

جامعة الأزهر  
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة  
أ.د. / عطية عبد الحليم صقر

مبـادىء  
علم المالية العامة والتشريع المالى  
دراسة مقارنة  
بالنظام المالى الإسلامى

1997 — 1817

## تقديم

---

يعالج علم المالية العامة ثلاثة موضوعات رئيسية ، البعض يطلق عليها عناصر والبعض يطلق عليها أدوات علم المالية العامة وهي : -  
نفقات الدولة ، وإيراداتها ، وميزانيتها العامة ، ويتفرع كل موضوع من هذه الموضوعات الى فروع عديدة .  
وقد عالجنا في هذا المؤلف بما يتناسب 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 وتاصيل ما تناوله من موضوعات خاصة في مجال الفكر العالي الاسلامي .  
والله المستعان وبه ومنه التوفيق ....

المؤلف

أ.د / عطية عبدالحليم صقر

بسم الله الرحمن الرحيم

## الباب الاول

موضوع علم المالية العامة وتطوره :

١- يبحث علم المالية العامة بصفة أساسية في : القواعد والمبادئ النظرية التي تحكم النشاط المالي للدولة ، الذي يتمثل في : حصول الحكومة على الموارد التي تغطي بها نفقاتها العامة بحوسبة للقيام بالخدمات التي تشبع بها الحاجات العامة ، والذي يعتبر في نفس الوقت متغيراً تابعاً للدولة في الدولتين 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 يتحدد 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 بلغها المجتمع ، والتي تميز بدورها أبعاد دور الدولة في المجتمع المتقدم عنه في المجتمع المتخلف .

٣- وإذا كان علم المالية العامة قد شهد منذ نشأته في الدول الرأسمالية مرحلتين من مراحل التطور ، اتصف في أولهما بطابع الحياد ، ثم حلت في المرحلة الثانية المالية الوظيفية أو المعوضة محل المالية المحايدة ، كما شهد العلم في الدول الاشتراكية شكلاً آخر من أشكال التطور هو :

التخطيط المالي ، حيث اندمج نشاط الدولة المالي وسياساتها المالية اندماجاً كلياً في نشاطها الاقتصادي وسياساتها الاقتصادية ، ليصبح مع هذا الوضع الجديد جزءاً لا يتجزأ وتوزيع الدخل وإعادة توزيعها فيه ، وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها (١)

(١) راجع فيما تقدم : آء/د عادل أحمد حشيش - أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام مؤسسة الثقافة الجامعية ص ٤٢ وما بعدها ، وراجع آء/د يوسف أحمد الطريق المالية العامة - دار النهضة العربية بيروت ١٩٨٤ ص ٧ وما بعدها ، ونفس المؤلف في اقتصاديات المالية العامة - الدار الجامعية ١٩٨٥ ص ٢٢ وما بعدها ، وراجع كذلك آء/د عبد الهادي النجار - اقتصاديات النشاط الحكومي - المبادئ النظرية العامة وتطبيقات من دولة الكويت - مطبوعات جامعة الكويت ص ٧ وما بعدها .

ה'תר"ל ו'אלול

ה'תש"ח י"ב י"ג י"ד י"ה י"ו י"ז י"ח י"ט כ' כ"א כ"ב כ"ג כ"ד כ"ה כ"ו כ"ז כ"ח כ"ט ל' ל"א ל"ב ל"ג ל"ד ל"ה ל"ו ל"ז ל"ח ל"ט מ' מ"א מ"ב מ"ג מ"ד מ"ה מ"ו מ"ז מ"ח מ"ט נ' נ"א נ"ב נ"ג נ"ד נ"ה נ"ו נ"ז נ"ח נ"ט ס' ס"א ס"ב ס"ג ס"ד ס"ה ס"ו ס"ז ס"ח ס"ט ע' ע"א ע"ב ע"ג ע"ד ע"ה ע"ו ע"ז ע"ח ע"ט פ' פ"א פ"ב פ"ג פ"ד פ"ה פ"ו פ"ז פ"ח פ"ט צ' צ"א צ"ב צ"ג צ"ד צ"ה צ"ו צ"ז צ"ח צ"ט ק' ק"א ק"ב ק"ג ק"ד ק"ה ק"ו ק"ז ק"ח ק"ט ר' ר"א ר"ב ר"ג ר"ד ר"ה ר"ו ר"ז ר"ח ר"ט ש' ש"א ש"ב ש"ג ש"ד ש"ה ש"ו ש"ז ש"ח ש"ט ת' ת"א ת"ב ת"ג ת"ד ת"ה ת"ו ת"ז ת"ח ת"ט י"י י"ג י"ד י"ה י"ו י"ז י"ח י"ט כ' כ"א כ"ב כ"ג כ"ד כ"ה כ"ו כ"ז כ"ח כ"ט ל' ל"א ל"ב ל"ג ל"ד ל"ה ל"ו ל"ז ל"ח ל"ט מ' מ"א מ"ב מ"ג מ"ד מ"ה מ"ו מ"ז מ"ח מ"ט נ' נ"א נ"ב נ"ג נ"ד נ"ה נ"ו נ"ז נ"ח נ"ט ס' ס"א ס"ב ס"ג ס"ד ס"ה ס"ו ס"ז ס"ח ס"ט ע' ע"א ע"ב ע"ג ע"ד ע"ה ע"ו ע"ז ע"ח ע"ט פ' פ"א פ"ב פ"ג פ"ד פ"ה פ"ו פ"ז פ"ח פ"ט צ' צ"א צ"ב צ"ג צ"ד צ"ה צ"ו צ"ז צ"ח צ"ט ק' ק"א ק"ב ק"ג ק"ד ק"ה ק"ו ק"ז ק"ח ק"ט ר' ר"א ר"ב ר"ג ר"ד ר"ה ר"ו ר"ז ר"ח ר"ט ש' ש"א ש"ב ש"ג ש"ד ש"ה ש"ו ש"ז ש"ח ש"ט ת' ת"א ת"ב ת"ג ת"ד ת"ה ת"ו ת"ז ת"ח ת"ט

ॐ नमो भगवते वासुदेवाय । इति श्रीकृष्णार्जुनसंवादे  
 अर्जुनस्य वचनम् ॥ १ ॥

אברהם אבינו יצאנו ממצרים ויש לנו חובות רבות  
 ויש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות  
 (יש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות)  
 ויש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות ויש לנו חובות רבות :

အနောက်ဘက် ၁၀၀ နှစ်ခန့်

ॐ नमो भगवते वासुदेवाय ॥ श्रीकृष्णाय नमः ॥

[illegible]

יְהוָה יִשְׁמַר אֶת צִדְקָתְךָ יְהוָה יִשְׁמַר אֶת צִדְקָתְךָ

အနောက်မှ အရှေ့သို့ ဘက်ကြီးကြီး ဖြစ်သည်။

הַיְיָ אֱלֹהֵינוּ יִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ וְיִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ וְיִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ  
וְיִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ וְיִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ וְיִשְׁמְרֵנוּ וְיִשְׁכְּלֵנוּ

[illegible]

ה'תשס"א י"ב חשוון ה'תשס"א

[illegible]

३- 'तु' शब्द का प्रयोग 'मैं' के स्थान पर होता है।



٤ - التوازن الحسابي للميزانية العامة ، مع عدم اللجوء الى التمويل التضخمى أو العجز المنظم فى الميزانية الا فى أضيق الحدود وفى الحالات الاستثنائية .

فقد كان الاتجاه السائد فى المالية المحايدة نحو تجنب دور الدولة بقدر الامكان بحيث انها يجب عليها أن تمتنع عن التدخل فى الحياتين الاقتصادية والاجتماعية وأن تترك الأفراد يعملون فى ظل المنافسة الحرة وقوانين السوق ، وذلك انحصرت اغراض أو أهداف المالية العامة فى مجرد تزويد الدولة - باعتبارها مستهلكة للدخل وليست منتجة له - بالموارد التى تكفى لتغطية النفقات اللازمة لتمكينها من القيام بأداء مهامها التقليدية ذات الطابع الادارى بأقل تكلفة ممكنة ، بمعنى أن المالية التقليدية كانت تستهدف فقط تهيئة الموارد اللازمة لتغطية نفقات الجيش والبوليس والقضاء وأساسيات المرافق العامة التى يحجم أو يعجز النشاط الخاص عن انشائها وإدارتها ، بحيث لا يكون للنشاط المالى للدولة الا أدنى تأثير ممكن على مالية الأفراد ونشاطهم ، وكان من أثر ذلك :

١ - التقدير فى الانفاق العام بما يغطى فقط النفقات الضرورية المباشرة اليها .

٢ - عدم السماح للدولة بتحصيل إيرادات عامة الا بالقدر الضرورى اللازم لتغطية هذه النفقات .

٣ - توزيع أعباء تغطية الانفاق العام بما يضمن المساواة فى التضحية المطلوبة من كل مواطن .

وقد كانت المالية العامة المثلى فى ذلك الوقت هى التى تتميز بانخفاض ما تنطوى عليه من أعباء مالية يتحملها أفراد المجتمع فى ضرائب تمثل الجانب الأهم من موارد الدولة ، كما كانت الميزانية العامة مجرد أداة لتحقيق التوازن الحسابى بين إيرادات الدولة ونفقاتها العامة دون أحداث فائض أو عجز ، حيث كان ينظر الى الفائض على أنه زيادة غير مقبولة فى العبء الضريبى ، لمواجهة انفاق عظم غير منتج ، ومن ثم فإن هذه الزيادة تنطوى على اهدار أو تبذير لجزء من الدخل القومى كان يجب تركه بأيدي الأفراد القادرين على استثماره أفضل من الدولة ، وحيث كان ينظر الى العجز على أنه عبء أو ضريبة على الأجيال المقبلة لصالح انفاق عام غير منتج للأجيال الحاضرة ، حيث كان يغطى هذا العجز عن طريق القروض العامة ، التى تتحمل الأجيال القادمة خدماتها واستهلاكها فى صورة ضرائب تفرض عليهم ، ومن ثم يجب الابتعاد عن أحداث أى عجز فى الميزانية الا فى أضيق الحدود وفى الحالات الاستثنائية كالحروب أو تنفيذ المشروعات الضخمة الحيوية .

ماهية المالية المحايدة :

٥ - وعلى ضوء هذا المفهوم لعلم المالية العامة ، كانت المالية التقليدية أو المحايدة تعرف بأنها : " العلم الذى يدرس الوسائل التى تحصل بها الدولة على الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة بتوزيع العبء

الناتج عن ذلك على الأفراد توزيعها عادلا (١) "

نطاق المالية المخيدة وعلاقتها بالقانون العام :

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

ب) ضمان عدالة توزيع الأعباء العامة على نحو يكفل المساواة في التضحية بين أفراد المجتمع (٢)  
٧- وفي إطار هذا المفهوم التقليدي لعلم المالية العامة اعتبره البعض أول نشأته علما إداريا له علاقة  
وثيقة بالقانون العام وعلاقة ضعيفة بالاقتصاد ، ولعل هذا هو سبب تدريس علم المالية العامة  
لطلاب كليات الحقوق والشرعة والقانون ، بل وتمسك كليات الشرعة والقانون باعتبار علم  
المالية العامة تابعا إداريا لقسم القانون العام - ويرى أنصار هذا الاتجاه أن بين علمي المالية العامة  
والتشريعات المالية ، ارتباطا عضويا وتأثيرا متبادلا ، من حيث أن التشريع المالي يعد مصدرا من  
مصادر علم المالية العامة ، ومن حيث أن هذا التشريع يسن أو يعدل أو يلغى على ضوء التطبيق  
الفعلي لقواعد ونظريات علم المالية العامة وما يقرره من مبادئ إذ يمكن تعريف التشريع المالي  
بأنه :

العلم الذي ينظم النشاط المالي للدولة من خلال مجموعة القوانين واللوائح 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 ونفقاته ، مما يدعو الفقهاء إلى المداواة بالبقاء على التشريع أو تعديله  
أو إلغاؤه ، وفقا لما تخمض عنه التجربة العملية لتطبيقه ، وهنا لا يسوغ للمقنن المالي أن يتجاهل دعوة  
الفقهاء إلى تعديل التشريع المالي أو إلغاؤه ، كما لا يسوغ له عند التعديل أن يكون بمنأى عن المبادئ  
التي يقررها الفقهاء على ضوء التجربة العملية للتشريع المراد تعديله .

(١) الأستاذان عاطف صدقي ، محمد أحمد الرزاز - المالية العامة ص ٨ .

(٢) أ.د/ يونس البطريق - المالية العامة - ص ٩ مرجع سابق .

٨ - ولما كان التشريع المالي فرعاً من فروع القانون العام ، لذا فإنه يستمد أحكامه من مصدرين رئيسيين أحدهما عام والثاني خاص ، أما المصدر العام فهو : نصوص الدستور ، والقواعد العامة للقانون الإداري حيث يحدد دستور الدولة ، أصول تحقق وجباية الإيرادات العامة ، وكيفية انفاقها في إطار الأسس والضوابط المحددة ، لاعداد وقرار ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة . يضاف الى ذلك أن السلطات المالية التي تتولى تحصيل الإيرادات واجراء النفقات العامة ، شأنها ان بقية السلطات العامة الأخرى تخضع للقوانين الإدارية للدولة ، بل وتمارس عملها بموجب مبدأ السيادة ، وهي تخضع الى ذلك لرقابة القضاء الإداري والدستوري .

وأما المصدر الخاص فهو : مجموعة القوانين التي وضعت خاصة لتنظيم عناصر العلم ومن أهمها : قانون الضرائب والجمارك والموازنة العامة وما يكمل هذه القوانين من لوائح تنفيذية وتعليمات تفسيرية ، الدستور كمصدر عام لقواعد التشريع المالي :-

٩ - أن الدستور كمصدر عام لقواعد التشريع المالي قد بينت نصوصه الأساس الذي تفرض عليه ومقتضاه الضرائب ، وحدود الوظيفة المالية للسلطة التشريعية (مجلس الشعب) وعلى سبيل المثال فقد نصت المادة ٦١ من الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أن " أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون "

كما نصت المادة ٨٦ من ذات الدستور على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة " وعن دور مجلس الشعب في اقرار ومراقبة الموازنة العامة نصت المادة ١١٥ من ذات الدستور على أن : " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة الا بموافقة عليها ، ويجب التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا ، وتصدر بقانون ، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة الا بموافقة الحكومة ، واذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية ، عمل بالموازنة القديمة الى حين اعتمادها ، ويحدد القانون طريقة اعتماد الموازنة ، كما يحدد السنة المالية " .

كما نصت المادة ١١٦ منه على أنه " يجب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب الى آخر من أبواب الموازنة العامة ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها ، وتصدر بقانون " .

١٠ - وتدل النصوص المتقدمة على ثبوت أن الميزانية العامة في جانب القواعد والأحكام العامة التي توضع على أساسها عمل تشريعي ، فهذه القواعد والأحكام نصوص تشريعية مفترض بقاؤها ،

وعدم انقضاء أثرها بانقضاء السنة المالية التي وضعت أرقام الميزانية العامة لها ، بل انها تظل تحكم وضع الميزانيات المتعاقبة الى حين تعديلها بنصوص قانونية أخرى .

فضلا عن أن قانون الميزانية العامة ، ليس بالقانون السنوي المؤقت في حقيقته وجوهره ، وان كان يبدو كذلك من حيث الشكل ، وانما هو قانون مستصحب البقاء والاستمرار ، اذ الواقع أن الميزانية - حتى من جهة الأرقام - تعتبر مستمرة البقاء ، ولا يغير من هذا الا ما قد يدخل عليها من تعديل سنوي لأن الميزانية القديمة وفقا لنص المادة ١١٥ / ٣ من الدستور ، تعتبر قائمة ويعمل بها حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة ، وحتى في حالة التعديل السنوي لأبواب الإيرادات والنفقات العامة ، فان هذا التعديل لا يتم الا بقانون فالتعديل الجديد قانون ، عدل قانونا سابقا عليه هو الميزانية المنتهية وحيث ان الميزانية العامة هي أساس النظام المالي في كل بلد ، فانه يجب أن تضم اليها أو يدمج فيها جميع القوانين المالية ، لأن قانون الميزانية هو قانون القوانين المالية جميعا ، ومن المقرر أن القوانين التي تفرض الرسوم بصفة عامة والرسوم الجمركية بصفة خاصة ، والضرائب بأنواعها ، والقوانين التي تصرح بعقد 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 تقتضى به حاجة الانفاق العام .

وقانون الميزانية خارج تماما عن القرارات بقوانين التي يجوز لرئيس الدولة اصدارها في حالات الاستعجال عند قيام البرلمان بفض دورته السنوية كما أنه لو لم تكن الميزانية عملا تشريعا بالمعنى الصحيح ، لما كان للبرلمان الحق في أن يغير بالزيادة أو بالنقصان في أبواب الإيرادات وأبواب الانفاق تبعاً لمقتضيات الحاجة ، غير أن البرلمان يملك وفقا لنص المادة ( ١١٥ ) من الدستور (المصري) الحقين معا ، فله أن يغير بالزيادة أو بالنقصان في أبواب المصروفات تبعاً لمقتضيات الحاجة .

والأصل في الميزانية أن البرلمان لا يقرر مصروفات مالم تكن هناك مصلحة في تقريرها ، ومتى تقررت المصروفات وجب ايجاد الإيرادات التي تغطيها ، فاذا سكت البرلمان عن ايجاد هذه الإيرادات ، نتج عن ذلك عجز في الميزانية ، وإذا ترك أمر ايجادها للحكومة ، فقد ينتج عن ذلك تحميل المواطنين بضرائب فوق طاقتهم ، وقد تفوق إيراداتها مصاريف المصلحة المقررة ، وهذان الاعتباران دعيا الى تقرير حق البرلمان في تعديل الإيرادات بالزيادة أو بالنقصان .

ويضيف أنصار هذا الاتجاه ، أن الدستور اذا كان قد اشترط موافقة الحكومة على تعديل البرلمان لأبواب أو بنود النفقات والإيرادات ، فليس من مقتضيات هذا الشرط إلغاء حق البرلمان في هذا التعديل ، بل انه فقط يهدف الى تنظيم تعاون الهيئتين التشريعية والتفيلية بهدف حسن استخدام

الموارد العامة ، والمقصود من هذا النص أن تمنح الحكومة مكنة المحافظة على توازن ووحدة الميزانية العامة مع تحقيق رغبات البرلمان بقدر الامكان .

وحتى جزء الميزانية الذى ينظم ويميز عند القروض العامة خلال سنة الميزانية ، انما هو قانون بالمعنى المادى العام ، والبرلمان باقراره انما يعمل عملا تشريعيا حقيقيا .

١١ - ولا تقتصر الولاية العامة للبرلمانات على أموال الدولة على الرقابة المبدئية باقرار الميزانية ، التى تنظم برنامج عمل الحكومة فيما تتضمنه من نفقات وإيرادات ، بل تمتد وتبقى رقابة البرلمان حتى نهاية السنة المالية ، بحيث لا بد وأن يصادق البرلمان على الحساب الختامى للميزانية ، الذى يصدر هو الآخر بقانون ، حيث تنص المادة ١١٨ من الدستور المشار اليه على أنه " يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا وبصدر بقانون " .

هذا فيما يتعلق بالتنظيم الدستورى لقواعد وضع ومراقبة الميزانية العامة للدولة ، أما فيما يتعلق بالتنظيم الدستورى لقوانين وقواعد الضرائب والقروض وانشاء وترتيب أبواب الانفاق العام فموضح كذلك مما يلى :-

أ) الضرائب : اتخذ الدستور من القانون ضمانا عامة لصيانة أموال الأفراد من غلواء التكاليف المالية العامة ، كما جعله كذلك ضمانا لمساهمة الأفراد فى تحمل عبء الانفاق العام ، ووسيلة أساسية فى تنظيم الرقابة على تحصيل وانفاق المال العام حيث نصت المادة ١١٩ من الدستور على أن : " انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون الا بقانون ، ولا يعفى أحد من أدائها الا فى الأحوال المبينة فى القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم الا فى حدود القانون " ، كما نصت المادة ١٢٠ من الدستور المشار اليه على أن " ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة واجراءات صرفها " .

وليس يخفى على أحد أن القوانين الضريبية أحد الدعائم الأساسية للتشريعات المالية ، ومنها استرعى فقهاء علم المالية العامة معظم أسس ومبادئ النظرية العامة للضريبة .

ب) القروض العامة : وهى المصدر العام غير العادى لحصول الدولة على السيولة النقدية اللازمة لمتطلبات الانفاق العام المتزايدة ، فقد حظر الدستور المشار اليه فى المادة ١٢١ منه على السلطة التنفيذية أن تعقد أى قرض الا 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 الا بموافقة مجلس الشعب "

ومعلوم أن أسباب هذا الخطر ترجع الى اعتبارات لاحقة على عقد القروض، حيث ان خدمة الدين الناشئ عن هذا القرض ستكون من حصيلة الضرائب، التي ستلجأ السلطة التنفيذية في اقرارها الى البرلمان، فكان من المنطقي أن يتم اقرار هذا القرض ابتداء من قبل البرلمان.

(ج) وفيما يتعلق بإنشاء وترتيب أبواب ونود الاتفاق 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 الا بموافقة مجلس الشعب، ومعلوم أن اجراءات صرف أى نفقة من خزانة الدولة تبدأ بارتباط من الوزير المختص أو من ينيبه عنه، كما يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة، وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها.

فهذه هي عناصر التشريع المالي الثلاثة ( الميزانية، والإيرادات والنفقات العامة ) كان الدستور مصدرا عاما لها وللقوانين المالية التي تنظمها، والدستور المصري المشار اليه ليس في بدعة من أمره في ذلك بل تقدم عليه ولحق به دساتير العالم المتحضر.

١٢ - القواعد العامة للقانون الإداري والدستوري كمصدر عام للمالية التقليدية :

يضيف أنصار الاتجاه القائل بأن علم المالية العامة الكلاسيكي كان الى عهد قريب فرعاً من فروع القانون العام ( بحيث لم تصبح للقوانين المالية ذاتية مستقلة متميزة الا مؤخراً<sup>(١)</sup> ) قولهم : بوجود واستمرارية العلاقة بين قواعد القانون المالي والقواعد العامة للقانون الإداري والدستوري.

فالقانون الإداري ينظم المصالح العمومية التي تنفق عليها الدولة من مالهاتها، كما أن قواعده المنظمة للسلطة الادارية تسرى بطبيعة الحال على السلطات المالية، باعتبارها فروعاً للإدارة العامة تختص بحماية الأموال وانفاقها.

كما تظهر هذه الصلة كذلك من حيث أن السلطات المالية القائمة على أمور الاتفاق العام

(١) راجع في معنى ذلك أ.د/ رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - دار النهضة العربية ١٩٨٣ ص ٧٧ وما بعدها، وراجع كذلك : أ.د/ محمد حلمي مراد - مالية الدولة - نهضة مصر ١٩٦٣ ص ١٤ وما بعدها.

وتحصيل الإيرادات العامة ، لا يخرج عن كونها سلطات إدارية خاضعة لأحكام القانون الإداري ومستندة عليه في مباشرة عملها ، أما خضوعها لأحكامه فواضح وأما استخدامها لأحكامه فواضح كذلك من استخدام هذه السلطات في مباشرة عملها لبدأ سلطان وسيادة الدولة في مواجهة الأفراد ، فالضريبة والرسوم العامة تحصل من الأفراد استنادا إلى مبدأ سيادة الدولة ، وتسان الذمة المالية للدولة بما تنطوي عليه من حماية المال العام استنادا إلى هذا المبدأ كذلك ، ويتم تنظيم الخزينة العامة وحركة المال العام استنادا إلى هذا المبدأ أيضا ، هذا فضلا عن كون القضايا الضريبية تشكل فرعاً من المنازعات الإدارية .

كما تظهر هذه الصلة كذلك بين قواعد القانون المالي والقانون الدستوري من استعراض التاريخ الدستوري لـ إنجلترا ، وكيف نشأ البرلمان الإنجليزي وتحدد 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 للقاعدة التي نص عليها العهد الأعظم ، والتي تقضى بأنه لا يجوز أن تفرض ضريبة إلا بالموافقة العامة للمملكة ، واعتبر البرلمان هو المعبر عن هذه الموافقة لتكون 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 أى ضريبة دون موافقة البرلمان " ، وهذا يوضح العلاقة القوية بين الوظيفة المالية للدولة ، ونشأة البرلمانات ، وبين أن أسس علم المالية العامة ، ومبادئ النظم الدستورية النابية قد تفرقتا 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 وإقرارها وكذا مراقبة الحكومة في تنفيذها ، كما يوافق على فرض الضرائب وعقد القروض والنفقات العامة .

كما تظهر أواخر هذه الصلة كذلك في أن الأحكام الخاصة بموضوعات علم المالية العامة تتأثر تأثيراً مباشراً بنظام الحكم ، فالميزانية العامة تعتبر بحق وعلى نحو ما سنرى مستقبلاً المرآة السنوية لاتجاه الحكومة في إدارة الدولة ، حيث تتجه الميزانية العامة في الدول ذات الاقتصاد الحر إلى الحد من النفقات العامة ، وغالباً ما تكون الضرائب فيها غير مباشرة ، كما تعتبر الرسوم فيها أحد الموارد الهامة للميزانية ، حيث لا تتجه الدولة إلى التوسع في منح خدماتها العامة للأفراد بالجمان ، وذلك عكس الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي أو المخطط ، التي تتزايد فيها النفقات العامة باضطراد ، وتعتمد على

الضرائب المباشرة بهدف اذابة أو تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية ، وتقل فيها حصيلة الرسوم نظرا لتوسعها في منح خدماتها المجانية للأفراد .

وعلى ذلك فإن تحديد إيرادات الدولة ونفقاتها العامة يتأثر الى حد بعيد بالفلسفة الاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها التنظيم السياسى للدولة .

١٣ - ذاتية التشريع المالى واستقلاله فى الوقت الحاضر :

على الرغم من استمرارية العلاقة بين التشريعات المالية والقانون الادارى والدستورى من حيث اتصال المسائل التى تنظمها التشريعات المالية بالصالح العام واقرار تنظيمها لها بسيادة الدولة ، فقد أصبح للقوانين المالية فى الوقت الحاضر ذاتية مستقلة بحيث لم تعد فرعاً من فروع القانون العام كسابق ماضيتها من منطلق ما يلى :

١ - ان ممول الضريبة أو المكتب فى القرض العام فى علاقته بالخزانة العامة ، غير الفرد فى علاقته بالادارة أو بالدولة ، فانه اذا كانت علاقته بالدولة تخضع لبدأ اذعان الأفراد لسلطان الدولة ، الا أن له فى علاقته بالخزانة العامة ( سواء كان ممولا للضريبة أو مكتباً فى القرض العام ) مركزاً قانونياً محكوماً بقواعد قانونية ليس للخزانة وممثليها أن يجحدوا عنها ، فحقوقه فى حدود القانون مصونة .

٢ - أن التشريع المالى أصبح يستمد أحكامه من مجموعة من القوانين وضعت خاصة لتنظيم العمل فى الموضوعات التى يتناولها ومن أهمها :-

( أ ) قوانين الضرائب ( على الدخل والثروة والاستهلاك والانتاج والمبيعات ... ) .

( 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 المحايدة قد تأثرت بفلسفة الحرية الاقتصادية التى تحد من الدور الاقتصادى والاجتماعى الذى تمارسه الدولة فى حياة المجتمع ، وحصره فى أقل الحدود الممكنة ، باعتبار الدولة منظمة سياسية بحتة ، فاقصرت النفقات العامة على ضمان سير المرافق العامة التقليدية ، وانكمشت الإيرادات الى القدر الضرورى اللازم لتغطية هذه النفقات ، واقتصر دور الميزانية العامة على ضمان التوازن الحساى بين الإيرادات والنفقات العامة ، دون احداث أى عجز فيها الا فى



الأجرام الاستثنائية ، وفي أضيق الحدود الممكنة ، مع العردة في أفصر وقت ممكن الى توازنها باعتبار أن هذا العجز يوجه عادة لتغطية نفقات استهلاكية ضارة بالاستثمارات الخاصة ومسببة للتضخم .

١٥ - وقد أخذ علم المالية العامة اغابدة في تلك الفترة التي ساد فيها الفكر الكلاسيكي ، خاصة في فرنسا طابعاً قانونياً لسببين :

أ) الحد من نشاط الدولة .

ب) حماية مصالح الأفراد .

الإلا أنه قد نتج عن تطور الفكر المال فيما بعد ، الفصل بين الوسيلة والهدف ، فلم تعد عناصر علم المالية العامة وسيلة لحصول الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات التي تشبع بها الدولة الحاجات العامة الأساسية للمجتمع ، بل أصبح استخدام أدوات أو عناصر علم المالية العامة بالإضافة الى ما تقدم ، أداة لتدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، وقد أدى هذا بدوره الى توسيع نطاق علم المالية العامة (١) .

١٦ - وقد كان يمكن للفكر المال الكلاسيكي أن يستمر الى يومنا ، مع بعض التغيرات البسيطة هنا أو هناك لولا حدوث :

أ) الكساد العالمي الكبير ١٩٢٩ - ١٩٣٢ .

ب) مولد نظرية كينز في العمالة والفائدة والنقود .

فلقد أثبت الكساد العالمي ١٩٢٩ - ١٩٣٢ خطأ افراض الاقتصاديين التقليديين من أنصار المذهب الحر ومن قبلهم الطبيعيين ، الذي بنى على الادخار والاستثمار يميلان الى التعادل عند مستوى التشغيل الكامل لعناصر الانتاج عن طريق التغير في سعر الفائدة وأن موارد المجتمع البشرية والطبيعية سرف تستغل بأقصى كفاية وتوظف وبصفة مستمرة اذا لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي على وجه الاطلاق ، وقد انعكست هذه الأفكار على المالية العامة والسياسة المالية فكانت المالية الخابدة التي حصرت دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في أقل الحدود الممكنة ، وهو الأمر الذي أفقد عناصر علم المالية العامة كل أثر فعال على الاقتصاد القومي .

وقد أثبت الكساد العالمي المشار اليه عدم امكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً وقصور 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 بركات - 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 كينز في العمالة والفائدة والنفود والتي تلخص في (٢) :

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

ب) ينتهي كينز من المعطيات السابقة الى أن مستوى العمالة - وبالتالي مستوى الدخل القومي - يتحدد بمستوى الطلب الكلي الفعال .

ج) يتكون الطلب الكلي الفعال من : طلب على السلع الاستهلاكية ، وطلب على السلع الانتاجية ، ويتحلل كل من هذين الطلبين الى طلب خاص ينتج من اتفاق الأفراد ، وطلب عام ينتج عن اتفاق الدولة بمختلف هيئاتها ، فكل من الطلب على السلع الاستهلاكية وعلى السلع الانتاجية ذو شقين خاص وعام .

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

ولما كان الاتفاق الخاص على السلع الاستهلاكية يتوقف على عاملين هما : حجم الدخل والميل الحدى للاستهلاك (٣) الذي يكون منخفضا عند المستويات الأعلى من الدخل ويميل الى الاستقرار في الزمن القصير .

هـ) وازاء انخفاض الطلب العام ، وتوقف الطلب الخاص على السلع الاستهلاكية على عاملي حجم الدخل والميل الحدى للاستهلاك ، فان الطلب على السلع الاستهلاكية بشقيه العام والخاص ، لا يمكن أن يلعب دورا استراتيجيا عند محاولة التأثير على الطلب الفعال .

و) يتبقى من شقي الطلب الكلي الفعال الطلب على السلع الانتاجية (الاستثمار) وهو كما أسلفنا يتحلل الى نوعين : عام وخاص ، أما الطلب الخاص الذي يمثل الاتفاق الاستثماري الخاص فانه يتحدد بقيام المستثمر ( المشروع الخاص ) بالموازنة بين سعر الفائدة وما يتوقعه المشروع الخاص من عائد يفله الأصل الرأسمالي طيلة حياته ، وهو ما يعرف بالكفاية الحدية 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 - الدار الجامعية ص ٣٢ وما بعدها .

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

فإذا كان هذا العائد يفوق ما يدفعه أو يحصل عليه المستثمر من فائدة كئمن لاقراض أو ابداع رأس المال النقدى اللازم لتكلفة المشروع (أى يفوق سعر الفائدة الجارى) الذى يتحدد بتلاقى عرض النقود مع الطلب عليها (١)، ازداد الطلب الاستثمارى الخاص، والعكس صحيح.

(ز) ولما كان الطلب الخاص على السلع الانتاجية (الاستثمار) يتوقف على توقعات المشروع الخاص لأرباح الأصل الرأسمالى، وهى توقعات تتوقف بدورها على وجود فرص الاستثمار، التى تتسع وتضيق تبعاً لحجم السكان والأبدى العاملة الرخيصة والتقدم التكنولوجى والأسواق ومستوى الدخل الفردى، وهى أمور مستقبلية تختلف المشروعات الخاصة فى تقديرها، مما يجعل الطلب الخاص على السلع الانتاجية كثير التغير، الأمر الذى يبرر اختياره عاملاً استراتيجياً للتأثير على مستوى العمالة والتشغيل الكامل لعناصر الانتاج عن طريق خلق الطلب الكلى الفعال بزيادة شقه المتعلق بالاستثمار.

(ح) ولما كانت توقعات الأفراد (المشروع الخاص) تتجه فى حالات الانكماش أو الكساد نحو الاحجام عن الاستثمار، فإن هذا يؤثر بداهة على حجم الطلب الكلى الفعال وهنا تبرز أهمية تدخل الدولة عن طريق زيادة الاتفاق العام الاستثمارى لتعويض النقص فى الطلب الكلى الفعال لتظل عوامل الانتاج عند مستوى معين من العمالة أو التشغيل بقصد التغلب على حالة الانكماش أو الكساد التى يجيها الاقتصاد القومى، وتحقيق الاستقرار الاقتصادى.

(ط) ووفقاً لهذا التحليل الكينزى أصبحت الحاجة الى الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادى عبر مراحل الدورة الاقتصادية حاجة عامة يتعين على الدولة اشباعها، عن طريق عناصر نشاطها المالى، وهنا ظهرت الى عالم الوجود المالية الوظيفية أو المعوضة.

١٧ - وقد اشقت المالية الوظيفية أو المعوضة تسميتها من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى يتم توظيف علم المالية العامة لتحقيقها، فالنفقة العامة لم تعد أداة لتسيير المرافق العامة التقليدية، بل أصبحت إحدى وسائل علاج الدورات الاقتصادية، بما لها من تأثير فى الاستهلاك والاستثمار وذلك لاجتماع توازن اقتصادى يتحقق عنده أفضل مستوى للدخل القومى والعمالة، وكذلك الضريبة لم تعد تهدف الى تحقيق الغرض المالى فقط، بل ولتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية مثل الحد من الاستهلاك، وتقليل التفاوت بين الطبقات، وتشجيع الادخار، وتوجيه الاستثمارات.

(١) يتوقف الطلب على النقود على مدى تشجيع الأفراد للسولة وهذا يتوقف بدوره على مدى قوة الدوافع التى تجعل الأفراد يحفظون بالنقود مائلة لعمالتهم المالية العاجلة أو على سبل الاحتياط أو للمضاربة بها بدلاً من انقراضها.

والقرض العام كذلك لم يعد وسيلة استثنائية لحصول الدولة على إيرادات غير عادية بل كثر اللجوء اليه لقصور الضريبة أحيانا عن تغطية النفقات العامة المتزايدة ، واستخدامه وسيلة للتأثير في السوق المالي ، وفي توجيه دعوس الأموال ، وامتصاص القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد بقصد محاربة التضخم وتحقيق استقرار الأسعار ، ويتم في مصر حاليا استخدام أذونات الخزنة وهي في حقيقتها قروض عامة داخلية قصيرة ومتوسطة الأجل لفرض امتصاص فائض السيولة لدى بنك الدولة والتقليل من حجم الاصدار النقدي الجديد .

وحتى الاصدار النقدي لم يعد مع خطورته آخر وسيلة استثنائية لحصول الدولة على إيرادات عامة غير عادية لمواجهة الانفاق العام المتزايد ، بل أصبح أداة لاجتذاب قوة شرائية اضافية يمكن في أوقات الكساد أو الانكماش أن تمنح الاقتصاد القومى قوة تزيد من الطلب الفعال وصولا الى 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 لتوجيه الاقتصاد واخضاع قوته الأساسية للدولة ، وأداة لاعادة توزيع الدخل القومى ومحاربة الدورات الاقتصادية باستخدام أسلوبى فائض الميزانية وعجز الميزانية .

فها هي عناصر علم المالية العامة لم تعد كسابق عهدها محايدة غير مؤثرة على الاقتصاد القومى والمجتمع ، فقد تعدت تلك المرحلة الى مرحلة توظيفها لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مستهدفة من الدولة ، بل وأصبح استخدام هذه العناصر لتعويض النقص في الطلب الفعال في أوقات الكساد احدى الحاجات العامة الأساسية التى يجب على الدولة اشباعها .

#### نشأة المالية الوظيفية :

١٨ - ويرجع نشأة المالية العامة الوظيفية أو المعرضة الى خطأ المالية المحايدة أو التقليدية في ثلاث تصورات :

أ) التوازن الآلى والتلقائى الذى كان مفترضا في الاقتصاد الرأسمالى في ظل حرية النشاط الفردى وفقا لقواعد المنافسة وقوانين السوق ، وبالتالي قدرة هذا الاقتصاد على التطور المتوازن التلقائى وتحقيق العمالة الكاملة .

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

ج) التوازن الحسابي للميزانية ، وعدم الالتجاء الى أسلوب عجز الميزانية أو فائض الميزانية ونتيجة خطأ المالية التقليدية في هذه التصورات الثلاثة نشأت المالية الوظيفية أو المعوضة ، بعد أن تبنت الدول الرأسمالية مسئولية مواجهة الكساد العالمى المشار اليه وبعد أن اعتنقت أفكار كينز التى أوردها فى نظريته المشار اليها ، والتى هاجم فيها فكرة حياد الميزانية العامة وتوازنها ، ونقض دعوى التقليديين بقدرة الاقتصاد الرأسمالى على تحقيق التطور الاقتصادى المتوازن والتلقائى الحقن للعمالة الكاملة ودعا الى تحليل العوامل التى تحدد مستوى العمالة الكاملة ، وأصبح العلاقة بينها وبين الطلب الكلى الفعال الخاص والعام وما يمثلانه من اتفاق على السلع الاستهلاكية والانتاجية ، وأقام نظريته على أساس أنه : لما كان الاتفاق الخاص على السلع الاستهلاكية يتحدد وفقا لحجم الدخل من ناحية ، والميل الحدى للاستهلاك من ناحية أخرى وأنه لما كان الاتفاق الخاص الاستثمارى ( أى على السلع الانتاجية ) يتحدد نتيجة مفاضلة الأفراد ( وكذا المشروعات الخاصة ) بين سعر الفائدة ، والكفاية الحدية لرأس المال ( أى توقعات المستثمرين لفائض الربح على نفقة انتاج رأس المال ) تلك التوقعات التى لا بد لها من التأثير على مستوى العمالة ( التشغيل الكامل لعناصر الانتاج ) على أساس أنه كلما زادت الكفاية الحدية لرأس المال ( فائض الربح ) على سعر الفائدة كلما زاد طلب المنتجين ( المستثمرين ) على ملح الاستثمار ( السلع الانتاجية ) وأنه كلما زاد سعر الفائدة على الكفاية الحدية لرأس المال ، كلما زاد تفضيل أصحاب رؤوس الأموال لاقرضها نظير الفائدة.

وفى ذلك تفسير لحالة الكساد التى يصاحبها نقص الطلب الخاص على السلع الانتاجية نتيجة احجام المستثمرين عن الاستثمار ، وهو الأمر الذى يلقى على الدولة ضرورة تعويض هذا النقص فى الطلب على السلع الانتاجية بزيادة الاتفاق العام عن طريق التدخل فى النشاط الاقتصادى لتحقيق أغراض معينة ( ١ ) .

١٩ - وقد نتج عن هذه الأفكار وعن رغبة الدول الرأسمالية فى مواجهة الكساد العالمى المشار اليه ، أن هجرت الدول الرأسمالية الفكر المالى التقليدى ، وتحوّلت الى المالية الوظيفية أو المعوضة التى سمحت للدولة بقدر متزايد من التدخل عن طريق الأدوات المالية ، وتوظيف هذه الأدوات لتحقيق تغييرات متعمدة فى الهياكل الاقتصادية والاجتماعية ، اضافة الى اشباع الحاجات العامة المتزايدة وتحقيق التوازن الاقتصادى ، وتوفير امكانيات النمو المستقر للاقتصاد القومى .  
نتائج الاستخدام الوظيفى لعناصر علم المالية العامة :

( ١ ) د. أ. بونى الطريق - المالية العامة - ص ١١ وما بعدها مرجع سابق .

٢٠ - وقد ترتب على الاستخدام الوظيفي لأدوات (عناصر) المالية العامة نتيجتين هامتين :  
 أ) تطور هياكل هذه الأدوات ، حيث تزايد الاتفاق العام وتعددت تقسيماته . وحيث تعددت أشكال وأسعار وطرق ربط الضريبة ، وحيث تزايد اللجوء الى الموارد العامة غير العادية ، وحيث فقد التوازن الحسابي للميزانية قدسيته من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي وأصبح من المألوف ان لم يكن من الضروري استخدام وسيلة فاتنض الميزانية وعجز الميزانية لعلاج الدورات الاقتصادية .

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

١ - المبادئ التى تحكم النشاط المالى للدولة .

٢ - وسائل الدولة لاشباع الحاجات العامة الجديرة بالاشباع .

٣ - آثار النشاط المالى للدولة على الاقتصاد القومى (١) .

أهداف تدخل الدولة من خلال المالية الوظيفية :

٢١ - واذا كانت المالية الوظيفية أو المعروضة قد ألححت للدولة قدرا أكبر من التدخل فى الحياتين الاقتصادية والاجتماعية باستخدام الأدوات أو العناصر المالية ، فإن هذا التدخل يستهدف تحقيق عدد من الأغراض فى مقدمتها :

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

- انفراد الدولة بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لاشباع الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة (الدفاع، الأمن ، العدالة )

- تدخل الدولة منفردة أو مكملة للنشاط الخاص لإنتاج السلع والخدمات اللازمة لاشباع الحاجات العامة المستحقة للاشباع والجديرة بالاشباع ( مشروعات الري والصرف والطرق والكبارى والتعليم والصحة .... )

- وقد يقتضى تدخل الدولة فى مجال اشباع الحاجات العامة تقييد المنتج أو المتداول من بعض السلع والخدمات كالخمور والسجائر والمخدرات، وقد يقتضى العكس فتوجه الدولة ببعض مواردها

(١) راجع : أ.د / عبد الكريم بركات - الاقتصاد المالى ص ٣١ مرجع سابق .

الاقتصادية لانتاج السلع والخدمات ذات النفع الاجتماعى العام فى استخداماتها ، غير مستهدفة فى ذلك تحقيق الأرباح وذلك مثل مد خطوط المواصلات والصرف الصحى ومياه الشرب الى مناطق ومدن جديدة لتعميرها وتخفيف حدة أزمة الاسكان فى المدن القديمة .

ب) وقد يستهدف تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية محاولة إعادة توزيع الدخول والثروات فى المجتمع بما يخفف من حدة التفاوت بين طبقات المجتمع ، ويقرب بينها ، حيث تقوم الضريبة على الدخل ، وعلى رأس المال ، باقتطاع جزء من دخول ولثروات الأغنياء ، ثم يأتى دور النفقات العامة التحويلية (الاعانات والمساعدات والمنح) لتحويل هذا الجزء الى الدمة المالية للفقراء .

ج) وقد يستهدف هذا التدخل كذلك توجيه الدولة لموارد المجتمع الاقتصادية نحو الاستخدام الأمثل ، فهى قد تتدخل لانتاج السلع والخدمات التى تخضع فى انتاجها للاحتكارات ، وقد تتدخل بالضريبة للحد من تدافع المشروع الخاص على انتاج سلعة أو مجموعة سلع استهلاكية معينة لا طائل من ورائها للاقتصاد القومى ، وذلك بهدف توجيه المشروع الخاص نحو الانتاج المفيد .

د) وقد يستهدف هذا التدخل علاج الدورات الاقتصادية السيئة (التضخم ، والانكماش) وذلك تحقيقا للاستقرار الاقتصادى .

هـ) وقد يستهدف كذلك تحقيق معدلات معينة للتنمية الاقتصادية ، أو حماية قيمة العملة الوطنية وتوازن ميزان المدفوعات ، أو حماية الصناعة المحلية (١) .

طرق وأساليب تدخل الدولة فى الحياتين الاقتصادية والاجتماعية من خلال السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية :

٢٢ - تستطيع الدولة من خلال استخدامها للسياسات الاقتصادية والمالية والنقدية أن تتدخل للتأثير على هيكل وبنية النظام الاقتصادى والاجتماعى بعدد من الطرق والأساليب منها :

١ - إصدار القوانين واللوائح ، سواء تلك المنظمة لحقوق وواجبات المواطن بهدف استقرار المعاملات ، أو تلك المحددة للعلاقات الاقتصادية بين فئات المجتمع ، العمال وأصحاب العمل ، المالك والمستأجر فى الأرض الزراعية ، المالك والمستأجر فى العقارات المبنية ، أو تلك المخصصة بمزاولة مهنة وأعمال معينة كإقامة والطب والصيدلة والهندسة والمحاسبة والمراجعة وغيرها من المهن الحرة التجارية وغير التجارية .

٢ - وقد تستخدم الدولة فى تدخلها أدوات السياسة الاقتصادية وما أكثرها ، فتقوم على سبل المثال

راجع فى ذلك ا د / حامد عبدالمجيد دراز - مبادئ الاقتصاد العام - الدار الجامعة ١٩٨٩ ص ٢٣-٣٥ .

بتشجيع الادخار وتوجيه المدخرات نحو الاستثمار ، وقد تطلق الأجور ، وقد تجمد بعض فئاتها ، وقد تشارك القطاع الخاص في رؤوس أموال بعض المشروعات وقد تزم بعض المشروعات الخاصة ، وقد تحتكر انشاء وإدارة بعض الصناعات الأساسية أو التي تتطلب ظروف انتاجها احتكار الدولة لها ، كصناعات السلاح وتوريد المياه والغاز والكهرباء والهاتف ، وقد ترفع من سعر الخصم ، وتزيد نسبة الاحتياطي القانوني وتبيع في السوق المفتوحة لتحارب بوابر التضخم (١) .

٣ - كما تستخدم الدولة في تدخلها أدوات السياسة المالية من ضرائب وانفاق عام وقروض وتمويل بالعجز وغير ذلك ، حيث تقوم الدولة على سبيل المثال : باستخدام سعر الضريبة لتشجيع بعض الصناعات والأنشطة الاقتصادية أو للحد من أقبال النشاط الخاص عليها ، وقد ترى إعفاء بعض الأنشطة الاقتصادية من كل أو بعض الضريبة للإسراع بعمليات التنمية أو لتغطية استهلاك السوق المحلية من سلعة ما ، وقد تلغى الضرائب على الصادرات وترفعها على الواردات لمعالجة العجز في ميزان المدفوعات ، وقد تفرض الدولة

ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك أو المبيعات في محاولة منها محاربة التضخم بامتناع جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى بعض شرائح المجتمع ، وقد تلغى الدولة أو تخفض هذه الضرائب في محاولة منها محاربة الكساد ، وقد تستخدم الدولة النفقات العامة التحولية سواء في صورة دعم لبعض السلع الاستهلاكية أو إعانات لأصحاب الدخل المحدود لرفع مستواهم ، أو للمشروعات الخاصة لتمكينها من تخفيض أسعار بيع منتجاتها للجمهور ، كما قد تطرح الدولة في حالات التضخم قرضا عاما لامتناع القوة الشرائية الزائدة في السوق ، أو أدوات خزينة لتمكين البنوك التجارية من استثمار فائض السيولة لديها ، وللحد من عملية الإصدار النقدي ،

وقد تستخدم الدولة الإصدار النقدي أو التمويل بالعجز في محاولة منها لإيجاد قوة شرائية جديدة تساعد على زيادة الطلب الفعال،

وإن كان هذا الاجراء المالي لا ينبغي اللجوء اليه إلا اذا كان الجهاز الانتاجي مرنا ، بحيث يستجيب مرنا ، بحيث يستجيب العرض الكلي لنفس الزيادة المتوقعة في الطلب الكلي والا أدى ذلك الى بوابر تضخمية .

٤ - وأخيرا قد تستخدم الدولة في تدخلها أدوات السياسة النقدية والأتمانية ، لما تؤديه النقود من



وظائف خطيرة ، ولما للبنوك التجارية من قدرة على خلق النقود ، وتستطيع الدولة أحداث تأثيرات معتمدة في النشاط الاقتصادى بتحديد حجم النقود المتداولة والاصدارات الجديدة منها وأسعار الصرف والخصم ، والعلاقات النقدية التى تنشأ عن تكوين وتوزيع الدخول النقدية المترتبة على عملية الانتاج ، فضلا عن حجم الائتمان الواجب أو المسموح بمحتحه بواسطة البنوك ومصادره واستخداماته .

#### مدى تدخل الدولة :

٢٣ - وقد توقف تدخل الدول الرأسمالية فى النشاط الاقتصادى عند حدود توظيف أدوات السياسات المالية والاقتصادية والنقدية والائتمانية ، لتحقيق أهداف أو تغييرات معتمدة فى المياكل الاقتصادية والاجتماعية ، بما يحقق النمو الاقتصادى ولا يحدث ضررا بالغيا بالنشاط الخاص ، بينما تعمق هذا التدخل فى الدول الاشتراكية الى حد سيطرة الدولة و هيمنتها على عناصر وأدوات الانتاج الرئيسية ، وأصبحت الدولة هى المنتجة وهى الموزعة ، ونظرا لطبيعة الدولة المنتجة الموزعة التى تعتمد سواء فى نشاطها الاقتصادى أو المالى على الخطط والبرامج ، فقد تحولت المالية العامة فى الدول الاشتراكية الى خطة مالية مندمجة فى الخطة الاقتصادية لتشكلا معا جناحى الخطة القومية العامة ، وهذا يقودنا الى الحديث عن المالية الاشتراكية أو المخططة ، ولكن قبل ذلك علينا أن نقرر أن التطور الذى لحق بعلم المالية العامة فى الدول الرأسمالية قد انعكس على نطاق العلم وماهيته بحيث أصبح اهتمام الدراسة فيه لا ينصب فقط على النشاط المالى للدولة من حيث تدبير الموارد اللازمة لتغطية الانفاق العام ، بل أصبحت دراسة هذا العلم فضلا عن هذا تهتم بتوظيف عناصر النشاط المالى للدولة لتحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية وأحيانا السياسية .

#### ٢٤ - المالية العامة الاشتراكية ( المخططة )

يقوم الفكر الاشتراكى على أساس تولى الدولة لمسئولية الانتاج والتوزيع واعادة التوزيع ، فالدولة الاشتراكية لم تعد مجرد دولة متدخلة أو موجهة فحسب ، ولم تعد مسئوليتها المالية قاصرة على حفظ التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، أو اعادة هذا التوازن الى المجتمع عند اختلاله ، تاركة أمر الانتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص كما هو الحال فى الدول الرأسمالية ، بل تولت الدولة الاشتراكية مسئولية الانتاج وتوزيع الناتج القومى على مختلف استعمالاته ، واعادة توزيعه ما بين الاستهلاك ، والاستثمار العام ، كما تولت كذلك مسئولية الرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية . وذلك كله وفقا للخطة القومية الموضوعة مسبقا ، باعتبارها احدى ضرورات الإدارة

الاقتصادية فى المجتمع الاشتراكى لتمكين الدولة من القيام بمسئولياتها ازاء توسعها فى الملكية العامة لعناصر الانتاج ، وتوليها لمسئوليات الانتاج والتوزيع .

فالدولة الاشتراكية وكما هو معلوم تتخذ من الملكية العامة لعناصر الانتاج اساسا لاقتصادها ، ومن التخطيط القومى الشامل أسلوبا لادارته ، ويتم فيها توجيه الانتاج بين مختلف الأغراض طبقا لقرارات الخطة القومية الشاملة ، بحيث يكون من مسئوليات هذه الخطة المواءمة بين الموارد المادية والموارد البشرية ، وتوجيه كافة موارد المجتمع بين مختلف الأنشطة والمجالات لتحقيق النمر الاقتصادى . ٢٥ - وازاء هذه الطبيعة الخاصة للنظام الاشتراكى ، تقوم المالية العامة والسياسة المالية بوظيفتين أساسيتين هما :

١ - توزيع الدخل القومى واعادة توزيعه .

٢ - الرقابة والاشراف على المشروعات الانتاجية .

ووفقا للوظيفة الأولى يتم توزيع الدخل القومى (موارد الدولة) بواسطة المالية العامة بين مختلف الاستعمالات ( المشروعات وغيرها من فروع الاقتصاد القومى ) كما يتم كذلك توزيع الناتج الاجتماعى بين اشباع الحاجات الفردية والحاجات الجماعية والاستثمار العام اللازم لنمر الاقتصاد القومى .

والى جانب وظيفة التوزيع المتقدمة ، تتكفل المالية العامة وفقا للخطة باعادة توزيع الدخل القومى بين الاستهلاك العام (أى اشباع الحاجات العامة) والاستثمار العام (أى تحقيق التراكم الرأسمالى اللازم لنمر الاقتصاد القومى) .

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة والاشراف وهى احدى حتميات الاقتصاد الاشتراكى المدار بأسلوب التخطيط الشامل ، وذلك نحاسبة المشروعات الانتاجية والاشراف على أنشطتها الاقتصادية والمالية ، فانها تحقق من خلال المالية العامة بثلاثة أساليب رئيسية هي :

١ - الرقابة المالية فى نطاق وحيز كل مشروع ، وبين المشروعات بصفة عامة .

٢ - الرقابة المالية من خلال العمليات المتعلقة باعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة .

٣ - الاستعانة بنظم الائتمان والحسابات الختامية (١) .

٢٦ - ونتيجة للارتباط الوثيق بين النشاط المالى للدولة فى المجتمع الاشتراكى ، ونشاطها الاقتصادى ، الذى يتبع فى تنظيمه وادارته أسلوب التخطيط الانزامى الشامل ويسيطر عليه نظام الانتاج السلقى ،

(١) راجع فى ذلك أ.د/ عادل حشيش - أصول الفن المالى ص ٤٩ وما بعدها .

وما يرتبط به من نظم نقدية ، اتسع نطاق المالية العامة في المجتمع الاشتراكي ، ليشمل جميع القضايا الاقتصادية التي تواجهها مشروعات الإنتاج ، بل الاقتصاد القومي بأسره ، بحيث يمكن القول أن علم المالية العامة في المجتمعات الاشتراكية ، الذي يمثل والأمر كذلك ، أحد جوانب علم الاقتصاد السياسي ، يتناول العلاقات الاقتصادية والنقدية التي تنشأ وفقا للخطة القومية من توزيع وإعادة توزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي في صورة نقدية ، ومن هنا نشأ تفضيل البعض لاستخدام اصطلاح التخطيط المالي بدلا من المالية العامة للتعبير عن تنظيم النشاط المالي للدولة في المجتمعات الاشتراكية (١).

٢٧ - المالية العامة في اقتصاديات الدول المتخلفة :

لقد ورثت الدول المتخلفة عن عهود الاستعمار تركة مثقلة من النفور وتخلف الفن الانتاجي (التكنولوجيا) وانهار أو على أحسن الفروض ضعف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لديها ، وهي حين تفتحت على العالم الخارجي انعدمت لديها المقارنة بين جهازها الانتاجي وبنائها الاقتصادي والاجتماعي وما عليه الوضع في الدول المتقدمة لذلك تعاظم لديها دور الدولة في تحديث مختلف أوجه الحياتين الاجتماعية والاقتصادية .

٢٨ - ومن وجهة نظرنا وقعت كثير من الدول المتخلفة ، وهي في طريق التنمية المتسارعة في كثير من الأخطاء ، جعلتها تدور في حلقة مفرغة هوت بها الى درجات من الفقر والتخلف لا تقل عما كانت عليه ومن ذلك :

١ - أن كثيرا من هذه الدول أغفلت بناء المواطن وتربيته على الأمانة والصدق والاخلاص في العمل والاحساس بالمسئولية القومية وحب الوطن والانتماء اليه .

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

٣ - والأخطر والأهم من ذلك أن كثيرا من هذه الدول قد استوردت أيدولوجيات تصطبغ مع عقائدها الراسخة وضمير شعوبها .

٤ - كما استوردت سياسات مالية واقتصادية ونقدية لم تنهأ اقتصادياتها بعد لامكانية تطبيقها ، فضلا عن كونها غير نابعة أساسا من بيئتها ومجتمعها .

٥ - تعاظم لدى كثير من هذه الدول دور الضرائب والقروض العامة كأدوات مالية رئيسية في تعبئة

(٢) أ.د/ بونس الطريق - المالية العامة - ص ١٨ مرجع سابق .

الفاقر الاقتصادي ، فهربت بسبب الضرائب رموس الأموال الوطنية والأجنبية عن مجالات الاستثمار والانتاج ، وتراكمت عليها الديون بسبب القروض التي عقدتها لتفيل مشروعات بعضها وهمية وكثير منها لم يكتمل ، فئات ميزانياتها بحمل اعباء هذه القروض خدمة واستهلاكاً .

٦ - نتيجة لتعاظم دور القطاع العام في مجتمعات لم تنهيا بعد لاستغاله ، وتقلد موظفين فقراء لمسؤوليات هذا القطاع ، تفشت الأوبئة والأمراض الاجتماعية وفي مقدمتها الاختلاس والسرقة والرشوة والمحسوبية ، في كثير من هذه الدول .

٧ - صال التضخم وجال في اقتصاديات الكثير من هذه الدول ، وانخفضت بالنسبة القيمة الحقيقية ( القوة الشرائية ) للعملة الورقية فيها ، نتيجة للزيادة الهائلة والمفاجئة 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 الانتاجي عن مواجهة الزيادة في الطلب الكلي ، واحداث توازن بينه وبين العرض الكلي للسلع والخدمات ، وكان من آثار ذلك اتساع الفجوة بين طبقات المجتمع .

٨ - لم نجد معظم هذه الدول أمام الإلحاح في اشباع الحاجات المتزايدة لمواطنيها ، بدا من اللجوء الى الاستيراد والتوسع فيه عاما بعد عام فأحدث ذلك عجزا في موازين مدفوعاتها .

٢٩ - وكما كنا نتمنى أن تتبع التنمية الاقتصادية ذاتيا من كل دولة متخلفة بما يتناسب مع عقيدتها وضمير شعبها ، وهيكلها وبنيتها الاقتصادية والاجتماعي على غرار التجارب الناجحة في اليابان والصين والنور الآسيوية .

٣٠ - معالم المالية العامة للدول المتخلفة :

تتميز الدول المتخلفة ( النامية والأقل نموا ) بصفة عامة بضعف جهازها الانتاجي اللازم لتشغيل الموارد الاقتصادية المعطلة لديها ، اضافة الى ندرة الأيدي العاملة الفنية المدربة ، فضلا عن تخلف الفن الانتاجي لديها ، وهي أمور جعلت هذه الدول تدور في فلك ثلاث مشكلات رئيسية :

أ - انخفاض الدخل القومي وبالتالي تصيب الفرد فيه .

ب - البطالة الحقيقية والمقنعة .

ج - التبعية للدول المتقدمة .

كما تتميز المالية العامة والسياسة المالية هذه الدول بعدد من الخصائص منها :

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

ب - نخطط هذه النول في استخدام السياسات المالية الموصلة الى التنمية المنشودة اذ غالبا ما ترتبط هذه السياسات بالمزاج السياسى الآتى للهيئة الحاكمة وأحيانا ببعض أفراد السلطة العامة ، وذلك نتيجة لكون هذه السياسات مستوردة وليست نابعة من ضمير الجماعة

ج - كثرت وتعارضت أحيانا القوانين والقرارات واللوائح والتعليمات لتحقيق تدخل الدولة وكانت ميا مباشرة للبيروقراطية واعاقة التنمية .

د - تعظم دور القطاع العام ، الذى لم يقتصر فقط على اقامة البيئة الأساسية للمجتمع أو المشروعات ذات النفع العام التى يعزف أو يعجز النشاط الخاص عن اقامتها ، لكنه أغرق نفسه فى مستنقع المشروعات ، التى كان يحسن تركها للنشاط الخاص ، وقد كلف هذا التخطيط فى السياسات المالية للدول المتخلفة الكثير من الاعتمادات والميزانيات التى كانت تمول بالقروض ، والضرائب الباهظة ، فى الوقت الذى كان يجب فيه التركيز أو لا على تغير الظروف والأوضاع الاجتماعية المحيطة بالتنمية الاقتصادية ، قبل البدء فيها ، كما فعل المشرع الاسلامى حين عنى أولا ببناء وتقويم الانسان ، ووضع له الاطار العام لمنهج حياته ، ثم دعاه الى الانطلاق ليخطط لنفسه طريق حياته ومعاشه مما لا يخرج عن هذا الاطار وهذا يدعونا الى البحث فى المالية العامة الاسلامية ، وهو ما ستحاوله فى هذا المؤلف سائلين التوفيق من الله عز وجل ، ومؤملين مزيدا من عمق الفكرة فى الطبقات القادمة ان شاء الله .

٣١ - المالية العامة فى الفكر الاسلامى :

ان القرآن الكريم ، والسنة النبوية المطهرة ليسا كتاب هداية فقط ، وانما هما كتابا منهج للحياة وهداية للانسان الى الله ، اشتملا ضمن ما اشتملا عليه من قواعد لتنظيم حياة المسلمين ، على مبادئ ومعايير تنظيم قواعد علم المالية العامة ، وتكفل الاستخدام الامثل لأدواتها ، والسياسة المالية المثلى ، وسوف نكثف فى هذا المؤلف ان شاء الله .

### ٣٢ - أسس ومبادئ الفكر المالي الإسلامي :

١ - أن طلب الاتفاق العام في القرآن والسنة ، ليس موجها الى الدولة وما يتبعها من هيئات ومؤسسات عامة فقط ، على اعتبار أن الثقة وإن حققت نفعا عاما لا تصير نفقة عامة ، إلا إذا كان لها اعتماد من الميزانية العامة ، كما هو الشأن في قواعد الاتفاق العام في المالية الحديثة ، وإنما لأن المشرع الإسلامي الخفيف ينظر الى المال على أنه مال الله ، مملوك لله أصالة ، وأن حيازة الأشخاص خاصة كانت أو عامة ، لجزء منه ، إنما تعطى للحائز وإن سمي مالكا حق الانتفاع بما يملك أو يحوز في الحدود التي رسمها له المالك الأصلي وهو الله عز وجل ، من هذا المنطلق ، خاطب الله عز وجل كل شخص حائز لجزء من المال خاصا كان أو عاما ، بالاتفاق في سبيله ، أي في وجوه الخير والنفق العام والمصالح الجماعية ، يستوى أن يكون هذا الاتفاق على النفس والأهل والعيال ، لاشباع حاجات في محيط الأسرة ، أو يكون على من هم خارج محيط الأسرة لاشباع حاجات عامة تخص الوطن والمواطنين عامة ، أو تعم الإنسانية جمعاء ، وقد وضع المشرع الإسلامي الخفيف ضوابط لهذا الاتفاق نجملها فيما يلي :

- أ) أعطاه حكما شرعيا يتراوح بين الوجوب والندب .
  - ب) اعتبر الاحجام كنه سببا خاصا للهلاك لا يجري على قياس .
  - ج) جعل محله فضل المال .
  - د) اشترط في محله أن يكون من كسب طيب لا من خبيث .
  - هـ) جعل له مردود القرض .
  - و) وضع له آدابا يجب على المنفق الالتزام بها .
  - ز) أزال المشرع من طريقه كل عقبة مانعة له .
- ٢ - أخذ القرآن الكريم بقاعدة توازن الميزانية في الأحوال العادية ، واستقر سيدنا رسول الله صلى الله عليه وسلم العمل بقاعدة العجز النظم في الميزانية في الأحوال الاستثنائية فقط ، كما أقر مبدأ سنوية الميزانية .
- ٣ - أقر المشرع الإسلامي الخفيف نوعي الملكية ( العامة والخاصة ) واعتبر العمل النافع سواء كان فرديا أو جماعيا عبادة .

- ٤ - أخذ المشرع الإسلامى الحنيف فى بعض أنواع الإيرادات العامة بقاعدة تخصيص اتفاق حصيلتها - أى بالميزانيات المستقلة أو الملحقة - كما أخذ بمبدأ عمومية الموازنة فيما عداها من إيرادات .
- ٥ - استن سيدنا رسول الله صلى الله عليه وسلم مبدأ تدخل الدولة لإعادة التوازن الاقتصادى والاجتماعى .
- ٦ - أقر المشرع الإسلامى الحنيف نظام جباية الإيرادات العامة فى الدولة الإسلامية على أساس دينى قائم على :  
 أ) العدالة ، ومراعاة المقدرة التكليفية الحقيقية للمواطنين بالتشريع .  
 ب) التيسير ورفع الحرج عن المكلفين .  
 ج) الإحسان الدينى .
- ٧ - أوجز أمير المؤمنين عمر بن الخطاب أسس السياسة المالية فى الدولة الإسلامية فى عبارته المشهورة : " أنى لا أجد هذا المال يصلحه الا ثلاث خلال : أن يؤخذ بالحق ، ويعطى فى الحق ، ويمنع من الباطل " الخراج لأبى يوسف .
- ٨ - أقر المشرع الإسلامى الحنيف مبدأ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة واستن لذلك نظامى : الحسبة والتعزير ، وشرع تحريم الغول .
- ٣٣ - ومن منطلق هذه المبادئ المالية التى وردت تطبيقاتها فى القرآن والسنة وسيرة الخلفاء الراشدين ، حكمت المالية العامة الإسلامية لفكرة طويلة من الزمن ، النشاط المالى للدولة الإسلامية ، مستبينة فى ذلك وعلى نحو ما سيأتى بالأدوات المالية من اتفاق عام ونظم للزكاة والصدقة والجزية والخراج والعشور والقروض والموازنة العامة ، وقد استهدفت من وراء ذلك ، تحقيق الأمن الاجتماعى والاستقرار الاقتصادى ، والحفاظة على توازنهما ، من خلال أفضل استخدام لعناصر الانتاج المتاحة ، وضمان عدالة التوزيع الأولى للدخل القومى ، ثم التدخل لإعادة توزيعه بين مختلف فئات المجتمع على نحو يحد من التفاوت فى هيكل توزيع الدخل بين هذه الفئات ، ولم تصبح المالية العامة الإسلامية تاريخاً يحكى الا عندما ابتعد المثقفون من أبناء عصرنا عن الثقافة الإسلامية بصفة عامة والفقه الإسلامى بصفة خاصة .

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

لقد انعكس التطور الذي شهده الفكر المالي ، سواء في المالية 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 يعنى فيها الباحثون بالمبادئ أو القواعد النظرية التي تحكم النشاط 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 ومجردا 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 يعنى فيها الباحثون بالعلاقة بين التغيرات المالية ، والتغيرات الاقتصادية ، انطلاقا من أن تغير موارد الدولة ونفقاتها العامة ، له تأثير كبير ومباشر 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 ، وتعبئها وتوجيهها في قنوات الانفاق 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 ، يعنى فيه الباحثون بمجموعة القوانين واللوائح التي تضعها الدولة في وقت معين لتنظيم مآليتها إيرادا 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 قانونا الضرائب والموازنة العامة ، أو من حيث طرق واجراءات الطعن في القرارات المالية التي تصدر في مواجهة الأفراد ، مثل هذه الدراسات التي تعنى بالقن المالي المطبق في بلد معين ، عن طريق دراسة القوانين والنظم التي تحكم النشاط المالي للدولة في هذا البلد المعين تعرف من بين مسائر العلوم المالية بالتشريع أو

#### النظام المالي (٢)

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

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



كما قد تأخذ الدراسات المالية شكل التاريخ ، أو الإحصاء المالى اللذين يسرشد بهما فى استنباط قواعد علم المالية العامة ، ولدى وضع نصوص القوانين المالية ، وفى هذه الحالة نكون أمام مسميات علوم مالية أخرى .

٣٦ - وأما انعكاس هذا التطور على مفهوم العلم ذاته فواضح من حيث تعدى دور علم المالية العامة مرحلة تحقيق وتهيئة الموارد المالية اللازمة لتغطية الانفاق العام الى مرحلة اعتبار أدوات وعناصر العلم احدى وسائل تدخل الدولة فى تنظيم وتوجيه الحياتين الاجتماعية والاقتصادية بما يلقى وايدىولوجيتها وظروفها الاقتصادية القائمة (١) .

٣٧ - ماهية علم المالية العامة :

بعد هذا العرض الموجز السريع لتطور مفهوم ونطاق علم المالية العامة يمكن تعريفه بأنه : العلم الذى يبحث فى مجموعة العلاقات الناشئة عند ممارسة الدولة لنشاطها المالى الذى يهدف الى اشباع الحاجات العامة (٢) . يهدف استنباط القواعد والمبادئ التى يمكن أن تأخذ بها الدولة عند تقرير سياستها المالية .

٣٨ - كلمة سياسة من هذا التعريف :

مفهوم سياسة الدولة هو : نشاط الدولة لثلاثة عناصر ، يطلق عليها البعض أحيانا أدوات علم المالية ، والبعض يطلق عليها عناصر الظاهرة المالية ، باعتبار أن نشاط الدولة المالى والظاهرة المالية اصطلاحاً ليسا شيئاً واحداً وهما : العناصر هي :

١ - المداخيل العامة : وهما : النفقات والإيرادات العامة .

٢ - المداخيل العامة : وهما : المداخيل العامة للدولة .

ويتجنى عن ممارسة الدولة لنشاطها المالى ، أى من تحصيلها للإيرادات العامة اللازمة لتغطية الانفاق العام من خلال الموازنة العامة ، مجموعة علاقات قانونية وسياسية واجتماعية واقتصادية ، يأتى علم المالية العامة لكى يبحث فى هذه العلاقات يستنتج ويضيف ويحذف ويعدل من المبادئ والقواعد المالية لكى يصل بالنشاط المالى للدولة الى تحقيق أقصى استفادة ممكنة ، ويرسم بالتالى السياسة المالية المثلى التى يمكن للدولة الأخذ بها .

أولاً : العلاقات القانونية :

(١) الأستاذان د/ عاطف صبرى ، د/ محمد الرزاز من ٩ مرجع سابق .

(٢) د/ السيد عبد المولى - المالية العامة - دار الفكر العربى من ١٥ .

تنشأ مجموعة من العلاقات القانونية بمناسبة قيام الدولة بالاتفاق العام وهل تم وفقا للاذن الصادر من البرلمان ، أو طبقا للاجراءات التى أوجب القانون اتباعها فيما يتعلق بالارتباط والتسوية والأمر بالصرف ، وماذا تم فيما لو نقص الاعتماد المخصص لباب معين عن مصروفه الفعلى ، فهل لجأت السلطة المختصة من خلال وزارة المالية الى البرلمان لطلب اعتماد اضافى ، أم عوضته بالمخالفة من أبواب الاتفاق الأخرى التى توجد بها وفورات ، وعلى من تقع المسؤولية وغير ذلك من العلاقات القانونية التى تنظم حركة المال العام .

كما يمتد دور العلاقات القانونية ليشمل كذلك تنظيم مركز الممول فى الضريبة وواجباته والتزاماته ازاء حقوق الخزنة العامة ، وفى المقابل ، تنظيم علاقة الخزنة بالمول بما يحميه من تعسفها معه ، كما تنظم كذلك مركز دافع الرسم والضمان العام من الخزنة ، ومركز وحقوق المكتسب فى القرض العام مع الخزنة ، وتمتد هذه العلاقات كذلك لتنظم نشاط الدولة المتعلق بهيكل واعداد ، وتفيد الموازنة العامة والحساب الختامى للدولة على نحو ما هو موضح فى قانون موازنتها ، ويمكن فى ذلك مراجعة الباب الأول من قانون الموازنة العامة فى مصر رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

#### ثانيا : العلاقات السياسية :

يثير نشاط الدولة المالى بعناصره الثلاثة مجموعة من العلاقات السياسية داخليا وخارجيا ، ومن ذلك أن اتجاه الدولة الى زيادة الاتفاق العام أو الحد منه ، يكشف عن هويتها السياسية ، وحجم التصرفات السرية فى ميزانيتها يكشف عن مدى تدخلها فى شئون الغير ، واستخدام النفقات التحويلية كأداة للتأثير على الناخبين أو على طبقات الشعب يثير العديد من هذه العلاقات ، وحيد النفقة العامة أو تأثيرها المتعمد على مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية يكشف عن طبيعة الدولة .

واتجاه الدولة الى فرض ضرائب تصاعدية على رأس المال مع تخفيضها على دخل العمل يكشف عن رغبة الدولة فى اعتناق المبادئ الاشتراكية ، وفرض رسوم جمركية على وارداتها من دولة ما ، أو تخفيضها على تلك الواردات ، واتفاقات الحد من الازدواج الضريبى الدولى ، يكشف عن مدى علاقة الدولة صاحبة الرسم أو الضريبة بغيرها ، وحجم الاتفاق الحزبى ، ومدى اعتماد الدولة على القروض

والنح والمساعدات الأجنبية مسائل تكشف الكثير من العلاقات السياسية التى يتولاها بالبحث علم المالية العامة .

### ثالثا : العلاقات الاجتماعية :

يشير النشاط المالى للدولة مجموعة من العلاقات الاجتماعية على الصعيدين الدولى والخلوى ومن ذلك : أن المساعدات التى تقدمها الدولة لغيرها من الدول - وهى نوع من نفقاتها العامة - سواء فى الظروف الاستثنائية أو العادية ، لها مردود اجتماعى على شعوب الدول المتلقية لهذه المساعدات ، ونفس هذا المردود أو يزيد يتوفر لتلك المساعدات على الصعيد الخلى سواء قدمت هذه المساعدات للأفراد أو للمشروعات ، فضلا عن أن هذه المساعدات يمكن أن تكشف عن السياسة الخارجية للدولة والأيدىولوجية التى تعتمدها داخليا .

وزيادة حجم النفقات العامة أو تقليصها فى ميزانية الدولة يكشف عن السياسة الضريبية للدولة وحجم القروض التى ترمع عقدها ، ومن جهة أخرى فإن طريقة استخدام الدولة لمواردها تكشف عن مدى استعانةها للتضحية بمصالح الجيل الحاضر لصالح الأجيال المستقبلية أو العكس ، والتمويل بالعجز يكشف كذلك عن بعد التضحية بين الأجيال المتعاقبة .

### رابعاً : العلاقات الاقتصادية :

ما من شك فى أن استخدام الدولة لعناصر مالىتها يكشف عن، أيدىولوجيتها الاقتصادية وما إذا كانت تسير تبعاً للنهج الرأسمالى أم الاشتراكى ، كما يكشف كذلك عن طبيعة المرحلة الاقتصادية التى تمر بها الدولة ، فزيادة الانفاق العام خاصة النفقات التحويلية والانجباء الى فرض ضرائب رأس المال يكشف عن النهج الاشتراكى للدولة ، بينما يكشف عن نهجها الرأسمالى انجاءها نحو تخجيم نفقاتها العامة وتقليل الضرائب على رأس المال ، كما أن زيادة الدولة لضرائبها على بعض الأنشطة أو خفضها على أنشطة اقتصادية أخرى يكشف عن رغبة الدولة فى توجيه الاستثمار نحو أنشطة اقتصادية معينة . وهكذا فإن استخدام الدولة لعناصر مالىتها العامة ينتج عنه مجموعة متزايدة من العلاقات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التى يهتم علم المالية العامة ببحثها وهو فى سعيه الى تقرير السياسة المالية المناسبة لطبيعة المرحلة التى تمر بها الدولة .

### خطة الدراسة :

٣٩ - لما كان علم المالية العامة يحتوي على ثلاثة عناصر رئيسية ، لذا فان دراستنا هذه سوف تشتمل على ثلاثة أبواب رئيسية قادمة يهتم كل باب منها بدراسة عنصر من عناصر العلم .

## الباب الثاني النفقات العامة

٤- تمهيد : انقسم الفقه المالى الحديث فيما يتعلق باجراء الانفاق العام من خلال الدولة الى

فريقين :

### (١) الفكر التقليدى أو الكلاسيكى:

الذى أثبتت التجربة العملية الى حد كبير ، سلامة وجهته وصحة نظره الى الانفاق العام من خلال الدولة ، حيث كان ينظر اليه من زاويتين :

(أ) من زاوية أنه تحطيم أو اهدار للقيمة الفعلية لجانب من ثروات الدولة .

(ب) ومن زاوية ضرورة تحييد الانفاق العام .

وقد بنى الفكر الكلاسيكى نظره الأولى الى الانفاق العام على أساس أنه نوع من استهلاك الدولة لجزء من خدمات مواطنيها ( العمال والموظفين ) ولجانب من الناتج القومى من السلع والخدمات ، وهو استهلاك يقلل من حجم الناتج القومى من السلع والخدمات ، ولا يؤدي فى نفس الوقت الى زيادة مماثلة للناتج القومى فيما لو ترك لاستغلال النشاط الخاص له ، اذ من الثابت أن النشاط الخاص ، وهو مدفوع بتحقيق أقصى ربحية بأقل تكلفة وأعلى استفادة ممكنة من العناصر الأولية اللازمة للإنتاج، يعطى نتائج تفوق كثيرا ما يعطيه النشاط العام المماثل .

وإذا كانت هناك ضرورات اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو أمنية للانفاق العام ، بحيث يستحيل معها منعه ، لتسيير المرافق العامة ، فإنه يجب والحالة هذه العمل على تحييد دور النفقات العامة فى تأثيرها الضار على التوازن الاقتصادى والاجتماعى الذى يحلله نظام السوق ، وذلك عن طريق عدم التوسع فى الانفاق العام بما ينعكس بالسلب على هذا التوازن أو على النشاط الخاص .

### (٢) الفكر الاشتراكى :

أثناء المد الاشتراكى الذى نشأ وترعرع فى العقود الثمانية الأولى من القرن العشرين ، نشأ فكر مالى اشتراكى ، تفاوت فى مدى نقضه للفكر الكلاسيكى المتقدم ، ما بين استخدام الانفاق العام كأداة لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية والاقتصادية فضلا عن كونه وسيلة لتسيير المرافق العامة ، واستخدامه كوسيلة للقضاء على النشاط الخاص وهيمنة الدولة على عمليات الانتاج والتوزيع .

والحقيقة أن كلا الاتجاهين لا يخلو من الخطأ والصواب ، وأن كليهما كذلك لا يمكن العمل به منفردا في الدول النامية وعلى وجه الخصوص الدول الإسلامية ، والحقيقة كذلك أن الفكر التقليدي أو الكلاسيكي قد تبنت واعتفته الدول الرأسمالية التي تأخذ بنظام آلية السوق، وأن الفكر المناقض قد تبنت واعتفته الدول الاشتراكية ، أي الدول التي تأخذ بنظام التخطيط القرمي الشامل ، والحقيقة كذلك أن الدول التي تبنت كل اتجاه منهما قد نهجت سياسة فرض أيديولوجيتها على دول العالم الثالث ، مما جعل العالم خلال حقبة القرن العشرين يبدو وكأنه منقسم الى معسكرين هما : المعسكر الرأسمالي ، ويضم أمريكا ودول أوروبا الغربية معقل الرأسمالية ، ودولا أخرى في أنحاء المعمورة تدور في فلك الرأسمالية طائفة أو مرغمة ، والمعسكر الشيوعي أو الاشتراكي ويضم الاتحاد السوفيتي (سابقا) ودول أوروبا الشرقية، والصين وكوبا معقلا للشيوعية ، ودولا أخرى تدور في فلك الاشتراكية طائفة أو مرغمة .

ومن وجهة النظر الإسلامية ، لا يفرق الوضع الرأسمالي كثيرا عن الوضع الشيوعي ، كلاهما يحكم بغير ما أنزل الله ، كلاهما ينفر نفورا تاما من إدارة شئون الحياة بمقتضى المنهج الرباني ، كلاهما لا يعترف على الإطلاق بأن حق التشريع ، أي حق تقرير الحلال والحرام والحسن والقيح والطيب والخبيث ، هو حق لله وحده لا شريك له فيه ، انما يقرم كلاهما على أن هذا الحق حق للبشر وحدهم من دون الله ، ثم يختلف هؤلاء البشر فيما بينهم ، بعضهم يذهب الى اليمين ، وبعضهم يذهب الى اليسار وكلاهما يتكذب الطريق .

ونحن هنا ومن جانبنا سرف نحاول ولعدة طبعات قادمة من هذا المؤلف تقديم ما يغلب على ظننا أنه صحيح من الفكر الاسلامي ، حتى نقدم البديل الذي غاب عن الساحة ، وترتب على غيابه أو تغيبه أن أصبح للأفكار المستوردة حجة وثقل الأمر الواقع ، وبميت أصبحت هذه الأفكار والمذاهب في حس الناس جذيرة بالاتباع لا لذاتها ، ولا لأنها الصحيحة وما عداها خطأ ، ولكن فقط لأنها موجودة بالفعل والبديل غير موجود ، والله المستعان .

## الفصل الأول

### دور الدولة وانعكاساته علي الانفاق العام

٤١ - لقد تطور مفهوم النفقة العامة وغرضها وآثارها مع تطور تنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة وفقا لطبيعة دورها في المجتمع. ومعنى هذا أن هناك تلازما بين النفقات العامة وتنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة، ودور الدولة في المجتمع، فدور الدولة في المجتمع ينعكس على حجم الحاجات العامة التي تتولى إشباعها وهذا ينعكس 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 وفقا لعاملين أساسيين<sup>(١)</sup> .

١ - وفقا لطبيعة الدولة الاجتماعية والسياسية .

٢ - ووفقا لمرحلة التطور التي يمر بها المجتمع .

ولقد عرف الفكر الاقتصادي عدة أنواع من الأيديولوجيات الاقتصادية بداية من الثورة الصناعية وحتى الآتى هي .  
الأيديولوجيات الرأسمالية .  
الأيديولوجيات الاشتراكية .

ولقد تطورت الأيديولوجيات الرأسمالية إلى ثلاثة أطوار في خلال هذه الحقبة الزمنية هي : الرأسمالية الناشئة - الرأسمالية المخيدة - الرأسمالية المتطورة (المتدخلة) .

٤٣ - تطور طبيعة الحاجة العامة وتنظيم الدولة لإشباعها :

ولقد تطورت طبيعة الحاجة العامة ونطاقها وتنظيم الدولة لإشباعها وفقا لايديولوجيتها الاقتصادية على النحو التالي :

(١) راجع : أساتذتنا الدكتور / السيد عبد المولى - المالية العامة ص ٢٠ وما قبلها .

ففى الدول التى اعتنقت الرأسمالية تطور تنظيم الدولة لإشباع الحاجة العامة وفقاً لطبيعة المرحلة التى مرت بها الدولة<sup>(١)</sup> فالدولة فى مرحلة الرأسمالية الناشئة كانت تعنى بتكوين التراكمات الرأسمالية التجارية، فجعلت فى مقدمة الحاجات العامة التى يلزم عليها إشباعها خلق الأصول الرأسمالية، وتكوين المشروعات الإنتاجية، ثم قامت فى نهاية هذه المرحلة بتملك تلك المشروعات للأفراد .

وبانتهاء مرحلة تراكم رأس المال التجارى بدأت مرحلة الرأسمالية المحايده أو الدولة الحارسة التى امتنع عليها استخدام عناصر علم المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة لإحداث أية تغييرات فى البنيان الاقتصادى الرأسمالى آنذاك. واقتصر النشاط المالى للدولة على حماية حدودها من الغزو الخارجى وسكينة المواطنين فى الداخل وإقامة العدل فيما بينهم، وهى الحاجات الجماعية الأولية التى لا يتجزأ العرض أو الطلب عليها والتى لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بتنظيم إشباعها للأفراد غير الدولة، أما الحاجات العامة الأخرى التى تتميز بإمكانية تجزئة عرضها والطلب عليها، وبالتالي يمكن إشباعها عن طريق جهاز السوق وفقاً لثمن محدد، وبحيث يمكن استبعاد من لا يدفع هذا الثمن من الاستفادة من الخدمات التى تشبع مثل هذه الحاجات، فإن الدولة الحارسة لم تتدخل لإشباعها إلا بالقدر الذى يمد الاقتصاد القومى بالخدمات الأساسية للإنتاج، وقد اقتصر تدخلها على إشباع الحاجات التى لا يقوى القطاع الخاص على القيام بها أو لا يرغب فى القيام بها. إما لضخامة تكاليفها أو لضآلة ما تدره من أرباح وذلك مثل مرافق : الرى والطرق والمواصلات والتعليم والكهرباء .

وقد حرصت الدولة الحارسة على عدم التدخل فى الحياتين الاجتماعيتين والاقتصادية بإشباع المزيد من الحاجات العاملة نظراً للاعتقاد السائد آنذاك بأن هذا التدخل شر محض لما ينطوى عليه من آثار على التركيب الطبقي للمجتمع وعلى النشاط المالى الخاص، بل وعلى التراكمات الرأسمالية والمدخرات الخاصة نظراً لأن إشباع الدولة للمزيد من الحاجات العامة سيضطررها 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 الادخار والاستثمار ومن ثم فإنه يجب أن يتوقف النشاط المالي للدولة عند درجة حياد عناصره .

فالانفاق العام يجب أن يكون محايداً، ولا ينبغي تحصيل إيرادات إلا بالقدر اللازم لتغطية الانفاق الضروري ويجب أن تتوازن الميزانية حسابياً .

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 المؤثرات الخارجية عن النظام .

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

وقد ربط كينز بين مستوى التشغيل الكامل ومستوى الطلب الكلى الفعال بشقيه (الطلب على السلع الاستهلاكية والطلب على السلع الإنتاجية) حيث يتحدد مستوى التشغيل بمستوى الطلب الكلى الفعال، وأنه لكي يصل الاقتصاد الرأسمالي إلى مستوى التشغيل الكامل، فإنه يجب على الدولة عدم ترك الطلب الكلى إلى الطلب الخاص (الفردى) بل يجب تدخلها لتنشيط الطلب العام خاصة على السلع الانتاجية والاستثمارية عن طريق زيادة الانفاق العام للتأثير على مستوى الطلب الكلى ومسعى التشغيل الكامل ومعنى هذا : أن الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادى أصبح يشكل إحدى الحاجات العامة التي يتعين إشباعها وهو الأمر الذى يقابله اتساع فى النشاط المالي للدولة<sup>(١)</sup> .

وإذا كان الخروج من الأزمات الاقتصادية وتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادى سبباً فى نيل الفكر الرأسمالي لحياد الانفاق العام والدعوة إلى ضرورة استخدامه

(١) المرجع السابق ص ٢٧ .

كأحد أدوات السياسة المالية للدولة للتأثير على نمو ما رأينا على مستوى التشغيل الكامل والدخل القومى .

فإن هناك سببين آخرين أنجها بالدولة الحارسة إلى الآخذ بمبدأ التدخل فى النشاط الاقتصادى عن طريق الأدوات المالية لتحقيق نفس الأغراض السابقة وهما :

١- تحقيق معدل مرتفع للنمو الاقتصادى طويل الأجل فتركز رأس المال والتقدم الفنى أدبأ إلى زيادة نسبة رأس المال إلى العمل ، الأمر الذى يتطلب كميات من الاستثمارات تزداد ضخامتها مع زيادة حجم الوحدة الإنتاجية المثلى فى عديد من الصناعات والقطاعات الاقتصادية ، وزيادة الحجم الأمثل للمشروعات وضخامة كميات الاستثمار اللازمة لإقامتها جعلاً المشروعات الخاصة غير قادرة على القيام بها إلا بمعدل بطئ ومن هنا كان على الدولة أن تتدخل للقيام بهذه الاستثمارات .

٢- إعادة توزيع الدخل والثروة . فإن التوزيع الأولى للدخل القومى وفقاً لملك أو استخدام عناصر الإنتاج لابد وأن ينتج عنه تفاوت طبقى فى المجتمع ، وحتى تعد الدولة من هذا التفاوت فإن أمامها استخدام عناصر المالية العامة خاصة النفقات العامة والضرائب ، إذ عن طريق الأخيرة تستطيع أن تقطع جزءاً من دخول الأغنياء ، وعن طريق الاتفاق العام تستطيع أن تحول هذا الجزء وغيره من الدخل القومى إلى الفقراء وهى بذلك تهدف إلى الحد من غنى الأغنياء ، ورفع مستوى دخول ومعيشة الفقراء ، فتحد بالتالى من التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع .

من هنا يتضح أن الدولة الرأسمالية المتطورة قد اعتبرت أن توازن النظام الرأسمالى وتحقيق معدل مرتفع للنمو الاقتصادى وإعادة توزيع الدخل القومى فى مقدمة الحاجات العامة التى يتعين على الدولة تنظيم إشباعها ، فضلاً عن الحاجات العامة الأولية والقابلة للتجزئة ، كما يتضح كذلك :

أن النشاط المالى للدولة الرأسمالية قد مر بثلاثة أطوار رئيسية : فقد نما واتسع فى بداية عصر الرأسمالية لتكوين التراكمات الرأسمالية التجارية ، ثم ضاق نطاقه فى

عصر الدولة الحارسة، ثم أخذ يتسع بأحطراد 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 تنظم إشباعها

#### ٤٤ - تنظيم الدولة لإشباع 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 لإشباعها، وأثر ذلك على نطاق الإنفاق العام في مختلف الدول الاشتراكية .

#### أولا : تنظيم الدولة الاشتراكية لإشباع الحاجات العامة .

إن ما تعنيه عبارة «دولة اشتراكية» أن تكون سلطة الإشراف على الجهاز الانتاجي وتوجيه جميع العمليات الانتاجية في يد الدولة، بمعنى أن تكون الدولة هي الشخص الوحيد المرخص له باستعمال الموارد الاقتصادية للمجتمع، والدولة بصفتها المنتج الوحيد تحتفظ لنفسها بعلاقات المبادلة مع مواطنيها، فهي تشتري خدماتهم الانتاجية مقابل نقود تباع لهم بها السلع والخدمات التي تنتجها .

وتتوصل الدولة الاشتراكية إلى احتكار الإنتاج والتوزيع على النحو السابق بيانه عن طريق التأميم وملكية ميادين النشاط الاقتصادي .

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

مبادئ النشاط الاقتصادي إلا أنه على الرغم من ذلك قام على أساس احترام مبدأ الملكية الفردية والبائع الخاص إذ كان يتم في مقابل دفع تعويضات للمنزوعة ملكيتهم، أما التأميم في الاتحاد السوفيتي فإنه شمل كل مبادئ النشاط الاقتصادي تقريبا إلا النذر اليسير منها والتي تتركها للنشطين التعاوني والخاص، كما أنه قام على أساس الإنكار الكامل للملكية الفردية وللبيع الخاص<sup>(١)</sup>.

وبناء على اتساع نطاق التأميم أو ضعفه فإن شكل المشروعات الإنتاجية قد اختلف من دولة إلى أخرى، ففي الدول التي استبقت على الرأسمالية تقع المشروعات الخاصة في مقدمة جهازها الإنتاجي تليها المشروعات التعاونية والعامة أما في دول أوروبا الشرقية فإن المشروعات العامة تأتي في مقدمة جهازها الإنتاجي تليها المشروعات التعاونية والخاصة، أما في الاتحاد السوفيتي فإن المشروعات الإنتاجية تنقسم في جهازه الإنتاجي إلى :

مشروعات عامة ومشروعات حرفية، ومشروعات جماعية، والدولة هي التي تقوم بالإنتاج والمبادلة في كل الميادين الاقتصادية، ويتميز النظام الاشتراكي بعدد من الخصائص من حيث نظام الإنتاج وطريقة توزيعه وأهداف النظام<sup>(٢)</sup>.

أولا : من حيث نظام الإنتاج : حيث يتم الإنتاج الذي تحتكره الدولة وفقا لبرنامج أو خطة دورية موضوعة لفترة زمنية معينة تهدف إلى تحقيق أمرين :

(١) الملاءمة بين الإنتاج كما ونوعا، 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، وقواها الإنتاجية، فإذا زادت حاجات الأفراد عن حدود موارد الدولة اتجهت الدولة إلى ترتيب الإشباع وفق أهمية وضرورة الحاجات العامة للأفراد.

(١) د : رفعت المحجوب : الاقتصاد السياسي جـ ١ ص ٦١٨ وما بعدها طر النبعة العربية .

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

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

ثانيا : من حيث طريقة توزيع الناتج (الدخل) القومي : يتم توزيع الناتج (الدخل) القومي فى النظام الاشتراكية بمعرفة الدولة وفقا لقرار سياسى فى صورة أجور ومرتبات ومكافآت نقدية حسب عمل كل فرد وظروفه الشخصية والعائلية، وهذا على خلاف طريقة توزيع الناتج القومي فى الاقتصاديات الرأسمالية حيث تحكم ملكية عناصر الإنتاج وقوى السوق وحركة الأثمان فى التوزيع الأولى لهذا الدخل، وهذه الطريقة تؤدي إلى إحداث التفاوت بين طبقات المجتمع وهو الأمر الذى يدعو الدولة بعد ذلك إلى التدخل باستخدام عناصر مالىتها العامة لتقليل هذا التفاوت.

ثالثا : من حيث الهدف الذى يرمى إليه الاقتصاد الاشتراكى يهدف النظام الاقتصادى الاشتراكى إلى إشباع مختلف الحاجات العامة وفقا لمعيار ضرورتها وأهميتها وضمان إشباع حد أدنى من السلع الضرورية لكل فرد عن طريق استخدام البطاقات التموينية، وبين القرار السياسى ما يعتبر من سلع وخدمات الاستهلاك ضروريا وما يعتبر منها كماليا .

من هذا يتضح أن الدولة الاشتراكية هى المالكة لعناصر الإنتاج وهى المنتجة للسلع والخدمات وهى الموزعة للدخل القومي، وأن دور النشاط الخاص فى الاقتصاد

الاشتراكي ضئيل للغاية وإن كان يتسع قليلا في دول أوروبا الشرقية عنه في الاتحاد السوفيتي .

والدولة الاشتراكية بمسئوليتها عن النشاط الاقتصادي في مجموعه إنما توسع من نطاق الحاجات العامة التي تشبعها للأفراد إلى حد تعادلها مع الإنتاج القومي، ولا تبقى للنشاط الخاص في مجال إشباع الحاجات العامة إلا النذر اليسير من السلع والخدمات غير الاستراتيجية وهذا يترتب عليه اتساع نطاق الإنفاق العام بما يصل به إلى تعادله مع الدخل القومي .

#### ٤٥ - تنظيم الدولة لإشباع الحاجات العامة في الاقتصادات النامية :

تتميز اقتصادية الدولة النامية بعدد من الخصائص من أهمها :

- ١- أنها مزيج غير متكامل من الأفكار الرأسمالية والاشتراكية .
- ٢- انعدام أو ضعف إمكانات البنية الأساسية لمجالات 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 الذي تحياه الدول النامية فأنها تعمل جاهدة على تعويض تخلفها والحقاق بركب التقدم والتطور العالمي، ولذلك نرى حكوماتها تضع هذا الهدف في مقدمة الحاجات العامة التي يجب إشباعها عن طريق بناء البنية الأساسية للمشروعات من تمهيد ووصف الطرق وشق الترع والمصارف وتوصيل الكهرباء وخطوط اتصالات وإنشاء مرافق الخدمات الأساسية في مناطق التعمير الجديدة وصيانة وتجديد المرافق القائمة لديها. وعن طريق إقامة المشروعات الصناعية والزراعية والتعدينية

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

ولذلك نرى قيام قطاعين اقتصاديين في الدول النامية قطاع عام تسيطر عليه الدولة ويسيطر على الميادين الحرة للنشاط الاقتصادي والخدمى .

وقطاع خاص تسمح الدول النامية بقيامة بدرجات متفاوتة ببعض الأنشطة الاقتصادية.

وقد نشأ القطاع العام في هذه الدول في بداية مرحلة التحرر من الاستعمار كرد فعل لكراهية الشعوب للمستعمر الذي كان ينتمى إلى المعسكر الرأسمالى . وكوسيلة للقضاء على نظام الإقطاع، والنهوض بالبلاد النامية من تخلفها الاقتصادى والتكنولوجى الذى خلفه الاستعمار .

وقد تركز القطاع العام في تلك الدول بداية بتأميم المشروعات الخاصة التي كانت قائمة في الفترة التي ساد فيها التأميم في النصف الأول من القرن العشرين ثم بالتوسع في إقامة المشروعات العامة بعد ذلك .

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

وقد يكون وسيطها في الحصول على موارد مالية لتغطية الإنفاق العام على وزارات الخدمات (الدفاع، الداخلية، التعليم، العدل والصحة .. إلخ) وذلك عندما يعتمد القطاع العام على جهاز السوق في شراء ما يلزمه من عوامل وخدمات الإنتاج وفي بيع منتجاته وفقا لقوى السوق (العرض والطلب) أو عندما تحتكر الحكومة عليه إنتاج سلع معينة ويحدد القرار السياسى أسعارها بما يجعل الثمن العام موردا غزيرا من موارد الدولة .

وإذا أخذنا مثالا تطبيقيا لذلك بمصر باعتبارها إحدى الدول النامية .

فإن القطاع العام قد نشأ فيها بعد صدور القوانين الاشتراكية في أواخر العقد السادس من القرن العشرين، التي ألحقت الدولة بموجها عددا 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 قطاعا عام زراعيًا أسسته الدولة بالإصلاح الزراعي، غير أن هذا التأميم لم يكن مصادرة كاملة للملكيات الخاصة، وإنما صاحبه دفع الدولة لبعض التعويضات وتقدير معاشات لأصحاب المنشآت المؤجرة، كما أنقت الدولة على الملكية الخاصة بالنسبة للملكيات الصغيرة سواء في مجال النشاط الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو الحرفي، وإن كانت الدولة قد أطلقت عليها اصطلاح «الرأسمالية الوطنية» وفرضت عليها أشكالًا من التوجيه الاقتصادي .

فنشأ 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 - نظرا لمجموعة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية - من نطاق الحاجات العامة التي التزمت الدولة (المتدخلة) بإشباعها للأفراد (لدرجة أنها أصبحت بائعة سندات وثائق فiol وطنية) .

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

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



ولم تكف الحكومة المصرية بالدعم الاقتصادى لمنشآت القطاع العام بل دعمت كذلك منشآت القطاع الخاص التى تدخلت الدولة فى توجيهها لخدمة المصلحة القومية. وقد تربى على ذلك :

١- تزايد الحاجات العامة التى تدخلت الدولة لإشباعها .

٢- تزايد النفقات العامة باضطراب .

٣- ناءت الميزانية المصرية بأعباء الدعم الذى تتحمله .

٤- تغير أنماط الاستهلاك بصفة عامة نظرا لكثرة السلع والخدمات المدعومة حتى أن القرية المصرية قد تحولت إلى قرية مستهلكة بعد أن كانت منتجة لغذاء المدن المجاورة لدرجة أنها أصبحت تعتمد على الحكومة فى توفير احتياجاتها من الغذاء وكافة أشكال السلع والخدمات .

٥- تضخم الدين العام، وخاصة الدين الخارجى. وقد تكون الإصلاحات الاقتصادية التى طبقت عليها حكومة الدكتور عاطف صدقى بداية للإصلاح الشامل الذى نتج عنه تضخم بوقف دعم منشآت القطاع العام الخاسرة، وإعطاء الفرصة المتكافئة للقطاع الخاص ليقوم بدوره فى التنمية ومن هذا العرض يتبين لنا :

أن الدول النامية (وخاصة مصر) قد أساءت استخدام القرار السياسى فى توسيع نطاق الحاجات العامة التى تتولى إشباعها إذ كان يجب أن يقتصر على التنمية وخلق الأصول الرأسمالية الجديدة لتعويض التخلف واللحاق بركب التقدم وقد كان ذلك أثرا مباشرا فى صعوبة إجراءات المرحلة الأولى للإصلاح الاقتصادى الذى تجربته مصر حاليا .

٤٦ - ماهية الحاجة العامة

والسؤال الذى يطرح نفسه هو : عن ماهية الحاجة العامة التى يرتبط بها نطاق الانفاق الحكومى وتقسيماته وحقوقه وواجباته وآثاره الاقتصادية والاجتماعية،

### ٤٧ - أنواع الحاجات العامة في الفقه المالي وكيفية إشباعها :

وقد فرق الفقه المالي وهو بصدد تحديد طبيعة الحاجات العامة بين نوعين من هذه الحاجات من منطلق استحالة إشباع الحاجة العامة وفقا للفكر الرأسمالي إلا إذا خلقت طلبا مقرونا بالاستعداد لدفع مقابل نقدي لها يحدده جهاز السوق. فرق بين الحاجات التي لا يتصور توقف إشباعها على طلبات الأفراد حيث لا تسمح طبيعتها بتجزئة الطلب عليها أو تجزئة عرضها وبالتالي استحالة توقف إشباعها على دفع المقابل النقدي لها وفقا 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 تتكفل بإشباع هذه الحاجات باقتراض طلب الأفراد لها ثم تمويلها من حصيللة الضرائب المفروضة عليهم .

أما النوع الثاني من الحاجات فهي التي يمكن فعلا أن يتوقف إشباعها على الطلب عليها بحيث إنها تتميز بإمكانية تجزئة الطلب عليها وعرضها واستبعاد من لا يدفع المقابل المادي الذي يحدده جهاز السوق لإشباعها .

### ٤٨ - ويختلف أمر إشباع هذه الحاجات في الدول الرأسمالية عنه في الدول

الاشتراكية.

ففي الدول الرأسمالية حيث لا يتوقف الإنتاج على توجيه السلطة العامة وحيث لا توضع الحاجة نفسها في موضع الاعتبار من المنتجين، وإنما الذي يوضع في اعتبارهم هو المقابل المادي لها، وحيث يتحدى المنتجون رغبات الأفراد عن طريق الإعلانات الضخمة ومن ثم فإنهم يخلقون رغبات الأفراد ويوجهونها إلى طلب أنواع معينة من الحاجات وفي هذه الدول يركز منتجو النشاط الخاص على إشباع الحاجات العامة للفئات القادرة على دفع المقابل المادي وهي غالبا ما تكون حاجات ترفيه .

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

فى ذاتها لاتعنى القطاع العريض من النشاط اخاص ولذلك فإن الدولة الرأسمالية غالبا ماتقوم بإشباعها للجماعة .

أما إشباع هذا النوع من الحاجات بالنسبة للدول الاشتراكية فان هذه الحاجات توضع مباشرة موضع الاعتبار<sup>(١)</sup> وتوجه السلطة العامة الإنتاج توجيهها من شأنه إشباعها، فتعتمد هذه السلطة بعد إعداد بيان بالحاجات الواجبة الإشباع وترتيب الأولوية فيما بينها إلى وضع برنامج للإنتاج ثم يقوم الأفراد بشراء ما يحتاجون إليه من الإنتاج بما يحصلون عليه (تظير عملهم أو وفق تشريعات الضمان الاجتماعى) من دخول أو إعانات نقدية .

غير أن الدولة لاتترك تحديد دخول الأفراد أو أثمان المنتجات لحض إرادة الأفراد أو وفق تقلبات السوق وإنما تفرض نسبا معينة للمرتبات والأجور حسب نوع كل عمل، مع مراعاة ضمان الحياة اللائقة لكل مواطن وتحدد أثمان السلع بمعرفتها، بحيث تخفض أسعار السلع الضرورية أو النافعة، أو تباع عند الضرورة بخسارة بينما ترفع من أثمان السلع الأخرى (الكُمالية) للتقليل من استهلاكها وتدخل الأرباح الناتجة عن بيعها إلى خزانة الدولة.

ويجب أن يعلم أن الحاجة مهما كانت ضرورية للأفراد تظل فى نطاق الحاجات الخاصة التى يشبعها الأفراد لأنفسهم، إلى أن يتدخل القرار السياسى ويعتبرها حاجة عامة وهنا تقوم الدولة بتنظيم إشباعها للأفراد وبناء على ذلك فان العبرة فى اعتبار الحاجة عامة أو خاصة هى بتنظيم الدولة لأشباعها .

ووفقا للعرض السابق الذى استعرضنا فيه تطور تنظيم الدولة (على اختلاف وتطور الأيديولوجيات) لإشباع الحاجات العامة وفقا لطبيعة دورها فى مختلف ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فقد انعكس هذا التطور على النفقات العامة من الوجهتين النظرية والعملية .

(١) أ. د. : محمد حلمى مراد : أصول الاقتصاد ص ١٨٧ .

## الفصل الثاني

### ماهية الاتفاق العام وتقسيماته

٥٠ - تناول في هذا الفصل ماهية الاتفاق العام وعناصر هذه الماهية وتقسيماته وفقا لترويع المعايير التي يستند عليها كل تقسيم في مبحثين متالين :

المبحث الأول : ماهية الاتفاق العام .

المبحث الثاني : تقسيماته .

### المبحث الأول

#### ماهية الاتفاق العام

٥١ - يعرف الاتفاق العام بأنه : «المبالغ النقدية التي يقوم بانفاقها شخص معنى عام لإشباع حاجة عامة» .

ويتضمن هذا التعريف ثلاثة عناصر رئيسية يتصل العنصر الأول بطبيعة النفقة العامة، ويتصل العنصر الثاني بطبيعة الشخص القائم بالاتفاق، ويتعلق الثالث بالفرض من الاتفاق العام .

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

إن المظهر الاقتصادى للنفقة العامة لابد وأن يأخذ الطابع النقدى فالدولة أو أى شخص معنى عام تابع لها يتوصل إلى تحقيق أهدافه باتفاق مبالغ نقدية فى صورة شراء خدمات العمال والموظفين، ودفع أثمان المواد الأولية اللازمة لهذا النشاط .

وبداية فأننا نفرق بين الصورة الأولية التى يتم عليها الاتفاق من لدن الدولة أو أحد أشخاصها العامة، وبين المظهر الخارجى له الذى يتلقاه المستفيد، فما من نفع عام تحقق إلا وسبقه تحمل الدولة لمبالغ نقدية أدرجت فى ميزانيتها خلق هذه المنفعة، نقول هذا بمناسبة ما درج عليه كثير من فقهاء علم المالية العامة من عدم اعتبار المنافع العينية

التي يطلقها المستفيد ضمن النفقات العامة للدولة وذلك مثل أن تمنح الدولة أحد رعاياها وحدة سكنية أو استثمار لاستخدام المواصلات بمقولة إن الانفاق لم يأخذ الطابع النقدي والواقع على خلاف ذلك إذ الانفاق هنا قد تم بالفعل بخروج المبالغ النقدية التي أدرجتها في موازنتها العامة لشراء الخدمات والمواد الأولية اللازمة لإقامة هذا المسكن وبناء البنية الأساسية لمرافقه، وتمهيد الطريق وشراء أو إنتاج وسيلة المواصلات التي منحت بعض رعاياها استثمار لاستخدامها، فما تحملته 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 حالة استفادة بعض المواطنين من منافع غير ناتجة عن خروج مبالغ نقدية من خزانة الدولة وإنما نتجت عن تكليف الدول لبعض رعاياها بخلق هذه المنافع دون مقابل مادي لهم، عن طريق ما كان يعرف بنظام السخرة فإذا سخرت الدولة بعض رعاياها بتمهيد طريق عام أو بحفر بعض المصارف، ونتج عن هذا العمل منافع عامة استفاد منها الكافة فإن هذا العمل المنتج لكم المنافع المتقدمة لا يعتبر من قبيل الانفاق العام، لأن تم بدون مقابل (نمن خدمات العمال).

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

فإن قيل بأن اشتراط الصفة النقدية للنفقة حين يتلقاها المستفيد بها، ضرورة لاعتبارها نفقة عامة، حيث تستطيع الدولة بناء 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 متفاوتة، ومنح الدولة منافع عينية متفاوت قيمتها لرعاياها فيه إهدار لقاعدة مساواتهم في تحمل الأعباء العامة حتى ولو كانت هذه المساواة قد تحققت بالفعل عن طريق الضرائب حيث إن استفادة البعض بمقدار أكبر من المنافع يعتبر في حقيقته تخفيفاً للعبء الضريبي الواقع عليه.

قلنا بأن هذا الاعتبار لا يمنع من تحقق الصفة النقدية للنفقة العامة المقدمة للأفراد في صورة منافع عينية. حيث إن هذه المنافع كما تقدم ناتجة عن اعتمادات نقدية. وصعوبة قيام قيمتها النقدية لا تلغى هذه الصفة فيها، كما أن منحهم للمنافع العينية لا يخل بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة حيث تستطيع الدولة ترجمة هذه المنافع في صورة نقدية وتحميل المستفيدين منها أعباء مالية تعادل مقدار زيادة منافعهم عن المواطن العادي. هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن الإنفاق العام قد يأخذ شكل إعانات أو معاشات أو تأمينات اجتماعية أى صورة النفقات التحويلية اقتصادية كانت أو مالية أو اجتماعية، كما أن الدولة مطالبة بهذا النوع من الإنفاق في صورة نقدية. فليس هناك ما يمنع من اعتبار المنافع العينية نفقات عامة تحويلية بعد ترجمتها إلى أموال نقدية بناء على حساب قيمتها.

#### العنصر الثاني : الشخص القائم بالإنفاق العام :

لا بد لنا لإضفاء العمومية على النفقة، أن يكون الشخص القائم بها شخصا من أشخاص القانون العام (أى من الأشخاص الذين يخضعون في تنظيمهم ومباشرة نشاطهم لأحكام القانون العام) والشخص المعنوى العام يكفل له القانون صفة السيادة والسلطات (السلطة الأمر) في مواجهة الأفراد، لكن نشاطه يتنوع وفقا لاستخدامه هذه الصفة أو عدم استخدامه لها إلى نوعين:

- ١- نشاط تحكمه قواعد القانون العام.
  - ٢- نشاط تحكمه قواعد القانون الخاص، وهو النشاط الذى يشبه النشاط الخاص، ويتمثل فى علاقاته التعاقدية العادية مع الأفراد لتداول سلع وخدمات الاستهلاك والإنتاج والقيام بعمليات الاستثمار.
- ونحن نعتقد أنه لا خلاف فى اعتبار المبالغ النقدية التى يتفقها الشخص المعنوى

العام على أنشطة النفع العام التي يستخدم فيها سلطاته الآمرة أو تظهر فيها صفة السيادة والسلطان من قبيل النفقات العامة، حيث لا يستهدف 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 بمعاييرين :

١ - استهداف المنفعة العامة .

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

والسؤال : هل نقصر الانفاق العام على أنشطة النفع العام التي تظهر فيها السلطة الآمرة للشخص القائم بالانفاق، بحيث لا يعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي ينفقها الشخص المعنوي العام على الأنشطة الشبيهة بالنشاط الخاص، خاصة بعد التطور 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 أحيانا والمصلحة العامة في أحيان أخرى والغرضين معا في أحيان ثالثة، وهي في هذه الأنشطة تدخل في تعاقدات مع الأفراد تحكمها قواعد القانون الخاص، إذ تتخلى الدولة في هذه التعاقدات عن سلطاتها الآمرة .

فهل تعتبر النفقات التي تنفقها 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 يعتبر موردا عاما تنفق منه الدولة على مرافق الخدمات التي لا تدر أرباحا .

ومن ناحية أخرى فإن الاعتمادات الخاصة بمثل هذه المشروعات تدرج ضمن بند الميزانية العامة للدولة، كما أن الأرباح الناتجة عنها تعتبر إيرادات عامة، ولا يعقل أن نعتبرها كذلك إلا إذا أضفينا صفة النفقة 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 فى نطاق الدول النامية التى يتحمل كاهلها بأقامة المشروعات الاستثمارية والخدمية على حد سواء، حيث إن المركز المالى للأفراد لايسمح بإقامة مثل هذه المشروعات أو أنها نظرا لضعف عائدها فإن الأفراد يعزفون عن إقامتها .

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

وبناء على ذلك : فأنا نميل إلى اعتبار المبالغ التى يتولى أى شخص معنى عام (سواء تمثل فى الدولة أو إحدى وحداتها المحلية أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة) إنفاقها من قبيل النفقات العامة لمجموعة من الاعتبارات هى :

١- أنها مدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة .

٢- أن عائدها يعتبر إيرادا عاما .

٣- أن الغرض المفترض هو تحقيق النفع العام ويستوى فى ذلك أن يكون الشخص المعنوى العام قد استند فى إجراء هذا الانفاق على سلطته الآمرة أو على قواعد القانون الخاص .

وعلى هذا فإن النفقات التى يتفقها الأفراد العاديون أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة (شركات النشاط الخاصة) لاتعتبر من قبيل النفقات العامة وحتى ولو تحقق بناء عليها نفع عام .



### العنصر الثالث : الغرض من النفقة العامة :

أن الغرض من النفقة العامة ينبغي أن يكون إشباع الحاجات العامة أو تحقيق النفع العام ولا ينفى وجود أو تحقق هذا الغرض أن تشبع بعض الحاجات الخاصة أو أن تحقق بعض المنافع الخاصة طالما أن المستفيد لم يتعين بشخصه قبل إجراء النفقة، وعلى ذلك فإن النفقات التي تتعين شخصية المستفيدين بها قبل إجرائها لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، أما تلك التي تتعين صفات المستفيدين بها قبل إجرائها فهي من قبيل النفقات العامة .

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

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

والحكمة من وضع قيد النفع العام كأثر لابد من توافره لاعتبار النفقة التي يجربها الشخص المعنوي العام نفقة عامة هي تحقيق العدالة في تحمل الأعباء العامة، فإن الدولة على فرض توصلها إلى فرض تكاليفها العامة على مواطنيها كل بحسب مقدراته التكاليفية أو طاقته الضريبية، ملزمة حتى تحقق قاعدة العدالة الضريبية أن تساوى بينهم بقدر الإمكان في الانتفاع بإنفاقها العام بعدم تخصيص الانفاق أو جانب منه لطائفة معينة من المواطنين فإنها لو فعلت ذلك، فإن هذا النفع الخاص يمكن اعتباره تخفيفاً من العبء الضريبي الذي تحملته هذه الطائفة

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

يكتفه بعض الصعوبات إذ ليس من اليسير في كثير من الأحيان الحكم على حاجة أو منفعة ما بأنها عامة أو خاصة. ولذلك فإن العرف المالي قد ترك للقرار السياسي تقدير المعيار الذي تستند إليه عموميه أو خصوصية الحاجة أو المنفعة، وضمانا لعدم إساءة السلطة فإنها تخضع إلى عدد من أساليب الرقابة تمتد 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 أهميته الحالية، بل كانت دراسة الإنفاق العام تتناول من زواياه القانونية وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بزوايا اعتماد النفقة العامة والإرتباط بها ثم تسويتها ثم الإذن بصرفها ثم مراقبة الإنفاق العام ككل أى المسائل أو المشاكل القانونية المتعلقة بالإنفاق.

غير أن تطور دور الدولة واتساع ميادين نشاطها الذى استتبع زيادة الإنفاق العام بانتظام واضطراد أدّى إلى وجود أنواع عديدة من النفقات العامة، وهى فى مجملها غير متجانسة وليست ذات طبيعة واحدة أو تخضع لمعيار واحد، فكان من ضرورات البحث النظرى ضم أنواعها المتقاربة فى تقسيم واحد، ووضع معيار أو مجموعة من المعايير للتمييز بينه وبين غيره من التقسيمات الأخرى.

٥٣ - ولهذا التقسيم أهمية كبيرة فى إستظهار طبيعة الإنفاق العام (١)، وآثاره وأغراضه، الأمر الذى يساعد كثيراً على إدارة الأموال العامة فضلاً عن أنه يسر للمحللين الماليين معرفة تكلفة كل نشاط للدولة علاوة على أنه يمكن السلطة التشريعية والرأى العام من إجراء الرقابة الفعالة على النشاط المالى 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 الثانى إلى التطبيق العملى أو الفعلى أو الواقعى الذى تفضل الدول الأخذ به فى أبواب ميزانياتها وفقاً لظروف كل دولة.

وفى إطار كل من هذين النوعين الرئيسيين توجد مجموعة من التقسيمات يستند كل واحد منها إلى معايير للفرقة 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 الخروج عنه إلى التقسيمات الوضعية أو العملية وفقاً لظروفها إلا أن أهميته باقية بالنسبة للتعرف على طبيعة الإنفاق العام وآثاره وأغراضه.

وبناءً على ذلك فإننا سوف نقسم هذا البحث إلى مطلبين :

الأول : التقسيمات العلمية للنفقات العامة.

الثاني : التقسيمات الوضعية لها.

## المطلب الأول

### التقسيمات العلمية للاتفاق العام

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

ويندرج تحت هذه التقسيمات العلمية نوعين من التقسيمات وفقاً لمعيارين من معايير التفرقة بينهما هما :

١ - التقسيمات الاقتصادية وهي تلك التي تقوم على معايير اقتصادية وتعتبر التقسيمات الاقتصادية أهم أنواع التقسيمات العلمية ويرجع ذلك كما يرى البعض<sup>(١)</sup> إلى سببين :

- أن الاتفاق العام في مجمله 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 يهتما في المقام الأول الآثار الاقتصادية منها.

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

ورفقاً لهذا التمهيد فإننا سوف نتناول التقسيمات العلمية للنفقات العامة في فرعين على الترتيب السابق.

(١) راجع : أ.د. / سيد عبدالمولى - المالية العامة - دراسة للإقتصاد العام دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ٦٧ راجع : أ.د. محمد دويدار ص ٦٣ مرجع سابق وأ.د. عادل حشيش ص 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 تنهض 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 بشأنها الإنفاق العام.

٣ - معيار علاقة هذه النفقات باقتصاديات السوق.

٥٧ - أ - تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار 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 تمنحها الدولة للطبقات الاجتماعية الفقيرة لها آثار اقتصادية مباشرة وهي رفع المستوى الاقتصادي لهذه الطبقات، ولها آثار أخرى غير مباشرة من حيث إنها تنشيط طلب هذه الطبقات على سلع وخدمات الاستهلاك، مما يؤدي بدوره إلى تنشيط الطلب الكلي الفعال، مما يؤدي في النهاية إلى التأثير غير المباشر على الناتج القومي والدخل القومي.

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

وعلى أية حال فإن النفقات العامة تنقسم وفقاً لمعيار آثارها الاقتصادية المباشرة على الدخل القومى إلى نوعين من النفقات هما : النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية.

وقبل توضيح ماهية ومعايير التفرقة بين نوعى النفقة العامة الحقيقية والتحويلية تجدر الإشارة إلى أن هذا التقسيم يبنى على معيار اقتصادى آخر هو معيار : الشخص المستخدم للقوة الشرائية للنقود موضوع النفقة. فإن كان هذا الشخص هو الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة فإن النفقة تكون حقيقية، وإن نقلت الدولة استخدام القوة الشرائية للنقود منها إلى أحد أشخاص القانون الخاص كأن قدمت له إعانات أو مساعدات مالية، وتمكن بالتالى من استخدام القوة الشرائية لمقدار ما حصل عليه من النقود فى صورة إعانات أو مساعدات، فإن مقدار ما قدمته الدولة من إعانات لهذا الشخص يخبر بالنسبة لها نفقات عامة إلا أنها لم تستخدم القوة الشرائية لهذا المقدار ومن ثم فإن هذه النفقات تعتبر بالنسبة للدولة نفقات تحويلية، وبالنسبة للمستفيد من الإعانة المستخدم للقوة الشرائية لها تعتبر نفقات حقيقية.

٥٨ - ويقصد بالنفقات الحقيقية (الطبيعية) تلك النفقات التى تحصل الدولة على مقابل لها يتمثل فى سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية.

فالمرتبات والأجور التى تعطىها الدولة لعمالها وموظفيها تحصل الدولة على مقابل لها يتمثل فى خدمات أو عمل هؤلاء الموظفين والعمال والعطاءات والمناقصات التى تطرحها الدولة أو إحدى هيئاتها المحلية أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة لتوريد سلع أو مهمات معينة تحصل الدولة على مقابل لإنفاقها العام يتمثل فى هذه السلع أو المهمات اللازمة لتسيير العمل وتقدم العطاء أو المناقصة.

وكذلك إنفاق الدولة على بناء مشروع استثمارى، تحصل الدولة على مقابل لهذا الإنفاق يتمثل فى تكوين أصل رأسمالى مملوك للدولة يعطى ناتجاً يعتبر إضافة إلى الناتج أو الدخل القومى.

### ٥٩ - تقسيم الإنفاق الحقيقي :

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

١ - نفقات جارية .

٢ - نفقات استثمارية :

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

وأما النفقات الاستثمارية : فهي تلك النوع من النفقات التى تنبئ به الدولة أصلاً رأسمالياً منتجاً لسلع وخدمات الإستهلاك (أى السلع والخدمات النهائية) أو للسلع والخدمات الوسيطة (أى التى تدخل فى عمليات إنتاجية أخرى مثل غزل القطن) .

ماهية النفقات التحويلية :

٦٠ - أما النفقات التحويلية أو الناقله : فهي تلك النفقات التى لا تحصل الدولة على مقابل مادي من ورائها سواء غطى هذا المقابل فى صورة عمل أو خدمات أو سلع أو أصول رأسمالية ، أو هى النفقات التى لا تزود إلى زيادة مباشرة فى الناتج القومى (أى أنها غير منتجة) أو هى النفقات التى لم يستخدم الشخص المعنوى العام القائم بالإنفاق القوة الشرائية للنقود موضوع هذه النفقة ، أو هى النفقات الناقله للقوة الشرائية للنقود موضوع النفقة من الدولة إلى المستفيدين منها أو هى النفقات التى يقتصر دورها الاقتصادى على إعادة توزيع الدخل القومى . أو هى النفقات التى تجمع بين هذه الخصائص جميعها .



### معايير التفرقة بين النفقات الحقيقية والتحويلية:

٦١ - وبناء على ماهية كل من النفقات الحقيقية والتحويلية فقد وضع الفقهاء ثلاثة معايير رئيسية للتفرقة بين النفقات الحقيقية والتحويلية هي: <sup>(١)</sup>

١ - معيار المقابل : والفكرة في هذا المعيار كأساس للتفرقة هي :

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

أما إذا لم يحصل الشخص القائم بالإتفاق على المقابل المادي المباشر لما أنفق فإن النفقة هنا تعتبر نفقة تحويلية.

ويرى أستاذنا الدكتور / زين العابدين ناصر <sup>(٢)</sup> أننا يجب علينا عدم تعميق الفرق الذي يرجع إلى المقابل. حيث إن فكرة المقابل بالنسبة للنفقات التحويلية لا تختفى تماماً، إنما تكون ظاهرة بدرجة أو بأخرى مما يقربها من نفقات الخدمة، فالإعانات التي تمنحها الدولة لإحدى المناطق لمساعدتها في شق مجارى المياه، وماتعطيه الدولة من إعانات عائلية لموظفيها أو إعانات للمتقاعدين، والمساعدات المالية لدور السينما مثلاً أو لإحدى الدول الأجنبية، كل هذه أمثلة لنفقات لها شكل الهبات تمنحها الدولة دون مقابل، ومع ذلك فليس إعطاء هذه المنح حراً من أى قيد وإنما نراه يخضع لشروط وقيود معينة ذات طابع إقتصادي أو إدارى أو سياسى، وتهدف هذه الشروط أو القيود إلى وضع الجهة التي تتمتع بإعانة الدولة خاضعة للسلطة التي تعتمد المنحة أو المساعدة المالية، ومن هنا نلمس المقابل من طرف خفى أو بشكل غير مباشر.

(١) أ.د. على لطفى - اقتصاديات المالية العامة ج ١ ص ٩٤ - 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 الحقيقية والتحويلية وفقاً لهذا المعيار هو أنه إذا أدت النفقات العامة إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي كان كانت في سبيل تكوين أصول رأسمالية منتجة كانت النفقة حقيقية، أما إذا لم تزد هذه النفقة إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي فإنها تكون تحويلية.

## ٣ - معيار من الذي يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع أو الشخص المسجل للقوة الشرائية للنقد موضوع هذه النفقة.

فتعتبر النفقة حقيقية إذا كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام (الشخص القائم بالانفاق) هي التي تقوم بالاستهلاك 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 موضوع النفقة العامة دون مقابل مباشر يعود على الدولة في صورة سلع أو خدمات.

٦٢ - وكما قسمنا النفقات الحقيقية إلى نوعين (جارية واستثمارية) فإن النفقات التحويلية تنقسم هي الأخرى إلى تقسيمين رئيسيين : مباشرة وغير مباشرة، وأساس التفرقة بين هذين النوعين ترجع إلى صورة النفقة التحويلية التي يلقاها المستفيد، فإن كان المستفيد قد تلقى النفقة المحولة إليه نقداً في صورة منحة أو إعانة كانت النفقة مباشرة، وإن تلقاها المستفيد في صورة سلعة أو خدمة بالجنان أو بسعر أقل من سعر السوق أو أقل من تكاليف إنتاجها (كترغيف 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 النقدي للمستفيدين، أما النفقة التحويلية غير المباشرة فإنها تؤدي إلى زيادة دخولهم الحقيقية.

### أهمية تقسيم النفقات العامة إلى حقيقية وتحويلية

٦٣ - يحتل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية وإلى نفقات تحويلية أهمية كبيرة في التحليل الإقتصادى والمالى وذلك للأسباب الآتية<sup>(١)</sup>:

١ - اتجاه النفقات التحويلية فى الدول المتقدمة إلى التزايد بمعدل نمو أكبر من معدل نمو النفقات الحقيقية، وقد نشأ هذا الوضع عن إنتشار الآخذ بنظام التأمينات الاجتماعية والتوسع فى منح الإعانات الاجتماعية وفى نفقات خفض تكاليف المعيشة، ويعتبر هذا مؤشراً إلى تزايد تدخل الدول المتقدمة فى مجالات الحياة الاجتماعية.

٢ - ترجع أهمية هذا التقسيم إلى كونه يظهر الدور الجديد الذى تلعبه النفقات التحويلية كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة حيث أنها تستخدم حالياً لتحقيق بعض الأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ولمعالجة التقلبات الاقتصادية وتحقيق التوازن الإقتصادى 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 التى يقع فى مقدمتها إعادة توزيع الدخل القومى بهدف تضيق الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تلك الفوارق التى نشأت عن التوزيع الأولى للدخل القومى، ويتم تحقيق هذا الغرض عن طريق اقتطاع جزء من دخول الطبقات الغنية فى صورة ضرائب وتحويله إلى الطبقات الفقيرة فى صورة إعانات نقدية أو عينية.

كما تستخدم النفقات التحويلية كذلك لتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية وفى مقدمتها تشجيع الاستثمارات فى مجالات معينة عن طريق الدعم النقدى لهذه الاستثمارات أو عن طريق تخفيض الثمن العام للمنتجات الأولية التى تدخل فى نشاط هذه الاستثمارات.

(١) د.أ. / سيد عبدالمولى - المالية العامة - دراسة للإقتصاد المالى من ٨٣ مرجع سابق.

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

كذلك فإن النفقات التحويلية بما تتسم به من مرونة كبيرة (أى إمكانية زيادتها أو تخفيضها بحسب الأحوال) تصبح أداة طيعة لمعالجة الدورات الاقتصادية السيئة (التضخم والإنكماش) وإقامة التوازن الاقتصادى العام، ففي أوقات التضخم (أى زيادة السيولة النقدية لدى الأفراد عن حجم الإنتاج القومى من السلع والخدمات) تستطيع الدولة أن تخفض من حجم النفقات التحويلية، فتحد بالتالى من زيادة هذه السيولة، كما تستطيع إحداث الأثر العكسى فى فترات الإنكماش، فتزيد من النفقات التحويلية لتزداد السيولة النقدية لدى الأفراد والمشروعات فيرتفع حجم الطلب على سلع وخدمات الإستهلاك فيتتبع الطلب الكلى، ويعود التوازن إلى الاقتصاد القومى مرة أخرى.

#### (نواع النفقات التحويلية) (الناقلة)

٦٤ - تنوع النفقات العامة التحويلية إلى ثلاثة أنواع رئيسية هى :

١ - النفقات التحويلية أو الناقلة الاقتصادية : وهى تأخذ حالياً شكل إعانات تمنحها الدولة أساساً لبعض المشروعات الخاصة أو العامة بقصد تحقيق أهداف اقتصادية.

ويفرق فى نطاق الإعانات الاقتصادية <sup>(١)</sup> بحسب الهدف من منح الإعانة بين :  
إعانات الاستغلال - إعانات تحقيق التوازن - إعانات الانشاء - إعانات التجارة الخارجية.

(١) راجع : أ.د. / محمد دويدار ص ٦٨ مرجع سابق.  
أ.د. / السيد عبدالمولى - المرجع السابق ص ٨٧.

أما إعانات الاستغلال فهي إعانات يقصد بها إما الإبقاء على ثمن بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة الفعلية، وإما التعويض عن خدمات إستثنائية تفرض الدولة على مشروعات معينة القيام بها ففى الحالة الأولى يكون الهدف إبقاء أثمان بعض المنتجات منخفضة يقصد تحقيق استقرار الأثمان، إلا لتفادى مخاطر التضخم قد تعمل الدولة على تحقيق الاستقرار فى أثمان التجزئة (التي تؤخذ كمعيار فى تحديد مستوى الأجور) عن طريق منح الإعانات فى مرحلة معينة من مراحل الدورة الانتاجية (تجار القمح - تجار الدقيق - الخبازين بالنسبة للخبز) وذلك يقصد تمكين المستهلك من شراء السلعة فى المرحلة النهائية من مراحل تداولها بثمن أقل من ثمن التكلفة، ومن ثم فهي تعد من قبيل الإعانة غير المباشرة لمستهلكى هذه السلع، ويكون مقدارها معلوماً مقدماً للمشروعات التي تلتقها ومثالها فى مصر : الإعانة التي تمنح لإنتاج الخبز للإبقاء على ثمن الرغيف ثابتاً.

أما إعانات تحقيق التوازن : فهي إعانات مباشرة تمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذى قد يعترض وجوده سير أحد المشروعات (الخاصة أو العامة) ذات المنفعة العامة مثال ذلك : الإعانة التي تحصل عليها هيئة النقل العام بالقاهرة والتي تعرف بإعانة العجز وتتميز هذه الإعانة بما يأتى :

١ - أنه لا يمكن تحديدها مقدماً، حيث يتوقف مقدارها على نتيجة نشاط

المشروع.

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

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

لتمكينها من تغطية نفقات الإنشاء أو لإقامة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتعويض مادم من وسائل الإنتاج في أحد فروع النشاط الإنتاجي.

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

أما إعانات التجارة الخارجية : وهذه الإعانات قد تكون بغرض 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 الإعانات في مجملها إلى التأثير على التجارة الخارجية للبلد سواء من حيث الحجم أو نمط الصادرات والواردات أو من حيث التوزيع الجغرافي لهما.

#### ب- النفقات التحويلية (النقالة) الاجتماعية :

تستخدم الدولة هذا النوع من الإنفاق لتحقيق أغراض اجتماعية في مقدمتها إعادة توزيع الدخل القومي بهدف إذابة أو تضيق الفوارق بين طبقات المجتمع التي تتسع هورتها في فترات النمو والانفتاح الاقتصادي على نحو ما رأينا سابقاً، وهذا النوع من الإنفاق غالباً ما يأخذ شكل إعانات مباشرة (نقدية) وغير مباشرة (دعم السلع وخدمات الاستهلاك) وأهم صور هذه الإعانات تتمثل في التأمينات الاجتماعية التي تمنح لمواجهة المرض والعجز والشيخوخة والبطالة.

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

غير أننا نتحفظ كثيراً حول اعتبار خدمة الدين العام من النفقات التحويلية،

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 أى إقامة وإنشاء أصول رأسمالية جديدة منتجة تمثل إضافة للناج أو الدخل القومى والأصل أن سداد هذه القروض الاستثمارية يكون من ناتج المشروعات التى 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 المنتج، ونظراً لأن القروض المستخدمة فى بناء مشروعات إنتاجية قد خلفت وراءها هذه المشروعات. فإن استهلاكها لا يعتبر من قبيل النفقات التحويلية لأن هناك مقابلاً حصلت عليه الدولة وهو الأصل الرأسمالى المنتج البنى من مال القرض، والأصل فى النفقات التحويلية كما قلنا أنها تتم بدون مقابل مباشر يعود على الشخص القائم بالإنفاق.

وإنما يصدق اعتبار أن خدمة الدين العام من قبيل النفقات التحويلية فى حالة ما إذا استخدمت الدولة المقترضة مبلغ القرض فى أغراض استهلاكية، وهو أمر وارد خصوصاً فى الدول التى تديرها حكومات غير ديمقراطية. هنا فقط يمكننا اعتبار خدمة هذه القروض من قبيل النفقات التحويلية بالنسبة للأجيال والحكومات التى تلتزم بسدادها. نعم يمكن القول بوجود مقابل لهذه القروض حصلت عليه الدولة المدينة، ولكن القروض غالباً ما تسدد بعد فترة زمنية من إصدارها، قد تتعاقب فيها الأجيال والحكومات، فيكون الجيل أو الحكومة الملتزمة بالسداد غير الجيل أو الحكومة التى 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 كنا قد انتهينا من بيان ماهية وأنواع وتقسيمات كل من النفقات الحقيقية والنفقات العامة التحويلية فإن هناك نوعين من الإنفاق العام أثارا جدلاً بين فقهاء علم المالية العامة حول توصيفهما، بمعنى هل نعتبرهما من النفقات الحقيقية أو من النفقات التحويلية وهما :

## ١ - المعاشات

٢ - تعويضات الحروب والمنكوبين بالزلازل والبراكين والآفات الزراعية وغيرها.

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

أما المعاش الذي يتقاضاه العمال والموظفون فإنه في حقيقته يعتبر جزءاً من أجورهم استقطنته الدولة أثناء خدمتهم واستثمرته لصالحهم على أن تدفعه لهم أو للمستحقين عنهم بعد وصولهم إلى السن القانونية للإحالة إلى المعاش، ومن ثم فإن الدولة قد حصلت بالفعل على المقابل المعجل لهذا المعاش في صورة جزء العمل الذي استقطعت أجره من ذي قبل فما تدفعه من معاش إنما هو بمثابة دين عليها لصاحبه أو المستحق عنه.

٢ - لقد ثار جدلاً فقهيًا حول التعويضات التي تمنحها الدولة لضحايا الحروب ومنكوبى الزلازل والآفات الزراعية وغيرها، فهل تعتبر هذه التعويضات من قبيل النفقات الحقيقية أو التحويلية.

الواقع أن الفقه المالى جرى على التفرقة بين نوعين من تعويضات الحروب، أولهما : عبارة عن تعويض فى مقابل ما استولت عليه الدولة من ممتلكات الأفراد لتوظيفه خدمة المجهود الحربى، فالتعويض الذى تدفعه عندئذ ليس من قبيل النفقات الناقلة، وإنما هو نفقة حقيقية ونحن نرى أنه يلحق بهذا النوع التعويضات التى تدفعها



الدولة المعتدية لضحايا حروبها العدوانية، سواء كانوا من أفرادها أو من أفراد الدولة المعتدى عليها، حيث قد أشبعت الدولة المعتدية روح العدوان لديها، بالإضافة إلى أنواع المقابل الأخرى التي قد تكون حصلت عليها نتيجة لإحتلال جزء من أراضي الدولة المعتدى 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 لمتضرري الحروب تعتبر نوعاً من الإعانات لهم عما فقدوه في هذه الحروب، وكذلك الشأن في التعويضات التي تمنحها الدولة لمنكوبى الزلازل أو البراكين أو السيول أو الحرائق أو الآفات الزراعية أو الأنواء الجوية، فإن هذه التعويضات تعتبر إعانات أو مساعدات لكي ينهض هؤلاء المتضررين لمواصلة نشاطهم الاقتصادى، ومن ثم فإنها تتم بدون مقابل مادى مباشر تحصل عليه الدولة، فهي إذن نفقات تحويلية أو ناقلة.

## ٢ - تقسيم الإنفاق العام وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية التي هم بشأنها الإنفاق:

- تنوع طبيعة العمليات الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق العام إلى :
- أ - عمليات استثمارية تهدف إلى تكوين أصول رأسمالية جديدة.
  - ب - عمليات خاصة بالأداء الحكومى تهدف إلى تسيير مرافق الدولة.
  - ج - عمليات ناقلة لجزء من القوة الشرائية من ذمة الدولة إلى ذمة الغير بصفة نهائية (عمليات تحويلية أو توزيعية).
  - د - عمليات ناقلة لفترة مؤقتة لجزء من الأموال من ذمة الدولة إلى ذمة الأفراد (عمليات مالية).
- ووفقاً لتنوع الطبيعة الاقتصادية لهذه العمليات ينقسم الإنفاق إلى أربعة أقسام رئيسية هي :

(١) اتفاق استثماري أو رأسمالي أو منتج.

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

(٣) اتفاق ناقل (تحويلى أو موزع).

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

٦٧ - وقبل أن نتناول طبيعة هذه التقسيمات نقول : بأن هذا التقسيم يتداخل ويتشابه إلى حد كبير مع التقسيمات التقليدية للانفاق العام وخاصة تلك التى كانت تقسمه إلى :

\* نفقات عامة عادية ونفقات عامة غير عادية وإلى

\* نفقات منتجة ونفقات عامة غير منتجة.

فلقد كان الفكر المالى التقليدى يعتبر النفقات التى تتكرر أبوابها (أصولها وأغراضها) بانتظام واضطراد فى ميزانية الدولة لعدد من السنوات من قبيل النفقات العادية مثل أجور ورواتب العمال ونفقات صيانة المنشآت القائمة أما النفقات التى لا تتكرر أبوابها فى ميزانية الدولة لعدد من السنوات بل توجد لمواجهة ظروف طارئة ثم تختفى بعد زوال هذه الظروف فقد كانت تعرف بالنفقات الاستثنائية أو غير العادية مثل نفقات الحروب واقامة المشروعات الاستثمارية الكبرى.

وقد كانت أهمية هذا التقسيم ترجع إلى الرغبة فى مواجهة الانفاق العادى بالايادات العادية من الضرائب والرسوم والثلثن العام وايرادات الدومين العام والخاص للدولة. بحيث لا يجوز للدولة أن تلجأ إلى مصادر الإيرادات غير العادية من القروض العامة والإصدار النقدى والاعانات الدولية إلا عند حاجتها لمواجهة نفقات إستثنائية أو غير عادية.

أما الآن وكما يرى أستاذنا الدكتور السيد عبدالمولى<sup>(١)</sup> فإن النفقات التى كانت

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

لا تظهر إلا نادراً في ميزانيات الدول مثل الإنفاق الحربي على التسليح وتحديث الجيوش والدفاع ضد الغزو الخارجي وإزالة آثار العدوان. فإن هذه النفقات نظراً لزيادة أثر الصراع الساخن في العالم أصبحت شبه منتظمة وأصبح اللجوء إلى الإيرادات الإستثنائية أمراً عادياً خاصة في الدول النامية. لما تتطلبه خطط وبرامج التنمية لديها من هذه النفقات وازدياد حدة التوترات العالمية. وانتشار الحروب الباردة والساخنة على حد سواء، وما يتطلبه هذا الوضع من نفقات باهظة على التسليح والحروب والتعمير.

ومن ثم فقد أضحت تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية، والإيرادات إلى عادية وغير عادية، ومواجهة (تغطية) كل نوع من النفقات بنظيره من الإيرادات، أضحت تقسيمها فئات أو أنه، والمناسب لطبيعة العصر هو استبدال التقسيم السابق بتقسيم الإنفاق العام إلى إنفاق استثماري وإنفاق جاري فالإنفاق الاستثماري أو الرأسمالي يعتبر تقسيمياً حديثاً نسبياً يقابل التقسيم الكلاسيكي أو التقليدي للإنفاق العام إلى نفقات استثنائية أو غير عادية.

وكذلك فإن الإنفاق الجاري يقابل الإنفاق العادي على إدارة الحياة اليومية للدولة.

وقريب من تقسيم الإنفاق العام وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية، ذلك التقسيم التقليدي للإنفاق العام إلى النفقات المنتجة وغير المنتجة. فالإنفاق الاستثماري أو الرأسمالي يقابل النفقات المنتجة. أما الإنفاق الجاري فيقابل الإنفاق التقليدي غير المنتج.

وعلى وجه العموم فإن النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية هي النفقات التي تعمل على خلق أصول رأسمالية جديدة منتجة تعد إضافة إلى الاقتصاد القومي، ويحقق إنتاجها زيادة في الناتج أو الدخل القومي، ومن أمثلة هذا النوع من الإنفاق العام نفقات إقامة البنية الأساسية لمناطق التعمير الجديدة وتكاليف إنشاء المشروعات الجديدة في قطاعات الزراعة أو الصناعة أو السياحة أو كافة ميادين النشاط 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 التسييرية. أى التى يقتصر دورها فقط على تشغيل وصيانة المرافق العامة القائمة، أى النفقات الإدارية للدولة التى لا تترك أثرا اقتصاديا مباشرا خلفها ومن أهم أنواع هذه النفقات أجور ورواتب الموظفين والعمال فى القطاع الحكومى، ونفقات الصيانة الدورية التى تهدف إلى إبقاء المنشآت القائمة على ماهى عليه. فإن الأثر الاقتصادى لهذه النفقات ينتهى بمجرد خروجها من الذمة المالية للدولة ولا يمتد إلى تكوين أصول رأسمالية جديدة أو رفع كفاءة تشغيل المشروعات القائمة.

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

وترجع أهمية هذا التقسيم إلى أنه يكشف عن الأغراض المتنوعة للإنفاق العام من خلال الوظائف التى تقوم بها الدولة. وهو الأمر الذى يؤدى فى نظر البعض<sup>(١)</sup> إلى عقد كثير من أوجه الشبه بين هذا التقسيم وبين التقسيم الوظيفى للإنفاق العام، وهو التقسيم الذى لا يستند إلى معايير اقتصادية.

### ٣- تقسيم الإنفاق العام وفقا لعلاقته باقتصاد السوق :

٦٧ - يفترض هذا التقسيم كما يرى البعض<sup>(٢)</sup> أننا بصدد اقتصاد رأسمالى متطور (موجه) يضطلع فيه النشاط الفردى بدور رئيسى كما يكون فيه لنشاط الدولة

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

(٢) د : عادل حشيش : المرجع السابق ص ٦٨، أ. د / محمد دويلار - دراسات فى الاقتصاد المالى ص ٧٤، مرجع سابق .

الاقتصادى دور هام وتوقف نتيجة أداء الاقتصاد القومى فى مجموعته على العمل التلقائى لقوى السوق المتمثلة أساسا فى حركات العرض والطلب، والتفاعلات الخاصة بهما. وفى ضوء هذا الافتراض يمكن التفرقة بين عدة أنواع من النفقات العامة .

١ - اتفاق لاعلاقة له باقتصاد السوق مثل النفقات اللازمة لوجود الدولة والحفاظ على كيانها .

٢ - اتفاق يمثل شرطا لوجود اقتصاد السوق ويعتبر بالنسبة له جزءا من نفقة الإنتاج، كالانفاق اللازم للحفاظ على النظام العام وعلى الخدمات الإدارية العامة اللازم للمشروع الخاص والتي يحصل عليها مقابل مدفوعات تمثل جزءا من نفقة انتاجه.

٣ - اتفاق يكمل اقتصاد السوق ويهدف إلى مزيد من الاشباع للحاجات التي يشبعها النشاط الخاص لما لذلك من الأهمية الاجتماعية كالانفاق على التعليم والصحة والرى والصرف.

٤ - اتفاق يمثل تدخلا فى اقتصاد السوق كالانفاق الاستثمارى بقصد إنتاج سلع مادية، أو بقصد توجيه النشاط الفردى .

وترجع أهمية هذا التقسيم إلى توضيح أثر الاتفاق العام على النشاط الاقتصادى الفردى وخاصة عند إرادة استخدام الاتفاق العام كأداة من أدوات السياسة المالية للتأثير على اقتصاد السوق .

وبعد : فقد انتهينا فى هذا المطلب من بحث التقسيمات العلمية، التي تستند فى التفرقة بين طبيعتها وضرورتها إلى معايير اقتصادية وتنقل الآن إلى التقسيمات العلمية التي لاتستند إلى معايير اقتصادية .

## الفرع الثاني

### التقسيمات العلمية غير الاقتصادية

#### للاتفاق العام

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

وهناك نفقات عامة تستند في معيار التفرقة بين أنواعها إلى طبيعة وهدف القرار السياسى بالاتفاق. حيث إن من أنواعها ما تنحصر أهميته في مجرد كونه نقودا تدفع في مقابل شراء خدمات الأفراد تلبية لحاجة الهيئات والمؤسسات العامة، بينما نجد في المقابل أن هناك أنواعا أخرى من الاتفاق العام تستهدف التأثير على الحياتين الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وهذين النوعين يمكن بحثهما في ضوء التقسيم السياسى للاتفاق العام.

وثمة تقسيم ثالث للاتفاق العام يستند إلى المعيار المالى حيث تشمل النفقة العامة فيه عبئا ماليا على خزانة الدولة وميزانيتها إلا أن هذا العبء على نوعين :

فهناك العبء النهائي أو الحاسم أو الدائم وتأخذ النفقة العامة فيه صورة النقود التى تخرج من خزانة الدولة دون أن تكون هناك فرصة لارجاعها مرة أخرى إلى الخزانة، وهناك العبء المالى المؤقت حيث يكون الاتفاق العام متبوعا برد المبالغ التى خرجت من الخزانة العامة إليها مرة أخرى في مرحلة لاحقة.

وثمة تقسيم رابع للاتفاق العام يستند إلى معيار دوريته وتكرره في ميزانية الدولة وتنقسم النفقات العامة وفقا لهذا المعيار إلى نفقات عادية، وأخرى غير عادية.

ولمة تقسيم محاسن للانفاق العام يستند إلى طبيعة السلطة العامة القائمة بالانفاق العام ويتقسم الانفاق العام تبعاً لهذا المعيار إلى انفاق قومي وانفاق محلي .  
تلك هي أهم أنواع التقسيمات العلمية للانفاق العام والتي تستند في بيان طبيعتها والفرقة بينها إلى معايير غير اقتصادية وسوف نتناولها بمزيد من التفصيل في خمسة بنود على الترتيب السابق .

### البند الأول

#### التقسيمات الإدارية للنفقات العامة<sup>(١)</sup>

٦٩ - تعتبر التقسيمات الإدارية للانفاق العام من أقدم أنواع التقسيمات حيث ترتبط نشأتها بنشأة الدولة واعتماد المبالغ النقدية التي تمكن جهات الإدارة فيها من أداء وظائفها العامة، وعلى إطار هذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من التقسيمات الفرعية للانفاق العام، فهناك التقسيم وفقاً لمعيار الوزارة أو الجهة الإدارية التي تباشر عملية الانفاق 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 الانفاق العام .

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

(١) راجع في هذا التقسيم بصفة علم : د. زين العابدين ناصر مبادئ علم المالية العامة جـ ١ ص ٢١، ١٩٨٨ .

الانفاق العام فى الميزانية العامة توزع على الوزارات القائمة وقت اعدادها. ثم تتولى كل وزارة توزيع مخصصاتها الكلية على هيئاتها ومرافقها الداخلية ونظرا لسهولة هذا التقسيم من الناحية التطبيقية فإن أهميته ما زالت قائمة، ولكن فى الحدود التى تبقى فيها الوزارات القائمة عند وضع الموازنة العامة للدولة على ماهى عليه إلى حين تنفيذها أى إلى حين انتهاء السنة المالية وتولى كل وزارة تخصص لها مبلغ من جملة الانفاق العام فى الميزانية انفاقه ومراقبته واعداد الحساب الختامى له .

أما وأن هذا الشرط كثيرا ما يتخلف خاصة فى الدول النامية حديثة العهد بالاستقلال كثيرة الانقلابات والتغيرات والتعديلات الوزارية التى ينتج عنها فى العادة استحداث وزارات جديدة أو دمج وزارات قائمة فى بعضها مع كل تعديل، فإن تخصيص الانفاق العام على الوزارات فى ميزانيات هذه الدول كثيرا ما يعثره عدم الصلاحية للتطبيق العملى .

وعلى العموم فإن التقسيم الإدارى للانفاق العام وفقا لمعيار الوزارة أو الجهة الإدارية التى تباشر عملية الانفاق العام يعتبر أساسا يقوم عليه تبويب استخدامات الموازنات العامة بصفة عامة، حيث يتم هذا التوزيع<sup>(١)</sup> على أساس توزيع الاعتمادات على الوحدات التنظيمية داخل التقسيم الوظيفى لمهام الدولة، فتوزع الاعتمادات على الوزارات وعلى المصالح التابعة لهذه الوزارات، وأساس هذا التوزيع هو أن الوحدات التنظيمية كالوزارات والمصالح هى التى تتقدم بطلب الاعتمادات. فيقدر لكل وحدة تنظيمية الاعتمادات التى تخصصها، وباعتماد الموازنة العامة على أساس هذا التوزيع تحدد مسئولية الوحدات التنظيمية بالصرف فى حدود اعتماداتها وعدم تجاوزها. فتتحقق بذلك رقابة الموازنة العامة .

والمادة الرابعة من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ حينما عالجت تبويب الموازنة العامة

(٢) راجع الأستاذ / قطب إبراهيم محمد : الموازنة العامة للدولة ط ٢، ١٩٧٧، الهيئة المصرية العامة للكتاب ص ٥٣ وما بعدها .



في مصر نصت على أنها: تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإداري للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال. ووفقا لهذا النص ولغيره من النصوص القانونية التي سيأتي بيانها في التقسيمات الوضعية للاتفاق العام فإن الاتفاق العام في الميزانية المصرية يندرج ضمن مجموعة من الموازنات 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 تنفرد المادة الرابعة المتقدمة بمعالجة تبويب الموازنة العامة في مصر على أساس التقسيم الإداري، فإن المادة (٢٢) من الدستور المصري الدائم قد عاجلت هذا التبويب من ذي قبل حيث تنص على أنه: «يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسنولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها. وتفيد النصوص المتقدمة أن إدارات الموازنة العامة بالجهات الإدارية المختلفة تقوم بعد استلامها للاعتمادات التي تقررت لها بتوزيع اعتمادات كل بند من موازنتها داخليا على مختلف الوحدات التنظيمية الرئيسية التابعة لها، لتقوم كل وحدة بالصرف في حدود ما يخصها.

وكما قلنا قبل ذلك فإن أهمية التقسيم الإداري وفقا 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 البنيان الإداري للدولة عند تنفيذ الموازنة العامة على ما كان عليه وقت تحضيرها واعتمادها، وهو الأمر الذي قد لا يتحقق عملا كما قلنا خاصة في الدول النامية التي تكثر فيها التعديلات الوزارية، وهو

الأمر الذى يستلزم البحث عن معايير أخرى للتقسيم الإدارى للاتفاق العام خلاف معيار التقسيم بحسب الوزارات .

**ثانياً : التقسيم الإدارى للاتفاق العام وفقاً لمعيار الطبيعة القانونية لاعتماد النفقة العامة .**

٧١ - من المعلوم وكما سنرى بالتفصيل عند بحث، موضوع الموازنة العامة للدولة أنها تمر فى دورتها بثلاثة مراحل هى : مرحلة الاعداد أو التحضير ثم مرحلة الاعتماد ثم مرحلة التنفيذ .

وتختص السلطة التشريعية فى الدولة بمرحلة الاعتماد وهو عبارة عن الاذن أو التصريح للسلطة التنفيذية بالبدء فى اجراءات تنفيذ الموازنة وفقاً لقانون إصدارها وتختلف طبيعة وآثار الاعتماد فى باب الإيرادات عنه فى باب النفقات العامة .

فاعتماد السلطة التشريعية لباب النفقات عبارة عن إذن للسلطة التنفيذية بالاتفاق فى حدود المبلغ المخصص دون الالتزام باتفاق الاعتماد بالكامل<sup>(١)</sup> فال تخصيص هو تحديد حد أقصى لكل باب من أبواب الاتفاق . ومن غير الجائز تجاوز هذا الرقم ولا يجوز تغطية العجز فى أحد الأبواب من فائض أبواب أخرى .

وتتنوع الاعتمادات تبعاً لطبيعة النفقة العامة كاعتمادات المرتبات واعتمادات الاستخدامات الجارية واعتمادات المشروعات الاستثمارية واعتمادات سداد الديون وتنوع الاعتمادات تبعاً لطبيعة النفقة العامة يسمح بتنوع تقسيماتها على النحو السابق هذا من جهة . ومن جهة أخرى فإن الاعتماد يتنوع تبعاً لاجراءاته أى تبعاً لطبيعته القانونية إلى اعتماد أصلى واعتماد اضافى .

والاعتماد الأصلى يتم عند عرض مشروع الموازنة بعد تحضيرها على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية .

(١) الاستاذان : محمود نور وحمدي العناني : أسس ومبادئ المالية العامة ص ٤٠٤ .

أما الاعتماد الإضافي<sup>(١)</sup> فيقصد به : الزيادة المعتمدة من السلطة التشريعية عن الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة. ويأخذ الاعتماد الإضافي 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 الإضافية بسبب ظروف طارئة لم تكن متوقعة وقت اعداد واصدار الموازنة العامة كوياء أو فيضان أو حرب أو نتيجة لعدم الدقة في تقديرات الموازنة العامة.

وبما أن الاعتمادات الإضافية تتطلب لاستصدارها وقتاً لأنها تمر بخطوات التحضير والاعتماد بعد العرض على السلطة التشريعية، فتبسيطاً للإجراءات تتضمن بعض الموازنات العامة للدول اعتمادات تقرها السلطة التشريعية لمقابلة الحاجة إلى زيادة الاعتمادات خلال السنة المالية. وبذلك يمكن تفادي الإجراءات الطويلة لطلب الاعتمادات الإضافية، ولا بأس من قبول هذا الاتجاه لما يتسم به من مرونة، على أن تكون هذه الاعتمادات محدودة بحيث لا تنفق في أغراض رئيسية لم ترد في الموازنة العامة ولم يسبق إقرارها من السلطة التشريعية.

والاعتمادات الإضافية تختلف عن النقل بين الاعتمادات والذي يمكن أن نسميه بالأخطاء المعروضة في تقدير النفقات بحيث يمكن معه استخدام وفورات اعتمادات لتغطية 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 تنجم أو تترتب على الاذن باعتمادات جديدة تأخذ أحيانا صورة زيادة في اعتماد

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

النفقات بسبب ظروف لم تكن في الحسبان وتأخذ في أحيان أخرى صورة تخفيض في الاعتمادات عند إلغاء بعض الوزارات أو المرافق وتأخذ في أحيان ثالثة صورة تعديل في حجم الاعتمادات عندما تنشأ في أثناء السنة المالية ظروف طارئة تستدعي إجراء هذا التعديل، فإذا تولدت أثناء تنفيذ الموازنة العامة اتجاهات تضخمية جاز للسلطة التنفيذية تعديل الموازنة والاكتفاء باتفاق نسب معينة من اعتماداتها. ويحدث هذا في بعض الأحيان في أواخر السنوات المالية وعند وجود بواقي أو وفورات في الاعتمادات حيث تسارع بعض جهات الاتفاق إلى التصرف فيها دون أن توجد إلى ذلك حاجة من متطلبات العمل وضرورات التنفيذ، والعكس صحيح عند ظهور بوادر انكماش وكساد اقتصادي فإن للسلطة التنفيذية اللجوء إلى البرلمان لطلب اعتمادات جديدة تعمل عن طريق العجز في الموازنة العامة واستخدام القروض الخارجية للأسراع بالاقتصاد القومي والخروج به من حالة الكساد الذي قد تصيبه.

### ثالثا: التقسيم الإداري للنفقات العامة باعتبار الوظائف التي تقوم بها (التقسيم الوظيفي) (١)

٧٢ - يحمل هذا التقسيم الاتجاه الحديث للمالية العامة الذي يهدف إلى استخدام الأدوات المالية لتحقيق سياسات معينة فالانفاق العام باعتباره أداة من أدوات علم المالية العامة لم يعد قاصرا على مبادلة الدولة له بكميات من المنافع والخدمات، بل أنه قد تعدى 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، فإن الوظيفة الواحدة قد تنهض بها مجموعة من الوزارات، فمثلا الإسكان تقوم به أساسا وزارة الإسكان والتعمير، كما قد تقوم به وزارات أخرى لصالح العاملين فيها كوزارة الدفاع والداخلية والعدل والتعليم وغير ذلك.

(١) أ. د / زين العابدين ناصر: مبادئ علم المالية العامة ص ٢٣ مرجع سابق.

وكذلك الزراعة تقوم بها أساسا وزارة الزراعة وقد تقوم بهذه الوظيفة وزارات أخرى كال دفاع والداخلية والبحث العلمى للاكفاء الذاتى للعاملين فى هذه الوزارات .

وعلى ذلك فبدلا من اعتماد النفقات العامة طبقا للوزارات والجهات التى تتولى الانفاق، يكون من الأوفق تبويب الانفاق العام وتقسيمه طبقا للوظائف المنوط بالدولة تحقيقها، عن طريق أن يتضمن التقسيم الوظيفى جميع النفقات التى تدرج بالموازنة لتحقيق غرض أو وظيفة عامة معينة مع عدم قصرها على وزارة معينة أو توزيعها على مجموعة من الوزارات - فمثلا الانفاق على التعليم قد تقوم به وزارة التربية والتعليم وحدها أو تشترك معها فى تحقيق هذه الوظيفة وزارات أخرى كال ثقافة والإعلام وغيرها وهكذا فى كل وظائف الدولة الرئيسية كال دفاع والأمن والعدالة والصحة والمواصلات وغيرها .

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

### البند الثانى

#### التقسيم السياسى للانفاق العام

أن الغرض من الانفاق العام كما قدمنا هو اشباع الحاجات العامة وتحديد نطاق هذه الحاجات وزمن تدخل الدولة لاشباعها ويتم أساسا بقرار سياسى، وهذا القرار السياسى يكون تابعا فى غالب الأحيان للفكر المذهبى السائد فى الدولة صاحبة الانفاق العام وحالة النمو فى اقتصادها القومى .

وفى ظل الدولة الرأسمالية الحارسة كان الفكر المذهبى السائد أن الانفاق العام شر محض حيث إنه يخل بأوضاع التوازن الاقتصادى والاجتماعى السائد، ومن ثم فإنه

يجب أن لا تستهدف النفقة العامة إحداث أية آثار من شأنها الإخلال بهذا التوازن كما يجب أنه تكون بالقدر الذى لا يحدث هذه الآثار أو بمعنى آخر يجب أن تكون النفقة العامة محايدة .

والعكس صحيح فى ظل الاقتصاديات الاشتراكية حيث يحقق المزيد من الانفاق العام مزيدا من التوازن الاقتصادى والاجتماعى . بحيث أن الانفاق العام فى الفكر الاشتراكى وفى الفكر الرأسمالى المطور بدرجات متفاوتة ينبغي أن يستخدم باعتباره أداة من أدوات السياسة المالية للدولة لتحقيق هذا التوازن، أو بمعنى : أن النفقة العامة ينبغي أن تخرج عن حيادها إلى حيث تأثيرها على مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وعلى ذلك فإن لدينا وفقا لهذا التقسيم نوعين من النفقات العامة : نفقات عامة محايدة ونفقات عامة مؤثرة .

١- النفقات المحايدة : وهى النفقات التى لا تستهدف إحداث أية تغييرات مباشرة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة ولقد كانت هذه النفقات تمثل الطابع المميز للمالية العامة الكلاسيكية فى ظل الدولة الحارسة، حيث كانت الدولة تقصر نشاطها وانفاقها العام على أغراض الدفاع والأمن والقضاء والخدمات المعاونة لهذه الأغراض التى لا يقوى أو لا يرغب النشاط الخاص فى اشباعها، ولم تكن النفقات العامة تستهدف فيما قبل أزمة ١٩٢٩ تدخل الدولة للتأثير من خلالها على التوازن الاقتصادى والاجتماعى السائد آنذاك .

ولكن مع حلول هذه الأزمة وظهر الفكر الكينزى تحول الفكر الاقتصادى الرأسمالى عن مبدأ حياد النفقة العامة، واضطر إلى أفساح المجال أمام الدولة للتدخل عن طريق الانفاق العام لاحداث تأثيرات ايجابية على مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فظهرت بذلك النفقات المؤثرة .

٢- النفقات المؤثرة : هى النفقات التى تستخدمها الدولة فى ظل المالية الحديثة كأداة من أدوات سياستها المالية لأحداث آثار وتغييرات متعمدة مباشرة وغير مباشرة

على مختلف ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فاقامة المشروعات العامة كصرف الطرق وإنارة بعض الدوائر الانتخابية قبيل 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 السياسى لهذه الدول لصالح الدولة مقدمة الاعانة .

والضمان الاجتماعى الذى تقدمه الدولة لبعض رعاياها يستهدف اعانة الطبقات الفقيرة والحد من التفاوت الطبقي والاعانات الاقتصادية لبعض المشروعات تستهدف احداث آثار اقتصادية متنوعة مثل تمكين المشروعات الوطنية من الاستمرار والبقاء أو دعم قدرتها على منافسة المنتج الأجنبي أو تخفيض منتجاتها لتكون فى متناول يد الطبقات محدودة الدخل، ومن النفقات العامة ما يستهدف تحقيق أغراض أخرى قد تكون ثقافية مثل الانفاق على اقامة المعارض الدولية لكتب الاطفال والكبار واقامة دور الأوبرا والمتاحف وقد تكون أغراضا علمية مثل نفقات اقامة نوادى العلوم والمؤتمرات العلمية المتخصصة. وقد تكون اغراضا دينية مثل نفقات اقامة ندوات الرأى لتصحيح المفاهيم الدينية الخاطئة وترسيخ المفاهيم السليمة .

### البند الثالث

#### التقسيم المالى للنفقات العام

٧٦ - وفقا لهذا التقسيم فإن النفقات العامة تأخذ احدى صورتين :

- ١- نفقات حاسمة أو نهائية وهى النفقات غير المتبوعة بالرد ثانية إلى خزانة الدولة مثل المرتبات والأجور والاعانات الاجتماعية والاقتصادية الداخلية، والاعانات والمساعدات والمنح الخارجية، فهذه النفقات تنفقها الدولة بشكل حاسم أو نهائى ولا يتصور عودة مبالغها مرة ثانية إلى خزانة الدولة .

٢- نفقات مؤقتة أو غير نهائية وهى النفقات المتبرعة برد مبالغها مرة ثانية إلى خزانة الدولة وذلك مثل القروض والسلف الداخلية والخارجية، فمبالغ القروض والسلف وأن كانت تمثل عبئا ماليا على خزانة الدولة المقرضة إلا أن هذا العبء مؤقتا بمدة القرض أو السلفة أو غالبا ما تسترد الدولة المقرضة المبالغ التى أقرضتها أو سلفتها من ذى قبل مصحوبة بفوائدها .

### البند الرابع

#### تقسيم الانفاق العام وفقا لمعيار دوريته وتكرره

##### ١- النفقات العادية وغير العادية<sup>(١)</sup>

٧٧ - النفقات العادية : هى النفقات التى تتكرر أبوابها أو أنواعها فى الميزانيات المتعاقبة وذلك مثل الأجور والمرتبات وأثمان المواد والأدوات اللازمة لإدارة وسير المرافق العامة، ولا يشترط لوصف النفقة العامة بأنها عادية أن يتكرر أو يتجدد حجمها أو كميتها أو مقدارها فى عدة ميزانيات متعاقبة، بل يكفى أن يتكرر أو يتجدد بابها أو نوعها فى هذه الميزانيات حتى وأن اختلفت مقاديرها من ميزانية لأخرى .

أما النفقات غير العادية أو الاستثنائية فهى النفقات التى لا تتكرر بصفة منتظمة فى عدة ميزانيات متعاقبة، بل قد تستدعى بعض الظروف الطارئة إدراجها فى ميزانية سنة من السنين ثم تزول هذه الظروف فلا تدرج فى ميزانية السنة اللاحقة وذلك مثل نفقات مواجهة الكوارث والفيضانات والزلازل .

٧٨ - ولقد كان لهذا التقسيم أهمية كبرى فى ظل المالية الكلاسيكية نظرا لأنه كان يعتمد على المقابلة بينه وبين تقسيم الإيرادات إلى عادية وغير عادية، حيث كانت النفقات العادية تواجه عادة بالإيرادات العادية من الضرائب والرسوم والتمن العام

(١) أ. د : عادل أحمد حشيش : اقتصاديات المالية العامة ١٩٨٣ ص ٧٠ .



وايرادات الدومين العام كما كانت النفقات غير العادية تواجه بالايادات غير العادية كالقروض والاعانات والاصدار النقدي .

٧٩ - إلا أن هذا التقسيم كما قدمنا من ذي 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 العادية التي يقتصر استخدامها على مواجهة النفقات غير العادية، أصبح في الوقت الراهن من الإيرادات شائعة الاستعمال خاصة في الدولة النامية التي غالباً ما تلجأ إلى القروض العامة ائخارجية لتنفيذ خطط وبرامج التنمية لديها .

وليس معنى هذا أن تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية قد فقد أهميته نظراً لكثرة اللجوء إلى الإيرادات غير العادية فما زال لهذا التقسيم فائدته وأهميته .

أما فائدته فتكمن في أن التكرار الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة عند وضع ميزانيتها من تقديرها تقديراً قريباً من الصحة، لحدائة واستمرار عهدها بهذا النوع من الانفاق، وبالتالي تنفيذ موازنتها العامة دون أية مشاكل أو عراقيل .

وأما أهميته فإنه يكشف للمحللين الماليين التلاعب الذي قد تلجأ إليه بعض الدول عندما تسي استخدام الانفاق غير العادى، بأن تعتمد عند عدم توازن ميزانيتها إلى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بأنها غير عادية وتبرر بذلك مواجهتها بالإيرادات غير العادية، 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 بتقسيم الانفاق العام إلى انفاق تسييري وانفاق رأسمالى أو استثمارى والتقسيم الاخير 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 تحكومية، ويتحاشى وصف بعض النفقات بأنها غير عادية مما يخفف من التجاء الحكومة إلى عقد القروض لتغطية بعض بنود النفقات العامة .

### البند الخامس

#### تقسيم الانفاق العام وفقا لمعيار طبيعة

#### السلطة العامة القائمة بالانفاق

٨٠ - يستند هذا التقسيم إلى معيارين :

١ - معيار نطاق سريان النفقة العامة .

٢ - معيار مدى استفادة كافة أفراد المجتمع أو سكان اقليم معين من النفقة العامة .

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

نفقات قومية وأخرى محلية أو اقليمية .

وتكون النفقة قومية أو مركزية إذا وردت في ميزانية الدولة وتولت الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها لاشباع حاجات تهم الأمة في مجموعها باعتبارها كيانا واحدا مثل الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجى .

أما النفقات المحلية أو الاقليمية فهي التى تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلى لصالح سكان الاقليم وترد في ميزانية هذه الوحدات .

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

٨٣ - فضلا عن هذه التقسيمات فإنه يوجد عدد آخر من التقسيمات العلمية الأخرى أهمها التقسيم وفقا لمعيار الأساس الخاسبي ووفقا لهذا الأساس يتم تقسيم النفقة العامة إلى نفقة جارية ونفقة رأسمالية وميزة هذا التقسيم كما يرى البعض <sup>(١)</sup> أنه يبين عجز وفائض العمليات الجارية. كما يؤدي إلى بيان الاستخدامات والموارد الاستثنائية وفقا لما تضمنته الخطة العامة للدولة. كما يبين أعباء الدين العام ومصادر تحريكه.

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

٨٤ - وبعد : فقد انتهينا من التقسيمات العلمية للاتفاق العام، أى من وضع كل مجموعة من النفقات المتشابهة أو التى تجمع بينها صفات مشتركة فى تقسيم واحد يميزها ببعض المعايير عن غيرها.

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

ونبه إلى أن التقسيمات المتقدمة تعتبر تقسيمات علمية نظرية يتعين التفرقة بينها وبين التقسيمات النمطية أو الوضعية أى التقسيمات التى تدير عليها الجهات التى تتولى عملية الاتفاق للتمييز أو للتفرقة بين أنواع النفقات المتعددة بهدف الوصول إلى تبريرها فى ميزانية الدولة العامة وهو ما سنتناوله فى المطلب القادم.

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

## المطلب الثاني

## التقسيمات الوضعية للاتفاق العام

٨٥ - التقسيمات الوضعية للاتفاق العام هي تلك التقسيمات التي تفضل بعض الدول الأخذ بها عند وضع ميزانياتها العامة نظرا 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 الإطلاق، فإن التقسيمات العلمية تحفظ بأهميتها كمرآة للتحليل المالي أمام الباحثين، وباعتبارها معينا لوضعي الميزانية يلجأون إليه في كثير من الأحيان وعلى سبيل المثال : فإن الميزانية المصرية كانت تقسم الاتفاق العام قبل ميزانية عام ١٩٦٣/٦٢ على أساس إداري <sup>(١)</sup>، حتى أن عدد تقسيماتها في ميزانية عام ١٩٥٨/٥٧ بلغ واحد وثلاثون تقسيما 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 انقسام المصلحة الواحدة إلى عدد من الأقسام فقد كان الفرع الواحد يقسم تبعاً لذلك إلى عدد من الفصول.

٨٦ - وعلى أية حال فقد جرى العرف المالي على إطلاق لفظ الاستخدامات بدلا من المصروفات أو النفقات العامة، كما جرى العرف المالي كذلك على وضع أسس متنوعة يقوم عليها تبويب (تقسيم) استخدامات الموازنات العامة (النفقات العامة) وفيما يلي أنواع التبويات الشائعة لاستخدامات الموازنة العامة <sup>(٢)</sup>.

## ١- التبويب وفق الوحدات التنظيمية :

يتم هذا التبويب 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 المولى : المالية العامة ص ٩٧ مرجع سابق .

(٢) الأستاذ / قطب إبراهيم محمد : الموازنة العامة للدولة ص ٥٣ مرجع سابق .

لهذه الزارات، وأساس هذا التبريد هو أن الوحدات التنظيمية كالوزارات والمصالح هي التي تتقدم بطلب الاعتمادات، فيقدر لكل وحدة تنظيمية الاعتمادات التي تخصها، وباعتماد الموازنة على أساس هذا التبريد تحدد مسئولية الوحدات التنظيمية بالصرف في حدود اعتماداتها وعدم تجاوزها فتتحقق بذلك رقابة الموازنة العامة .

وواضح أن التبريد السابق يتفق في أصوله العلمية مع التقسيم الإداري للاتفاق العام بحسب الزارات التي تتولى الاتفاق وهو أحد التقسيمات العلمية السابق بحثها .

٢- التبريد وفقا لطبيعة أنواع الاعتمادات : (وهو التقسيم الثانى من التقسيمات الرضعية الشائعة)

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

وواضح أن هذا التبريد الرضعى يلتقى مع التقسيم العلمى للاتفاق العام إلى نفقات جارية ونفقات استثمارية والذي حل محل التقسيم الكلاسيكى للنفقات العامة إلى عادية وغير عادية .

٣- التبريد الوظيفى :

ويستخدم لمواجهة احتياجات رسم السياسة العامة حيث يتطلب الأمر تقسيم الاستخدامات تقسيما أشمل وفق الغرض من الاستخدام، فيتضمن التقسيم الوظيفى جميع الاستخدامات التى تدرج بالموازنة العامة لغرض معين، مع عدم قصرها على وحدة تنظيمية معينة ويبدو ذلك واضحا فى تقسيم اعتمادات الموازنة بالنسبة للوظائف الرئيسية للدولة كالاتفاق على التعليم مثلا، سواء قامت به وحدة إدارية أو أكثر كالاتفاق على الأمن والزراعة وغير ذلك .

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

#### ٤- التوزيع الاقتصادي :

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

#### ٥- التوزيع وفقا للأساس الهامشي :

وقد سقت الإشارة إليه .

#### ٦- التوزيع الإقليمي

وقد سبق الإشارة إليه .

#### ٧- توزيع البرامج والأداء :

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

#### ٨- الاعتمادات الإجمالية :

تقتضى بعض الأوضاع أن تظهر بعض الاعتمادات مجملة دون تفصيل، ولذلك لايسرى عليها نظام التوزيع الذى تنتهجه الموازنة العامة. فبسبب السرية مثلا لا تظهر اعتمادات الدفاع مفصلة بالموازنة العامة بل تظهر مجملة غير مبوبة، ومن أسباب نشوء الاعتمادات الإجمالية أنه قد يتعذر وقت إعداد 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 الخريجين وللإصلاح الوظيفي .

٨٧ - وبعد أن انتهينا من بيان أسس التوزيع أو التقسيم الرضعى للنفقات العامة الشائعة الاستعمال، ننتقل إلى تبويب أو تقسيم الانفاق العام في ظل الموازنة العامة في مصر كنموذج للتقسيمات الرضعية. وبداية تقول : بأن تقسيم النفقات العامة في الميزانية المصرية قد مر بأربعة ألوان من التطور إلى أن وصل إلى وضعه الراهن فالنفقات العامة في السنوات السابقة على السنة المالية ٦٣/٦٢ كانت تقسم وفق المعيار الإداري حيث كانت الاعتمادات تفنح لكل وزارة أو سلطة عامة على وحدة .

وابتداء من العام المالي ١٩٦٣/٦٢ عندما أخذت مصر بنظام التخطيط القومى الشامل، واستجابة لمقتضيات الخطة انقسمت الميزانية المصرية إلى قسمين : (١) .

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

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

وتنقسم نفقات ميزانية الأعمال إلى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : نفقات التشغيل وتضم الأجور ومستلزمات الإنتاج .

الباب الثانى : النفقات التحويلية وتتضمن : فوائد وأقساط القروض المحلية واخراجية، ونصيب الحكومة فى الأرباح واعتمادات أخرى .

الباب الثالث : نفقات استثمارية .

(١) أ. د / سيد عبد المولى : ص ٩٨ مرجع سابق .

وابتداء من العام المالي ١٩٦٩/٦٨ انقسمت الموازنة المصرية إلى أربع موازنات تقسم النفقات العامة فيها إلى أربعة أبواب، أما الموازنات فهي :

١- موازنة الجهاز الإداري للدولة .

٢- موازنة الهيئات العامة .

٣- موازنة المؤسسات الاقتصادية العامة .

٤- موازنة صناديق التمويل الخاصة .

وأما أبواب كل موازنة فهي :

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

الباب الثاني : المصروفات الجارية والتحويلات الجارية ويشتمل على كافة النفقات التي لا تعتبر من قبيل القوى الوظيفية أو النفقات الاستثمارية فهو يتعلق بالنفقات الدورية اللازمة لتسيير المرافق العامة واخصصة للحصول على مستلزمات الإنتاج .

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

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

التقسيم 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 الموازنة العامة للدولة والمواد ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩ من اللائحة التنفيذية للقانون السابق الصادرة بالقرار رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بشأن الموازنة العامة .



وبداية تقول : بأن التقسيم الذى سارت عليه المادة (٤) من القانون ٥٣ يعتبر مزيجاً من ثلاثة تقسيمات رئيسية هى : التقسيم الإدارى للأجهزة والوحدات المحلية، والتقسيم الوظيفى لأوجه نشاط الدول

والنظرة المستقبلية إلى المشروعات والأعمال التى تهدف الخطة إلى تحقيقها بوضع موازنة برامج لها (١).

وإذا كانت المادة الرابعة المذكورة قد أجمعت أسس تقسيم النفقات العامة فى الميزانية المصرية فإن المواد ٣، ٤، ٥، ٦ من اللائحة التنفيذية قد فصلت ما أجمتته المادة الرابعة. فإن المادة الثالثة من اللائحة قد أزالته الغموض عن التقسيمات الإدارية للجهاز الإدارى والوحدات المحلية حيث قسمت الموازنة العامة للدولة إلى عدد من الموازنات بحسب طبيعة كل جهاز إدارى على النحو التالى :

- ١- موازنة الجهاز الإدارى وتضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة والاعتمادات الأسلم العامة التى ترصد فى الموازنات لأغراض معينة .
- ٢- موازنات الحكم المحلى وتضم استخدامات وحدات الحكم المحلى .
- ٣- موازنات الهيئات العامة الخدمية، وتضم هيئات الخدمات السيادية ذات الشخصية المعنوية والتى تقوم الدولة بحماية نقص إيراداتها عن استخداماتها .

(١) تختلف موازنة البرامج عن موازنة البنود فى أن موازنة البنود تركز فيما يتعلق بالاتفاق العام على اعتمادات الصرف ومطابقته للقوانين واللوائح. أما موازنة البرامج فأتتها تركز فضلاً عن ذلك على نتيجة الاتفاق العام ومدى تعادلها مع حجمه، بهدف ترشيح الاتفاق العام والاستخدام الأمثل للمال العام وإحكام الرقابة الفعلية الموضوعية على الصرف. ولا يكفى أن تضم الموازنة أرقاماً حسابية منتظمة فى بنود أو جداول يكون الهدف منها هو مجرد صرف اعتماداتها، بل ينبغى خاصة فى الدول التى تأخذ بنظام الخطة أن تستفيد من الموازنة باعتبارها أداة من أدوات الخطة أن توضح مدى تنفيذ برامج الخطة ومشروعاتها وأداء الخدمات التى تضمنتها، ونحن نميل إلى الفارقة بين موازنة البرامج وموازنة الأداء على أساس أن الأولى تنظر إلى المستقبل بينما تعبر الثانية عن حالى الماضى. لهذا من المنطقى راجع الأستاذ 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 بمقتضاها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويكون لكل منها موازنة مستقلة استبعدت ادراجها ضمن موازنات الجهاز الإداري للدولة، وقصرت 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 ربيت المادة الخامسة من اللائحة وظائف وأنشطة الدولة في ستة عشر مجموعة يتنوع في كل واحدة منها الوحدات والأجهزة الإدارية التي تدخل تحت قطاعها وفقاً لما يأتي :

- ١ - قطاع الزراعة والري .
- ٢ - قطاع الصناعة والتعدين والتمويل .
- ٣ - قطاع الكهرباء والطاقة .
- ٤ - قطاع النقل والمراسلات .
- ٥ - قطاع التموين والتجارة .
- ٦ - قطاع المال والاقتصاد .
- ٧ - قطاع الإسكان والتشييد .
- ٨ - قطاع الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية .
- ٩ - قطاع التعليم والبحوث 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 لوحدة الحكم المحلي .

٨٩ - وإذا كانت المادة الرابعة من القانون ٥٣ قد قسمت الاتفاق العام وفقا لمزيج من ثلاثة تقسيمات سبق ايضاحها فإن المادة الخامسة من نفس القانون والمادة السادسة من لائحته التنفيذية، قد تناولتا تقسيما آخر للنفقات وفقا لطبيعتها، مما يوحي بأن الميزانية المصرية تقسم الاتفاق العام أولا تقسيما إداريا ووظيفيا مراعى فيه برامج الخطة العامة، ثم تقسم النفقات العامة بعد تقسيمها إدارية وظيفيا باعتبار طبيعتها إلى نوعين :

- ١- استخدامات (نفقات) جارية، وهي كما أسلفنا القول تقابل النفقات العادية وتشمل كافة النفقات المتعلقة بممارسة النشاط الجارى الذى تباشره الجهة القائمة بالاتفاق 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 الاعتمادات .

أ - اعتمادات مخصصة للمشروعات الجديدة وللتنوع فى المشروعات القائمة وللإحلال والتجديده .

ب - النفقات الخاصة بالتحويلات الرأسمالية مثل سداد أقساط وفوائد القروض الخارجية والداخلية .

٩٠ - والتقسيم النمطى للموازنة المصرية يضع الاستخدامات (النفقات) فى جانب والموارد فى 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 الإشارة إليها فسوف نجد أنها مقسمة إلى باين الأول : للأجور والثاني للنفقات الجارية والتحويلات الجارية، والباب الأول مقسم إلى مجموعتين الأولى للأجور النقدية والبدلات والثانية للمزايا النقدية والعينية. أما الباب الثانى فإنه مقسم إلى ستة مجموعات الأولى للمستلزمات السلعية والثانية للمستلزمات الخدمية، والثالثة للمشتريات بغرض البيع، والرابعة : للتحويلات الجارية، والخامسة : للتحويلات التخصصية، والسادسة : لفائض العمليات الجارية .

وكل مجموعة من هذه المجموعات مقسمة إلى بنود. ونكتفى كمثال بذكر بنود المجموعة الأولى من الباب الأول وخاصة بالأجور النقدية والبدلات حيث تحتوى على ستة بنود هى :

بند ١ : الوظائف الدائمة .

بند ٢ : المكافآت الشاملة .

بند ٣ : تكاليف المعارن الذين تتحمل الدولة مرتباتهم .

بند ٤ : تكاليف الاجازات الدراسية والمنح التدريبية .

بند ٥ : المكافآت .

بند ٦ : الرواتب والبدلات .

٩٩ - وكما يرى أستاذنا الدكتور / سيد عبد المولى<sup>(١)</sup> فإن تقسيم النفقات العامة الحالى فى الميزانية المصرية يوجه إليه العديد من الانتقادات أهمها ما يلى :

١ - يؤدى 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 المسلك يمنع من معرفة حقيقة الاتفاق وتقسيمه على أوجه الاستخدام المختلفة، ويظهر بالذات ذلك القيد المزدوج فى النفقات الخاصة بالباب الثانى (النفقات الجارية والتحويلات الجارية) والباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) وللأسف يصعب على الباحث المتخصص معرفة صافى الاتفاق العام وتوزيعه على الاستخدامات المختلفة بحسب غرضها، أو بحسب نوعيتها وهو أمر حيوى للدراسة التحليلية لآثار الاتفاق العام الاقتصادية والاجتماعية، كما يصعب على أعضاء البرلمان - أن لم يكن يستحيل - القيام بوظيفتهم الرقابية عند إجازتهم للميزانية العامة للدولة .

٢ - يتضمن مفهوم التقسيم المالى على بعض بنود الاتفاق العام التى لا تكون فى حقيقتها نفقة عامة. مثال ذلك : المشتريات بغرض البيع. وفائض العمليات الجارية المدرجتان فى الباب الثلثى وعمليات الاقتراض طويل الأجل المدرجة فى الباب الرابع، وبعد ذلك سبب آخر لتضخم حجم النفقات العامة .

٣ - لا يتضمن التقسيم المالى 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 فإن التقسيم الحالى لا يظهر النفقات العامة على حقيقتها من ناحية، ولا يسهل بالتالى تتبع هذه النفقات تبعاً لأغراضها، وتبعاً لقدراتها على الأداء ولا يمكن من أدماج الحسابات المالية فى الحسابات القومية. ومن ثم فإن هذا التقسيم بات فى حاجة إلى التعديل .

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

### الفصل الثالث

#### ماهية الانفاق العام وتقسيماته

#### في الفقه المالي الإسلامي

#### ٩٢ - تقديم وتقسيم :

يجمل بنا قبل أن نتحدث عن ماهية الانفاق 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 نخلط بينهما، ونقع فيما وقع فيه الكثيرون .

٩٣ - فالتشريع المالي الإسلامي يقصد به : مجموعة القواعد والأحكام المستنونة التي تلتزم الدولة الإسلامية باتباعها عند ممارسة نشاطها المالي المتمثل في الانفاق العام وجباية الأموال اللازمة لتغطيته مع تحقيق الموازنة بينهما .

٩٤ - أما المالية العامة الإسلامية فأننا إذا كنا لم نعثر بين كلام الفقهاء على تعريف محدد لها، إلا أننا وجدناهم يخصصون جانباً من بحوثهم لعناصر هذا العلم . فقد بحثوا في وسائل تدبير المال اللازم للوفاء بالحاجات والمطالب المشتركة للأمة، وفي الأساليب الخاصة بالموازنة بين ما أسمره بالدخل والخرج، وفي السلطات المختصة بإجراء العمليات المتعلقة بذلك .

وقد أتى بحثهم فيما يتصل بالنشاط المالي للدولة من خلال القواعد والأحكام التي سنّها الشارع الإسلامي .

ومن خلال ما تقدم يمكننا تعريف علم المالية العامة الإسلامية كما يمكننا القول 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 المحدثين، حيث لم يبينوا خيوطها .

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

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

كما أن علم المالية العامة الإسلامية يهتدى في تقرير أحكامه بما تسفر عنه تجارب الدول في تنفيذ التشريع المالي الإسلامي .

٩٥ - كما يمكننا القول : بأن التعريف المتقدم لعم المالية العامة الإسلامية يحتوي على عنصرين رئيسيين :

الأول : ويتعلق بجوهر العلم وحقيقته الذاتية .

الثاني : ويتعلق بموضوعات البحث فيه .

٩٦ - أما جوهر العلم وحقيقته الذاتية 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 لمصلحة الجماعة يجب أن لا تخرج عن الاطار العام لقواعد التشريع المالي الإسلامي، إذ من المعلوم أن هذا التشريع قد أتى بأحكامه في صورة قواعد كلية قابلة للاستبطان منها والقياس عليها، وترك التخرج عليها لأحكام الاجتهاد المتغير بتغير الزمان والمكان والمصالح العامة .



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

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

فهذا هو أمير المؤمنين عمر يدون الدواوين لضبط عملية الانفاق العام، ويستحدث نظام الخراج وهو من أهم مصادر الإيرادات العامة التي عرفتتها الدولة الإسلامية ولم يكن هذا على عهد رسول الله ولا على عهد الخليفة الأول، وإنما كانت الأرض التي يفتتحها المسلمون بقتال تأخذ حكم الغنيمة، وتقسم بين الغانمين، كما فعل رسول الله ﷺ بأرض خيبر. إلا أنه عندما افتتح 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 ﷺ براد لفعل عمر، ولا فعل عمر براد لفعل رسول الله، ولكنه صلى الله عليه وسلم أتبع آية في كتاب الله فعمل بها وهي قوله تعالى : «وأعلموا أنما غنمتم من شيء فإن لله خمسة وللرسول ... الآية ٤١ التوبة وأتبع عمر آية أخرى فعمل بها وهي قوله تعالى : «ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى» ..... الآيات ١٠-٦ الحشر .

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



وكذلك فعل عثمان بن عفان عندما اجتهد برأيه ووافق عليه جمع الصحابة الذى كان موجودا معه فكان اجماعا منهم على العمل بحكم تفصيلى جديد خاص بتحصيل الزكاة، وذلك عندما أناب عن الدولة أصحاب الأموال الباطنة فى إخراج الزكاة بأنفسهم بدلا من محاسبة الدولة لهم كما كان متبعاً على عهد رسول الله وصاحبه، وذلك حين رأى أن أصحاب الأموال الباطنة يستشعرون الحرج وهم يكشفون عن ذمتهم المالية للغير، فانا بهم عثمان عن الدولة فى إخراج زكاة هذه الأموال، واستبقى للدولة حقها الثابت بقوله تعالى : خذ من أموالهم صدقة فى تحصيل زكاة الأموال الظاهرة، ولقد تم هذا الاجتهاد والاجماع فى داخل الاطار العام للآية المتقدمة، وهناك أمثلة عديدة منها تدوين عمر الدواوين وفرض العطاء وهو نوع من الاتفاق العام قريب من النفقات التحويلية الاجتماعية وكذلك تحديد أسعار الجزية والاعفاءات منها، والتصرف فى سهم الله ورسوله من أموال الفى 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 التفصيلى الجديد داخل اطار الأصل التشريعى العام الوارد فى الكتاب والسنة.

٩٧ - أما العنصر الثانى من عناصر علم المالية العامة الإسلامية والمتعلق بالموضوعات التى يبحثها.

فان فقهاء المسلمين قد بحثوا ما اصطلاحوا على تسميته بالدخل والخرج (أى الإيرادات والنفقات العامة).

والدخل هنا اصطلاح يقصد به مصادر الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الانفاق العام.

وكما سيأتى ان شاء الله فان التشريع المالى الإسلامى قد اعتمد على تنوع مصادر الدخل العام للدولة، وهى اجمالاً الزكاة المفروضة، والصدقات المندوبة من غير الفريضة وهى تنوع الى نوعين : فمنها صدقات نذبت لمناسبات خاصة، وأخرى نذبت

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 الفئ والغنمة وخمس المعدن والركاز والمستخرج من باطن الأرض والبحار هذه إجمالاً هي مصادر الإيرادات العامة في التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية.

أما الخرج في اصطلاح الفقهاء فيقصد به المال الخارج من ذمة الدولة المالية في صورة نفقات عامة.

وقد عني التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية عبارة فائقة بضبط عملية انفاق الإيرادات العامة، فهذا هو التشريع المالي الإسلامي يحدد مصارف الزكاة والفئ والغنمة، فقد حدد مصارف الزكاة في ثمانية أصناف من المستحقين في آية سورة التوبة (انما الصدقات)، كما حدد مصارف الفئ والغنمة بأن قسم كل منهما إلى خمسة أجزاء متساوية. حدد مصارف الخمس في كل منهما في خمسة أصناف من المستحقين في آية سورة الحشر والتوبة. وأما أربعة أخماس الفئ فأنها مصروفة في المصالح العامة للدولة (اشباع الحاجات العامة) وأما أربعة أخماس الغنمة فهي توزع بنسب متفاوتة بين الغانمين.

وأما الخراج والجزية، والعشور فأنها مصروفة في اشباع الحاجات العامة وكل هذا منصوص عليه بنصوص تشريعية على ما سيأتي بيانه.

كما أن علم المالية العامة الإسلامية قد عني 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 تبعاً لتنوع 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 سيأتى بيانها إن شاء الله.

٩٨ - هذا، وتعبير الفقهاء باصطلاح الدخل والمخرج يعطينا إشارة إلى شكل الميزانية العامة في علم المالية العامة الإسلامية.

فإن تقديمهم للدخل عن المخرج يدلنا على أنهم كانوا يأخذون بقاعدة التوازن الحسابي للميزانية بمعنى أن الفقهاء كانوا يحددون اجمالي النفقات باجمالي الإيرادات العامة.

٩٩ - كما أن ضبط الفقهاء للانفاق العام عن طريق الدواوين يعطينا إشارة إلى مستوى الموازنة العامة وإلى أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى غير ذلك من المسائل الفنية للموازنة العامة.

-- ١ - ويتضح مما تقدم أن مجال البحث في علم المالية العامة الإسلامية متفرع في ثلاثة فروع رئيسية.

أولاً : الإيرادات العامة

ثانياً : النفقات العامة.

ثالثاً : الموازنة العامة.

وهذه الفروع الثلاثة هي التي ستناولها بالبحث بعد إنتهاء حديثنا عن التشريع المالي الإسلامي.

## التشريع المالي الإسلامي وعلاقته

### بعلم المالية العامة الإسلامية

١٠١ - تتعدد حاجيات الإنسان في الحياة وتتجدد بتأثير ميوله وغرائزه، ثم أن طاقته محدودة تعجز عن أن تنهض لتحقيق كل مطالبه، فكان حتماً عليه أن يتعاون مع غيره يأخذ ليعطى ويعين ليعان.

ثم أنه طبع على الأثرة والأنانية والشح «ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون» فلو تركه الشارع مع بنى جنسه لشأنهم 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 الجاهل ١٩٩ الأعراف.

٣ - التدريج في التشريع، وعلى هذا الأساس ورد التشريع المالي في القرآن والسنة بأسلوبين.

في مرحلته المكية ورد مجعلاً 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 انفاقها، والتي أكرم 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.

فالمصلحة إذن قائمة ورقيقة بين التشريع المالي الإسلامي وعلم المالية العامة الإسلامية، فإن الأخير يهتدى في تقرير أحكامه وقواعده بما تستفر عنه التجربة العملية عند تنفيذ الأول.

١٠٣ - وآيات الأحكام في التشريع المالي الإسلامي هي :

أولاً : تشريع الزكاة : قوله تعالى «واقموا الصلاة وآتوا الزكاة» البقرة (٤٣)

وقوله خذ من أموالهم صدقة، التوبة ١٠٣

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

ثانياً : في تشريع الفئ : قوله تعالى :

وما أفاء الله على رسوله منهم ٧ - ١٠ الحشر

ثالثاً : الجزية : قوله تعالى :

قاتلوا الذين لا يؤمنوا بالله ولا باليوم الآخر... إلخ الآية ٢٩ التوبة.

رابعاً : خمس الغنائم : قوله تعالى :

واعلموا إنما غنمتم من شيء فإن لله خمسة ... الآية (٤١) الأنفال.

خامساً : الصدقات المنصوصة 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 : وانفقوا في سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة ... ١٩ البقرة.

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

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

وقال : لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون ٩٢ آل عمران.

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

وقال : ها أنتم هؤلاء تدعون لتنفقوا في سبيل الله فمنكم من يسخل ومن يسخل وإنما يسخل عن نفسه (٣٨) محمد.

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

إلى غير ذلك من الآيات والأحاديث الشريفة.

## علاقة علم المالية العامة الإسلامية

### بفروع الفقه الإسلامي الأخرى

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

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

وحيث إن هذا الإشباع لا يتصور وجوده إلا عن طريق اتفاق عام متعدد الجوانب والصور باختلاف المراحل التي تمر بها الدولة.

وهذا الاتفاق العام يتطلب لتغطيته حصول الدولة على قدر كاف من الإيرادات العامة.

ومقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة تقتضي من السلطة العامة أن تضع برنامجاً محدداً يوضح الفترة زمنية مستقبلية، عادة ما تكون سنة، هذا البرنامج يسمى بالميزانية وهي تنظيم مالي يحدد بين التبعين السابقين من الكميات المالية ويوجههما معاً لتحقيق السياسة المالية التي هي جزء من السياسة الاجتماعية والاقتصادية.

ويمكن القول إذن أن النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تكون الموجهات الثلاث الرئيسية لمحور نشاط الدولة المالي وبالتالي لعلم المالية العامة.

١٠٥ - ومن مزايا الفقه الإسلامي في جميع مذاهبه يتضح لنا أن فقهاء المسلمين الأوائل قد بحثوا النشاط المالي للدولة من زاويتين :

١- من زاوية المصروفات والأحكام التي يجب أن يتم هذا النشاط

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

فما يؤخذ من المسلمين على سبيل التقرب والعبادة بحثوا أحكام تحصيله وأنفاقه فى فقه العبادات تحت مسمى الصدقات.

وما يؤخذ من غير المسلمين على سبيل المعونة والمشاركة فى تحمل أعباء الدولة بحثوا أحكام تحصيله وأنفاقه عقب باب الجهاد تحت مسمى الفى والغنمة.

وقد بحث بعض الفقهاء القدامى تشاط الدولة المالى من زاوية المخطط والأساليب العملية المستنبطة من القواعد الكلية للتشريع المالى، والتى يجب على الدولة تطبيقها فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها وميزانيتها العامة.

وقد أوردوا هذه الدراسات فيما يمكن أن نطلق عليه قواعد الفقه الادارى الاسلامى.

١٠٦ - وقد جاءت هذه الدراسات على ضربين :

فأبو يوسف : أخرج كتاب الخراج فى صورة رسالة وجهها إلى أمير المؤمنين هارون الرشيد (حاكم عصره) فيما يجب عليه اتباعه فى تحصيل وأنفاق الخراج والجزية والعشور والصدقات، وتبعه فى هذا يحيى بن آدم وأبو عبيد والماوردى والقراء وقدامة بن جعفر وابن خلدون وغيرهم بحثوا النشاط المالى للدولة بوصفه جزءاً من نشاطها العام.

يقول أبو يوسف فى مقدمة كتاب الخراج : إن أمير المؤمنين (هارون الرشيد) سألنى أن أضع له كتاباً جامعاً يعمل به فى جباية الخراج والعشور والصدقات والجوالى (الجزية) وغير ذلك مما يجب عليه النظر فيه والعمل به. والى أراد بذلك رفع الظلم عن رعيته والصالح لأمرهم ...

وطلب أن أبين له ما سألنى عنه مما يريد العمل به وأفسره وأشرحه، وقد فسوت ذلك وشرحته ... ويقول فى موطن آخر من نفس المقدمة.



وقد أثبت لك ما أمرت به وشرحه لك وبيته، لتفقهه وتدبره. وردد قراءته حتى تحفظه، فإني قد اجتهدت لك في ذلك. ولم آلك والمسلمين نصحا - وإني لأرجو - إن عملت بما فيه من البيان - أن يوفر الله لك خراجك من غير ظلم مسلم ولا معاهد، ويصلح لك رحمتك ... الخ.

وقد تبحر يحيى بن آدم وأبو عبيد أبا يوسف في بيان الأساليب العملية في تحصيل واتفاق العسقات والقي والغنمة لكنهما تجردا عن توجيه كتابيهما (الخراج والأموال) إلى أحد من الحكام والأمراء.

وقد أثنى ابن خلدون في مقدمته مملك الماوردي والقراء في كتابيهما الأحكام السلطانية، والنامة بن جعفر في كتاب الخراج وصناعة الكتابة.

هذا المملك الثقل على أن هؤلاء الفقهاء قد اعتبروا النشاط المالي للدولة جزءاً من سياسة تلك الجهات في عملاً من أعمال الإدارة العامة ووظيفة لها.

يقول ابن خلدون (ج ٢ ص ٦١٣) عند حديثه على ديوان الأعمال والجبايات.

اعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك. أو هي القيام على أعمال الجبايات وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج واحصاء العساكر بأسمائهم وتقدير أرزاقهم وصرف إعطائهم في إباناتها (حينها أو أونها) والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يربتها قواموا تلك الأعمال وقهارة الدولة (القهرمان الخادم الخاص) وهي كلها مسطرة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج مبنى 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 باب السلطان .. ثم يقول :

وأما ما يتعلق بهذه الوظيفة من الأحكام الشرعية مما يختص بالجيش أو بيت المال في الدخل والخرج وتمييز النواحي بالصلح والعوة، وفي تقليد هذه الوظيفة لمن يكون وشروط الناظر فيها والكتاب وقوانين الحسابات.

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

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

## المبحث الأول

### ماهية الإنفاق العام

#### في الفقه المالي الإسلامي

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

«النقود والمثلّيات التي تتولى الدولة أو من تبيّه عنها من أشخاص القانون الخاص إنفاقها لإشباع حاجة عامة».

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

#### العنصر الأول : الصفة أو الشكل أو طابع النفقة العامة :

إن النفقة العامة في الفقه المالي الإسلامي، تأخذ أحد شكلين، فهي إما أن تكون نقوداً، أو أشياء عينية متقومة بالنقود (مثلّيات) وذلك بحسب نوع الإيراد العام المتحقق لدى الدولة، وذلك لأن الإنفاق العام في الفقه المالي الإسلامي يتم بناءً على معيارين :

الأول : مقدار الإيراد المتحقق لدى الدولة.

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

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

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

الفعلی مع مراعاة التوازن الحسابی بينهما فی حین أن المالیات المعاصرة قد تأثرت كثيراً بالفکر الکینزی الذی ظهر فی أعقاب الکساد العالمی الذی وقع فی أواخر العقد الثالث من القرن العشرين، حیث اتجهت معظم الدول الی تحديد حجم الانفاق العام فی برامج انمائیة وخدمیة طموحة. ثم البحث بعد ذلك عن مصادر للإیرادات العامة لتمویل برامج الانفاق العام الی تحددت سلفاً مع امکانیة اللجوء الی الإیرادات غیر العادية لضغطیة هذا الانفاق، ونحن نعتقد أن فی هذا الاتجاه خطراً علی اقتصادیات الدول النامیة بصفة خاصة حیث إنها تتميز بانخفاض مستوى الدخل القومي وبقلة مصادر التمويل من النقد الأجنبی. وعدم مرونة جهازها الانتاجی مما يضطرها الی اللجوء الی القروض العامة الخارجیة خصوصاً والمشاهد عملاً أن كثيراً من هذه الدول تسیئ استخدام حصیلة هذه القروض حیث توجهها الی الاستهلاك لا الی الاستثمار وهو الأمر الذی یوقعها فی حرج بالغ وقت السداد. حیث تمثل التحويلات الرأسمالیة نسبة عالیة من میزانیاتها دون أن یقابلها إیرادات رأسمالیة فتضطر الدولة الی اللجوء للقروض والتسهیلات الائتمانیة لسداد أقساط القروض القدیمة فتشكل خدمة الدین العام عبئاً تنوء به میزانیة الدولة.

٢ - وفضلاً عن ذلك فإن صفة الانفاق العام فی الفقه الاسلامی تختلف عن صفته فی علم المالیة العامة المعاصرة من وجه آخر. وهو أن الأصل فی الانفاق العام فی الفقه الاسلامی انه قد یأخذ الشكل النقدي أو العینی وذلك بحسب نوع الإیراد المتحقق حیث سمحت الشریعة بتحصیل إیراداتها العامة نقداً أو عیناً، فالزكاة بوصفها من أهم الإیرادات العامة تحصل من جنس الوعاء الخاضع لها، وكما هو معلوم فإن وعاء الزكاة قد یكون نقوداً كما أنه قد یكون زروعاً أو ثماراً أو نعماً (استغلال زراعی أو حیوانی) كما أن الخراج قد یكون خراج مقاسمة ویحصل من جنس الخراج من الأرض. وقد استقر الرأي فی شأن الجزیة أنه یجوز تحصیل قیمتها عیناً أى أخذ بدل قیمتها من أعیان ما یملك الخاضعون لها.

والثابت في الفقه المالي الإسلامي أن الدولة كانت توزع (تنفق) حصيلة إيراداتها على هيئتها 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 تغليب الصفة النقدية للنفقة العامة. إنما يرجع إلى طبيعة العصر وإلى أن موارد الدولة المحلية من الرسوم والضرائب تقوم على أسس فنية، خالية من الناحية العبادية التي تستند عليها الصدقات عموماً.

#### العنصر الثاني: الشخص القائم بالاتفاق :

١٠٩ - قرر الفقه المالي الإسلامي أن الاتفاق يكون عاماً إذا كان الشخص المنوط به الارتباط بالنفقة من أشخاص القانون العام أو ممن ينبيه عنه من أشخاص القانون الخاص، فالدولة ممثلة في سلطاتها التنفيذية سواء كانت هذه السلطة حاكماً أو نائباً عنه أو بيت مال إذا ارتبطت بنفقة ما من موارد بيت المال كانت هذه النفقة نفقة عامة، والفقه المالي الإسلامي لا يختلف مع الفقه المعاصر في إعطاء صفة العمومية للنفقة إذا كان الشخص القائم بالاتفاق من أشخاص القانون العام.

١١٠ - بيد أن الفقه المالي الإسلامي يعطى للدولة الحق في إنابة من يقوم عنها بالاتفاق العام من أشخاص القانون الخاص. وقد تقرر هذا المبدأ أولاً باجتهاد من أمير المؤمنين عثمان بن عفان. وأقره عليه صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم فكان أجمعاً، وذلك حين أوكل سيدنا عثمان أصحاب الأموال الباطنة (النقود وعروض التجارة) في إخراج زكاتها، حين رأى كراهية الناس في الكشف عن مقدار ذمتهم المالية

لجهة الإدارة، بينما استبقى الوضع السائد من لدن رسول الله في تولي الدولة تحصيل وانفاق حصيللة الزكاة بالنسبة للأموال الظاهرة (النعم والزروع والثمار)

#### ١١١ - والسؤال الذي يفرض نفسه :

هل تعتبر الزكاة إيراداً عاماً للدولة حتى يتسنى لنا القول بأن انفاق حصيلتها يعتبر من قبيل الانفاق العام؟ أما أن الزكاة إيراد عام فعم. 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 شاركه فيه جميع الأمة ممثلة في سلطتها العامة والفائدة في مواجهة النبي ( صلى الله عليه وسلم ) بالخطاب. أنه هو الداعي إلى الله والمبين عنه معنى ما أراد، فقدم اسمه ليكون سلوك الأمة في شرائع الدين على حسب ما ينهجه لهم - راجع نيل الأوطار للشوكاني ج ٤ ص ١٠٣. ولذلك فإنه قد ثبت أن أبا بكر الصديق قال بعد أن أمتع بعض العرب عن دفع الزكاة لعماله : والله لو منعوني (بصفته ممثلاً للدولة) عناقاً (أو عقال بعير) كانوا يؤدونه إلى رسول الله لقاتلتهم على منعه. واقتنع عمر بن الخطاب بسلامة صحة فهم الصديق للحديث الذي تنسك 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»<sup>(١)</sup>.

فقد فهم الصديق أن العصمة متعلقة بأمرين : كلمة التوحيد وحق الدماء والأموال، وأن حق الأموال هو الزكاة وشرح الحديث بوضوح ذلك : فالشيخ المناوي في شرحه فيض القدير شرح الجامع الصغير ج ٢ ص ٨٩ حديث ١٦٣٠. يقول (إلا بحقها) أي الدماء والأموال يعني هي معصومة إلا عن حق يجب فيها، فالباء بمعنى عن.

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

أو من، أى فقد عصموا إلا عن حقها أو من حقها أو بحق كلة التوحيد وحقها ماتبعها من الأفعال والأقوال الواجبة التى لا يتم الاسلام إلا بها، فالمتلفظ لكلمة التوحيد يطالب بهذه الفروض بعد ... فالعصمة متعلقة بأمرين : كلمة التوحيد وحقها أى حق الدماء والأموال على التقديرين، والحكم إذا تعلق بوجوده شرطان لا يقع دون استكمال وقوعهما. والامام الشوكانى فى نيل الأوطار جـ ٤ ص ١٠٢ يذهب إلى أن عمر تعلق بظاهر الكلام قبل أن ينظر فى آخره وتأمل شرائطه. فقال له أبوبكر : إن الزكاة حق المال، يريد أن القضية قد تضمنت عصمة دم ومال متعلقة بأطراف شرائطها، والحكم المعلق بشرطين لا يحصل بأحدهما والآخر معدوم، ثم قايسه بالصلاة، ورد الزكاة إليها فى قوله (بالله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة) فكان فى ذلك دليل على أن قتال الممتنع من الصلاة كان اجماعاً من الصحابة، ولذلك رد المختلف فيه إلى المتفق عليه، وقد اجتمع فى هذه القضية الاحتجاج من عمر بالعموم، ومن أبى بكر بالقياس ودل ذلك على أن العموم يخص بالقياس وأن جميع ماتضمنته الخطاب الوارد فى الحكم الواحد من شرط واستثناء مراعى فيه ومعتبر صحته.

وجه الاستدلال من الآية الكريمة «خذ من أموالهم صدقة» ومن مبادرته صلى الله عليه وسلم فور نزولها بارسال عمال تحصيل الزكاة الى كل أرض دخلها الاسلام ومن قتال الصديق لما نعى الزكاة لإرغامهم على أدائها هو : ثبوت الصفة السيادية للدولة فى مواجهة الأفراد فى تحصيل الزكاة. هذه الصفة التى أورد الإمام الشوكانى وجهاً آخر لثبوتها مستتباً من وصية رسول الله صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل حين بعثه إلى اليمن فقد قال له : إنك ستأتى قوماً أهل كتاب فإذا جتهم فادعهم إلى أن يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله فإن هم أطاعوك فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم خمس صلوات فى كل يوم وليلة، فإن هم أطاعوك فأخبرهم أن الله قد فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم فإن هم أطاعوك فأياك وكرائم أموالهم.

فقد استدلل الامام الشوكاني<sup>(١)</sup> من عبارة الحديث (تؤخذ من أغنيائهم) على أن الامام هو الذى يتولى قبض الزكاة وصرفها إما بنفسه أو بنائبه فمن امتنع منهم أخذت منه قهراً.

والامام أبو عبيد القاسم بن سلام يؤكد هذا المعنى فى مسلك الصديق وعثمان بن عفان رضى الله عنهما فقد روى بسنده فى الفقرات ١١٢٥ - ١١٢٨ من كتابه الأموال أن أبا بكر الصديق كان إذا أراد أن يعطى الرجل عطاءه سأل : هل عنده مال قد حلت فيه الزكاة؟ فان أخبره أن عنده مالا قد حلت فيه الزكاة قاصه مما يريد أن يعطيه كما روى مثل ذلك عن عثمان بن عفان.

فإذا لم يكن للدولة الحق فى تحصيل الزكاة لما ساع للصديق رضى الله عنه أن يحجزها من المنبع.

١١٢ - وحيث قد ثبت مما تقدم أن للدولة الحق فى تحصيل الزكاة بل وفى إجبار مموليها على دفعها فإننا نقول بناءً على ذلك بأن الزكاة إيراد عام قياساً على الضرائب المعاصرة بجامع أن كلا منهما فريضة مالية تحصل بمعرفة الدولة جبراً دون مقابل مادي ملموس ولنا الآن بصدد المقارنة بين الزكاة والضريبة غير أننا إذا كنا قد قررنا أن الزكاة إيراد عام للدولة فإننا نؤكد على أن هذا الإيراد يرد عليه مبدأ تخصيص الانفاق، حيث يجب صرف حصيلتها على الفئات والمصالح الثمانية الذين حصرتهم الآية الكريمة «انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل».

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

(١) راجع : نيل الأوطار للشوكاني ج ٤ ، ص ٩٩ .



### العنصر الثالث : الغرض من النفقة العامة :

١١٣ - ان الاتفاق العام فى الفقه المالى الاسلامى لا يستهدف تحقيق منافع فردية لفئات خاصة من الناس ، بل هو يستهدف فى المقام الأول اشباع حاجات عامة ليس من صالح أى فرد من أفراد المجتمع أن يسعى بمفرده إلى اشباعها. إما لأنها لا تحقق له استثماراً مجزياً وإما لأنه لا يقوى بمفرده على إشباعها على الوجه الأكمل .

فالحاجة العامة بناء على هذا المعيار تتميز بثلاث خصائص <sup>(١)</sup> :

أولاً : هى حاجة جماعية أى تهتم الجماعة كلها وليس فرداً بذاته.

ثانياً : يقوم بإشباعها هيئة عامة.

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

١١٤ - ونقرر هنا مبدأ هاماً وهو : أن دور الدولة الإسلامية فى إشباع الحاجة العامة قد تحدد وفقاً لطبيعة الدولة الاجتماعية والسياسية ووفقاً لمراحل تطورها فالمسلمون فى مكة لم يكن تجمعهم قد ارتقى إلى تنظيم الدولة بمقوماتها، صحيح كانت لديهم سلطة عامة ممثلة فى شخص رسول الله ولكن سيادتهم على مكة، واعتراض الآخرين بهذه السيادة والحدود الآمنة وباقى تنظيمات الدولة كل هذه المقومات كانت مفتقدة لديهم. ثم إن العرب فى هذه الحقبة من الزمن كانت تسيطر عليهم مظاهر البداوة والقبلية والعصبية كما كان الرق منتشرأ 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 الاتفاق العام فى التجمع الاسلامى المكى يتحدد وفقاً لطبيعة هذه المرحلة عملياً وتشريعياً، فالدفاع والأمن مثلاً باعتبارهما حاجة عامة لم يشرعا فى مكة

(١) أ. د. / سيد عبدالمولى - المالية العامة - دار الفكر العربى 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 بالدعوة إلى الله بالحكمة والموعظة الحسنة، فلما كانت الهجرة من مكة إلى المدينة وارتقاء التجمع الإسلامي في تنظيماته إلى مستوى الدولة كان الأذن بالقتال دفاعاً عن الغزو الخارجي واستجابة للأمن الداخلي وحفاظاً على دين الله «وقاتلوهم 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 مقصوراً على فقرائهم، ولم تكن هذه المبادرات الفردية بالانفاق العام من قبل أغنياء المسلمين على فقرائهم لتتم لولا استجابة الشارع لهم في ذلك «قل لعباد الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» فقد دعاهم الشارع بطريق غير مباشر إلى ألوان من التكافل الاجتماعي وترك لهم تحديد نطاقها وسعرها ومستحقيها ومن أهم أوجه الانفاق العام في المرحلة المكية:

- فك الرقاب (تحرير العبد المسلم من ربة العبودية).
- إطعام الطعام، وإلى هذين الفرضين أشارت الآيات المكية.
- ما سلككم في سقر؟ قالوا لم نك من المصلين ولم نك نطعم المسكين.
- كلا بل لا تكرمون اليتم ولا تحضون على طعام المسكين.
- فلا اقتحم العقبة وما أدراك ما العقبة فك ربة أو طعام في يوم ذي مسغبة يتيماً ذا مقربة أو مسكيناً ذا متربة.

وواضح أن التنظيم المكي للانفاق العام كان على النحو المتقدم نظراً لأن التكاليف المالية لم تكن قد صيغت بعد بصيغة الفرض وال لزوم، 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 الإيرادات السيادية حدث تطور هام في طبيعة ونطاق الاتفاق العام وفقاً لتطور الطبيعة الاجتماعية والسياسية والمرحلة التي تمر بها الدولة انطلاقاً من دولة الرسول ومروراً بدولة الراشدين ووصولاً إلى مرحلة الاستباط والتدوين 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 وتأييد لقلوب خصومها الأقوياء وإقامة للمرافق العامة فضلاً عن أغراض الاتفاق المكية المتقدمة : الاطعام وفك الرقاب. فلما كانت دولة الصديق لم تتغير أوجه الاتفاق العام كثيراً عما كانت عليه زمن رسول الله.

١١٦ - ولكننا نلاحظ تطوراً جوهرياً في أغراض الاتفاق العام في دولة عمر بن الخطاب ناسب فائض الميزانية العامة الذي صاحب اتساع رقعة الدولة وفرض إيراد مالي جديد هو الخراج، فقد دون عمر الدواوين وقدر الأعطيات والأزاق للناس، وأن كانت مبادئ العصبية والقبلية هي التي أرست 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 والبلاء فيه.

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

أحدها : حفظ الدين على الأصول التي أجمع عليها السلف وأخذ ذوي الشبهات بما يلزمهم من الحقوق والحدود.

(١) راجع الأحكام السلطانية للفراء ص ١١ والأحكام السلطانية للماوردي ص ١٥.

الثانى : تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بينهم حتى تظهر النصفة فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم.

الثالث : حماية البيضة والذب عن الحرم ليتصرف الناس فى المعاش وينتشروا فى الأسفار آمنين.

الرابع : إقامة الحدود لتصان محارم الله وتحفظ حقوق العباد.

الخامس : تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة.

السادس : جهاد من عاند الاسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل فى الذمة.

السابع : جباية الفئ والصدقات على ما أوجبه الشرع نصاً واجتهاداً.

الثامن : تقدير العطاء وما يستحق فى بيت المال.

التاسع : استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليهم من الأعمال لتكون الأعمال مضبوطة والأموال محفوظة.

العاشر : أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال ليتم سياسة الأمة وحراسة الملة.

ونلاحظ أن الاتفاق العام فى دولة صدر الإسلام المدنية كان يتم على عدة أسس أهمها :

١ - مراعاة مصدر الإيراد. فما كان مصدره الزكاة خصص لتحقيقها الثمانية الذين حصرتهم آية التوبة.

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

٢ - التوزيع بحسب ديانة المستفيد من الاتفاق العام .

فأهل الذمة لا يحصلون على شئ من صدقة الفرض. يقول أبو عبيد : وإنما كره

العلماء إعطائهم من الزكاة خاصة - فيما نرى لسنة النبي (ص) حين ذكر صدقات المسلمين فقال : «تؤخذ من أغنيائهم فترد في فقرائهم».

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

روى أبو عبيد بسنده عن سعيد بن جبير عن ابن عباس كان ناس لهم أنسباء وقراية من قريظة والنضير، وكانوا يغفون أن يتصدقوا عليهم، ويريدونهم على الإسلام فنزلت الآية (ليس عليك هداهم ولكن الله يهدي من يشاء وما تنفقوا من خير فلأنفسكم وما تنفقون إلا ابتغاء وجه الله وما تنفقوا من خير يوف إليكم وأنتم لا تظلمون) البقرة

كما نقل بسنده كذلك عن سعيد بن المسيب، أن رسول الله (ﷺ) تصدق صدقة على أهل بيت من اليهود، فهي تجرى إليهم أى بعد وفاته (ﷺ) فقد أقرها الصديق وأجرها عليهم. كما نقل أبو عبيد بسنده عن ابن جريج في قوله تعالى : «ويطعمون الطعام على حبه مسكيناً ويتيماً وأسيراً» قال : لم يكن الأسير يومئذ إلا من المشركين . قال : أبو عبيد يريد أن 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 الجأك إلى هذا قال الرجل : أسأل الجزية والحاجة فقال عمر : ما أنصفناك أن أكلنا شيعتك وترناك كهلاً. ثم أخذه وأسقط عنه الجزية وأمر له بعطاء من بيته مال المسلمين.

١١٨ - وبعد أن تناولنا طبيعة الإنفاق العام في الفقه المالئ الإسلامي يجدر بنا أن نتقل 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 نتقل إلى تقسيماته ومعايير كل تقسيم ثم

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

### أولاً: آيات القرآن الكريم المنظمة لإنفاق الموارد العامة لبيت المال.

١ - قال تعالى : إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل.

فقد كانت هذه الآيات الكريمة خاتمة لمراحل 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 لبيان لهم نطاق ما طالبهم به الشارع، ولقد عبر القرآن الكريم عن سؤالهم بقوله تعالى يسألونك ماذا ينفقون؟ قال ما انفقتم من خير فللوالدين والأقربين واليتامى والمساكين وابن السبيل آية ٢١٥ البقرة.

فقد كانت هذه الإجابة لبيان مصارف ما طولبوا به من الإنفاق المندوب 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 حدده ابن كثير هو ما فضل عن نفقة الأهل<sup>(١)</sup> أو هو فضل المال عموماً كما نقله الطبري<sup>(٢)</sup> في جامع البيان حيث نقل فيه ستة أقوال حيث قال : اختلف أهل التأويل في معنى العفو الوارد في الآية (ويسألونك ماذا ينفقون قل العفو) قال بعضهم : معناه الفضل، أي فضل المال وقال آخرون : ما كان عفواً لا يبين على من أنفقه أو تصدق به عليه أي الجزء اليسير من كل شيء.

وقال آخرون : الوسط من النفقة أي ما لم يكن إسرافاً ولا إقتاراً.

(١) تفسير ابن كثير ج ١ ص ٢٥٦.

(٢) تفسير الطبري المسمى جامع البيان ج ٤ ص ٣٣٧، دار المعارف.

وقال آخرون : خذ منهم ما أتوك به من شيء قليلاً أو كثيراً.

وقال آخرون : ما طاب من أموالهم.

وفي المرحلة الثانية التي أعقبت فرضية الزكاة ترك الشارع لرسول الله (ﷺ) تحديد أوعيتها وسعرها ومصارفها غير أن المنافقين لم يرضوا كعادتهم باجتهد رسول الله في توزيع الحصيلة فكانوا إذا لم يعطيهم يهتمونه بمحابة البعض على حساب الآخرين والقرآن الكريم يحكي ذلك في قوله «وممنهم من يلمزك في الصدقات، فإن أعطوا منها رضوا وإن لم يعطوا منها إذا هم يسخطون» (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 نبي مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه وذلك في قوله تعالى : إنما الصدقات للفقراء والمساكين ... إلخ الآية للكرامة الشخصية.

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

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

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

فهو أولاً : إنفاق عادي لأنه من مورد عادي متكرر.

وهو ثانياً : إنفاق تحويلي اجتماعي يهدف إلى إذابة الفوارق بين الطبقات ويتمثل ذلك في منحى الفقراء والمساكين .

وهو ثالثاً : إنفاق تحويلى إقتصادى يهدف إلى إنتشال من وقع فى هذه الفقر ليكون عضواً منتجاً فى الجماعة ويتضح ذلك من إعطاء من أثقلته الديون فبدلاً من إشهار إفلاسه وتحويله إلى عالة يتكفف الناس أعطاه الشارع ليوقفه على قدميه مرة أخرى ويواصل نشاطه الإنتاجى.

وهو رابعاً : إنفاق تحويلى يهدف إلى أغراض سياسية حيث أعطى الشارع أربعة أصناف من سهم المؤلفه قلوبهم. صنف يتألفهم لمعونة المسلمين، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم فى الإسلام، وصنف لترغيب قومهم وعشائرهم فى الإسلام فمن كان من هذه الأصناف الأربعة مسلماً جاز أن يعطى من سهم المؤلفه قلوبهم، وكان منهم مشركاً عطل به عن مال الزكاة إلى سهم المصالح من الفئ والغنيمة.

وهو خامساً : إنفاق تحويلى يهدف إلى الحرية الإجتماعية للعبيد المكاتبين وغيرهم.

وهو سادساً : إنفاق إدارى للعاملين على تحميلها أو تقسيمها.

وهو سابعاً : إنفاق فى مصالح المسلمين العامة من جهاد وحج وتعليم.

وهو ثامناً : إنفاق إنسانى لمن انقطع به الطريق لفقد ماله أو نفاذه.

٢ - الفئ : قال تعالى : ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل كى لا يكون دولة بين الأغنياء منكم آية ٧ الحشر.

الفئ كما عرفه الماوردى <sup>(١)</sup> فى الأحكام السلطانية هو كل مال وصل من المشركين عفواً من غير قتال، ومثل له بمال الهبة والجزية والعشور والحراج.

وقد أوضحت الآية الكريمة وجهها من أرجح أنفاق الفئ حيث أن له وجهين من

(١) راجع الأحكام السلطانية للماوردى ص ١٢٦ باب قسم الفئ والغنيمة.



أوجه الإنفاق، يختص أولهما بخمسه وهو مقسم على الفئات الخمسة المتقدمة في الآية الكريمة، أما أربعة أخماسه المتبقية، فإن لاجتهاد فقهاء المسلمين فيها اتجاهان :

أولهما : أنه للجيش خاصة لا يشاركهم فيه غيرهم ليكون معدا لأرزاقهم.

والثاني : أنه مصروف في المصالح العامة التي منها أرزاق الجيش وما لاغنى عنه للمسلمين.

١٢٠ - وقد قرر الفقهاء مبدئين هامين في انفاق مال الفئ نرى معهما ان انفاقه يعتبر انفاقاً عاماً بالمفهوم المتعارف عليه في المالية المعاصرة.

أولهما : أن تحديد وجوه انفاق أربعة أخماسه متوقف على اجتهاد السلطات العامة.

الثاني : أن مال الفئ ليس فيه استتابة من الشارع لأربابه في انفاقه، فلا يجوز لمن يحصل منهم مورد الفئ أن يتفرد بوضعه في مصارقه حتى يتولاه أهل الاجتهاد من الولاة والحكام.

٣ - الغنيمة : قال تعالى : واعلموا انما غنمتم من شئ فان لله خمسه وللرسول ولذی القربى والیتامى والمساكين وابن السبیل.

الغنيمة هي : كل اسرى، وسبي، وأرض وأموال منقولة حصل عليها المسلمون من المشركين بقتال.

والغنيمة بعد ثبوت اجتهاد الإمام في شأن الأسرى والسبي والأرض وهي الغنائم غير المالكوفة إذا نتج عنها أموال منقولة تنضم إلى بعضها، ويعتبر توزيعها نوع من الانفاق العام من وجوه هي :

أ - أنها وزعت بتقسيم من الشارع الخفيف شأنها شأن الصدقة.

ب - أن قواعد توزيعها سواء فيما يتعلق بالخمس الذي حدد الشارع مستحقه في خمس فئات أو بالأربعة أخماس الموزعة فيمن شهد المعركة بالرضخ أو بالسهم هذه

القواعد عامة ومجردة أى ليست خاصة بفرد واحد أو مجموعة معينين بالذات، ومن ثم فإن توزيع الغنائم يعتبر نوعاً من أنواع الاتفاق العام.

١٢١ - الصدقات التطوعية : وإليها أشار العديد من الآيات القرآنية المكية والمدنية نكفى بإيراد أربعة منها :

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

ب - قوله تعالى : ليس البر أن تولو وجوهكم قبل المشرق والمغرب ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر والملائكة والكتاب والنبيين وآتى المال على حبه ذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفى الرقاب وأقام الصلاة وآتى الزكاة. ١٧٧ البقرة.

ج - قوله تعالى : وانفقوا فى سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة ١٩٥ البقرة.

د - قوله تعالى : آمنوا بالله ورسوله وانفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه الآية ٧ الحديد.

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

وتشريع الصدقات التطوعية يفرد بنوع من المرونة فى تطبيقه، فاعماله فى الظروف المادية ضرب من ضروب التطوع 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، يتحتم على الدولة استخدام صدقات التطوع كأيراد استثنائى لمواجهة النفقات الاستثنائية التى أضحت مطالبة بها.

## المبحث الثاني

### تقسيمات الانفاق العام في

#### الفقه المالي الإسلامي

١٢٢ - استنباطاً من أقوال الفقهاء يمكن تقسيم الانفاق العام إستناداً إلى عدة معايير.

التقسيم الأول : وينبئ على معيار مصدر الإيراد وبناء على هذا المعيار ينقسم الانفاق العام إلى انفاق زكوى وانفاق غير زكوى.

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

التقسيم الثالث : تقسيم الانفاق العام باعتبار معيار وجه الاستحقاق ، وينقسم الإنفاق العام تبعاً لذلك إلى إنفاق مستحق على وجه البذل وإنفاق مستحق على وجه المصلحة.

التقسيم الرابع : وينبئ على معيار دورية الإيراد وينقسم الانفاق تبعاً لذلك إلى انفاق عادي وإنفاق استثنائي.

التقسيم الخامس : وينبئ على معيار تأثير النفقة وينقسم الانفاق العام تبعاً لذلك إلى انفاق خدمات (محايد) وإنفاق هادف (مؤثر).

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

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

التقسيم السابع : وينبى على معيار مكان النفقة وينقسم الاتفاق العام تبعاً لهذا المعيار إلى / نفقات محلية ونفقات قومية .

١٢٣ - وتناول هذه التقسيمات بشئ من التفصيل فنقول :

أولاً : تقسيم الاتفاق العام باعتبار معيار مصدر الإيراد قلنا أن الإنفاق العام ينقسم وفقاً لهذا المعيار إلى اتفاق زكوى واتفاق غير زكوى، والواقع أن هذا التقسيم يستند إلى أصل تشريعى من كتاب الله وسنة رسوله . فإن آيات القرآن التى دعت إلى بذل المال على ثلاثة أنواع :

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

١ - وقيموا الصلاة وآتوا الزكاة ٤٣ البقرة

٢ - وما امرؤ الا ليحبوا الله مخلصين له الدين حنفاء ويقيموا الصلاة ويؤتوا الزكاة وذلك دين القيمة • النية .

الثانى : آيات دعت إلى بذل المال على أنه صدقة مندوبة غير الزكاة . ومنها قوله تعالى :

١ - أن المسلمين والمسلمات ... والمصدقين والمصدقات ... أهد الله لهم مغفرة وأجرًا عظيمًا - ٣٥ الأحزاب

٢ - أن المصدقين والمصدقات وأقرضوا الله قرضًا حسنًا يضاعف لهم ١٨ الحديد

٣ - وانفقوا مما رزقناكم من قبل أن يأتى أحدكم الموت فيقول رب لولا آخرتى إلى أجل قريب فاصدق .. ( ١٠ المنافقون )

٤ - ألم يعلموا أن الله هو يقبل التوبة عن عباده ويأخذ الصدقات ١٠٤ التوبة .

٥ - الذين يلمزون المطوعين من المؤمنين فى الصدقات

٦ - ومنهم من عاهد الله لئن آتانا من فضله لنصدقن ٧٥ التوبة.

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

١ - وانفقوا في سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم 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

١٢٤ - وبناء على ما تقدم :

فإذا كان مصدر الإيراد الذي تخرج منه النفقة زكاة كان الاتفاق زكواً 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 الاتفاق غير زكوى سواء أصدر من الأفراد مثل اخراجهم لحق الحصاد الوارد في الآية الكريمة «وآتوا حقه يوم حصاده» واخراجهم لصدقة الفطر أو صدر عن الدولة من جملة موارد بيت المال الأخرى.

ومن الجدير بالذكر ان الاتفاق غير الزكوى يتميز بالخصائص التالية :

١ - دعوة الشارع إليه في صورة عامة ومطلقة .

٢ - انه بناء على عموميته يعتبر بمثابة صدقة فوق الصدقات، إذ هو يصيب من الأموال والأفراد ما لم يخضع لإحدى الصدقات الأخرى المسماة. وهو الأمر الذي يجعله من أوسع الصدقات الإسلامية نطاقاً.

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

قدمنا بان الشارع الخفيف قد تولى بنفسه تحديد أوجه الإنفاق العام لبعض الموارد وفي مقدمتها الزكاة وخمس الفئ والغنمة.

ففى مجال الزكاة خصص الشارع انفاق حصيلتها لثمانية أصناف من المستحقين حصرتهم الآية الكريمة فى قوله تعالى : «إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن اسيل».

وفى مجال الفئ وهو المال الذى تحصل عليه الدولة الإسلامية من خصومها بدون قتال قسمه الشارع الخفيف الى خمسة أقسام متساوية ثم خصص انفاق الخمس لخمسة طوائف من المستحقين فى قوله تعالى : «ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل، وأما الأربعة أخماس الأخرى فانها تنفق فى المصالح العامة.

وفى مجال غنيمة الأموال المنقولة فانها تقسم إلى خمسة أقسام متساوية تنفق خمسها على أصحاب خمس الفئ وتقسم الأربعة أخماس المتبقية بين الغانمين . بينما ترك لسلطات الدولة مجال التقدير فى تحديد أوجه انفاق الموارد المالية العامة الأخرى مثل إيراداتها من ممتلكاتها ومن أربعة أخماس الفئ ومن الخراج.

١٢٦ - ونحن نرى أن تخصيص الشارع لأوجه انفاق بعض الإيرادات العامة يعتبر مندوحة إقتصادية تفوق القيد على حرية الدولة فى توجيه انفاق حصيلة الإيرادات العامة، فان الملاحظ ان الانفاق العام فى المالىات المعاصرة كثيراً ما يترتب عليه زيادة التفاوت بين الثروات والدخول، فعلى القوم غالباً ما يتبوؤن المناصب العليا فى المجتمع ومهما كانت نزاهتهم فى قيامهم بالوظيفة العامة فإنهم يستفيدون من الانفاق العام أكثر من بقية طوائف الشعب. فالأرض المستصلحة ومساكن الدولة وشاليهاتها والتليفونات والعلاج على نفقة الدولة وكافة الخدمات المجانية والاستثناءات والتسهيلات ماهى إلا

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

وهذا بدون شك يترتب عليه زيادة الفوارق بين طبقات المجتمع، ولقد عالج الشارع الإسلامي هذه الظاهرة بتخصيص أوجه الأنفاق 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 يعين الشارع أوجه انفاقها فتقدير أوجه انفاقها موكل إلى السلطات العامة.

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

ينقسم الأنفاق العام وفقاً لهذا المعيار إلى نوعين <sup>(١)</sup> :

أحدهما : أن يكون مصرفه مستحقاً على وجه البذل وذلك مثل ائتمان السلع والخدمات التي تشتريها الدولة من الأفراد في أوقات الحرب مثل أرزاق الجند وثمان السلاح وهذه النفقات من الحقوق اللازمة على بيت المال وجد فيه مال أو لم يوجد وهذه النفقات كالديون مع اليسار والاعسار وهذا النوع يقابل الأنفاق الحقيقي في المالية المعاصرة.

الثاني : أن يكون الأنفاق موجهاً لتحقيق المصالح العامة ولا يتم هذا النوع من الأنفاق إلا إذا وجد مال في بيت المال، فإذا لم يوجد وكان اشباع الحاجة العامة ضرورياً فقد اختار الماوردي والقراء أخذها لحكم فروض الكفاية بمعنى أنها تجب على الجميع وتسقط عنهم إذا قام بها بعضهم، وإن كان اشباعها غير ضروري أرجى إلى حين وجود مال.

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

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

ويتقسم الانفاق العام تبعاً لذلك إلى نوعين : انفاق عاды وهو ما يمكن تمويله من الموارد العادية أى المتكررة وانفاق غير عاды أو إستثنائي وهو ما لا يمكن تمويله من الموارد العادية.

ومن أمثلة الانفاق العاды : الانفاق الزكوى حيث طبيعة الزكاة المتجددة بمرور الأعوام أو بتحقيق الوقائع المنشئة لها.

أما الانفاق غير العاды فهو الانفاق المترتب على حدوث الكوارث الطبيعية أو النوائب ففي هذه الحالة يمكن توجيه الفائض لدى بيت المال لمواجهة الانفاق العام المترتب عليها فإذا لم توجد أموال في بيت المال كان مواجهتها فرض عين على الكافة كما نقله الماوردى عن الامام الشافعى<sup>(١)</sup>.

وذهب الفراء إلى جواز اقتراض ولى الأمر على بيت المال بالنسبة للنفقات التى تصير ديناً على بيت المال عند عدم وجود إيراد عام لمواجهتها مثل أثمان السلع والخدمات التى تشتريها الدولة من الأفراد فى حالات الحروب.

التقسيم الخامس : وينبنى هذا التقسيم كما ذكرنا على معيار تأثير النفقة على نواحي الحياة الإجتماعية والاقتصادية والسياسية :

وتنقسم النفقات العامة فى الفقه المالى الإسلامى تبعاً لهذا المعيار إلى نوعين :

١ - نفقات عامة مؤثرة.

٢ - نفقات عامة محايدة أو غير مؤثرة.

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

(١) الماوردى ص ٢١٥.



أ - مهم تحرير رقاب العبيد من حيلة الزكاة فقد استهدف الشارع منه أن تسود الحرية الاجتماعية في المجتمع الاسلامي إذ من شأن سيادتها أن ترتفع انتاجية العبيد حيث أنه بعد تحرره يصير له هدف في الحياة أما استمرار رقه فإن فيه قضاء على آدميته وطموحه وأهدافه.

ب - سهما الفقراء والمساكين من مال الزكاة فقد استهدف الشارع منهما بعداً اقتصادياً وآخر اجتماعياً أما الأول فهو : تحويل هاتين الفئتين من كونهما عالة تكففان الناس إلى فئتين منتجتين حيث أن من الفقهاء من يصل بعد اعطائهما الى القدر الذي يصير معه الفقير أو المسكين غنياً وإلى ما يكفيه العمر الغالب وأما البعد الاجتماعي من سهما الفقراء والمساكين فإن الشارع قد استهدف أن تكون الزكاة أداة ضمان اجتماعي لكافة الناس . فالغنى والفقر أمران عارضان ففقير أمس قد يكون غني اليوم والعكس صحيح والزكاة إن اغترفت اليوم من مال الأغنياء ، فسوف تغترف في الغد من أموال غيرهم لتعطيهام إذا صاروا فقراء ومن هذا المنطلق يزول اخوف من الفقر الذي يسيطر على الناس وينطلق الكافة إلى أعمالهم في طمأنينة من وهذه الفقر.

ج - وسهم اليتامى المخصص لهما من خمس الفى والغنيمة له بعد اجتماعي لمن مات أبوه وتركه صغيراً في مواجهة الحياة فقد أعطاه الشارع ليكفل له الحياة .

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

هـ - وسهم الغارمين له بعد إقتصادي وآخر اجتماعي فهو يهدف إلى عدم الانهيار الاقتصادي للمدين الذي استدان في مباح .

(ويهدف كذلك إلى تشجيع ذوى المرؤة والنجدة) في إصلاح أى نزاع بين المسلمين وذلك يتحمل المجتمع بأسره بتبعات هذا الإصلاح المالية .

وهكذا فإن كل سهم من أسهم حصيلة الزكاة وخمس الفئ والغنيمة يمكن إعتباره نفقة مؤثرة استهدف الشارع منها تحقيق غرض معين.

أما النوع الثاني من أنواع هذا التقسيم وهو النفقات غير المؤثرة (الغايية) 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<sup>(١)</sup> العطاء بحد الكفاية لنفقات الكسوة والمعيشة للعام الكامل وحدد معايير تحقيق حد الكفاية في ثلاثة معايير هي :

١ - عدد من يعولهم الفرد.

٢ - مقدار استعدادة للجهد.

٣ - نسبة التضخم في البلد الذي يعيش فيه.

يقول الفراء : وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية والكفاية معتبرة من ثلاثة وجوه :

أحدهما : عدد من يعوله من الذراري والماليك.

الثاني : عدد ما يربطه من الخيل والظهور.

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

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

وإذا استهلك سلاحه فيها عوض 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 (وأما تقدير العطاء).

استحققه من عطاء موروثاً عنه وهو دين لورثته في بيت المال، فإن حدثت به زمانه فيحتمل أنه باق في العطاء ترغيباً في التجديد والارتزاق.

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

ويتوسع الاتفاق العام في الفقه المالي الإسلامي تبعاً لهذا المعيار إلى نوعين : نفقات استثمارية ونفقات تسييرية.

أما النوع الأول وهو النفقات الاستثمارية، فأتينا من خلال دراستنا للفقه المالي الإسلامي نلاحظ أن قواعده العامة تدعو إلى عمارة الأرض وبحكم طبيعة استخلاف الإنسان فيها، غير أننا وجدنا أن الدولة الإسلامية في معظم مراحل تطورها لم تنفق نفقات ذات بال في سبل إقامة مشروعات استثمارية اللهم إلا بعض النفقات في صيانة ما هو قائم بالفعل، وقد أوكلت مهمة إجراء مثل هذه النفقات إلى الأفراد وعلى سبيل المثال : فإن رسول الله (ﷺ) يقول : «من أحيا أرضاً مواتاً فهي له» <sup>(١)</sup> أي من استصلح أرضاً بوراً غير مملوكة لأحد فإنه يملكها بعد إذن السلطة العامة له في ذلك.

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

وليس معنى ذلك أن إجراءه الآن يصطدم مع أحكام الفقه المالي الإسلامي، كلا فإنها تسير تماماً الأحكام العامة فيه بحكم كون الإنسان مستخلف في الأرض ومطلوب منه عمارتها وسيدنا رسول الله (ﷺ) يقول : «انتم أعلم بشئون دنياكم» <sup>(٢)</sup>.

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

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

(١) صحيح البخاري ج ٣ كتاب الحث والزراعة باب من أحيا أرضاً مواتاً.

(٢) الأحكام السلطانية ص ١٢٣.

أكثر من أجره مثلهم رد الفضل على باقى السهام وإن كان أقل من أجره مثلهم فقد نقل الماوردى فى ذلك قولين<sup>(١)</sup>.

أحدهما : تستكمل أجورهم من مال الزكاة.

والثانى : تستكمل من مال المصالح ولعله يقصد أربعة أخصاس الفى أما بالنسبة لبقية نفقات تشغيل الجهاز الإدارى للدولة وما يلزمها من سلع وخدمات فإن محلها وهو مال المصالح العامة المتقدم.

١٣٠ - التقسيم السابع : وهو كما سبق يبنى على معيار مكان النفقة العامة :

وينقسم الاتفاق العام تبعاً لهذا المعيار إلى اتفاق محلى واتفاق قومى.

أما النفقات المحلية فهى النفقات التى تكون الزكاة مصدراً لايراداتها، حيث أن الزكاة فريضة محلية عند جمهور الفقهاء بمعنى أنها تحصل من الخاطين بها فى بلد ما وتصرف على مستحقيها من أهل ذلك البلد لتعلق قلوبهم بالأموال أوعية الزكاة، إلا إذا لم يوجد مستحق لها فى هذا البلد أو وجد من هم أشد منهم حاجة فى أقرب البلاد إلى الموطن الزكوى فإنها تنقل إليهم، ثم إلى بيت المال ليضعها الامام فى مصارفها الشرعية.

وهذه النتيجة تجد سنداً شرعياً فى قول رسول الله (ﷺ) لمعاذ بن جبل حين بعثه إلى اليمن : أخبرهم بأن الله قد فرض عليهم صدقة فى أموالهم تؤخذ من أغنيائهم وترد فى فقرائهم.

والاتفاق الزكوى فى محليته يختلف عن اتفاق سائر الموارد الإسلامية السيادية الأخرى (الفى والغنينة) حيث يعتبر اتفاق هذه الموارد اتفاقاً قومياً أى فى جميع مصالح الدولة وعلى ذلك فإن التشريع المالى الإسلامى قد قسم الاتفاق العام تبعاً لتقسيمه للموارد المالية، حيث خص السلطة المركزية بحصيلة بعض الموارد تنفق منها اتفاقاً قومياً على المصالح العامة بينما جعل بعض الموارد محلية يخص اتفاقها لأهل البلد

الذى تحصل منه وترجع أهمية هذا التقسيم إلى إحلاله للسلام الاجتماعى فى ربوع الدولة، فإن قلوب الفقراء قبل أعينهم تتعلق بأموال الأغنياء ولو لم يحصل على نصيب من هذه الأموال فقد يغريهم الحق على الإضرار بها أو عدم المحافظة عليها عند تعرضها للتلف 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، وآثاره)

تتجه النفقات العامة في مختلف الدول وخاصة في الدول النامية إلى التزايد المضطرد سواء في المدى القصير أو على المدى الطويل بمعدل أكبر من معدل الزيادة في الإنتاج القومي.

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

- ١ - تعدد أنشطة الدولة الاقتصادية وترابطها.
- 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 في دراستهما عن تطور النفقات العامة في إنجلترا منذ عام ١٨٨٠ - ١٩٥٠ سبب هذا التزايد إلى عاملين :

- ١ - صعوبة خفض النفقات العامة بسبب الزيادة في الطلب على السلع والخدمات العامة.

- ٢ - زيادة مقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الزيادة المضطردة في النفقات العامة. وأيا كانت العوامل التي تؤدي إلى هذه الزيادة فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو : ما هي حدود هذه الزيادة وهل يمكن أن تستمر إلى مالا نهاية بحيث تستوعب كل الدخل القومي أم أن لها حدوداً بحيث إذا تجاوزتها

كانت هناك خطوة على الاقتصاد القومي، وقبل الإجابة على هذا السؤال فإننا سوف نهتم أولاً ببيان أسباب تزايد الانفاق العام وآثاره أوتناج تزايد الاقتصاد والمالية وذلك في المبحث الأول من هذا الفصل.

لم نتقل في المبحث الثاني إلى بيان أثر الانفاق العام على كل من الانتاج ومستوى الدخل القومي وتوزيعه ومستوى الأسعار.

## المبحث الأول

### أسباب تزايد النفقات العامة (١)

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

#### أسباب ظاهرة وأسباب حقيقية أو واقعية.

وبداية فإن معيار التفرقة بين هذين النوعين يتمثل في حجم المنافع التي تعود على المجتمع من وراء الإنفاق العام، فإن ترتب على هذه الزيادة زيادة في كمية هذه المنافع أو تحسين في انتفاع الأفراد بها فإن أسباب الزيادة تكون حقيقية حيث كانت في مقابل المنافع الزائدة أو تحسين انتفاع الأفراد بالمنافع القائمة. أما إذا لم يترتب على هذه الزيادة زيادة في كمية المنافع أو الخدمات لأفراد المجتمع عن ذي قبل فإن أسباب الزيادة تكون ظاهرة أو غير حقيقية.

وعلى ذلك فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في أولها الأسباب الصورية أو الظاهرية لتزايد الانفاق العام ونتناول في الثاني الأسباب الحقيقية أو الفعلية ونخصص الثالث : لهوابطه ومعايره.

(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 الظاهرية

## لتزايد الإنفاق العام

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

١ - إنخفاض قيمة النقود <sup>(١)</sup> : أى إنخفاض القوة الشرائية للنقود وهذا الإنخفاض الذى يرجع أساساً إلى مجموعة من العوامل من أهمها :

أ - زيادة الإصدار النقدى بنسب أكبر من نسب الزيادة فى الإنتاج القومى، حيث تلجأ الدولة إلى زيادة مواردها النقدية غير العادية خاصة عند إضطرابها لمواجهة نفقات إستثنائية كما فى حالة الحروب إلى الإصدار النقدى مما يترتب عليه زيادة كمية وسائل الدفع لديها عن مقابلها من الإحتاج القومى فتخفض قيمة النقد.

ب - التضخم المالى الفصح قد يرجع إلى عدد من الأسباب من أهمها :

١ - التكلفة الخارجية خاصة بين الدول التى أصاب التضخم اقتصادها.

٢ - زيادة نفقة الإنتاج المترتبة على زيادة أثمان عناصر الإنتاج التى يزداد الطلب عليها، ومن أمثلة ذلك فى مصر زيادة أجور عمال المعمار الفنية بصفة عامة نظراً لزيادة الطلب عليها هذه الزيادة التى استمرت لفترة طويلة فى حين تحول عمال الحكومة من الوظائف المكتبية إلى العمالة الفنية والتى ترتب عليها زيادة تكلفة الإنتاج ثم زيادة مستوى الأسعار.

(١) أ.د. / سيد عبدالمولى ص ١١٤ مرجع سابق

أ.د. / زين العابدين ناصر - ملحة علم المالية العامة ج ١ ص ٥٤ مرجع سابق

أ.د. / على لطفى - اقتصاديات المالية العامة ص ٣٢ مرجع سابق.

٣ - زيادة الطلب على السلع والخدمات مع عدم قدرة الجهاز الإنتاجي على تلبية الطلب على هذه السلع والخدمات.

هذه العوامل التي أدت إلى تدهور قيمة النقود أي تدهور سيطرتها على السلع والخدمات، الأمر الذي أدى إلى أن تدفع الدولة عدداً أكثر 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 إقتصادى تمثل في واقعة إنخفاض قيمة النقود.

١٣٤ - ويلاحظ أن انخفاض قيمة النقود لا يؤدي في بعض الحالات المحدودة إلى زيادة الإنفاق العام بل يؤدي <sup>(١)</sup> إلى تخفيض عبء هذا الإنفاق كما في حالة سداد القروض العامة أو خدمتها بنقود تدهورت قيمتها إذ يؤدي ذلك إلى التخفيف من عبء الدين العام في حالح الدولة المدينة غير أن هذه الحالات محدودة بالنسبة إلى إجمالي النفقات العامة.

## ٢ - تنوع طرق إعداد الميزانيات والحسابات العامة :

تنوع طرق إعداد الميزانية العامة بين ما يعرف بالميزانية الصافية والميزانية الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية على إجراء المقاصة بين إيرادات بعض هيئات الدولة ونفقاتها، بحيث تكون لهذه الهيئة سلطة خصم نفقاتها من إيراداتها فلا يظهر في ميزانية الدولة غير فائض الإيرادات، والميزانية المصرية الجارية تأخذ بفكرة الميزانية الصافية فيما يختص بالهبات الإقتصادية خاصة شركات القطاع العام حيث تختص بموازنة منفصلة عن ميزانة الدولة ولا يظهر في ميزانية الدولة من ميزانية شركات القطاع العام إلا الفائض أو العجز الذي تحققه هذه الشركات.

(١) راجع : د.أ. / عبدالكريم 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 المقاصة المتقدمة.

فإذا افترضنا أن ميزانية الدولة قامت في سنة ما على أساس الميزانية الصافية ثم تغيرت القاعدة وأخذت الدولة في السنة التالية بفكرة الميزانية الإجمالية فمن المتصور أن يؤدي ذلك إلى زيادة حجم نفقة السنة اللاحقة على سابقتها.

وقد سبق وأن انتقدنا تقسيم وتبويب النفقات العامة الحالي في الميزانية المصرية حيث يؤدي إلى قيد النفقة العامة الواحدة أكثر من مرة ويظهر هذا القيد المزدوج بالذات في مجموعة المشتريات بغرض 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 الظاهرية 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 والمنافع دون مقابل نقدي، واضطرت بعد إلغاء هذا النظام إلى دفع المقابل النقدي للحصول على هذه الخدمات وقد تربي على ذلك زيادة حجم الاتفاق العام دون أن يقابلها زيادة في كمية المنافع والخدمات التي تحصل عليها .

### ٤ - التوسع الإقليمي والنمو السكاني (١) :

يؤدي التزايد السكاني إلى زيادة حجم النفقات العامة نظراً لحاجة السكان الجدد إلى إشباع الحاجات العامة التي تشجعها الدولة للسكان القدامى. وهذا بالطبع يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، وهذه الزيادة بالنسبة للسكان القدامى زيادة ظاهرية، حيث أنها لا يقابلها أية زيادة في كمية المنافع والخدمات بعد الزيادة عن مثيلتها قبلها، لكن هذه الزيادة في الإنفاق العام المترتبة على الزيادة السكانية تعتبر من وجهة نظرنا بالنسبة للدولة زيادة ترجع إلى أسباب حقيقية حيث تقابلها زيادة في كمية المنافع والخدمات التي تحصل عليها.

أما التوسع الإقليمي فإن الزيادة في حجم الإنفاق العام المترتبة عليه تختلف بحسب ما إذا كان هذا الإقليم قبل الإنفاق عليه مأهولاً بالسكان أم غير عامر. فإن كان مأهولاً بالسكان وكانت ظروف خاصة تحول دون إنفاق الدولة عليه كان كان محتلاً ثم تحرر 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 صدقي، أ.د. محمد أحمد الرزاز - المالية العامة ص ٤٨.

## المطلب الثاني

## الاسباب الحقيقية (الفعلية) (و الواقعية)

## لتزايد الانفاق العام

١٣٨ - ترجع الزيادة الحقيقية فى النفقات العامة إلى أسباب متعددة <sup>(١)</sup> مذهبية أو أيديولوجية، إقتصادية، اجتماعية، إدارية، مالية وسياسية وسوف نتناول فى هذا المطلب بحث هذه الأسباب كل على حدة :

## ١ - الأسباب المذهبية :

١٣٩ - أدى الكساد العالمى الذى وقع عام ١٩٢٩ إلى تغير الفلسفة الرأسمالية تجاه تدخل الدولة فى النشاط الإقتصادى فتزايد حجم الإنفاق العام تبعاً لذلك وأصبح يضم بالإضافة إلى النفقات التى لاعلاقة لها بإقتصاد السوق والنفقات المعتبرة شرطاً لوجود هذا الإقتصاد (النفقات اللازمة لحفظ كيان الدولة ونظامها العام والنفقات الإدارية اللازمة للمشروعات الخاصة) أصبح يضم النفقات المكملة لإقتصاد السوق والتى تمثل تدخلاً فى اقتصادياته وتلك التى تهدف إلى توجيه النشاط الفردى.

ومن جهة أخرى فإن حجم النفقات العامة فى ظل الأيديولوجية الاشتراكية يتزايد وترتفع نسبته إلى الدخل القومى إلى حد كبير، حيث أن الفلسفة السائدة هى تملك الجماعة لعناصر الإنتاج وتولى الدولة نيابة عن أفرادها القيام بكافة 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، Duverger. Op. cit., P. 69.

## ٢ - العوامل الاقتصادية :

١٤٠ - ومن أهم العوامل الاقتصادية التي ساعدت على التزايد الحقيقي للإنفاق العام :

أ - زيادة الدخل القومي بما تستتبعه من زيادة دخول الأفراد وطاقاتهم الضريبية وزيادة مقدرة الدولة في فرض التكاليف العامة وبالتالي زيادة مقدرتها المالية على الإنفاق العام.

ب - التنمية الاقتصادية <sup>(١)</sup> أصبح الاتجاه السائد في مختلف دول العالم بعد الكساد العالمي ١٩٢٩ هو ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لضمان تحقيق هدفين. الأول دفع عجلة التنمية الاقتصادية في البلاد أو على الأقل توجيهها. والثاني معالجة الدورات الاقتصادية السيئة (التضخم والانكماش) ولتحقيق الهدف الأول فإن جميع دول العالم تعمل بدرجات متفاوتة لبناء المشروعات الإستثمارية خاصة في مجال الصناعة مع تقديم التسهيلات اللازمة لإستثمارات النشاط الخاص.

كما تستخدم الإنفاق العام لتحقيق الهدف الثاني حيث تزيد منه في حالات الإنكماش أو الكساد لدفع عجلة الطلب الفعلي في اتجاه تحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج بينما تقلل منه في حالات التضخم للحد من تدهور قيمة النقود.

ج - تقدم الفن التكنولوجي ورغبة الدولة في إحلال الاختراعات 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 - التنافس الإقتصادي الدولي حيث يؤدي هو الآخر إلى تزايد النفقات العامة في صورة إعانات إقتصادية للمشروعات الوطنية لتمكينها من الصمود أمام المنافسة

(١) راجع الأستاذ الدكتور سيد عبدالمولى ص ١٢٣ مرجع سابق.

الأجنبية فى الأسواق اأغلبية وتشجيعها على التصدير ومناصفة المشروعات الأجنبية فى الأسواق العالمية.

### ٣ - العوامل الإأتماعية :

١٤١ - أأى تدخل الدولة فى النشاط الإأقتصادى إلى القفز بحركة التنمية الإأقتصادية بخطى أأدثت ألالاً فى البناء الإأتماعى.

فمن ناحية زادت نسبة الهجرة من الريف إلى المدن أأث تركزت المشروعات الإأستثمارية فى المدن فزادت الهجرة إليها لوجود فرص العمل بها. وقد أستتبع هذا الضغط الشديد على مرافق المدن الإأدارية والأأتماعية على أأد سواء مما أستتبع زيادة الانفاق العام عليها بل والإضطراب إلى إقامة مدن صناعية أأديدة للتخفيف من أأدة الهجرة إلى المدن القديمة.

كما أأدت التنمية الإأقتصادية إلى أأدوث أألل فى البنيان الإأتماعى أأث لم أستطع أأمع المواطنىن من الإأستفادة منها بدرجات متساوية فشأ لذلك تفاوت طبقى.

ومن أأهة أخرى أأى النمو السريع فى دخول الأفراد النازأين من الريف إلى المدن إلى زيادة طلبهم على سلع وأأدمات الإأستهلاك؛ ولم أستطع العرض تلبية أأاجة الطلب فشأ نوع من التضخم أصاب بدرجة أأبيرة أصحاب الدخل الثابتة أو الأأدودة وهو الأمر الذى إضطأر الدولة لإعانتهم عن طريق الانفاق التحوىلى المباشأ والغير مباشر.

١٤٢ - ٤ - العوامل الإأدارية : تتميز الدولة النامية على وأه الأأصوص بالبيروقراطية وعدم التنسيق بين أأهزتها الإأدارية وهذا يؤأى إلى أأميل الأأزانة العامة لنفقات إأضافية إأ أأبيرة ما أأأ أن عمر القرار الوزأى مرتبط بعمر الوزىر الذى أصدره فى وزارته فإن أأه غير فائأاً ما يستأمل أأعمال سلفه ونحن فى مصر أأبيرة ما أأرى أن طريقاً ما قد مهدته الدولة للمارة وبعد فترة وأأيزة تألى معاول أأمالها لتأففر هذا

الطريق ثانية لإصلاح ماسورة أو لوضع كابل تليفون أو كهرباء وهكذا تضع عبثاً نفقات كثيرة بسبب عدم التنسيق بين الأجهزة الإدارية. كما يؤدي إلى نفس الأثر زيادة عدد موظفي الدولة عن حاجة العمل والإشراف في ملحقات الوظيفة العامة من سعاة وثلاث وسيارات.

١٤٣ - ٥ - العوامل المالية : تسمح سهولة اقتراض الدولة بزيادة إنفاقها العام خاصة في مجال الإنفاق الحربي، كما تؤدي إلى نفس النتيجة عملية خدمة الدين العام من تسديد لأقساطه وفوائده، كما أن وجود فائض في ميزانية الدولة يفرى 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، واشتراك الدولة فيها.

ج - زيادة المساعدات والمنح للدول الفقيرة.

د - إنتشار المبادئ الديمقراطية وتعهد الأحزاب السياسية حيث يؤدي ذلك إلى اهتمام الدولة بزيادة مساعدة الطبقات محدودة الدخل، كما يعمل الحزب الحاكم غالباً على الإكثار من المشروعات الإجتماعية وتوظيف الكثير من العمال إرضاء لأنصاره ولجمهور الناخبين، ويترتب على ذلك بدون شك زيادة حقيقية في الإنفاق العام.

هـ - الحروب : حيث تعتبر الحروب في الوقت الراهن من أهم العوامل لزيادة الإنفاق العام، سواء في مرحلة الاستعداد والتأهب لها بتحديث الجيوش وإعدادها، أو في مرحلة الحرب نفسها وما تتطلبه من تعبئة كل عناصر الإنتاج في المجتمع لخدمتها، وما يحدثه تحويل هذه العناصر من الإنتاج المدني إلى الإنتاج الحربي ثم إعادتها مرة ثانية إلى الإنتاج المدني بعد إنتهاء الحرب. أو في مرحلة إزالة آثار الحرب وإعادة تعمير



ماخرته ودفع تعويضات للمتضررين منها كل هذه المراحل تحتاج إلى نفقات عامة وتحدث زيادة ملحوظة في حجمها.

وأما كانت أسباب الزيادة في حجم الإنفاق العام فإن السؤال الذى طرحناه فى مقدمة هذا الفصل مازال قائما وهو إلى أى حد يمكن أن تصل هذه الزيادة؟ وقد حاول فقهاء علم المالية العامة الإجابة عليه تارة بتحديد نسب معينة من الدخل القومى لايجوز الإنفاق العام أن يتخطاها وتارة أخرى بترك هذه النسب دون تحديد والإستعاضة عنها بوضع معايير أو ضوابط للإنفاق العام وهو ما ستأوله فى المطلب القادم.

## المطلب الثالث

## حدود الإنفاق العام وضوابطه

١٤٦ - بعد الزياد المضطرد للنفقات العامة في مختلف الدول ومن منطلق أن الإنفاق العام غالباً ما يصاحبه نوع من الإسراف في المال العام فضلاً عن اضرامه بالنشاط الخاص أحياناً، حاول بعض فقهاء علم المالية العامة تحديد نسبة من الدخل القومي لايجوز للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد نفقاتها العامة وهي تتراوح بين ٢٥ و ٢٥٪.

إلا أنه يؤخذ على هذا التحديد تجاهله للظروف الإقتصادية 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 الاعتبارات يتحدد حجم الإنفاق العام وفقاً لها وأهم هذه الاعتبارات ما يلي :<sup>(١)</sup>

- ١ - العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الإقتصادية وطبيعة البنيان الإقتصادى القائم وأثرهما على تطور دور الدولة في الحياتين الإقتصادية والاجتماعية.
- ٢ - المقدرة المالية القومية أو قدرة الدولة على الحصول على إيرادات عامة.
- ٣ - المستوى العام للنشاط الإقتصادى .
- ٤ - ضرورة المحافظة على قيمة النقود.

١٤٧ - أولاً : العوامل المذهبية : يعكس المذهب الإقتصادى والسياسى السائد في الدولة دورها وسلوكها ومدى تدخلها في إشباع الحاجة العامة للأفراد.

(١) راجع الأستاذ الدكتور رفعت المحجوب - المالية العامة - دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٤٦ وما بعدها.

أ.د. / سيد عبدالمولى ص ١٥٢ وما بعدها. أ.د. / زين العابدين ناصر ص ٤٠ وما بعدها. أ.د. / أحمد جامع ص ٦٨ وما بعدها. أ.د. / عادل خنيس ص ٧٨ وما بعدها مراجع سابقة.

ففى ظل المذهب الفردى حيث كانت الدولة مجرد حارسه كان يمتنع عليها أن تتدخل فى النشاط الإقتصادى والاجتماعى خشية التأثير على النشاط الفردى وتغيير البيان القائم وقد إنعكس هذا المفهوم على نشاطها العام فلم تكن تتدخل إلا لإشباع السلع الإجتماعية الأولية غير القابلة للتجزئة كالدفاع والأمن والقضاء وما يعجز النشاط الخاص عن إشباعه أو مالا يرغب فى إشباعه للأفراد من السلع والخدمات وقد أدى هذا المذهب إلى حياد النفقة العامة وإلى ضعف حجمها بالقدر الذى يفى فقط بالإنفاق على المرافق التقليدية.

ومع بداية القرن العشرين وخاصة بعد الكساد العالمى ١٩٢٩ وجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل عن طريق الإنفاق العام لإحداث نوع من التوازن الإقتصادى والاجتماعى، وقد استهدف تدخلها تحقيق عدد من الأغراض فى مقدمتها التنمية الإقتصادية والاجتماعية وتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج مع تثبيت مستوى الأسعار وإعادة توزيع الدخل القومى للحد من التفاوت بين طبقات المجتمع الناشئ فى أعقاب الثورة الصناعية وتركز رؤوس الأموال فى يد فئات قليلة من المجتمع وفى إطار مذهب الدولة الرأسمالية المتدخلة، إزداد دور وأهمية وحجم النفقة العامة عن ذى قبل وأصبحت أداة من أدوات السياسة المالية للدولة تستخدمها لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية متعمدة ولم يعد بالإمكان الرجوع بها إلى وظيفتها التقليدية.

وفى ظل الإيديولوجية (المذهبية) الجماعية أو الدولة المالكة والمنتجة والموزعة أصبحت جميع نفقات الدولة الإقتصادية 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 وتسببها إلى الدخل القومى ترتفع بكثير عنها فى الاقتصاديات الرأسمالية وإذا كان حجم النفقة العامة يتفاوت ويتحدد تبعاً للمذهب الإقتصادى الذى تعتقه الدولة فإنه يتأثر كذلك بطبيعة بيان الدولة الإقتصادى إذ لا يعقل أن يكون حجمه ودوره فى الدول المتقدمة (الفنية) كتنظيره فى الدول النامية

(الفقيرة) فإننا إذا قارنا بين نطاق الدخل القومي أو الناتج القومي ونطاق الخدمات التي تشبّعها الدولة لمواطنيها ونطاق تدخلها في مختلف المجالات بين الدول الغنية والدول الفقيرة، نجد الفرق واضحاً بين حجم النفقات العامة في كل منهما.

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 اللازمة لتغطيته، ومن الأمور التي لا خلاف عليها أن مقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة تتحدد هي الأخرى بقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة (الضرائب والرسوم والقروض الداخلية والتأمين) دون إضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بمقدرتهم الإنتاجية وتشكل الطاقة الضريبية وقدرة الدولة على الاقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية القومية.

وتتوقف المقدرة المالية القومية على عدة اعتبارات إقتصادية واجتماعية وسياسية أهمها :

- ١ - مستوى الناتج القومي وكيفية توزيعه بين فئات المجتمع.
- ٢ - اعتبارات المحافظة على المقدرة الإنتاجية واعتبارات تميمتها.
- 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 يؤخذ في الاعتبار أن حجم الإنفاق العام وإن كان يتحدد بمقدرة الدولة المالية في الحصول على الإيرادات فإن هذا لا يعنى أن الإيرادات العامة هي التي تحدد الإنفاق العام في ظل المالية المعاصرة، فالتنققات العامة في الوقت الحاضر قد تخطت إشباع الحاجات العامة وأصبحت أداة لتحقيق بعض السياسات وأصبحت

تابعة لدور الدولة في التدخل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم فإنه قد  
تقرر في ظل المالية الحديثة أن هناك أولوية للنفقات العامة على الإيرادات العامة<sup>(١)</sup>.

#### ثالثاً: المستوى العام للنشاط الاقتصادي :

١٤٩ - يتأثر حجم الإنفاق العام بالمستوى العام للنشاط الاقتصادي في الدولة  
ويؤثر فيه ، ففي الحالة الأولى وكلما كان اقتصادا لدولة 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 تعثره إحدى الدورات الاقتصادية السيئة (الإنكماش أو  
التضخم) فإنه يمكن استخدام الإنفاق العام للتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي  
بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي، ففي حالة الإنكماش أو الركود فإن حجم  
الإنفاق العام يتحدد بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعال ليتوازن مع العرض  
الكلي ويصل بالاقتصاد الى 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 بغرض الإقلال  
من حجم الطلب الفعال ليتوازن مع العرض الكلي 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 لمعالجة الدورات الاقتصادية في كل منهما  
يختلف تبعاً لذلك.

فإنه إذا كان من المطلوب أن يرتفع في حالة الإنكماش في الدول المتقدمة لرفع  
مستوى الطلب الكلي الفعلي لكي يتوازن مع العرض الكلي 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 الذى يتوازن فيه حجم الطلب الكلى 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 آثار تضخمية، أما في حالة التضخم فإن حجم الإنفاق العام يقل لينخفض حجم الطلب الكلى الفعلى إلى مستوى التوازن مع العرض.

#### رابعاً: ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

١٥٠ - تؤدي ضرورة المحافظة على قيمة النقود<sup>(١)</sup> 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 يقتضى زيادة الطلب الفعلى عن العرض الكلى، وهو ما يستتبع ظهور التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

وبعد أن انتهينا من العوامل التى تحدد حجم الإنفاق العام نتقل إلى معايير أو ضوابطه.

(١) سيد عبدالمولى ص ١٦١ مرجع سابق.

### معايير (ضوابط) الإنفاق العام

١٥١ - لكل نفقة عامة آثار بتغيها الدولة من اجرائها فالنفقة العامة لا تقصد لذاتها حتى في حالات الإنكماش ولكي تحقق النفقة العامة الآثار المرجوة منها فلا بد من أن تكون محكومة بضوابط أو معايير لضمان تحقيق الغرض من هذه النفقة وتوسع هذه الضوابط إلى نوعين :

١ - ضوابط موضوعية يقع في مقدمتها ضابطان :

أ - تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة.

ب - الاقتصاد في حجم النفقة العامة.

ويمكن أن يحقق هذان الضابطان معاً زيادة إنتاجية النفقة العامة.

٢ - ضوابط شكلية يقع في مقدمتها رقابة المال العام وتناول فيما يلي هذين

النوعين من الضوابط.

أولاً الضوابط الموضوعية :

أ - تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة.

١٥٢ - ننبه أولاً إلى أن المنفعة الاقتصادية هنا ليست هي تحقيق الربح للدولة فإن

المنفعة في ظل علم المالية العامة تختلف عنها في ظل علم الاقتصاد أو في ظل النشاط

اخاص فإن الفرد لا يتحمل بالنفقة إلا إذا تحقق له من ورائها أقصى ربح ممكن.

أما انفاق الدولة فإنه لا يهدف لتحقيق الربح في معظمه بل يهدف إلى إشباع

الحاجات العامة ومن ثم فإن ضابط تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتحقق بمدى

استفادة الأفراد من جراء الإنفاق العام وليس بمدى تحقيق أرباح للدولة وعلى ذلك فإن

المنفعة العامة تتحقق أكبر منفعة لها إذا انفع بها أكبر عدد من المواطنين.

على أن الفقه المالى 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 شخصى والثانى موضوعى.

١ - الإتجاه الشخصى : وهذا الإتجاه فى حقيقته تطبيق لقاعدة توازن المستهلك وهو يعنى أن توزع مبالغ النفقات العامة على أوجه الإنفاق بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية فى كل وجه مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية فى كل الوجوه الأخرى.

هذا من جهة ومن جهة أخرى يمكن قياس المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة الحدية عن طريق مقارنتها بالمنفعة التى كان من الممكن تحقيقها للأفراد فيما لو أبقت الدولة فى أيدهم ما استطاعت منهم على سبيل الضرائب واشباهها أو بمعنى آخر لابد وأن تكون المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة الحدية مساوية للتضحية الجماعية بسبب العبء الضريبى الحدى.

ويرى البعض<sup>(١)</sup> أن قياس المنفعة العامة بالتضحية الجماعية تحيط به كثير من العيوب العملية إذ يتطلب على متخذى القرارات استكشاف وتجميع تفضيلات الأفراد للمنافع العامة وذلك لبيان حجم الإنفاق وكيفية توزيعها كما أن هذا المبدأ يعيب من الناحية النظرية فهو يعبر الضريبة مقابل الخدمات التى يحصل عليها الفرد مما يتطلب توازناً على مستوى الفرد بين المنافع التى يحصل عليها من جراء النفقات العامة وبين الضرائب التى يتحملها، كذلك فإن هذا المبدأ يتجاهل طبيعة الظاهرة المالية باعتبار أن مركز النشاط المالى هو الدولة لا الفرد وأخيراً فإنه يعتبر أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط بينما أن لها أهدافاً متعددة قد تصطدم بتحقيقها بتطبيق هذا المبدأ، فالمستفيدون من النفقات الاجتماعية مثلاً هم أقل الأفراد مساهمة فى الأعباء العامة.

(١) راجع أ.د. / عبدالكريم صادق بركات - مبادئ الاقتصاد المالى من ٣٤٨ - مؤسسة شباب الجامعة ١٩٨٣.



وقد دعى هذا إلى اعتناق البعض فى قياس المنفعة العامة المترتبة على الإنفاق العام للمبدأ أو المذهب أو الاتجاه الموضوعى الذى تلخص فكرته فى مايرتبه الإنفاق العام من زيادة مباشرة أو غير مباشرة فى الناتج القومى وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل أو الناتج القومى وتنخفض بانخفاضه وكما يرى البعض<sup>(١)</sup> فإن هذا الاتجاه ذا طبيعة إقتصادية محضة ومعنى ذلك أنه إذا كان من الممكن قياس المنافع المترتبة على النفقات الإستثمارية فإنه لا يمكن بواسطته قياس المنافع المترتبة على النفقات الإجتماعية والعسكرية وعلى الشئون السياسية ومن ثم فإن فكرته تقلل من كثير من عناصر المنافع العامة.

ومن هنا فإنه يصعب عملياً إخضاع المنفعة التى تعود على المجتمع من جراء الإنفاق العام بمقياس موضوعى موحد، وهو الأمر الذى يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة، إذ أن للنفقات العامة آثاراً متعددة ظاهرة وغير مباشرة وغير مباشرة، إقتصادية وغير إقتصادية، حاضرة ومستقبلية.

أمام هذه الصعوبة فى 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 المتنوعة متروك للقرار السياسى ويمكن للقرار السياسى أن يسترشد فى هذا المجال بنظام التخطيط، كما يمكن له أن يستخدم ميزانية البرامج والآداء كأسلوب للمفاضلة بين وجوه الإنفاق التى يمكن معها يمكن فى نفس الوقت القياس العملى لحجم المنافع المترتبة عليه.

١٥٣ - (ب) الاقتصاد فى حجم النفقات العامة: يعتبر الاقتصاد فى مقدار الإنفاق العام ضابطاً فى تحديد حجمه وشرطاً فى تحقيق أقصى منفعة جماعية له، وليس معنى أو مقتضى الاقتصاد فى حجم الإنفاق العام أن تقتصر الدولة فى إشباع الحاجات العامة التى يستهدفها، بل إنه يقتضى إشباع أقصى قدر من هذه الحاجات بأقل قدر من النفقة أى الاستخدام الأمثل للمال العام والامتناع عن تبذيره فى غير فائدة مرجوة أو

فى تحقيق منافع هامشية أو لا تبلغ فى حجمها أو قيمتها مبلغ الإنفاق العام فبذير المال العام فى غير نفع حقيقى لا يعتبر ضياعاً له فحسب، بل إنه ضياع لاستخدامه فى أغراض أكثر نفعاً، كما أنه ينطوى على خطورة زعزعة ثقة الأفراد فى مالية الدولة ومصداقيتها فى استخدام المال العام ومن ثم دافعاً لهم على التهرب من التزاماتهم العامة.

والاقتصاد فى الإنفاق العام لا يعنى كما سبق رفع إنتاجيته فقط أى تحقيق أقصى إشباع ممكن من المنافع العامة بأقل قدر ممكن من الإنفاق العام، بل يعنى كذلك إعداد البدائل لأوجه الإنفاق لاختيار أقلها تكلفة وأكثرها منفعة عن طريق المفاضلة بينها على المدى القريب والبعيد.

فمثلاً : إذا كانت الدولة محتاجة إلى استيراد كميات من القمح ولديها امكانيات زراعته غير أن استيراده فى المدى القريب يعتبر أقل تكلفة من إنتاجه، إلا أن العكس صحيح على المدى البعيد، فإن أمام الدولة عدة بدائل هي : الإستيراد الكامل، والإنتاج الكامل، التوسط باستيراد جزء وإنتاج آخر، فهنا يكون أمام مصدر القرار اختيار البديل الأمثل على أساس تقديره للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويرى البعض <sup>(١)</sup> تعذر الفصل بين زيادة إنتاجية الإنفاق العام والإصلاح الإدارى وإعادة تنظيم الإدارة الحكومية على أسس علمية والاهتمام بتحسين طريقة اتخاذ القرارات والتسيق بين الهياكل التنظيمية للدولة بطريقة تسمح لجهة اتخاذ القرار بحسن الاختيار بالنسبة للأهداف المحددة.

ونحن نرى أنه لكى يتم الاقتصاد فى حجم الإنفاق العام مع زيادة إنتاجيته فإنه ينبغى الأخذ بميزانية البرامج والأداء، تلك الميزانية التى لا تركز فقط كميزانية البنود على الاعتمادات وسلامة صرفها فى حدود الأغراض التى أقرها البرلمان، وإنما تركز فضلاً عن ذلك على العمل أو الخدمة التى تم الإنفاق العام لتحقيقها، وما إذا كانت توازيه أم لا وما إذا كان من الممكن أداؤها بكميات أكثر وكفاية أعلى وما إذا كانت

(١) أ.د. / عبدالكريم صادق بركات ص ٣٦٢ مرجع سابق.

تكلفة الخدمة مرتفعة بسبب ما شاب أداء العمل بالإسراف فى الإنفاق أو ضياع فى الوقت؟

وتهدف هذه الميزانية من وراد القاء الضوء على كفاية الأداء إلى رفع مستواه مع ترشيد الانفاق العام والاستخدام الأمثل للمال العام.

**ثانياً: الضوابط الشكلية «رقابة المال العام» :**

١٥٤ - تعتبر الموازنة العامة للدولة برنامجاً سياسياً وإدارياً واقتصادياً للحكومة وهى تتم من خلال مراحل زمنية متعاقبة تعرف بدورة الموازنة العامة بداية من التحضير ثم الاعتماد ثم التنفيذ والمراجعة أو المتابعة والحسابات الختامية هذه المراحل المشكلة لدورة الموازنة تنقسمها السلطان التنفيذية والتشريعية فتتولى الأخيرة سلطة الاعتماد فقط أى التحقق أولاً من سلامة البرامج والسياسات الحكومية ثم إجازة توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات الواردة فى الموازنة قبل أعادتها إليها لتنفيذها فى الحدود التى صدرت بها إجازة السلطة التشريعية على النحو الذى اعتمدتها به. وتنظم القوانين المالية فى الدولة كل مايتعلق بإجراءات صرف النفقات العامة من حيث تحديد سلطة الإذن بها وخطوات وإجراءات الصرف بحيث يشارك فى عملية الصرف عدد من موظفى الدولة يختص كل منهم بدور منفصل عن دور الآخر ومكمل له وتمتد مهمة هؤلاء الموظفين فيما يتعلق بالإنفاق العام<sup>(١)</sup> إلى التحقق من صحة المستندات المبصرة للصرف، وإلى أن الأمر بالصرف له هذه الصلاحية قانوناً وأن أمر الصرف والإرباط السابق عليه يتمشى مع تعليمات الميزانية ووجود اعتماد وارد بها يسمح بالصرف والتحقق من صحة وحدوث الواقعة المنشئة للصرف وشرعية الدين الذى ترتب فى ذمة الدولة وأن متسلم النفقة هو صاحب الحق الفعلى وله أهلية الإبراء من الدين.

وعلى ذلك فكل نفقة عامة يجب أن تكون مستوفية لمجموعة الإجراءات المنصوص عليها فى قانون الميزانية والقوانين المالية الأخرى.

(١) الأستاذان / محمود نور وحمة العناني ص ٤٠٢ مرجع سابق.

## الباب الثالث

## نظرية

## الإيرادات العامة في الفقه المالي

## الإسلامي والمعاصر

## تقديم وتقسيم

١٥٥ - لقد تطورت نظرية الإيرادات العامة في علم المالية المعاصرة بتطور الدور الذى لحق بالنشاط المالى للدولة ففي ظل المالية الكلاسيكية كانت الإيرادات العامة مرجحة فقط لتغطية الانفاق العام على إشباع الحاجات العامة الضرورية، التى سمح للدولة بإشباعها، بما لا يؤثر على النشاط الخاص أو التوازن الاجتماعى والاقتصادى السائد آنذاك، وقد أثر هذا على تحديد نطاق الإيرادات العامة وتبعيتها من جهة أخرى للنفقات العامة.

إذ كان للأخيرة أولوية على الأولى فى التقدير والاعتماد، وقد استتبع هذا حصر أغراض الإيرادات العامة فى الغرض المالى فقط دون إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة وتحقيق أغراضها المستحدثة الأخرى فى ظل علم المالية العامة المعاصرة وهو ما يعنى حياد كل من الإيرادات والنفقات العامة.

٥٦ - وقد أدى الإنكماش العالمى ١٩٢٩ إلى تطور النشاط المالى للدولة بما ألقى عليها مسئولية إحداث التوازن الاقتصادى والاجتماعى العام، وما استتبع ذلك من تدخل الدولة مستخدمة عنصرى النفقات والإيرادات لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية محددة وتبعاً لذلك فقد تطورت نظرية الإيرادات العامة من حيث حجمها وتعدد أنواعها وأغراضها ومحدداتها، بما يضمن مرونة إستخدامها ومن ثم لم يعد هدفها

قاصراً على الهدف المالى فقط بمعنى تغطية النفقات العامة بل أخذت بالإضافة إلى ذلك أدواراً أخرى بحيث أنها أصبحت أداة هامة من أدوات السياسة المالية للدولة تستخدمها فى إحداث التوجيه الاقتصادى والاجتماعى فهى أداة للتأثير على بعض أوجه النشاط الاقتصادى غير المرغوب فيها ولتوجيه الاستثمارات الخاصة الى أغراض معينة كما أنها أداة لمعالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية (التضخم والانكماش) وفى نفس الوقت فهى أداة لإعادة توزيع الدخل القومى بما يحقق تضيق الفوارق بين طبقات المجتمع الواحد.

١٥٧ - وقد ترتب على قيام الإيرادات العامة بهذه الأدوار الجديدة تطور أغراضها ونطاقها وتبعيتها للنفقات العامة بحيث أصبح فى الإمكان القول بإمكانية فصل الإيرادات عن النفقات العامة بما يحدث فائضاً فى حجم أى منهما على الأخرى خاصة عند إستخدامها لمعالجة آثار الدورات الاقتصادية.

١٥٨ - وفى نطاق دراستنا للنظرية العامة للإيرادات فإننا نشيد بموقف الشريعة الإسلامية فى تحديد نطاق إيراداتها وعلاقتها بالإنفاق العام، فإن نطاقها تحدد بداية بما يسمح بإمكانية إستخدامها كأداة للتوجيه الاقتصادى والاجتماعى، ومن أهم مظاهر ذلك عدم تبعيتها للإنفاق العام سواء فى التقدير أو الاعتماد على ما سترى تفصيلاً إن شاء الله.

١٥٩ - وعلى أية حال فإن الإيرادات العامة تتنوع بتنوع مصادرها سواء فى ظل علم المالية العامة الإسلامية أو المعاصرة بما يسمح بإمكانية تقسيمها إلى عدد من التقسيمات العلمية ترجع فى أهميتها إلى إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها ومدى إمكانية اعتماد الدولة عليها سواء فى تغطية إنفاقها العام أو فى إستخدامها لتحقيق أهداف سياستها المالية.

١٦٠ - وعلى وجه العموم فإن الدولة تحصل على إيراداتها من عدة مصادر تقع فى مقدمتها إيرادات ممتلكاتها الخاصة عقارية كانت أو تجارية أو صناعية أو مالية وهى ما تعرف حديثاً بإيرادات الدومين.

كما أنها قد تحصل عليها بما لها من حق السيادة على رعاياها في فرض التكاليف المالية عليهم.

كما قد تحصل عليها بما لها من مقدرة على خلق القوة الشرائية للنقود أو الحصول عليها من الخارج وإجمالاً فإن هذه الإيرادات تتمثل في :

١ - إيرادات الدومين العام والخاص.

٢ - الضرائب والرسوم.

٣ - الإصدار النقدي والقروض العامة.

ويقابل هذه الإيرادات في ظل علم المالية العامة الإسلامية.

١ - الخراج.

٢ - الصدقات بأنواعها والتوظيف على الأموال الخاصة والجزية.

٣ - القروض.

١٦١ - ويميل الفقه المالي إلى تقسيم هذه الإيرادات تقسيماً علمياً يقوم على أساس التمييز بين أنواعها.

فشمة 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 تحتكر إنتاج سلع ما وتحدد أثمانها بما يفوق تكلفتها بفرض الربح وترغم الأفراد على شرائها بما لها من حق السيادة عليهم وقد تفعل العكس بحيث تباع للأفراد هذه السلع أو الخدمات بأسعار تقل عن تكلفتها نظراً لكونها ضرورية - لاستهلاكهم والتزام الدولة بإشباعها لهم.

وثمة تقسيم ثان للإيرادات العامة يقوم على معيار دوريتها وتكررها بحيث تقسم تبعاً له إلى إيرادات عادية وأخرى غير عادية، والإيرادات العادية هي التي تتكرر أبوابها في الميزانيات المتعاقبة مثل الضرائب والرسوم والتمن العام والإيرادات غير العادية أو الاستثنائية هي التي لا تتكرر مثل القروض العامة والإصدار النقدي والإعانات ويعيب هذا التقسيم إنه 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 لكثرة لجوء الدول النامية إليه لتنفيذ برامج التنمية لديها.

وأياً 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 تقسيم الإيرادات العامة في إطار علم المالية العامة الإسلامية إلى:

إيرادات سيادية فيها معنى العبادة وهي الصدقات وأخرى سيادية خالية من معنى العبادة وهي: الجزية والغراج والتوظيف وخمس الفئ والغنمة.

ونحن في هذا القسم من الدراسة سوف نتناول هذه الإيرادات بآدين بالإيرادات العامة المعاصرة ومنتهين بالإيرادات العامة التي أقرها الفقه المالئ الإسلامي وجرباً على ما جرى عليه فقهاء علم المالية العامة فإننا سوف نتناولها على النحو التالي:

١ - إيرادات الدولة من ممتلكاتها العامة والخاصة.

٢ - الرسوم.

٣ - الضرائب (وهي مجموعة الإيرادات العامة العادية).

٤ - القروض العامة والإصدار النقدي (وهي الإيرادات غير العادية).

٥ - الصدقات.

٦ - الجزية والخراج والتوظيف وخمس الفئ والغنيمة.

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول نخصص الأول منها لدراسة أنواع الإيرادات العادية في المالية المعاصرة بما فيها الضرائب، ونخصص الثاني لدراسة الإيرادات غير العادية (القروض والإصدار النقدي)، والثالث لدراسة الإيرادات العامة في الفقه المالي الإسلامي.



## الفصل الأول

### الإيرادات العادية

#### (أولاً: إيرادات الدولة من ممتلكاتها العامة والخاصة

##### د إيرادات الدومين العام والخاص،<sup>(١)</sup>

١٦٤ - يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كان نوعها وأيا كانت طبيعتها، وتتوزع ممتلكات الدولة إلى نوعين، ممتلكات عامة وممتلكات خاصة وتبعاً لذلك فإن الدومين يتنوع 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 للاستخدام العام أو لخدمة المرافق العامة مثل الشوارع 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 استعمالها دون خضوعهم للشروط التي تحددها الدولة لهذا الاستعمال.

٢ - القانون المنظم للملكية للدولة في كل منهما : فالدومين العام تخضع الدولة في ملكيته والتصرف فيه ويخضع الأفراد في استعماله لأحكام القانون العام الدستوري والإداري) أما الدومين الخاص فإن الدولة والأفراد يخضعان في كل ماتقدم لأحكام القانون الخاص فملكيتها بالنسبة للدولة ملكية خاصة شبيهة بملكية الأفراد لمقتياتهم.

(١) راجع : أ.د. / عبدالمنعم فوزي وآخرون - 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 - ملأى علم المالية ج ١ ص ٧٣ وما بعدها وأيضاً : أ.د. / سيد عبدالملوك ص ٢٦١ وما بعدها، مرجع سابق.

٣ - من حيث إعتباره مصدراً من مصادر الإيراد العام : إن الدومين العام وفقاً لطبيعته المتقدمة لا يعتبر مصدراً مباشراً من مصادر الإيراد العام للدولة، فالأصل فيه هو عمومية ومجانية استخدام الأفراد له وخروجاً عن هذا الأصل العام، فإنه يمكن إعتبار الدومين العام مصدراً ثانوياً لبعض الإيرادات العامة، إذ يمكن للدولة أن تفرض رسماً بسيطاً على استخدام الأفراد لعناصره بهدف 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 ينبغي على الدولة أن تتدخل بفرض رسم على هذا الاستخدام بهدف تنظيمه.

ب - تغطية بعض تكاليف الخدمات الإضافية التي تؤديها الدولة للأفراد عند استخدامهم لعنصر من عناصر الدومين 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 بهدف مواجهة الإنفاق العام ككل.

وعلى ذلك فإن الدومين الخاص هو الذي يعتبر المصدر الرئيس لإيرادات الدولة من ممتلكاتها،

#### أنواع الدومين الخاص :

١٦٥ - كان الدومين الخاص في ظل المالية العامة الكلاسيكية ينحصر في الجانب الأعظم منه على الدومين العقاري (أراضي وعقارات مبنية) كما يضم المناجم والمحاجر والغابات وكل ما يأخذ الطابع العقاري، وإنما يدر الدومين العقاري إيراداته من خلال إستغلال الدولة له، أو التصرف فيه بالبيع أو بالتأجير للغير أو بترتيب حقوق امتياز عليه، وإن كنا نرى أن بيع الدومين العقاري لا يمثل في حقيقته إيراداً عاماً للدولة،

لما يترتب عليه من نقص في ذمتها المالية، ومن ثم فإنه يجب على الدولة أن تنشئ  
بضمن الدومين العقاري عند بيعه منشآت أخرى بحيث تظل مكونات ذمتها المالية بدون  
نقص.

وقد كانت إيرادات الدومين العقاري فيما مضى تمثل نسبة مرتفعة من إيرادات  
الدولة، إلا أنها تراجعت في الوقت الحاضر لعدة أسباب أهمها :

أ - اتجاه كثير من الدول إلى تملك الأفراد لعناصر الدومين الزراعي (الأرض  
الزراعية) على وجه الخصوص.

ب - إتساع نطاق وأهمية وغزارة الإيرادات المتحصلة من الدومين التجاري  
والصناعي، مما أغرى كثير من الدول خاصة الدول النامية إلى العناية بهما، وذلك في  
مقابل جمود وعدم مرونة الإيراد المتحصل من الدومين العقاري.

ومن هنا فإن أهمية الإيراد الناتج من الدومين العقاري خاصة في الدول النامية قد  
تراجعت ليحل محلها إيرادات الدومين الصناعي والتجاري.

## ٢ - الدومين الصناعي والتجاري :

١٦٦ - يشتمل هذان النوعان من الدومين الخاص على كافة المشروعات العامة  
الصناعية والتجارية، التي تقوم بعمليات الإنتاج والتسويق مثل مشروعات النشاط  
الفردى، ويعرف هذا الدومين في كثير من الدول ومن بينها مصر بالقطاع العام.

وهذا الدومين حديث نسبياً بالنظر إلى الدومين العقاري حيث كانت أهميته  
ونطاقه وحجم إيراده تقع في مرتبة تالية للدومين العقاري في ظل الدولة الحارسة ، ثم  
تقدمت في أعقاب الثورة الصناعية وبصفة خاصة بعد الكساد العالمي ١٩٢٩ وتزايد  
تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة بفرض التوجيه الاقتصادي والاجتماعي :

وإن كان نطاق هذا الدومين يتوقف في الوقت الراهن على مجموعة من العوامل  
في مقدمتها :

أ - طبيعة النظام الإقتصادي والاجتماعي السائد، فطاقه ودوره وأهميته وحجم إيراده يتفاوت بحسب الإيديولوجية التي تعتقها الدولة فهو في الدول الاشتراكية يختلف عنه في الدول الرأسمالية.

ب - مرحلة النمو التي يمر بها الإقتصاد القومي، فتقدم الدولة وإزدهارها الإقتصادي يؤثر على حجمه، إلا أن أهميته في الدول النامية قد تفوق أهميته في الدول المتقدمة.

١٦٧ - ويعرف إيراد الدولة من الدومين التجاري والصناعي بالثمن العام أي المقابل الذي تحصل عليه الدولة من وراء نشاطها الصناعي والتجاري.

ويشير الفقه المالي سؤالا يتعلق بكيفية تحديد الثمن العام أي بالمستوى الذي يتحدد عنده الثمن العام<sup>(١)</sup>.

والإجابة على ذلك تدعو إلى ضرورة التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التي تتمتع فيها الدولة بمركز احتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع.

ففي الحالة الأولى يتحدد الثمن العام طبقاً لقوى العرض والطلب في ظل قوانين المنافسة الكاملة.

أما في الحالة الثانية فإن الثمن العام يتحدد بقرار من الدولة تبعاً للغرض الذي تقصده من وراء إحتكارها لإنتاج أو لتسويق السلعة. فالدولة قد تهدف من وراء هذا الإحتكار إلى إشباع سلع وخدمات ضرورية للأفراد وهنا يكون من المتصور أن ينخفض الثمن العام عن سعر تكلفة السلعة أو الخدمة، وقد تهدف إلى حماية المستهلك من إستغلال النشاط الخاص. وهنا يكون من المتصور أن تضيف الدولة

(١) أ.د. / زين العابدين ناصر ص ٧٨ مرجع سابق.

هامش ربح بسيط إلى ثمن الانتاج، وقد تهدف الدولة من وراء احتكارها لإنتاج أو لتسويق سلع معينة إلى تحقيق الربح أى تحقيق إيراد مالى وهنا يكون تحديد الثمن العام بما يوفر للدولة هذا الإيراد.

ونرى أن المحدد لنوع الاحتكار هو مدى أهمية السلعة لاستهلاك الأفراد ومرونة الطلب عليها، وأن المحدد للثمن العام فى حالة الاحتكار هو القرار السياسى بإشباع هذه السلع أو عدم إشباعها للأفراد.

### ٣ - الدومين المالى :

١٦٨ - يقصد بالدومين المالى للدولة الأوراق المالية كالأسهم والسندات التى تملكها الدولة وتدر عليها إيرادات مالياً يتمثل فى الأرباح والفوائد والتوزيعات التى ترد إليها كتأجير لأموالها المستثمرة من هذه الأوراق المالية.

والدولة قد تكون مدفوعة إلى تملك الأسهم والسندات على الرغم من خطورة المضاربة فيها لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية معينة، فتملك التجلثرا لبعض أسهم قناة السويس كان يهدف إلى هيمنتها على القناة بصفة خاصة وعلى مصر بصفة عامة، وتملك الدولة لنسبة ٥١٪ من أسهم بعض المشروعات يهدف إلى توجيه هذه المشروعات وجهة معينة فى صالح الإقتصاد القومى بصفة عامة.

### ثانياً: النظرية العامة للرسوم (١)

ماهية الرسم : الرسم عبارة عن : مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة بمناسبة أو في مقابل حصوله على خدمة خاصة.

وواضح أن التعريف المتقدم يحتوي على ثلاثة عناصر سنتناولها بالتفصيل :

أولاً : الرسم مبلغ نقدي. فشأنه في ذلك شأن الضريبة والإنفاق العام حيث تعتمد المآليات المعاصرة على النقود سواء في الإنفاق أو في الإيرادات.

ثانياً : الرسم يدفع جبراً إلى الدولة : أثار عنصر الجبر 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 أية رسوم، فهو إذن يتمتع بحرية الاختيار في دفع الرسم وبالرغم من وجهة هذا الاتجاه من الناحية النظرية، إلا أن الفرد عملاً أو قانوناً يضطر غالباً إلى دفع الرسوم ويقتصر اختياره فقط على طلب الخدمة أو عدم طلبها.

فإذا طلبها فلا حرية له في دفع الرسم بل يصبح إجبارياً حيث أن الدولة لا تتفاوض معه في قيمته بل تحدده بإرادتها المنفردة.

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. / عاطف صدقي ومحمد أحمد الرزاز - المالية العامة ص ٢٨٩، أ.د. رفعت المحجوب - المالية العامة - ص ٢٩٦، أ.د. / زين العابدين ناصر ص ٨٣ مرجع سابق، أ.د. أحمد جامع ص ٩٤ مرجع سابق، أ.د. / على لطفى - اقتصاديات المالية العامة ص ٧٧، أ.د. / محمد نور وحمدى العناني 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 الإجبارى ضد الأمراض في مراحل الصبا أو حالات السفر، وبالمثل رسوم النظافة التي تحصلها البلديات من أصحاب العقارات المبنية.

فهذه الرسوم وغيرها كثير ليس للفرد حرية الاختيار في طلب الخدمة المفروضة عليها أو عدم طلبها، بل تلزمه الدولة بالطلب، وقد يقف المقتن وراء الدولة في إلزام الفرد بطلب هذه الخدمة بقرير عقوبة جنائية عن تخلفه عن طلبها.

ومن جهة ثالثة فإن الاحتجاج بحرية الفرد في طلب الخدمة محل الرسم مردود عليه بأن هذه الحرية ثابتة كذلك في الضرائب وإذا استطيع ممول ضريبة الأرباح التجارية مثلاً أن لا يخضع لها بعدم مزاولته للنشاط التجارى والمتفق عليه بين الفقهاء هو أن الضريبة تلغح جبراً.

وواضح أن العنصرين المتقدمين : النقدية والإجبار يقربان الرسم إلى حد كبير من الضرائب. غير أن العنصر الثالث من عناصر تعريف الرسم هو الذى ينطوى على معيار التفرقة بينهما.

فالرسم يدفع فى مقابل أو بمناسبة خدمة خاصة أو منفعة محددة يحصل عليها دافعه من الدولة أو إحدى وحداتها أو وحداتها المحلية ووفقاً لذلك فإن الواقعة المنشئة للرسم هى حصول الفرد على خدمة خاصة بصفته الشخصية أو استفادته مع مجموعة أشخاص معينين بخدمة جماعية تؤديها لهم الدولة فالتلميذ الذى حصلت منه الدولة رسم التعليم حصل على منفعة خاصة، وأصحاب العقارات المبنية فى أحد الشوارع حين يدفعون رسوم نظافة أو تجميل حصل كل منهم على نصيب من منفعة جماعية.

طبيعة الخدمة (مميزاتها) تتميز الخدمة التى تفرض الدولة رسماً على من يطلبها أو تقدم له أولاً بأنها خدمة هامة من حيث مكانة جميع الأفراد من طلبها والانتفاع 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 بتجزئة عرضها أو الطلب عليها فإنها لا تكون وعاءاً للرسم حتى ولو ترتب عليها إستفادة الأفراد من قيام الدولة بإشباعها لهم وذلك مثل الدفاع والأمن، حيث تواجه الدولة الإنفاق عليهما من إيراداتها السيادية الأخرى خلاف الرسم.

والى جانب هاتين الميزتين يوجد شرط خاص يتعلق بتنظيم الإنفاق من الناحية العملية وهو : تجدد طلب الأفراد على الخدمات محل الرسوم حيث يسمح تكرار الطلب وتجده على هذه الخدمات بإمكانية إنشاء الدولة لمرافق أدائها.

١٧٠ - ويشير كون الرسم فى مقابل خدمة خاصة موضوع التناسب بين حجم هذه الخدمة وقيمة الرسم الذى يدفع فى مقابلها والاتجاه الغالب<sup>(١)</sup> بين كتاب المالية العامة، أنه يجب أن يتحقق التناسب بين سعر الرسم ونفقة الخدمة التى يؤدى عنها الرسم، ذلك لأن الدولة لا تهدف من فرض الرسوم إلى الحصول إلى إيراد للخزانة العامة لتتفق منه على مختلف المرافق العامة، وإنما تقصد مجرد تدير نفقة الخدمة التى يؤدى عنها الرسم وحدها دون غيرها من الخدمات التى تؤديها الدولة وتغطى تكاليفها إما بواسطة رسوم أخرى أو بواسطة الضرائب، فالرسم باعتباره مقابل خدمة يجب أن يتحدد عند الحد الذى تكفى عنده حصيلته لتغطية نفقات هذه الخدمة، وليس المقصود أن يتناسب سعر الرسم الذى يدفعه كل فرد مع نفقة الخدمة التى تؤدى له شخصياً، وإنما المقصود أن لا تتجاوز حصيلة الرسم الذى تحصله الدولة من المستفيدين من خدمة معينة مجموع نفقات المرفق الذى يؤدى هذه الخدمة.

(١) أ.د. / عاطف صدقي، ومحمد أحمد الرزاز ص ٢٩٢ 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 يعفى منها البعض، وقد تحصل على قيمة الدعوى أو تبعاً للدرجة التقاضى.

وإذا كان معيار إجمالى نفقات المرفق العام محدداً لسعر الرسوم على خدماته على النحو المتقدم، فإن هناك معايير أخرى تتدخل لتحديد سعر الرسم أهمها :

أ - نسبة خصوصية المنفعة، فكلما انفرد بالمنفعة شخص واحد كلما كانت قيمة الرسم المتحصل عليها مرتفعة، على أننا نميل إلى الرأى القائل بأن هذه القيمة إذا ارتفعت عن نفقات المرفق الذى يقدم الخدمة فإنها تعتبر ضريبة بالنسبة للجزء الزائد، وذلك مثل رسوم التسجيل أمام الشهر العقارى، فالمستفيد بخدمة توثيق تصرفاته هو شخص واحد فى كل توثيق، وإذا تناسب الرسم مع قيمة الخدمة فلا إعتراض على كونه رسماً، أما أن تجاوز بكثير قيمة الخدمة وبالتالي قيمة نفقات المرفق العام (الشهر العقارى) وتحول إلى مصدر إيرادى للدولة، فإن القدر الزائد الذى حصلته الدولة على قيمة الخدمة وقيمة نفقات المرفق يعتبر ضريبة على التداول أو حتى على رأس المال.

أما إذا استفاد بالمنفعة اشخاص آخرون بخلاف شخص دافع الرسم وذلك بنسب متفاوتة تقل عن مصلحته فإن الرسم ينبغي أن يتحدد بأقل من نفقة الخدمة على أن تغطي الدولة الفرق بين الرسم المتحصل ونفقة الخدمة الفعلية من حصيله إيراداتها السيادية الأخرى، وذلك مثل رسوم التعليم والتقاضى.

ب - أهمية الخدمة وجماعية الانتفاع بها : قد تتأثر الدولة فى تحديد سعر الرسم بأهمية الخدمة وضرورتها لمصلحة الجماعة، بحيث يترتب على حرمان غير القادر على دفع الرسم المقابل للانتفاع بها ضرر خاص بالنسبة له وعام بالنسبة للمجتمع أو ضرر مصلحة خاصة أو عامة، وذلك مثل تطعيم الأطفال وتحصينهم ضد مرض شلل الأطفال مثلاً وهنا فإن الدولة إذا لم يكن فى وسعها إجراء مثل هذه الخدمات مجاناً

ومغطية نفقاتها من الضرائب أو أى إيراد سيادى آخر، فإنها على الأقل ينبغي أن  
تخفض سعر الرسم إلى أدنى حد ممكن.

١٧٢ - ولزيد من ايضاح النظرية العامة للرسم فإننا سوف نتناول فيما يلى  
معايير التفرقة بين الرسم والضريبة، وبين الثمن العام وبين مقابل التحسين:

١٧٣ - أولاً: معايير التفرقة بين الرسم والضريبة: يتفق كل منهما فى الصفة  
النقدية التى يدفع عليها، وفى صفة الإيجاب أو الإلزام غير أنهما يختلفان فى المقابل  
الذى يحصل عليه الممول فى كل منهما ويترب على هذا الاختلاف إختلاف  
نطاقهما، فالممول فى الضريبة يدفعها بدون مقابل نفع خاص يعود عليه، ومن ثم فإن  
الأساس الفنى لها يتمثل فى التضامن الاجتماعى المقترن بسيادة الدولة على رعاياها إذ  
من ضرورات هذا التضامن أن يساهم الأفراد فى تحمل أعباء دولتهم أما الرسم فإنه  
يدفع على نحو ما رأينا فى مقابل نفع خاص يعود عليه وهذا هو الأصل فى نظرية  
الرسم.

ويتفرع عن هذا الاختلاف إختلاف آخر يتمثل فى نطاق كل منهما فإن الضريبة  
تأخذ صفة العمومية المادية والشخصية وتكون بحسب الاتجاه الغالب حديثاً على أساس  
المقدرة التكليفية الفردية، أى أن الأفراد يتحملونها وفقاً 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 لايزداد سعره  
بارتفاعها، كما لاينخفض بانخفاضها وإنما نظراً لإعتبارات أخرى لمساها عند بحثنا  
لتناسب سعره مع الخدمة المؤداة.

وهناك أيضاً مجموعة أخرى من معايير التفرقة بين الرسم والضريبة يقع فى  
مقدمتها تحديد موطن كل منها، فموطن الرسم هو الدولة التى تلقى الممول فيها الخدمة  
التي دفع عنها الرسم، أما موطن الضريبة فهو مختلف باختلاف منهج القوانين  
الضريبية فى الأخذ بنوعيات التبعية السياسية (الجنسية) والاقتصادية (دولة مصدر

الإيراد) والاجتماعية (دولة الإقامة) وتدخل الاتفاقات الدولية لتجنب الإزدواج الضريبي بقدر 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 - تعتمد بعض الدول الخروج بقيمة الرسم عن طبيعته القانونية، بما يخلع عليه شروط الضريبة خاصة فيما يتعلق بتناسبه مع المقدرة التكاليفية، فقانون التوثيق في مصر يفترض قوة المركز المالي لمشتري العقارات ويفرض عليه عند توثيقها أو تسجيلها رسوماً مرتفعة تخرج بها عن حدود تكلفة الخدمة وتدخلها في نطاق الضريبة على نحو ما رأينا.

ب - تعتمد بعض القوانين الضريبية وصف بعض الضرائب بالرسم، فمثلاً الضريبة الجمركية مازالت تعرف في مصر بالرسم الجمركية وكذلك ضريبة الدمغة وضرائب المرور في قناة السويس مثلاً وعلى الطرق السريعة مازالت تعرف وتحصل على أنها رسوم.

#### ثانياً: معايير التفرقة بين الرسم والتمن العام :

١٧٤ - هناك مجموعة من معايير التفرقة بين الرسم والتمن العام يقع في مقدمتها :

١ - طبيعة المقابل في كل منهما، فالفرد عندما يدفع رسماً للدولة يحصل في مقابله على خدمة، أما التمن العام فإنه يقابل سلعة مادية تنتجها إحدى مشروعات الدولة (منتجات القطاع العام).

٢ - الطبيعة القانونية لكل منهما : فالطبيعة القانونية للرسم أنه من حيث الأصل مساهمة من المستفيد بالخدمة في تحمل كل أو جزء تكاليف إنتاجها، أما التمن العام فإنه إيراد مالي للدولة، يفترض فيه أنه معادل لتكاليف إنتاج السلعة على الأقل.

٣ - الطبيعة القانونية للمرفق العام الذى يحصل الرسم والضمن العام، فالمرفق العام الذى يحصل الرسم هو مرفق إدارى خدمى، أى يقتصر دوره على أداء الخدمات للأفراد، أما المرفق العام الذى يحصل الضمن العام فهو إحدى مشروعات الدولة الإقتصادية (الصناعية أو التجارية).

٤ - نطاق سلطة الدولة فى تحديد كل من الرسم والضمن العام فإن سلطة الدولة فى تحديد قيمة الرسم سلطة أمرة تحدده وفقاً لمعايير تكلفة الخدمة ومدى أهميتها وعدد المستفيدين بها، أما سلطة الدولة فى تحديد الضمن العام فتحدها حدود ظروف إنتاج المرفق العام للسلعة وما إذا كان تداولها يخضع لقوى السوق (العرض والطلب) فى حالة المنافسة الكاملة أو يخضع للاحتكار، فيحدد فى الحالة الأولى عند ملتقى العرض بالطلب، بينما يحكم تحديد فى الحالة الثانية اعتبارات مالية أو اجتماعية أو سياسية على نحو ما رأينا.

٥ - الأثر الذى يحدثه القرار السياسى بتخفيض كل منهما على المرفق العام المنتج للسلعة أو الخدمة : فصاحب القرار السياسى إن تدخل لتخفيض الضمن العام عن نفقة إنتاجه فإن قراره يؤثر على المركز المالى للمشروع الإقتصادى المنتج وربما أدى ذلك إلى تصفيته. أما إن تدخل لتخفيض الرسم عن نفقة إنتاج الخدمة فإن ذلك لا يؤثر على المرفق الخدمى حيث تضمن الدولة استمرار بقاءه بما تخصصه له من نفقات فى ميزانية خدماتها.

٦ - الرسم يفرض بقانون أو بناء على قانون، أما الضمن العام فإنه يتحدد بمعرفة إدارة المشروع الإقتصادى.

#### ثالثاً : معايير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين :

إن مقابل التحسين عبارة عن : مبالغ نقدية يدفعها جبراً ملاك العقارات التى تستفيد بمشروعات الأشغال العامة فى نظير ارتفاع قيمة ممتلكاتهم، فإذا أقامت الدولة بعض مشروعات الصرف المغطى أو المكشوف لتحسين تربة وإنتاجية الأرض الزراعية

فى منطقة معينة مثلاً وترتب على ذلك إرتفاع القيمة المادية أو السوقية لهذه الأرض، فإن من حق الدولة أن تحصل من ملاكها على مقابل تحسين. ووفقاً لذلك فإن مقابل التحسين متشابه مع الرسم فى بعض الوجوه ويختلف عنه فى وجوه أخرى فيتشابه معه فى أن كلا منهما فى مقابل خدمة خاصة تؤديها الدولة للممول، ويختلف عنه فى وجوه أخرى يقع فى مقدمتها :

أ - أن مقابل التحسين يدفع مرة واحدة أما الرسم فيتحدد دفعه بتجدد الطلب عليه.

ب - أن مقابل التحسين يقتصر دفعه على ملاك العقارات فقط (الأراضى الزراعية والعقارات المبنية) أما الرسم فيشمل أى طالب خدمة خاصة من خدمات الدولة. يعتمد ليشمل أى طالب خدمة خاصة من خدمات الدولة.

## ثالثاً: الضرائب:

## تقديم وتقسيم:

١٧٦ - تعتبر الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ولاكتسب الضرائب أهميتها حالياً من كونها مصدراً إيرادياً سيادياً فقط بل ترجع هذه الأهمية كذلك إلى كفاءة إستخدامها 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 الفني للضريبة قائماً على فكرة العدل والمساواة واحترام المبادئ والأصول العلمية المستقرة التي تكفل إيجاد نوع من التوازن بين كيان الدولة والمجتمع ككل، ومصلحة الفرد باعتباره ممولاً، فإنه يصبح بالفعل التعبير عن الكيان الواحد لأفراد الجماعة كلها الذي يكفل أساساً تحقيق مصالحهم العامة والخاصة.

وسوف نتناول هنا ماهية الضريبة وأساسها الفني مرجعين الحديث عن التنظيم الفني للضريبة إلى الجزء الخاص بالتشريع الضريبي المصري.

### ماهية الضريبة وأساسها الفني<sup>(١)</sup>

١٧٧ - يمكن تعريف الضريبة بأنها : مبالغ نقدية يدفعها الأفراد جبراً إلى الدولة بدون مقابل وبصفة نهائية لتحقيق أغراض مالية واقتصادية واجتماعية.

وواضح 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 ممولها.

٤ - الضريبة تدفع بصفة نهائية.

٥ - الضريبة تحقق أهدافاً مالية واقتصادية واجتماعية.

### العنصر الأول : الصفة النقدية في الضريبة :

نظراً لأن الاقتصاديات المعاصرة اقتصاديات نقدية فإن القاعدة العامة في دفع الضرائب هي : نقدية الضريبة حيث أن الضرائب العينية باتت غير ملائمة لطبيعة الاقتصاديات المعاصرة، لا نقول لعدم عدالتها، فإن الأغنياء عند تحصيلها كضرائب

(١) راجع في ماهية الضريبة وأساسها الفني بصفة عامة

أ.د. / منيس أسعد عبدالمملك - اقتصاديات المالية العامة ١٩٧٠ مطبعة مخيمر ص ١٤٠، وأيضاً :  
أ.د. / رياض الشيخ - المالية العامة - ط ٢ دار النهضة العربية ص ٢٠ وما بعدها، وأيضاً : أ.د. /  
عبدالمعظم فوزى - المالية العامة والسياسة المالية - منشأة المعارف ص ٥٧، وأيضاً : الأستاذات /  
محمود عبدالفضيل ومحمد رضا العدل - مبادئ المالية العامة ط ١ - دار النهضة العربية ص  
٦٥ وما بعدها - وأيضاً : أ.د. / حامد عبدالمجيد دراز المالية العامة ص ١٥٧ وما بعدها - مؤسسة  
شباب الجامعة وأيضاً : الأستاذات حسن الغزالي وجمال بكير - أصول المالية العامة ص ١١١  
وما بعدها، وأيضاً : د. / محمد حلمي مراد مالية الدولة ص ١٥١ وما بعدها، وأيضاً : أ.د. / زين  
العابدين ناصر ص ٩٦ وما بعدها مرجع سابق، وأيضاً أ.د. / عاطف صدقي ومحمد أحمد الرزاز  
ص ١٠٥ وما بعدها وأيضاً : أ.د. / رفعت المحجوب - المالية العامة ص ٢٦.

يمكن تقويمها تقويماً عادلاً، وكذلك الحال عند دفعها كتفقات عامة وإنما ترجع عدم ملائمتها لما تسببه للدول المعاصرة من إرتفاع نفقات جبايتها وتخزينها إلى حين انقائها.

**١٧٩ - العنصر الثاني : الضريبة تقطعها الدولة أو يدفعها الأفراد إليها جبراً**  
 فعنصر الجبر والإلزام أوضح ما يكون في الضريبة عنه في غيرها من الإيرادات السيادية العادية حيث يعتبر فرضها وجبايتها من أعمال السيادة، ولا يخرج الضريبة عن طبيعتها المتقدمة أنها تفرض بموافقة نواب الشعب (البرلمان) حيث يظل للدولة سلطة وحق الأفراد بوضع تنظيمها الفنى فهى التى تحدد دون أخذ رأى الممولين وعانها وسعرها وموليها وطرق تحصيلها ولها فى ذلك حق استخدام طرق التنفيذ الجبرى فى سبيل الحصول عليها وتقديم المتهرب للمساءلة الجنائية.

**العنصر الثالث : الضريبة تدفع دون مقابل نفع خاص يعود على الممول :**

**١٨٠ -** وفقاً لهذا العنصر فإن الممول حين يدفع الضريبة فإنه يدفعها باعتباره عضواً فى الجماعة بصرف النظر عن مقدار النفع الخاص الذى يعود عليه من وراء دفعها، فهو قد يتحمل بها دون أن يعود عليه أى نفع وقد يستفيد بمنافع متعددة دون أن يتحمل بأية ضرائب، وليس معنى ذلك أن الممول لا ينتفع من الانفاق العام، فإنه دون شك بوصفه فرداً فى الجماعة يستفيد بصفة عامة من هذا الإنفاق، ولكن استفادته تأتى من كونه عضواً فى الجماعة وليس باعتباره دافعاً للضريبة.

**العنصر الرابع : الضريبة تدفع بصفة نهائية :**

**١٨١ -** إن معيار التفرقة بين الضريبة والقرض العام هو نهائية الدفع أى عدم جواز استردده أو المطالبة به بالفرد حين يدفع الضريبة ليس من حقه إسترداده مرة أخرى فهو يدفعها بصفة نهائية - خلافاً للقرض العام الذى 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 للمساهمة في تحمل أعباء الإنفاق العام، ومعنى هذا أن الضريبة لم تكن تحقق أية أهداف غير الهدف المالي أى إيجاد إيراد عام يكفى لتغطية الإنفاق العام، ومن ثم فإن الدولة لم يكن فى استطاعتها فرض ضرائب تزيد فى حصيلتها عن حجم الإنفاق العام.

وقد لفتت الثورة الصناعية وما صاحبها من تراكم لرؤوس الأموال فى أيدي البعض واشتداد حدة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع، كما لفت الكساد العالمى الذى وقع عام ١٩٢٩ - ١٩٣٢ وما أعقبه من ازدياد نشاط الدولة فى جميع ميادين النشاط. لفت الأنظار إلى أهمية استخدام الضرائب باعتبارها أداة مالية، لإحداث آثار معتمدة وتحقيق أغراض إجتماعية واقتصادية محددة سلفاً وهو الأمر الذى سنعود إلى تفصيله عند بحثنا لآثار الضرائب وعلى أية حال فإن أغراض أو أهداف الضريبة المعاصرة لم تعد تنحصر فى مجرد ضمان مورد مالى عام لتغطية الإنفاق العام بل امتد إلى إمكانية استخدامها لتحقيق كثير من الأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

### الأساس الفني للضريبة

#### التكيف القانوني للضريبة،

١٨٣ - لقد أصبح من المسلم به في الوقت الحاضر حق الدولة في فرض وتحصيل الضرائب ممن تربطهم بها إحدى التبعيات الثلاث (السياسية - الاقتصادية - الاجتماعية) غير أن الفقه المالي وهو يصدد بحثه لموضوع الضرائب قد تردد بين اتجاهين في تبرير حق الدولة في فرض الضرائب والتزام الأفراد بها، ويتمى الاتجاه الأول إلى فكرة العقد المالي الاجتماعي التي قال بها قديماً كثير من الفقهاء أمثال جان جاك روسو، وهو يزومونتسكيو وميرابو وبرودون والفزيوكرات.

بينما يتمى الاتجاه الثاني إلى فكرة التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة.

ونتناول فيما يلي وجهتي 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، أى اعتبار الضريبة ثمناً للمنافع التي تقدمها السلطة العامة لأفرادها، ولكن أنصار هذه النظرية اختلفوا فيما بينهم في تحديد طبيعة هذا العقد وبيان ماهيته<sup>(١)</sup>.

فذهب بعضهم إلى اعتبار الضريبة ناتجة عن عقد بيع خدمات حيث يدفعها الممول كثمن للخدمات العامة التي يتلقاها من جانب الدولة ويجب طبقاً لمنطق هذا الرأي أن تتناسب قيمة الضريبة التي يدفعها الفرد مع الخدمات التي تقدمها له الدولة. ويظهر فساد هذا الرأي من عدة وجوه: فهو يعتمد أولاً على أن المنافع أو الخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد في مقابل الضريبة يمكن تجزئة عرضها أو الطلب عليها ومن ثم يمكن تقدير ما يخص كل فرد منها بالنقود. 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 تقديره بالنقود لعدم إمكانية قياس أو تقدير كمية المنافع التي يحصل عليها.

كما أنه يفترض من جهة ثانية أن الضريبة ثمن للخدمة ولو صح ذلك لترتب عليه نتيجة غير منطقية، تتمثل في أن الطبقات الفقيرة في المجتمع هي التي ستتحمل معظم العبء الضريبي لأنها أكثر الفئات استفادة من الخدمات العامة.

وأخيراً فإن الأفراد قد يتحملون العبء الضريبي دون أدنى استفادة يحصلون عليها من وراء اتفاق حصيلتها، كما لو تم الاتفاق العام في صورة تحويلات رأسمالية أي سداد لقرض عام قديم استفادت منه الأجيال السابقة وترك عبء سداذه للأجيال الحالية.

ولذلك فإن أنصار هذه النظرية قد بحثوا عن تكييف قانوني آخر لماهية 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 يتنازلون عن جزء من ثرواتهم أو مدخراتهم في مقابل تأمين الدولة لباقيها من كافة المخاطر وهذا الرأي مردود عليه باستحالة تكييف 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 تمتد 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 اعانتهم على مواصلة نشاطهم وليس على النحو الذي نقصه به أية نصوص تأمينية. ولهذا اتجه فريق ثالث من أنصار هذه النظرية إلى تكييف قانوني آخر لماهية هذا العقد وطبيعته فقالوا: بأنه عقد شركة تمثل الدولة مجلس إدارتها، ويحتر الأفراد شركاء مساهمون في رأس مالها، فالضريبة حينئذ

تعتبر مساهمة الفرد في رأس مال الدولة حتى تستطيع النهوض بنشاطها، والمنافع التي تزودها الدولة للأفراد بمثابة عائد لهم لما دفعوا في رأسمال هذه الشركة.

وواضح كذلك فساد هذا الرأي إذ لا يمكن تكييف العلاقة بين الدولة ورعاياها على أنها عقد شركة، فالعلاقة بينهما أكبر بكثير من قيامها على المنافع المادية البحتة كما هو الحال بين الشركاء في الشركة أو بينهم وبين هذه الشركة، كما أنه ليس في مكانة 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 إشباع حاجاتهم العامة.

ومن ثم فإن التضامن الاجتماعي يؤسس حق الدولة في فرض الضرائب على رعاياها، كما يعطى التكييف القانوني لالتزام الأفراد بهذه الضرائب.

غير أن سهولة المواصلات والاعتبارات المالية الخاصة ببعض الدول أدت إلى أن تسمح الدولة لبعض الرعايا الأجانب في الإقامة على أرضها أو بناء مشروعات اقتصادية منتجة عليها ومن ثم إلى نشأة نوعي التبعية الاجتماعية والاقتصادية.

فالاجنبي المقيم على أرض الدولة يتمتع بمرافقها ويحظى بنصيب من خدماتها العامة ومن ثم يحصل على جزء من إنتاجها العام.

وكذلك الأجنبي المستثمر لماله في الدولة يحصل على نصيب من انتاجها القومي. وضرورة قيام التضامن الاجتماعي بين الدولة والرعايا الأجانب لانتهاض 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 لضرورة دولة الإقامة أو مكان الاستثمار.

وقد وجد الفقهاء هذا الأساس في سيادة الدولة، فالضريبة عمل من أعمال السيادة، تستطيع الدولة بمرجبتها أن تفرض الضريبة على كل من تربطه بها أى نوع من أنواع التبعية.

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 الثالث الايادات غير العادية

### نظرية القروض العامة

تواجه الدولة نفقاتها العامة فى الظروف والأحوال العادية بمواردها العامة العادية من ضرائب ورسوم وثمان عام ، ولكن قد تعترض النشاط الاقتصادى والاجتماعى للدولة ظروف غير عادية لا تكفى الايرادات العادية لمواجهتها ، كما لو واجهت الدولة مثلاً حرباً دفاعية أو كارثة طبيعية أو أرادات الخروج من دائرة الفقر والتخلف وهى فى كل ذلك لا تستطيع بمواردها العادية المحدودة التى سبق لها الارتباط عليها لوجوه الاتفاق العادية ، مواجهة ظروف الإنفاق غير العادية وقد لا يكون أمامها من سبيل فى هذه الحالة إلا اللجوء الى مصادر التمويل غير العادية ( القروض العامة والاصدار النقدى ) .

موقف النظريتين الكلاسيكية والحديثة من القروض العامة : لقد تباينت وجهتى نظر النظريتين الكلاسيكية والحديثة الى القروض العامة ، فأما النظرية الكلاسيكية التى نشأت وترعرت فى ظل المالية العامة التقليدية أو الكلاسيكية فقد اتخذت موقف العداء إزاء إمكانية لجوء الدولة الى القروض العامة لتغطية بعض وجوه إنفاقها العام ويمكن إجمال أسباب ذلك فى :

١- ضرورة الحد من تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية لاجداث تفسيرات متعمدة تحد من مبدأ الحرية الاقتصادية أو تؤثر على التوازن التلقائى لاقتصاد السوق .

٢- تؤثر القروض العامة سلباً على الاستثمار ، بما تودى إليه من اقتطاع من ربح الأموال والدخول النقدية للأفراد التى يوجهونها أساساً إلى الاستثمار فى حين أن الدولة توجه حصيلتها غالباً لتمويل نفقات استهلاكية ، فالدولة فى الحقيقة

تقتطع من أموال الاستثمار لتمويل أغراض الاستهلاك عن طريق القروض .

٣- تعتبر القروض العامة فى حقيقتها ضرائب مؤجلة يستفيد بها الجيل الحاضر ، ويقع عبء خدمتها واستهلاكها على الأجيال المقبلة فى صورة استقطاعات ضريبية من دخولهم ودروس أموالهم .

وتجدر الإشارة إلى أن النظرية الكلاسيكية لم تقف هذا الموقف العدائى للقروض العامة تجاه جميع أنواع القروض ، وإنما تجاه القروض التى يتم إصدارها لتغطية نفقات استهلاكية غير منتجة ، أما القروض التى تعقدتها الدولة لتمويل المشروعات الاستثمارية المنتجة أو تلك التى تواجه بها نفقات استثنائية طارئة فقد سمحت بها النظرية الكلاسيكية .

أما النظرية الاقتصادية الحديثة فقد ذهبت إلى عكس ذلك حيث اعتبرت القروض العامة مصدرا حقيقيا للإيرادات العامة ، ولم تقف منها نفس الموقف العدائى كالنظرية الكلاسيكية للاعتبارات الآتية :

١- إمكانية استخدامها كأداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق التوازن الاقتصادى فى دورتى التضخم والانكماش ، حيث تعمل فى حالة التضخم على امتصاص السيولة النقدية الزائدة لدى الأفراد ، ويختص أحداث هذا الأثر بالقروض الداخلية ، كما أن القروض الخارجية تعمل على تنشيط الطلب الكلى الفعال والتالى إعادة التوازن إلى الاقتصاد القومى فى أوقات الكساد .

٢- أن القروض العامة لاتضر بالاستثمار تبعاً لما ذهبت إليه النظرية الكلاسيكية إلا إذا تحقق شرطان هما : توجيه حصيلتها وبالكامل إلى الاستهلاك من جانب الدولة ، وافترض أن الأفراد كانوا سيوجهون نفس الحصيلة وبالكامل نحو الاستثمار ، لكن

الواقع على خلاف ذلك في الشرطين معا ، 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 تنشيط الطلب الفعلى .

٣- إن القول بأن القروض العامة لا تعتبر مصدرا للإيرادات العامة ليس صحيحا على إطلاقه ، كما أن القول بأن القروض تعتبر في حقيقتها ضرائب مؤجلة تتحملها الأجيال المقبلة لصالح الجيل ليس صحيحا هو الآخر على إطلاقه إلا إذا استخدمت الحصيلة وبالكامل في أغراض استهلاكية ، أما إذا استخدمت في تكوين وإنشاء أصول رأسمالية واستثمارات ، فلا تعتبر ضرائب مؤجلة وإنما هي لما تحدثه من زيادة في الأصول الرأسمالية والاستثمارات وفي حجم المقدرة المالية القومية مستقبلا تعتبر إيرادات حقيقية ، ومن جهة أخرى فإنها بما تحدثه من اقتطاع من ذمة المقرضين المالية الحالين وقت إصدار القروض واستخدام لكل الحصيلة أو لجزء منها في خلق استثمارات جديدة لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة ومن اقتطاع من ذمة الأجيال المقبلة المالية لفرض استهلاكها في صورة ضرائب تفرض عليهم ، إنما يعتبر في الحقيقة توزيعا للعبء المالى بين الأجيال الحاضرة والمقبلة .

#### مصادر الاقراض :

تتنوع مصادر الاقراض بحسب نوع القرض ، ففي القروض الداخلية تقترض الدولة من المواطنين أو من البنوك الوطنية والشركات والمؤسسات المالية الوطنية ، وقد



تقتض من الاقتصاد الوطنى إذا اعتبرنا أن الاصدار النقدى الجديد أو التمويل التضخمى نوعا من القروض الداخلية . أما فى القروض الخارجية فإن مصادر الاقتراض يمكن أن تكون الأفراد الأجانب أو البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية ، كما يمكن أن يكون مصدر القروض الخارجى احدى الدول الأجنبية أو إحدى المؤسسات الدولية المتخصصة فى منح الأئتمان لأعضائها كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للإنشاء والتعمير .

### أسباب الاقتراض :

إن الدولة فى سبيل حصولها على موارد مالية عن طريق القروض قد تكون مضطرة إلى الاقتراض إما لتمويل حرب فرضت عليها أو لتمويل زيادة مفاجئة فى النفقات العادية بسبب كارثة طبيعية حلت بها وتعجز مواردها العادية عن مواجهتها . وقد تكون الدولة فى حالة اختيار عند إصدارها للقرض العام بحيث إن مواردها العادية تكفى ( تغطى ) نفقاتها العادية لكنها تهدف من وراء عملية الاقتراض إلى الاسراع مثلا بخطى التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو الى زيادة تدخلها فى الحياتين الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بغرض أحداث تغييرات متعمدة عليهما نظرا لاعتناقها للمبادئ الاشتراكية ، وعلى أية حال فإنه يمكن إجمال أسباب تزايد التجاء الدول الى القروض العامة بأنواعها فى :

- ١- تمويل نفقات عامة غير عادية ( حروب أو كوارث طبيعية ) .
- ٢- تمويل عمليات التنمية ، وهو سبب يخفى غالبا الدول النامية .
- 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 الحضارى فى كافة المجتمعات الذى صاحبه تغير أنماط وحجم الاستهلاك العام والخاص وتزايد الحاجات العامة التى يتعين على الدولة إشباعها للمواطنين .

### التنظيم الفنى للقروض العامة

(أنواعها - اصدارها - استهلاكها)

#### أولاً : أنواع القروض العامة :

هناك ثلاثة تقسيمات رئيسية للقروض العامة ينبنى كل تقسيم منها على معيار من معايير التفرقة على النحو التالى :

- ١- فهى تنقسم وفقاً لمعيارى جنسية المكتسبين فيها ونوع العملة التى يتم بها الاكتتاب أى وفقاً لمصدرها إلى نوعين هما : قروض داخلية وقروض خارجية .
- ٢- وهى تنقسم وفقاً لمعيار طريقة عقدائها إلى نوعين هما : اختيارية وإجبارية .
- ٣- وهى تنقسم وفقاً لمعيار مواعيد استهلاكها إلى أربعة أنواع هى : مؤبدة ، وطويلة ومتوسطة ، وقصيرة الأجل . وهذا تعريف موجز بكل نوع منها :

#### ١- القروض الداخلية والخارجية :

يقصد بالقروض الداخلية : القروض التى تعقد بين الدولة وبين مواطنيها أى من

تربطهم بها إحدى علاقات التبعية الثلاث : الجنسية أو المواطنة ، والاقامة ، وكون الدولة مصدرا للإيراد ، وعلى ذلك فإن القرض الداخلى يعقد بين الدولة وبين الأفراد أو الشركات والمؤسسات المالية الوطنية أو التى تزاوِل نشاطها اقتصاديا فى أراضيها ، كما أنه يعقد غالبا بالعملة الوطنية ، فالطابع المميز للقروض الداخلية هو مكان إصدارها الذى يتحدد بالسوق الوطنية ، ونوع العملة التى يتم بها الاكتتاب فيه وهى العملة الوطنية ولا يغير من طبيعته هذه أن يكتب فيه أجانب مقيمون فى الدولة أولهم مصدر إيراد منها ، وقد يكون القرض من القرض الداخلى هو : امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة فى أيدي مواطنيها أى التقليل من العرض النقدي الكلى فى المجتمع ، أو زيادة هذا العرض ، ويتحقق القرض الأخير ، فيما لو اقترضت الدولة من بنك الإصدار ، أو من البنوك التجارية العاملة فيها ، حيث يقوم الأول بإصدار جديد لنقود القرض ، كما يكون فى مكتبة البنوك التجارية التوسع فى الائتمان أى خلق نقود مصرفية معادلة لمبلغ القروض ، وفى ذلك يعتبر القرض أداة من أدوات السياسة المالية لمعالجة كل من التضخم والانكماش .

أما القرض الخارجى فهو الذى تصدره الدولة فى أسواق المال الدولية أى خارج أراضيها ، ويمكن أن يكتب فيه الأفراد الأجانب أو البنوك والمؤسسات المالية الدولية أو جهات الاقتراض العالمية أو يعقد بين دولتين ، أو بين دولة ومجموعة دول وطبيعى أن يتم بالعملة الأجنبية ، ولا مانع أن يكتب فيه الوطنيون المقيمون فى الخارج ، وتعمل القروض الخارجية عند الاكتتاب فيها إلى نقل كمية من النقود الأجنبية من الخارج إلى داخل دولة الإصدار ، ثم إلى نزوح قدر أكبر من نفس هذه النقود من داخل البلاد إلى خارجها عند سداد القرض وهى بذلك تشكل عبئا حقيقيا على الاقتصاد

القومى ، وهذه مقابلة بين نوعى القرض الداخلى والخارجى .

| القرض الداخلى                                                                                                                                                  | القرض الخارجى                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - يصدر داخل اقليم الدولة                                                                                                                                       | - يصدر خارج اقليم الدولة                                                                                                  |
| - يكتسب فيه المواطنون والمقيمون على أرض الدولة                                                                                                                 | - يكتسب فيه الأجانب والمواطنون المقيمون فى الخارج                                                                         |
| - يتم الاكتتاب فيه بالعملة الوطنية                                                                                                                             | - يكتسب فيه بالعملات الأجنبية                                                                                             |
| - قد يكون علاجاً للتضخم عندما يتم من خلاله اقتطاع جزء من القوة الشرائية من الأفراد ، وقد يكون تضخيمياً عندما يكتسب فيه بنك الاصدار أو البنوك التجارية الأخرى . | - لا يكون إلا تضخيمياً                                                                                                    |
| - لا يشكل عند استهلاكه عبئاً حقيقياً على الاقتصاد القومى .                                                                                                     | - يشكل عند استهلاكه عبئاً حقيقياً على الاقتصاد القومى                                                                     |
| - يؤدى عند اصداره واستهلاكه إلى نوع من إعادة توزيع الدخل والثروة القوميين .                                                                                    | - يمكن اعتباره إذا لم يخلق أصولاً رأسمالية جديدة أو استثمارات جديدة ضرائب مزجلة يتحملها الجيل القادم لصالح الجيل الحاضر . |

## ٢- القروض الاختيارية والاجبارية :

الأصل فى القروض العامة أن تكون اختيارية بمعنى أن تترك دولة الاصدار لمواطنيها حرية الاكتتاب فى القروض التى تصدرها . ولكن خروجاً على هذا الأصل فإن الدولة قد تجبر المواطنين على شراء سندات بعض القروض التى تصدرها ، أو على اقراضها تحت مسميات أخرى غير القرض كالادخار الاجبارى مثلاً ، وهو فى حقيقته نوع من اقراض الدولة يتم فى صورة اقتطاع جزء من رواتب الموظفين أو دخول غيرهم تحت مسمى الادخار الاجبارى وعلى ذلك فإن الاجبار قد يأخذ شكلاً مباشراً وقد يكون غير مباشر .

وهنا التقسيم لا يشور إلا فى القروض الداخلية أما القروض الخارجية حيث لا يكون

للدولة سلطة إجبار جهات الاقتراض العالمية على اقراضها فإن القروض الخارجية لا يتصور إلا أن تكون اختيارية .

وعنصر الاجبار فى القروض الداخلية يقربها ( خاصة إذا كانت مؤيدة ) إلى حد كبير من الضرائب ، من حيث كونهما مبالغ نقدية تدفع جبرا إلى الدولة ولكن يبقى لدينا معيار للتمييز بينهما هو أن الضرائب تدفع بصفة نهائية بينما تلتزم الدولة برد قيمة القروض وفوائدها 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 الأربعة المتقدمة ، ويعتبر القرض مؤيداً إذا لم تنص دولة الاصدار فى سندات القرض على تاريخ محدد للوفاء به بل يكون القرض إلى حين ميسرة . وإذا لم تقم الدولة بالغاء ديونها المترتبة بالقرض المؤيد وظلت ملتزمة به فإن سداه لا يكون له تاريخ محدد ، إذ قد تستهلكه الدولة وقت أن يتيسر لها ذلك ، وطبيعى أن القرض المؤيد لا يتصور وجوده الا فى نوع القروض الداخلية ، حيث تتمتع الدولة بسلطة اجبار مواطنيها على الاكتتاب فى القروض المؤيدة.

أما القرض قصير الأجل فإن مدته لا تتجاوز السنة ، وتستهدف الدولة من وراء اصداره تغطية عجز موسمى فى الإيرادات العادية لديها ، حيث يصاحب هذا العجز نقص فى كمية النقود السائلة لدى الخزانة العامة ، فى فترات موسمية من السنة المالية، وحتى لا تضطر الخزانة العامة الى التوقف عن دفع النفقات العامة العادية إلى أن تتحصل لديها إيرادات ، فإن الدولة تصدر هذا النوع من القروض التى تعرف

سنداته بأذن الخزنة ، وعادة ما تطرح سندات الخزنة للبيع أمام الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية فى الدولة فإذا اكتتب فيها البنك المركزى كان ذلك أساسا يتخذه لإصدار نقدى جديد تكون فيه هذه السندات غطاء له ، وإذا اكتتبت فيها البنوك التجارية تزايدت قدرتها على خلق الائتمان ، والنتيجة فى الحالتين واحدة وهى أنه يترتب على إصدار سندات الخزنة زيادة حجم العرض النقدى الكلى لدولة الإصدار ، وكما تغطى سندات الخزنة العجز المسمى فى الإيرادات فإنها قد تغطى كذلك العجز الحقيقى وغير المسمى فى الإيرادات العادية عن النفقات العامة الحقيقية، وتصدر سندات الخزنة لمدة تتراوح بين ثلاثة شهور أو ستة شهور أو أقل من السنة الميلادية ببضعة أيام قليلة ، بمبالغ اسمية معينة وسعر فائدة أعلى قليلا مما تمنحه البنوك على الودائع لديها .

أما القرض متوسط الأجل فإن مدته تتراوح بين سنة واحدة وعشر سنوات وتلجأ إليه الدولة حين وجود عجز مالى فى ميزانيتها ( فى الإيرادات العامة العادية ) لا يمكن تفاديه خلال سنة الموازنة ، أى أنه عجز دائم قد ينشأ عن تمويل حرب أو إعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو أحداث تنمية اقتصادية وخلق أصول رأسمالية جديدة ، أو نتيجة لزيادة تدخل الدولة فى نواحي 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 انعقاده بين عشر سنوات قد تصل إلى ثلاثين سنة ، وهناك وجه آخر للاختلاف بينهما يتمثل فى المزايا الممنوحة لكل منهما والضمانات اللازمة لكليهما فلا شك أن القرض الطويل الأجل أعلى فائدة وأكثر ضمانات حتى يمكن اغراء مصادر الاقراض للاكتتاب فيه . ويطلق الفقهاء عادة على القروض القصيرة الأجل اسم الدين السائر أو العائم ،

كما يطلقون على القروض المتوسطة والطويلة الأجل اسم الدين الميث .

### ثانياً: إصدار القرض العام :

يقصد بإصدار القروض العامة عقدها فيما بين الدولة المقترضة وبين جهات الاقتراض وفقاً لنظام معين تحدده الدولة المقترضة أو يتم الاتفاق عليه بينها وبين جهات الاقتراض .

والأصل أن تتقاسم السلطان التنفيذية والتشريعية في الدولة المقترضة إجراءات الإصدار ، حيث تختص السلطة التنفيذية بوضع نظام الإصدار أى التفاوض بشأن القرض (الخارجي) وتحديد مبلغه ونوع سندات وسعر الفائدة والمزايا الأخرى وموعد السداد وطريقة الاكتتاب والاستهلاك ، ثم تحميل مشروع القرض إلى السلطة التشريعية التي تختص بالتصديق أى بالموافقة عليه ، ولكل من نوعي الاختصاص المتقدمين ما يبرره ، فدور الحكومة في إصدار القرض العام يبرره أنها الأعم والأقدر على تحديد حجم الموارد غير العادية التي تحتاج إليها لتغطية النفقات العامة الحقيقية أو المزمعة ، باعتبارها الجهة التي تتولى عمليات تحصيل وصرف الإيرادات والنفقات ، أما دور البرلمان في اعتماد إصدار القروض العامة فيبرره ضرورة وقوف ممثلو الشعب على مزايا وعيوب ما تعقده الحكومة من قروض ، وإكسابها مزيداً من ثقة الأفراد الراغبين في الاكتتاب مما يساعد على إتمامها 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 للقروض العام يتم من خلال قانون شكلي يعرف بقانون الإصدار يحدد البيانات اللازمة لنظام الإصدار .

### نظام الاصدار :

ويقصد به البيانات المحددة لمقدار القرض ، ونوعية سندات ومزاياه وكيفية الاكتتاب فيه وطريقة استهلاكه ، وفيما يلي كلمة موجزة عن بيانات نظام الاصدار .

أ- مقدار القرض : إن مقدار القرض أى مبلغه قد يحدد مسبقا من جانب الحكومة وقت التفاوض على شروطه مع جهات الاقتراض ثم يعتمد هذا التحديد من البرلمان وذلك بالنسبة للقروض الخارجية ، أما القروض الداخلية فإن لتحديد مقدار القرض طريقتين بحسب ثقة المقرضين فى قدرة الحكومة ووفائها بالتزاماتها ، إذ فى حالة توفر هذه الثقة فإن الحكومة تحدد المبلغ المطلوب ثم تدعو الأفراد الى الاكتتاب العام فى القرض ويجرد حصولها على المبلغ المحدد للقرض تغلق باب الاكتتاب فيه أما فى حالة عدم توفر هذه الثقة ، فإن الحكومة لا تحدد مقدار القرض وإنما تدعو الأفراد إلى الاكتتاب العام فيه وتحدد أجلا معيناً لنهاية هذا الاكتتاب وعند نهاية هذا الأجل يتحدد مقدار القرض بما تم به الاكتتاب الفعلى خلال هذه المدة ، وتستطيع الحكومة إذا لم تحصل على المبلغ اللازم فى الاكتتاب الأول أن تمد أجل الاكتتاب أو تطرح قرضا جديدا بشروط أكثر مزايا .

ب- أنواع سندات القرض : عندما يأخذ القرض العام شكل سندات تطرحها الدولة للبيع أى للاكتتاب العام ، فمن الضروري أن يحدد نظام الاصدار ما إذا كانت هذه السندات اسمية أم لحاملها أم مختلطة ، إذ يختلف النوعان فى طريقة نقل الملكية وفى شخص المستفيد بمزايا القرض ، فالسند الاسمى يدون عليه اسم صاحبه ، ولا تنتقل ملكيته إلا بتغيير بياناته فى السجل المعد لذلك بجهة الاصدار ، كما لا يحصل على مزايا القرض إلا شخص صاحبه ، أما السند لحامله فهو على خلاف ذلك سواء فى



نقل الملكية أو في استحقاق مزاياه حيث يكون حائزه هو المالك والمستفيد في نفس الوقت ، أما إذا كانت سندات القرض مختلطة كأن كانت اسمية فيما يتعلق بتدوين اسم المقرض على وجهها وفي السجل المعد لذلك بوزارة المالية ، أما فيما يتعلق بتحصيل فوائدها فإنها تكون سندات لحاملها بحيث لا يشترط الدفع لشخص المالك ( المقرض ) وإنما يصح الدفع لمن يتقدم بالكويون المرفق فإن السند المختلط حينئذ يجمع بين مزايا نوعي السندات الاسمية ولحاملها .

ج- **سعر الفائدة والمزايا الأخرى :** يعتبر سعر الفائدة من أهم المزايا التي تقدمها الدولة المقرضة 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 المنسوب إلى القيمة الاسمية للسند الذي يحدد نظام الاصدار دفعه بصفة دورية خلال حياة القروض علاوة على أصل الدين بحيث لم يكن القرض لينعقد بين طرفيه بدون .

أما المزايا الأخرى للقرض فإنها مجموعة من الامتيازات التشجيعية التي تقدمها الدولة لأغراض جهات الاقتراض على الاكتتاب في القروض التي تصدرها والتي يتحدد نطاقها تبعاً لحالة الائتمان 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 الاسمية 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 تباعه الدولة للمكتتب بقيمة فعلية أقل ولتكن مثلاً ثمانين جنيهاً ، فهذا الفرق يحثل مكافأة أو جائزة السداد .

٢- جوائز اليانصيب : وهو نوع آخر من إغراء أو تشجيع الدولة لجهات الاقتراض 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- الإعفاء من الضرائب : قد تقرر الدولة كنوع من الإغراء على الاكتتاب في القروض التي تصدرها إعفاء المكتتبين من بعض الضرائب على السندات أو على فوائدها أو عليهما معاً وذلك مثل ضرائب الدخل وضرائب التركات والأيلولة ، كما قد تقرر الدولة كذلك إمكانية سداد المكتتب للضرائب المستحقة عليه من سندات القرض عن طريق إجراء مقاصة بينهما .

٤- وأخيراً قد تقرر الدولة منح سندات القرض مميزات قانونية مثل عدم جواز مصادرتها أو حجز عليها سداً لدين على المقرض أو قبول هذه السندات في الاكتتاب في قروض مقبلة أكثر امتياز للمقرض .

٥- إلا أن أهم ميزة قد تمنحها الدولة للمقرضين لاغرائهم 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

فى القوة الشرائية للنقود قد يعرض المقرضين لخسارة حقيقية فى النقود التى يقرضونها للدولة حيث لا يستطيع هذه النقود أن تشتري من ألوان السلع والخدمات وقت وفاء الدولة بالقرض ما كانت تستطيع شراؤه من هذه السلع والخدمات وقت اقتراض الدولة لها ، مما يجعل أصحاب رموس الأموال يحجمون عن اقراض الدولة ، وحتى تتغلب الدولة على ذلك فإنها قد تلجأ إلى بعض هذه الطرق :

( أ ) تقرير سعر فائدة مرتفع جدا يعرض ما قد يطرأ على النقود من انخفاض فى قوتها الشرائية ولكن هذا الطريق بسبب مشاكل مالية تتعلق بخدمة الدين العام ، كما يتضمن اعترافا من الدولة بإمكانية انخفاض قيمة نقدتها مما يقلل الثقة فى أوضاعها المالية والاقتصادية .

( ب ) ربط القيمة الحقيقية للقرض بالذهب ، باعتبار أن الذهب سلعة أو مالا عينيا ترتفع قيمته هو الآخر بارتفاع المستوى العام للأسعار .

( ج ) ربط القيمة الحقيقية للقرض الذى يتم بعملة وطنية بقيمة عملة أجنبية تتمتع بالثبات النسبى فى قيمتها .

( د ) ربط قيمة القرض بالمستوى العام للأسعار ، بحيث ترتفع قيمة القرض الاسمية بنفس الارتفاع فى المستوى العام للأسعار ، وبحيث تلتزم الدولة عند استهلاك القرض الوفاء بقيمته يوم انعقاده ذهباً أو عملة أجنبية سبق تحديدها على أساس سعر صرفها يوم الانعقاد ، أو القيمة الحالية لما كان يمكن لمبلغ القرض أن يشتريها من كميات السلع التى تدخل فى تكوين الأرقام القياسية للأسعار .

ولما كان ربط القرض بالذهب أو بالعملات الأجنبية ينطوى على اعتراف من الدولة بعدم الثقة فى عملتها الوطنية ، كما أنه قد يؤدي إلى عواقب وخيمة على

اقتصاد الدولة عند ارتفاع قيمة الذهب أو العملة الأجنبية المختارة أساسا للربط . لذلك فإن اختيار المستوى العام للأسعار يعد حاليا من أفضل الوسائل لربط القرض به نظرا لكونه معيارا واقعيا يحيط باتجاه مستوى الأسعار خلال مدة القرض ، فإذا اتجهت الأسعار الى الارتفاع فإن الدولة ترد القرض على أساس مدى التغير الذى طرأ على أسعار السلع التى تدخل فى الاعتبار عند قياس اتجاه الأسعار بصفة عامة .

### طرق الاكتتاب فى القرض العام :

يقصد بالاكتتاب فى القرض العام شراء السندات المثبته للقرض ، ويتم ذلك باتباع إحدى الثلاث الآتية :

#### ١- الاكتتاب العام المباشر :

وفى هذا الطريق تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للبيع لكل من يرغب من الأشخاص الآدميين والاعتباريين ، محددة فى ذلك موعد بدء ونهاية الاكتتاب وشروط القرض ومزاياه وأجل الوفاء به ، والجهات التى يتم فيها الاكتتاب ( البنك المركزى ، بنوك القطاع العام ، وزارة المالية ، مكاتب البريد ) وتعتبر هذه الطريقة من أكثر طرق الاكتتاب شيوعا لمزاياها الآتية :

( أ ) أنها توفر على الدولة مبلغ العمولة التى يمكن أن تتقاضاها البنوك التجارية فيما لو تم الاكتتاب من خلالها .

( ب ) أنها تمكن الدولة من مراقبة عملية الاصدار والسيطرة عليها ، وتمكنها بالتالى من منع أى محاولة للمضاربة بسندات القرض .

ولكن يعيب هذه الطريقة فى نفس الوقت أنها قد تعرض ثقة المقرضين فى مالية

الدولة للخطر إذا لم يتم الاكتتاب فى سندات القرض بالكامل ، وقد يكون ذلك راجع إلى نقص دراية الدولة بأحوال السوق المالى والنقدى ، لا إلى قدرتها على الوفاء .

### ٢- الاكتتاب عن طريق البنوك :

الدولة فى هذا الطريق إما أن تباع سندات القرض بالكامل لمجموعة البنوك التجارية العاملة فيها ، وتتقاضى مبلغ القرض مقدما ، ثم تتولى هذه البنوك التصرف فى هذه السنوات بالاحتفاظ بها أو باعادة بيعها للجمهور لقاء عمولة تحصل عليها من الدولة ومن الجمهور أو من أحدهما وإما أن تطرح الدولة سندات القرض للبيع للجمهور المكتسبين من خلال البنوك التجارية ، وما تبيعه هذه البنوك من سندات تورده قيمته أولا بأول إلى الخزنة العامة لقاء عمولة تحصل عليها من الدولة ويكون دور البنوك فى هذه الحالة قاصرا على عملية عرض السندات على عملائها ، ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تحمل الخزنة العامة بخسارة ما قد تتقاضاه البنوك من عمولة قد تكون مرتفعة إذا كانت ثقة الأفراد فى الدولة ضعيفة .

### ٣- الاكتتاب عن طريق المزاد :

حيث تجرى الدولة على سندات القرض العام مزايده أما الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية العامة والخاصة ، بحيث يتم ارساء المزايده على من يقدم أكثر الأسعار قربا من السعر الاسمى للسند حتى تتم تغطية مبلغ القرض بالكامل ، ويعيب هذه الطريقة أن الدولة قد تضطر إلى بيع سندات القرض بأقل من سعرها الاسمى أى سعر التكافؤ أو التعادل الذى تلتزم بالوفاء به عند حلول موعد سداد القرض .

#### ٤- الاكتتاب عن طريق البورصة (سوق الأوراق المالية) :

وتلجأ الدولة إلى هذا الطريق عن طريق مندوبين لها في البورصة يعرضون سندات القرض للبيع بسعر اليوم شأن المشروعات الخاصة ، وتلجأ الدولة إلى هذه الطريقة عندما ترغب في إخفاء إصدارها لقرض جديد ، وتمتاز هذه الطريقة بأن الدولة تستطيع تحمين الفرصة المواتية في البورصة لتحقيق أعلى سعر لسنداتها ، إلا أنه يعيبها أن الدولة لا تستطيع من خلالها طرح كميات كبيرة من السندات في يوم واحد نظرا لتأثر السعر حينئذ بالعرض الكبير ، ولذلك فإنه يشترط لنجاح هذه الطريقة أن يكون عرض سندات القرض موروداً ، وألا تكون الدولة في حاجة سريعة إلى المال .

#### خدمة القروض العامة :

يقصد بخدمة القرض العام قيام الحكومة بتنفيذ تعهداتها والتزاماتها الواردة بنظام الاصدار أى دفع فوائد القرض ومزاياه طيلة حياته ثم رد أصل الدين عند حلول أجل الوفاء ، والأصل أن تدفع الدولة الفوائد المتفق عليها حتى ولو انخفض سعر الفائدة السائد في السوق ، ولكن الدولة قد تسمى عند انخفاض سعر الفائدة السائد في السوق عن سعر الفائدة السائد في السوق عن سعر الفائدة السائد في السوق 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 الإداري 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) **تسديد الدين** : يقصد بتسديد 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 بسعر الفائدة المنخفض السائد في السوق بنفس مبلغ القرض القديم ذو الفائدة المرتفعة ، ثم استخدام حصيلته القرض الجديد في الوفاء بالفرض القديم ، وللمكاتب في القرض القديم أن يختار بين الحصول على أمواله أو استبدال سندات القديمة بسندات جديدة . وقد ثار الخلاف بين الفقهاء في مدى حق الدولة في سداد القرض القديم قبل حلول أجله لغرض تخفيض سعر الفائدة ، والرأى الراجح هو : تغليب المصلحة العامة على الخاصة .

وقد تخفض الدولة سعر الفائدة على القروض العامة بطريق آخر غير مباشر بأن تفرض ضريبة عليها فتخفض بها سعر الفائدة الحقيقي .

**شروط التسديد** : يشترط لنجاح تسديد الدين على النحو السابق شروطاً هي :

(أ) انخفاض سعر الفائدة السائد في السوق ، ومساواة سعر فائدة القرض الجديد لسعر الفائدة السائد على الأقل ، وإلا فضل المقرضون استرداد أموالهم ،

(ب) ألا تكون القيمة السوقية لسندات القرض القديم قد انخفضت عن قيمتها الاسمية التي تلتزم الدولة بردها . وإلا فضل المقرضون استرداد أموالهم بالقيمة الاسمية للسندات .

(ج) ألا يتم التسديد في أوقات الأزمات والاضطرابات التي يقل فيها الثقة في ائتمان الدولة ، حتى لا تضطر الدولة إلى منح المزيد من المزايا على قرضها الجديد لاغراء المقرضين في القرض القديم على عدم استرداد أموالهم فلا يتحقق الهدف من التسديد .

(٢) **استهلاك القرض** : يقصد باستهلاك الدين أو القرض : السداد أو الوفاء بالدين أى بأصل القرض عند حلول أجل الوفاء إلى المقرضين أى انقضاء الدين وأيا كان الخلاف بين فقهاء علم المالية العامة حول أهمية وجدوى وفاء الدولة بقروضها الداخلية ، حيث يرى فريق من الفقهاء أن وفاء الدولة بدينها يقوى من انتمائها ، ويرفع من ثقة الأفراد لاعادة الاكتتاب فى قروضها القادمة ، وفى نفس الوقت يخفف من اعيانها ويضع الحكام أمام مسئولياتهم فى استخدام المال العام ويرى فريق آخر من الفقهاء أن بقاء ديون الدولة الداخلية لايشكل خطرا عليها لأنها تستهلك جزئيا بطبيعتها على مدر السنين ، بفعل تناقص القوة الشرائية للنقود ، وحيث قد يؤدى ذلك إلى إعاقه الإستثمار الذى يجب أن يتناسب مع التزامه المستمر للسكان حين يتم توزيع الدخل القومى والثروة لصالح المقرضين على حساب إنقاص الذمة المالية للدولة . وأيا كان هذا الخلاف المتقدم فإن استهلاك القرض العام من جانب الدولة قد يكون إجباريا ، حيث يجب على الدولة الوفاء بديونها عند حلول أجل سدادها ، إذا كان ذلك لايرفق ميزانيتها عند وفائها بديونها دفعة واحدة .

لكن هذه الطريقة قد لاتلائم الظروف المالية التى تمر بها كثير من الدول . لذلك لتفضل غالبية الدول استهلاك قروضها العامة تدريجيا ، قبل أن تصل إلى مرحلة تجدد نفسها وفقا لشروط الاصدار مضطرة أو مجبرة على الوفاء ، ويتم الاستهلاك التدريجى للقروض العامة وفقا لثلاث طرق رئيسية هى :

(أ) **الاستهلاك على أقساط سنوية محددة** : حيث تقوم الدولة عند دفع الفائدة السنوية على القرض بدفع قسط استهلاك سنوى لجميع سندات القرض بحيث يحصل كل دائن علاوة على الفوائد المستحقة له على جزء من رأس ماله ، ويتكرر ذلك حتى يستهلك القرض بأكمله يتقاضى الدين المترتب على الدولة بموجبه ، وتتطلب هذه الطريقة



توفر عدد من الشروط منها : أن يكون نظام اصدار القرض قد نص عليها ، وأن يتم الاستهلاك على أقساط متساوية ، ولكن يعيب هذه الطريقة أنها قد تؤدي إلى تبديد مدخرات صغار المقرضين للدولة ، حيث يصعب عليهم إعادة تجميع مدخراتهم مرة ثانية

ب) الاستهلاك بطريق القرعة أو السحب السنوي : حيث تجرى الدولة قرعة سنوية على سندات القرض العام ، ثم تقوم بالوفاء بكامل قيمة السندات التي تخرج عليها القرعة بالوفاء . هنا ينصب على بعض سندات القرض وليس على جزء من القيمة الاسمية لكل سندات القرض كما هو الشأن في الطريقة السابقة ، وهذه الطريقة تحقق للدولة ميزة استهلاك الدين على التدرج وليس دفعة واحدة مرهقة لميزانيتها ، كما تحقق للمقرضين الذين يخرج قرعة السداد على سنداتهم ميزة الحصول على ربح أموالهم دفعة واحدة ، فيتمكنون من الانتفاع بها مرة ثانية ، خاصة إذا كانت القيمة السوقية للسند وقت خروج قرعة السداد عليه أقل قيمته الاسمية ، غير أن هذه الطريقة قد تضر بالمقرضين من جانب آخر ، حيث قد يجبر بعضهم على قبول الوفاء بدينه في وقت غير مناسب لاعطاء استثمار رأس ماله ، أوفى وقت قد تكون فيه القيمة السوقية للسند أعلى من قيمته الاسمية .

ج) الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة : وبموجب هذه الطريقة تتدخل الدولة كمشتري من سوق الأوراق المالية لسندات قروضها التي انخفضت قيمتها السوقية عن قيمتها الاسمية ، فتحقق كسبا ماليا نتيجة لاستهلاكها للقرض بأقل من قيمته الاسمية .

### أهم مراجع هذا الفصل :

- ١- أ.د/ السيد عبد المولى - المالية العامة - دار الفكر العربى .
- ٢- أ.د/ منيس أسعد عبد الملك - اقتصاديات المالية العامة - مطبعة مخيمر . ١٩٧١ .
- ٣- أ.د/ عبد الكريم صادق بركات - دراسة فى الاقتصاد المالى - مؤسسة شباب الجامعة ١٩٨٣ .
- ٤- أ.د/ زين العبدین ناصر - مبادئ علم المالية العامة - ١٩٩٣ .
- ٥- الأستاذان/ د/ محمود نور ، د/ حمدان العتاني - أسس ومبادئ المالية العامة - ١٩٨٦ .
- ٦- أ.د/ عادل أحمد حشيش - اقتصاديات المالية العامة - مؤسسة الثقافة الجامعية . ١٩٨٣ .
- ٧- الأستاذان/ حسن العزناوى ، د/ جلال بكير - أصول المالية العامة - .

## الباب الرابع

### الموازنة العامة للدولة

#### ١- نشأتها <sup>(١)</sup> :

لقد كانت النفقات والايادات العامة قبل ظهور الموازنه العامة للدولة تختلط بالنفقات والايادات الخاصة بالحاكم ( الملك ) ، ولم تكن هناك معايير خاصة للفرقة بين مالية الدولة ومالية الحاكم ، وحتى القرون الوسطى فى أوروبا كان الملك حراً فى الاتفاق وفى جباية الأموال حسب حاجته اليها ، ومستشيرافى ذلك حاشيته ومستشاريه أو متجاهلا لهم ، إذ لم تكن هناك ضوابط تشريعية تحدد سلطات الملك فى هذا الشأن ، وكان الحاكم هو المستول الأعلى للرقابة على الاتفاق والجباية ، فقد أنشأ الملك لويس عام ١٢٥٦ فى فرنسا إدارة تابعة له تتولى فحص الحسابات الخاصة بالنفقات والايادات سميت وقتذاك ( غرفة محاسبة باريس ) .

ولقد كان البرلمان الانجليزى أول من طالب بأخذ موافقة البرلمان المسبقة على فرض الضرائب وذلك فى عهد الملك شارل الأول ، وقد نتج عن ذلك صدور ما يعرف بميثاق الحقوق عام ١٦٢٨ الذى نص على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب ، ومنذ ذلك الحين أخذت البرلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها فى تحديد سلطات الملك فى الاتفاق والجباية بحيث لا يحق له تخطى حدودا معينة إلا بأذن من البرلمان ، وقد نص دستور الحقوق الذى أصدره الملك وليام الثالث عام ١٦٨٨ على عدم قانونية أية جباية تجنى من أجل التاج إلا بموافقة البرلمان الذى يحدد مقدارها ومواعيدها ، ثم تلا ذلك اكتساب البرلمان لحق الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها ، ولحق الرقابة على عمليات الجباية.

(١) الأستاذ : نهى محمود شكرى - الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها فى النظرية والتطبيق - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر (بغداد) ١٩٩٠ ص ١٣ وما بعدها .

ولحق متابعة أوجه نفقات الحصيلة الضريبية ، ثم امتد هذا الحق الى مناقشة بنود وصول النفقات العامة ، ومن هنا أخذ البرلمان يناقش أعمال الحكومة من خلال نفاقتها وإيراداتها العامة بشكل دورى وسنوى ، وأصبح له حق اعتماد نفقات الدولة وإيراداتها قبل بداية كل عام ، ومناقشة تنفيذ هذه النفقات والإيرادات بعد نهاية ذلك العام ، فظهر مفهوم الموازنة والحساب الختامى فى المجلترا .

أما فى فرنسا فقد مرت نشأة الموازنة العامة للدولة بنفس هذه المراحل تقريبا وظهرت الموازنة بشكلها الواضح على إثر الثورة الفرنسية وصدور قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية عام ١٧٩٨ حيث قررت عدم مشروعية فرض الضرائب إلا باذن منها وذلك من خلال ما جاء بوثيقة حقوق الانسان التى 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 الذى أعطى للمجلس التشريعى حق تحديد النفقات العامة ، ونص دستور سنة ١٧٩٢ على أنه : « لا يمكن فرض أى ضريبة إلا فى سبيل المصلحة العامة » ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية وسلطة الحاكم وخاصة بعد سقوط نابليون وعودة الملكية سنة ١٨١٤ تبلور مفهوم الموازنة فى فرنسا وظهرت قواعدها الأساسية المتعارف عليها ووضح من هذا العرض لنشأة الموازنة العامة فى كل من المجلترا وفرنسا أن الموازنة العامة كعنصر من عناصر مالية الدولة قد نشأت فكرتها متأخرة عن الممارسة الفعلية لعنصرى علم المالية العامة الآخرين وهما النفقات العامة والإيرادات العامة ، وأن فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الانفاق وجباية الإيراد اللازم له ، ولفصل مالية الدولة عن مالية الحكام .

## ٢- الموازنة العامة في الفكر الاسلامي :

إن مضمون فكرة الموازنة العامة كأداة لضبط نفقات وإيرادات الدولة ، وفصل ميزانيتها عن ميزانية الحاكم ، قائم وموجود في أحكام التشريع الاسلامي وممارسات الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفاؤه من بعده فموارد الدولة محددة في آي القرآن الكريم ، ووجوده النفقات العامة لهذه الموارد محددة كذلك في آي القرآن وفي سنة سيدنا رسول الله ، وقد تبنى الخليفة عمر بن الخطاب فكرة إقامة الدواوين لتسجيل حركة النفقات والايادات العامة فيها ومن خلالها ، إلا أن هذه الدواوين وإن أشبهت الموازنة العامة من بعض الوجوه خاصة من حيث ضبط عمليات الاتفاق وتحصيل الايراد العام ، إلا أنها وجريا على طريقة المشرع الاسلامي الحنيف ، كانت تقدر الاتفاق العام لسنة لاحقة على سنة تحقق الايراد العام ، وليس السنة قادمة كما تفعل الموازنات العامة في حاضرتنا ، والملاحظ في هذا الصدد أن العرب المسلمين لم يتبعوا في تنظيماتهم المالية مبدأ وضع موازنة عامة للدولة الاسلاميه 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 المجترة وفرنسا قد نشأت وليدة للصراع الذي كان قائما وقت نشأتها بين الحاكم والشعب ممثلا في البرلمان حول سلطة الحاكم في فرض الضرائب وفي تقرير طرق ونود اتفاق موارد الدولة المالية ، بحيث كان الهدف الأسمى للموازنة العامة والذي ما يزال قائما هو : تثبيت سلطة الحاكم المطلقة في فرض الضرائب وتحديد وجوه اتفاق موارد الدولة ، وإخضاع هذه السلطة لرقابة البرلمان في إطار ما يعرف بالموازنة العامة والقواعد التي تحكمها .

أما في الدولة الاسلامية فقد جاء التشريع الاسلامي محددا أسس موارد الدولة

من زكاة وجزيه وخمس للفئ وللغنيمه وخراج ، كما جاء محددًا كذلك لبيان وجوه إنفاق هذه الموارد ، كما جاءت الممارسات الفعلية لإدارة مالية الدولة من لدن سيدنا رسول الله ومن جاء بعده من الخلفاء والحكام فى إطار أحكام هذا التشريع ، وتوجت هذه الممارسات بإنشاء عصر بن الخطاب للدواوين التى تكفلت بتنظيم العمليات المالية للدولة وضبط وتسجيل مواردها ونفقاتها .

### ٣- نشأة الموازنة العامة فى مصر المعاصرة :

لقد كان أهم حدث تشريعى يتعلق بالموازنة العامة فى مصر هو : صدور أول دستور عام ١٩٢٣ الذى احتوى على بعض المواد الخاصة بإيرادات الدولة ونفقاتها العامة وكيفية اقرار الموازنة العامة ومواعيد تقديمها إلى البرلمان وتحديد السنة المالية لها ، وكانت الموازنة العامة فى مصر قبل ذلك تخضع للنفوذ الأجنبى ، ولجنة دولية منذ إعداد أول موازنة عام ١٨٨٠ فى عهد الخديوى توفيق حيث اعتمد وضع الموازنة فى ذلك الوقت على أساس ضمان إيرادات عامة تفى بسداد أقساط الدين الأجنبى وفوائده<sup>(١)</sup> .

### ٤- ماهية الموازنة العامة :

الموازنة العامة هى : « التعبير المالى لبرنامج العمل المعتمد الذى تعتمده الحكومة تنفيذه فى السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع »<sup>(٢)</sup> . وهذا التعريف يتحلل إلى خمس عناصر هى :

(أ) أن الميزانية هى التعبير المالى لبرنامج العمل الحكومى .

(١) الأستاذ / فهمى محمود شكرى ص ١٩ مرجع سابق .

(٢) أ.د/ حامد عبد المجيد دراز - المالية العامة - شباب الجامعة ص ٢١ .

- (ب) أنها برنامج العمل الذى تعتمزم 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 هى : تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلية غالبا هى السنة يعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية<sup>(١)</sup> وهذا التعريف بدوره يتحلل إلى ثلاثة عناصر هى :

- (أ) أنها تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة .
- (ب) أنها اجازة أو موافقة واعتماد من البرلمان لتقديرات الحكومة للإيرادات والنفقات العامة .

- (ج) أنها تعبير عن أهداف الدولة المالية والاقتصادية .

والميزانية العامة لذلك هى : « بيان تقديرى لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الزمان ، واجازة هذا البيان من السلطة المختصة » .

وهى : تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن وقد أصبحت الآن الأداة الرئيسية التى تستخدم فى السياسة المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادى والعدالة الاجتماعية .

وهى : برنامج متفق عليه مبين فيه تقدير لاتفاق الدولة ومواردها خلال فترة

---

(١) أ.د/ عبد الكريم صادق بركات - دراسة فى الاقتصاد المالى - شباب الجامعة ١٩٨٣ ص ٤٢٩ .

مقبلة وتلتزم به الدولة وتكون مشولة عن تنفيذه .

وهى : تقدير مفصل ومعتمد لتنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة ، ويصدر سنويا قانون يربطها وذلك بعد أن ينتهى المجلس التشريعى من اعتمادها .

وهى : توقع وإجازه لتنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة .

وهى : الخطة السنوية للقطاع العام ، التى تحدد الإيرادات المتوقعة تحصيلها وتقديرات الانفاق العام الضرورى خلال السنة القادمة وهى السنة المعد عنها الموازنه<sup>(١)</sup> .

وواضح أن هذه التعريفات كلها تدور حول عدد من المعانى التى يجب أن يحتوى عليها أى تعريف للموازنة العامة للدولة وهى :

١- أنها خطة مقترحة من جانب الحكومة للاتفاق العام للدولة ووسائل تمويله بحيث ينعكس خلالها دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والحياة الاجتماعية للمجتمع .

٢- أنها تقدير مفصل ومببّ ومقبوم تقديما بالعملة الوطنية لأرقام النفقات والإيرادات العامة فلا يكفى فيها الأرقام الاجمالية .

٣- أنها ليست بياناً عن المهازات الحكومة لفترة ماضية ، وإنما هى برنامج عمل الحكومة للسنة المقبلة ، وتقدر فيه الحكومة ما تعتزم انفاقه وما تتوقع تحصيله من إيرادات .

الأستاذ / قطب إبراهيم محمد - الموازنة العامة للدولة - ط ٢ ١٩٧٧ - الهيئة المصرية العامة للكتاب ص ٩ . ١٠ .



٤- أنها برنامج عمل الحكومة فترة زمنية مقبلة من الممكن أن تطول عن سنة وأن تقصر عنها في الظروف والاحوال الاستثنائية أو غير العادية الناجمة عن تعديل بدء السنة المالية أو ظروف حرب أو أزمات اقتصادية كبرى ، 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 ويعدده قانون من الناحية الشكلية لامن الناحية الموضوعية لعدد من الاعتبارات.

منها : أن أحكامها ليست دائمة ، وأنها لا تنشئ ضرائب وإيرادات وإنما تحجز فقط تحصيل الإيرادات التي أنشأتها قوانين سابقة ، والانفاق منها على مرافق الدولة .

أما حكمة هذا الاعتماد فيمكن أن تكون : التأييد والمباركة من البرلمان للحكومة وبرنامجها وقد تكون : إخضاع الحكومة لرقابة البرلمان وهي بضد تنفيذ برنامج عملها المستقبلي .

٦- أنها برنامج لتحقيق أهداف المجتمع ، وليس أهداف الحكومة أو أحد قطاعات المجتمع أو حزبا سياسيا معينا ، وإنما هي سياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بتغيرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثر فيها .

٧- أنها أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية للدولة ، تستخدمها لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فبعد أن كانت وثيقة تجمع نفقات وإيرادات الدولة وتقابل هذه بتلك مستهدفة تحقيق التوازن الحسابي بين أوجه الانفاق والإيرادات ظهر حديثا ما يعرف بقاعدة العجز في الميزانية أو التمويل التضخمي عن طريق

الاقتراض إما من الاقتصاد القومى بالاصدار النقدى الجديد ، وإما عن طريق الاقتراض من الغير باصدار سندات لأجال معينة ، تستخدم حصيلتها فى عمليات التنمية .

وعلى ذلك فإن أى تعريف للموازنة العامة لابد أن يأخذ بهذه المعانى مجتمعه أو بالقدر الذى يعنى به صاحب التعريف فى دراسته .

### قواعد الموازنة العامة

استقر الفكر المالى التقليدى بخصوص الموازنة العامة على خمس قواعد رئيسية يرى علماء المالية العامة ضرورة اخضاع الحكومة لها وتقيدها بها وهى بصدد وضع موازنة الدولة أو تنفيذها حتى تتجنب الخطأ ، وهذه القواعد إجمالاً هى : السنوية - الوحدة - العمومية - عدم التخصيص - التوازن <sup>(١)</sup> . وسوف نقوم هنا بالقاء مزيد من الضوء على كل قاعدة :

#### ١ - قاعدة السنوية :

تعنى هذه القاعدة أن توضع ميزانية الدولة فى الظروف والأحوال العادية لفترة زمنية مستقبلية غالباً ما تكون سنة أى اثنى عشر شهراً وهذا لايعنى أن تكون فترة الموازنة أقل أو أكثر من ذلك ، إذ فى غير الأحوال العادية قد توضع الموازنة لمدة أقل أو أكثر من سنة ومن ذلك أن مصر قد وضعت موازنة لثلاثة شهور عام ١٩١٤ ، ولأربعة شهور عام ١٩٥١ ولعشرة شهور عام ١٩٤٧ ، ولثلاثة عشر شهراً عام ١٩٢٧/٢٦ ولثمانى عشر شهراً عام ١٩٧٢/٧١ وكان ذلك متناسبة تعديل بداية السنة

(١) الأستاذان د/ محمود عبد الفضيل ، د/ محمد رضا العدل - مبادئ المالية العامة - دار النهضة العربية ١٩٨٢ ص ١٢٤ .

المالية فى كل مرة<sup>(١)</sup> . على أن العمل قد استقر على وضع الميزانية لمدة سنة مستقبلية ويرجع ذلك إلى عدد من الاعتبارات من أهمها :

١- أن أرقام الميزانية سواء فيما يتصل بالاتفاق أو بالائرادات هى توقعات أو تقديرات أو تنبؤات ووضعها لمدة أطول من سنة يجعل هذه التوقعات غير دقيقة ، كما أن وضعها لمدة أقل من السنة يتطلب الدقة المتناهية فى تقدير حجم كل من النفقات والائرادات ، فضلا عن أن إعداد الموازنة يتطلب جهدا كبيرا من السلطات المالية ، ويصعب تكرار هذا الجهد أكثر من مرة واحدة فى السنة .

٢- تعتمد الدولة إلى حد كبير فى إيراداتها على الضرائب وبعض هذه الضرائب موسمية تبعا لمواسم تحقق الدخل الفردى . فضلا عن أن تحقيق إيرادات للدولة من الدومين الخاص وبالتالي إمكانية معرفة وتحديد مركزها المالى يستوجب مرور فصول السنة الأربعة التى يمكن تحقيق الدخل خلالها على أنه لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع بداية السنة الهجرية أو الميلادية إذ للدولة أن تحدد بدء سنتها المالية من أى شهر من شهور سنة التقويم الرسمى لديها ، وتطبيقا لذلك فإن إنجلترا والكويت مثلا تبدأ السنة المالية فيهما من أول شهر ابريل وتنتهى فى آخر شهر مارس وفى أمريكا تبدأ من أول يوليو وتنتهى آخر يونيو وفى مصر تعدل بدء السنة المالية أكثر من مرة من يناير إلى يوليو ، ومن يوليو إلى يناير .

## ٢- قاعدة الوحدة :

تعنى قاعدة وحدة الموازنة العامة إدراج جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها

(١) أ.د/ حامد دراز ص ٢٧ مرجع سابق .

العامّة في وثيقة واحدة ، وعدم إدراجها في وثائق متعددة مشتتة ، وتهدف قاعدة وحدة الميزانية العامّة إلى :

(أ) تبسيط عرض الموازنة العامّة حتى يتسنى 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 <sup>(١)</sup> إذ لوحدث العكس وكان للدولة عدة موازنات مشتتة في وثائق متعددة ، أو كان لها موازنات متداخلة كأن تدرج في الموازنة العامّة إيرادات ومصروفات الهيئات العامّة والمحليات ، فإنه يكون من الصعب الحصول على الرقم الحقيقي لحجم إيرادات ونفقات الدولة ، ويجب عدم الخلط بين الموازنة ذات الوثائق المتعددة ، وبين الموازنات المتعددة ، فقد تكون الموازنة موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليس في وثيقة واحدة ، وهذا لايعتبر خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية ، وقد تفرّج الحكومات عمداً على هذه القاعدة بهدف تفادي الرقابة البرلمانية ، فتنشئ موازنات مستقلة لبعض أوجه النشاط <sup>(٢)</sup>.

### 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 - اقتصاديات المالية العامّة مطبعة مخبر ١٩٧١ ص ٢٣٥ .

(٢) الأستاذان/ محمود عبد الفضيل ، محمد رضا العدل ص ١٢٤ مرجع سابق .

ودون إجراء أى مقاصة بين المبالغ المقرر إنفاقها وما قد تدركه هذه النفقات من إيرادات، وتختلف قاعدة العمومية عن طريقة الناتج الصافى التى تأخذ بالآ يدون فى الموازنة سوى صافى الإيرادات أوصافى المصروفات ، فمثلا جامعة الأزهر لها اعتماد فى الموازنة العامة لمصر تعتبر بالنسبة للجامعة نفقات عامة ، وفى نفس الوقت تحصل مصروفات دراسة من الطلاب تشكل بالنسبة للجامعة إيرادات ، وتبعاً لطريقة الناتج الصافى لا يدرج فى موازنة الدولة إلا صافى الإيرادات بعد خصم النفقات إن كان هناك فائض فى الإيرادات ، أو لا يدرج إلا صافى المصروفات بعد خصم الإيرادات إن زادت المصروفات عن الإيرادات ، وكذا الحال بالنسبة لجميع الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة فى الدولة .

ولكل من طريقة الناتج الصافى وقاعدة العمومية مميزات ودواعى للتطبيق ، فمن مميزات طريقة الناتج الصافى أنها تظهر فى الحال الموقف المالى للهيئة أو المصلحة الحكومية ، وما إذا كانت مصدر إيراد أم باب إنفاق ، ثم إن لقاعدة العمومية عيوباً ومميزات أخرى ، فمن عيوبها أنها تلزم كل مصلحة بإدراج تفاصيل إيرادات ونفقات قد تكون تافهة ، فيؤدى ذلك إلى تضخم وتعقيد عرض الموازنة وإذا كان من اللازم طبقاً لقاعدة العمومية إدراج كافة الموارد والنفقات العامة فى الموازنة العامة للدولة بحيث لا يغنى عن ذلك إدراج صافى الإيرادات أو صافى النفقات العامة ، فإنه من باب أولى لا يجوز إسقاط مصروف أو إيراد كلية من الموازنة العامة ، فإن ذلك يعتبر مخالفة مالية تستوجب مسائلة من يقدم عليها ، غير أنه توجد بعض العمليات التى تقوم بها الدولة ولا تدرج فى الموازنة العامة لأنها لا تمثل مصروفات أو إيرادات فعلية ومثال ذلك : مبالغ التأمين التى يدفعها المقاولون أو المتزايدون المتعاملون مع الحكومة فى المناقصات أو المزايدات ضماناً لمستوليبتهم ثم ترد اليهم إذا لم ترسو عليهم المناقصة أو

المزاد ، أى إذا لم يحدث ما يشغل مسئوليتهم ، ومن ذلك أيضا : الهبات المقدمة للحكومة التى يشترط فيها الواهب إنفاقها فى غرض معين ، فمثل هذه المعاملات والعمليات المالية تدرج عادة فى حسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة <sup>(١)</sup> .

#### ٤- قاعدة عدم التخصيص :

تعنى هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروفات معينة ، وإنما تجمع كل الإيرادات دون تخصيص فى قائمة واحدة فى مقابلة قائمة أخرى تضم جميع النفقات ، بمعنى أن تكون الإيرادات شائعة الاستعمال فى مواجهة النفقات ، إذ قد يترتب 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 يؤدى إلى الإسراف فى الانفاق إذا كان حجم الإيراد المخصص للمصروفات أكبر من حجم المطلوب منه ، أو قد يترتب عليه إخلال بأداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد المخصص يقل عن حجم المصروف اللازم للخدمة . وهناك عدد من الاستثناءات على هذه القاعدة فى القانون المصرى منها :

(أ) تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحة الدعاوى والأوراق القضائية فى المحاكم لانتشاء وإصلاح وتأثيث دور المحاكم وذلك بموجب القانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤ .

(ب) تخصيص رسم نظافة قد ٢,٥ ٪ من الإيجارات الشهرية للمساكن للاتفاق منه على النظافة وقد تقررت قاعدة عدم التخصيص فى قانون الموازنة العامة فى مصر

(١) الأستاذ / قطب إبراهيم محمد ص ٢٦ مرجع سابق .

بمقتضى المادة التاسعة من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، واستثنت من الخضوع لهذه القاعدة الحالات الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية <sup>(١)</sup> .

#### ٥- قاعدة التوازن :

لقد كانت قاعدة توازن الميزانية تعنى فى ظل المالية الكلاسيكية التوازن الكمى أو الحسابى بمعنى أن تكون نفقات الدولة فى حدود مواردها العادية حيث كان دور الدولة الاقتصادية آنذاك مقبدا بما لا يضر بالنشاط الخاص ، ولم يعترف الفكر الكلاسيكى مبدأ عجز الموازنة للاعتبارات الآتية :

(أ) أن الاقتراض الحكومى فضلا عن كونه يسحب جانباً من موارد القطاع الخاص الموجهة نحو الاستثمار المنتج ، فإنه على الأقل لا يضيف إلى الاقتصاد القومى طاقات إنتاجية معادلة لتلك الطاقات التى تسبب فى تعطيلها ، لأن الحكومة قد توجه حصيلة القروض أو جزء منها إلى الاستهلاك ، فيؤثر ذلك بالسلب على الاستثمار ، وقد توجه جزءاً من الحصيلة إلى الاستثمار الأقل إنتاجية بطبيعة الحال مما لو ترك بأيدى القطاع الخاص ، وعلى ذلك فإن الاقتراض الحكومى يتقصر من طاقة المجتمع الانتاجية .

(ب) أن الاقتراض الحكومى ذو تكلفة عالية ، سواء قتلت تكلفته فى خدمة الدين العام أو استهلاك أو قلة إنتاجيته .

(ج) يعطى الاقتراض الحكومى للحكومة ما يمكن أن يسمى بـ"بهم المال" حيث يجعلها تشغل بقائض الوقت فى الموارد ، مما قد يدفعها إلى الإسراف والقيام بمشروعات غير مدروسة أو غير منتجة .

(١) المرجع السابق ص ٢٨ .

(د) أن القروض الخارجية خاصة في حالة قدومها من الخارج إلى داخل الدولة تزيد من الطلب على النقد الأجنبي كما تزيد من عرض النقود الوطنية ، ومن العرض النقدي الكلي في المجتمع وهو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود ، وقد تؤدي الزيادة المضطردة في الأسعار في حالة استمرار عجز الموازنة إلى حدوث التضخم .

ولقد كان توازن الموازنة العامة في ظل المالية الكلاسيكية بالمعنى المتقدم غاية عظمى يجب على الحكومات تحقيقها وذلك بتقدير النفقات العامة على نحو يجعلها لا تتجاوز الإيرادات العادية ( وهي : الضرائب والرسوم وإيرادات الدومين ) حيث يترتب على تجاوز النفقات العامة حجم الإيرادات العادية لتحقيق ما يعرف بالعجز في الميزانية ويتعين تغطيته باللجوء إلى مصادر الإيراد غير العادية من القروض والإصدار النقدي ، والتي تقف النظرية الاقتصادية الكلاسيكية منهما موقف العداء لافتراضها حالة التوازن التلقائي في الاقتصاد الرأسمالي عند مستوى التشغيل الكامل لعناصر الانتاج ، لافتراضها كذلك أنه يترتب على زيادة الإصدار النقدي حدوث زيادة في وسائل الدفع (النقود ) لانتقالها زيادة في السلع والخدمات والأثر المتوقع لذلك هو دخول الاقتصاد الوطني في حلقة تضخمية تتدهور فيها القوة الشرائية للنقود ، وتقل هذه الحلقة التضخمية إلى الاتساع نتيجة اضطراب الحكومة إلى زيادة نفقاتها من أجور وغيرها تبعاً لزيادة الأسعار مما يؤدي إلى زيادة العجز في الميزانية فتضطر الحكومة مرة أخرى إلى إصدار أوراق نقدية جديدة تؤدي بدورها إلى زيادة الأسعار وانهيار أكثر لقبضة النقود ، أما إذا لجأت الحكومة لسد العجز في الموازنة العامة إلى القروض العامة ، فإنه يترتب على الاقتراض نقص في كمية الأموال التي بيد الأفراد والتي من المفترض توجيهها نحو الاستثمار ، فتتوقف بذلك رموس الأموال الانتاجية في الاقتصاد



القومى لا يعوضه قيام الحكومة باتفاق الأموال المقترضه فى سد العجز ، لأن هذا الاتفاق غالبا ما يكون اتفاقا إستهلاكيا .

أما فى حالة وجود فائض فى الميزانية فإن آثاره لاتقل أهمية عن وجود العجز فيها لأنه قد يكون ناشئا عن زيادة الضرائب وتحميل النشاط الاقتصادى للأفراد بأعباء ضريبية غير ضرورية واقتطاع أجزاء من دخولهم وثرواتهم كان يحسن تركها وإدارتها لهم فى استثمارات أكثر إنتاجية وأكثر عائدا على الاقتصاد القومى بدلا من تعجيز نشاطهم واستثماراتهم بأعباء ضريبية غير ضرورية وأقل إنتاجا فى استخدامهما من جانب الدولة ، فضلا عن أن وجود هذا الفائض من شأنه أن يفرى السلطات العامة والمالية فى الدولة باتفاقه فى وجوه الترف التى يصعب إلغاؤها فى المستقبل عند انتهاء هذا الفائض فتضطر الدولة الى قبوله بالعجز فى الميزانية .

ولم يسمح أنصار النظرية الكلاسيكية للدولة باحداث عجز فى ميزانيتها إلا لتحميل عمليات استثمار حقيقية تستطيع أن تغطى هذا العجز بعد فترة وجيزة من فائض نشاطها .

### توازن الميزانية فى المالية الحديثة :

ينهض الفكر المالى الحديث فى توازن الموازنة العامة للدولة على دعامين هما :

اولا : نقض الافتراض الذى قامت على أساسه النظرية الكلاسيكية فى التوازن الكمى أو الحسابى للميزانية وهو : افتراضها لتحقيق العمالة أو التشغيل الكامل لعناصر الانتاج فى الاقتصاد القومى من تلقاء نفسها دون حاجة الى أى تدخل من جانب الدولة ، حيث ترى المالية الحديثة أن هذا الافتراض غير صحيح فى معظم الأحيان نتيجة لنقص الطلب الكلى الفعال عن الحد الذى يحقق العمالة أو التشغيل

الكامل لعناصر الانتاج فى المجتمع ، ومن ثم فإن الجهاز الانتاجى للاقتصاد القومى لا يعمل إلا بجزء من طاقته الانتاجية ، وحتى يمكن إحداث العمالة الكاملة المنشودة فى ظل نقص الموارد العامة للمجتمع فلا مفر من أحداث عجز فى الموازنة ، أى تمويل متطلبات هذا التشغيل عن طريق الضرائب والاصدار النقدى .

ثانياً : إقامة نوع آخر من التوازن فى الميزانية على أنقاض التوازن الكمى أو الحسابى هو : التوازن العام ، حيث إن نشاط الدولة المالى يعتبر جزءاً من نشاطها الاقتصادى الذى تزايد فى فترة ما بين الحربين وبعد الكساد العالمى ١٩٢٩ - ١٩٣٢ والمد الاشتراكى ونتيجة للتقدم الحضارى ، وهو الأمر الذى لا يمكن معه النظر إلى مالية الدولة بمعزل عن نشاطها الاقتصادى المتزايد وتدخلها فيه ، لذلك فإن الفكر المالى الحديث أصبحت لديه قناعة بإمكانية التضحية بمبدأ توازن الميزانية إذا كان ذلك علاجاً لحالة ركود اقتصادى ، أو أداة للأسراع بخطى التنمية الاقتصادية أو أداة لازالة آثار حرب أو كارثة طبيعية . يجتازها الاقتصاد القومى ، ويكون المطلوب هنا تحقيق التوازن العام وليس التوازن الكمى أو الحسابى .

والسؤال هو : كيف يتحقق التوازن العام للميزانية أو ما هو الطريق إلى تحقيقه ؟

والجواب هو أنه يمكن تحقيق هذا التوازن المنشود بأحد طريقين :

١- ما يعرف بميزانية الدورة الاقتصادية (التضخم والانكماش) ويعتبر هذا الأسلوب استثناء من قاعدة سنوية الميزانية ، ويمقتضاه توضع الميزانية لفترة زمنية أكبر من السنة وذلك وفقاً للحالة التى يمر بها الاقتصاد القومى ، فإن كان يمر بحالة تضخم ، فإن الميزانية باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية للدولة توضع بما يحقق للدولة وفرة فى الإيرادات وذلك عن طريق زيادة معدل الاستقطاع الضريبى والتقليل

من حجم النفقات العامة حتى تتمكن الحكومة من امتصاص 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 الفعال بشقيه الانتاجي والاستهلاكي ومن المتصور تحقيقا لذلك خفض معدل الاستقطاع الضريبي وزيادة حجم الاتفاق العام ، حتى يمكن إعادة الانتعاش والتوازن الى الاقتصاد القومي .

ومن المفروض في ميزانية الدورة الاقتصادية أن تمتد إلى حين نهاية هذه الدورة ومن الممكن تبعاً لذلك وضع الميزانية لفترة قد تمتد من سبع سنوات إلى عشر سنوات خروجاً على قاعدة سنوية الموازنة العامة ، ولا تستهدف الميزانية والحالة هذه أحداث توازن كمي أو حشائي بين الإيرادات و النفقات العامة وإنما تستهدف إعادة التوازن العام إلى الاقتصاد القومي ، ولكن يعيب هذا الأسلوب صعوبة 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 التضخم للاتفاق منه على حالة كساد أو انكماش لاتعلم 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 مطلوبا منها في حالات الكساد خفض الاستقطاع الضريبي من دخول و ثروات الأفراد إلى أدنى حد ممكن ، وتقديم الاعانة للأفراد والمشروعات ، وتنشيط الطلب الكلى على سلع وخدمات الانتاج لكي تصل بعوامل الانتاج الى مرحل التشغيل الكامل ومن ثم إعادة التوازن الى الاقتصاد القومى فإن الأمر والحالة هذه يوحى بنقص الموارد العامة عن تغطية وجوه الانفاق المطلوبة للخروج من حالة الكساد ، ولكي تتوصل الدولة إلى اتفاق مبالغ فعلية تزيد على حجم إيراداتها العادية المحصلة فلا بد لها من اتباع طريقة العجز المنظم في الميزانية ، أى قبول العجز في الموارد العادية عن حجم الانفاق المطلوب عن طريق الاصدار النقدي الجديد ، أى التمويل بالتضخم .

وتتكفل عودة الاقتصاد القومى الى توازنه أى إلى حالة التشغيل الكامل لعناصر الانتاج بالقضاء على هذا العجز الطارئ في الميزانية ، حيث إن الدولة حينئذ سوف تعتمد إلى زيادة الضرائب وترشيد الانفاق العام ، اللذان تسببا في احداث واستمرارية هذا العجز ، ومن ثم فإنه لا ضرر من حدوث التضخم حينئذ طالما كانت هناك عناصر إنتاج غير مشغلة تعمل زيادة العرض النقدي على تشغيلها .

### وبلاحظ على نظرية العجز المنظم ما يأتي<sup>(١)</sup> :

- ١- أنها لاتعادي توازن الميزانية في حد ذاته وإنما ترى وجوب التضحية به مؤقتا في سبيل انقاذ الاقتصاد القومى من حالة الكساد التى يعانىها .
- ٢- أن العجز الذى تدعو إليه هذه النظرية عجز مؤقت ينتهى تلقائيا بعودة

(١) راجع : أ.د / أحمد جامع - علم المالية العامة ج ١ ط ٣ - ١٩٧٥ دار النهضة العربية ص ٣٥٦ .

التوازن إلى الاقتصاد القومى أى بتحقيق العمالة الكاملة لعوامل الانتاج فيه .

٣- أن العجز الذى تدعو إليه النظرية مقدر ومحدد بالقدر اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الانتاج بما لا ينفى مجاوزته إلى حد الاضرار بالقوة الشرائية للنقود وبالتالي فإنه يجب وقف هذا العجز أى الامتناع عن الاصدار النقدي بمجرد وصول الاقتصاد القومى الى مرحلة التشغيل الكامل لعناصر الانتاج .

٤- أن نظرية العجز المنظم فى الميزانية لاينطبق (لايصلح الاخذ بها) الا فى الدول المتقدمة اقتصاديا والتي تتمتع بجهاز انتاجى مرن ذات موارد طبيعية معدة للاستغلال وعمل فنى ورعوس أموال عاطلة عن العمل ، وتعانى من انخفاض مستوى الطلب الفعلى عن الحد اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعناصر الانتاج ، ومن ثم فإن أى زيادة فى الطلب الكلى الفعال تؤدي الى زيادة فى الناتج القومى من السلع والخدمات ، حيث يتفاعل معها ويستجيب لها مباشرة الجهاز الانتاجى لهذه الدول .

أما فى الدول النامية التى لا تملك الجهاز الانتاجى المرن وتعانى من انعدام أو نقص بعض عوامل الانتاج لديها فى كثير من قطاعات اقتصادها القومى الحيوية فإن جهازها الانتاجى لايتفاعل أو يستجيب بالقدر اللازم للزيادة فى الطلب الكلى بحيث يترتب على هذه الزيادة زيادة أكبر أو حتى زيادة مماثلة فى ناتجها القومى من السلع والخدمات ، فينحصر بذلك أثر الزيادة فى الطلب الكلى الناشئة عن العجز المنظم فى الميزانية على زيادة العرض النقدي فى المجتمع دون زيادة فى الدخل القومى الحقيقى أى فى الانتاج فيؤدى ذلك إلى حدوث ارتفاع فى الأسعار وتدهور فى قيمة النقود .

## دورة الموازنة العامة (١)

## اجراءات التحضير والاعتماد والتنفيذ والمراقبة

يستلزم لاعداد الموازنة العامة منذ كونها مشروعا إلى نهاية السنة المالية التى أعدت من أجلها مرورها بعدد من المراحل والخطوات تدور خلالها الموازنة العامة بعدد من الجهات والسلطات المختصة تسمى دورة الموازنة وهى كما قدمنا أربع دورات نتناولها على الترتيب السابق :

## اولا : إجراءات تحضير الموازنة العامة :

لتحضير الموازنة مرحلتان هما : الاعداد والاعتماد ويتولى إعداد أو تحضير الموازنة العامة وزارة مختصة من وزارات الحكومة (السلطة التنفيذية ) هى وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، التى تقوم باعداد مشروع الموازنة دون غيرها من وزارات وسلطات الدولة الأخرى نظرا لاعتبارات متعددة أهمها :

١- فهى أقدر الجهات على تقدير وجوه الاتفاق التى تحتاج إليها كل جهة من جهات الدولة .

٢- وهى المسئولة عن تحصيل الإيرادات العامة . عن إجراء النفقات .

٣- ثم هى المسئولة عن تنفيذ الميزانية .

وإذا كانت وزارة المالية هى السلطة المختصة باعداد وتحضير الموازنة فإن هذا لايعنى أن وزير المالية يتفرد بتقدير النفقات اللازمة لكل وزارة ، لكنه يملك على ما

(١) يطلق اصطلاح الدورة للدلالة على المراحل المختلفة التى تمر بها الميزانية العامة بالنظر لما تنصف به من تتابع ، وبالنظر كذلك لما تنصف به عمليات الموازنة من دورية وتكرار سنوى .

استقر عليه العمل فى مصر بعد أن ترد إلى وزارة المالية تقديرات الوزارات المختلفة لنفقاتها يملك اقتراح تعديل هذه النفقات فى حدود معينة ، فإذا لم يوافق الوزير المختص على هذا التعديل عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ثم على مجلس الوزراء ليقر ما يراه فى شأن هذا التحديد . وعلى أية حال فإن مرحلة تحضير الموازنة العامة فى مصر تمر بالخطوات التالية :

(أ) إعداد إطار أو تصور مبدئى لأرقام وتقديرات النفقات والإيرادات العامة وتعهده وزارة المالية عادة بعد منتصف السنة المالية الجارية .

(ب) تصدر وزارة المالية منشور الموازنة العامة وهو مجموعة من التعليمات تبلغ لجميع الوزارات والهيئات ويتضمن : عناصر السياسة العامة التى ستطبق فى إعداد الموازنة الجديدة ، أسس تقدير النفقات والموارد ، طلب ارفاق الهيكل أو البناء التنظيمى لكل وحدة واختصاصاتها وحجم العمل فيها ، وينظم هذا المنشور مواعيد وصول المشروعات وقواعد إعدادها بما يحقق التنسيق بينها وييسر على وزارة المالية مهمة البحث والدراسة .

(ج) تشكيل لجان إعداد تقديرات الموازنة العامة : وهى لجان يتم تشكيلها بكل جهة تتولى إعداد مشروعات الموازنة وعرضها على السلطات المختصة لقرارها وتقديمها لوزارة المالية فى المواعيد المحددة .

(د) بحث مشروعات الموازنة بوزارة المالية : وتقدم به إدارات الموازنة العامة بوزارة المالية حيث تبحث المشروعات المقدمة لها من الجهات المختلفة .

(هـ) المناقشة الوزارية لمشروع الموازنة : وهى تتم عادة بين وزير المالية والوزير المختص لمناقشة وجهتى نظر جهاز الموازنة العامة والوزارة المختصة للوصول إلى

الاعتمادات المناسبة لكل وزارة .

(و) عرض مشروع الموازنة العامة على اللجنة الوزارية المختصة ومجلس الوزراء تمهيدا لاحتالتها الى السلطة التشريعية .

(ز) اعداد وثائق الميزانية لارسالها الى السلطة التشريعية <sup>(١)</sup> . وقد نظمت هذه الخطوط المواد من ١٣ - ١٦ من القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

وحيث إن عملية الاعداد تتلخص فى وضع تقديرات للنفقات والموارد العامة لفترة 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 الموازنة دون مفاجآت كبيرة تتعلق بزيادة النفقات الفعلية أو نقص الإيرادات المحصلة عما كان متوقعا أو وقوع الأمرين معا .

أما مرحلة اعتماد الموازنة العامة وهى ثانياً مراحل عملية تحضير الموازنة فتختص بها السلطة التشريعية فى الدولة (البرلمان) بحيث تظل الميزانية العامة قبل اعتمادها من البرلمان مجرد مشروع للموازنة لا تلزم الحكومة بتنفيذه إلا بعد اعتماده ، والواقع أن الاعتماد وما ينتج عنه من صدور قانون يربط الميزانية يكتسب أهميته من حيث كون الميزانية تمثل نوعين من التدفقات المالية التى يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومى الحقيقى بين طبقات وفئات وأفراد المجتمع للعام القادم ، أولهما : إجراء نفقات عامة تستلزم موافقة ورقابة البرلمان على قيام الحكومة بعمليات محددة للاتفاق،

(١) الأستاذ/ قطب ابراهيم محمد ص ٩٩ مرجع سابق .



والثاني : أن الموازنة 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 البرلمان في مناقشة واعتماد الموازنات العامة .

ويعتمد اعتماد الموازنة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لما ينص عليه دستورها وقانونها المالي واللائحة الداخلية للبرلمان . ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل لعملية الاعتماد :

( أ ) مرحلة المناقشة العامة لمشروع الموازنة عند تقديم الحكومة به إلى البرلمان وهي تقتصر غالباً على مناقشة الأمور الكلية في الموازنة ومدى ارتباطها بالأهداف القومية .

( ب ) مرحلة المناقشة التفصيلية المختصة وتتولاها لجنة مختصة متفرعة عن البرلمان تسمى غالباً بلجنة الموازنة ، 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 المناقشة النهائية وفيها يناقش البرلمان تقرير لجنة الموازنة ويصدر تعديلاته وتوصياته ، ثم تجرى عملية التصويت على الموازنة بأبوابها ، ثم يصدر قانون ربط الموازنة ، حيث تصدر الموازنة في شكل قانون تقع على الحكومة مسؤولية تنفيذه<sup>(١)</sup> .

وحتى تتحقق الفائدة المرجوة من عملية اعتماد الموازنة يجب توفر مجموعة من

(١) الأستاذان 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 كاف ، ليتمكن الأعضاء من الاطلاع عليها ودراستها الدراسة الواقية .
- ٣- اعتماد الحكومة فى إعداد الموازنة على القواعد الخمسة المتعارف عليها للميزانية .

## ثانياً : تنفيذ الميزانية :

يعنى تنفيذ الميزانية انتقالها من مرحلة التحضير النظرى إلى مرحلة التطبيق العملى الملموس ، الذى تتولى الحكومة من خلاله انفاق الاعتمادات المدرجة بها فى وجوه الاتفاق المخصصة لها ، وتحصيل الإيرادات الواردة بها من المصادر المنصوص عليها فيها ، وهذه المرحلة أهم وأخطر مراحل دورة الميزانية . ويتطلب تنفيذ الموازنة إجراء ثلاثة أنواع من العمليات <sup>(١)</sup> . تختص الأولى بإجراء النفقات ، وتتعلق الثانية بالإيرادات ، وتتصل الثالثة بعمليات الخزنة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف .

- ١- عمليات النفقات : إن اعتماد البرلمان لجانب النفقات العامة من الميزانية يعنى الترخيص للحكومة بأن تقوم بالاتفاق العام فى حدود المبالغ المعتمدة على أوجه الاتفاق المخصصة لها وعدم تجاوز هذه الحدود إلا بعد موافقة البرلمان على هذا التجاوز

(١) أ.د/ عادل أحمد حشيش - اقتصاديات المالية العامة - مؤسسة الثقافة الجامعية ١٩٨٣ ص ٣٤٦ .

، وتستهدف عمليات الاتفاق منع أى انحراف أو اساءة فى استخدام المال العام ،  
ويتحقق هذا الهدف من خلال عدد من الاجراءات منها :

١- تعدد الاجراءات اللازمة لخروج مبلغ النفقة من خزانة الدولة .

٢- تعدد المختصين بمتابعة هذه الاجراءات وتعدد جهات الادارة التابعين لها  
وتتعدد عمليات الاتفاق العام لتشمل : الارتباط بالنفقة ثم تحديدها ، فالامر بدفعها  
وأخيرا يتم صرف مبلغها ، ونعطى فيما يلى تعريفا موجزا لكل عملية :

١- الارتباط بالنفقة وتحديدها : يعنى الارتباط بالنفقة قيام إحدى جهات الدولة  
أو إدارتها بترتيب التزام بمبلغ معين فى ذمة الدولة ينشأ نتيجة لواحد من سببين أو  
عاملين هما :

( أ ) اتخاذ السلطة التنفيذية فى الجهة الادارية لقرار معين بالقيام بعمل ما  
يتضمن إنفاقا من جانب الدولة كتعيين موظف للاستفادة من خدماته .

( ب ) حدوث واقعة مادية معينة يترتب عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ ما  
كتعويض للمتضرر من هذه الواقعة ، وهذا الانفاق لا إرادى خلافا للنفقة المترتبة على  
السبب الأول .

أما تحديد النفقة فهو خطوة تالية للارتباط بالنفقة العامة ، وتحديد النفقة عملية  
تعنى تسويتها عن طريق قرار يصدر بالزام الدولة بدفع المبلغ السابق الارتباط به بعد  
التحقق من أمرين : عدم سبق دفع الدولة لنفس المبلغ وعدم مديونية الدائن بهذا المبلغ  
للدولة حتى يمكن اجراء المقاصة 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 السابق الارتباط بها وتحديد بها ، وغالباً ما يصدر هذا القرار مع القرار الصادر بتحديد النفقة .

٣- صرف أو دفع النفقة : وهى آخر عمليات الاتفاق ويقصد بها الدفع الفعلى لمقدار النفقة إلى صاحب الحق فيها ، ويتولى عملية الصرف موظفون تابعون لوزارة المالية ، وأحياناً يتم الصرف بالنقد السائل وغالباً يكون عن طريق شيك مسحوب على البنك المركزى .

ومن هذا العرض لعمليات الاتفاق العام يتأكد لدينا أن القانون المالى وهو يهدف الى المحافظة على المال قد عدد عمليات النفقة ، وأسند الاختصاص بكل عملية إلى جهة معينة ، وأسند الاختصاص بالصرف إلى موظفين تابعين لوزارة المالية وليس للجهة الادارية المرتبطة بالنفقة ضماناً لعدم ارتكاب أى مخالفة مالية .

٢- عمليات الإيرادات : إن الميزانية العامة وقد أعطت للحكومة الأساس القانونى فى تحصيل مبالغ الإيرادات المحددة بها من ضرائب ورسوم وثمان عام وإصدار للقروض والنقود ، فإن القانون الادارى للدولة يحدد لها الجهات والأجهزة المختصة بتحصيل كل إيراد وإجراءات هذا التحصيل ، فقانون الضرائب مثلاً يستند تحصيل الضريبة لمصلحة الضرائب ويحدد إجراءات الربط والتحصيل وهكذا الحال فى كل الإيرادات العامة ، وكما تجزأت عمليات الصرف إلى مراحل فإن عمليات التحصيل كذلك تجزأ إلى مراحل يختص بكل مرحلة موظف مسئول عن صحتها خاضع لرقابة الجهات الرقابية .

ولانتصر مهمة الحكومة فى تنفيذ الموازنة على مجرد تحصيل الإيرادات ودفع النفقات الواردة بالميزانية ، بل عليها مواجهة كافة النتائج المترتبة على اختلاف

التقديرات الواردة بالميزانية عن الواقع الفعلي لعملية التحصيل والإنفاق ، أى الأرقام الفعلية للمبالغ التى تم تحصيلها أو المطلوب إنفاقها ، وهذا الاختلاف قد يكون فى جانب الإيرادات أو فى جانب النفقات فإن كانت أخطاء التقدير فى جانب الإيرادات فهناك احتمالات ثلاثة هى :

١- نقص فى بعض الإيرادات الفعلية بمقابلة زيادة فى إيرادات أخرى تعرضه وفى هذا الاحتمال ليست لدينا مشكلة تعوق عمليات التمويل المطلوبة .

٢- زيادة إجمالية فى مجموع الإيرادات المحصلة بالفعل عن تقديرات الميزانية وهنا يتم التصرف فى هذه الزيادة وفقا لقوانين ولوائح الدولة .

٣- انخفاض فى إجمالى الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة فى الميزانية وبالتالي عجز وإعاقة لعمليات التمويل المعتمدة . فيكون على الحكومة التصرف وفقا للنظم واللوائح المتبعة لزيادة الإيرادات العامة بفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة أو السحب من المال الاحتياطي أو اللجوء إلى القروض العامة وفقا لما تراه مناسبا .

أما إن كانت أخطاء التقدير فى جانب النفقات العامة ، فإن مواجهتها تختلف تبعا لطريقة اعتماد جانب النفقات العامة من البرلمان ، وتكون فى هذه الحالة أمام احتمالين :

أ- إما أن يعتمد البرلمان جانب النفقات العامة كمبلغ إجمالى لرئيس 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 .

ب- أما إذا اعتمد البرلمان هذا الجانب عن طريق تخصيص جزء من النفقات لكل وجه من وجوه الاتفاق أى لكل وزارة على حدة ولكل بند أو نوع أو باب من الاتفاق على حدة حتى تسهل عملية مراقبة الصرف ، فإنه فى هذه الحالة لا يجوز التعديل فى هذا التوزيع أو التخصيص المعتمد سواء بالزيادة أو بالنقص قبل الحصول على موافقة البرلمان وتختلف الاجراءات المتبعة للحصول على اعتماد جديد من البرلمان بتعديل بعض جوانب الاتفاق العام من دولة إلى أخرى ، لكنه يجب على الحكومة اتباع الاجراء المحدد فى قانونها المالى ، وتغاديا لذلك فإن البرلمانات أصبحت تكتفى بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة إلى كل مرفق عام يضم كل قسم منها النفقات المتشابهة ، على أن تلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبالغ المخصصة لكل قسم وتكون لها السلطة فى توزيع المبلغ المعتمد لكل قسم فيما بين بنوده دون الرجوع إلى البرلمان<sup>(١)</sup>.

٣- عمليات الخزانة كحلقة إتصال بين عمليتي التحصيل والصرف :  
النوع الثالث من العمليات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة هو : عمليات الخزانة وهى تعنى طرق أو أساليب مواجهة الخزانة للعجز المسمى فى الإيرادات المعصلة بالفعل ، إذ من المعلوم أن الأعمال الرئيسية التى تقوم بها الخزانة العامة تتكون من : تحصيل الإيرادات وإجراء النفقات العامة باسم الدولة ، ثم الموازنة أو التوفيق بين عمليات التحصيل والصرف بحيث يكون لدى الخزانة وبصفة دائمة المبالغ اللازمة للوفاء بأوامر الصرف فى حينها ، لكن الخزانة فى بعض الأحيان قد تضطر إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات ، فتلجأ حينئذ إلى ما يسمى بعمليات الخزانة

(١) أ.د/ عادل حشيش ص ٢٢٤ وراجع فيما تقدم أ.د/ حاتم دواز ص ٥٨ مرجعان سابقان .

للحصول على الأموال اللازمة لتغطية هذه بالتقانات ، وأهم عمليتين تقوم بهما لخزانة 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 وإصدار ما يعرف بأذون الخزانة وهي سندات بهذه القروض القصيرة الأجل .

### أساليب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي

- ١- المحافظة على المال العام ٢- المحافظة دون الاسراف أو التبذير في إنفاقه
- ٣- الحصول على أقصى استفاد أو إنتاجية للمال العام .

ويهدف الفرضان الأول والثاني إلى حماية المال العام من السرقة والضياع والاختلاس وكشف أي اعتداء عليه حين وقوعه أما الفرض الثالث فيهدف إلى التحقق من الجواز أهداف الاتفاق العام في المدة المقررة وبالا اعتماد المخصص لكل هدف دون إفراط أو تفريط ويضمن الأداء المنشود .

أنواع (أساليب) الرقابة : تنوع أساليب الرقابة على الموازنة العامة تبعاً لكل مرحلة من مراحل دورة الموازنة ، إذ لكل مرحلة ما يناسبها من وسائل الرقابة ، ويمكن إجمال هذه الأساليب في المراحلين الإعداد والاعتماد فيما يأتي :

(أ) أساليب الرقابة في مرحلة الإعداد ومن أهم هذه الأساليب ما يأتي :

أ- مناقشة مقترحات الوحدات الإدارية المعروضة في نفقاتها لمعرفة جهاز الميزانية بوزارة المالية .

- ب- حذف الاعتمادات التى لا لزوم لها فى ميزانية الوحدات الادارية للدولة .
- ج- استبعاد أية مغالاة فى الاعتمادات المقترحة من جانب الوحدات الادارية .
- د- ترتيب الاعتمادات المالية تبعا لأهمية الأهداف .

### (٢) أساليب الرقابة فى مرحلة الاعتماد :

ومن أهم هذه الأساليب أطوار مناقشة الموازنة داخل البرلمان بداية من طور المناقشة العامة التى تتناول كليات الموازنة ، ومدى ارتباطها بالأهداف القومية للمجتمع ، ومرورا بطور المناقشة التفصيلية من جانب لجنة الموازنة بالبرلمان ومن يستعين به من الخبراء والمختصين من خارج البرلمان وانتهاء بطور المناقشة النهائية لتقرير لجنة الموازنة وللموازنة ككل مع حق البرلمان فى كل طور من هذه الأطوار أن يعدل ويقترح مايراه ، وحيث تهدف هذه المناقشات لمشروع الموازنة إلى التأكد من أن اعتمادات الموازنة العامة سوف تستخدم استخداما رشيدا من جانب الحكومة ، لذا فإنها تعتبر من أساليب الرقابة على الموازنة فى مرحلة الاعتماد .

### (٣) أساليب الرقابة فى مرحلة تنفيذ الموازنة :

تتعدد أساليب الرقابة المالية فى تنفيذ الموازنة تبعا لتعدد الجهات التى تتولى عملية الرقابة ، ويمكن التمييز بين ثلاث جهات تتولى تنفيذ هذه المهمة هي :

أ- مراقبة السلطة التشريعية (البرلمان) : وهي تتم عادة من خلال جهاز ينتسب البرلمان لهذا الغرض ، على أن يقدم هذا الجهاز للبرلمان تقريرا مفصلا عن تقييمه لحسابات الموازنة وتنفيذها ، ويعرض هذا الجهاز فى مصر بالجهاز المركزى للمعاسبات ، ويمكن أن تتم هذه الرقابة من طريق الاستجوابات وطلبات الإحاطة التى يقدمها أعضاء البرلمان لمن يرويه من الوزراء أثناء السنة المالية ، كما يمكن أن تتم عن طريق



عرض الحساب الختامي للميزانية على البرلمان لاختلاء ذمة الحكومة عن تنفيذ الميزانية السابقة .

ب- المراقبة الأساسية والشعبية : وهذا النوع من الرقابة تمارسه المنظمات السياسية والنقابية في البلاد الديمقراطية .

ج- مراقبة السلطة التنفيذية : وتقوم بها أجهزة تابعة للحكومة للتأكد من سلامة تنفيذ الاجراءات المالية . وهذا النوع من الرقابة ينقسم وفقا لمعبارى التوقيت ونوع الرقابة إلى : رقابة قبل الصرف ورقابة بعد الصرف والى رقابة شكلية . ورقابة موضوعية . وفيما يلى تعريفا موجزا بكل نوع :

١- الرقابة قبل الصرف : وهى تتم قبل الأمر بالصرف من قبل وزارة المالية أو من الجهة الأمرة بالصرف ، ويتم هذا النوع من الرقابة عادة عن طريق مراجعة الارتباط بالنفقة وفحص المستندات المؤدية له والتحقق من سماح البند بالصرف ومن أحقية المستفيد في الصرف .

مزايا وعيوب الرقابة قبل الصرف : من أهم مزايا الرقابة قبل الصرف ما يلى :

- حماية القائمين بالصرف من المساءلة والعقاب .

- المحيولة دون تنفيذ التصرفات الادارية غير المشروعة وتسهيل مهمة الرقابة اللاحقة بها لذلك .

- المحيولة دون الاسراف والتبديد للمال العام وتحديد ارتكاب المخالفات والأخطاء المالية أما عيوب الرقابة قبل الصرف فمن أهمها :

- أنها عمليا رقابة شكلية يعتمد القائمون بها على المستندات ومدى مطابقة

المنصرف للاعتماد المالى المخصص لبيده وللوائح والقوانين دون الدخول فى النواحي الفنية .

- أنها تجعل من وزارة المالية قبما على جميع وزارات الدولة ومراقبا لتصرفاتها وقد يكون فى هذا مخالفة لقواعد التنظيم الادارى .

- أنها تستغرق وقتا قد يطول بين عمليتى الارتباط بالنفقة والصرف الفعلى وقد يتسبب ذلك فى عرقلة أعمال الادارة ويؤخر تنفيذها .

٢- الرقابة بعد الصرف : أى بعد إقام عمليات الصرف وهى تتم عادة عن طريق مراجعة مستندات الصرف والتحقق من صحتها شكليا وموضوعيا وقانونيا ، هى تتم إما على مدار السنة المالية ، أو بعد انتهائها باستخراج الحساب الختامى لها ، وحتى تؤدى هذه الرقابة الفعلية المطلوبة منها ، يجب أن يكون القائمون عليها يتمتعون بسلطات وضمانات تجعلهم بمنأى عن أى تعسف أو اضطهاد من السلطة التنفيذية .

مزايا الرقابة بعد الصرف : - أنها تبنى على أساس واقعى لأنها تتم بعد وقوع عملية الصرف - أنها لا تعطل أو تعرقل العمليات المالية - أنها تتمكن من تحقيق الرقابة على الانجاز - أنها تجعل موظفى السلطة التنفيذية يتوخون الدقة فى الصرف محسبا من كشف أخطائهم ومعاسيتهم .

عيوب الرقابة بعد الصرف : أنها تتم بعد الصرف ومن ثم فإنها لا تستطيع منع أو كشف الخطأ قبل وقوعه ، وقد يتسبب تأخرها عن الصرف فى ضياع المال العام حيث يصعب استرداد النفقة بعد صرفها - أنها لا تستطيع اكتشاف الغش أو التزوير أو التلبس أو الاختلاس قبل وقوعه .

٣- الرقابة الشكلية : النوع الثالث من أنواع رقابة السلطة التنفيذية على تنفيذ الموازنة العامة هو الرقابة الشكلية ، ويعتمد هذا النوع على أسس المراجعة الحسابية والمستندية والدفترية وصحة تطبيق الفن المال والمحاسبى وللوائح المالية وقواعد تنفيذ الميزانية وتطبيق التعليمات الخاصة بها ، وأن المبالغ المنصرفة أو المحصلة قد قيدت فى بنودها الصحيحة ولم يتم تجاوز هذه البنود ، وأن جميع عمليات الصرف والتحويل قد تمت بموجب مستندات وفماذج صحيحة ومعتمدة من لهم سلطة الاعتماد كل فى حدود اختصاصه<sup>(١)</sup> .

٤- الرقابة الموضوعية : وهى تعتمد على تقييم نشاط الوحدة أو الجهة التى أنفقت المال العام ومدى تحقيقها للأهداف التى تم من أجلها اعتماد مبلغ النفقة ، ويتم ذلك عن طريق وضع معايير تتخذ كأساس للمراجعة والكشف عن أى أخطاء أو انحراف فى استخدام الموارد والاعتمادات ، وبالتالي الحكم على مدى كفاءة الوحدة الادارية ، وعن طريق هذه الرقابة يمكن قياس انتاجية النفقة العامة ومقدار النفع العام الذى عاى على المجتمع من ورائها .

شروط (عناصر) نجاح الرقابة على الموازنة العامة : يلزم لنجاح أى رقابة مالية توفر مجموعة من العناصر بعضها يرجع إلى أدوات الرقابة ويرجع بعضها إلى القائمين بها ويرجع بعضها الأخير إلى ما تتمتع به من إيجابيه ، على النحو التالى :

#### أولاً : من حيث أدوات الرقابة :

ينبغى أن تتضمن النظم الادارية فى الدولة نظماً وأساليب للمراقبة الداخلية

(١) الأستاذان : د/ محمود نور، د/ حدى العناني - أسس ومبادئ المالية العامة - ١٩٨٦ ص ٤٢٤ .

ويصحب عند الأخذ بها ارتكاب أى خطأ أو تزوير قد يؤدى إلى تعرض المال للضياع ، وبحيث يتم معها الكشف عن أى انحراف فور وقوعه ، بحيث تؤدى إلى تحديد المسئولية عن أى خطأ أو تلاعب بالمال العام فلا ينفرد موظف واحد بالارتباط والتحديد والصرف ، بل توزع هذه العمليات على عدد من الموظفين مع تحديد مسئولية وواجبات كل موظف .

ثانياً: وأما من حيث القائمين بالرقابة ، فيجب تمتعهم بالخبرة الكافية وإدراك كل واحد منهم للحدود اختصاصه ومسئوليات عمله ، مع العناية بتدربهم وإيقافهم على كل جديد فى مجال عملهم .

ثالثاً: وأما من حيث ما تتصف به الرقابة من إيجابية ، فينبغى ألا تقتفى الرقابة بالكشف عن الانحرافات والأخطاء ، وإنما عليها أن تتجاوز هذه المرحلة السلبية إلى مرحلة أخرى أكثر إيجابية الحلول والعلاج والتصحيح لكل ما يعترض تنفيذ الموازنة العامة من انحراف أو أخطاء وذلك بما يتناسب مع طبيعة العمل فى كل وحدة من وحدات الجهاز الانتاجى والادارى فى الدولة ، إذ قد لا تناسب وسائل وعمليات مراقبة وتقييم عمل وحدات الجهاز الانتاجى التى يجب أن تنصب مثلاً على نتائج العمل وجودته ومطابقته للمواصفات العالمية ، ما يجب أن تكون عليه مراقبة وتقييم عمل وحدات الجهاز الادارى والخدمى التى يجب أن تنصب على تقييم ومستوى وكيفية أداء الخدمة ، ومن المهم فى النهاية ألا تشكل عمليات مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة عبئاً يشغل كاهل الموازنة العامة ، بحيث يجب الحد من تكاليف هذه الرقابة ، وإلا تحولت عمليات الرقابة الى عكس الفرض الذى أنشئت من أجله وهو منع الاسراف والتبذير فى المال العام <sup>(١)</sup> .

(١) راجع فى ذلك : الأستاذ قطب ابراهيم محمد ص ١٩٠ وما بعدها ، والأستاذان : د/ محمود عبد الفضيل . د/ محمد رضا العدل ص ١٢٧ مرجع سابق .

| الموضوع                                           | رقم الصفحة |
|---------------------------------------------------|------------|
| الباب الأول :                                     |            |
| موضوع علم المالية العامة وتطوره ..                | ٣          |
| المالية المحايدة ( الكلاسيكية ) وخصائصها ..       | ٤          |
| ماهية المالية المحايدة ..                         | ٥          |
| نطاق المالية المحايدة وعلاقتها بالقانون العام ..  | ٦          |
| ذاتية التشريع المالي واستقلاله في الوقت الحاضر .. | ١٢         |
| عوامل نشأة المالية الوظيفية ..                    | ١٦         |
| أهداف تدخل الدولة من خلال المالية الوظيفية ..     | ١٨         |
| طرق وأساليب هذا التدخل ..                         | ١٩         |
| مدى تدخل الدولة ..                                | ٢١         |
| المالية العامة الاشتراكية (المخططة) ..            | ٢١         |
| المالية العامة في اقتصاديات الدول المتخلفة ..     | ٢٣         |
| معالم المالية العامة للدول المتخلفة ..            | ٢٤         |
| أسس ومبادئ الفكر المالي الاسلامي ..               | ٢٦         |
| انعكاس التطور في الفكر المالي على مفهوم ونطاق     |            |
| المالية العامة ..                                 | ٢٨         |
| ماهية علم المالية العامة ..                       | ٢٩         |

| الموضوع                                                      | رقم الصفحة |
|--------------------------------------------------------------|------------|
| خطة الدراسة ..                                               | ٣١         |
| الباب الثاني :                                               |            |
| النفقات العامة ..                                            | ٣٣         |
| موقف الفكرين الكلاسيكي والاشتراكي من الانفاق العام ..        | ٣٣         |
| الفصل الأول ...                                              |            |
| دور الدولة وانعكاساته على الانفاق العام ..                   | ٣٥         |
| محددات دور الدولة في تنظيم اشباع الحاجات العامة ..           | ٣٥         |
| تطور طبيعة الحاجة العامة وتنظيم الدولة لاشباعها ..           | ٣٥         |
| تنظيم الدولة الاشتراكية لاشباع الحاجات العامة ..             | ٣٩         |
| تنظيم الدولة لاشباع الحاجات العامة في الاقتصاديات النامية .. | ٤٢         |
| ماهية الحاجة العامة ..                                       | ٤٥         |
| أنواع الحاجات العامة في الفكر العالي وكيفية اشباعها ..       | ٤٧         |
| انعكاس تطور الحاجات العامة على الانفاق العام ..              | ٤٩         |

| الموضوع                                           | رقم الصفحة |
|---------------------------------------------------|------------|
| الفصل الثاني :                                    |            |
| ماهية الاتفاق العام وتقسيمه ..                    | ٥٠         |
| البحث الأول :                                     |            |
| ماهية الاتفاق العام ..                            | ٥٠         |
| طبيعة النفقة العامة ..                            | ٥٠         |
| الشخص القائم بالاتفاق ..                          | ٥٢         |
| الغرض من النفقة العامة ..                         | ٥٥         |
| البحث الثاني :                                    |            |
| تقسيمات الاتفاق العام ..                          | ٥٧         |
| أهمية ومعايير التقسيم ..                          | ٥٧         |
| المطلب الأول :                                    |            |
| التقسيمات العلمية للاتفاق العام ..                | ٥٩         |
| التقسيمات الاقتصادية ..                           | ٦٠         |
| النفقات الحقيقية والتحويلية ..                    | ٦١         |
| أهمية تقسيم النفقات العامة الى حقيقية وتحويلية .. | ٦٥         |
| أنواع النفقات التحويلية ..                        | ٦٦         |
| تقسيم الاتفاق العام وفقا لمعيار طبيعة العملية     |            |
| الاقتصادية ..                                     | ٧١         |

| الموضوع                                                 | رقم الصفحة |
|---------------------------------------------------------|------------|
| تقسيم الانفاق العام وفقا لعلاقته باقتصاد                |            |
| المسوق . .                                              | ٧٤         |
| التقسيمات العلمية غير الاقتصادية للانفاق العام . .      | ٧٦         |
| التقسيمات الادارية . .                                  | ٧٧         |
| التقسيم السياسي للانفاق العام . .                       | ٨٣         |
| التقسيم المالي للنفقات العامة . .                       | ٨٥         |
| تقسيم الانفاق العام وفقا لمعيار دوريته وتكرره . .       | ٨٦         |
| تقسيم الانفاق العام وفقا لمعيار طبيعة السلطة            |            |
| القائمة بالانفاق . .                                    | ٨٨         |
| التقسيمات الوضعية للانفاق العام . .                     | ٩٠         |
| تقسيم النفقات العامة في الميزانية المصرية . .           | ٩٤         |
| الفصل الثالث :                                          |            |
| ماهية الانفاق العام وتقسيماته في الفقه الاسلامي . .     | ١٠٠        |
| ماهية المالية الاسلامية . .                             | ١٠٠        |
| التشريع المالي الاسلامي وعلاقته بالمالية الاسلامية . .  | ١٠٦        |
| علاقة المالية العامة الاسلامية بفروع الفقه الاسلامي . . | ١٠٩        |
| ماهية الانفاق العام في الفقه المالي الاسلامي . .        | ١١٣        |
| تقسيمات الانفاق العام في الفقه المالي الاسلامي . .      | ١٢٩        |



| الموضوع                                         | رقم الصفحة |
|-------------------------------------------------|------------|
| معايير التقسيم ..                               | ١٢٩        |
| التقسيم باعتبار معيار مصدر الإيراد ..           | ١٣٠        |
| التقسيم باعتبار معيار الجهة التي تولت تخصيص     |            |
| أوجه الانفاق ..                                 | ١٣٢        |
| التقسيم باعتبار معيار وجه الاستحقاق ..          | ١٣٣        |
| التقسيم باعتبار معيار دورية الإيراد ..          | ١٣٤        |
| التقسيم باعتبار معيار تأثير النفقة ..           | ١٣٤        |
| التقسيم باعتبار معيار البعد الاقتصادي للنفقة .. | ١٣٧        |
| التقسيم باعتبار معيار مكان النفقة ..            | ١٣٨        |
| الفصل الرابع :                                  |            |
| أسباب تزايد الانفاق العام وحدوده وآثاره ..      | ١٤٠        |
| الأسباب الصورية أو الظاهرية ..                  | ١٤٣        |
| الأسباب الحقيقية أو الفعلية ..                  | ١٤٧        |
| حدود الانفاق العام ..                           | ١٥٢        |
| ضوابط الانفاق العام ..                          | ١٥٧        |
| الباب الثالث :                                  |            |
| نظرية الإيرادات العامة ..                       | ١٦٢        |
| تقديم وتقسيم ..                                 | ١٦٢        |

| الموضوع                                    | رقم الصفحة |
|--------------------------------------------|------------|
| الفصل الأول :                              |            |
| الايادات العادية ..                        | ١٦٧        |
| ايادات الدومين العام والخاص ..             | ١٦٧        |
| أنواع الدومين الخاص ..                     | ١٦٨        |
| النظرية العامة للرسم ..                    | ١٧٢        |
| ماهية الرسم ..                             | ١٧٢        |
| معايير التفرقة بين الرسم والضريبة ..       | ١٧٦        |
| معايير التفرقة بين الرسم والشن العام ..    | ١٧٧        |
| معايير التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين .. | ١٧٨        |
| النظرية العامة للضرائب ..                  | ١٨٠        |
| تقديم وتقسيم ..                            | ١٨٠        |
| ماهية الضريبة ..                           | ١٨١        |
| الاساءة الفنى للضريبة ..                   | ١٨٤        |
| نظرية العقد العالي ..                      | ١٨٤        |
| نظرية التضامن الاجتماعي ..                 | ١٨٦        |
| الفصل الثاني :                             |            |
| الايادات غير العادية ..                    | ١٨٨        |
| نظرية القروض العامة ..                     | ١٨٨        |

| الموضوع                                  | رقم الصفحة |
|------------------------------------------|------------|
| موقف النظريتين الكلاسيكية والحديثة من    |            |
| القروض العامة . .                        | ١٨٨        |
| مصادر الاقتراض . .                       | ١٩٠        |
| أسباب الاقتراض . .                       | ١٩١        |
| أنواع القروض العامة . .                  | ١٩٢        |
| القروض الداخلية والخارجية . .            | ١٩٢        |
| القروض الاختيارية والاجبارية . .         | ١٩٤        |
| القروض القصيدة والمتوسطة والطويلة الأجل  |            |
| والمؤدة . .                              | ١٩٥        |
| إصدار القرض العام . .                    | ١٩٧        |
| نظام الإصدار . .                         | ١٩٨        |
| طرق الاكتتاب في القرض العام . .          | ٢٠٢        |
| خدمة القروض العامة . .                   | ٢٠٤        |
| الباب الرابع :                           |            |
| الموازنة العامة للدولة . .               | ٢٠٨        |
| نشأتها . .                               | ٢٠٨        |
| الموازنة العامة في الفكر الإسلامي . .    | ٢١٠        |
| نشأة الموازنة العامة في مصر المعاصرة . . | ٢١١        |

| الموضوع                                        | رقم الصفحة |
|------------------------------------------------|------------|
| ماهية الموازنة العامة ..                       | ٢١١        |
| قواعد الموازنة العامة ..                       | ٢١٥        |
| قاعدة السنوية ..                               | ٢١٥        |
| قاعدة الوحدة ..                                | ٢١٦        |
| قاعدة العمومية ..                              | ٢١٧        |
| قاعدة عدم التخصيص ..                           | ٢١٩        |
| قاعدة التوازن ..                               | ٢٢٠        |
| توازن الميزانية في المالية الحديثة ..          | ٢٢٢        |
| ملاحظات على نظرية العجز المنظم في الميزانية .. | ٢٢٥        |
| دورة الموازنة العامة ..                        | ٢٢٧        |
| أجراءات تحضيرها واعتمادها ..                   | ٢٢٧        |
| تنفيذ الموازنة ..                              | ٢٣١        |
| أساليب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ..    | ٢٣٦        |
| الفهرست ..                                     | ٢٤١        |

رقم الايداع بدار الكتب

١٠٢١٩ لسنة ١٩٩٥