوازن إلى الاقتصاد القومي أى بتحقيق العمالة الكاملة لعوامل الانتاج فيه .

٣- أن العجز الذي تدعو إليه النظرية مقدر ومحدد بالقدر اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الانتاج بما لا ينفي تجاوزه إلى حد الاضرار بالقدرة الشرائية للنقد و وبالتالي فإنه يجب وقف هذا العجز أى الامتناع عن الاصدار النقدي بمجرد وصول الاقتصاد القومي إلى مرحلة التشغيل الكامل لعناصر الانتاج .

٤- أن نظرية العجز المنظم في الميزانية لا ينطبق (لابد من الأخذ بها) إلا في الدول المتقدمة اقتصادياً والتي تتمتع بجهاز انتاجي من ذات موارد طبيعية معدة للاستغلال وعمل فني وروعس أموال عاطلة عن العمل ، وتعانى من انخفاض مستوى الطلب الفعلى عن الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الانتاج ، ومن ثم فإن أى زيادة في الطلب الكلى الفعال تؤدى إلى زيادة في الناتج القومي من السلع والخدمات ، حيث يتفاعل معها ويستجيب لها مباشرة الجهاز الانتاجي لهذه الدول .

أما في الدول النامية التي لا تملك الجهاز الانتاجي المرن وتعانى من انعدام أو نقص بعض عوامل الانتاج لديها في كثير من قطاعات اقتصادها القومي الحيوية فإن جهازها الانتاجي لا يتفاعل أو يستجيب بالقدر اللازم لزيادة في الطلب الكلى بحيث يترتب على هذه الزيادة زيادة أكبر أو حتى زيادة مماثلة في ناتجها القومي من السلع والخدمات ، فينحصر بذلك أثر الزيادة في الطلب الكلى الناشئة عن العجز المنظم في الميزانية على زيادة العرض النقدي في المجتمع دون زيادة في الدخل القومي الحقيقي أى في الانتاج فيؤدى ذلك إلى حدوث ارتفاع في الأسعار وتدهور في قيمة النقد .

دورة الميزانية العامة^(١)

إجراءات التحضير والاعتماد والتنفيذ والمراقبة

يستلزم لإعداد الميزانية العامة منذ كرها مشروعاً إلى نهاية السنة المالية التي أعدت من أجلها مرورها بعدد من المراحل والخطوات تدور خلالها الميزانية العامة بعدد من الجهات والسلطات المختصة تسمى دورة الميزانية وهي كما قدمنا أربع درجات تتناولها على الترتيب السابق :

أولاً: إجراءات تحضير الميزانية العامة :

لتحضير الميزانية مرحلتان هما : الأعداد والاعتماد ويتولى إعداد أو تحضير الميزانية العامة وزارة مختصة من وزارات الحكومة (السلطة التنفيذية) هي وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، التي تقوم بإعداد مشروع الميزانية دون غيرها من وزارات وسلطات الدولة الأخرى نظراً لاعتبارات متعددة أهمها :

١- فهن أقدر الجهات على تقدير وجوه الإنفاق التي تحتاج إليها كل جهة من جهات الدولة .

٢- وهي المسئولة عن تحصيل الإيرادات العامة . عن إجراء النفقات .

٣- ثم هي المسئولة عن تنفيذ الميزانية .

وإذا كانت وزارة المالية هي السلطة المختصة بإعداد وتحضير الميزانية قبل هذا لا يعني أن وزير المالية ينفرد بتقدير النفقات اللاحزة لكل وزارة ، لكنه يملك على ما

(١) يطلق اصطلاح الدورة للدلالة على المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية العامة بالنظر لما تتصف به من تتابع ، وبالنظر كذلك لما تتصف به عمليات الميزانية من دورية وتكرار سنوي .

استقر عليه العمل في مصر بعد أن ترد إلى وزارة المالية تقديرات الوزارات المختلفة لنفقاتها يملك اقتراح تعديل هذه التقديرات في حدود معينة ، فإذا لم يوافق الوزير المختص على هذا التعديل عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ثم على مجلس الوزراء ليقر ما يراه في شأن هذا التحديد . وعلى أية حال فإن مرحلة تحضير الميزانية العامة في مصر تمر بالخطوات التالية :

أ) إعداد إطار أو تصور مبدئي لأرقام وتقديرات النفقات والإيرادات العامة وتعد وزارة المالية عادة بعد منتصف السنة المالية الجارية .

ب) تصدر وزارة المالية منشور الميزانية العامة وهو مجموعه من التعليمات تبلغ جميع الوزارات والهيئات ويتضمن : عناصر السياسة العامة التي ستطبق في إعداد الميزانية الجديدة ، أسس تقدير النفقات والموارد ، طلب ارفاق الهيكل أو البناء التنظيمي لكل وحدة واحتصاصاتها وحجم العمل فيها ، وينظم هذا المنشور مواعيد وصول المشروعات وقواعد إعدادها بما يحقق التنسيق بينها ويسهل على وزارة المالية مهمة البحث والدراسة .

ج) تشكيل لجان إعداد تقديرات الميزانية العامة : وهي لجان يتم تشكيلها بكل جهة تتولى إعداد مشروعات الميزانية وعرضها على السلطات المختصة لاترارها وتقديسها لوزارة المالية في المواعيد المحددة .

د) بحث مشروعات الميزانية بوزارة المالية : وتقدم به إدارات الميزانية العامة بوزارة المالية حيث تبحث المشروعات المقترنة لها من الجهات المختلفة .

هـ) المناقشة الوزارية لمشروع الميزانية : وهي تتم عادة بين وزير المالية والوزير المختص لمناقشة وجهتى نظر جهاز الميزانية العامة والوزارة المختصة للوصول إلى

الاعتمادات المناسبة لكل وزارة .

و) عرض مشروع الميزانية العامة على اللجنة الوزارية المختصة ومجلس الوزراء
تمهيداً لاحتالها إلى السلطة التشريعية .

ز) إعداد وثائق الميزانية لرسالها إلى السلطة التشريعية ^(١) . وقد نظمت هذه
الخطوات المواد من ١٦ - ١٣ من القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٣ بشأن الميزانية العامة
للدولة .

وحيث إن عملية الاعداد تتلخص في وضع تقديرات للنفقات والموارد العامة للفترة
مقبلة فإن طرق التقدير وأساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الاعداد أو التحضير
وأدق متطلباتها ولهذا التقدير عدة طرق تهدف جميعها إلى اقتراب التقدير من الواقع
بأقصى قدر ممكن حتى يمكن تنفيذ الميزانية دون مفاجآت كبيرة تتعلق بزيادة النفقات
الفعالية أو نقص الإيرادات المعصلة عما كان متوقعاً أو وقوع الأمرين معاً .

أما مرحلة اعتماد الميزانية العامة وهي ثالثى مراحل عملية تحضير الميزانية
فتتختص بها السلطة التشريعية فى الدولة (البرلمان) بحيث تظل الميزانية العامة قبل
اعتمادها من البرلمان مجرد مشروع للمراجعة للتلزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتمادها ،
والواقع أن الاعتماد وما يتبع عنه من صدور قانون يربط الميزانية يكتسب أهميته من
حيث كون الميزانية تمثل نوعين من التدفقات المالية التي يتربى عليها إعادة توزيع
الدخل القومى الحقيقى بينطبقات وفنان وأفراد المجتمع للعام القادم ، أولهما : إجراء
نفقات عامة تستلزم موافقة ورقابة البرلمان على قيام الحكومة بعمليات محددة للإنفاق ،

(١) الأستاذ / قطب إبراهيم محمد ص ٩٩ مرجع سابق .

والثاني : أن المرازنة قد يترتب عليها فرض ضرائب جديدة أو استمرار العمل بالضرائب القائمة ، ويسهل اعتماد الميزانية للحكومة التقدم بعد ذلك إلى البرلمان للموافقة على الضرائب الجديدة ، وقد استقر العمل على حق البرلمانات في مناقشة واعتماد الميزانيات العامة .

ويصر اعتماد المرازنة داخل البرلمان بأجراءات مماثلة تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لما يتضمنه دستورها وقانونها المالي واللائحة الداخلية للبرلمان . ويسكن التمييز بين ثلاث مراحل لعملية الاعتماد :

أ) مرحلة المناقشة العامة لمشروع المرازنة عند تقديم الحكومة به إلى البرلمان وهي تقتصر غالباً على مناقشة الأمر الكلية في المرازنة ومدى ارتباطها بالأهداف القومية.

ب) مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة وتتناولها لجنة مختصة متفرعة عن البرلمان تسمى غالباً بلجنة المرازنة ، ولها أن تستعين بخبرة ورأي من تراه يختاره من الخبراء والمستشارين من خارج المجلس ، وتقوم اللجنة بالمناقشة التفصيلية لجميع جوانب الميزانية ، ثم تقدم بعمليات تقرير إلى البرلمان .

ج) مرحلة المراقبة النهائية وفيها ينال البرلمان تقرير لجنة المرازنة ويصدر تعديلااته وتصويته ، ثم تجري عملية التصويت على المرازنة بأبوابها ، ثم يصدر قانون ربط المرازنة ، حيث تصدر المرازنة في شكل قانون تقع على الحكومة مسئولية تنفيذها^(١) .

وحتى تتحقق الغاية المرجوة من عملية اعتماد المرازنة يجب توفر مجموعة من

(١) الاستاذ د/ محمود عبد الفضيل ، د/ محمد رضا العدل ص ١٢٧ مرجع سابق .

الشروط منها :

- ١- توفر قدر من المعلومات المالية والاقتصادية لدى نواب البرلمان وكذا توفر قدر من جدية المناقشات خاصة بعد أن أصبحت الميزانية بياناً مالياً بالغ التعقيد .
- ٢- ورود مشروع الميزانية إلى البرلمان قبل المناقشة السابقة على اعتمادها بوقت كافٍ ، ليتمكن الأعضاء من الاطلاع عليها ودراستها الدراسة الواجبة .
- ٣- اعتماد الحكومة في إعداد الميزانية على القواعد الخمسة المتعارف عليها للميزانية .

ثانياً: تنفيذ الميزانية :

يعنى تنفيذ الميزانية انتقالها من مرحلة التحضير النظري إلى مرحلة التطبيق العملى الملموس ، الذى تتولى الحكومة من خلاله اتفاق الاعتمادات المدرجة بها فى وجوه الإنفاق المخصصة لها ، وتحصيل الإيرادات الواردة بها من المصادر المنصوص عليها فيها ، وهذه المرحلة أهم وأخطر مراحل دورة الميزانية . ويطلب تنفيذ الميزانية إجراء ثلاثة أنواع من العمليات ^(١) . تختص الأولى بإجراها ، النفقات ، وتعلق الثانية بال الإيرادات ، وتنصل الثالثة بعمليات الميزانية كعملية اتصال بين التحصيل والصرف .

- ١- عمليات النفقات : إن اعتماد البرلمان بجانب النفقات العامة من الميزانية بعض الترخيص للحكومة بأن تقوم بالإنفاق العام فى حدود المبالغ المعتمدة على أوجه الإنفاق المخصصة لها وعدم تجاوز هذه الحدود إلا بعد موافقة البرلمان على هذا التجاوز .

^(١) أ.د/ عادل أحمد حيش - اقتصاديات المالية العامة - مؤسسة الشفاعة الجامعية ١٩٨٣
ص ٣٦ .

، و تستهدف عمليات الاتفاق منع أي انحراف أو اساءة في استخدام المال العام ،
ويتحقق هذا الهدف من خلال عدد من الاجرامات منها :

١- تعدد الاجرامات الالزمة لخروج مبلغ النفقة من خزانة الدولة .

٢- تعدد المختصين بمتابعة هذه الاجرامات وتعدد جهات الادارة التابعين لها
وتتعدد عمليات الاتفاق العام لتشمل : الارتباط بالنفقة ثم تحديدها ، فالامر بدفعها
وأخيرا يتم صرف مبلغها ، ونعطي فيما يلى تعريفا موجزا لكل عملية :

١- الارتباط بالنفقة وتحديدها : يعني الارتباط بالنفقة قيام إحدى جهات الدولة
أو إدارتها بترتيب التزام بمبلغ معين في ذمة الدولة بنشأ نتائج لواحد من سببين أو
عاملين هما :

أ) اتخاذ السلطة التنفيذية في الجهة الادارية لقرار معين بالقيام بعمل ما
يتضمن إتفاقا من جانب الدولة كتعيين موظف للاستفادة من خدماته .

ب) حدوث واقعة مادية معينة يتربّع عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما
كتعرض للمتضارر من هذه الواقعة ، وهذا الاتفاق لا إرادى خلافا للنفقة المرتبة على
السبب الأول .

أما تحديد النفقة فهو خطوة تالية للارتباط بالنفقة العامة ، وتحديد النفقة عملية
تعنى تسويتها عن طريق قرار يصدر بالالتزام الدولة بدفع المبلغ السابق الارتباط به بعد
التحقق من أمرتين : عدم سبق دفع الدولة لنفس المبلغ وعدم مديونية الدائن بهذا المبلغ
للدولة حتى يمكن اجراء المعاشرة بين دينه للدولة ودين الدولة له .

٢- الأمر بدفع النفقة : وهو عبارة عن قرار يصدر من رئيس الجهة الإدارية

(الوزير أو من يفوضه) بدفع مبلغ النفقة السابقة الارتباط بها وتحديد لها ، غالباً ما يصدر هذا القرار مع القرار الصادر بتحديد النفقة .

٣- صرف أو دفع النفقة : وهي آخر عمليات الإنفاق ويقصد بها الدفع الفعلى لقدر النفقة إلى صاحب الحق فيها ، ويتولى عملية الصرف موظفين تابعون لوزارة المالية ، وأحياناً يتم الصرف بالنقد السائل غالباً يكون عن طريق شيك مسحوب على البنك المركزي .

ومن هذا العرض لعمليات الإنفاق العام يتتأكد لدينا أن القانون المالي وهو يهدف إلى المحافظة على المال قد عدد عمليات النفقة ، وأسند الاختصاص بكل عملية إلى جهة معينة ، وأسند الاختصاص بالصرف إلى موظفين تابعين لوزارة المالية وليس للجهة الإدارية المرتبطة بالنفقة ضماناً لعدم ارتكاب أي مخالفة مالية .

٤- عمليات الإيرادات : إن الميزانية العامة وقد أعطيت للحكومة الأساس القانون في تحصيل مبالغ الإيرادات المحددة بها من ضرائب ورسوم وثمن عام وإصدار القروض والنقود ، فإن القانون الإداري للدولة يعده لها الجهات والأجهزة المختصة بتحصيل كل إيراد وإجراءات هذا التحصيل ، فقانون الضرائب مثلاً يسند تحصيل الضريبة لصلاحية الضرائب ويحدد إجراءات الربط والتحصيل وهكذا الحال في كل الإيرادات العامة ، وكما تجزأ عمليات الصرف إلى مراحل فإن عمليات التحصيل كذلك تجزأ إلى مراحل يختص بكل مرحلة موظف مسئول عن صحتها خاضع لرقابة الجهات الرقابية .

ولا تقتصر مهمة الحكومة في تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات ودفع النفقات الواردة بالميزانية ، بل عليها مواجهة كافة النتائج المترتبة على اختلاف

التقديرات الواردة بالميزانية عن الواقع الفعلى لعمليتي التحصيل والإنفاق ، أى الأرقام الفعلية للبالغ التي تم تحصيلها أو المطلوب إنفاقها ، وهذا الاختلاف قد يكون فى جانب الإيرادات أو فى جانب النفقات فان كانت أخطاء التقدير فى جانب الإنفاق فهناك احتمالات ثلاثة هي :

- ١- نقص فى بعض الإيرادات الفعلية بقابلة زيادة فى إيرادات أخرى تعرضه وفي هذا الاحتمال يثبت لدينا مشكلة تعرق عمليات التحويل المطلوبة .
- ٢- زيادة إجمالية فى مجموع الإيرادات المحصلة بالفعل عن تقديرات الميزانية وهذا يتم التصرف فى هذه الزيادة وفقاً لقوانين ولوائح الدولة .
- ٣- انخفاض فى إجمالى الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة فى الميزانية وبالتالي عجز وامانة لعمليات التحويل المعتمدة . فيكون على الحكومة التصرف وفقاً للنظم ولوائح المتبعه لزيادة الإيرادات العامة بفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة أو السحب من المال الاحتياطي أو اللجوء إلى القروض العامة وفقاً لما تراه مناسباً .

أما إن كانت أخطاء التقدير فى جانب النفقات العامة ، فإن مواجهتها تختلف تبعاً لطريقة اعتماد جانب النفقات العامة من البرلمان ، ونكون فى هذه الحالة أمام احتمالين :

- أ- إذا أن يعتمد البرلمان جانب النفقات العامة كسبل إجمالي رئيس الوزراء أو من ينوبه سلطة توزيع هذه الاعتمادات على الوزارات والمصالح المختلفة ، فإن أخطاء التقدير بزيادة أو بنقص النفقات الفعلية المطلوبة عن المقدرة بالميزانية يمكن تعويضها عن طريق نقل اعتماد من جهة أخرى أو من باب إلى آخر .

٣- عمليات الفزانة كحلقة اتصال بين عملية التحصيل والمصرف :

النوع الثالث من العمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة هو : عمليات الميزانية وهي تعنى طرق أو أساليب مواجهة الميزانية للعجز الموسى في الإيرادات المحصلة بالفعل ، إذ من المعلوم أن الأعمال الرئيسية التي تقوم بها الميزانية العامة تتكون من : تحصيل الإيرادات وإجراء النفقات العامة باسم الدولة ، ثم الميزانية أو التوفيق بين عمليات التحصيل والصرف بحيث يكون لدى الميزانية وصفة دائمة المبالغ اللازمة للوفاء بأوامر الصرف في حينها ، لكن الميزانية في بعض الأحيان قد تضطر إلى دفع نفقات قليل جدآً ما يقابلها من الإيرادات ، فتليها حينئذ إلى ما يسمى بعمليات الميزانية

(١) أ.د/ عادل حشيش من ٣٢٤ زراعة فيينا تقييم أ.د/ حافظ دواز من ٥٦ مرجعان سابقان.

للحصول على الأموال اللازمة لخطفه هذه بالعمليات ، وأهم عمليتين تقوم بهما مخزانة لتحقيق ذلك هما :

أ- السحب من المال الاحتياطي إن وجد .

ب- الاقتراض من البنك المركزي أو من البنوك التجارية أو من الأفراد لمدة أقل من السنة وأصحابها يعرفون بمخزون المخزنة وهي متقدمة بهذه القروض القصيرة الأجل .

السبعين الرقابة على تنفيذ الموارثة العامة

تهدف الرقابة على تنفيذ الموارثة العامة إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية هي

- ١- المساعدة على إثبات القيد . ٢- المساعدة دون الإسراف أو التبذير في إنفاق المال .
- ٣- المسؤول على تحرير استحصال أو إنتاجية المال العام .

ويهدف الفرضان الأول والثاني إلى حماية المال العام من السرقة والضياع والاختلاس وكشف أي اعتداء عليه حين وقوعه أما الفرض الثالث فيهدف إلى التتحقق من الباز أهداف الإنفاق العام في المدة المقررة وبالاعتماد المخصص لكل مدن دون امداد أو تغطية وصفحة للأداء المنجز .

أنواع (أساليب) الرقابة : تُتبع أساليب الرقابة على الموارثة العامة بما يكفل سرعة من مراقبة جميع الموارثة ، فإذا لكل مرحلة مابندها من وسائل الرقابة ،

ويتمكن إجمال هذه الأسلوبين من تحصين الاعداد والاعتماد فيما يأتي :

- ١) أساليب الرقابة في مرحلة الاعداد ، من أهم هذه الأساليب ما يأتي :
- أ- مناقشة مقتراحات الوحدات الأولى المنشورة في نفقاتها بعرفة جهاز الميزانية وزارة المالية .

بـ- حذف الاعتمادات التي لا تزوم لها في ميزانية الوحدات الإدارية للدولة .

جـ- استبعاد أية مغالاة في الاعتمادات المقترحة من جانب الوحدات الإدارية .

دـ- ترتيب الاعتمادات المالية تبعاً لأهمية الأهداف .

(٧) أساليب الرقابة في مرحلة الاعتماد :

ومن أهم هذه الأساليب أنظوار مناقشة الميزانية داخل البرلمان بدأية من طور المناقشة العامة التي تتناول كليات الميزانية ، ومدى ارتباطها بالأهداف القومية للمجتمع ، وصولاً بعدها إلى المناقشة التفصيلية من جانب لجنة الميزانية بالبرلمان ومن ينتهي به من الخبراء والمتخصصين من خارج البرلمان وانتهاءً بقرار المناقشة النهائية لتقدير لجنة الميزانية وللموازنة ككل مع حق البرلمان في كل طور من هذه الأنظوار أن يعدل ويقترح ما يريد ، وحيث تهدف هذه المناقشات لمشروع الميزانية إلى التأكيد من أن اعتمادات الميزانية العامة سوف تستخدم استخداماً رشيداً من جانب الحكومة ، لذا فإنها تعتبر من أساليب الرقابة على الميزانية في مرحلة الاعتماد .

(٨) أساليب الرقابة في مرحلة تنفيذ الميزانية :

تتعدد أساليب الرقابة المالية في تنفيذ الميزانية تبعاً لنوعية الجهات التي تتولى عملية الرقابة ، ويمكن التمييز بين ثلاث جهات تتولى تنفيذ هذه المهمة هي :

أـ- **رقابة السلطة التشريعية (البرلمان)** : وهي شكل واحدة من خلال جهاز ينشئه البرلمان لهذا الغرض ، على أن يقدم هذا الجهاز للبرلمان تقريراً مفصلاً عن تقييمه لحسابات الميزانية وتنفيذها ، ويعد هذا الجهاز في مصر بالجهاز الرئيسي للحسابات ، وسيكون أن يتم هذه الرقابة من خلال التسليمات وطلبات الاحاطة التي يقدمها أعضاء البرلمان لمن يمثلونهم من أبناء السنة المالية ، كما يمكن أن يتم عن طريق

عرض الحساب المنسق للميزانية على البرلمان لأخذ رأيه، ذمة الحكومة عن تنفيذ الميزانية السابقة.

جـ- **مراقبة السلطة التنفيذية** : وتقوم بها أجهزة تابعة للحكومة للتأكد من سلامة تنفيذ الاجراءات المالية . وهذا النوع من الرقابة ينقسم وفقاً لمعياري التوثيق ونوع الرقابة إلى : رقابة قبل الصرف ورقابة بعد الصرف والرقابة شكلية . ورقابة موضوعية . ونبعها موجزاً بكل نوع :

١- الرقابة قبل الصرف: وهي تتم قبل الأمر بالصرف من قبل وزارة المالية أو من الجهة المشرفة بالصرف ، ويتم هذا النوع من الرقابة عادة عن طريق مراجعة الارتباط بالنفقة وقياس المستندات المزودة له والتحقق من سماح البند بالصرف ومن أحقيبة التحديد في الصرف .

مزایا و عيوب الرقابة قبل الصرف: من أهم مزايا الرقابة قبل الصرف ما يلى :

- عيادة القاتسين بالصرف من الماء والعقاب .

- المبادرة دون تحديد التصرفات الإدارية غير المشروع تسهيل مهمة الرقابة
اللاحقة تجاه ذلك.

- المعلمة بعد الارساف والتبديد للسائل العام وتبديد ارتكاب المخالفات والأخطاء.

الآلية أصل عبود الرقابة قبل الصرف فمن أحدها :

أولاً، رغبة مكتبة بمتحف اللاتين في روما على المستندات وبيان ملابحة

**المصرف للاعتماد المالي المخصص لبنته وللواتح والقوانين دون الدخول في التوازي
النسبة .**

- أنها تجعل من وزارة المالية قبما على جميع وزارات الدولة ومراقبا لصرفاتها وقد يكون في هذا مخالفة لقواعد التنظيم الإداري .

- أنها تستغرق وقتا قد يطول بين عملية الارتباط بالنفقة والصرف الفعلى وقد يتسبب ذلك في عرقلة أعمال الادارة و يؤخر تنفيذها .

٢- الرقابة بعد الصرف : أى بعد إتمام عمليات الصرف وهي تتم عادة عن طريق مراجعة مستندات الصرف والتحقق من صحتها شكلاً وموضوعياً وقانونياً ، هي تتم إما على مدار السنة المالية ، أو بعد انتهاءها باستخراج الحساب الختامي لها ، وحتى تزدي هذه الرقابة الفعالية المطلوبة منها ، يجب أن يكون القانونيون عليها يستمعون بسلطات وضمانات تجعلهم بمنأى عن أى تصف او اضطهاد من السلطة التنفيذية

مزايا الرقابة بعد الصرف : - أنها تبنى على أساس واقع لأنها تتم بعد وقوع عملية الصرف - أنها لا تعطل أو تعرقل العمليات المالية - أنها تتمكن من تحقيق الرقابة على الأنجاز - أنها تجعل موظفى السلطة التنفيذية يتذرون الدقة في الصرف محسباً من كشف أخطائهم ومحاسبتهم .

عيوب الرقابة بعد الصرف: أنها تتم بعد الصرف ومن ثم فإنها لا تستطيع منع أو كشف الخطأ قبل وقوعه ، وقد يتسبب تأخيرها عن الصرف في ضياع المال العام حيث يصعب استرداد النفقة بعد صرفها - أنها لا تستطيع اكتشاف الغش أو الغزو أو التدليس أو الاختلاس قبل وقوعه .

٢- الرقابة الشكلية: النوع الثالث من أنواع رقابة السلطة التنفيذية على تنفيذ الميزانية العامة هو الرقابة الشكلية ، ويعتمد هذا النوع على أسس المراجعة الحسابية والمستندية والدفترية وصحة تطبيق الفن المال والمحاسبي وللواقع المالية وقواعد تنفيذ الميزانية وتطبيق التعليمات الخاصة بها ، وأن المبالغ المتصروفة أو المحصلة قد قيدت في بنودها الصريحة ولم يتم تجاوز هذه البنود ، وأن جميع عمليات الصرف والتحصيل قد تمت بوجوب مستندات وثائق صريحة ومعتمدة من لهم سلطة الاعتماد كل في حدود اختصاصه^(١) .

٣- الرقابة الموضوعية: وهي تعتمد على تقييم نشاط الوحدة أو الجهة التي أنفقت المال العام ومدى تحقيقها للأهداف التي تم من أجلها اعتماد مبلغ النفقة ، ويتم ذلك عن طريق وضع معايير تتخذ كأسس للمراجعة والكشف عن أي أخطاء أو انحراف في استخدام الموارد والاعتمادات ، وبالتالي الحكم على مدى كفاءة الوحدة الإدارية ، وعن طريق هذه الرقابة يمكن قياس انتاجية النفقة العامة ومقدار النفع العام الذي عاد على المجتمع من ورائها .

شروط (عناصر) لنجاح الرقابة على الميزانية العامة : يلزم لنجاح أي رقابة مالية توفر مجموعة من العناصر بعضها يرجع إلى أدوات الرقابة ويرجع ببعضها إلى القائمين بها ويرجع ببعضها الآخر إلى ما تتسع به من إيجابيه ، على النحو التالي :

أولاً: من حيث أدوات الرقابة :

ينبغي أن تتضمن النظم الإدارية في الدولة نظاماً وأساليب للمراقبة الداخلية

(١) الأستاذان د/ محمود نور د/ حسني العانسي - أسس ومبادئ المالية العامة - ١٩٨٦ ص ٤٢٤ .

وصعب عند الأخذ بها ارتكاب أي خطأ أو تزوير قد يؤدي إلى تعرض المال للمضياع .
ويبحث يتم صها الكشف عن أي انحراف فور وقوعه ، بحيث تؤدي إلى تحديد
المسؤولية عن أي خطأ أو تلاعب بالمال العام فلا ينفرد موظف واحد بالارتباط والتعدد
والصرف ، هل توزيع هذه العمليات على عدد من الموظفين مع تحديد مسؤولية وواجبات
كل موظف .

ثانياً: وأما من حيث القانون بالرقابة ، فيجب تعميم بالخبرة الكافية وادراك كل
واحد منهم لحدود اختصاصه ومسؤوليات عمله ، مع العناية بتدريبهم وإيقافهم على كل
جديد في مجال عملهم .

ثالثاً: وأما من حيث ما تتصف به الرقابة من إيجابية ، فيبني ألا تخفي الرقابة
بالكشف عن الانحرافات والأخطاء ، وإنما عليها أن تتجاوز هذه المرحلة السلبية إلى
مرحلة أخرى أكثر إيجابية الحلول والعلاج والتصحيح لكل ما يضرى تنفيذ المراقبة
العامة من انحراف أو أخطاء وذلك بما يتناسب مع طبيعة العمل في كل وحدة من
وحدات الجهاز الانتاجي والإداري في الدولة ، إذ قد لا تأسد وسائل وعمليات مراقبة
وتقييم عمل وحدات الجهاز الانتاجي التي يجب أن تنصب مثلاً على ناتج العمل
وجودته ومطابقتها للمواصفات العالمية ، ما يجب أن تكون عليه مراقبة وتقييم عمل
وحدات الجهاز الإداري والخدمي التي يجب أن تنصب على تقييم ومستوى وكيفية أداء
الخدمة ، ومن المهم في النهاية ألا تشكل عمليات مراقبة تنفيذ المراقبة العامة للدولة
عنها يشق كاهل المراقبة العامة ، بحيث يجب الحد من تكاليف هذه الرقابة ، ولا
تشرت عمليات الرقابة إلى عكس الفرض الذي أنشئت من أجله وهو من الاسراف
والتعذير في المال العام ^(١) .

^(١) راجع في ذلك : الأستاذ قطب ابراهيم محمد ص ١٩٠ وما بعدها ، والأستاذان : د/ محمود عبد التغيل ، د/ محمد رضا العبد ص ١٢٧ مرجع سابق .

(٤٤)

فهرست الموضوعات الرئيسية

رقم الصفحة	الموضوع
	الباب الأول :
٣	موضوع علم المالية العامة وتطوره ..
٤	المالية المحايدة (الكلاسيكية) وخصائصها ..
٥	مادية المالية المحايدة ..
٦	نطاق المالية المحايدة وعلاقتها بالقانون العام ..
١٢	ذاتية التشريع المالي واستغلاله في الوقت الحاضر ..
١٦	عوامل نشأة المالية الوظيفية ..
١٨	أهداف تدخل الدولة من خلال المالية الوظيفية ..
١٩	طرق وأساليب هذا التدخل ..
٢١	مدى تدخل الدولة ..
٢١	المالية العامة الاشتراكية (المخططة) ..
٢٣	المالية العامة في اقتصاديات الدول المختلفة ..
٢٤	معالم المالية العامة للدول المختلفة ..
٢٦	أسس ومبادئ الفكر المالي الإسلامي ..
	انعكاس التطور في الفكر المالي على مفهوم ونطاق
٢٨	المالية العامة ..
٢٩	أهمية علم المالية العامة ..

رقم الصفحة	الموضع
٣١	خطة الدراسة .٠٠
٣٢	الباب الثاني : النفقات العامة .٠٠
٣٣	موقف الفكرين الكلاسيكي والاشتراكي من الانفاق العام .٠٠
٣٤	الفصل الأول .٠٠٠
٣٥	دور الدولة وانعكاسه على الانفاق العام .٠٠ محددات دور الدولة في تنظيم اشباع الحاجات العام .٠٠
٣٦	تطور طبيعة الحاجة العامة وتنظيم الدولة لأشباعها .٠٠
٣٧	تنظيم الدولة الاشتراكية لأشباع الحاجات العام .٠٠
٤٢	تنظيم الدولة لأشباع الحاجات العامة في الاقتصاديات النامية .٠٠
٤٥	ماهية الحاجة العامة .٠٠
٤٧	أنواع الحاجات العامة في الفقه المالي وكيفية أشباعها .٠٠
٤٩	انعكاس تطور الحاجات العامة على الانفاق العام .٠٠

العنوان	رقم الصفحة
الفصل الثاني :	
٥٠	ماهية الإنفاق العام وتقسيماته
المبحث الأول :	
٥٠	ماهية الإنفاق العام
٥٠	طبيعة النفقة العامة
٥٢	الشخص القائم بالإنفاق
٥٥	الغرض من النفقة العامة
المبحث الثاني :	
٥٢	تقسيمات الإنفاق العام
٥٢	أهمية ومعايير التقسيم
المطلب الأول :	
٥٩	التقسيمات العلمية للإنفاق العام
٦٠	التقسيمات الاقتصادية
٦١	النفقات الحقيقة والتحويلية
٦٥	أهمية تقسيم النفقات العامة الى حقيقة وتحويلية
٦٦	أنواع النفقات التحويلية
تقسيم الإنفاق العام وفقاً لمعايير طبيعة السلبة	
٧١	الاقتصادية

الوضع	رقم الصفحة
عزم الانفاق العام وفقا لعلاقته باقتصاد السوق	٢٤
التنسيقات العلمية غير الاقتصادية للإنفاق العام	٢٦
التنسيقات الإدارية	٢٧
القسم السادس للإنفاق العام	٨٣
القسم المالي للنفقات العامة	٨٥
عزم الإنفاق العام وفقاً لمعيار دورته ومتغيره	٨٦
عزم الإنفاق العام وفقاً لمعيار طبيعة السلطة القائمة بالإنفاق	٨٨
التنسيقات الوضعية للإنفاق العام	٩٠
عزم النفقات العامة في الميزانية المصرفية	٩٤

الفصل الثالث :

ماهية الإنفاق العام وتنسيقاته في الفقه الإسلامي	١٠٠
ماهية المالية الإسلامية	١٠٠
التشريع المالي الإسلامي وعلاقته بالمالية الإسلامية	١٠٦
علاقة المالية العامة الإسلامية بفروع الفقه الإسلامي	١٠٩
ماهية الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي	١١٣
تنسيقات الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي	١١٩

العنوان	رقم الصفحة
معايير التسليم	١٢٩
التسليم باعتبار معيار مصدر الإيراد	١٣٠
التسليم باعتبار معيار الجهة التي تولت تخصيص أوجه الإنفاق	١٣٣
التسليم باعتبار معيار وجه الاستحقاق	١٣٣
التسليم باعتبار معيار دورة الإيراد	١٣٤
التسليم باعتبار معيار تأثير النفقة	١٣٤
التسليم باعتبار معيار البعد الاقتصادي للنفقة	١٣٧
التسليم باعتبار معيار مكان النفقة	١٣٨
 الفصل الرابع :	
أسابيع إيرادات الإنفاق العام وحدوده وأثنائه	١٤٠
الأسباب الصورية أو الظاهرة	١٤٣
الأسباب الحقيقة أو الفعلية	١٤٧
حدود الإنفاق العام	١٥٢
ضوابط الإنفاق العام	١٥٢
 باب الثالث :	
نظريات الإيرادات العامة	١٦٢
خدمات وضرائب	١٦٢

رقم الصفحة	الموضوع
	الفصل الأول :
١٦٧	الإيرادات العادية ..
١٦٧	إيرادات الدومن العام والخاص ..
١٦٨	أنواع الدومن الخاص ..
١٧٢	النظرية العامة للرسوم ..
١٧٢	ماهية الرسم ..
١٧٢	معايير التفرقة بين الرسم والضربة ..
١٧٢	معايير التفرقة بين الرسم والثمن العام ..
١٧٨	معايير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين ..
١٨٠	النظرية العامة للضرائب ..
١٨٠	تقديم وتقسيم ..
١٨١	ماهية الضربة ..
١٨١	الأساس الفنى للضربة ..
١٨٢	نظريه العقد المالى ..
١٨٢	نظريه التفاصن الاجتماعى ..
	الفصل الثاني :
١٨٨	الإيرادات غير العادية ..
١٨٨	نظريه القرض العامة ..

رقم الصفحة	الموضوع
	موقف النظريتين الالاسكيمية والحديثة من
١٨٨	القروض العامة . . .
١٩٠	مصادر الاقراض . . .
١٩١	أسباب الاقتراض . . .
١٩٢	أنواع القروض العامة . . .
١٩٣	القروض الداخلية والخارجية . . .
١٩٤	القروض الاختيارية والاجبارية . . .
	القروض القصيدة والمتوسطة والطويلة الأجل
١٩٥	والموئلة . . .
١٩٧	إصدارات القرض العام . . .
١٩٨	نظام الإصدار . . .
٢٠٢	طرق الاكتتاب في القرض العام . . .
٢٠٤	خدمة القروض العامة . . .
	الباب الرابع :
٢٠٨	الموازنة العامة للدولة . . .
٢٠٨	نشأتها . . .
٢١٠	الموازنة العامة في الفكر الاسلامي . . .
٢١١	نشأة الموازنة العامة في مصر العاصرة . . .

الموضوع	رقم الصفحة
ماهية الموازنة العامة ..	٢١١
قواعد الموازنة العامة ..	٢١٥
قاعدة السنوية ..	٢١٥
قاعدة الوحدة ..	٢١٦
قاعدة العمومية ..	٢١٧
قاعدة عدم التفصيع ..	٢١٩
قاعدة التوازن ..	٢٢٠
توازن الميزانية في المالية العدبية ..	٢٢٢
ملاحظات على نظرية العجز الفظيم في الميزانية ..	٢٢٥
دورة الموازنة العامة ..	٢٢٢
إجراءات تحضيرها وامتدادها ..	٢٢٢
تنفيذ الموازنة ..	٢٢١
أساليب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ..	٢٣٦
الفهرست ..	٢٤١

رقم الایداع بدارالكتب

١٠٢٩٥ لسنة ١٩٩٥