السهل

في

الماليـة العامـة

تأليف

د/ يحيى قاسم علي سهل

أستاذ القانون العام المشارك

كلية الحقوق جامعة عدن

2014م

© حقوق الطبع محفوظة

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بأي طريقة من طرق الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من الحقوق إلا بإذن خطي من المؤلف.

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية بصنعاء

(/ 2006م)

الطبعة الثانية 2014م

مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع

جولة الجامعة الجديدة - صنعاء - الجمهورية اليمنية

تلفون: ٣٦٠ ٢٥٣- ٨٥٦ ٧٤٣ ٧١١ - ٣٦٠ ٢٥٣ ٧٧٧

E-mail: ym_hh@yahoo.com

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ إِنَّ ٱلَّذِينَ قَالُواْ رَبُّنَا ٱللَّهُ ثُمَّ ٱسۡتَقَٰمُواْ تَتَنَزَّلُ عَلَيۡهِمُ ٱلۡمَلَٰٓئِكَةُ أَلَّا تَخَافُواْ وَلَا تَحۡزَنُواْ وَأَبۡشِرُواْ بِٱلۡجَنَّةِ ٱلَّتِي كُنتُمۡ تُوعَدُونَ ﴾

سورة فصلت: الآية: 30

تقــديم

تعود أُولى المحاولات في إعداد محاضرات في نظرية ((المالية العامة)) لطلاب المستوى الرابع في كلية الحقوق □ جامعة عدن، إلى عام 1990، حين أعددت مجموعة محاضرات كاستجابة للتحول السياسي والدستوري، الذي تمخض عن ميلاد الجمهورية اليمنية في 22 مايو 1990م. وعلى الرغم من أن تلك المحاضرات طبعت ولبت حاجة الطلاب، لعدة سنوات، إلا أنها لم تلم بكافة جوانب التشريع المالي أو المالية العامة في الجمهورية اليمنية، وذلك لأن عمر الجمهورية اليمنية لم يكن قد تجاوز العام، لذلك اقتصرت تلك المحاضرات على التعريف بملامح التشريعات المالية والضريبية التي كانت قد صدرت مثل القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م.

وفي خلال الفترة من عام 1990م وحتى 1999م صدرت وعُدلت العديد من القوانين في المجال المالي والضريبي والجمركي وتم مواكبتها وهذبت وشذبت وطورت تلك المحاضرات حتى قيض الله لها أن تصدر في الكتاب الموسوم ((السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني)) وذلك عام 2000م.

وقد تطورت نظرية ((المالية العامة))، وغدت تُدرس كموضوع مستقل بذاته ، ويتضمن النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة.

أما التشريع الضريبي ((وبوصفه فرع من القانون المالي، الذي يتكفل بتنظيم الأسس والقواعد المتعلقة بتقرير الإيرادات العامة السيادية وجبايتها والعلاقات القانونية التي تنشأ عنها فيما بين السلطات الضريبية والممولين)). فهو الآخر يدرس كموضوع مستقل بذاته، شأن التشريع الجمركي أيضًا.

وعلى هذا الأساس، جاء هذا الكتاب الموسوم ((السهل في المالية العامة)) ليواكب تطور المالية العامة في الجمهورية اليمنية، على أن يستقل ((التشريع الضريبي)) كفرع من فروع القانون العام هو الآخر بكتاب أسوه بالسائد في كليات الحقوق من جهة، ومواكبة لتطور فروع القانون العام من جهة أخرى.

ويتضمن هذا الكتاب، إضافة إلى نظرية المالية العامة بعناوينها التقليدية. التعريف بالمالية العامة في التشريع الإسلامي وعلاقة المالية العامة كعلم بغيرها من العلوم الأخرى.

ويُعنى الكتاب، بشكل أساسي، بدراسة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة كأدوات عمل للتدخل في مختلف وجوه الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وهذه الوسائل هي المعبرة عن هيمنة الدولة وسيادتها على إقليمها.

ويتضمن الكتاب الفصول الآتية:

الفصل التمهيدي : المدخل إلى المالية العامة.

الفصل الأول: المالية العامة في الإسلام.

الفصل الثاني: النفقات العامة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

الفصل الرابع: الرسوم.

الفصل الخامس : الضرائب.

الفصل السادس: الموازنة العامة.

الفصل السابع: الإصدار النقدي ((التضخم)).

الفصل الثامن: القروض العامة.

د. يحيى قاسم علي سهل

الفصل التمهيدي
المدخل إلى المالية العامة

المبحث الأول
مفهوم المالية العامة

اقتضت الحاجة الاجتماعية تنظيم الأمور المالية في المجتمعات البشرية، فظهرت بعض الأعراف المالية في التشكيلات الإنسانية البدائية، ولم تلبث أن تحولت بعد ذلك إلى قواعد مالية توارثتها وعملت على تطويرها الحضارات القديمة. في حين لم ينشأ علم المالية بشكل فقهي ولم تقنن القاعدة المالية في التشريع الوضعي بصورة متكاملة سوى في القرنين الخامس عشر والسادس عشر عند ظهور مؤسسات الدولة العصرية.(1)

ويعرف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه نفقاتها وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادي النابعة من مضمون فلسفتها.(2)

ويعرف أيضًا بأنه "العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها"(3).

---

(1) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الخامسة، جامعة دمشق، 1994م 1995م، ص1.

(2) د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج1، ط2، مطبعة جامعة الموصل، 1977م، ص 32.

(3) أنظر إبراهيم علي عبد الله وأمور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء عمان، بدون سنة نشر، ص 6.
د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة جامعة دمشق، 1984 □ 1985م، ص 22.

والجدير بالذكر أن المالية العامة يطلق عليها أيضًا اصطلاح التشريع المالي أو القانون المالي، وقد توسعت المالية العامة للدولة الحديثة، من خلال تنوع مصادرها وأوجه إنفاقها وتغيير أساليب إعدادها، مما أدى إلى أن تكّون القواعد المنظمة للمالية العامة أو القانون المالي، فرعًا مستقلاً، قائمًا بذاته من فروع القانون العام[1]. ليس هذا فحسب، بل لقد تشعبت التشريعات المالية الأمر الذي أدى إلى بروز فروع قانونية خاصة كالتشريعات الضريبية والتي تنظيم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين في الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك.

ومما تقدم يتضح بأن المالية العامة أو القانون المالي يدور حول ميزانية الدولة بما تتضمنه من إيرادات ونفقات. وقد قسم بعض كتاب المالية العامة موضوعاتها إلى قسمين:

الأول: القواعد المتعلقة بالإدارة المالية للدولة كالقواعد الخاصة بالميزانية والقروض العامة والضرائب، وهذه القواعد تتصل بعلم الاقتصاد، أطلق عليها علم المالية أو اقتصاد التشريع المالي.

الثاني: فهو الجانب التطبيقي الذي يتضمن القانون الضريبي، كونه يشمل بيان أحكام الضرائب والرسوم وغيرها. وأخيرًا فإن المصدر الوحيد للقانون المالي هو التشريع. إذ لا يجوز فرض ضريبة أو رسم أو الإعفاء منهما إلا بنص القانون.

---

(1) راجع عبد الكاظم فارس المالكي، جبار صابر طه، المدخل لدراسة القانون، مطبعة مؤسسة المعاهد الفنية، بغداد، 1986م، ص 139. يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط1، كوميت للتوزيع، القاهرة، 1997م، ص 84.

المبحث الثاني
علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى

يعد علم المالية العامة من العلوم الاجتماعية لأنه يرتبط بوجود جماعة منظمة تخضع لإشراف سلطة عامة موكول إليها القيام بإشباع الحاجات الضرورية لحياة الجماعة، لذلك يتوجب عند دراسة المالية العامة الاهتمام بالعلوم الأخرى التي تؤثر وتتأثر بالمالية فلعلم المالية علاقة وثيقة بمجموعة من العلوم، كانت سببًا في نشوئه وتطوره وأثرت بمعالمه الأساسية، فقد عد بعض الفقهاء أن المالية هي جزء من هذه العلوم[1]. ولكن أصول المالية العامة، العلمية والعملية، لم تلبث أن ترسخت، لتشكل علمًا مستقلاً له كيانه التام وطبيعته الخاصة.

أن أهم العلوم التي تشكل نقطة التقاء مع علم المالية هي القانون والعلوم السياسية والعلوم الاقتصادية.

المطلب الأول
العلاقة بين المالية العامة والقانون

إن العلاقة بين المالية العامة والقانون واضحة، فالقانون هو أداة التنظيم الأساسية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الواجب الأخذ بها في الميادين المختلفة، ومن ضمنها الميدان المالي، وعلى هذا الأساس فإن أغلب القواعد المالية تصب في قالب تشريعي، فالضرائب لا تفرض إلا بقانون، كما لا تعقد القروض إلا استنادًا إلى قانون، وكذلك لا يتم اعتماد الميزانية العامة للدولة إلا بقانون. وغالبًا ما تنص الدساتير على هذه القواعد مثال ذلك ما تنص عليه المادة (13) من دستور الجمهورية اليمنية (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها

(1) يراجع في ذلك د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص10. د. عبد العزيز ياسين السقاف، نظريات المالية العامة والنظام المالي في الجمهورية العربية اليمنية، مطبعة المدني، بدون سنة نشر، ص 21.

لا يكون إلا بقانون...) كذلك المادة (16) والتي تنص على أنه (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب[1].

ومن نافلة القول، أن الوظيفة المالية من أهم اختصاصات البرلمان، بل أن البعض يرى أن أساس نشوء البرلمانات هي الوظيفة المالية[2].

وهكذا فإن للموضوعات المالية العامة جانب قانوني مهم هو الذي يكون ما يسمى بالقانون المالي والذي يضم مجموعة القوانين واللوائح الذي تعين القواعد المالية المطبقة في دولة معينة. أي أن المالية العامة أو القانون المالي ينظم الموارد العامة ومصادرها وأوجه الإنفاق وطرق إعداد الميزانية، وقد كان القانون المالي يدخل ضمن القانون الإداري، باعتباره ينظم مالية الدولة، والرقابة على التنفيذ إلا أنه استقل وأصبح فرعاً من فورع القانون العام.

المطلب الثاني
المالية العامة والعلوم السياسية

تعنى العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد ولما كان علم المالية يبحث في كيفية تمويل نفقات الخدمات المقدمة من هذه السلطات، فإنه من الطبيعي أن تنشأ بينهما روابط عديدة إضافة إلى أن الأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين تؤثر في ماليتها العامة. فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة موحدة أو مركبة، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي...إلخ. وتعد الميزانية الصورة أو

(1) راجع الدستور اليمني المعدل المواد (11، 12، 15، 17، 18، 19، 21).

(2) د. حسين سلوم، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط1، دار الفكر اللبناني، 1990م، ص 18. د. عبد الله حسين بركات ، الوجيز للمالية العامة، القسم الأول، مطبوع على الآلة الكاتبة، 1991م، ص7.

المرآة لاتجاهات الحكم في إدارة البلاد. كما أن تحديد الخدمات التي تقدمها الدولة يعتمد في الدرجة الأولى على طبيعة المذاهب أو الفلسفة السياسية والاقتصادية التي تعتنقها[2].

وللمالية العامة بدورها تأثير كبير على التنظيم السياسي فمن المعروف أن كثيرًا من الإصلاحات والتطورات السياسية حصلت لأسباب وبدوافع مالية، فقد كان مثلاً أحد مطالب الثورة الفرنسية 1789م إصلاح النظام الضريبي[3] وفي القرون الوسطى كان الملوك في إنجلترا وفرنسا يدعون ممثلي الشعب بغية مساعدة الملوك في إيجاد الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، وهكذا نشأ حق الشعوب في ضرورة الحصول على موافقتها في فرض الضرائب. ولذلك ذهب البعض في القول بأن المالية العامة ساهمت في نشأت المؤسسات الديمقراطية الحديثة[1].

المطلب الثالث
المالية العامة والاقتصاد

يقوم علم الاقتصاد بدراسة القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية أي بالعلاقات المتعلقة بإنتاج وتوزيع السلع، وتقوم بين المالية العامة والاقتصاد علاقات قوية، فمثلاً إشباع الحاجات هو الغرض النهائي لكل منهما، فالاقتصاد يهدف إلى إشباع الحاجات الإنسانية، ويترتب عليه وهو بصدد ذلك، أن يحل المشاكل الناشئة عن تعدد الحاجات وندرة الموارد، وترمي مالية الدولة إلى إشباع الحاجات العامة. ومن جهة ثانية فإن النظام المالي تنعكس عليه

---

(1) راجع د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991م، ص 12. د. حسن سلوم، مرجع سابق، ص 16.

(2) أنظر يحيى قاسم علي، محاضرات في التشريع المالي، مطبوعة على الآلة الكاتبة، 1991م، ص 21.

(3) د. عصام بشور، مرجع سابق، 16. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 12.

ملامح النظام الاقتصادي وفي ذات الوقت يشكل أداة هامة لتحقيق أغراض هذا الأخير.

أن موضوع الدراسة في كل من الاقتصاد والمالية العامة يكاد يطابق الآ خر. إضافة إلى أن المالية العا مة قد ا ستفادت كثيرًا من النظر يات الاقتصادية. و من ذلك أن فكرة الضريبية التصاعدية تستند إلى نظر ية المنفعة الحد ية و هي نظر ية اقتصادية معروفة. كما أن دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما يجب أن يسبق فرض أي رسم على استهلاك السلعة. فالإلمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرط أساسي لتفهم موضوعات المالية العامة[خ].

إضافة إلى ما سبق فإن العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد هي علاقة تبادلية أي أن كل منهما يؤثر في الآخر[ب]، فمالية الدولة تتوقف حالتها على الأوضاع الاقتصادية. فحصيلة الإيرادات العامة تتوقف على الدخل القومي، فكلما زاد هذا الدخل زادت إيرادات الدولة، وبالمثل فإن الأو ضاع الاقتصادية كثيرًا ما تتوقف على الحالة المالية، فاختلال الميزانية مثلاً من شأنه التأثير على الحا لة الاقتصادية وكثيرًا ما يؤدي تمو يل عجز الميزانية بوا سطة الإ صدار النقدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار وظهور موجة تضخمية[ت].

(1) د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة نشر، ص 15.
(2) د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 13.
(3) د. شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، 1978□1979م، ص20.

المبحث الثالث
المالية العامة والمالية الخاصة

على العكس من الماليين التقليديين يرى الماليون المحدثون أن هناك فروقًا بين المالية العامة والمالية الخاصة وهذه الفروق هي التي جعلت الدراسات المالية تنفصل عن الدراسات الاقتصادية. وأهم هذه الفروق[1]:

1- يحدد دخل الفرد مقدار نفقاته، بينما نجد أن إنفاق السلطات العامة هو الذي يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيرادات لتغطيتها. ويبدو هذا الفارق منطقيًا فدخول الأفراد محدودة بخلاف دخل الدولة فالفرد لا يستطيع زيادة دخله إلا في حدود ضيقة بينما تستطيع الدولة دائمًا زيادة إيراداتها فهي تستطيع بما لها من سيادة وسلطان أن تزيد في أسعار الضرائب المفروضة أو أن تفرض ضرائب جديدة كما يمكنها أن تلجأ للقروض أو الإصدار النقدي لتمويل نفقاتها.

وفي الواقع فإن هذا الفارق ليس صحيحًا إلا في حدود ضيقة. فالفرد يستطيع زيادة موارده بالبحث عن أعمال إضافية أو بالاقتراض من الغير، كما أن الدولة لا يمكنها زيادة دخلها بغير حدود إذ لا يمكنها التمادي في فرض الضرائب إلا بنسبة معقولة من الدخل القومي، بحيث لا تعرقل الإنتاج أو تحد من الادخار، وأخيرًا فإن القروض أو الإصدار النقدي لها آثارها وعواقبها الاقتصادية الوخيمة.

---

(1) راجع د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 19. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 14. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 7. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 30.

2- يتجلى الخلاف بين المالية العامة والمالية الخالصة في الوسائل التي تستعمل في تدبير الشؤون المالية فالنشاط الخاص "المشروعات الخاصة" لا يتمتع بسلطة الجبر والإكراه بل يتبع في تدبير وتنظيم شؤونه المالية طريقة التعاقد أي الاتفاق. لكن الدولة تتمتع بسلطة الجبر والإكراه التي تستمدها من حقها في السيادة كفرض الضرائب والرسوم وحق الإصدار النقدي وحق مصادرة بعض الممتلكات الخاصة في بعض الظروف الاستثنائية كالحرب... إلخ.

ويجب الإشارة إلى أن الدولة في بعض الأحيان قد تتنازل عن حقها في استعمال سلطة الأمر والجبر وتخضع نشاطها إلى أحكام القانون الخاص الذي يقوم على أساس المساواة بين المتعاملين. ومن جهة أخرى فقد تكون للنشاط الخاص في بعض الأحيان قوة اقتصادية تمكنه من فرض إرادته على الجمهور ويحصل هذا عندما يتمتع النشاط الخاص باحتكار قانوني أو فعلي[1].

3- تستهدف المشروعات الخاصة في إنفاقها تحقيق أقصى ربح ممكن باعتبار أن الهدف من نشاط الأفراد هو تحقيق أقصى قدر من الربح، أما الدولة فتستهدف الصالح العام أي مصلحة المجتمع بصرف النظر عن تحقيق الربح وذلك لاعتبارات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية ترى وجوب تحقيقها للصالح العام.

وهذا الفارق يعد دون شك أكثر الفروق دقة، إذ أن دافع الربح هو المميز الحقيقي بين نشاط الأفراد ونشاط الدولة.

ويتضح مما سبق، أنه رغم وجود بعض الاختلافات بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة فإن هذا لا يعني انفصالهما التام، فالمالية العامة لها

---

(1) د. محمد فاضل شكري، محاضرات في المالية العامة، مذكرات على الآلة لكاتبة، كلية الحقوق، جامعة بنغازي، 1972 □ 1973م، ص 14.، نقلاً عن د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 15.

أكبر الأثر على النشاط الخاص فنفقاتها تدخل في تيار الإنفاق العام، فالمالية العامة تقتطع الضرائب من الدخول والثروات الخاصة، وتقترض المبالغ التي تحتاجها من مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة، فكلاهما يكون جزءًا من اقتصاد قومي واحد(1).

(1) د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص22. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص .

الفصل الأول
المالية العامة في التشريع الإسلامي

أن الشريعة الإسلامية، بوصفها منهج حياة ودليل عمل تتميز عن غيرها من الشرائع التي عرفتها البشرية، والنظام المالي الإسلامي جزء من أجزاء الشريعة الإسلامية جاء لينظم القطاع المالي من الحياة التي جاءت هذه الشريعة لتنظيمها. ويتميز النظام المالي الإسلامي عن غيره من الأنظمة المالية.

وتبرز سمات النظام المالي واستقلاليته في الخصائص التالية[1]:

1☐ النظام المالي الإسلامي جزء من الشريعة الإسلامية:

بمعنى أن النظام المالي الإسلامي جزء من كل هو النظام الإسلامي للحياة، ولبنة من بناء هو الشريعة الإسلامية.

أن دستور الإسلام الخالد هو كتاب الله تعالى الذي يرسم لنا كافة جوانب الحياة، وقد بيّن أن أخذ البعض دون البعض، أو تطبيق بعض النظم التي جاء بها وطرح البعض الآخر، لن يعطي الثمرة المرجوة ولن ينتج إلا خزيًا في الدنيا فضلاً عن عقاب الله تعالى يوم القيامة: يقول تعالى: ﴿ أَفَتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ ٱلْكِتَـٰبِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ ۚ فَمَا جَزَآءُ مَن يَفْعَلُ ذَٰلِكَ مِنكُمْ إِلَّا خِزْىٌ فِى ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا ۖ وَيَوْمَ ٱلْقِيَـٰمَةِ يُرَدُّونَ إِلَىٰٓ أَشَدِّ ٱلْعَذَابِ ۗ وَمَا ٱللَّهُ بِغَـٰفِلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴾[2].

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع د. يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام...، مرجع سابق، ص 19 وما بعدها.

(2) سورة البقرة، الآية 85.

2□ النظام المالي ذو أصول آلهية :

ويقصد بذلك أن أصول وفروع النظام المالي الإسلامي مستمدة من كتاب الله، وبالتالي فأن أية فكرة لا ترضى عنها الأصول العامة لا تعدّ جزءًا من النظام المالي الإسلامي. وهذا القول لا يتعارض مع كون تطبيق النظام أمرًا اجتهاديًا موكلاً إلى البشر.

3□ النظام المالي الإسلامي يقوم على الماليات المحلية

يقوم النظام المالي الإسلامي على أساس تخصيص ميزانية مستقلة لنفقات الضمان الاجتماعي، إلى جوار الميزانية العامة للدولة، التي تغطي بقية أوجه الإنفاق، فقد قال النبي ﷺ لمعاذ حين بعثه إلى اليمن ((أعلمهم بأن الله قد فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم)).

المبحث الأول
النفقة العامة في الفكر الإسلامي

لا شك أن إنفاق المال العام عمليةٌ أشقُ من الحصول عليه، فالحكومة تستطيع الحصول على المال بأية وسيلة، ومع مراعاة العدل والإنصاف، غير أن الأهم هو أين تصرف، وكيف تصرف هذه الأموال؟

وعلى هذا الأساس برزت أهمية دراسة النفقات العامة وتحديد مفهومها، ومبادئ مجالاتها وفقًا للفكر الإسلامي.

المطلب الأول
مفهوم النفقة العامة في الفكر الإسلامي

عرف د. يوسف إبراهيم يوسف النفقة العامة في الإسلام، على أنها ((مبلغ من المال داخل في الذمة المالية للدولة، يقوم الإمام أو من ينوب عنه،

با ستخدامه في إ شباع حا جة عا مة، وف قًا لم عايير ال شريعة الإ سلامية[1]).
ونستخلص من هذا التعريف أن المفهوم الإ سلامي للنفقة العا مة يتطلب توافر شروطًا أربعة لعدّ (النفقة عامة)، وهذه الشروط هي:

1- أن تتضمن استخدام نوع من أنواع المال.
2- أن يكون هذا المال من الأموال العامة.
3- أن ينفق هذا المال بواسطة الإمام أو من ينوب عنه.
4- أن يستخدم هذا المال في إشباع حاجات تعدّها الشريعة عامة.

هذه هي شروط النفقة العامة وفقًا للفكر الإسلامي ، فإن تخلف أ حد هذه الشروط خر جت النفقة عن أن تكون عا مة. فإن أ شبعت حا جة عا مة بدون استخدام مال كأن يتطوع بها الأفراد، أو يسخرون لها، أو مقابل منحهم ألقا بًا شرفية، فإن هذا لا يعد من قبيل النفقات العامة في الفكر الإسلامي.

وكذلك إذا أشبعت حاجةٌ عامةٌ باستخدام مال ليس من الأ موال العا مة، فإن النفقة لا تكون عامة، ومثال ذلك معظم النفقات ا لتي موّ لت بـها غزوات الإسلام الأولى على عهد النبي ﷺ[2]. وكذلك استخدام أ موال عا مة لإ شباع حاجة عامة، دون إذن الدولة، لا تعد نفقة عامة لتخلف شرط ت صرف الدو لة في هذه الأموال. مثل إذا قام فرد بتوزيع زكاة من ماله بنفسه بينما الدو لة ت تولى جمعها. وأيضًا لا تعد نفقة عامة استخدام المال بواسطة الدو لة في إ شباع حا جة عامة وإنما يعد هذا تبديد للمال العام وانحراف عما خصص له.

(1) انظر د. يوسف إبراهيم يوسف، مرجع سابق، ص 123.
(2) د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 123.

المطلب الثاني
مبادئ النفقة العامة في الإسلام

تخضع النفقات العامة في الإسلام إلى القواعد والمبادئ الآتية[1]:

أولاً: مبدأ القوامة في الإنفاق

ويقصد به الاعتدال في الإنفاق ، فلا تبذير ولا تقتير. فالإسلام يحذر من الإسراف والتبذير لأن في ذلك ضياعًا لخيرات المجتمع واستنفادًا لموارده، فيقول عز من قائل ﴿إِنَّ ٱلْمُبَذِّرِينَ كَانُوٓاْ إِخْوَٰنَ ٱلشَّيَٰطِينِ وَكَانَ ٱلشَّيْطَٰنُ لِرَبِّهِۦ كَفُورًا﴾[2]. بل إن الإنفاق الفاحش وتبديد الخيرات بالملهو من موجبات الهلاك إذ يقول عز وجلّ: ﴿وَإِذَآ أَرَدْنَآ أَن نُّهْلِكَ قَرْيَةً أَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُواْ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا ٱلْقَوْلُ فَدَمَّرْنَٰهَا تَدْمِيرًا﴾[3].

وإذا كان الإسلام يحذر من الإسراف والتبذير ، فإنه بالمقابل يحذر من البخل والشح والتقتير، قال تعالى: ﴿وَمَن يُوقَ شُحَّ نَفْسِهِۦ فَأُوْلَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ﴾[4]. وقال تعالى أيضًا: ﴿وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ ٱلْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا﴾[5]. وانهج السليم قد حدده المولى تعالى إذ قال: ﴿وَٱلَّذِينَ إِذَآ أَنفَقُواْ لَمْ يُسْرِفُواْ وَلَمْ يَقْتُرُواْ وَكَانَ بَيْنَ ذَٰلِكَ قَوَامًا﴾[6].

---

(1) انظر د. عبد العزيز ياسين السقاف، نظريات المالية العامة والنظام المالي في الجمهورية العربية اليمنية، المعهد القومي للإدارة، صنعاء، بدون تاريخ نشر، ص 105.

(2) سورة الإسراء ، الآية 27.

(3) سورة الإسراء ، الآية 16.

(4) سورة الحشر ، الآية 10.

(5) سورة الإسراء ، الآية 29.

(6) سورة الفرقان، الآية 67.

ثانيًا: مبدأ الأولويات

درج الفكر الإسلامي على تقسيم حاجات المجتمع إلى أصناف ثلاثة.وترتب وفقًا لأهميتها على هذا النحو: الضروريات، الحاجيات، الكماليات أو التحسينات. ودون شك فالدولة ملزمة باتباع هذا الترتيب عند إقدامها على الإنفاق بغية إشباع حاجات المجتمع، فيقدم الضروري على ما هو حاجي وعلى ما هو كمالي أو ((تحسيني))[1] والخروج على هذا الترتيب عند إشباع الحاجات العامة، لا يقره الفكر المالي الإسلامي ولا يرتضيه لما فيه من إسراف وتبذير. كما قد يؤدي إلى إهلاك المجتمع.

وقد بيّن الفكر المالي الإسلامي لنا أن كون الشيء ضروريًا أو كماليًا أو حاجيًا إنما يرجع إلى الظروف التي يمر بها المجتمع، وما قد يكن حاجيًا في وقت ربما يكون ضروريًا في وقت آخر، ولم يدع الفكر المالي الإسلامي الألفاظ مبهمة وإنما حدد لنا بدقة ما هو ضروري وما هو كمالي.

1☐ الضروريات

معنى الضرورة: الضرورة في الفكر الإسلامي هي: كل ما يترتب على عصيانه وعدم الاستجابة إليه خطر وهلاك بدني أو نفسي، فهي ما لا تقوم حياة الناس إلا به. وهي ترجع إلى حفظ مقصود الشرع من الخلق، وهو أن يحفظ عليهم الدين والنفس والعقل والنسل والمال. يقول الغزالي: ((ومقصود الشرع من الخلق خمسة، وهو أن يحفظ عليهم الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يفوّت هذه الأصول فهو مفسدة. وهذه الأصول الخمسة حفظها واقع في مرتبة الضروريات فهي أقوى المراتب في المصالح[2])). وما يحفظ هذه الأصول

(1) د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 176.

(2) أشار لذلك د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 378.

من الإنفاق العام يجب أن يقدم على غيره من أنواع الإنفاق الأخرى والتي تقع في مراتب تالية.

2□ الحاجيات

معنى الحاجة هي كل ما يستلزمه رفع الحرج وضيق العيش عن المسلمين، ويترتب على عدم الاستجابة إليه عسر وصعوبة. وشعور الناس بذلك يوجب تدخل الدولة لإزالة ما يشعرون به، بتيسير وتذليل الصعوبات، ورفع الحرج عن الناس..

3□ الكماليات

معنى الكماليات: هي كل ما تجمل به الحياة وتزدهر، ويجعل منها دار للهناء والسعادة. يتمتع فيها الأفراد بطيبات الحياة الدنيا، التي أباحها الله تعالى لهم ﴿قُلْ مَنْ حَرَّمَ زِينَةَ ٱللَّهِ ٱلَّتِىٓ أَخْرَجَ لِعِبَادِهِۦ وَٱلطَّيِّبَٰتِ مِنَ ٱلرِّزْقِ ۚ قُلْ هِىَ لِلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ فِى ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا خَالِصَةً يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ ۗ﴾[1].

ثالثًا: مبدأ اللامركزية

يجمع العلماء على ضرورة توجيه الإيرادات ((كالزكاة وغيرها)) للإنفاق المحلي أي صرفها في حاجات الإقليم الذي جبيت منه، أما إذا فاض المال عن حاجة الإقليم، فيجوز ترحيله إلى العاصمة لتتولى الدولة صرفه على حاجات المجتمع المحلية، أو على الأقاليم الفقيرة.

وتروي المصادر أن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنكر على معاذ بن جبل □ عامله على اليمن □ أن يرسل إليه أموالاً مجباه من إقليم اليمن، إذ قال: لم أبعثك جابيًا ولا آخذ جزية وإنما بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فترد ها على فقرائهم. يأتي هذه العتاب عملاً بقول رسول الله ﷺ لمعاذ عندما بعثه إلى

(1) سورة الأعراف، الآية 32.

اليمن: ((... أعلمهم أن الله تعالى فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم)). وقد أوضح معاذ لأمير المؤمنين أنه ما أرسل إليه شيئًا إلا بعد سد الاحتياجات المحلية إذ قال: (ما بعثت إليك بشيء وأنا أجد أحدًا يأخذه مني[خ])).

رابعًا: مبدأ العدالة والمساواة في توزيع المال العام

العدالة والمساواة هما السمة الرئيسة للإسلام. وبالتالي فإن العدالة بوصفها مبدأ أساسي يجب أن يحكم توزيع المال العام، وأن الخروج عن هذه السنن إنما هو خروج عن إطار تطبيق الفكر الإسلامي.

خامسًا: مبدأ المحاسبة في الإنفاق

شدّد الفكر الإسلامي على ضرورة مساءلة المسئول عن الإنفاق العام عن شرعية المصروفات وصحتها. كما أنه مسئول عن الكيفية التي تستخدم فيها تلك الموارد ولا تخضع لهواه. ويقول ابن تيمية: ((ولا يجوز للإمام أن يعطي أحدًا ما لا يستحقه لهوى نفسه من قرابة بينهما أو مودة ونحو ذلك، فضلاً عن أن يعطيه لأجل منفعة محرّمة منه)). وتشير المصادر إلى أن سفيان الثوري اُستجوب الخليفة قائلاً له: ((ما قولك فيما أنفقت من مال الله ومال أمة محمد بغير أذنهم)).

سادسًا: مبدأ الكفاءة في الإنفاق العام

مفهوم الكفاءة في النفقات العامة يقوم على عنصرين:

1- أن يكون المردود أكبر من التكلفة أي ((رجحان المصلحة على المفسدة)) كما يقول ابن تيمية.

(1) أشار لذلك د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 110 انظر هامش (1).

2- أن يسعى القائم بالإنفاق للإنجاز بأقصى مهارته وقدرته[1].

وقد سار التطبيق الإسلامي على ذلك في الصدر الأول.

مثال ذلك ما فعله الخليفة عمر بن الخطاب عندما كان بصدد إشباع حاجة عامة تمثلت في توفير وسائل العيش لفريق المسلمين، فوازن بين أن يخصهم دون غيرهم باستغلال بعض مراعي الدولة لرعي ماشيتهم القليلة بها حتى يقوم إنتاجها بهم، أو لا يفعل ذلك فيضطر إلى أن يقدم لهم المساعدة النقدية إذا هلكت ماشيتهم. فاختار عمر الأسلوب الأول مبينًا أنه أهون تكلفة على الدولة، أي أن عائداته تربو على تكاليفه بنسبة تفوق المشروع الثاني. قال عمر للمشرف على المرعى العام ((الحمى))... أدخل لي رب الصريمة ورب الغنيمة ودعني من نعم ابن عفان وابن عوف، فإنهما أن هلكت ماشيتهما رجعا إلى نخل وزرع، وأن هذا المسكين إن هلكت ماشيته جاءني بعياله يصيح: يا أمير المؤمنين: ((أفتاركهم أنا ...)) والماء والكلأ أهون عليَّ من أن أغرم له ذهبًا أو ورقًا.

المطلب الثالث
تقسيم النفقات العامة في الإسلام

رسم الإسلام الخطوط العريضة لمصادر الإيرادات ورسم أيضًا الخطوط العامة للإنفاق العام.

وقد قسمت النفقات العامة في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام إلى قسمين رئيسيين هما:

1- النفقات الراتبة ((العادية)) وتعرف اليوم بالنفقات المتكررة أو الجارية.

2- النفقات الحادثة ((غير العادية)).

---

(1) انظر د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 184 . و د. عبد العزيز ياسين السقاف، المرجع السابق، ص 117.

ويرى د. يوسف إبراهيم يوسف أن نفقات الدولة الإسلامية في مراحلها الأولى يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجموعات وهي[1]:

أولاً: النفقات الراتبة، وتشمل:

- أجور ومرتبات.
- مشتريات من السلع والخدمات.
- سائر ما يتطلبه تحقيق المصالح المتكررة للمجتمع.

ثانيًا: النفقات الحادثة، وتشمل:

- نفقات أداة الحرب عند دورانها.
- نفقات تعمير ما تخربه الحروب.
- مواجهة الكوارث التي تصيب المجتمع.

ثالثًا: النفقات الاجتماعية، وتشمل:

- نفقات الضمان والتوازن الاجتماعي.
- نفقات القيام بواجب الدعوة إلى الله.

وقد حدد الدكتور ميثم صاحب عجام أهم أوجه الإنفاق على النحو الآتي[2]:

- **العطاءات**: وهي ما يدفع من بيت المال كمعاش للمسلمين وقد اتّبع الخليفة الأول سياسة ((لا تفضيل لمسلم على آخر في العطاء □ أي مبدأ المساواة □ في حين اتّبع الخليفة الثاني مبدأ التفضيل، حيث وضعت القوائم

(1) د. يوسف 123. إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 268، 272. و د. عبد العزيز ياسين السقاف، المرجع السابق، ص

(2) د. ميثم صاحب عجام، المالية العامة دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، الطبعة الأولى، معهد الإنماء العربي، بيروت، الهيئة القومية للبحث العلمي، طرابلس، 1992م، ص 47.

الخاصة بترتيب المسلمين حسب نسبهم من الرسول ﷺ والسبق في الإسلام وحسن الأثر في الدين.

- سد حاجة فقراء المسلمين .
- تقوية الجيش وبناء الحصون وفك الأسرى منهم ((الفدية)).
- التكفل بأيتام المسلمين والعجزة والمستضعفين.
- إعتاق الرقيق وقضاء ديونهم.
- بناء الصناعات الحربية اللازمة ((كالسفن والدروع وغيرها)).
- الإنفاق على بناء المساجد ونشر الدعوى الإسلامية.
- الإنفاق على دور العلم والمكتبات وخاصة في عهد النهضة في بغداد ودمشق والقاهرة. حيث كانت الدولة الإسلامية في أزهى عصورها.
- شق قنوات الري وبناء السدود لحفظ المياه والاستفادة منها أيام الجفاف.

ويرى د. عبد العزيز السقاف أن مجالات النفقات العامة في الإسلام[1] تتحدد وفقًا للآية الكريمة: ﴿**إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم**﴾.

(1) د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 118.

المبحث الثاني
الإيرادات العامة في الإسلام

تتنوع الإيرادات في الإسلام في عددها وتتعدد في مصادرها فمنها ما ثبت بالكتاب أو السنة، ومنها ما ثبت بإجماع الصحابة ومنها ما ثبت باجتهاد المفكرين المسلمين في مختلف العصور. ودون شك فإن هذه الإيرادات تندرج في أهميتها تبعًا لمصدر ثبوتها، وهذا ما نتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول
الإيرادات الثابتة بالقرآن والسنة

وتتمثل هذه الإيرادات في:

1- الزكاة ومقابلها ((الجزية)).

2- الفيء وخمس الغنائم.

3- إيرادات ممتلكات الدولة.

أولاً: الزكاة والجزية

1☐ الزكاة

وتعني الطهارة والنماء والبركة. وهي من أهم الموارد المالية في الإسلام، وركن من أركان الدين، فرض في السنة الثانية من الهجرة، ، وهي عبارة عن نسبة معلومة من المال تدفع لمساعدة الفقراء من المسلمين بهدف توطيد الروابط والعلاقات الإنسانية بين أفراد المجتمع الواحد[1].

2☐ الجزية

(1) سنتناول الزكاة بالتفصيل في القسم الثاني.

هي المساهمة المالية التي يقدمها أهل الذمة الذين يعيشون في بلاد الإسلام بمعنى أنها فريضة على أموال الذميين في مقابل الزكاة المفروضة على أموال المسلمين، باعتبار أن لهم ما لنا وعليهم ما علينا، فلا يخاطب أهل الذمة بالزكاة لصفتها التعبدية و عدم إسلامهم، وإنما يخاطبون بالجزية. فالجزية ضريبة مفروضة مقابل ما تقدمه الدولة لهم من ضمان اجتماعي وحماية.

ثانيًا : الفيء وخمس الغنائم

1□ الفيء:

الفيء تلك الأموال التي تصل إلى المسلمين من غير قتال ولا إيجاف ((هجوم)) خيل ولا ركاب ((وأصل الكلمة من الرجوع، يقال فاء الظل إذا رجع نحو المشرق وسمي المال الحاصل فيئًا لأنه رجع من غير المسلمين إلى المسلمين[1].)) وقد فرضت للمسلمين في غزوة بني النضير وذلك في قوله تعالى

(الحشر: □).

2□ خُمس الغنائم:

الغنيمة في اللغة: كل ما يناله الشخص أو الجماعة بسعي. وفي المصطلح المالي الإسلامي كل مال يصل إلى المسلمين من غيرهم عن طريق الغلبة والقهر. والغنيمة اشتقاق من الغنم أي الفائدة[2].

(1) أشار لذلك د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 175.

(2) أشار لذلك د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 77.

ودليل فرض خمس الغنائم قوله تعالى: ﴿ ۞ وَٱعۡلَمُوٓاْ أَنَّمَا غَنِمۡتُم مِّن ٱلسَّبِيلِ ﴾[خ].

أما دليلها من السنة ما روى أبو عبيد بإسناده: يقول النبي عليه أفضل الصلاة والتسليم لو كانت غنائمكم مثل سمرتها مة نعمًا لقسمتها بينكم، ومالي فيها إلا الخمس، والخمس مردود عليكم. فهذا تقرير أن الخمس من الغنيمة من حق الرسول ﷺ بوصفه ولي المسلمين، وأنه يوجهه عليه السلام إلى مصالح المسلمين ((مردود عليكم[بر])).

ومن ذلك يتضح أن ما يعد من الموارد العامة من الغنيمة هو الخمس فقط، 20٪ وما عداه فهو نصيب من حضر الوقعة من جند المسلمين ويوزعه عليهم، والخمس في أصله مورد عام مخصص لجهات معينة هي:

1☐ الرسول، 2☐ ذوو القربى، 3☐ اليتامى، 4☐ المساكين، 5☐ أبناء السبيل.

ثالثًا: إيرادات ممتلكات الدولة العقارية

ملكية الأرض في الإسلام تنقسم إلى نوعين:

1☐ الملكية الخاصة 2☐ الملكية العامة

والملكية الخاصة هي الأرض التي أسلم أهلها عليها، فهي ملك لهم، تنتقل بالإرث وتجري عليها كافة التصرفات العقدية، من بيع وهبة وإعارة ...إلخ وحق بيت المال فيها هو العُشر أو نصفه من الخارج ((الخراج)).

---

(1) سورة الأنفال، الآية 41.

(2) أشار لذلك د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص 79.

أما الملكية العامة فلها العديد من الصور في التشريع الإسلامي منها:

أ ☐ ملكية الدولة وتسمى أحيانًا الأرض المباحة، وهي الأرض التي لا مالك لها. وكل ما ليس له مالك للدولة إذ المبدأ ((لا سائبة في الإسلام)).

ب☐ ملكية الجماعة وهي الأرض المربوطة ملكيتها على جماعة المسلمين، ويدخل تحتها الآتي:

1- الأرض العامرة، فتكون ملكًا لجميع المسلمين لكل فرد فيها حق.
2- أرض الحمى وهي في الأصل أرض مملوكة للدولة، مباحة للمسلمين، يقوم الإمام بحمايتها لمصلحة المسلمين.
3- أرض الوقف، وهي ((الأرض التي تحبس على المنفعة العامة)) لا تباع ولا توهب ولا تورث.

المطلب الثاني
الإيرادات العامة التي مصدرها الإجماع

الإجماع عند الأصوليين: اتفاق جملة المجتهدين من الفقهاء في عصر من العصور على حكم واقعة من الوقائع أو مسألة من المسائل. وهو نوعان (صريح وضمني). وهو أحد مصادر الشريعة الإسلامية. ويأتي مباشرة بعد الكتاب والسنة. والصريح منه حجة قطعية لا تجوز مخالفته في عصر المجتمعين أو بعد مضي عصرهم[1]. وقد ثبت بالإجماع الكثير من الأحكام وخاصة في الأمور العملية التي استجدت بعد عصر الرسول ﷺ ، ومن هذه الأحكام تقرير بعض أنواع الإيرادات العامة وهي:

(1) انظر د. يوسف إبراهيم يوسف، المرجع السابق، ص90.

أولاً: الخـــراج:

والخراج لغة يعني الكراء والغلة ومنه قوله تعالى: ﴿أَمْ تَسْـَٔلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجُ رَبِّكَ خَيْرٌ﴾[1].

وهو في الاصطلاح المالي الإسلامي، الأجرة التي يدفعها من يستغل الأرض المملوكة لجماعة المسالمين، والتي تقوم الدولة بمباشرة شئونها عنهم.

ويتقدر خراج الأرض تبعًا لطاقتها واحتمالها، وتتحدد طاقة الأرض واحتمالها في الفكر الإسلامي بأمور أربعة هي[2]:

1- جودة الأرض.
2- نوع الزرع.
3- طريقة السقي.
4- مدى القرب من التجمعات السكانية.

ثانيًا: الضريبة على أموال التجارة أو ((العشور))

العشور هي ما يعرف بالضريبة الجمركية، وهو ما يؤخذ على التجارة التي تمر بثغور الإسلام داخله أو خارجه، سواء مر بها مسلم أو معاهد أو ذمي، وذلك بواسطة الدولة.

وقد فرضت في عهد عمر، وقد حدد مقدار الضرائب بمقدار العشر 10٪ والسبب في فرض مثل هذه الضريبة هو المعاملة بالمثل، حيث أن التجار المسلمين كان عليهم أن يدفعوا ضريبة مرور بالأرض غير الخاضعة للمسلمين مقدار 10٪ والعشر الذي يدفعه المسلمون هو بمثابة الزكاة المفروضة عليهم. أما أهل الذمة فإن عليهم في تجارتهم نصف العشر (5٪)، وأما الأعداء فإن عليهم العشر بالكامل[3].

---

(1) سورة المؤمنون، الآية 72.
(2) انظر د. يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، المرجع السابق، ص93.
(3) د. ميثم صاحب عجام، المالية العامة، مرجع سابق، ص 47.

المطلب الثالث
الإيرادات التي مصدرها الاجتهاد

الاجتهاد يعني ((بذل الجهد وأقصى الوسع في سبيل التعرف على الحكم الشرعي العملي عن طريق استنباطه من الأدلة الشرعية)).

والمجتهد هو الشخص الذي يزاول الاجتهاد ((أي الباذل أقصى وسعه لتحصيل حكم شرعي عملي بطريق الاستنباط)).

والإيرادات العامة التي تقررت بالاجتهاد هي[1]:

1- الزكاة على الأموال المستحقة.

2- الضرائب الحديثة بما يحقق مصلحة المجتمع.

(1) سنتناول هذه الأنواع من الإيرادات ضمن دراسة قانون الزكاة رقم 2لسنة 1999.

الفصل الثاني
النفقات العامة

أن تطور الدولة واتساع مهامها وتعددها في العصر الحديث، يتجلى في تطور نظرية النفقات العامة، فعلى العكس من المفهوم الحيادي للنفقات العامة في الفكر المالي التقليدي ينظر الفكر المالي الحديث إلى النفقات العامة نظره مختلفة[1].

فالنفقات العامة في الفكر المالي الحديث تعد أكثر وسائل تدخل الدولة فعالية وتعددت أشكال تدخلها في هذا المجال، وذلك تحت تأثير عدة اعتبارات أهمها:

1- اتساع نطاق النفقات العامة بحيث أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومي.

2- تعدد أغراض النفقات العامة، فلم تعد تلك الأغراض مقصورة على تمويل وظائف الدولة بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

3- إن أغراض الإيرادات العامة لم يعد مقصورًا على النطاق المالي وحده، أي لم يعد مقصورًا على تغطية النفقات العامة، بل امتد إلى النطاقين الاقتصادي والاجتماعي. ووفقًا لذلك لم تعد نظرية النفقات العامة المحور الوحيد لنظرية الإيرادات العامة، ولم يعد بالتالي هذا التطور المالي يسمح بالإبقاء على قاعدة أولوية النفقات العامة ولا بالإصرار على (مبدأ توازن الميزانية) كهدف في ذاته[2].

---

(1) لمزيد من التفصيل أنظر د. باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، ط2، المطبعة النموذجية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص 59 ☐ 64. د. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مركز التعليم المفتوح، جامعة القاهرة، ص 31.

(2) د. منصور ميلاد يونس، ص 19 ☐ 20. د. حسين سلوم، ص 286.

هذا، وتتضمن دراستنا للنفقات العامة الموضوعات التالية:

1- تعريف النفقات العامة.

2- تقسيمات النفقات العامة.

3- أسباب الزيادة في النفقات العامة.

المبحث الأول
تعريف النفقات العامة

جرى كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة بأنها (مبلغ نقدي ينفقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد تحقيق نفع عام[1].

ويتبين من هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة عناصر أو أركان للنفقة العامة:

أ- النفقة العامة مبلغ نقدي:

لكي نكون بصدد نفقة عامة، فإنه لابد من استعمال مبلغ من النقود ثمنًا لما تحتاجه الدولة من منتجات، سلع وخدمات، لازمة لتسيير المرافق العامة وثمنًا لرؤوس الأموال الإنتاجية، التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيرًا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها. واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي طالما كانت المعاملات والمبادلات الاقتصادية كلها تتم في وقتنا الراهن في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد. وعلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو لمنح المساعدات من قبيل النفقات العامة، مثال إرغام

(1) راجع د. حمزة محمد شاهر حمود الآنسي، المالية العامة، الجزء الأول، النفقات العامة، دار المجد، صنعاء، 1997م، ص 3. د. عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1983م، ص 69. للوقوف على مفهوم النفقة العامة في الفكر الإسلامي، راجع د. يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، ط2، دار الثقافة، قطر، 1988م، ص 123 ص 127.

الأفراد على العمل سخرة بدون أجر، أو الاستيلاء جبرًا على ما تحتاجه من أموال دون تعويض أصحابها تعويضًا عادلاً. كذلك لا تعد نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقدية كالإعفاء من الضرائب، ونظرًا لانتشار المبادئ الديمقراطية في العصر الحديث لم يعد لهذه الوسائل مجال للتطبيق إضافة للصعوبات الإدارية التي تنجم عن تطبيق النفقة العينية كعدم إمكان تقديرها ومراقبة تنفيذها بصورة دقيقة(1).

ب- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

أخذ الفكر المالي في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة بمعيارين، الأول قانوني والثاني وظيفي.

1- المعيار القانوني:

وفقًا لهذا المعيار تعد المبالغ التي يقوم الشخص العام بإنفاقها نفقات عامة سواء أنفقت على النشاط التقليدي للدولة أم أنفقت على مشروعات اقتصادية مماثلة لنشاط الأفراد(2).

والشخص العام قد يكون الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة ذات الشخصية المعنوية، وقد يكون الولايات في الدولة الاتحادية، كما قد يكون شخصًا عامًا محليًا كالبلديات. وبعكس ذلك يعتبر هذا الركن منتفيًا متى صدر الإنفاق من الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات أو الجمعيات. حتى ولو كان هدفها تحقيق النفع العام.

ومما سلف يتضح بأن النفقة تعد نفقة عامة أو خاصة، وفقًا للطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق.

---

(1) د. عادل أحمد حشيش، ص 62. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ص 8.

(2) د. حمزة محمد الآنسي، مرجع سابق، ص 4. د. منصور ميلاد يونس، ص 22.

2□ المعيار الوظيفي:

يعتمد هذا المعيار للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على طبيعة الوظيفة التي تدفع من أجلها النفقة وليس على أساس الطبيعة القانونية كمن يقوم بعملية الإنفاق.

ووفقًا لهذا المعيار لا تعتبر كل النفقات التي تصدر عن أشخاص القانون العام نفقات عامة. بل تقتصر على تلك النفقات التي تقوم بها الدولة نتيجة لما تتمتع به من سيادة أما النفقات التي تنفقها الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنها نفقة خاصة.

والجدير بالذكر أن هناك من يرى عدم صحة المعيار الوظيفي، مستندًا إلى أن الدولة الحديثة تجاوزت مفهوم الدولة التقليدي. ولذلك استقر الرأي على أنه من الموفق أن تعد من قبيل النفقات العامة، كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة، دون نظر إلى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة، أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الإنفاق[1].

ج□ النفقة العامة يقصد بها تحقيق النفع العام:

يجب أن تصدر النفقات العامة مستهدفة أساسًا إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام. وعلى هذا الأساس لا تعد نفقات عامة، تلك النفقات التي لا تشبع حاجة عامة، ولا تعود بالنفع العام على الأفراد ويستند كتاب المالية العامة في تبريرهم لهذا الشرط على أساس أن الأفراد يتساوون جميعًا في تحمل الأعباء العامة (كالضرائب) وبالتالي ينبغي مساواتهم في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة، بمعنى أن تكون النفقة سدادًا لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة.

---

(1) راجع د. عادل أحمد حشيش، ص 64. د. منصور ميلاد يونس، ص 24. د. حمزة محمد الآنسي، ص 5.

ويتفق كتاب المالية العامة على أن تقرير النفقة العامة متروك أمره للسلطات السياسية، تمامًا كتقرير الحاجات العامة. ومباشرة السلطات العامة لحقها في تقرير الحاجات العامة، يخضع لرقابة الشعب أو ممثليه للتحقق من مدى توافر ركن النفع العام في كافة نفقات الدولة[1].

المبحث الثاني
التقسيمات المختلفة للنفقات العامة

تعددت التقسيمات التي وضعها الباحثون في المالية العامة[2]. كما أخذت الدولة بتقسيمات مختلفة، تبعًا لحاجتها ومراعاة لظروفها التاريخية ودرجة تطورها. وفيما يلي نبحث في التقسيمات التالية للنفقات العامة.

المطلب الأول
التقسيم الإداري للنفقات العامة

يعد هذا التقسيم للنفقات العامة أقدم تقسيماتها ومازال يحتل مكانة هامة في مجال إجراءات إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

وعلى ضوء هذا التقسيم تصنف النفقات العامة تبعًا للوحدات الإدارية التي تباشر النشاط العام "الوزارات". والتقسيم الإداري يعد تقسيمًا أساسيًا في كل موازنة عامة إذ لا بد منه لكي يستطيع رئيس كل وحدة إدارية أن يرسم

(1) د. عادل أحمد حشيش، ص 64. د. منصور ميلاد يونس، ص 25. باهر محمد عتلم، ص 67. د. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، ص 38.

(2) لمزيد من التفصيل راجع د. حسين سلوم، ص 296. د. عادل أحمد حشيش، ص 65. د. يونس أحمد بطريق، المالية العامة، ص 183. د. عبد الله حسين بركات، ص 17. د. عبد العزيز ياسين السقاف، ص 72. د. باهر محمد عتلم، ص 96. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ص 91. د. منصور ميلاد يونس، ص 26.

سياسته الانفاقية في حدود اختصاصه وتبعًا للإمكانيات المالية المتاحة له من الموارد العامة.

وإضافة إلى ذلك يتيح التقسيم للباحثين إمكانية المقارنة بين الاعتمادات المقررة لكل جهاز من أجهزة الدولة مع الاعتمادات الممنوحة للأجهزة الأخرى وكذلك مع ما خصص له في السنوات السابقة، مما يعطي فكرة كاملة عن اتجاهات السياسية العامة للدولة.

وقد أدى التغيير المستمر في أنواع وعدد الوزارات والمصالح الحكومية إلى استحداث أساس آخر لتقسيم النفقات العامة إداريًا هو التقسيم الوظيفي. وعلى أساس هذا التقسيم تضم عدد من الوزارات والمصالح الحكومية في مجموعات كقطاع الخدمات الذي يشمل وزارات (التربية والتعليم، الصحة، والإعلام، والثقافة، والشؤون الاجتماعية) وقطاع الإنتاج ويشمل وزارات (الاقتصاد، والصناعة، والأشغال، والزراعة، والكهرباء...إلخ) أي أن التقسيم الوظيفي يتم بمقتضاه تصنيف النفقات العامة وفقًا لموضوعها.

المطلب الثاني
التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

يعتمد التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة على الطبيعة الاقتصادية لكل منها، سواء بالنسبة لآثارها المباشرة على الدخل القومي إلى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية، أو بالنسبة لدوريتها وكيفية تغطيتها إلى نفقات عادية أو جارية وأخرى استثنائية أو رأسمالية.

أولاً: النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية:

تقسم النفقات العامة من حيث مقابلها أو آثارها إلى نفقات حقيقية أو (فعلية) تستنزف جزءًا من الموارد المتاحة للاقتصاد الوطني من أجل أداء

الخدمات العامة، ونفقات تحويلية (ناقلة) تقتصر على تحويل جزء من هذه المواد من اتجاهها الأصلي بغرض تحقيق هدف محدد.

أ- النفقات الحقيقية:

يقصد بالنفقات الحقيقية كافة المصروفات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، أن تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر. وهذه النفقات هي نفقات منتجة، إذ تحصل الدولة بمقتضاها على مقابل يتمثل في السلع والخدمات، ومنها مرتبات وأجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية والدفاعية...إلخ.

ب- النفقات التحويلية:

وهي تلك النفقات العامة التي لا تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي من قطاع إلى قطاع آخر أو من فئة إلى أخرى. إذ تقوم الدولة بإنفاقها بدون مقابل بقصد زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع أو قطاعاته دون أن ينطوي ذلك على استهلاك جانب من إنتاج المجتمع من السلع والخدمات كما هو الحال بالنسبة للنفقات الحقيقية ومثال ذلك الإعانات الاجتماعية التي تقدم للعجزة والفقراء، وأيضًا الإعانات الاقتصادية (كإعانات الإنتاج وإعانات التصدير).

ويتضح أن النفقات التحويلية ليست إلا إجراء لتحويل الدخول من طبقة أو فئة اجتماعية إلى طبقة معينة أو طبقات أخرى، أي أن الدولة تهدف من هذه النفقات تحقيق أهدافها الاجتماعية أو الاقتصادية أو المالية.

وتقسم النفقات العامة التحويلية تبعًا لمجالات استخدامها وطبيعة أهدافها إلى:

1 النفقات التحويلية والاقتصادية:

وتستهدف هذه النفقات تحقيق نمو متوازن للاقتصاد القومي ومثال ذلك الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض تكلفة إنتاجها وذلك للمحافظة على أثمان منتجاتها عند مستوى معين، أما لإتاحة الفرصة أمام ذوي الدخل المحدود لاستهلاك هذه المنتجات أو لمساعدة هذه المشروعات على منافسة المشروعات الأجنبية في السوق العالمي، أي أنها تمثل معونة لتشجيع الصادرات، وكذلك الدعم الذي يحصل عليه الفلاحين بقصد ضمان مستوى معين من الدخل لهم. وكذلك الإعانات التي تقدم لبعض المشروعات التي توفر خدمات مهمة للمجتمع، بقصد تمكينها من تغطية العجز الذي تتكبده، مثل الإعانات التي تدفع لشركات النقل البري أو البحري أو الجوي. كما تمثل الإعفاءات الضريبية التي تقدمها الدولة لبعض القطاعات الإنتاجية مثالاً آخر لهذه النفقات[1].

2 النفقات التحويلية الاجتماعية:

وتستهدف هذه النفقات تحسين أحوال المعيشة بالنسبة لبعض فئات المجتمع كإعانات البطالة والشيخوخة وضحايا الحرب، وكذلك الإعانات التي تمنح لأصحاب الأسر الكبيرة العدد، كما تشمل مساهمة الدولة في أنظمة التأمينات الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي.

3 النفقات التحويلية المالية:

وهي النفقات التي تقوم بها الدولة بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي وأهم صورها فوائد الدين العام وأقساط استهلاكه السنوية. وفي الآونة الأخيرة زادت

(1) د. منصور ميلاد يونس، ص 30. د. يونس أحمد بطريق، المالية العامة، ص 189.

أهمية هذا النوع من النفقات بسبب تضخم حجم الإنفاق العام في معظم الدول[2].

ثانيًا: النفقات العادية والنفقات غير العادية:

يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتصف بالدورية والانتظام وبالتالي تنفق دوريًا كل عام. ولا يعني إنفاقها كل عام ثبات مقدارها كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان. فمرتبات الموظفين تعد من النفقات العادية لتكرار ورودها في الميزانية كل سنة، ولكن ذلك لا يعني ثبات مقدارها الذي قد يتغير زيادةً أو نقصانًا من سنة إلى أخرى.

أما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر بصفة دورية والتي لا تظهر على نحو منتظم، ولكن تظهر على فترات متباعدة، ومثالها نفقات الحروب والنفقات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات. ولذا يطلق عليها النفقات الاستثنائية[3]. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للدولة اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي إلا لمواجهة نفقات غير عادية.

المطلب الثالث
التقسيم السياسي للنفقات العامة

تقسم النفقات العامة من حيث الغاية السياسية التي تهدف إلى تحقيقها إلى نفقات محايدة ونفقات إيجابية أو فعالة[1].

1□ النفقات المحايدة:

(1) د. منصور ميلاد يونس، ص 20.

(2) د. عبد الله حسين بركات، ص 17.

(3) د. يونس أحمد بطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 185. د. منصور ميلاد يونس، ص33.

وهي تلك النفقات التي لا تؤثر بصورة مباشرة على الحياة الاقتصادية الاجتماعية، وهي النفقات الرئيسية وفقًا للمفهوم التقليدي للمالية العامة (الدفاع □ الأمن □ القضاء) الذي كان ينكر على الدولة حق التدخل في الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية. ويحول دون أن يكون لنفقاتها العامة أي تأثير اقتصادي أو اجتماعي.

واليوم فإن هذا النوع من النفقات أصبح محدودًا، إذ أن الدولة الحديثة لم يعد نشاطها مقتصرًا على تلك المجالات التقليدية، بل تعداها ليطال كافة أوجه الحياة، الأمر الذي صارت معه فكرة حياد النفقات العامة أثر بعد عين.

2□ النفقات الإيجابية أو الفعالة:

وهي التي تؤثر بشكل مباشر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد قسمت هذه النفقات بحسب طبيعة أهدافها عدة أنواع أهمها:

أ □ النفقات السياسية مثل المصاريف السرية التي تستعين بها الحكومة للتأثير على الحياة السياسية في الداخل أو الخارج كتقديم إعانات للأحزاب أو الصحف المؤيدة أو لحكومات حليفة أو صديقة، أو تقديم للجماعات المناهضة لحكومة عدوة أو لحركة تحرر وطني.

ب□ النفقات الاجتماعية أي تلك النفقات التي تنفق في مجالات التعليم والصحة وكل ما له علاقة بتحسين ظروف المعيشة.

ج□ النفقات الاقتصادية وهي التي تهدف إلى تحقيق سياسة التدخل التي تتبعها الدولة في المجال الاقتصادي كتشجيع الصادرات.

د □ بجانب هذه الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية تو جد أ هداف إ ضافية تم يز أنوا عًا أ خرى من النف قات العا مة كالنف قات الثقاف ية والدينية[1].

المطلب الرابع
التقسيم الوضعي للنفقات العامة

يختلف تقسيم النفقات العامة من دولة إلى أخرى، وذلك تبعًا لحاجات كل دولة ومراعاة لظروفها التاريخية أو الإدارية، وعلى هذا الأساس فإن كل دو لة تأخذ بالتقسيم الذي يلائمها.

فمثلاً تقسم النفقات في المملكة المتحدة "بريطانيا" إلى نفقات جارية أو عادية ونفقات غير جارية أو غير عادية. وفي الولايات المتحدة الأمريكية تقسم النفقات وظيفيًا إلى تسعة أقسام هي: الدفاع الوطني □ الشئون الدولية □ المساعدات وا لخدمات الخا صة با لمحاربين ال قدامى □ الرفاه ية وال صحة والتع ليم □ الزرا عة □ ال ثروات الطبيع ية □ الت جارة وال قوى العام لة □ ال سلطات الحكومية □ فوائد الدين العام. ثم يستمر التقسيم داخل كل إطار وظيفي تبعًا للسلطات الإدارية التي تقوم بالإنفاق، أي تبعًا للوزارات والمصالح المختلفة[2].

وفي الجمهور ية اليمن ية تق سم النف قات العا مة إلى نف قات جار ية ونف قات رأسمالية وا ستثمارية. وتحتوي النف قات الجار ية ع لى الأ بواب الثلا ثة الأولى، وتحتوي النفقات الرأسمالية والاستثمارية على البابين الرابع والخامس.

---

(1) د. يونس أحمد بطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 186.

(2) د. منصور ميلاد يونس، ص 34.

هذا و قد ق سمت الأ بواب إلى عدة ب نود، ك ما ق سم كل ب ند إلى عدة أنواع[1].

(1) لمزيد من التفصيل راجع دليل النظام ا لمالي والمحا سبي الحكومي، وزارة المالية، الجمهور ية المن ية، فبرا ير، 1993م، ص 32 □ 49.

المبحث الثالث
أسباب الزيادة في النفقات العامة

من الظواهر المالية المعروفة أن حجم النفقات العامة في ازدياد مستمر سنة بعد سنة أخرى، وذلك بغض النظر عن النظام السياسي والاقتصادي القائم أو مستوى التقدم والرقي لذلك البلد[1]. ولتأكيد صحة ذلك، يكفي أن نستعرض الإحصائيات الخاصة بتطور الإنفاق العام في الجمهورية اليمنية حيث سجلت النفقات العامة زيادة مستمرة على النحو التالي[2]:

- في عام 1990 بلغت 35967 مليون ريال.
- في عام 1991 بلغت 50980 مليون ريال.
- في عام 1992 بلغت 57043 مليون ريال.
- في عام 1993 بلغت 68984 مليون ريال.
- في عام 1994 بلغت 87128 مليون ريال.
- في عام 1995 بلغت 124140 مليون ريال.
- في عام 1996 بلغت 181416 مليون ريال.
- في عام 1997 بلغت 313986 مليون ريال.

وتتعدد أسباب ازدياد النفقات العامة وتتشعب ولكنها جميعًا تصدر عن قانون طبيعي واحد تثبت صحته عبر التاريخ. فكل كائن اجتماعي يحاول أن يطور نفسه ويسعى إلى التقدم مما يؤدي إلى زيادة نشاطاته وفعالياته. وينعكس هذا على نفقاته وكذلك الدولة تزيد من حجم نفقاتها لتطوير المجتمع، فزيادة حجم النفقات هي التعبير المادي لتطور الشخصية على مستوى فردي، وعلى

(1) لمزيد من التفصيل راجع د. حمزة محمد الآنسي، ص 11 وما بعدها.

(2) أخذت الإحصائيات عن كتاب د. حمزة محمد الآنسي، ص 17.

تطور المجتمع على مستوى الدولة[1]، وقد انشغل فقهاء المالية العامة بدراسة ظاهرة زيادة حجم الإنفاق العام ومحاولة تفسيرها، وكان أول من لفت النظر إلى هذه الظاهرة العامة هو الاقتصادي الألماني A. Wanger الذي قام بدراسة تطور نفقات الدولة الأوربية خلال القرن التاسع عشر، ثم توالت وتعددت بعد ذلك الدراسات في هذا الموضوع[2] بغية البحث عن تفسير للأسباب الكامنة خلف ظاهرة ازدياد النفقات العامة.

المطلب الأول
الأسباب السياسية

تعد العوامل السياسية من أهم الأسباب المؤثرة في حجم النفقات العامة وهذه العوامل قد تكون نتيجة لسياسة الدولة الداخلية أو الخارجية، وتتمثل الأسباب السياسية في الآتي:

أ- انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية

لا ريب في أن انتشار المبادئ الديمقراطية كان له دور في سيطرة الأغلبية على الحكم والتي بدورها سنت القوانين التي تحمي الطبقات الفقيرة وأدى ذلك إلى زيادة في حجم الإنفاق العام. فالدولة الاشتراكية التي ولدت بداية القرن العشرون اضطلعت بمسؤولية تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، من خلال تملكها كجزء كبير من وسائل الإنتاج وكل ذلك قاد اتساع نطاق النفقات الاقتصادية والاجتماعية[3].

---

(1) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ص 127. د. عبد الله حسين بركات، ص 12. د. حمزة محمد الآنسي، ص 34 - 38.

(2) لمزيد من التفصيل راجع د. حمزة محمد الآنسي، ص 29- 33.

(3) د. حمزة محمد الآنسي، ص 26. د. منصور ميلاد يونس، ص 46.

ب□ الحروب

أصبح الإنفاق العسكري يستوعب في الظروف العادية جانبًا هامًا من الإنفاق العام في الدول، كما لم يعد مقبولاً تبويب النفقات العسكرية بوصفها نفقات غير عادية أو نفقات طارئة، إذ اعتادت الدول عليها، أصبحت أعباؤها تتجدد دوريًا.

وتشكل الحروب عبئًا ضخمًا نظرًا لارتفاع تكاليفها، هذا، ناهيك عن آثارها الإنسانية الفادحة، إضافة إلى الآثار السلبية على الاقتصاد القومي. وأثر الحروب في زيادة حجم الإنفاق العام لا يقف عند انتهائها، بل يستمر بعد ذلك فهناك الإنفاق اللازم لإعادة بناء ما خربته الحرب وإزالة آثارها كالإعانات للمنكوبين واللاجئين، والأسرى، وعائلات المجندين، والتعويضات وسداد فوائد القروض التي تلجأ الدولة إلى اقتراضها لتمويل الحرب[خ].

ج□ نمو العلاقات الدولية

أدت زيادة عدد الدول المستقلة، وما ترتب عليها من زيادة عدد البعثات الدبلوماسية وتعدد المؤتمرات والمنظمات الدولية التي تسترك فيها الدول إلى زيادة حجم نفقاتها العامة. كما أن استخدام المساعدات الخارجية كأسلوب لتدعيم العلاقات الدولية أو كأداة من أدوات السياسة الخارجية ساهم كذلك في زيادة الإنفاق العام[ب].

---

(1) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، ص 210. د. حمزة محمد الآنسي، ص 38.

(2) د. منصور ميلاد يونس، ص 41. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، ص 207. د. عبد الله حسين بركات، ص 13.

المطلب الثاني
الأسباب الاقتصادية

تتمثل هذه الأسباب في زيادة الدخل القومي واتساع تدخل الدولة.

أ□ زيادة الدخل القومي

تعد زيادة الدخل القومي عامل هام في زيادة النفقات العامة. ذلك أنه يترتب على نمو الدخل القومي زيادة في دخول الأفراد وارتفاع في مستوى معيشتهم ومن المعروف أنه كلما زادت دخول الأفراد قلت مقاومتهم لما تفرضه الدولة من ضرائب ورسوم، مما يسهل على الدولة اقتطاع مبالغ كبيرة من دخولهم تخصصها لتمويل الخدمات العامة وتحسين نوعيتها.

ب□ تعاظم دور الدولة الاقتصادي

أفرزت الأزمات الاقتصادية التي اجتاحت العالم بعد الحرب العالمية الأولى أو ضاعًا اقتصادية متدهورة انعكست على الطبقات ذات الدخل المحدود، ونتيجة لذلك تدخلت الدولة لتوجيه الاقتصاد الأمر الذي أدى إلى زيادة حجم الإنفاق العام.

وقد تمثل تدخل الدولة في توجيه الاقتصاد والتأثير في هيكليته من خلال دعم بعض القطاعات الاقتصادية بالإعانات المالية والمساعدة الفنية، واستخدام سلطتها السياسية للحد من تطور بعض القطاعات غير المرغوبة.

إضافة إلى أن الدولة أخذت على عاتقها مهمة التنمية الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي...إلخ كل ذلك زاد من نفقاتها العامة[1].

---

(1) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ص130. د. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، ص 56 □ 59.

المطلب الثالث
الأسباب الاجتماعية

من الأسباب التي أدت إلى زيادة الإنفاق العام النقاط التالية:

أ ☐ نمو الوعي الاجتماعي

أدى انتشار التعليم في العصر الحديث إلى ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، مما دفعهم إلى مطالبة الدولة بتحقيق التوازن الاجتماعي ولا شك أن تحقيق هذا الغرض يتطلب زيادة في النفقات العامة.

وتدخل الدولة في الحياة الاجتماعية يتم عادة عن طريق التوسع في تقديم الخدمات المجانية كالصحة والثقافة والتعلم ومنح الإعانات الاجتماعية كإعانات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة وتأهيل المعوقين ومساعدة اليتامى...إلخ[1].

ب☐ زيادة عدد السكان

تؤدي زيادة عدد السكان لزيادة الإنفاق العام نتيجة توسع الدولة في خدماتها لمواجهة مطالب السكان الجدد ونظرًا لأن نسبة الزيادة في السكان تكون عادة أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية وهذه الزيادة تتطلب عادة من الدولة تنمية خدماتها بصورة واسعة مما يؤدي إلى تزايد كبير في الإنفاق العام.

أضف إلى ذلك، أن نفقات حفظ الأمن والاستقرار تزداد مع زيادة عدد السكان. كما أن التوسع في الإنفاق العام يتوقف على بنية السكان من حيث الأعمار أولاً ثم على توزيعهم الجغرافي ثانيًا[2].

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، ص 42. و د. حمزة محمد الآنسي، ص 39.

(2) د. ميثم صاحب عجام، "المالية العامة" دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، ط1، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1992م، ص 323. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، ص212.

المطلب الرابع
الأسباب المالية

أن العوامل المالية التي ساعدت على زيادة الإنفاق يمكن اختصارها كالآتي:

أ ☐ وجود فائض في الإيرادات

قد يحدث نتيجة لسوء تقدير النفقات الواجب تغطيتها أن تحصل الدولة على إيرادات أكثر مما يتطلبه إنفاقها مما يؤدي إلى ظهور فائض في الإيرادات. وقد يؤدي هذا الفائض إلى إغراء الدولة بالتوسع في نفقاتها العامة عن طريق تحسين مستوى خدماتها القائمة وتقديم خدمات جديدة، مع ما يتضمنه ذلك من تبذير وإسراف وتبدو خطورة هذا الوضع متى ما اقتضت ظروف الدولة ضغط نفقاتها لاختفاء هذا الفائض فقد يكون ذلك أمرًا صعبًا من الناحيتين السياسية والاجتماعية، فمن الناحية السياسية قد يؤدي ذلك إلى تذمر من سبق لهم الاستفادة من هذه النفقات مع ما يتضمنه ذلك من آثار سياسية، أما من الناحية الاجتماعية فإن خفض الإنفاق العام يؤدي إلى خفض مستوى معيشة الأفراد وخاصة ذوي الدخول المحدودة الذين يستفيدون عادة من خدمات الدولة[1].

ب☐ سهولة الاقتراض

كانت القروض سابقًا تعد وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة بمعنى أن الدولة لا تلجأ إليها إلا في حالة وجود نفقات غير عادية "كنفقات الحروب" والتي لم تستطع الدولة تغطيتها بمواردها العادية.

ومن جهة أخرى فإن الحصول على القروض لم يكن أمر سهل بسبب الشروط القاسية التي كانت تخضع لها القروض.

---

(1) د. ميثم صاحب عجام، ص 324. د. منصور ميلاد يونس، ص 44.

أما في الوقت الحالي فقد أدت سهولة الا قتراض، إلى الإكثار من اللجوء إلى القروض بغية توفير موارد تسمح بزيادة الإنفاق العام.

و قد كان لتطور الأ ساليب الفنية لإ صدار القروض العا مة دور هام، إذ دأبت الدول في سبيل (حفز الأفراد على عمليات الاكتتاب في سندات القرض العام)، إلى منحهم مجموعة من المزا يا أو الضمانات ا لتي ترغبهم في الإ قراض من ناحية، والاطمئنان إلى العمليات المحيطة به من ناحية أخرى.

وقد تمثلت هذه المزايا في إعفاء الفوا ئد من الضرائب، و كذلك مكا فأة السداد حيث تقرر الدولة مكافأة للسند تدفع عند رد قيمته للدائن، وبالتالي يحصل حا مل هذا السند على مبلغ يز يد عل مى القيمة الاسم ية أو الرسم ية للمكتتب فيها وغيرها من المزايا كقبول السندات في سداد بعض الضرائب حيث تقبل الدو لة سداد بعض الضرائب بواسطة سندات القرض العام على أساس قيمتها الاسمية[1].

ولا ريب في أن سهولة الاقتراض العام وتوسع الدولة في اللجوء إليه تؤدي إلى ز يادة كبيرة في ح جم النف قات العا مة سواء في البدا ية ع ند صرف م بالغ القرض في الأغراض المخصصة له، أو في النهاية عندما تقوم الدو لة برد مبلغ القرض ودفع فوائده المستحقة.

المطلب الخامس
الأسباب الإدارية

تر تب ع لى تدخل الدو لة في الح ياة الاقت صادية والاجتماع ية ات ساع وظائفها، وقد اقتضى ذ لك إنشاء وا ستحداث وزارات وإدارات جد يدة لتلبية المهام الجديدة التي أخذتها الدولة على عاتقها.

(1) لمزيد من التفصيل: د. حمزة محمد الآنسي، ص 41 □ 45.

وكان من نتاج ذلك ازدياد عدد موظفيها وارتفاع تكاليف تسييرها مما أدى إلى ازدياد النفقات العامة.

إضافة إلى أن الإسراف في ملحقات الوظائف العامة من سعاه وأثاث وسيارات وغير ذلك، قد أدى إلى زيادة حجم الإنفاق العام، زيادة غير منتجة لا تؤدي إلى زيادة النفع العام في الوقت الذي تؤدي إلى زيادة الأعباء التي يتحملها المواطنون.

الفصل الثالث
الإيرادات العامة

تعد الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، والقيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها. وبمعنى آخر، الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضاها الغاية منها وطبقًا للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها.

وقد حصر الفكر المالي التقليدي أهداف الإيرادات العامة في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية، بل لقد كان الغرض الأساسي لعلم المالية تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة. غير أن تطور دور الدولة قد أدى إلى أن تكون مسؤولة عن إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي ومسؤولة عن استغلال الموارد المعطلة وعن جزء كبير من الإنتاج. أدى كل هذا إلى تطور نظرية الإيرادات العامة التي أصبحت مع النفقات العامة أدوات للسياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها لتحقيق أهدافها.

إن اتساع دور الدولة وتعدد وظائفها وزيادة نفقاتها العامة حتم ضرورة زيادة إيراداتها. إذ أن الإيرادات العامة التقليدية كالضرائب والرسوم والأثمان العامة لم تعد كافية لتغطية كل النفقات العامة، ولذلك لجأت الدولة إلى أنواع أخرى من الإيرادات العامة كالقروض والإصدار النقدي. وغيرها من المصادر[1].

(1) راجع د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 173. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 31.

تقسيمات الإيرادات العامة

تعددت تقسيمات فقهاء علم المالية العامة للإيرادات العامة[1]. فذهب البعض تقسيمها إلى إيرادات عادية وأخرى غير عادية نظرًا لتكرارها الدوري. فأما الأولى التي تتكرر دوريًا في ميزانيات الهيئات العامة كالضرائب على الدخل...إلخ.

وأما الثانية فهي التي ترد في الميزانيات بصفة متقطعة وغير منتظمة مثل القروض أو الإصدار النقدي الجديد لأن الدولة لا تلجأ إلى الإيرادات غير العادية إلا في ظروف غير عادية. ويطلق على الإيرادات غير العادية أيضًا اصطلاح الإيرادات الاستثنائية. وتقسم الإيرادات إلى إلزامية واختيارية. فما يتم جبايته من خلال استعمال سلطة الدولة يعد إلزامي مثل الضرائب، التي تفرضها على المكلفين بوصفهم أعضاء متضامنين في المجتمع، والغرامات المالية التي تفرضها كعقوبة على المخالفين. أما الإيرادات الاختيارية فينتفي فيها الإكراه والإجبار أي أن الأفراد يدفعونها برضاهم للحصول على مقابل، كالقروض العامة وإيرادات الدولة من استثماراتها. أو بدون الحصول على مقابل كالتبرعات والهبات.

ويقسم فريق ثالث الإيرادات العامة إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات سيادية وتسمى كذلك إيرادات القانون الخاص وإيرادات القانون العام. يقصد بالإيرادات الاقتصادية تلك الأموال التي تحصل عليها الدولة بوصفها شخصًا قانونيًا يستطيع أن يمتلك ثروة ويباشر تقديم الخدمات مثل الحصول على بدل إيجار الأراضي التابعة للدولة، أو عندما تستغل الدولة بنفسها هذه الأراضي

(1) د. ميرندا زغلول رزق، علم المالية العامة ط2، الإيرادات العامة" ط2، أولاد عثمان للكمبيوتر، 1997م، ص 16. د. عبد العزيز، ياسين السقاف، مرجع سابق، 153. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ص 204. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 32.

فإنها تحصل على أرباح هذا الاستغلال، كما أن الدولة تقرض دولاً أخرى وتحصل فوائد هذه القروض...إلخ.

ويمكن الإشارة إلى أن البعض يقسم إيرادات الدولة بحسب مصدرها الجغرافي على مستوى المحافظة حسبما تعمله العديد من الدول. وهذا النوع من التقسيم يسمى التقسيم الجغرافي يبين مدى مساحة المناطق المختلفة في العبء العام. كما يوضح المناطق التي تتمتع بفائض (أي أن إجمالي إيرادات الدولة منها أكثر من إجمالي مصروفات الدولة فيها) وتلك التي تعاني من عجز (أي أن إجمالي إيرادات الدولة منها يقل عن إجمالي مصروفات الدولة فيها).

كما يمكن تقسيم الإيرادات العامة إلى نوعين: نوع داخلي، وآخر خارجي. والإيرادات الداخلية تتمثل في الضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة ومردودات مشاريعها وغيرها. أي كل ما يدخل خزينة الدولة من الاقتصاد المحلي. وأما الإيرادات الخارجية فهي التي تحصل عليها الدولة من الخارج مثل القروض والمساعدات الخارجية وفوائد ودائع الدولة (البنك المركزي) في الخارج[1].

ونظرًا للتطور الذي صاحب نشاط الدولة الحديثة، فإنه لم يعد لهذه التقسيمات لمصادر الإيرادات العامة أهمية تذكر، ليس هذا فحسب، بل أن الفكر المالي الحديث لم يعد ينظر إلى القروض أو الوسائل النقدية على أنها طرقًا غير عادية للتمويل، الأمر الذي يؤكد بأنه لا يوجد تقسيم علمي متفق عليه[2].

وبصرف النظر عن تلك التقسيمات للإيرادات العامة، فإنه يمكن الإشارة إلى وجود إيرادات ذات أهمية قليلة كالغرامات والهبات والتعويضات التي

(1) د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 154.

(2) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 205. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 18. د.عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سبق، ص 10.

تحصل عليها الدولة وكذلك الإصدار النقدي، ولذلك فإننا سندرس أهم مصادر الإيرادات العامة على النحو التالي:

المبحث الأول
إيرادات أملاك الدولة

يقصد بأملاك الدولة الأموال التي تملكها الدولة سواء ملكية عامة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون العام أم ملكية خاصة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون الخاص وتدخل في هذه الأملاك الأراضي الزراعية والمصانع والأوراق المالية (أسهم وسندات) وسواها من الممتلكات الثابتة أو المنقولة. وهذه الأموال تدر على الغالب إيرادات على الدولة نتيجة استثمارها. ولهذا السبب فالمال الخاص هو وحده الذي يعنيه علماء المالية بدخل الدولة من أملاكها كمصدر مهم من مصادر الإيرادات.

ويطلق على إيرادات أموال الدولة العامة اصطلاح "الدومين العام" أما أموالها الخاصة فيطلق عليها "الدومين الخاص"(1).

المطلب الأول
الدومين العام أو "ممتلكات الدولة العامة"

هي مجموعة الأموال التي تملكها الدولة أو إحدى الأشخاص الاعتبارية العامة ملكية عامة والمخصصة للمنفعة العامة بحكم طبيعتها أو بإرادة السلطة

(1) كلمة دومين أصلها لاتيني وقد شاع استعمالها لدى كتاب المالية العرب. راجع د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 58 الهامش رقم (1).

العامة تحدده قواعد القانون الإداري[1]. ولثبوت صفة العمومية على المال يجب أن يتوفر فيه شرطان هما:

1- يجب أن تكون الأموال مملوكة للدولة لإحدى الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية (الهيئات والمؤسسات العامة) أو الإقليمية (المحافظات).

2- يجب أن تكون هذه الأموال مخصصة للمنفعة العامة، بحكم طبيعتها أو بإرادة السلطة العامة أو بالفعل. ولذلك فالأموال التي تستهدف الإدارة من تملكها ما يهدف إليه الأفراد، أي تلك الأموال التي يقصد من تملكها تحقيق الربح، لا يمكن تثبت لها صفة العمومية.

ومن أمثلة الأموال العامة، الطرق العامة، الكباري، المطارات، المباني الإدارية، الحدائق، المتاحف...إلخ.

ولما كانت الأموال العامة تعم بنفعها المجتمع كله فقد حماها المشرع ونظم استعمالها[2]. ومن أوجه الحماية التي أحيطت بها الأموال العامة.

أ ☐ عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

ب ☐ عدم جواز تملكها بالتقادم.

ج ☐ عدم جواز الحجز عليها.

المطلب الثاني

(1) راجع في ذلك د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري "دراسة مقارنة". دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996م، ص 137. ☐ 140. د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، جامعة بابل، بدون سن نشر، ص 111 ☐ 113.

(2) انظر أستاذنا د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 143 ☐ 145.

الدومين الخاص أو (ممتلكات الدولة الخاصة)

ويقصد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة والتي تخضع لأحكام القانون الخاص، ويدر الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادًا، وهذا ما سبقت الإشارة إليه، ويمكن أن يقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هي الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي.

الفرع الأول
الدومين العقاري

الدومين العقاري يعد أقدم أنواع الدومين الخاص ويشتمل على الأراضي الزراعية والغابات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص العامة، المناجم والمحاجر، والبحيرات المستعملة كمصادر للأسماك، ومجاري المياه، والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة السكن ومن ثم الإيجارات المتحققة عن إيجار هذه المساكن إلى المواطنين من موارد ذلك الدومين، ولا تقوم الدولة ببناء هذه المساكن بغية الحصول على إيرادات للخزانة العامة، بل لتقديم خدمات أساسية للمواطنين محدودي الدخل. وقد كان الدومين الزراعي من أهم أنواع الدومين الخاص ولذا فهذا يشكل ما يعرف بالدومين التقليدي[1].

وقد اتجهت الدول منذ القرن التاسع عشر نحو التخلي عن هذه الأملاك للأفراد تحت تأثير آراء المدرسة التقليدية القائلة بالحرية الاقتصادية وبمزايا المبادرة الفردية، لكون الأفراد أكفاء وأقدر من الدولة على إدارة المشروعات الإنتاجية

(1) انظر د. عادل حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار المطبوعات الجامعية، بدون مكان نشر أو سنة نشر، ص 243 وما بعدها.

ولاسيما الزراعية بما يتطلبه من بذل عناية شخصية مباشرة يتعذر على السلطة العامة توفيرها[1].

أما بالنسبة لغابات الدولة فإنها تحتفظ بملكيتها لأسباب متعددة أهمها طول مدة دورتها الإنتاجية، إضافة إلى إلزامية فوائدها الاقتصادية وتأثيره في المناخ كتهدئة الرياح وإعاقة السيول وحفظ التربة.

الفرع الثاني
الدومين الصناعي والتجاري

ويتمثل في المشروعات الصناعية والتجارية التي تمتلكها الدولة، وقد ظهر الدومين الصناعي والتجاري وازدادت أهميته في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وبالذات بعد ظهور مساوئ وعيوب المذهب الحر، وانتصار المذاهب التدخلية للدولة، والأخذ بسياسة التأميم. وكان من نتاج ذلك قيام الكثير من الدول بإنشاء مشاريع عامة في ميادين جديدة لم تعهد الدولة التدخل فيها ذلك في الدول الرأسمالية الصناعية، أما الدول الاشتراكية فكانت المشروعات العامة هي المسيطرة على جميع مفاصل الاقتصاد القومي الرئيسية[2].

الفرع الثالث
الدومين المالي

ويقصد به ما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات التي تصدرها الشركات، أي يقصد به محفظة الدولة من الأوراق المالية فالأسهم والسندات تدر فوائد تدخل ضمن أملاك الدولة. ويعد الدومين المالي أحدث أنواع الدومين الخاص، وقد زادت أهميته نتيجة لرغبة الدولة في الإشراف على

(1) د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 29.

(2) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 25. د. ميرندا زغلول رزق، ص 33.

القطاع الخاص وفي السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى تحقيق الصالح العام. وقد أدت نشأة هذا النوع من الدومين إلى نشأة ما يعرف بشركات (الاقتصاد المختلط)، وهي التي تجمع بين الملكية العامة والخاصة[1].

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 70. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 17.

الفصل الرابع
الـرســـــم

يعد الرسم من اقدم أنواع موارد الدولة ظهوراً[1] وقد انتشرت الرسوم في القرون الوسطى وكانت أهم موارد الدولة بعد إيرادات أملاكها الخاصة. ومرد ذلك أن فكرة الرسم التي تقوم على أساس دفع مبلغ من المال لقاء الحصول على منفعة، كانت أكثر تقبلاً من الشعب وأقرب إلى ذهنه في تلك العهود، من مفهوم الضريبة المبني على أساس التضامن في منظمة سياسية مشتركة[2]. وقد تلاشت أهمية الرسوم كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في الدولة في الوقت الحاضر ذلك من جانب، ومن جانب آخر فإن فكرة الرسم ومسوغات وجوده لم تعد تتوافق مع دور الدولة الحديثة "المتدخلة" التي تقوم بتأمين الخدمات المالية العامة لجميع الناس دون النظر إلى قدراتهم المالية، وذلك بعد أن أدى انتشار المبادئ الديمقراطية إلى جعل الخدمات العامة مجانية. إضافة إلى أن الرسوم لا تحقق فكرة العدالة، لأنها تفرض بالتساوي وبمبلغ مقطوع على جميع الناس دون تمييز بينهم بسبب الوضع الاقتصادي. وعلى وفق ذلك نجد أن حجم إيرادات الدولة العصرية من الرسوم لم يبق له سوى أهمية ضئيلة[3].

المبحث الأول

(1) يراجع في ذلك الإيرادات د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، الجزء الأول، ط2، مطابع دار الكتب، جامعة الموصل، العراق، 1976م، ص 151.

(2) يراجع في ذلك الإيرادات د. عصام بشور، المالية العامة التشريع المالي، مطبعة جامعة دمشق، 1984 ☐ 1985م، ص 184.

(3) انظر د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة الموصل، العراق، 1989م، مرجع سابق، ص 185 ☐ 186.

تعريف الرسم وبيان خصائصه

يعرف الرسم بأنه (مبلغ من المال تجبيه الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى جبرًا من الأفراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص عاد عليه من هذه الخدمة)[1] ويبدو من هذا التعريف أن الرسم يتسم بالخصائص التالية:

1 ☐ الرسم يدفع نقدًا:

والمقصود بذلك أن الرسم يتم دفعه في شكل نقدي. واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليتلاءم مع التطورات الحديثة في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها للصورة النقدية.

2 ☐ الرسم يدفع جبرًا:

والمقصود بذلك أن الفرد يدفع مبلغ الرسم جبرًا للهيئة أو الجهة العامة التي تقدم له الخدمة ويظهر عنصر الجبر خاصة في استقلال الجهات العامة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وكيفية الاستفادة من الخدمة المقدمة كمقابل له.

وقد أثار عنصر الإجبار جدلاً بين كتاب المالية العامة. وسبب ذلك أن فكرة الجبر في الرسوم قد تكون غير واضحة كما هو الحال في الضريبة. إذ أن الفرد لا يدفع الرسوم إلا بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة. والأصل أنه حر في طلب خدمة أو عدم طلبها، أي أن له حرية الاختيار في طلب الخدمة وبالتالي دفع الرسم المقرر عنها أو عدم طلبها وبالتالي عدم دفع الرسم عنها. ولكن ينبغي القول بأنه وإن صح أن للفرد قدرًا من الحرية في حالة الرسم إلا أن

(1) يجمع الفقه على هذا التعريف انظر د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 29.

هذه الحرية تنصرف فقط إلى طلب الخدمة أو عدم طلبها، ولكن إذا ما قرر طلبها فيظهر جليًا عنصر الجبر نظرًا لاستقلال الدولة بتحديد قيمة الرسم وطرق تحصليه دون اتفاق مع الأفراد[1]. ولذلك ذهب البعض إلى تقسيم الرسوم من حيث عنصر الجبر إلى رسوم إجبارية وهي تلك التي تستند إلى إجبار المشرع للأفراد للحصول على الخدمة المفروضة عليها الرسم.

والرسوم الاختيارية وهي تلك الرسوم التي لا يجبر الأفراد على الحصول على الخدمة المفروضة عليها الرسم. وهناك رأي وسط يرى أن الرسم (الاختياري) يبدأ اختياريًا حيث أن دافعه يطلب الخدمة بمحض إرادته واختياره ولكن متى طلبها تحول الاختيار في الرسم إلى إلزام[2]. وبصرف النظر عن هذا الجدل فإن أساس الإكراه في الرسم يكمن في حالة الضرورة التي تلجأ الفرد إلى طلب الخدمة من المرفق العام وفقًا للمبدأ القاضي بأن (لا خدمة بلا رسم))[3].

3 □ الرسم مقابل انتفاع الفرد بخدمة معينة:

وهذه هي الخاصية الأساسية للرسم، حيث يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة أو منفعة محددة، وهذا ما يميزه عن الضريبة التي تفرض دون مقابل. وهذه المنفعة قد تكون على شكل عمل يقوم به موظف عام لمصلحة المكلف كتوثيق عقود، أو على شكل امتياز يمنح للمنتفع كالحصول على رخصة قيادة أو جواز سفر.. إلخ.

المبحث الثاني

(1) انظر د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991م، ص 72 □ 75.

(2) راجع د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 186. د. عادل فليح العلي، ، د. طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 30.

(3) د. عادل فليح العلي، د. طلال محمود كداوي، مرجع سابق، نفس الصفحة.

تمييز الرسم عن بعض الإيرادات الأخرى

لا شك أن هناك تشابه بين الرسم وبعض الإيرادات الأخرى كالضريبة والإتاوة (مقابل التحسين). غير أن هذا التشابه لا يعني عدم وجود فروق جوهرية تميز الرسم عن غيره من الإيرادات.

1- الرسم والضريبة:

يتلخص أوجه الشبه بين الرسم والضريبة في التالي:

أ- أن كلاً منهما يتمثل في دفع مبلغ مالي.

ب- أن كلاً منهما يدفع جبرًا.

ج- أن كلاً منهما يدفع بشكل نهائي ولا يرد.

أما أوجه الاختلاف بين الرسم والضريبة فهي[1]:

أ- الرسم يحصل مقابل خدمة مؤداة في حين تحصل الضريبة دون مقابل.

ب- الغرض من الرسم تغطية نفقات تقديم الخدمة المعينة، في حين أن الضريبة تفرض لأهداف اقتصادية واجتماعية...إلخ.

ج- تحدد قيمة الرسم في ضوء تكاليف الخدمة التي يحصل عليها الفرد، أما قيمة الضريبة فهي تحدد وفقًا لمقدرة المكلف المالي ودون النظر لما يحصل عليه من خدمة عامة.

د- تفرض الضرائب وتعدل وتلغى بقانون أما الرسوم العامة فإنها تفرض بقانون أو بناء على قانون أي أن المشرع قد تكتفي بوضع المبدأ العام في فرض الرسم ويترك تفاصيل دفعه وتحصيله للجهات التنفيذية[2].

---

(1) انظر د. عبد العزيز ياسين السقاف، نظريات المالية العامة والنظام المالي في ج.ع.ي. مطبعة المدني، بدون سنة نشر، ص 191.

(2) انظر د. منشور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 79.

2□ الرسم والإتاوة (مقابل التحسين):

يقصد بالإتاوة المقابل النقدي الذي تتقاضاه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية جبرًا من أصحاب العقارات التي ترتفع قيمتها نتيجة لتنفيذ أحد المشروعات العامة. كإقامة الطرق أو إنشاء شارع جديد أو مد شبكات الكهرباء أو الهاتف...إلخ. ويتضح التشابه بين الرسم والإتاوة من حيث:

أ □ أن كلاً منهما يمثل فريضة إلزامية تدفع نقدًا.

ب□ أن كلاً منهما يدفع مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة.

أما الاختلاف بينهما فيتجلى في التالي[1]:

أ □ أن مقابل التحسين أو الإتاوة لا تفرض إلا على أصحاب العقارات المستفيدين من المشروعات العامة، وذلك على العكس من الرسم الذي يفرض في حالات كثيرة ومتنوعة أي أن مجال الرسم أوسع بكثير من مجال الإتاوة.

ب□ أن مقابل التحسين يدفع مرة واحدة، أما الرسم فيدفع بقدر حالات طلب الخدمة التي يحصل عليها الفرد.

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، نفس الصفحة.

الفصل الخامس
الضـــــــرائب

تعد الضرائب من أهم موارد الدولة في العصر الحديث، وقد أخذت الضرائب مفهومها الحالي عبر تطور تاريخي طويل، فقد ظهرت بشكل اختياري ثم كإعانة مالية من الرعايا إلى الحاكم ومع ظهور الدولة وتعقد مهامها وتوسعها فقدت الضريبة صفتها الاختيارية وأصبحت إجبارية على الأشخاص ثم الأموال.

وقد أتصف تاريخ الضريبة منذ عهد الرومان بتموجات كثيرة استقرت في نهاية القرن الثامن عشر على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة قبل فرضها[1]، أي أن الضريبة (لم تعد تفرض بقرار مرتجل يصدره الحاكم ويقبل به المحكوم، ولابد لها من قواعد وأسس تنظمها، خاصة وأنها تسعى للتوفيق بين مصالح أطراف ثلاثة (فالطرف الأول الذي تمسه الضريبة هو الممول أو المواطن الذي يتحمل عبئها ويهمه حجم الاستقطاع الضريبي كما تهمه مصارف الضريبة. الطرف الثاني الدولة التي تقوم بجباية الضريبة وترى فيها إيرادًا يكفل لها تغطية الجانب الأكبر من احتياجاتها المالية. أما الطرف الثالث فهو المجتمع ككل والذي يرغب في أن تساهم النظم الضريبية في تحقيق أهداف المجتمع في التنمية وإعادة توزيع الدخل والثروة)[2].

---

(1) أصدر الملك شارل الأول عام 1628م، وثيقة إعلان الحقوق التي أوجبت موافقة ممثلي الشعب على كل ثم أقرت فرض هذا المبدأ بعد ثورة 1789م ثم استقر ذلك في كافة دساتير الدول.

(2) د. عبد العزيز، ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 209.

والضريبة في المجتمع الحديث لا يمكن أن تستقطع دون أن تثير انعكا سات أو نتائج على الإنتاج والاد خار والا ستثمار والا ستهلاك، و هذا التأثير يختلف بالطبع باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية للدول، وبمرا حل النمو ا لذي وصلت إليه هذه الدولة أو تلك[1].

ونظرًا لأهمية الضرائب ودورها الأساسي في تمويل النفقات العا مة وو ضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ فإننا سندرسها بشيء من التفصيل.

المبحث الأول
التعريف بالضريبة وبيان خصائصها

المطلب الأول
تعريف الضريبة

يرى الأ ستاذ موريس ديفرجيه (Maurice Duverger) أ نه (قد تم ا قتراح تعريفات عديدة للضريبة إلا أن أكثرها شهرة هو تعريف الأ ستاذ جا ستون جير (Gaston Jeze) حيث عرف الضريبة بأنها (أداء نقدي تفر ضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة)[2].

ويرى الأستاذ ديفرجيه أن هذا التعريف يمكن قبو له مع إد خال تعديلات بسيطة عليه. من ذلك القول بان الضريبة هي (أداء نقدي مبا شر). للتمييز بينها وبين التغيير في قيمة النقود الذي ينطوي على ا ستقطاع غير مبا شر من ثروات الأفراد. وأيضًا القول بأن الضريبة تفرض من أجل (تغطية الأعباء العا مة أو من أجل تدخل الدولة) ذلك أن بعض الضرائب الحديثة لا تستخدم من أجل تغطية

(1) انظر د. خالد الخطيب، الضريبة على الدخل، زهران للنشر والتوزيع، عمان، دون سنة نشر، ص 2.
(2) انظر د. خالد الخطيب، المرجع السابق، نفس لصفحة، و د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 101.

النفقات العامة، كما أن غايتها الرئيسية ليست حصول الدولة على نقود وإنما الحد من القوة الشرائية للأفراد[1].

هذا ويتضح من تعريف جيز والتعديلات التي أدخلها ديفرجيه توافر أو وجود تعريف متكامل، وجامع لخصائص الضريبة، لذلك جاءت كافة التعريفاتت الضريبية محاكاة لهذا التعريف[2]. مثل القول بأن الضريبة فريضة إلزامية تحددها الدولة ويلتزم الممول بأدائها بلا مقابل تمكينًا للدولة من القيام بتحقيق أهداف المجتمع. أو تعريفها بأنها (فريضة تضامنية، تقتطعها الدولة بصورة نهائية ومباشرة، وتستخدمها وسيلة لتحقيق أهداف عامة) كما عرفها البعض بأنها (فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبرًا من الأفراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية).

وعرفت الضريبة أيضًا بأنها (فريضة نقدية يتحملها المكلفون بصورة نهائية وبدون مقابل كأداة مالية تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها على مقتضى

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 101.

(2) انظر د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 155. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 218. د. يونس أحمد البطريق، الدار الجامعية، 1987م، د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة نشر، ص 157. د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 39. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 103. د. مختار أبو زريرة، المحاسبة الضريبية وفقًا للتشريع الليبي مع مقدمة في النظرية العامة للضريبة، منشورات المعهد العالي للإدارة والأعمال الضريبية، طرابلس، 1985م، ص 21. د. عبد الأمير شمس الدين، الضرائب أسسها العلمية وتطبيقاتها العلمية دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر التوزيع، بيروت، 1987م، ص 36. المحامية رنا إبراهيم العطور، التهرب من ضريبة الدخل في الأردن، ط1، مطابع الشمس، عمان، 1993م، ص 16 □ 17.

أيديولوجيتها) ويذهب آخر إلى القول بأنها (فريضة نقدية تقرر بقانون ويتحملها المكلفون بصفة نهائية وبدون مقابل بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة).

ويذهب أخر إلى القول بأن الضريبة في مضمونها الحديث تمثل (فريضة مالية، تستأديها الدولة أو الهيئات التابعة لها، بموجب قواعد مقررة، إجباريًا وبصورة نهائية من المكلفين لتغطية النفقات العامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين). كما عرفت الضريبة بأنها (فريضة مالية مباشرة يتحملها المكلفون بصورة جبرية ونهائية وبدون مقابل في سبيل تمويل النفقات العمومية و تدخل الدولة لتحقيق أهداف عامة). ومهما يكن الاختلاف في التعاريف إلا أنها جميعًا تتفق على عدة خصائص تقوم عليها الضريبة بوصفها العنصر الأساسي في مالية الدولة وأدائها في تحصيل جانب هام من مواردها ووسيلتها في تحقيق أهدافها مع الأخذ في الحسبان الطابع الاجتماعي للدولة[1].

المطلب الثاني
خصائص الضريبة

يتضح من التعاريف السابقة أن خصائص الضريبة تتمثل في التالي:

أ ☐ أنها فريضة جبرية:

أي أن الدولة تلزم المكلف بها وتجبيها دون أن يكون له خيار في فرضها أو دفعها أو تحديد مواعيد الدفع، ولذلك تتميز عن أساليب تمويل النفقات العمومية الأخرى التي ليس لها الطابع الإلزامي وعنصر الإكراه في الضريبة قانوني يصدر عن السلطة التشريعية وهذا ما توصلت إليه الشعوب بعد نضال طويل.

---

(1) انظر د. يحيى قاسم علي، محاضرات في التشريع المالي، مطبوعة على الأستنسل، عدن، 1991م، ص 13.

وتظهر صفة الإجبار في الضريبة واضحة عند الامتناع عن دفعها أو عند محاولة التهرب من دفعها. إذ يحق للدولة في هذه الحالات أن تلجأ إلى وسائل التنفيذ الجبري للحصول على ما تستحقه من ضرائب.

ب ☐ أنها فريضة نقدية :

تدفع الضريبة نقدًا لا عينًا أو شخصيًا كما كان معمول به في الماضي حيث كانت الضريبة تجبى عينًا بتقديم جزء من السلعة، أو تؤدى بصفة شخصية بتقديم خدمة معينة كالمساهمة في بناء الطرق أو الجسور...إلخ.

ولا ريب في أن نظام الضرائب العينية لا يتلاءم مع الاحتياجات الاقتصادية الحديثة المتقدمة فالضريبة النقدية تعطي للدولة حرية أكبر في مباشرة نشاطها وفي اختيار موظفيها، كما أن الدولة باعتمادها على الضرائب النقدية تتمكن من تمويل متطلباتها من سلع وخدمات[1].

ج ☐ أنها فريضة نهائية :

بمعنى أن المكلف يدفعها دون أن يحق له استعادتها إلا إذا تم دفعها بصورة غير قانونية أو نتيجة خطأ مادي. وهذه الخاصية هي التي تميز الضريبة عن القرض الإجباري الذي تلتزم الدولة قانونًا برد مبلغه للمقرضين بل وأحيانًا دفع فوائد عنه. ولا يجوز رد مبلغ الضريبة حتى لو أثبت دافعها أنه لم يستفيد من خدمات الدولة أو أن الحكومة لم تنفقها أو بأن هناك فائض في ميزانية الدولة[2].

---

(1) انظر د. عبد الله حسين بركات، الوجيز في المالية العامة النظرية والتطبيق في الجمهورية اليمنية، القسم الأول، ملزمة مسحوبة على الأستنسل، 1991م، ص 38.

(2) راجع د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي "نظرية مالية الدولة السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، الدار الجامعية، 1988م، ص 151.

د ☐ أنها فريضة بلا مقابل:

ويقصد بذلك أن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يحصل مقابلها نفع خاص به، فهو يدفع الضريبة بصفته عضوًا في الجماعة السياسية "الدولة" وليس معنى ذلك أن دافع الضريبة لا يستفيد منها، بل على العكس من ذلك أنه يستفيد بصفته واحدًا من الجماعة، من إنفاق الموارد الضريبية على المرافق العامة.

وهذه الخاصية تؤكد بعد فكرة الضريبة عن العقد أو الثمن وإقامتها على أسس من التضامن الاجتماعي وفقًا للأيديولوجية السائدة في المجتمع[خ].

هـ ☐ أنها فريضة في سبيل المنفعة العامة:

تستخدم الدولة الضريبة كوسيلة لتحقيق الأهداف العامة وتختلف هذه الأهداف العامة باختلاف النظم السياسية التي تتبعها الدول. وهذه الخاصية تبرز دورها الاجتماعي والاقتصادي، فمثلاً تستخدم الضريبة لتحقيق أغراض اجتماعية مثل تخفيف حدة الفوارق بين أصحاب الدخول المختلفة. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى أن الفكر التقليدي كان يرى أن هدف الضريبة الأساسي هو تغطية النفقات العامة. وعلى ذلك فالضريبة محايدة هدفها جمع المال[بر].

المبحث الثاني
الطبيعة القانونية للضريبة

المقصود من دراسة الطبيعة القانونية للضريبة البحث عن أسس فرض هذه الوسيلة المالية، والبحث في تكييفها القانوني لإيضاح مفهومها بصورة أفضل

(1) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 25. خالد الخطيب، مرجع سابق، ص 4.

(2) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 39.

بمعنى آخر أن دراسة الطبيعة القانونية للضريبة تتطلب الإجابة على السؤال التالي: كيف يمكن تبرير فرض الضريبة؟

أي كيف يمكن تبرير أخذ الدولة لجزء من ثروات الأفراد أو دخولهم جبرًا دون مقابل؟ أو ما هو الأساس القانوني لفرض الضريبة؟

لقد تباينت الآراء حول طبيعة الضريبة، وطبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة والمكلفين بالضرائب، فالبعض يعتبر الضريبة عقدًا بين المكلف والدولة، يدفع الأول بموجبه مبلغًا من المال مقابل حصوله على الخدمات التي تقدمها الدولة له. ولكن هذه النظرية التعاقدية تطورت لصالح نظرية التضامن والسيادة التي ترجع فرض الضرائب من قبل الدولة إلى مسألة السيادة وذلك بغية تمكينها من القيام بالوظائف المنوطة بها[1].

المطلب الأول
النظرية العقدية

يعود أصل هذه النظرية إلى فكرة العقد الاجتماعي التي سادت في القرن الثامن عشر والتي يدعي فيها (روسو) "أن البشر عندما اعتزموا حياة الجماعة اتفقوا أن يتنازل كل فرد منهم عن قسم من حرياته الطبيعية إلى هيئة حاكمة ترعى شؤون الجماعة مستمدة سلطاتها من هذا العقد المشترك". وقد كان من تأثير هذه النظرية أن اعتبرت الضريبة بنظر الكثير من العلماء صلة تعاقدية بين الدولة والفرد. إلا أن أنصار هذه الفكرة اختلفوا في التكييف القانوني لطبيعة هذا

(1) انظر د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 8 وما بعدها. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 222. د. يونس أحمد البطريق، مرع اسبق، ص 13.

العقد فبعضهم كمونتسكيو اعتبرها (عقد بيع)، كذلك (ميرايو) الذي اعتبر الضريبة ثمن الحماية والأمن وغيرها من خدمات الدولة للجماعة[1].

أما آدم سميث وهوبز فقد اعتبروا الضريبة قسطًا يدفع للدولة لضمان ما تبقى من أموال، أي أن العلاقة التعاقدية تأخذ شكل عقد تأمين. كما اعتبرها البعض عقد شركة إنتاج، فالدولة شركة إنتاج كبرى تتكون من شركاءهم المواطنين لكل منهم عمل معين ويتحمل في سبيل هذه الأعمال نفقات خاصة. إلا أنه توجد إلى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة الشركة أي الحكومة تعود منفعتها على جميع الأفراد ومن ثم يتعين على هؤلاء الأفراد أو الشركاء المساهمة في هذه النفقات وتتمثل مساهمتهم هذه بما يدفعونه من ضرائب[2].

ومما لاشك فيه هو أن الفكرة العقدية كأساس قانوني للضريبة فكرة بعيدة عن الواقع لكونها تحصر وظائف الدولة بما قد تضمنه العقد، في حين أن الواقع يخالف ذلك، فوظائف الدولة أوسع من أن يتضمنها عقد أو أن تحصر في جانب معين من جوانب حياة الجماعة كالمحافظة على الأمن والثروة، كما أن النظرية العقدية لا تستطيع تفسير التزام الجيل الحاضر بدفع ضرائب تخصص حصيلتها أو على الأقل جزء منها لخدمة القروض العامة التي قد تكون أبرمتها الأجيال السابقة وجنت ثمارها. بمعنى أن الجيل الحاضر قد يدفع ضرائب دون أن يحصل على شيء في مقابلها.

ليس هذا فحسب بل أن هناك أشخاص لا يدفعون ضرائب ومع ذلك يستفيدون من خدمات الدولة. وفي نظرنا أن هذه الانتقادات التي توجه إلى

(1) انظر د. رشيد الدقر، العالية العامة وتشريعات الضرائب، مطبعة جامعة دمشق، 1992م، ص 37.

(2) انظر د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 47 □ 48.

النظرية العقدية تجد أساسها أو أصلها في الانتقادات التي وجهت إلى نظرية العقد الجماعي ذاتها المبنية على تصور وهمي خاطئ لمسألة نشوء الدولة[1].

المطلب الثاني
نظرية التضامن الاجتماعي "سيادة الدولة"

أتضح مما سبق، بأنه من الصعوبة تبرير فرض الضريبة استنادًا إلى النظرية العقدية، ولذلك لزامًا علينا البحث عن سند آخر يبرر فرضها ويتلاءم مع واقع الدولة وطبيعتها. يرجع الفكر الحديث الأساس القانوني الذي يمكن أن يبرر فرض الضريبة إلى فكرة التضامن الاجتماعي القائم بين كافة المواطنين في الدولة. فالأفراد يلتزمون بدفع الضرائب بصفتهم أعضاء في جماعة تقوم على أساس من التضامن الوطني وهذا التضامن يقضي بوجوب مساهمة كل فرد وبحسب مقدرته التكليفية في تحمل الأعباء العامة وبصرف النظر عن مقدار المنفعة أو المقابل الذي قد يحصل عليه[2] وعلى وفق ما تقدم فإن نظرية التضامن تنطلق من الإيمان بوجود مصلحة عامة ومشتركة بين جميع المواطنين تقوم الدولة على رعايتها وتأمينها. فلا بد للدولة إذن من إيجاد مصادر الأموال لتأمين هذه المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة والخلاصة هي أن حق الدولة في فرض الضرائب يستند إلى أن المجتمع الذي يستفيد من الخدمات العامة يفترض تضامن أفراده في تحمل الأعباء العامة أيضًا[3].

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 112. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 227 وما بعدها. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

(2) يراجع د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 113.

(3) انظر د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 229.

ولما كان من غير الممكن ترك الأمر إلى الأفراد لتحديد مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة فإن الدولة تقوم بما لها من سيادة وسلطان، بإلزام كل منهم بدفع نصيبه فيها حسب مقدرته التكليفية أي قدرته المالية على الدفع[1].

ومن هنا يمكن القول إن فكرة التضامن الاجتماعي تفسر لنا تحمل الجيل الحالي خدمة القروض العامة التي عقدتها الأجيال السابقة عن طريق دفع ضرائب يستخدم جزء من حصيلتها لخدمة القروض التي أنفقت على خدمة اقتصرت فائدتها على الأجيال السابقة[2].

وفي الحقيقة أن نظرية التضامن الاجتماعي والتي يجمع عليها كتاب المالية العامة بوصفها الأساس القانوني الذي يبرر فرض ضريبة تتفق ومفهوم الدولة الحديث الذي يتجاوز مفهومها التقليدي الذي ينحصر في وظيفتي الأمن والدفاع.

المبحث الثالث
القواعد الأساسية للضريبة

يعود الفضل في وضع القواعد للضريبة إلى كتاب آدم سميث (ثروة الأمم) الصادر سنة 1776م ولم تفقد هذه القواعد أهميتها ومكانتها بين الدراسات المعاصرة وتتلخص هذه القواعد في التالي:

1 ☐ العدالة :

تقتضي هذه القاعدة بوجوب توزيع عبء الضريبة توزيعًا عادلاً بين المواطنين ويتحقق ذلك بمراعاة المقدرة التكليفية لكل منهم مع ضرورة إعفاء

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق نفس الصفحة.

(2) د. زكريا محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1979م، ص 123 نقلاً عن د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 50.

أصحاب الدخول المنخفضة من أداء الضريبة بالنسبة لحد الكفاف والأعباء العائلية بما يتناسب ومستوى المعيشة في المجتمع[1].

2 ☐ اليقين:

وذلك بوجوب تنظيم جباية الضريبة وفقًا لقواعد محددة وواضحة لكل من المكلف والإدارة التي تتولى الجباية سواء بالنسبة لأسس تحديد قيمتها، أو مواعيد وأساليب تحصيلها.

ولتحقيق قاعدة اليقين فإنه يلزم أن تكون جميع القوانين الضريبية ولوائحها وما يتصل بها من قرارات وتعليمات في متناول المكلفين. (فوضوح الضريبة شرط لوفرة حصائلها).

3 ☐ الملائمة:

ويقصد بها وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع أحوال المكلفين ونفسيتهم سواء من حيث اختيار مطرحها (وعائلها). وأسلوب تحديده، أو من النواحي المرتبطة بكيفية الجباية وموعدها وإجراءاتها.

ولا ريب في أن الوقت الذي يحصل فيه المكلف على دخله يعدّ أحسن الأوقات ملاءمة لدفع الضريبة. فالمزارع يلزم بدفع الضريبة بعد حصاد المحصول وبيعه، والتاجر يطالب بسدادها بعد انتهاء السنة التجارية لنشاطه وتحديده لصافي هذا النشاط أما العامل أو الموظف فإنه يلزم بدفع الضريبة على الأجور والمرتبات بمجرد تحقق الدخل الموجب لها.

---

(1) راجع د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 125. د. محمد فرعود، علم المالية العامة مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1403هـ، ص 277.

أما الضرائب على الاستهلاك فهي تدفع عند شراء السلعة، والمكلف في هذه الحالة حر في شراء السلعة وبالتالي دفع الضريبة المفروضة عليها أو عدم شرائها وبالتالي التخلص من دفع الضريبة.

4 ☐ الاقتصاد:

تعني هذه القاعدة الاقتصاد في كلفة جباية الضريبة أي أن تنظم كل ضريبة بحيث لا تزيد عما يدخل خزانة الدولة، بمعنى أن على الدولة أن تختار أسلوبًا للجباية يكلفها أقل كلفة ممكنة حتى لا يتحمل المكلف تضحية في غير موضعها ويتضاءل الفرق بين ما يدفعه وما يدخل خزانة الدولة فكل زيادة في كلفة الجباية تؤدي إلى تحميل المكلف بعبء لا تقابله زيادة في الإيرادات العامة. والخلاصة هي أن قاعدة الاقتصاد تعني أن أفضل الضرائب هي تلك التي تتميز بانخفاض كلفة تحصيلها وارتفاع وغزارة حصيلتها.

المبحث الرابع
أنواع الضرائب

درج كتاب المالية العامة على تقسيم الضرائب إلى المجموعات التالية[1]:

1- الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة.
2- الضرائب على الأشخاص الضرائب على الأموال.
3- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.
4- الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.
5- الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية.

(1) ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 195.

وسيقتصر البحث في هذا المبحث على المجموعات الأولى أما المجوعتين الأخيرتين فنبحثها عند دراسة سعر الضريبة.

المطلب الأول
الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة

نظام الضريبة الوحيدة هو النظام الذي تحدد فيه الدولة مطرحًا واحدًا أو مصدرًا محددًا تأخذ منه ما تحتاجه من موارد مالية. أما نظام الضرائب المتعددة فهو الذي يعتمد تنويع مصادر الموارد العامة بحيث تتعدد الضرائب بتعدد هذه المصادر أي بتعدد أوعية الضرائب. وقد ظهرت فكرة الضريبة الوحيدة في القرنين السابع عشر والثامن عشر. ولا يزال لها أنصار في الوقت الحاضر وتعود فكرة الضريبة الوحيدة إلى فكرة الضريبة الرئيسية التي نادى بها (فوبان) (Vauba) 1707م. كما نادى بفكرة الضريبة الوحيدة مؤلفون فرنسيون وألمان وإنجليز متأثرين بما كان سائد في البلاد الأوربية من كثرة في الضرائب وتعقيد الأنظمة المالية.

وقد قوبل نظام الضريبة الوحيدة في أواخر القرن الثامن عشر بالترحيب من قبل الطبيعيين "الفيزيوقراط" الذين نادوا بضرورة الاكتفاء بفرض ضريبة واحدة على الدخل الناتج من الملكية الزراعية اعتقادًا منهم بأن الأرض هي المصدر الوحيد للثروة وأن العمل الزراعي هو وحده الذي يرد دخلاً صافيًا، ناهيك عن أية ضريبة أخرى إذا فرضت على غير الناتج الزراعي فإنها ستنتهي حتمًا بأن تتحملها الزراعة، وذلك عن طريق نقل عبء هذه الضريبة إلى الملاك الزراعيين.

كما دافع الاقتصادي الأمريكي هنري جورج عن فكرة الضريبة الواحدة في كتابه المنشور سنة 1879م وقال (بأن الضريبة الواحدة هي التي تحقق العدالة إذا ما فرضت على الأرض فقط).

كما دافع عن فكرة الضريبة الواحدة كل من (مونييه Monier) الذي قال بأن تفرض ضريبة واحدة على رأس المال، كما دعا (تيير Thiers) إلى فرض ضريبة وحيدة على الموارد الأولية اللازمة للصناعة، وبعد الحرب العالمية الثانية طور هذه الفكرة (شيليه) 1956م فنادى بأن تقتصر الضريبة الوحيدة على مصادر الطاقة كالكهرباء والبترول التي يحتاج إليها الإنتاج على اعتبار أن فرضها يؤدي إلى توزيع عبئها على جميع أفراد المجتمع عن طريق إدماج قيمتها في أسعار المنتجات، دون أن يتحمل المنتجون وحدهم هذا العبء[1].

ويتضح مما سبق اختلاف أنصار الضريبة الواحدة حول المادة التي يمكن أن تكون وعاء لهذه الضريبة إلا أنهم اتفقوا على مجموعة من الحجج يمكن اعتبارها مزايا لهذه الضريبة.

أولاً: مزايا الضريبة الوحيدة:

1 ☐ السهولة والبساطة:

فلا يستدعي فرضها أو تحصيلها سوى عدد قليل من الموظفين ومن النفقات اللازمة لتحصيلها.

2 ☐ الوضوح:

فالضريبة الوحيدة تسهل معرفة المكلف ومراعاة أوضاعه الشخصية كذلك يعرف المكلف ما يترتب عليه ليهيئ نفسه عندما يحين الدفع.

3 ☐ وفرة الحصيلة:

نظرًا لعدم الحاجة إلى نفقات كثيرة أو إجراءات عديدة.

---

(1) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة، 1984م، ص 57. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 232. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 12 وما بعدها. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها.

4 ☐ المرونة:

فالدولة تحدد معدل الضريبة بناء على معطيات تتصل بالحالة الاقتصادية وبالدخل وبالإنتاج وبصورة عامة بحيث أن أي تطور يطرأ على هذه الأوضاع يؤثر على حجم حصيلة الضريبة مما يستدعي تدخل الدولة السريع لتحديد معدل جديد يتناسب مع الأوضاع العامة وحاجة الدولة المالية.

ثانيًا: عيوب الضريبة الوحيدة:

يأخذ أنصار الضريبة المتعددة على نظام الضريبة الوحيدة عدة عيوب أهمها[1]:

1- ليس هناك مصدر واحد للثروة والدخل وبالتالي فإن الضريبة الوحيدة لا يمكن أن تصيب إلا جزء من الثروة أو جانبًا من النشاط الاقتصادي.
2- أن اختيار ضريبة واحدة يستوجب اختيار الوعاء المناسب لها وهذا الأمر كما تبين لنا، كان نقطة الخلاف بين أنصارها فمنهم من قال الأرض وآخر العقار وآخر رأس المال وآخر الطاقة.
3- ضريبة ثقيلة العبء إذ تفرض بمعدلات ومقادير مختلفة تصدم المكلف نفسيًا وتحمله على التهرب من الضريبة.
4- أن الضريبة الوحيدة لن تحقق أهداف الدولة الحديثة، فالغاية من فرض الضرائب تجاوزت الناحية المالية إلى غايات اقتصادية واجتماعية وسياسية[2].
5- الضريبة الوحيدة لا يمكن أن تكون ذات حصيلة كبيرة مهما ارتفعت نسبة الاستقطاع.

---

(1) انظر د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 196.

(2) انظر يونس أحمد البطريق، النظم الضريبية، مرجع سابق، ص 16. د. خالد الخطيب، مرجع سابق، ص 7. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 196.

6- عدم مرونتها، ذلك أنه يصعب على الدولة زيادتها دون إثارة غضب الممولين أما نظام الضرائب المتعددة فهو يوفر للدولة مرونة كافية تستغلها الدولة في رفع أسعارها أو خفضها دون إثارة أية مشاكل اجتماعية أو اقتصادية.

ونستخلص مما تقدم أن كافة دول العالم تعتمد على نظام الضرائب المتعددة التي تصيب أنواع الدخول والثروات المختلفة بالإضافة إلى أوجه النشاطات المختلفة. بخلاف الضريبة الموحدة فإن الضرائب المتعددة يمكن أن تتبلور وتتطور تمشيًا مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كونها تنصب على أوعية مختلفة وبنسب متفاوتة[خ].

المطلب الثاني
الضرائب على الأشخاص والضرائب الأموال

مما لا ريب فيه أن كافة أنواع الضرائب أيا كان وعائها وإجراءات ربطها وأساليب تحصيلها سوف يدفعها في النهاية شخص ما، طبيعيًا كان أو معنويًا. ولكن الضرائب على الأشخاص التي نعنيها هنا هي الضرائب التي تتخذ من الشخص نفسه وعاء للضريبة[ر]. وتدعى الضرائب على الأشخاص ضريبة الرقبة أو الفردة أو الرؤوس أو الجزية في الدولة الإسلامية وقد عرفت هذه الضرائب عند العرب والرومان والفرس وكانت عند البريطانيين موردًا غزيرًا لخزانة الملك[ز] وطبقت ضريبة الفردة في مصر منذ عام 1875 لغاية 1880م حيث كان المجتمع يقسم إلى ثلاث طبقات وتفرض ضريبة واحدة داخل كل طبقة

(1) د. عبد العزيز ياسين السقاف، المرجع السابق، ص 197.
(2) انظر د. حامد عبد المجيد دزاز، مرجع سابق، ص 172. و د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 55.
(3) انظر د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 70.

تطال جميع الأفراد لأشخاصهم وبصرف النظر عن أي اعتبار آخر، كما عرف لبنان ضريبة بدل الطريق التي فرضها العثمانيون بعد أن اقتبسوها في سنة 1832 عن الفرنسيين وذلك بمثابة بديل عن "قاعدة السخرة"[خ]. وقد عرفت سوريا ضريبة بدل الطريق و ضريبة الرسم الشخصي إلا أنها كانت تستثني المواطن السوري و كان ريعها يخصص لتمويل نفقات الجيش و قد ألغيت سنة 1948م[ير]. وينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى أن اصطلاح أو مفهوم الضرائب على الأشخاص لا علاقة له مطلقًا بمفهوم الضريبة الشخصية والضريبة العينية إذ أن لكل منهما معنى يختلف عن الآخر تمام الاختلاف. فالشخصية والعينية هما عبارة عن وصف أو نعت يسبغ على الضريبة بحسب تفاعلها أو عدم تفاعلها مع أوضاع المكلف الشخصية. فيقال عن الضريبة أنها شخصية إذا كانت تراعي ظروف المكلف وأوضاعه، حتى لو كانت مادتها مالاً اقتصاديًا، ويقال عنها أنها عينية إذا كانت لا تلتفت إلى شخص المكلف ولا تنظر إلا إلى الشيء الخاضع للضريبة[تر].

ولا جدال في أن الضريبة على الأشخاص لم تعد ملائمة للدولة الحديثة لعدم احترامها لكرامة الإنسان ومعاملته كسلعة ناهيك عن عدم عدالتها لعدم أخذها بعين الاعتبار تفاوت الطبقات والثروات، حيث أنها تقوم على أساس سعر موحد بين الأفراد أو بين أفراد طبقة معينة[ير].

---

(1) د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 100.

(2) انظر د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 237 □ 238.

(3) راجع في ذلك د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 99.

(4) د. منصور ميلاد يونس، مرجع اسبق، ص 119. د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 172. د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 171 □ 172.

ولكل ذلك استغنت جميع الدول عن الضرائب على الأشخاص واتجهت إلى فرض الضرائب حسب المقدرة للمكلف ولا سبيل لقياس هذه المقدرة على نحو تحقيق العدالة، إلا بالنظر إلى ثرواتهم في صورة دخول أو في صورة رؤوس أموال مع مراعاة الظروف الشخصية للمكلف[2].

المطلب الثالث
الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يقصد بالضرائب المباشرة أن تفرض الضريبة مباشرة على ذات وجود الثروة (الدخل أو رأس المال) تحت يد الممول. فتفرض ضريبة الدخل بمناسبة تحقق هذا الدخل، وتفرض ضريبة رأس المال بمناسبة وجود رأس المال.

كما يقصد بالضرائب غير المباشرة أن تفرض الضريبة بصورة غير مباشرة على استعمال الثروة (الدخل أو رأس المال) وليس على ذات وجود هذه الثروة. وعلى الرغم من أن هذا التقسيم للضرائب أكثر التقسيمات أهمية وانتشارًا إلا أنه يصعب تتبع تاريخ نشأته[3]. وقد أثار هذا التقسيم كثيرًا من الجدل والخلاف حول فائدته وصعوبة إيجاد معيار عام مقبول للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ولذلك يميل كثير من الكتاب المعاصرين إلى الاستغناء عن هذا التقسيم، ولو أنه مازال مأخوذ به في كثير من التشريعات الضريبية[1].

---

(1) راجع د. عبد الله حسين بركات، مرجع اسبق، ص 55. د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 174.

(2) هناك اعتقاد بأن اصطلاح مباشرة وغير مباشرة ظهر في فرنسا في القرن السادس عشر ثم استعمله آدم سميث في إنجلترا، راجع في ذلك د. علمي أحمد سلمان، الضرائب في السودان، دار جامعة الخرطوم، ط2، 1978م، ص 41.

(3) انظر د. عبد الحميد عمر القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، بدون مكان نشر، ص 65. د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 293 وما بعدها. د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، مرجع اسبق، ص 60 وما بعدها.

المطلب الرابع
معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

سبق القول بأن تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، قد أثار كثيرًا من الجدل والخلاف بين كتاب المالية العامة وذلك حول معايير الفصل بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ومع ذلك حاول علماء المالية العامة وضع عدة معايير للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب وهذه المعايير هي:

1 ☐ المعيار الإداري:

هذا المعيار يأخذ في عين الاعتبار طريقة تحصيل أو جباية الضريبة أو أداتها. فالضرائب المباشرة هي التي تجبى بناء على جداول اسمية توضع بصفة دورية ويوضح فيها أسماء المكلفين ومقدار ما ينبغي عليهم دفعه من الضرائب. أما الضرائب غير المباشرة فلا تجبى بمقتضى جداول اسمية إذ أنها تحصل كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانونًا لفرضها، ومن ثم فإن الإدارة الضريبية لا يمكنها التعرف مقدمًا على الأشخاص المكلفين بها وبالتالي فإنها لا تستطيع تحصيلها بواسطة جداول اسمية[1].

ويبدو مما سلف أن المعيار الإداري يمتاز بالسهولة والوضوح من الناحية العملية فيما يتعلق بسلطة وفرض الضرائب[2]، غير أن غالبية الشراح ترفض هذا المعيار، وترى بأن التفرقة بين نوعي الضرائب يجب أن تبنى على أساس

---

(1) انظر د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 173 ☐ 174. د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 137 ☐ 138. د. علي أحمد سلمان، مرجع اسبق، ص 41 وما بعدها.

(2) د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 294.

علمي وليس على أسلوب جباية كل منهما[1]. ولهذا انتقد هذا المعيار حيث يقوم على اعتبارات شكلية أساسها طرق الجباية ولا يستند إلى طبيعة الضريبة إذ يترتب على الأخذ به اعتبار الضرائب ذات الخصائص الواحدة مباشرة أو غير مباشرة وفقًا للطريقة التي تختار لجبايتها.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الاعتماد على هذا المعيار يؤدي لنتائج غير صحيحة من الناحية العملية، وعلى سبيل المثال فإن تطبيقه يؤدي لاعتبار الضريبة على إيرادات القيم المنقولة □ أي على أرباح الأسهم والسندات □ ضريبة غير مباشرة لأنها لا تجبى بناء على جداول اسمية نظرًا لتعذر التعرف على أسماء بعض مالكي الأوراق المالية، هذا في حين يتفق الشراح على عدها ضريبة مباشرة نظرًا لأنها تفرض على دخل ذو مصدر معروف وقابل للتقدير بشكل مباشر[2].

وبناء على هذه الانتقادات جرت محاولة في فرنسا لتطوير هذا المعيار عندما اقترح كل من (تروتابا وكوترة) توسيعه استنادًا إلى فكرة إمكانية أو استحالة وضع قوائم اسمية من قبل الإدارة الضريبية. فعندما يمكن تنظيم قوائم بأسماء المكلفين فإن الضريبة تكون مباشرة حتى وإن لم تستحصل فعلاً عن طريق الجداول. أما إذا كان من المستحيل تنظيم مثل تلك القوائم تصبح الضريبة غير مباشرة. وهكذا فإن الضريبة على الشركات تعتبر مباشرة لإمكانية تنظيم قوائم

(1) د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 174. د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 175.

(2) د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 174. د. عبد المجيد محمد القاضي، مرجع سابق، ص 66□ 67.

بأسماء المكلفين بها في حين تعتبر الضرائب الجمركية غير مباشرة نظرًا لا ستحالة تنظيم جداول بأسماء المستوردين والمصدرين مقدمًا[1].

2 □ المعيار الاقتصادي (نقل العبء الضريبي):

اتخذ فريق من العلماء (ستيوارت ميل و فاجنر وليروالييه) من نقل عبء الضريبة معيارًا للتفريق بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. وتكون الضريبة مباشرة إذا كانت تستقر عل دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره، و من ثم فإنه لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف. أما الضريبة غير المباشرة فهي التي لا يقوم دافعها إلا بدور الوسيط بين الخزانة و بين من تستقر عليه في النهاية، أي أن دافعها سوف يستردها من غيره. ومثال النوع الأول الضريبة على الأجور والمرتبات حيث يتحملها المكلف بها ولا يستطيع تحميلها للغير، ومثال النوع الثاني الضرائب الجمركية التي يستطيع المستورد أي المكلف بدفعها أن ينقلها أو يحمل بها شخص ثالث هو مشتري السلعة المستوردة أو مستهلكها. أن هذا المعيار الذي يبدو منطقيًا ومقبولاً ولا ينطوي على عيوب تجعله غير صالح ليكون أساسًا للتفريق بين الضرائب المباشرة و غير المباشرة، والواقع أن التعمق في بحثه وفي تفحص نتائج تطبيقه يدل على أن الضريبة الواحدة قد تكون بحسب ذلك المعيار ضريبة مباشرة حينًا و ضريبة غير مباشرة حينًا آخر. كأن يستورد شخص سلعة معينة ويدفع عنها الضريبة الجمركية، فإن هذه الضريبة تكون مباشرة وفقًا لذلك المعيار إذا استورد الشخص السلعة لاستعماله الخاص، وتكون غير مباشرة إذا باع المستورد تلك السلعة إلى الغير بعد أن يضيف الضريبة إلى ثمن البيع[2].

---

(1) انظر د. صباح نعوش، الضرائب في الدول العربية، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1987م، ص 24. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 127.

(2) د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 25. د. منصور ميلاد يونس، مرجع اسبق، ص 129. د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع اسبق، ص 139 □ 141.

هذا وقد يتحمل المكلف بالضريبة بعض الضريبة وينقل بعضها الآ خر إلى من يتعامل معه، فهل يعني هذا أن الضريبة تعتبر مباشرة وغير مباشرة في آن واحد.

وأخيرًا فإن تطبيق معيار نقل عبء الضريبة يوصلنا أحيانًا إلى نتائج عكس المستقر عليه في الفكر المالي. مثال ذلك أن ضريبة الأر باح التجار ية قد يستطيع التاجر نقل عبئها إلى زبائنه عن طريق رفع أسعار البيع أو إلى عما له عن طر يق خفض أجورهم. ومن ثم وعلى وفق هذا المعيار تعتبر ضريبة الأر باح التجار ية في هذه الحالة ضريبة غير مباشرة، مع أن المسلم به في الفكر ا لمالي اعتبار ها من الضرائب المباشرة[خ]. وإزاء جميع تلك العيوب يمكن الجزم بأن هذا المعيار هو الآخر لا يصلح أساسًا للتفريق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

3 ☐ معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة:

أول من أخذ بهذا المعيار هو الأ ستاذ (دي فوفيل De Doville) وذ لك في مقال نشر له في عام 1883م[ثر]، ويقضي هذا المعيار بان الضرائب المباشرة هي تلك الضرائب التي تفرض على عناصر تتميز بدرجة معينة من الثبات والتجدد والا ستقرار. كال ضرائب ع لى ا لدخل أ ما ال ضرائب غير المبا شرة ف هي ت لك الضرائب التي تفرض على بعض الوقائع المتقطعة أو العرضية كواقعة الإنتاج أو الاستهلاك أو التداول[تر].

(1) انظر د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 296. د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 175.

(2) انظر د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 141.

(3) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 64.

ويـنتج من ذ لك أن هذا المع يار يؤدي إلى اعتـبار الـضرائب ع لى الـثروة والضرائب على الدخل، ضرائب مباشرة، والضرائب ع لى الا ستهلاك وع لى التداول ضرائب غير مباشرة[1].

وعلى الرغم من أن هذا المعيار أكثر قبولاً من المعيارين الـسابقين[2] إلا أ نه تعرض للنقد بوصفه ليس محكمًا بدرجة كافية ولا يمكن الاعتماد عليه كتصنيف بعض الضرائب كالضريبة على التركات، التي يمكن أن نعتبرها ضريبة مبا شرة بوصفها تفرض على الثروة أو رأس المال بشكل مباشر، كما يمكنـنا ا ستنادًا إلى هذا المعيار عدها ضريبة غير مباشرة لكونها تفرض على واقعة انتقال مال التركة من المورث إلى الوارث وهذه الواقعة واقعة عرضية لا تتصف بالدوام الدوري.

أيضًا ضريبة السيارات، تعد ضريبة غير مباشرة بنظر جم يع ا لدول، يمكن أن تعتبر بحسب هذا المعيار ضريبة مباشرة إذا نظر نا إليها كضريبة تفرض ع لى أساس وجود السيارة وهو وضع يتسم بطابع الدوام النسبي، كما يمكن أن تعتبر ضريبة غير مباشرة إذا نظر إليها كضريبة تفرض لمنا سبة واقعة معينة في و ضع السيارة في السير التي تشكل علة نشوء الحق بالضريبة[3].

ويمكن الإشارة إلى أن بعض الباحثون[4] ذ هب إلى الـقول بم عايير أ خرى للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المبا شرة كمع يار المقدرة التكليفية (العدالة) فالضرائب المباشرة وفقًا لهذا المعيار هي الضرائب التي يمكن أن تراعى فيها المقدرة التكليفية للمكلف مثل إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ومراع لة الأع باء العائل ية للمك لف والتمي يز في المعام لة ال ضريبية تب عًا لم صدر ا لدخل وتب عًا

(1) د. محمد محمود شهاب، مرجع سابق، ص 176. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 57.
(2) د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 197. د. محمد محمود شهاب، مر جع سابق، ص 177. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 204.
(3) انظر د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 76. د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 107.
(4) راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 207. و د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 296.

لا ستعمال ا لدخل...إلخ وبال تالي فإن ال ضرائب المبا شرة هي ال ضرائب ا لتي تفرض على الدخل ورأس المال.

أ ما ال ضرائب غير المبا شرة ف هي ال ضرائب ا لتي لا تق بل بطبيعت ها مرا عاة الظروف الشخصية والاجتماعية للمكلف. ولذلك تشمل الضرائب غير المباشرة الضرائب على التداول والضرائب على الإنفاق.

وب صرف الن ظر عن الانت قادات ا لتي وج هت لم عايير التمي يز بين ال ضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، فإن غالبية الكتاب يذهبون إلى أن الا ستغناء عن هذا التق سيم قد لا ي كون ممك نًا من الناح ية العمل ية، ب سبب ا ستقرار ا ستعمال اصطلاح ال ضرائب المبا شرة وال ضرائب غير المبا شرة، في التشريع والفقه والمحا سبة القومية، بحيث يرتبطان بمعنى معين في ذهن القارئ رغم عدم د قة الفوا صل بينهما. يضيفون إلى ذلك دفا عًا عن هذا التقسيم، أن أهميته تظهر عل ى و جه الخصوص بسبب اختلاف الآثار الاقتصادية لكل من هذين الن وعين من ال ضرائب، مما يبرر الاحتفاظ به، أو على الأقل، بما استقر عليه العمل من تسميات[خ].

وتتجلى أهم ية هذا التق سيم كون الأ مم المتحدة تأ خذ به ع لى ا لرغم من أن عصبة الأمم المتحدة عدلت ع نه في مؤلفها عن المال ية العا مة في ال سنوات 1928 □ 1938م وذ لك ع ندما ق سمت ال ضرائب إلى ضرائب ع لى ا لدخل وال ثروة وضرائب على الإنفاق والا ستعمال و ضرائب ع لى الأر باح ال صافية للاحتكارات المالية[ب].

المطلب الخامس
المفاضلة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة

(1) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 143.

(2) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 205. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 65.

الضرائب المباشرة:

تتمتع الضرائب المباشرة في نظر أنصارها بالمزايا التالية[1]:

1- الضرائب المباشرة تعد أداة لإعادة توزيع الدخل والثروة لتحقيق العدالة الاجتماعية.

2- ثبات الحصيلة، لأن العناصر التي تفرض عليها تكون إلى حد كبير ثابتة مثل الأرض والعمل، وهي تتكرر ولا تتأثر كثيرًا بالأزمات الاقتصادية.

3- قلة التكاليف لأنها لا تحتاج سوى إلى عدد ضئيل من الموظفين لمراقبة تحصيلها.

4- تقود الضرائب المباشرة إلى خلق شعور سياسي لدى المواطن يتمثل بقيامه بواجبه تجاه وطنه عن طريق مشاركته المباشرة في تحمل الأعباء العامة في تغطية النفقات العامة المختلفة وهكذا يكون من حقه أن يراقب وينتقد ويدافع عن النشاط المالي الحكومي وبالتالي عن السياسة العامة.

5- من الناحية الاقتصادية يمكن أن تساهم الضرائب على الدخول في التنمية الاقتصادية عن طريق إعفائها لبعض الأنشطة الاقتصادية المهمة وبفرضها بشدة على أنشطة اقتصادية أخرى غير مهمة.

6- الضرائب المباشرة أكثر تحقيقًا لقاعدة الملاءمة من الضرائب غير المباشرة. ذلك أن فرضها على ممولين معروفين، وتستطيع الخزانة اختيار طرق

---

(1) راجع في ذلك د. عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، ص 139. د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 69. د. حسن سلوم، مرجع سابق، ص 130. د. ميرامدا زغلول رزق، علم المالية العامة (الإيرادات العامة)، ط2، أولاد عثمان للكمبيوتر وطباعة الأوفست، 1997م، ص 135.

الدفع ومواعيد وشروط الدفع وذلك وفقًا لطبيعة النشاطات الاقتصادية المختلفة[2].

أما عيوب الضرائب المباشرة كما يراها خصومها فتتمثل في التالي[3]:

1- العبء الضريبي يعتبر ثقيلاً بالنسبة للممول، نظرًا لوجوب سدادها مرة واحدة ويظهر هذا العبء جليًا عند زيادة سعر الضريبة بحيث تبعث على التذمر فيعمد المكلفون إلى التفتيش عن مهرب للتخلص منها فتقل حصيلتها.

2- أخذ على الضرائب المباشرة كون حصيلتها تأتي متأخرة دائمًا فالضريبة المستحقة على دخل سنة معينة لا تورد للدولة إلا بعد انتهاء هذه السنة حيث يتحدد بدقة مقدار الدخل المتخذ وعاء للضريبة مما قد يقيد حرية الدولة في وضع وتنفيذ سياستها المالية. غير أنه يرد على هذا القول بأن كثيرًا من الدول اليوم نظرًا لتطور فن الضرائب وتحصيلها تعمد إلى تقسيط دين الضريبة.

3- تؤدي الضرائب المباشرة في حالة ارتفاع أسعارها إلى الإضرار بالحوافز المادية في الاقتصاد.

4- الضرائب المباشرة تتناقض مع مبدأ عمومية أو شمولية الضرائب، وذلك لوجود إعفاءات خاصة بذوي الدخل المنخفض، وبالتالي لا يشاركون في الإنفاق العام[1].

---

(1) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 145. د. ميثم صاحب عجام، المالية العامة "دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي"، ط1، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1992م، ص 137.

(2) د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 138. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 68. د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 146. د. عبد الحميد محمد القاضي، مرجع سابق، ص 70.

(3) د. حسن سلوم، مرجع سابق، ص 110. د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 138.

الضرائب غير المباشرة :

يفضل أنصار الضرائب غير المباشرة هذه الضرائب للمزايا التي تتمتع بها في نظرهم وهذه المزايا تتلخص في التالي :

1- سهولة دفعها وذلك يعود إلى أن قيمتها تذوب في ثمن السلعة التي تفرض عليها وبالتالي لا يشعر الممول بعبئها وهو يدفعها. ولا ريب أن ذلك يقلل من إمكانية التهرب منها.

2- سهولة تحصيلها، فهي تدفع بمناسبة استهلاك السلعة أو الاستفادة من الخدمة التي قدمتها الدولة لدافعها، لا تستدعي كثيرًا من الموظفين والإدارات والإجراءات.

3- مرونتها أي أنه يمكن رفع سعرها وخفضه تبعًا للظروف الاقتصادية السائدة في فترة معينة في بلد ما، كما أن حصيلتها قد تزداد على الرغم من عدم رفع سعرها وذلك في فترات الرخاء الاقتصادي حيث تكثر المعاملات ويزداد الإنفاق والاستهلاك.

4- للضرائب غير المباشرة دور اقتصادي مهم يتمثل بتقليلها للاستهلاك فيزداد الادخار وهو المحرك الأساسي للتنمية[1].

هذا ويأخذ خصوم الضرائب غير المباشرة عليها عدة أمور منها[2]:

1- عدم عدالتها، وذلك راجع إلى عدم مراعاتها للظروف الاقتصادية والاجتماعية للمكلف.

2- الانخفاض الكبير في حصيلتها في فترات الكساد وهي الفترات التي تزيد فيها حاجة الدولة للأموال لمواجهة المسئوليات المتزايدة.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 132. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 79.

(2) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 149.

3- أنها ضرائب غير ديمقراطية لأن الممول يدفعها في صورة جزء من ثمن السلعة أو الخدمة التي يحصل عليها، فهو لا يشعر بها مما يقلل من اهتمامه بالشؤون العامة.

كانت تلك مزايا وعيوب كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، والذي لاشك فيه أن كل منهما يكمل الآخر في واقع الأمر، فمزايا كل منهما تصحح عيوب الآخر. ولعل في ذلك ما يفسر إجماع كافة التشريعات الضريبية على المزج بينهما بدرجة أو بأخرى على نحو يلائم البنيان الاقتصادي والسياسي في الدولة وبما يضمن توفير نظام ضريبي متوازن في نهاية الأمر[2].

المبحث الخامس
وعاء الضريبة

وعاء الضريبة أو مطرح الضريبة هو المادة أو الموضوع الذي تفرض عليها الضريبة أو هو المال الذي يحدده القانون كمصدر لضريبة معينة[1].

ويعد اختيار وعاء الضريبة من أدق وأهم المراحل التي يجب أن تعنى بها الدولة في سياستها الضريبية، فالصفات الأساسية للضريبة من وفرة وعدالة، تتوقف على حسن اختيار وعائها، وكلما كان وعاء الضريبة واسعًا مرنًا كانت حصيلتها وافرة وبقدر ما تكون الضريبة عادلة مثمرة[3].

وقد تبين لنا من دراسة أنواع الضرائب أن الضريبة قد تتبع الدخل أو رأس المال بشكل مباشر وذلك بأن تفرض على واقعة الحصول على الدخل أو تملك رأس المال وتسمى في هذه الحالة بالضرائب المباشرة وأما أن تتبع الدخل أو رأس

(1) د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 180. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 132.
(2) انظر د. رشيد الدقر، مرجع سابق، ص 50.
(3) د. رشيد الدقر، المرجع السابق، نفس الصفحة.

المال بشكل غير مباشر، وذلك بأن تفرض على واقعة تداول رأس المال أو إنفاق رأس المال أو إنفاق الدخل، وعندها تسمى بالضرائب غير المباشرة.

وعلى أساس ذلك، فإن دراسة وعاء الضريبة تتطلب دراسة أنواع كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

أي دراسة الضرائب على الدخل، والضرائب على رأس المال بوصفها ضرائب مباشرة والضرائب على التداول وعلى الإنفاق بوصفها ضرائب غير مباشرة. ثم دراسة تقدير وعاء الضريبة أي تحديد المقدار الواجب على المكلف دفعه وذلك على النحو الآتي:

1- أنواع الضرائب المباشرة.
2- أنواع الضرائب غير المباشرة.
3- تقدير وعاء الضريبة.

المطلب الأول
أنواع الضرائب المباشرة

تقسم الضرائب المباشرة بحسب طبيعة المادة الخاضعة لها و مدى تجددها إلى ضرائب على الدخل وضرائب على رأس المال.

الفرع الأول
الضرائب على الدخل

ولدت ضرائب الدخل في إنجلترا عام 1799م[1]. وتعد الضرائب على الدخل اكثر الضرائب المباشرة أهمية وانتشارًا وذلك نظرًا لاستخدام الدخل عادة كمعيار لقياس المقدرة المالية للأفراد، بالإضافة إلى أن تكراره يجعله مادة

(1) انظر د. عبد الكريم صادق بركات، د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد دراز، النظم الضريبية، الدار الجامعية، 1986م، ص 287.

صالحة للخضوع للضرائب، فالضريبة كفريضة دورية ينبغي أن تفرض على مال يتصف بالتجدد بانتظام وهو ما يتوافر عامة في الدخل[2].

ويقصد بالضرائب على الدخل، الضرائب التي تفرض على دخول المكلفين مباشرة عند تحقيقها. أي أن الواقعة المنشئة لها هي اكتساب الدخل أو تحققه[3]. ويثير تنظيم ضرائب الدخل من الناحية الفنية عدة موضوعات أهمها:

أولاً: تعريف الدخل

أثار تعريف الدخل خلافًا بين شراح المالية فمنهم من يضيق من تعريف الدخل ويعرف بالنظر إلى مصدره ومنهم من يوسع من تعريف الدخل ليجعله شاملاً لكل زيادة في المقدرة المالية للممول. وكان من نتائج ذلك الخلاف بروز نظريتين لتعريف الدخل هما نظرية المصدر أو المنبع، ونظرية الإثراء أو الزيادة في القيمة الإيجابية لذمة الممول.

1- نظرية المصدر أو المنبع[1]

تجد هذه النظرية أساسها في الفكر المالي التقليدي، ويعد دخلاً وفقًا لهذه النظرية ما يحصل عليه المكلف بصفة دورية ومنتظمة من أموال أو خدمات يمكن

---

(1) د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 180. د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 305.

(2) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، مرجع سابق، ص 151.

(3) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 110. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 62. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 136. د. محمد سعيد فرهود، د. كمال حسين إبراهيم، نظام الزكاة وضريبة الدخل، دراسة نظامية □ محاسبية مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1986م، ص 21 □ 27.

تقويمها بالنقود. ولكي يعد الإيراد دخلاً وفق هذه النظرية لا بد من توافر الشروط التالية:

أ ☐ **القابلية للتقدير بالنقود**: ومعنى ذلك أنه لا يشترط لكي يخضع الدخل للضريبة أن يكون مبلغًا من النقود، وإنما يكفي أن يكون قابلاً للتقدير بالنقود، مثل المزايا العينية التي يمنحها رب العمل للمنتجين كالسكن المجاني، فهذه المنافع يجب اعتبارها دخلاً نظرًا لإمكانية تقديرها بالنقود، وفي مقابل ذلك يجب استبعاد المنافع الشخصية التي لا تقوم بالنقود كالتمتع بالنظر إلى النوافير والساحات العامة وسماع الموسيقى...إلخ.

ب ☐ **الدورية والانتظام**: أي أن يتجدد الدخل بصورة منتظمة وبشكل دوري وبمعنى آخر فالإيراد الذي يحصل عليه الشخص بصفة عرضية لا يُعد دخلاً مثل الإيراد الحاصل من الفوز بجائزة يانصيب أو من التعويض عن حادث سيارة ويكفي لتحقيق هذا الشرط أن يكون الدخل من طبيعة متجددة ومتكررة سواءً تجدد فعلاً أو لم يتجدد، فراتب العامل يعتبر دخلاً متجددًا حتى لو تعطل العامل عن العمل لفترة طويلة[خ]. وبالمثل فإن إيجار المنزل يعتبر دخلاً للمالك لأنه يتجدد بصورة دورية حتى وإن خلا المنزل من المستأجرين بعض الوقت وانقطع المالك بالتالي عن تحصيل الإيجار أو الحصول على الدخل فمثل هذا الانقطاع عارض ولا يؤثر على كون الدخل قابلاً بطبيعته للتجدد بصورة دورية[ب].

ج ☐ **بقاء المصدر وثباته**: يعد هذا الشرط في الواقع نتيجة للشرط الثاني، إذ لا يتصور تجدد الدخل انتظامه إلا إذا كان ناجمًا عن مصدر دائم

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 110. وللمزيد من التفصيل راجع د. عادل الحياري، الضريبة على الدخل العام، دراسة مقارنة، مطابع مؤسسة الأهرام، 1968م، ص 18 وما بعدها.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 137.

وثابت، وتختلف صفة الدوام والثبات تبعًا لمصادر الدخل المختلفة وهي: رأس المال، والعمل الإنساني والمصدر المختلط.

ومن البديهي أن يؤثر مدى دوام أو ثبات مصدر الدخل في المقدرة التكليفية للممول ومن ثم فإن التشريعات الضريبية تراعي هذا الاختلاف، فتميز بين هذه الدخول المختلفة تبعًا لدرجة ثباتها لذا فإن الضرائب المفروضة على الدخل الناتج من رأس المال تتميز بارتفاع سعرها وبندرة الإعفاءات المقررة بشأنها وعلى عكس ذلك فإن الدخول الناتجة عن العمل تخضع عامة لضرائب مختلفة السعر وتستفيد بالعديد من الإعفاءات المقررة لمراعاة الظروف الشخصية والعائلية للمكلف. أما الدخول الناتجة عن امتزاج رأس المال بالعمل تخضع عادة لمعاملة وسط من حيث تحديد السعر (سعر الضريبة) و (أو) تقرير الإعفاءات الضريبية[1].

2 ☐ نظرية الإثراء (نظرية الزيادة في القيمة الإيجابية):

وتعد هذه النظرية أكثر اتساعًا في تحديد الدخل من النظرية السابقة. فالدخل وفقًا لنظرية الإثراء (كل زياد في القيمة الإيجابية لذمة الممول أو المقدرة الاقتصادية) بين فترتين، أيًا كان مصدر هذه الزيادة وبصرف النظر عما إذا كانت هذه الزيادة من طبيعة دورية منتظمة أم من طبيعية غير دورية وغير منتظمة). وفي ضوء ما سبق فإن الدخل الذي يخضع للضريبة لا يقتصر على الإيرادات التي تأتي من استغلال عناصر الإنتاج (رأس المال والعمل والمختلط) بصفة دورية فحسب، بل يشمل أيضًا ما يحصل عليه الممول من دخل بصفة عارضة. ومثال الدخل العارض الذي يخضع للضريبة تبعًا لهذه النظرية جوائز السندات، وأرباح الأسهم، والكسب الناتج عن عملية عارضة مثل شراء وبيع

(1) د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 307. د. مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 184.

عقار أو منقول، كما يعد دخلاً خاضعًا للضريبية أيضًا، وفقًا لهذه النظرية، ما يحصل عليه الشخص من تركات عن مورثه.

وقد اكتسبت هذه النظرية اهتمامًا متزايدًا خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وقد أخذت بها العديد من التشريعات نظرًا لملاءمتها لمبدأ العدالة. إذ ليس من العدالة في شيء ألا يخضع الشخص الذي يحصل على دخل كبير من عملية عرضية لأية ضريبة في حين يخضع العامل البسيط الذي يحصل على دخله بصفة دورية للضريبة[1].

ثانيًا: تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة:

إن تحديد مفهوم الدخل يمثل الخطوة الأولى في تحديد وعاء الضريبة على الدخل. أما الخطوة الثانية فتتمثل في تحديد ما يخضع من هذا الدخل للضريبة، وبالطبع يقتضي ذلك تحديد ما إذا كانت الضريبة تفرض على الدخل الإجمالي أم على الدخل الصافي.

1- الدخل الإجمالي والدخل الصافي:

يقصد بالدخل الإجمالي كافة الإيرادات التي يحصل عليها الممول نتيجة لنشاطه الاقتصادي خلال فترة معينة. أما الدخل الصافي فيقصد به الدخل الإجمالي مخصومًا منه تكاليف الدخل أي المبالغ التي أنفقت في سبيل الحصول على الدخل.

ومن نافل القول، أن الدخل الصافي يعد أكثر دلالة من الدخل الإجمالي على المقدرة التكليفية للممول، كما أنه يتفق مع فكرة العدالة الضريبية ومن ثم فإن القاعدة العامة في الأنظمة الضريبية هي فرض الضريبة على الدخل

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 111.

الصافي، واستثناء من هذه القاعدة، فقد توجد اعتبارات معينة تؤدي إلى فرض الضريبة على الدخل الإجمالي لا على الدخل الصافي[1].

ثانيًا: تكاليف الدخل:

على الرغم من اختلاف الآراء في تحديد المقصود، بتكاليف الدخل، وذلك بسب الصعوبة في تقدير هذه التكاليف بالنسبة إلى بعض الدخول، إلا أن ذلك لم يمنع من تعريف تكاليف الدخل بأنها (المبالغ التي يستلزمها استغلال مصدر الدخل حتى يأتي بالدخل الإجمالي، أي كل إنفاق لا يمكن الحصول على الدخل الإجمالي من غير القيام به)[2] ذلك من جهة، ومن جهة أخرى فإن كتاب المالية العامة متفقون بأن تكاليف الدخل الواجب خصمها من الدخل الإجمالي منحصر في ثلاثة عناصر هي: نفقات الاستغلال ونفقات الصيانة، ونفقات الاستهلاك.

1- **نفقات الاستغلال**: وهي مستلزمات الإنتاج الضرورية لتحصيل الدخل، ومثال على نفقات الاستغلال ثمن المواد الأولية، وإيجار العقارات التي يشغلها المشروع، وأجور ورواتب العمال والمستخدمين والموظفين، وأقساط التأمين ومصروفات الدعاية والإعلان وغير ذلك. هذا وقد درجت الأنظمة الضريبية على تحديد أنواع المصروفات الواجب خصمها والشروط الواجب توافرها والحدود التي يجري فيها هذا الخصم.

2- **نفقات الصيانة**: وهي النفقات اللازمة لبقاء مصدر الدخل ودوامه حتى يستمر منتجًا لأطول مدة ممكنة، من ذلك صيانة المصنع أو إصلاحه وصيانة العقار وتجديده. وتختلف هذه النفقات باختلاف مصدر الدخل (العمل أو رأس المال، أو المختلط).

---

(1) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 65. د. محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 310.

(2) د. أحمد المزيني، الزكاة والضرائب في الكويت قديمًا وحديثًا، ط1، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1986م، ص 142.

3- **نفقات الاستهلاك**: وهي التكاليف اللازمة لتغطية ما يطرأ على الأصول الرأسمالية المنتجة للدخل من قدم أو استهلاك، كتعويض الآلات التي تعرضت للهلاك بسبب الاستعمال.

ونشير في هذا السياق إلى أن تكاليف الدخل تختلف عن استعمالات الدخل التي يقوم بها الشخص إشباعًا لحاجات الشخصية والتي لا تكون ضرورية أو لازمة لإنتاج الدخل، كشراء منزل للسكن أو شراء سيارة لاستعمالها في شؤونه الخاصة وغير ذلك، ومن الواضح أن استعمالات الدخل ليست لازمة لوجوده ولذلك يجب إخضاعها للضريبة ولا يصح خصمها من الدخل الإجمالي[1].

الفرع الثاني
أنواع الضرائب على الدخل

الضرائب على الدخل تختلف باختلاف الأساليب المتبعة لتحديد وعاء كل منها، فقد يكون هذا الوعاء عامًا شاملاً لكل ما يحققه الشخص من دخول أيًا كان مصدرها وتسمى الضريبة حينئذٍ (بالضريبة العامة على الدخل). كما أنه قد يكون خاصًا بنوع محدد من الدخول. وحينئذٍ تسمى الضريبة (بالضريبة النوعية على فروع الدخل)[2].

1 ☐ الضرائب النوعية على فروع الدخل:

ويقصد بها أن يقسم دخل الممول إلى أنواع مختلفة حسب مصدره وتفرض ضريبة مستقلة على دخل كل فروع هذه المصادر المختلفة.

---

(1) راجع د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 66 ☐ 67.

(2) راجع مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 189. د. محمد سعيد فرعود، مرجع سابق، ص 318. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 67 ☐ 86.

ولما كانت مصادر الدخل هي: العمل ورأس المال، ورأس المال والعمل معًا (المصدر المختلط) فإنه يترتب على ذلك أنه يمكن التمييز بين الضريبة على دخل العمل والضريبة على دخل رأس المال، والضريبة على المصدر المختلط. بل أنه يمكن التمييز داخل كل نوع منها بين عدة أنواع من الضرائب المفروضة. ففي نطاق دخل العمل، يميز بين الضريبة على دخل القيم المنقولة (الأسهم والسندات) والضريبة على دخل الديون العادية. وأخيرًا ففي نطاق دخل المصدر المختلط يفرق بين الضريبة على الأرباح الزراعية والضريبة على الأرباح الصناعة والضريبة على الأرباح التجارية.

وتجب الإشارة إلى أن عدد هذه الضرائب النوعية يختلف من دولة إلى أخرى حسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية[1].

2 ☐ الضريبة العامة على الدخل:

ويقوم هذا النظام على أساس تجميع الدخول المختلفة التي يحصل عليها الممول أيًا كان مصدرها في وعاء واحد وفرض ضريبة عامة عليها. ويعد هذا النظام من الوجهة العلمية أرقى أنواع الضرائب لأنه يقوم على أساس المقدرة الحقيقية للمكلف والتي لا تظهر إلا بجمع مختلف الدخول التي يحصل عليها في وعاء واحد وفرض ضريبة عامة عليها.

وأول من استخدم هذا النوع من الضرائب على الدخل العام إحدى الولايات الألمانية عام 1891م ثم إنجلترا والولايات المتحدة وفرنسا بقانون 1959/12/28م[2].

الفرع الثالث
الضرائب على رأس المال

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 143.

(2) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 152.

يقصد برأس المال (مجموع الأموال التي يمكن تقديرها بالنقود وتدر دخلاً أو قابلة لأن تدر دخلاً ويمتلكها الفرد في لحظة معينة)[1].

ورأس المال هو الأموال المادية والأموال المعنوية، المنتجة منها والعاطلة عن كل إنتاج. فالمال المادي يشمل المنقولات والعقار كالمباني والأراضي الزراعية، والمال المعنوي مثل حق ملكية الأسهم والسندات وغيرها من الأوراق التجارية.

وتتمثل الضرائب التي تفرض على رأس المال في نوعين هما:

1- الضرائب التي يكون سعرها بسيطًا ويمكن دفعها من الدخل.

2- الضرائب التي يكون سعرها مرتفعًا وتدفع من رأس المال باقتطاع جزء منه.

1□ الضرائب على رأس المال والتي تدفع من الدخل:

تفرض هذه الضريبة على رأس المال ولكنها لا تؤدي إلى اقتطاع جزء منه بسبب انخفاض سعرها، ويستطيع المكلف أن يدفعها من دخله دون أن يضطر إلى المساس برأسماله. ولهذا يعد رأس المال الأساس الذي تفرض عليه الضريبة ولكنها تدفع في الواقع من الدخل الذي يدره. فعلى سبيل المثال.

إذا فرضت ضريبة على رأس المال 100,000 ريال بنسبة6٪، وكان الدخل السنوي لرأس المال هذا 20,000 ريال، فإن مقدار الضريبة الواجب دفعها يكون (8000) ريال.

وفي هذه الحالة يمكن أن يدفع هذا المبلغ من أصل الدخل يبقى منه بعد ذلك مبلغًا فائضًا قدره (12000) ريال دون أن تمس الضريبة رأس المال نفسه.

غير أنه بالرغم من عدم اختلاف النتيجة، ومع أنها تدفع في الحالتين من أصل الدخل فإن للضريبة على رأس المال التي تدفع من الدخل عدة مزايا، أهمها[1]:

(1) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 154. حسن محمد العزباوي، مبادئ الأصول العلمية للضرائب، ط1، مطبعة المليجي، 1974م، ص 239.

1- أنها تسري على جميع رؤوس الأموال المنتجة منها وغير المنتجة كالأراضي الفضاء التي لا تدر دخلاً، والتي لا تخضع لضريبة الدخل كالحلي والمجوهرات واللوحات والنحوت وعربات السياحة...إلخ. وعندما تخضع هذه الأموال غير المنتجة إلى الضريبة تدفع أصحابها إلى بيعها وتحويلها إلى أموال منتجة تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني.

2- تظهر فائدة تلك الضرائب من نفعها للاقتصاد الوطني أوقات الكساد.

3- تنسجم واعتبارات العدالة لأنها تسمح بتنويع المعاملة الضريبية تبعًا لتنوع مصادر الدخل. فدخل العمل يخضع لضريبة واحدة هي ضريبة الدخل في حين يخضع دخل رأس المال لضريبة دخل من ناحية ورأس المال نفسه يخضع لضريبة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن فرض هذه الضريبة لا يخلو من صعوبات أولها المادة الخاضعة للضريبة، وما يتطلبه ذلك من وقت وجهد إداري مرتفع الكلفة.

كذلك هناك أجزاء كثيرة من الثروة من الممكن إخفاءها كالذهب والمجوهرات والنقود[1].

2□ ضريبة رأس المال التي تقتطع جزءًا منه:

وهذه الضريبة تفرض على رأس المال كما في الحالة السابقة ولكنها تفرض بسعر مرتفع بحيث لا يستطيع الممول دفعها من دخله مما يضطره إلى التصرف في جزء من رأسماله حتى يتمكن من سدادها. وقد أطلق الأستاذ (ديفرجيه Duverger) على هذه الضريبة تسمية (الضريبة الحقيقية) وهكذا فإن الضريبة الحقيقية على رأس المال تتميز بارتفاع سعرها، أما إذا كان هذا السعر منخفضًا

(1) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 157. د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، ص 114.
(2) د. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، ص 128.

بشكل يسمح للممول بأن يسددها من الدخل الناتج عن رأس المال، فهي في الحقيقة ضريبة على الدخل مقاسه بالاستناد إلى رأس المال.

ونظرًا لارتفاع سعر الضريبة على رأس المال فإنه على المشرع أن لا يلجأ إليها إلا استثناء مخافة أن تؤدي إلى إفناء رأس المال وإفلاس صاحبه.

وأهم أنواع هذه الضرائب:

أ ☐ الضريبة الاستثنائية على رأس المال.

ب ☐ الضريبة على التركات.

أ. الضريبة الاستثنائية على رأس المال(1)

تتميز هذه الضريبة بأنها ضريبة غير عادية، أي أنها لا تفرض إلا بشكل غير دوري وفي ظروف استثنائية مثل الحروب أو الكوارث الطبيعية كالفيضانات أو الزلازل.

وتعد هذه الضريبة استثنائية غير دورية، لأنها إذا طبقت بصورة دورية فإنها ستقضي على رأس المال وذلك لأن هذه الضريبة لا تكتفي بالاستيلاء على الدخل الناتج عن رأس المال بل تتعداه لاقتطاع جزء من رأس المال نفسه.

وقد فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى في بعض الدول كألمانيا، بولونيا، إيطاليا والنمسا نظرًا لحاجتها الماسة إلى الأموال وجعل تحصيلها على أقساط سنوية، ولكنها لم تحقق النتائج المتوخاة منها. كذلك تم فرضها بعد الحرب العالمية الثانية في كل من فرنسا وبلجيكا سنة 1954 لمقابلة النفقات العامة ولاستهلاك جزء من الدين العام. إذ لا تكتفي بعض الدول بأن

(1) ويطلق عليها البعض الضريبة على تملك رأس المال. راجع د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 71. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 159. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 149.

يساهم الممولون في النفقات العامة بجزء من دخولهم بل تطلب منهم أن يساهموا بجزء من رؤوس أموالهم بصورة استثنائية أيضًا.

وقد تعرضت هذه الضريبة للنقد الشديد خاصة بسبب ارتفاع سعرها وآثار ذلك على الاقتصاد الوطني وبالذات في مجال الاستثمار والادخار ولذلك فإن أغلب الدول قد ابتعدت عن فرض مثل هذه الضريبة[1].

ب . الضريبة على التركات:

وتعد أهم الضرائب التي تقتطع جزءًا من رأس المال، وقد تفرض على مجموع التركة قبل التوزيع أو حصة كل وراث أو على مجموع التركة أولاً ثم على حصة كل وارث وذلك بعد حسم الديون وتكاليف الوصية.

وقد عرفت هذه الضريبة في مصر الفرعونية وكذلك في الإمبراطورية الرومانية، كما فرضت بصورة متقطعة من قبل الخلفاء العباسيين، فقد فرضها المعتمد على الله (279 هـ) ثم ألغيت في أيام المعتضد (283 هـ)[2].

وقد ظهرت في الدول العربية عدة اتجاهات ترى أن الضريبة على التركات لا محل لها في النظام الجبائي الذي يتعين تطبيقه على مجتمع إسلامي خاصة وأن الإسلام اقتصر على الزكاة والجزية والخراج والعشور[3].

وللضريبة على التركات ثلاث صور هي[1]:

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 149.

(2) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 331. حسن محمد العزباوي، مرجع سابق، ص 244.

(3) لمزيد من التفصيل: صباح نعوش، مرجع سابق، ص 46. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 150 □ 151.

1 ☐ الضريبة على مجموع التركة:

تفرض هذه الضريبة على مجموع التركة بعد خصم الديون أي أن الضريبة تدفع من مجموع التركة قبل توزيعها. وهذا الشكل مفضل من الناحيتين المالية والإدارية فمن الناحية المالية، يضمن هذا الشكل حصيلة غزيرة وأكبر مما تدره الضريبة على نصيب كل وراث لأن الوعاء هو التركة بمجموعها وهو أكبر من حصص الانتقال. كما أنه يوجد إعفاء واحد فيها ولا يتعدد بحسب عدد المنتفعين وكذلك فإن سهولة إدارة الضريبة توفر الكثير من النفقات بالمدى الذي يحقق قاعدة الاقتصاد بنفقات الجباية.

ومن الناحية الإدارية فهي لا تحتاج إلى إجراءات إدارية معقدة، إذ يطبق سعر واحد على وعاء واحد إذ ليس هناك أسعار تختلف باختلاف درجة القرابة وليس فيها أوعية تتعدد بتعدد هؤلاء المنتفعين. كما أن الإدارة الضريبية ليست بحاجة إلى تتبع أشكال الانتقال المختلفة ومراقبتها.

وتأخذ الولايات المتحدة بهذه الطريقة أي بفرض الضريبة على التركة قبل توزيعها على التركة، كما يأخذ بهذه الطريقة أيضًا في مصر حيث تخضع للضريبة على مجموع التركة جميع أموال المتوفى باستثناء ما أعفي صراحة كالدار المخصصة للسكن والأثاث على ألا يزيد مبلغ الإعفاء ما يعادل 10٪ من مبلغ التركة[1].

2 ☐ الضريبة على نصيب كل وارث:

---

(1) د. عادل فيلح العي وطلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 116. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 75 وما بعدها. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 88.

(2) د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 48.

تفرض هذه الضريبة بعد توزيع صافي التركة على الورثة على حصة كل وارث أو موص له بعد انتقالها إليه. وعادة يتحدد سعر الضريبة في هذه الحالة بناء على الاعتبارات العدالة المتعلقة بظروف الشخص، ومقدار نصيبه من التركة ودرجة قرابته من المورث وحجم أعباؤه حتى يتم تطبيق السعر المناسب. فيرتفع سعر الضريبة كلما زادت حصته من التركة وبعدت قرابته وخفت أعباؤه العائلية، وذلك لأنه يتقبل زيادة الضريبة على نصيبه في التركة لعدم مساهمته بطريق مباشر أو غير مباشر في تكوين ثروته على عكس الأقربين من ورثة المتوفى وخاصة أولاده وزوجته الذين كانوا يتمتعون بها في حياته ولهذا السبب يؤخذ في الاعتبار عدم فرض ضريبة عالية على حصصهم حتى لا تزيد نكباتهم. ويطلق على هذه الضريبة في مصر (رسم الأيلولة) وفي سوريا يطلق عليها اسم (رسم الانتقال والوصايا والهبات)[1].

3 ☐ الضريبة المزدوجة عل التركات:

تجمع بعض التشريعات بين النوعين (الضريبة على مجموع التركة والضريبة على نصيب كل وارث). فتعتبر فرض الضريبة على مجموع التركة بأنه استيفاء لحصة الدولة التي ساهمت في تكوين هذه الثروات الكبيرة. ثم تفرض الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التي حصلت في قدرته الاقتصادية. وبذلك تصل إلى تحقيق وفرة الحصيلة في الصورة الأولى واعتبارات العدالة في الصورة الثانية. وقد أخذت بهذه الطريقة إنكلترا حتى سنة 1949م، ولبنان بشكل محدود[2].

أساس فرض الضريبة على التركات

(1) د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 47.

(2) د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 88. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 75.

هناك عدة نظريات قيلت في تبرير فرض ضريبة التركات، سنستعرضها بإيجاز[1]:

1- **نظرية المنفعة**: ترى هذه النظرية أن الإرث ليس حقًا طبيعيًا للشخص ولكنه هبة أو منحة من المجتمع. ولذلك تقوم الدولة بتسليمها إلى أصحابها لتضمن حصول الورثة على حقوقهم في كل التركة وفقًا لرغبات المورث في مقابله تأخذه بالضريبة على جزء من التركة.

2- **نظرية مساهمة الدولة في تكوين التركة**: تذهب هذه النظرية إلى القول أن الدولة ساهمت في تكوين التركة فقد أصبحت تقوم بخدمات كثيرة للأفراد تتولاها الأسرة من قبل مثل الخدمات الصحية والتعليمية. وقد ازدادت خدمات الدولة للفرد ولذا فلا أقل من أن تعامله الدولة معاملة هؤلاء الأقرباء على الأقل ويكون لها نصيب في التركة لقاء هذه الخدمات التي قدمتها للمورث في حياته فساهمت في تكوين ثروته.

3- **نظرية الضريبة المطهرة**: ضريبة التركات هي الضريبة الأخيرة التي يدفعها المورث فهي بمثابة تطهير التركة بما بقي بها من حقوق للمجتمع إذا كان المورث تهرب من دفعها خلال حياته.

4- **نظرية تقريب الفوراق بين الثروات**: يرى المنادون بها ضرورة اخذ جزء من التركات بغية الحد من تكريس الثروات في أيدي قليلة، لأن مصلحة المجتمع تقتضي تقليل التفاوت في الثروة بين الأفراد.

الفرع الرابع
الضريبة على زيادة القيمة لكل من الدخل ورأس المال

(1) حسن محمد العزباوي، مرجع سابق، ص 244. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 163. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 76.

تفرض هذه الضرائب على الزيادة غير الاعتيادية في الدخل أو في رأس المال، وهذه الزيادة راجعة إلى ظروف اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية لا دخل للفرد فيها. وقد أطلق عليها البعض اسم الثروة غير المكتسبة لأنها ليست ثمرة اعتيادية للعمل أو لرأس المال وبالتالي فهي ربح لا يستحقه من يحصل عليه[1]. ولهذا يكون من العدل أن يستولي المجتمع على جزء من الزيادة التي لا ترجع إلى مجهود الفرد بل إلى ثروة أوجدتها الظروف. كما أن استعداد الفرد لدفع هذه الضريبة يكون كبيرًا بالنسبة للضرائب الأخرى لأنها تدفع من مال أتاه بغير انتظار ولم يبذل في سبيله جهدًا[2].

وفي الحقيقة أن تحديد الجزء من الزيادة الذي لا يرجع إلى مجهود الفرد، يشكل صعوبة كبيرة. وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هي الضريبة على الأرباح الاستثنائية وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هي الضريبة على زيادة القيمة العقارية.

1□ الضريبة على الأرباح الاستثنائية:

الأرباح الاستثنائية هي تلك الأرباح التي تزيد عن الأرباح الاعتيادية. كالأرباح الاستثنائية التي يستحصل عليها أثناء الحرب، ولذلك تلجأ الدول إلى فرض ضريبة خاصة على هذه الزيادة الاستثنائية في الأرباح أثناء الحرب. فإذا كان البعض يضحي بحياته أثناء الحرب، فلا أقل من أن يضحي من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية.

وهناك طريقتان لتحديد الربح الاستثنائي هما:

---

(1) د. فاضل شاكر الواسطي، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة دار المعارف، بغداد، 1973م، ص 217 نقلاً عن د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سق ذكره، ص 167.

(2) د. ميرندا زغلول رزق، المرجع السابق، نفس الصفحة.

أ ☐ يحدد الربح الا ستثنائي عادة بعد حساب متو سط ا لربح الاعتيادي لعدد من السنين السابقة على ا لحرب. و ما يز يد على هذا المتو سط يخضع للضريبة الاستثنائية حيث يكون هو الفرق بين الأر باح غير الاعتيادية والمستوى الاعتيادي للربح قبل الحرب.

ب☐ يحدد المشرع نسبة مئو ية معينة من رأس ا لمال المستغل 10٪ مثلاً تكون معدل للربح الاعتيادي، أما ما زاد على هذه النسبة يعتبر ر بحًا ا ستثنائيًا يخ ضع لل ضريبة الا ستثنائية و قد ا ستخدمت هذه الطريقة للمشروعات التي تنشأ أثناء ا لحرب(خ). و قد أ خذت بهذه الطريقة إنجلترا ومصر وقد ألغيت في مصر بقانون رقم 60 لسنة 1950م.

2 ☐ الضريبة على زيادة القيمة العقارية:

لا تفرض هذه الضريبة على كل رأس المال، وإنما على الز يادة الا ستثنائية التي تحصل في قيمته لأسباب لا دخل لمالكه فيها. ومعنى أن هذه الز يادة تحصل لتغير في الظروف الاقتصادية والاجتماعية أو العمرانية التي يمر بها المجتمع والتي لا دخل لمالك رأس المال فيها. ومن أمثلة ذلك الز يادة في قيمة بعض العقارات المبنية أو الزراعية بسبب ازدياد عدد السكان أو فتح شوارع جد يدة أو م يادين عامة ...إلخ ففي كل هذه ا لحالات أو غيرها يستفيد بعض الأ شخاص نتيجة للز يادة الحا صلة في قي مة ع قاراتهم، و من المنط قي أن ي شاركهم المجت مع في الاستفادة من هذه الزيادة الحاصلة بفضل ظروف لا دخل لهم فيها(ر).

(1) د. ميرندا زغلول رزق، المرجع السابق، ص 168.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 148.

والضريبة على زيادة القيمة العقارية أما أن تأخذ طابعًا دوريًا فتقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين كعشر سنوات مثلاً لتحديد زيادة القيمة. ثم تفرض الضريبة على تلك الزيادة.

أو تفرض عند التصرف في العقار سواء بانتقال ملكيته من شخص لآخر، فتفرض على القدر الزائد في قيمة العقار وهو الفرق بين ثمن البيع و ثمن الشراء. أو عند إعادة تخمين عناصر الأصول الثابتة في المؤسسات الصناعية والتجارية[1].

وقد تعرضت هذه الضريبة لانتقادات منها أن الزيادة في قيمة العقارات قد يكون لها طابع مؤقت ولا تلبث أن تعود الأوضاع بعد إلى حالتها الأولى. كما أن الزيادة قد تكون ظاهرية لارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود وأخيرًا إذا كان لابد من فرض ضريبة على الزيادة في القيمة فمن المنطقي التعويض عن النقص وهذا لا يحدث عملاً.

وقد أدت هذه الانتقادات إلى جعل تطبيق هذه الضريبة محدودًا، كما أدت إلى خفض أسعارها عند الأخذ بها. وقد ألغتها الدول التي أخذت بها في أوائل القرن العشرين مثل إنجلترا وألمانيا[2].

المطلب الثاني
أنواع الضرائب غير المباشرة

تفرض الضرائب غير المباشرة على الدخل بمناسبة إنفاقه أو استعماله وعلى المال بمناسبة انتقاله أي تداوله. والضرائب غير المباشرة هي تلك التي

(1) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 243. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 88. د. عبد الله بركات، مرجع سابق، ص 73.

(2) حسين محمد العزباوي، مرجع سابق، ص 243. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 74. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 148.

ينتقل فيها عبء الضريبة من المكلف بها قانونًا إلى شخص آخر هو الممول الفعلي لها[1]. والضرائب غير المباشرة متعددة ومتنوعة وتختلف من دولة إلى أخرى ولكن يمكن إجمالاً إرجاعها إلى النوعين التاليين:

- الضرائب على الاستهلاك أو الإنفاق.
- الضرائب على التداول.

الفرع الأول
الضرائب على الاستهلاك (الإنفاق)

يخضع المكلف هنا للضريبة عندما يستعمل ثروته أي عندما يقوم باستهلاك السلع أو خدمات، ويعد الإنفاق الاستهلاكي مؤشرًا يعبر بدقة عن مقدرة الممول التكليفية، لأنه كلما زاد حجم الموارد التي يتمتع بها الممول كلما زادت نفقاته الاستهلاكية.

وتعد ضرائب الاستهلاك أهم الضرائب غير المباشرة، وتفرض أما في شكل ضرائب على سلع معينة، أو في شكل ضريبة عامة على الإنفاق.

أولاً: ضرائب خاصة على أنواع معينة من السلع والخدمات

في هذه الحالة تقوم الدولة باختيار عددًا من السلع وتخضعها للضريبة، إلا أن الدولة عندما تقوم بهذا الاختيار تضطر للتوفيق بين ثلاثة اعتبارات.

1- الاعتبار المالي الذي يتطلب أن تكون الضريبة منتجة وفيرة الحصيلة ولا يتحقق ذلك إلا بفرضها على سلع كثيرة الاستعمال.

---

(1) انظر د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، وعاصم أحمد عجيلة، محمد رفعت عبد الوهاب، التشريع الضريبي اليمني، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1987م، ص 46.

2- الاعتبار الاجتماعي أي اعتبار العدالة في توزيع الأعباء العامة، والتي تقتضي بعدم فرض الضريبة على السلع الضرورية أو الأساسية التي لا يمكن لذوي الدخول المحدودة الاستغناء عنها.

3- الاعتبار الاقتصادي ويتمثل في مراعاة آثار الضريبة المفروضة، فالدولة قد ترغب في تشجيع قطاع اقتصادي معين فتخفف من الضرائب المفروضة على السلع التي ينتجها. كما قد ترغب في الحد من استهلاك بعض السلع فتفرض ضرائب مرتفعة عليها، كما تفرض ضرائب جمركية على استيراد بعض السلع حماية لمنتجاتها المحلية أمام المنافسة العالمية[1].

ومن اجل التوفيق بين هذه الاعتبارات يمكن للدولة أن تفرض ضرائب الاستهلاك على السلع الكثيرة الاستهلاك والتي لا تصل إلى مرتبة السلع الضرورية.

ولاشك أن التفريق بين الضروري والكمالي من السلع والخدمات مسألة نسبية وتختلف من مجتمع إلى آخر ومن مستوى ثقافي معين إلى مستوى آخر. كما تختلف في المجتمع الواحد من عصر إلى عصر بل وقد تختلف من شخص إلى آخر[2] ومهما يكن الأمر فإنه يمكن عد كل السلع المتعلقة بغذاء الإنسان ورفع مستواه الصحي والتعليمي ضرورية، بينما لا تعد ضرورية بعض السلع واسعة الانتشار كالتبغ مثلاً.

ويتم فرض الضرائب على السلع عادة بمناسبة وقائع معينة كاجتياز الحدود (الضرائب الجمركية) أو إنتاجها (ضرائب الإنتاج).

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 152. د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين وآخرون، مرجع سابق، ص 42. د. عبد الرحمن حسين بركات، مرجع سابق، ص 77.

(2) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 264. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 153.

أ □ الضرائب الجمركية :

الضرائب الجمركية أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، وتفرض على السلع عند استيرادها ونادرًا ما تفرض على الصادرات، إذ أن الصادرات قد تستفيد من الدعم المالي المشجع للتصدير، وذلك بغرض تحقيق توازن الميزان التجاري للدولة بقصد الحصول على النقد الأجنبي الضروري لعملية التنمية.

وقد فقدت الضرائب الجمركية الكثير من أهميتها في الدول المتقدمة بسبب التنمية الاقتصادية التي شهدتها تلك الدول وأدت إلى تقليل الاستيراد. أما في الدول النامية فقد بلغت حصيلة الضرائب الجمركية أهمية كبيرة جدًا. فقد شكلت حصيلتها إلى حصيلة الضرائب الكلية نسبة 27٪ في سوريا، 28٪ في المغرب، 52٪ في السودان، 56٪ في العراق، 63٪ في الأردن، 69٪ في السنغال و80٪ في الكونغو، وفي لبنان 30٪ وفي اليمن 50٪ كنسبة متوسطة(خ).

وبصرف النظر عن الجدل المثار حول أغراضها أو الهدف منها فإن الهدف المالي البحت هو الذي يسيطر سيطرة تامة على الحكمة من فرض الضرائب الجمركية، ولا أدل على ذلك من أن غالبية الدول (النامية خاصة) أصبحت تفرضها على السلع المستوردة حتى في حالة افتقار السوق المحلي لتلك السلع وحتى في حالة كونها من السلع الضرورية (مواد غذائية، أدوية...)(ب).

---

(1) انظر د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 59. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 92. محسن حسين صالح، السياسة الضريبية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي الاجتماعي في الجمهورية اليمنية رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة عدن، 1997، ص 102.

(2) د. صباح نعوش، المرجع السابق، نفس الصفحة. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 154.

أنواع الضرائب الجمركية

تنقسم الضرائب الجمركية من حيث أسلوب فرضها إلى نوعين، أما أن تكون قيمية وأخرى نوعية[1].

أ- الضريبة القيمية: وهي التي يتم فرضها على أساس نسبة مئوية من قيمة السلعة، كأن يقرر على المنسوجات الصوفية مثلاً ضريبة 25٪ من قيمتها، أو فرض ضريبة على الواردات من الأجهزة الكهربائية بنسبة 20٪ من قيمتها.

وتمتاز الضريبة القيمية بأنها أكثر مرونة من الضريبة النوعية لأن حصيلتها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها، كما أنها أكثر عدالة، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمثمنين لتقدير أقيام السلع المختلفة، وما ينشأ عن تلك من منازعات بين إدارة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون بيانات صورية تكون فيها السلع مقدرة بأقل من قيمتها الحقيقية تهربًا من دفع ما يجب أن يدفعوه من ضريبة. وقد تلجأ الدول إلى أخذ الضريبة عينًا من السلع وتقوم ببيعها في حالة الشك في الثمن.

ب- الضريبة النوعية: هي مبلغ معين على الوحدة من السلعة أو وزنا أو مقاسها كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية ستون ريالاً. أو أن يفرض على كل كيلو غرام من البن خمسون ريالاً.

وتمتاز الضريبة النوعية بسهولة جبايتها، ولكنها غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعًا نسبيًا على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن. ولتلافي هذا العيب تتجه الإدارات الضريبية إلى تصنيف السلع إلى عدة أصناف بالنظر إلى نوعها وجودتها وقيمتها وفرض الضريبة بسعر يتناسب مع كل صنف[2].

---

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين وآخرون، مرجع سابق، ص 50.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين وآخرون، مرجع سابق، ص 51. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 179.

وعلى الرغم من أن الضرائب الجمركية عامة تسري على جميع السلع التي تجتاز الحدود، فإن هناك ما يسمى بالنظم الجمركية الخاصة تتضمن هذه النظم معاملة خاصة لبعض السلع في ظروف معينة، على سبيل المثال:

1 ☐ نظام التجارة العابرة (ترانزيت TRANSIT):

وهو يعني إعفاء السلع التي تعبر الدولة في طريقها إلى دولة أخرى. وهو نظام منطقي يجد أساسه في فكرة التعاون الدولي التي تقضي بضرورة إقامة علاقات حسن جوار بين الدول وأن تستفيد الدولة من المرافق الموجودة في الدول الجارة.

والحكمة من إعفاء التجارة العابرة من الضريبة الجمركية هي تنشيط حركة النقل البحري والبري في إقليمها، وإتاحة الفرصة لأن تكون البلاد مركزًا تتم فيه تسوية المعاملات التجارية. كما أن هذا النظام يرفد خزينة الدولة ببعض الإيرادات الناتجة عن الرسوم المفروضة على الخدمات الضرورية لتسهيل عملية العبور.

إضافة إلى ذلك، فإن فرض ضرائب جمركية على السلع العابرة يؤدي إلى ظاهرة الازدواج الضريبي الدولي لأن الدولة التي ستصلها البضاعة في النهاية ستفرض عليها ضرائبها الجمركية. ولذلك وجب إعفاء السلع العابرة من الضرائب الجمركية[1].

2 ☐ نظام استيراد الضريبة (الدروباك DRAWBACK):

وهو نظام الغاية منه زيادة التنمية الاقتصادية عن طريق زيادة الصادرات التي تعتمد على مواد مستوردة من الخارج. فالدولة تقوم برد الضريبة الجمركية التي دفعت على المواد المستوردة بغرض تصنيفها وإعادة تصديرها ثانية إلى الخارج.

---

(1) د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 62. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 182.

3 ☐ نظام الإعفاء المؤقت:

وهو نظام يسمح بإعفاء المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها في مدة معينة يحددها القانون فإذا مرت هذه الفترة ولم يتم إعادة التصدير فإن الضريبة الجمركية تصبح واجبة الدفع.

والفرق بين النظامين هو أن الإعفاء المؤقت يقضي بعدم تحصيل ضريبة، أما الدروباك فيقضي بردها في حالة إعادة التصدير.

4 ☐ نظام التصدير المؤقت:

بموجب هذا النظام لا تخضع البضاعة للضريبة الجمركية إن صدرت بصورة مؤقتة إلى الخارج. ومن أمثلة ذلك التصدير بقصد المشاركة في المعارض الدولية أو المهرجانات الفنية أو السينمائية، وكذلك ما يحمله الشخص المقيم إقامة اعتيادية في الدولة من بضائع مخصصة للاستعمال الشخصي كأجهزة التسجيل وآلات التصوير...

5 ☐ نظام المناطق الحرة:

تقرر الدول اعتبار جزء من أراضيها وكأنه خارج حدودها من الوجهة الجمركية، فيصبح منطقة حرة تتم فيها استيراد أو صناعة السلع الأجنبية وتصديرها دون أن تخضع للضرائب الجمركية. أما في حالة خروج البضاعة من المنطقة الحرة ودخولها إلى المنطقة الجمركية فإن تلك البضاعة تعد أجنبية وتخضع بالتالي للضريبة الجمركية.

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو إغراء الدول الصناعية وتشجيعها على إقامة فروع لصناعتها في هذه المنطقة التي تعطي للدول مركزًا تجاريًا مرموقًا بين الدول[2].

ب ☐ ضرائب الإنتاج

وهي الصورة الثانية من صور الضرائب على الاستهلاك، فالضرائب الجمركية هي التي يكون وعاؤها السلع الأجنبية. أما ضرائب الإنتاج فهي الضرائب التي يكون وعاؤها السلع الوطنية، حيث يقرر المشرع فرضها على السلع الأجنبية بمناسبة إنتاجها محليًا، فيلزم المنتجين بدفعها وهم بدورهم ينقلونها على عاتق المستهلكين وذلك بإضافتها إلى ثمن السلعة عند بيعها[3].

وتلجأ الدول إلى فرض هذه الضرائب لتحقيق مورد للخزانة، ولتعويض النقص الذي يحل بإيراد الضرائب الجمركية نتيجة تقييد السلع الأجنبية المستوردة بقصد حماية السلع الوطنية المماثلة لها[1].

وإضافة إلى ذلك، تعد ضرائب الإنتاج أداة لحماية المجتمع من استهلاك السلع الضارة وجعل مستوى استهلاك مثل هذه السلع عند أدنى مستوى كالضرائب المفروضة على إنتاج السجائر وبمعدلات عالية مما يجعل أسعارها مرتفعة لغرض تخفيض استهلاكها.

ثانيًا: الضرائب العامة على سلع وخدمات الاستهلاك

(1) د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 62. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 182.

(2) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 182. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 122.

(3) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 269.

تفرض هذه الضرائب على جميع السلع والخدمات بدون تميز، أي أنها تختلف عن الضرائب الخاصة على أنواع معينة من سلع وخدمات الاستهلاك السابق ذكرها. وتفرض هذه الضرائب أما بصورة منفردة أو يقرر المشرع فرضها بجانب الضرائب على أنواع معينة من سلع وخدمات الاستهلاك.

وأهم صور الضرائب العامة على الإنفاق هي الضريبة على رقم الأعمال والتي طبقت في فرنسا وألمانيا حيث تفرض بمناسبة انتقال السلعة من شخص لآخر في كل مرة بين مرحلة الإنتاج ومرحلة الاستهلاك حتى تصل إلى المستهلك الأخير حيث يتكرر فرضها كلما تكرر انتقال السلعة عند كل بيع. فتفرض مرة عندما يبيع المنتج لتاجر الجملة وتفرض مرة ثانية عندما يبيع تاجر الجملة لتاجر المفرد وتفرض مرة ثالثة عند بيع السلعة بالمفرد. أي أنها تسري في كل مرة على ثمن السلعة إضافة ربح البائع ومقدار الضريبة المدفوعة في المرة السابقة وبذلك يستمر تراكم أعباء الضريبة لعدد مرات انتقالها حتى تستقر في الأخير على عاتق المستهلك للسلعة[1].

وقد تفرض الضرائب العامة في مرحلة إنتاج السلعة ويطلق عليها (ضريبة المبيعات). وهي تختلف عن ضريبة الإنتاج التي تكون قاصرة على بعض السلع التي يجري تعيينها، بينما الضريبة على المبيعات تكون ضريبة عامة على جميع سلع وخدمات الاستهلاك.

وتتميز الضريبة العامة على الإنفاق بغزارة حصيلتها، على الرغم من أسعارها المعتدلة وذلك لسعة الوعاء الذي يخضع لها.

وقد انتقدت هذه الضرائب لكونها من الناحية الاقتصادية تؤدي إلى زيادة أسعار السلع الاستهلاكية مما يثقل كاهل المستهلك حال انتقالها إليه. والعكس

(1) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 271. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 183 وما بعدها. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 89.

إذا لم تنتقل فإن المنتج يتحمل عبئها الأمر الذي يرهقه في فترات الركود الاقتصادي وعلاوة على ذلك فإنها أي الضريبة العامة على الإنفاق منتقدة لعدم عادلتها وذلك لشدة وطأتها على الطبقات الفقيرة والمتوسطة بسبب سريانها على سلع وخدمات الاستهلاك.

وأخيرًا يعاب عليها من الناحية الإدارية بأنها قد تعرقل المعاملات لما تسببه من مضايقات للمنتجين والتجار لأنها تلزمهم بتنظيم سجلات وحسابات للسلع التي ينتجونها أو يتاجرون بها[1].

الفرع الثاني
الضرائب على التداول

الضرائب على التداول هي تلك التي تفرض بمناسبة انتقال الأموال من شخص إلى آخر. إذ أن المشرع ينتهز فرصة انتقال هذه الأموال وجريان مختلف التصرفات القانونية عليها ليفرض ضريبة التداول. فتكون واقعة البيع والشراء بسبب فرض الضريبة على التداول، وهذه هي ضريبة التسجيل[2]. كما تفرض على الشيكات المصرفية والعقود وغيرها من المحررات (ضريبة الدمغة).

وكثيرًا ما يلزم القانون رجال القانون وكافة الأجهزة الإدارية للدولة بعدم الاعتداد بأي محرر أو معاملة مما يخضع لها النوع من الضرائب إلا بعد التأكد من أن الضريبة المفروضة عليه قد دفعت.

وتجب الإشارة إلى أن معظم التشريعات المالية الأجنبية تطلق على هذا النوع من الضرائب رسومًا. ولاشك أن هذه تسمية غير سليمة، ذلك أن هذه الضرائب تفرض في الأنظمة الحديثة بصورة تتناسب مع الوعاء الخاضع لها،

(1) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 273. وما بعدها. د. ميرندا زغلول رمق، مرجع سابق، ص 185.
(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين وآخرون، مرجع سابق، ص 52 □ 53.

ولا علاقة لها بتكاليف الخدمة التي تؤديها الدولة كما أنه لا يراعى في تحديدها مقدار المنفعة التي تعود على الفرد[1].

المبحث السادس
تقدير وعاء الضريبة

يقتضي تحديد مقدار الضريبة أن تكون الوسائل المتبعة في تحقيق وتحديد قيمة الضريبة مؤدية إلى تعيين مادة أو موضوع التكليف بصورة دقيقة لأن ذلك يعد لازمًا لتحقيق مصلحة كل من المحمول والخزانة. وهناك عدة طرق لتقدير وعاء الضريبة ويمكن ردها إلى ثلاث: التقدير المباشر □ التقدير غير المباشر □ التقدير الإداري[2].

المطلب الأول
التقدير المباشر

تعمل طريقة التقدير المباشر على الوصول إلى تحديد قيمة المادة الخاضعة للضريبة بصورة مباشرة استنادًا إلى إقرار المكلف أو إقرار الغير.

أ □ إقرار المكلف:

تقضي هذه الطريقة بأن يقدم المكلف إلى الدوائر المختصة تصريحًا بدخله، فهو خير من يعرف حقيقته، وتقوم الإدارة التثبت من صحة التصريح ولها الاستعانة بالطرق والوسائل التي تراها مناسبة وهذه الطريقة متبعة حاليًا بالنسبة لأكثر الدول، خاصة عندما تتوفر قيود ومستندات يمكن الرجوع إليها للتحقق من صحة التصاريح، وتقدير وعاء الضريبة بناءً على إقرار المكلف يتطلب

(1) انظر د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 158 □ 159. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 123. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 274.

(2) د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 93.

النزاهة والكفاءة في الأجهزة الضريبية والوعي الضريبي عند المكلفين للحد من التهرب أو المحاباة والغش[1].

ب ☐ إقرار الغير :

قد يلزم المشرع شخصًا آخر غير الممول لتقديم الإقرار لتحديد وعاء الضريبة المقررة على الممول ولمراقبة إقراره. ومن أمثلة ذلك إلزام رب العمل بتقديم إقرارات دورية عن الأجور والمرتبات التي يتقاضاها العمال والموظفون العاملين لديه. كذلك إقرار المستأجر عن قيمة الإيجار المدفوع للمالك، أو كالشركة التي تقدم إقرارًا عن الأرباح الموزعة على المساهمين.

وهذه الإقرارات تعبر عن الحقيقة لأنه لا يوجد مصلحة للغير في تقديم إقرار مخالف، وتعد هذه الطريقة أكثر طرق تقدير وعاء الضريبة شيوعًا لأن من أهم مزاياها القضاء على التهرب[1].

المطلب الثاني
التقدير غير المباشر

يكون التقدير غير مباشر، عندما يستند في تحديد وعاء الضريبة إلى عامل خارجي عن الإدارة والمكلف وإن كان في النهاية يعود للإدارة أن تقرر ما تراه مناسبًا.

أ ☐ التقدير على أساس المظاهر الخارجية

يتخذ هذا الأسلوب من بعض العلامات أو المظاهر الخارجية أساسًا لتقدير الضريبة ولاشك أن هذا الأسلوب تقريبي يفترض أن هذه المظاهر تدل على

(1) انظر د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 296 – 297.

(!) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 87. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 164.

حالة المكلف. فالمنزل الكبير والأثاث الفاخر دليل وقرينة على يسار المكلف، أو عدد السيارات التي يملكها وأنواعها، كذلك عدد العمال الذين يشغلهم أو مساحة الأرض الزراعية وموقعها ونوع الزراعة التي يقوم بها. وقد أتبعت هذه الطريقة في فرنسا بالنسبة للأرباح الصناعية والتجارية وفي مصر حتى سنة 1950م بالنسبة لأرباح المهن التجارية، وفي لبنان كانت تسمى ضريبة التمتع وقد أحدثت سنة 1914م وطبقت عام 1915م وبقيت سائدة حتى 1944م[1].

ولهذه الطريقة حسنات منها، أنها تسهل مهمة الأجهزة الضريبية في معرفة مقدرة المكلف دون أن تصل إلى تمحيص أحواله تمحيصًا دقيقًا وصرف نفقات طائلة في سبيل ذلك كما أنها تحافظ على أسرار المكلف كما أنها وتقلل من حالات التهرب وعلى الرغم مما تمتاز به هذه الطريقة من البساطة والسهولة بالنسبة للمكلف والإدارة إلا أنها تشكو من عيوب كثيرة نجملها في التالي[2]:

1- أن المظاهر الخارجية قد لا تكون كافية في التدليل على درجة يسار المكلف، كما أنه لا توجد مظاهر خارجية يستدل بها على بعض الدخول، كما هو الحال بالنسبة لدخول الأوراق المالية وفوائد الديون والودائع والتأمينات.

2- أنها لا تحقق العدالة فمن طبيعتها أن يتساوى مقدار الضريبة بالنسبة لشخصين تختلف ظروف أحدهما عن الآخر، لمجرد أن المظاهر الخارجية بالنسبة لهم متساوية.

3- يؤخذ على طريقة المظاهر الخارجية أيضًا أنها تجعل الضريبة غير حساسة بالنسبة لتقلبات الحالة الاقتصادية، فتبقى حصيلتها أثناء الركود

(1) د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 94. د. رشيد الدقر، مرجع سابق، ص 107.

(2) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 280. عصام بشور، المالية العامة التشريع المالي، مرجع سابق، ص 301.

والأزمات وفي فترات الازدهار والرخاء، لأن مظاهر المكلف الخارجية لا تتغير بسرعة.

و نظرًا لما تعرضت له هذه الطريقة من نقد تخلت عنها التشريعات الحديثة ولم تعد تعتمد عليه إلا كوسيلة لمراقبة إقرارات الممولين وضمان سلامتها.

ب ☐ التقدير الجزافي أو المقطوع:

وفقًا لهذا الأسلوب، تقوم الإدارة بتقدير المادة الخاضعة لضريبة بناءً على قرائن قد ينص عليها القانون أو يقدمها المكلف أو تختارها الإدارة[خ] وتشبه هذه الطريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية، إلا أن ما يميزها هو أن القرائن بعكس المظاهر الخارجية، لها معايير قانونية أو إدارية.

وقد فرضت هذه الضريبة في فرنسا على السكر المستخرج من الشمندر، وكان يعتبر أن كل مائة (كجم) من الشمندر تعطي سبعة (كجم) سكر. كما طبقت طريقة التقدير الجزافي على أرباح الاستغلال الزراعي لعدم حصول المزارعين على حسابات منتظمة، و لذا يفترض القانون أن الربح الزراعي مساوي القيمة الايجارية للأراضي المزروعة مثلاً أو ضعفها أو ثلاثة أمثالها[ب].

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والوضوح، وتلجأ الدولة إليها تبسيطًا لمهمة الإدارة في إجراء التقدير أو مراعاة لجانب المكلفين بالضريبة[ت].

ج ☐ التقدير الإداري

(1) د. عبد الكريم صادق بركات، د. حامد عبد المجيد رزاز، المالية العامة، الدار الجامعية، 1985م، ص 90.

(2) د. ميراندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 92.

(3) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 281.

تلجأ الإدارة الضريبية إلى هذا الأسلوب في بعض الحالات التي يسهل فيها تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة، كتقدير دخل الكميات العقارية الذي يتميز بأنه ظاهر ويصعب إخفاءه، ومع ذلك يستحسن عدم التوسع في اللجوء إلى هذه الطريقة خاصة في غياب الضمانات التي تمنع الإدارة من إساءة استعمال حريتها في التقدير.

وهذا ما جعل أغلب التشريعات تقصر الالتجاء إليها على بعض الحالات الاستثنائية المحددة كما في حالة تخلف الممول عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية[خ]. من ذلك ما نصت عليه المادة (68) من قانون ضرائب الدخل المعدل رقم 31 لسنة 1991م حيث تنص بأنه (في حالة عدم تقديم المكلف الإقرار أو المستند والبيانات المنصوص عليها في هذا القانون في الموعد المحدد تقوم مصلحة الضرائب بتقدير وربط الضريبة على المكلف في ضوء المعلومات المتوفرة لديها وتقديراتها وإبلاغه بإخطار بالضريبة المستحقة).

المبحث السابع
سعر الضريبة

سعر الضريبة هو نسبة الضريبة إلى الوعاء الخاضع لها، أي أنها ذلك القدر الذي تقتطعه من المال الخاضع لها. أو هو مبلغ الضريبة في علاقته بوعاء الضريبة[بر].

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 162.

(2) راجع د. باهر محمد عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 141؟. د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 77.

أن حساب قيمة الضريبة المستحقة للخزانة العامة، يتطلب تطبيق السعر على الوعاء الذي سبق تحديده، وتقدير عناصره، وذلك بعد استبعاد ما يقرره القانون من إعفاءات واجبة الخصم.

وقد يتولى المشرع تحديد هذا السعر من أول الأمر، كما قد يكون السعر غير محدد مقدمًا. وهو إذا كان محددًا، فقد يكون نسبيًا أو تصاعديًا أو تنازليًا.

فهناك إذن مسألتان أساسيتان تتعلقان بالسعر، هما تقسيم الضرائب إلى توزيعية وقياسية من جهة ونسبية وتصاعدية من جهة أخرى[1].

المطلب الأول
الضرائب التوزيعية والضرائب التحديدية

أولاً: الضريبة التوزيعية

ويقصد بالضريبة التوزيعية الضريبة التي لا يحدد المشرع سعرها مقدمًا وإنما يحدد حصيلتها الإجمالية ثم تقوم الإدارة بتوزيع مبلغها على المكلفين بنسبة ما يملك كل منهم من المادة الخاضعة للضريبة. وبهذا الشكل لا يعرف سعر الضريبة إلا بعد تمام التوزيع[2].

وقد انتشر هذا النوع من الضريبة في الماضي حينما كانت الإدارة المالية المركزية لا تستطيع تقدير المادة المفروض عليها الضريبة، ولا تستطيع أيضًا مواجهة المكلفين بها.

والمزايا التي تتمتع بها الضريبة التوزيعية تتمثل في الآتي:

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 164.

(2) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 91.

أ □ معرفة الإدارة الضريبية مقدمًا لحصيلة الضرائب و عدم خضوع هذه الحصيلة للتغيير الناتج عن الظروف الاقتصادية أو لامتناع بعض المكلفين عن الدفع.

ب□ الحد من ظاهرة التهرب، وذلك يجعل كل ممول رقيبًا على الآخرين لأن تهرب أحدهم معناه زيادة العبء على الآخرين.

وعلى الرغم من هذه المزايا إلا أن ما يعيبها هو عدم المساواة في توزيع العبء الضريبي لأن هذا الأخير لا يوزع بالتساوي بين الأقاليم المختلفة بصرف النظر عن تفاوت الثروات والأنشطة فيها. كما يعيبها أيضًا ثبات الحصيلة فلا تزيد في أوقات الرخاء والرواج ولا يخف عبئها في أوقات الكساد(1).

ثانيًا: الضرائب التحديدية

وهي الضريبة التي يحدد المشرع سعرها، أي النسبة المئوية التي يجب أن يؤديها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلتها.

وكافة الضرائب الحديثة هي ضرائب تحديدية وعادة ما تكون الضرائب غير المباشرة التي تقع على أشخاص غير معروفين بذواتهم للإدارة المالية. والنسبة أما أن تكون واحدة بغض النظر عن قيمة الوعاء فتكون ضريبة نسبية، وإما أن تزيد مع تزايد قيمته فتكون ضريبة تصاعدية. وليس معنى تحديد الضريبة مقدمًا أن المشرع لا يستطيع تحديد حصيلتها مقدمًا حتى بصفة تقريبية، ولكنه يترك موضوع الضريبة المفروضة والظروف الاقتصادية للتحكم فيها بطريق غير مباشر(2).

---

(1) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 101. عبد الكريم صادق بركات، د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 97.

(2) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 101. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 166.

وتتميز هذه الضريبة بمرونتها وارتفاع حصيلتها وإمكان مراعاتها ظروف الممول الشخصية وتغير سعرها بتغير حجم المادة الخاضعة لها.

المطلب الثاني
الضريبة النسبية والضرائب التصاعدية

أولاً: الضريبة النسبية : يقصد بالضريبة تلك الضريبة التي يرضها المشرع بسعر ثابت على قيمة المادة، فسعرها بالنسبة لجميع الممولين لا يتغير مهما كنت مقدرة الممول الخاضع للضريبة.

وقد ساد قديمًا اعتقاد بأن الضريبة النسبية تعد ضرائب عادلة ولذلك انتشرت في معظم النظم المالية. وفي أواخر القرن التاسع عشر انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى العادلة وأدى ذلك إلى انتشارها في جميع الدول[1].

وينبغي أن نشير إلى أن العدالة التي تنسب للضريبة النسبية هي عدالة ظاهرية ناهيك عن أن العدالة الضريبية ليست عدالة حسابية بل يجب أن تتناسب مساهمة كل ممول في الأعباء العامة مع ما يتمتع به من موارد، فلو طبقت مثلاً ضريبة نسبية سعرها 10٪ على دخل سنوي قدره (10000) ريال، وعلى دخل قدره (100000) ريال، فلا شك أن الـ 100 ريال في الحالة الأولى يستخدمها الممول في تغطية نفقاته الضرورية، في حين أن 10000 ريال في الحالة الثانية لا تتمثل بالنسبة للممول إلا إنفاقً كماليًا أو ادخارًا، وواضح أنه ليس من العدل اقتطاع جزء من النفقات الضرورية للممول ويتفق

(1) راجع د. باهر عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 142. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 187. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 102. د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 80.

هذا نع التحليل الحدي فكما هو معروف تتناقص المنفعة الحدية للنقود كلما ازداد عدد الوحدات التي تقل منفعتها الحدية بالنسبة للممول[1].

ثانيًا: الضريبة التصاعدية : الضريبة التصاعدية هي تلك الضريبة التي يزداد سعرها مع ازدياد قيمة المادة الخاضعة لها. فالمقصود بالتصاعد أن يدفع عن كل مادة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزداد بزيادة تلك المادة، كأن تزيد الضريبة إلى أكثر من الضعف إذا زادت المادة الخاضعة للضريبة إلى الضعف[2].

وتعد الضريبة التصاعدية أكثر إنتاجية من الضرائب النسبية لأنها تأتي بحصيلة أكبر ويؤدي التصاعد إلى عدم تركز الثروات في أيد قليلة[3].

وتقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ (تناقص المنفعة الحدية) بمعنى أن المنفعة الحدية للثروة (النقود) تتناقص مع ازدياد كمية الثروة التي يملكها الفرد وبالتالي فإن التضحية الحدية للإنفاق وبالتالي للضريبة تتناقص مع ازدياد هذه الثروة[4].

المطلب الثالث
أنواع التصاعد في معدلات الضرائب

أنواع التصاعد أو أشكاله عديدة أهمها التصاعد بالطبقات والتصاعد بالشرائح:

1- **التصاعد بالطبقات**: في هذا النوع من التصاعد يتم تقسيم المكلفين إلى عدة طبقات، حسب حجم المادة الخاضعة للضريبة، مع إخضاع كل طبقة لسعر ضريبي واحد عن كل ما تملكه من دخول. ويرتفع هذا السعر

(1) د. باهر محمد عتلم، مرجع سابق، ص 142.

(2) لمزيد من التفصيلا راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 188 ☐ 197. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 103. د. هيثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 149 ☐ 177.

(3) د. باهر عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 143. د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 82.

(4) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 105.

من طبقة إلى الطبقة التي تعلوها. وقد ينص المشرع على إعفاء الطبقة الأولى كما قد ينص على تثبيت السعر وجعله نسبيًا بعد طبقة معينة.

مثال : الطبقة الأولى حدها الأقصى 4000 ريال ومعدل الضريبة عليها 5٪، الطبقة الثانية تبدأ بـ 4001 ريال وحدها الأقصى 10,000 ريال ومعدل الضريبة عليها 10٪.

فإذا كان دخل المكلف 3000 ريال فإنه سوف يقع في الطبقة الأولى ويدفع ضريبة قدرها 3000 × 5٪ = 150 ريال وإذا كان دخل مكلف آخر 5000 ريال فسيقع في الطبقة الثانية ويدفع ضريبة تساوي 500 × 10٪ = 500 ريال وهكذا.

وينسب للتدرج وفق الطبقات سهولته الإدارية وغزارة حصيلته إلا أنه منتقد لأن زيادة طبقته في الوعاء تؤدي إلى تطبيق سعر أعلى وتزداد الضريبة نتيجة لذلك عدة أضعاف ومقدار الزيادة في الوعاء[1].

ويمكن توضح ذلك في المثال الآتي:

شخص ارتفع دخله من 4000 ريال إلى 4100 ريال فسيدفع في الحالة الأولى 4000 × 5٪ = 200 ريال وسيدفع في الحالة الثانية 4100× 10٪ = 210 ريال. أي أن زيادة دخله بمقدار 100 ريال جعلته يدفع ضريبة إضافية بمقدار 210 ريال. أي أن الزيادة في الضريبة أكثر بكثير من الزيادة في المبلغ الذي أخذت منه هذه الضريبة. وكأنها اقتطعت جزءًا منه وليس من الزيادة وهذا يدل على عدم عدالة أسلوب التصاعد بالطبقات[2].

---

(1) د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 100. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 168. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 195.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 169.

2- **التصاعد بالشرائح :** وفقًا لهذا الأسلوب تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح يخضع كل منها لسعر معين يرتفع كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى. وعلى هذا فإن المادة الخاضعة للضريبة لا تخضع كلها لسعر واحد وإنما قد تخضع لأسعار مختلفة تبعًا لتعدد الشرائح التي تتكون منها. وذلك على النحو الآتي :

الشريحة الضريبية بالريال	سعر الضريبة	مقدار الضريبة على الشريحة فقط
3600 الأولى	٪ 3	108
3600 الثانية	٪ 6	216
3600 الثالثة	٪ 9	324
3600 التالية	٪ 12	432
3600 التالية		

المقدار الكامل للضريبة 1080 ريال .

ويمتاز أسلوب التصاعد بالشرائح أو التصاعد بالأجزاء أو بالأقسام كما يطلق عليه أيضًا بعدالته. فالزيادة البسيطة في دخل المكلف لا تحتم إخضاع كل الدخل لسعر جديد وإنما فقط الزيادة الحاصلة في الدخل. وهذا الأسلوب هو أكثر أساليب التصاعد تطبيقًا وانتشارًا إذ تأخذ غالبية الأنظمة الضريبية المعاصرة[1].

المبحث الثامن
ربط الضريبة وتحصيلها

بعد أن استعرضنا أنواع الضرائب وتحديد أوعيتها والأساليب المختلفة التي تلجأ إليها الدولة في فرض هذه الضرائب، وكذلك الأساليب المتبعة لتقدير وعاء الضريبة وتحديد سعرها، نستكمل ذلك بالحديث عن ربط الضريبة وتحصيلها وذلك على النحو الآتي :

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 169.

المطلب الأول
ربط الضريبة

يقصد بربط الضريبة تحديد مقدارها أو مبلغها الواجب على الممول دفعه لمصلحة الضرائب، أي تحديد دين الضريبة المستحق على المكلف[1].

ويقضي تحديد دين الضريبة التحقق من الواقعة المنشأة للضريبة وتقديرها، ومن ثم تخفيض الأعباء والمصروفات التي يسمح القانون بتنزيلها، ثم تحديد صافي المبلغ الخاضع للضريبة، وربط الضريبة أو حسابها كما يطلق عليه إداريًا مشاكل قانونية أو اقتصادية، وتخضع لتطور كبير نتيجة استعمال الآلات الإلكترونية.

وتقوم الإدارة الضريبية بتبليغ الممول بالربط، أي أن تعلنه بذلك وفقًا لما تقضي به أصول الإعلان، والأصل أن تصبح الضريبة واجبة الأداء لمجرد إتمام عملية الربط وإعلان الممول بذلك. غير أن القانون قد ينظم طرقًا محددة للاعتراض على قرار الربط أو الطعن فيه، كما قد يمنح المكلف حق تأجيل دفع الضريبة إلى حيث الفصل في طعنه[2].

المطلب الثاني
تحصيل الضريبة

التحصيل هو جباية قيمة الضريبة من المكلف وتأمين إيصالها إلى الخزينة العامة أي استيفاء الدولة لدين الضريبة.

---

(1) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 69. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 469. د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مرجع سابق، ص 226.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 170.

وتحصل الضرائب في الوقت الحاضر بمعرفة موظفي الدولة وفقًا لإجراءات قانونية يعلم بها الممول مسبقًا، وتمنح هذه الإجراءات الممول في العادة حق التظلم والطعن في تقدير الضريبة وتحصيلها.

وهذا عكس ما كان سائدًا في الماضي، حيث كان يتم تحصيل عدد كبير من الضرائب عن طريق الالتزام. وبمقتضى هذا النظام تتنازل الدولة عن حق تحصيل الضرائب إلى فرد أو شركة يسمى بالملتزم يقوم بدفع مقدار الضريبة مقدمًا للدولة ثم يتولى عملية التحصيل بعدئذٍ لحسابه الخاص، وهذا النظام كان متبعًا في فرنسا إلى قيام الثورة الفرنسية وقد تخلت كل الدول عن هذا النظام لعيوبه العديدة أهمها الانتقاص من سلطان الدولة، واستغلال الملتزم للأفراد[1].

ويمكن الإشارة إلى أن المبدأ الأساسي في التحصيل هو لا يجوز تحصيل الضريبة أو رسم ما إلا إذا كانت قد أجازته السلطة التشريعية (أي منصوص عليها في قانون).

الفرع الأول
شروط تحصيل الضريبة

يلزم توافر عدة شروط كي يقوم الممول بدفع دين الضريبة منها[2]:

1- توافر الواقعة المنشئة للضريبة.
2- صدور قرار ربط الضريبة.
3- تحديد سعر الضريبة.
4- قيام سلطة مختصة بتحصيل الضريبة.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 173 □ 174.

(2) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 96. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 104.

5- تحصيل الضرائب في المواعيد المقررة.

6- عدم جواز المقايضة في دين الضريبة.

الفرع الثاني
طرق التحصيل

تتبع الإدارة الضريبية طرقًا مختلفة لتحصيل الضرائب فتختار لكل ضريبة طريقة التحصيل المناسبة التي تحقق كل من الاقتصاد في نفقات الجباية والملائمة في تحديد مواعيد أداء الضريبة ومن أهم طرق التحصيل:

أ- **التوريد المباشر:** أي أن يقوم الممول بتوريد مبلغ الضريبة إلى المصلحة المختصة. وهذه الطريقة هي الأكثر انتشارًا وتتم في الغالب بناءً على قرار من الممول أو بعد إتمام الربط النهائي للضريبة والذي تقوم به إدارة الضرائب.

ب- **الحجز من المنبع:** والمقصود به أن تكلف الخزانة شخصًا آخر غير الممول يكون في مركز المدين للممول بخصم هذه الضريبة ودفعها للخزينة.

ج- **أسلوب الأقساط المقدمة:** قد تتبع الإدارة المالية طريقة الأقساط المقدمة والتي يقوم الممول بمقتضاها بدفع أقساط دورية السنة الضريبية طبقًا لإقرار يقدمه عن دخله المحتمل أو حسب قيمة الضريبة المستحقة عن السنة السابقة على أن يتم التسوية النهائية للضريبة بعد ربطها وللممول أن يسترد ما قد دفعه زيادة أو بدفع ما قد يقل عنها[1].

المطلب الثالث
ضمانات التحصيل

(1) د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مرجع سابق، ص 236.

نظرًا لما للضريبة من أهمية فقد تضمنت التشريعات الضريبية بعض الضمانات لتحصيلها ومن هذه الضمانات:

1- التسديد الجبري: تملك الإدارة الضريبية السلطة اللازمة لإجبار المكلف على دفع الضريبة. فتوجه الإخطارات المشعرة بلزوم تسديد الضريبة فإذا لم يقم المكلف بدفع الضريبة، تستطيع الإدارة الضريبية بموجب السلطة المخولة لها أن تضع يدها على أمواله وتبيعها بالمزاد العلني بغية استيفاء ما هو مستحق لها قبله.

2- امتياز دين الضريبة: يتمتع دين الضريبة بامتياز من الدرجة الأولى بالنسبة لبقية الديون المترتبة على المكلف بحيث يحق للدولة استيفاء الضريبة قبل أي دين آخر.

3- لا وجود لنظرة الميسرة في الدين الضريبي: أي لا يمهل الممول إذا لم يكن قادرًا عند تحقق الضريبة عليه على دفعها وإنما تفرض عليه غرامات تأخيرية. وهذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون ضريبة الدخل اليمني رقم 31 لسنة 1991م. وهذا عكس القانون المدني الذي يجبر للقاضي أن يعطي للمدين مهلة.

4- استحقاق الدين الضريبي بوفاة الممول، أي أن الضريبة تستحق على الممول المتوفى أثناء السنة الضريبية ويلزم الورثة بدفعها قبل توزيع التركة بينهم.

إضافة إلى تلك الضمانات تنص القوانين أحيانًا على منع دوائر السفر من منح وثائق سفر أو تجديدها إلا بعد التأكد من أن طالبها قد سدد ما عليه من ضرائب وغيرها من الجزاءات الجنائية والمدنية على مخالفة أحكام التشريعات الضريبية.

المبحث التاسع
العدالة الضريبية

من البديهي القول أن العدالة الضريبية تتحقق إذا خضع جميع من هم في مركز اقتصادي واحد لعبء ضريبي متساو. ولكي تتحقق العدالة الضريبية يتطلب أن تتوافر في النظام الضريبي المساواة وعمومية الضريبة وشخصيتها.

المطلب الأول
المساواة أمام الضرائب

ويقصد بالمساواة هنا معاملة المكلفين بالتساوي دون أن يكون ثمة مجال لتفضيل مكلف على آخر تأمينًا للعدالة الضريبية التي ينشدها الجميع[1].

هذا، ولم يتفق علماء المالية العامة حول الطريق المؤدي إلى تحقيق هذه المساواة، ولذلك برزت عدة نظريات للوصول إلى غرض المساواة وهي:

أولاً: نظرية المساواة في التضحية

يرى أصحاب هذه النظرية أن المساواة في توزيع العبء الضريبي تتحقق من خلال أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة لكل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموعة المنافع الاقتصادية التي يحرم الفرد منها بدفع مبلغ الضريبة.

وقد يقصد بالمساواة في التضحية بأنها المساواة المطلقة أي أن يدفع كل فرد نفس المبلغ كضريبة كأن يدفع الجميع ((1000)) ريال غير أن المساواة المطلقة لا تؤدي إلى تحقيق العدالة المنشودة بسبب أن التضحية التي يتحملها من يكون دخله (20000) دينار أكبر من التضحية التي يتحملها من يكون دخلة (12000) ريال حتى وأن دفع كل منهما نفس مبلغ الضريبة.

---

(1) انظر عادل فليح العلمي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص92. وانظر د. صباح نعوش، مرجع سابق، ص 133 وما بعدها.

وقد يقصد بالمساواة في التضحية بأنها المساواة النسبية وهو يؤدي إلى ما يعرف بالضريبة النسبية وينتقد هذا التفسير كون الضريبة النسبية لا تحقق سوى المساواة في التضحية الظاهرية وليس الحقيقية إذ أن الأخيرة لا تتحقق إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة.

ثانيًا: نظرية الحد الأدنى من التضحية

وفقًا لهذه النظرية فإن التضحية التي يتحملها المكلف من جراء حرمانه من مبلغ معين من النقود تتناسب تناسبًا عكسيًا مع مقدار دخله أو ثروته، أي أن التضحية تتضاءل كلما ارتفع مقدار مادة التكليف. وهذا يعني أن قيمة التضحية الفردية لا تقاس بمقدار ما يدفعه المكلف من نقود، بل بمقدار المنفعة التي يحرم منها. ولهذا فإن التضحية الكلية التي يتحملها الأفراد المكلفين تكون مساوية لمجموع قيم التضحيات الفردية. فمن البديهي أن تتدنى التضحية الكلية إذا تضاءلت قيم تضحيات الفقراء والمتوسطين، بوصفهم يشكلون الكثرة الساحقة من المكلفين، وأن ترتفع إذا حصل العكس[1].

ويستنتج أصحاب هذه النظرية أنه ينبغي اقتطاع الضرائب، قدر الإمكان من الدخول والثروات الكبيرة وعدم المس بالدخول الصغيرة إلا عند الضرورة وبسبب عدم كفاية ما أمكن اقتطاعه من أموال الأغنياء والميسورين.

وقد انتقدت نظرية المساواة في التضحية ونظرية الحد الأدنى للتضحية لعدم تحقيقهما للعدالة المنشودة، إذ أن العدالة من خلال المساواة في التضحية أو الحد الأدنى للتضحية لا يمكن تحقيها من الناحية العملية فليس هناك من معيار واضح يمكن الركون إليه لقياس التضحية مقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب

(1) د. حسين سلّوم، مرجع سابق، ص 130.

الآخر فالتضحية الناشئة عن حرمان المكلف من مبلغ معين في صورة ضريبة تتفاوت بتفاوت المكلفين في تحصيلهم ومزاجهم وسلوكهم حتى وإن كان هؤلاء المكلفون متساوين الدخل والثروة[1].

ثالثًا: نظرية المقدرة التكليفية

بغية تحقيق المساواة، اعتمد أصحاب هذه النظرية على أن قدرة المكلف على الدفع متجلية بما يقتنيه من دخل أو ثروة . أي أن هذه النظرية ابتعدت عن الفكرة المجردة التي تعتمد على عنصر التضحية غير القابل للقياس أو التحديد.

ويعود الفضل إلى نظرية المقدرة التكليفية في استبعاد الحد الأدنى للمعيشة بخصم الأعباء العائلية من الدخل الخاضع للضريبة ، إذ أن من لا يملك سواها لا يملك القدرة عل دفع الضريبة ولا يجوز بالتالي تكليفه بها.

ويرى الفقه المالي أن نظرية المقدرة التكليفية شأنها شأن النظريتين السابقتين لم تنته إلى حلول علمية ولم تضع الأسس التي ينبغي اعتمادها لتحقيق المساواة في ضوء القدرة على الدفع.

ووفقًا لمبدأ المقدرة على الدفع يمكن تسويغ الضرائب التصاعدية على أساس أنه كلما زادت مقدرة الفرد على الدفع توجب أن يتحمل عبئًا ضريبيًا أكبر على أساس نظرية المنفعة الحدية المتناقصة للنقود.

ويمكن للمشرع أن يستمد فكرة العدالة والمساواة من النظريات إلا فإنه غير ملزم بأسس معينة، أي أن له توزيع الأعباء الضريبية بالطريقة التي تكون بنظره ونظر أكثرية المكلفين الأكثر عدالة.

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، نفس المرجع ، ص 94ز

المطلب الثاني
عمومية الضريبة

يقصد بعمومية الضريبة (هو أن تفرض الضريبة على جميع الأشخاص والأموال في مجتمع من المجتمعات فلا يعفى دون مسوغ بعض السكان من دفعها كما لا يفرض على أموال دون أخرى[1]) ومما سبق يتضح أن عمومية الضريبة هي في حقيقتها عموميتان هما :

أ ☐ **العمومية الشخصية :** وتعني التزام كافة المواطنين في الدولة وكذلك المقيمون خارجها ((إذا كانت لهم أملاك في الدولة)) وكذلك الأجانب القاطنون فيها بدفع الضريبة.

ب☐ **العمومية المادية :** وتنصرف إلى خضوع كافة الأموال إلى الضريبة سواء كانت دخولاً أم ثروات.

ويجب الإشارة إلى أن قاعدة العمومية ليست مطلقة وإنما ترد عليهم بعض الاستثناءات التي تتخذ الصورتين التاليتين :

1 ☐ الإعفاءات الخاصة بالأفراد

1- إعفاء الأشخاص والهيئات التي لا تستهدف خلال نشاطها تحقيق الربح تشجيعًا لها للاستمرار بنشاطها ما بقي هذا النشاط يحقق المصلحة العامة[2].

2- إعفاء الهيئات الدبلوماسية ومباني السفارات والقنصليات وجرت العادة على أن ذلك الإعفاء يعد سائرًا حتى في حالة عدم النص عليه صراحة في قوانين الضرائب ويستند ذلك الإعفاء إلى أساس أن عملهم

---

(1) انظر د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 96.

(2) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، المرجع السابق، ص 97.

لا يرمي إلى الربح وإنما توثيق العلاقات وأن إقامتهم ليست في الدولة التي يمارسون عملهم فيها وإنما في أرض دولتهم التي يمثلونها.

2 ☐ الإعفاءات الخاصة بالأموال

1- إعفاءات الدخول الصغيرة تحقيقًا لقاعدة الاقتصاد لأن الوصول إليها وحصرها يتطلب جهدًا إداريًا كبيرًا لا يساوي حصيلتها. وكذلك تحقيقًا لقاعدة العدالة ذلك لسهولة التهرب منها ولذا فأن وصول المشرع إلى بعضها يخلق حالة من حالات عدم العدالة إذ تخضع بعض الأموال للضريبة دون بعضها الآخر لا لسبب معقول وإنما لإفلاح بعضهم بالتهرب وعدم إفلاح بعضهم الآخر[1].

2- إعفاء بعض الأموال لرغبة الدولة في تنمية النشاط الاقتصادي كما هو الحال في قانون الاستثمار وغيره.

المطلب الثالث
شخصية الضريبة

يتطلب للوصول إلى العدالة الضريبية أن يتحقق بالإضافة إلى المساواة أمام الضرائب والعمومية مبدأ شخصية الضريبة أي أن تراعي الضريبة أو الأصح قانون الضريبة الظروف الشخصية للمكلف ومركزه المالي ، بمعنى أن يأخذ قانون الضريبة بالظروف المحيطة بالمكلف ويقيم لها اعتبارًا وبهذا المفهوم لشخصية الضريبة يتضح مدى اختلاف تلك الضريبة عن الضريبة العينية وهي تلك الضريبة التي ينحصر اهتمامها في العين أو المال الخاضع للضريبة مجردًا عن ظروف المكلف أو مركزه المالي فهي لا تفرق في المعاملة ☐ كما هو الحال في

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، المرجع السابق، ص 97.

الضريبة الأولى □ بين الأعزب والمتزوج والأخير بين من لديه أولاد أو العكس ولا تفرق أيضًا بين الغني والفقير. ولذا فالضريبة العينية تتنافى ومبدأ العدالة. ومثال الضرائب العينية الضرائب على الاستهلاك إذ لا مجال للتفرقة بين المستهلكين في المعاملة الضريبية

وتكون الضرائب شخصية إذا راعت ما يأتي :

1 □ إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة

تقرر الأنظمة الضريبية إعفاء نسبة ما من دخل كل شخص لمواجهة نفقات معيشته كالمأكل والمشرب والملبس والسكن، ويجد هذا الإعفاء مسوغًا له في أن الإنسان بكونه مصدرًا للقوة العاملة يصيبه التدهور بسبب العمل، وإعفاء الحد اللازم للمعيشة إنما يعني إعفاء القدر اللازم لاستمرار حياة الإنسان ولتعويض ما يفقده من قوة بسبب العمل[1].

2 □ الإعفاء مقابل الأعباء العائلية

عند تساوي الدخول يجب أن تختلف المعاملة الضريبية بين المتزوج والأعزب وبين المتزوج الذي لديه أطفال وغيره الذي ليس لديه أطفال ويتم ذلك أما عن طريق تخفيض الضريبة بنسبة معينة باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم المكلف أو قد تتخذ شكلاً آخر هو زيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذي ليس لديه أولاد[2].

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، المرجع السابق، ص 98. د. حسين سلّوم، مرجع سابق، ص 140.

(2) د. حسين سلّوم، مرجع سابق، ص 143.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول لا تفرق بين الأعباء العائلية والحد الأدنى للمعيشة إذ أنها ترفع مبلغ الحد الأدنى للمعيشة تبعًا للوضع العائلي للمكلف.

3 ☐ تنويع معدلات الضريبة

أو التمييز بين الدخول عند فرض الضريبة أي التمييز في المعاملة بين الدخول والثروات بحسب مصدرها أو أيلولتها وجعل معدلاتها متفاوتة في ضوء اعتبارات شخصية[1].

والتمييز بين الدخول في المعاملة الضريبية يقصد به اختلاف الضريبة باختلاف مصدر الحصول على الدخول. ولذا نجد المشرع الضريبي نظرًا لاختلاف الجهد في الحصول على الدخل تبعًا لاختلاف المصدر يخفض سعر الضريبة على دخل العمل وعلى العكس يشدد في الضريبة على الدخل الذي مصدره رأس المال في حين يكون السعر وسطًا بين الاثنين أي الدخول التي مصدرها مشترك بين الاثنين.

4☐ التصاعد في سعر الضريبة تبعًا لتزايد وعاء الضريبة

من وسائل تحقيق شخصية الضريبة رفع سعر الضريبة تبعًا لارتفاع المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد في سعر الضريبة.

ويجد تصاعد الضريبة مسوغاته في أن القدرة المالية أو المقدرة التكليفية للغني أكبر من المقدرة التكليفية لمن هو أقل غنى.

ويقوم أسلوب الضرائب التصاعدية على مبدأ اقتصادي هو: المنفعة الحدية. ويتلخص هذا المبدأ بما يلي:

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، المرجع السابق، ص 100. د. عبد الأمير شمس الدين، مرجع سابق، ص 47.

تتناقص منفعة الوحدة النقدية بزيادة الكمية عن الحد الضروري اللازم بحيث تكون نسبة الحاجة أو المنفعة متناقصة بنسبة تزايد الكمية .

فالإنسان بحاجة إلى قيمة معينة من المال تسمى الحد الأدنى اللازم للمعيشة ليبقى قادرًا على الإنتاج والوحدات النقدية كلها لقيمة الحد الأدنى تتمتع بمنفعة كاملة والحاجة إليها كلها تكون 100٪ وتبدأ الحاجة بالتناقص تدريجيًا بزيادة الكمية تدريجيًا وكلما بعدنا عن الحد الأدنى للمعيشة كلما صار من الضروري تخصيص عدد أكبر من الوحدات المتزايدة لتكون في قيمتها متناسبة مع العدد الأقل من الوحدات ذات المنفعة الأكبر[1].

المبحث العاشر
آثار الضريبة

كانت الضريبة في عصر حياد الدولة، مجرد أداة مالية للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العمومية. أما اليوم فإن الضريبة تعد وسيلة مالية للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ولتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وينتج عن استخدام الضريبة كوسيلة مالية للتأثير في حياة المجتمع آثار متعددة ومعقدة.

وسنبحث آثار الضريبة من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية بصورة موجزة.

المطلب الأول
آثار الضريبة السياسية

(1) د. عبد الأمير شمس الدين، المرجع السابق، ص 48.

تعد الضريبة إحدى الوسائل المالية الرئيسية التي تستخدمها الدولة لتحقيق سيادتها العامة . لذلك كان طبيعيًا أن ينتج عنها آثار سياسية.

وقد نهضت الضرائب بدور حاسم في تاريخ بعض الأمم، إذ كانت سببًا للثورة وقلب الأنظمة ، مثل ثورة كرومويل 1649 ووثيقة الحقوق Bill of rights ودستور الحقوق Petition of rights قبل هذه الثورة وبعدها بقليل ((1628 □ 1688)) الذين أعطاهما الملك كتعهد منه بعدم فرض الضرائب إلا بعد أخذ موافقة البرلمان...إلخ. وكما حدث في الثورة الفرنسية 1789 وقبلها في الولايات المتحدة قبل بدء الثورة على الحكم البريطاني للولايات المتحدة ولما ازدادت حاجات الدولة للإنفاق وأضحت الضريبة دائمة بعد أن كانت مؤقتة ، أصبح على الملك أن يدعو البرلمان سنويًا للانعقاد بعد أن كان لا يجتمع إلا في فترات معينة غير منتظمة. كما أن إقرار الضريبة من البرلمان كان يتطلب تقديم المسوغات اللازمة لفرض الضريبة من قبل الملك. وهذا ما جعل البرلمان يحيط بالحالة المالية للدولة بصورة منتظمة. فتطورت صلاحيات البرلمان البريطاني من الموافقة على الضريبة إلى دراسة مجمل النفقات والإيرادات وإقراراها ، والموازنة بينهما خلال فترات منتظمة هي السنة. وبذلك أضحى البرلمان رقابة فعالة على جميع وظائف الدولة وفعاليتها، فرسخ ذلك قواعده كمؤسسة سياسية ديمقراطية. ولم يلبث أن أصبح البرلمان البريطاني نموذجًا للسلطة التشريعية في باقي الدول الغربية، وانتشر هذا النظام بعد ذلك في دول العالم[1].

هذا، ويمكن للضريبة أن تكون سببًا لتقارب الدول عن طريق الإعفاءات الجمركية في مرحلة أولى وإعفاءات لبعض السلع تطبيقًا لتعرفة الأفضلية، وبالعكس قد تكون الضرائب أداة ووسيلة للقصاص على المستوى الدولي.

(1) راجع د. عصام بشّور، مرجع سابق، ص 430.

المطلب الثاني
آثار الضريبة الاجتماعية

تتمثل الآثار الاجتماعية للضرائب في اقتطاع جزءًا من أموال الأفراد وتغيير حياتهم، ودرجة التفاوت فيما بينهم. وتؤثر الضريبة في رغبة الفرد بالعمل، وتعد وسيلة لمصادرة الأجزاء العليا من الثروات الشخصية وتخفيف حدة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، أو زيادة هذه الفوارق.

ولاشك في أن أوجه إنفاق حصيلة الضرائب لها أثر فعال في تحقيق العدالة الاجتماعية وعدالة توزيع الدخل. فإذا كانت الطبقة الغنية هي المنتفعة من الإنفاق العام، فإن هدف إعادة التوزيع لا يتحقق وإنما العكس، حيث تزداد الفوارق الطبقية.

وأما إذا كان الإنفاق العام، يهدف إلى زيادة تقديم الخدمات والمنافع للطبقات الفقيرة، فإن الدخل الحقيقي لهؤلاء سوف يرتفع حتمًا. وهذا هو ما تسعى إليه عملية إعادة توزيع الدخل. وبما أن إعادة توزيع الدخل والثروة تؤدي إلى تأثيرات مختلفة على المؤشرات الاقتصادية مثل الإدخار والاستثمار والاستهلاك والعمالة وحجم الإنتاج وتخصيص الموارد، لذا فإن الضرائب التصاعدية لها تأثير مباشر على حجم الناتج المحلي ومكوّناته الأساسية[1].

المطلب الثالث
آثار الضريبة الاقتصادية

سبق القول، أن النظرية المالية الحديثة ترفض حياد الضريبة وتسلم بحتمية آثار الضريبة، بحيث تتخذ الدولة الضريبة كأداة هامة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فالضريبة ليست فقط وسيلة لتغطية

(1) انظر د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 263.

النفقات العامة بل هي أيضًا وبفضل تأثيراتها تشكل وسيلة لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، وعلى هذا الأساس ازدادت أهمية آثار الضرائب مع أتساع نطاق دور الدولة وتزايد درجة تدخلها.

وتبعًا لتطور دور الضريبة نجد في الفكر المالي تطور تأثير الضريبة في صيغة نظريتين هما : النظرية التقليدية والنظرية الحديثة.

والبحث في آثار الضرائب يواجه عدة صعوبات إذ أن الضرائب ليست العامل الوحيد الذي يؤثر على النشاط الاقتصادي ، لذا يصعب التحديد الدقيق للآثار التي تنتج عند فرض الضرائب عن غيرها من الآثار التي قد تنتج من العوامل الأخرى ، مثل سياسة الأسعار ، ونتيجة لهذا التداخل فإن آثار الضرائب في الدول المتقدمة تختلف عن آثار نفس الضرائب في الدول النامية ، إذ ترتبط تلك الآثار ارتباطًا وثيقًا بأثر السياسة الإنفاقية والائتمانية للدولة ، إضافة إلى أن اختلاف الأسلوب الفني في ربط وتحصيل الضرائب يؤدي إلى اختلاف الآثار الناتجة عنها ، وقد يصعب اكتشاف العلاقات بين الأثر والمؤثر ، حيث أن الضرائب لا تتقرر في فراغ لذا تختلف آثارها باختلاف البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحيط بها..[1]

وقد أهتم علماء المالية العامة بدراسة الآثار الاقتصادية للضرائب في الفترة الواقعة بين الحربين العالميتين الأولى والثانية ، عندما كان على الدولة أن تزيد من إيراداتها الضريبية نتيجة زيادة النفقات العامة أثر الاندفاع نحو التسلح في الدول الأوروبية. ويؤثر النظام الضريبي في توجيه الاستثمار ونمو القطاعات الإنتاجية ، كما يؤثر في الادخار والاستهلاك.

(1) انظر د. حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق ، ص 308.

فعندما تفرض الضريبة على قطاع اقتصادي معين بمعدل منخفض يوجه الممولون استثماراتهم نحو هذا القطاع بوصفه يحقق لهم الربح الأفضل. وعلى العكس تكون الضريبة أداة فعالة لمنع توظيف الأموال في القطاعات الإنتاجية الخاضعة لمعدل ضريبي مرتفع.

ويختلف أثر الضريبة في الإنفاق الاستهلاكي باختلاف الطبقة الاجتماعية التي يقع على كاهلها العبء الضريبي. فإذا فرضت ضرائب جديدة أو زاد معدل إحدى الضرائب القائمة على ذوي الدخل الضئيل فإن ذلك يؤثر حتمًا في حجم إنفاق هذه الطبقة ويخفضه لأن الضريبة تقتطع جزءًا من الدخل المخصص للإنفاق على اعتبار أنه لا يوجد جزء فائض من دخل المكلف ليذهب إلى الادخار وتؤثر فيه الضريبة. أما الطبقة ذات الدخل المتوسط فيتراوح أثر الضريبة في إنفاقها الاستهلاكي وفق ميلها الحدي إلى الاستهلاك، فإذا كان هذا الميل كبيرًا لا يتأثر حجم الإنفاق، أما إذا كان ضئيلاً فإن حجم الاستهلاك لا بد أن ينقص. وبالنسبة للطبقة ذات الدخل المرتفع فإن الضريبة لا تؤثر في حجم استهلاكها، لأن هذه الطبقة تميل عادة للمحافظة على وضعها المعيشي وتفضل التضحية بجزء من مدخراتها واستثماراتها في سبيل مواجهة العبء الضريبي الإضافي عن التنازل عن مستوى معيشتها الرفيع[1].

(1) د. عصام بشّور، مرجع سابق، ص 344. د. ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 60 □ 61.

الفصل السادس
الموازنة العامة

ظهرت فكرة الموازنة العامة في إنجلترا بصورة تدريجية، بدأت بمطالبة البرلمان بفرض سيطرته على الملك شارل الأول، وضرورة أخذ موافقة البرلمان المسبقة على فرض الضرائب، وقد نتج عن ذلك صدور ميثاق إعلان الحقوق عام 1628م والذي أوجب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، ثم تلا ذلك صدور دستور الحقوق في سنة 1688م من قبل الملك وليم الثالث. وقد ورد في الدستور المذكور حكم بعدم قانونية أية ضريبة لا تحدد السلطة التشريعية مسبقًا مقدارها وكيفية جبايتها موعدها. ثم تلا ذلك حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها وحقه في الرقابة على جبايتها، وحقه في متابعة اوجه نفقات هذه الإيرادات، والتي اقتصرت في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية التي تجبى من أجلها الضرائب غير العادية. وامتد هذا الحق على مناقشة النفقات العامة بمختلف صورها. ومن هنا أخذ البرلمان يناقش أعمال الحكومة من خلال نفقاتها وإيراداتها العامة وبشكل دوري وأصبح له حق اعتماد نفقات أعمال الحكومة قبل بداية كل عام، ومناقشة تنفيذ هذه النفقات والإيرادات بعد نهاية ذلك العام.

وفرنسا هي الأخرى مرت بنفس المراحل التي مر بها نشوء الموازنة في إنجلترا، وظهرت الموازنة بشكلها الواضح على اثر الثورة الفرنسية، وصدور قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية سنة 1789م، حيث قررت عدم مشروعية فرض الضرائب إلا بإذن منها من خلال إعلانها وثيقة حقوق الإنسان. ثم تلا ذلك دستور 1791م الذي منح المجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة. كما نص دستور سنة 1793م على أنه (لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة. ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب

ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانًا عنها). ونتيجة للصراع بين السلطة التشريعية وسلطة الحاكم، خاصة بعد سقوط نابليون وعودة الملكية في سنة 1814م تبلور مفهوم الموازنة في فرنسا[1].

أما العرب لم يعرفوا فكرة الموازنة العامة وفقًا للأسلوب المتعارف عليه حديثًا رغم أنهم ضلعوا في قواعد المالية المتعلقة بالمكوس والجباية، كما نظموا بيت المال ودونوا نفقاتهم وإيراداتهم[2].

وفي العصر الحديث فقد صدرت أول موازنة في العراق سنة 1921م ذلك عند تأسيس الحكومة الوطنية وقد أعدت هذه الموازنة استنادًا إلى أحكام قانون أصول المحاسبات العثماني الصادر سنة 1911م. وفي مصر تضمن دستور 1923م نصوص شملت إيرادات الدولة ونفقاتها وكيفية إقرار الموازنة العامة ومواعيد تقديمها إلى البرلمان وتحديد السنة المالية لها.

وفي اليمن لم تكن توجد ميزانية عامة للدولة في العهد الإمامي بل لم تكن توجد سياسة مالية[3]. وذلك عكس المستعمرة عدن والتي عرفت تنظيم

(1) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص 13. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 398.

(2) راجع إن شئت د. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 14. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 401.

(3) د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 364. محمد سعيد العطار، التخلف الاقتصادي والاجتماعي في اليمن، سلسلة العالم الثالث، المطبوعات الوطنية الجزائرية، الطبعة الأولى، نوفمبر 1965م، ص 243.

ويذهب محمد أنعم غالب إلى القول بوجود ميزانية منذ 1911م وهي مرحلة الميزانية ذات الفائض والمرحلة الثانية مرحلة عجز الميزانية بعد سنة 1948م. راجع كتباه اليمن، دار الكاتب العربي، الطبعة الثانية،= =بيروت، 1966م ويؤكد آخرون ذلك ضمنًا بقولهم بعدم وجود فرق في اليمن قل ثورة سبتمبر 1962م بين ميزانية الدولة وميزانية الأسرة المالكة.... .

راجع فلادلين أ. جوساروف، أدهم سيف الملكوف ترجمة د. أحمد علي سلطان، اقتصاد الجمهورية العربية اليمنية ، الطبعة الأولى ، مركز الدراسات والبحوث ، صنعاء، 1988م، ص 97.

الشؤون المالية كالموازنة العامة وغيرها من النظم المالية والإدارية الحديثة[خ] وكذلك بعض السلطنات والإمارات مثل سلطنة العبدلي والفضلي والقعيطي والتي عرفت وبالذات منذ منتصف القرن العشرين بعض التنظيمات المالية والإدارية، كما عرفت وضع دساتير كالدستور اللحجي السلطاني ودستور ولاية دثينة ودستور مستعمرة عدن 1962م والمعدل في 1964م[ب]. أما بعد الاستقلال الوطني فقد صدرت أول موازنة عامة للدولة عام 1986م غير أنها اقتصرت على النفقات الجارية حتى العام المالي 1971/70م ثم أضيفت إليها موازنة النفقات الاستثمارية وذلك عام 1972/71 أي بعد عام. وقد استمر العمل بالسنة المالية المتداخلة (التي تبدأ من الأول من أبريل وتنتهي بنهاية شهر مارس) حتى عام 74 □ 1975م وفي الفترة من أبريل حتى ديسمبر 1975م عمل بموازنة انتقالية غطت فترة تسعة أشهر بهدف مطابقة السنة المالية مع السنة الميلادية (من يناير إلى ديسمبر من نفس العام) والتي بدا العمل بها عام 1976م واستمرت حتى عام 1989م[ت].

أما ما كان يعرف بالمملكة المتوكلية فقد سبق القول بأنها لم تعرف أي شكل من أشكال التنظيم المالي أو السياسة المالية إلا بعد الثورة السبتمبرية الخالدة حيث صدرت أول موازنة لثلاثة أشهر فقط (أبريل□ يونيو 1963م) وبعد ذلك صدرت موازنات متلاحقة حتى عام 68 □ 1969م وكانت جميعها

(1) لمزيد من التفصل راجع إن شئت د. محمد عمر الحبشي، اليمن الجنوبي سياسيًا واجتماعيًا، ط1، دار الطليعة، بيروت، 1968م، ص 436.

(2) راجع يحيى قاسم علي، التطور الدستوري والقانوني لحق الانتخاب في اليمن، صحيفة 14 أكتوبر، العدد (11026) الاثنين 20 سبتمبر 1999م، ملحق خاص بالانتخابات الرئاسية الأولى، ص 10 □ 11.

(3) راجع د. أحمد علي البشاري، الموازنة العامة للدولة وتطورها مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، مجلة الثوابت، يوليو □ سبتمبر، العدد (17) 1999م، ص 34.

مقتصرة على النفقات الجارية ناهيك عن فقرها للحد الأدنى من الأسس العلمية والمحاسبية المتعارف عليها.

هذا، وقد صدرت أول موازنة عامة متكاملة في المحافظات الشمالية سابقًا في العام المالي 1974/73م كما صدرت أول موازنة لوحدات القطاعين العام والمختلط في العام المالي 1975/74م[1].

المبحث الأول
تعريف الموازنة العام

تعددت التعاريف الخاصة بالموازنة[2]، فقد عرفها القانون الفرنسي بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواردتها، ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية. كما عرف القانون البلجيكي الموازنة بأنها (بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية). أما قانون المحاسبة اللبناني فعرفها بأنها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواردتها عن السنة المقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق) وفي دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة عرفت الموازنة بأنها(عملية سنوية ترتكز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة).

وعرف القانون المالي في الجمهورية اليمنية رقم 8 لسنة 1990م الموازنة العامة بأنها (الجداول الشاملة لجميع الإيرادات المقدر تحصيلها وجميع النفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية).

---

(1) د. أحمد علي البشارين المرجع السابق، ص 31 □ 32.

(2) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 28. د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 199. د. أحمد علي البشاري، مرجع سابق، ص 3. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوين مرجع سابق، ص 272.

ولم تتعدد التعريفات بالنسبة للتشريعات بل تعددت كذلك التعريفات الفقهية وإن كانت جل هذه التعريفات تدور حول جوهر واحد لا خلاف عليه نذكر منها على سبيل المثال[1]:

- الميزانية العامة[2] (هي تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية و يتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية).
- الموازنة العامة للدولة هي (وثيقة تتضمن تقديرًا لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن تكون غالبًا سنة واحدة، والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي ترنوا إليها فلسفة الحكم).
- الموازنة العامة خطة مالية، تصدر سنويًا، بصك تشريعي، يقدر ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق هداف الدولة.
- الموازنة العامة هي تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلية، غالبًا ما تكون سنة.
- الموازنة العامة هي تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدول خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ ميزانية الدولة بجانبيها التحصيلي والإنفاقي طبقًا للبرنامج التفصيلي الذي تتضمنه.

---

(1) عصام بشور، العالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص405. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 191. د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 399. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوين مرجع سابق، ص 272.

(2) أحيانًا يستخدم بعض الكتاب تعبير (الميزانية) والأفضل لدى كتاب آخرين (الموازنة وذلك نظرًا لأن تعبير الميزانية مرتبط بالمشاريع الصغيرة،. بينما تعبير (الموازنة) أكثر ارتباطًا بالدولة مما لهذه الموازنة من آثار اقتصادية واجتماعية...إلخ. راجع إن شئت د. أحمد علي البشاري، ص 3.

- الموازنة العامة هي (توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالبًا ما تكون سنة).
- الموازنة العامة هي بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه وما ينتظر أن تجبيه من مال خلال فترة معينة من الزمن.
- الموازنة العامة هي (البيان الذي يتضمن تقديرًا وإجازة لمصروفات وإيرادات الدولة العامة).
- الميزانية العامة هي (الأداة المالية التي تستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وفي تحقيق التنمية الاقتصادية بما تستلزمه الأخيرة من تعبئة للادخار وترشيد الاستهلاك ورفع في قدرة الفرد ورغبته في العمل).
- الموازنة العامة هي (التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقًا لأهداف المجتمع)[1].

ويتضح من التعاريف السابقة أن الموازنة العامة تقوم على عناصر أساسية هي:

1 ☐ **التقدير**: ويقصد به أن الموازنة العامة تقوم على أساس وضع تقديرات احتمالية لنفقات الدولة وإيراداتها، ويشترط في هذا التقدير أمران:

أ ☐ ينبغي أن تكون التقديرات تفصيلية وموضوعية بقدر المستطاع إذ أن نجاح الموازنة يتوقف على دقة التقدير واقترابه من الواقع. ناهيك عن أن التقدير التفصيلي يساعد على التعرف على أهداف الموازنة وبالتالي على إمكانية اعتمادها من عدمه.

ب ☐ أن تكون هذه التقديرات مستقبلية، أي أن توضع فترة مقبلة من الزمن تكون عادة سنة.

---

(1) د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 21.

2 □ **الاعتماد**: ويقصد به حق واختصاص السلطة التشريعية بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية من إيرادات عامة ونفقات عامة. ولذلك لا يمكن اعتبار التقديرات موازنة قبل اعتمادها من السلطة التشريعية، وإنما تعد مجرد مشروع موازنة.

3 □ **تحقيق أهداف الدولة**: سيلاحظ المتأمل في التعاريف السابقة للموازنة العامة أنها كانت تنظر للموازنة العامة من الزاوية المالية المجردة، دون أن تبرز لنا الدور الذي تقوم به الموازنة كخطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية ولاشك بأن أي تعريف للموازنة يجب أن يتواكب والنظرة الحديثة لمفهوم الموازنة وعلاقته بسياسة ووظائف الدولة[خ].

طابع الموازنة:

سبق القول أن الموازنة في المفهوم الحديث ليست أداة مالية محايدة يقتصر دورها على تأمين النفقات التقليدية للدولة، بل هي أداة فاعلة تساهم في تحقيق سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية وتنفيذ خطط التنمية[ر]. وأصبحت الموازنة في الفكر الحديث أحد فروع دراسات تخطيط الاقتصاد القومي، كما أنها أصبحت تدخل ضمن الدراسات السياسية المالية.

أما بخصوص الطبيعة القانونية للموازنة فقد ثار جدال بين الفقهاء، وذلك على النحو التالي[ت]:

---

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 29. د. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص 21. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 416.

(2) لمزيد من التفصيل د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 418 □ 430. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 22. د. حسين سولم، مرجع سابق، ص 227.

(3) انظر فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 25. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 420. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 192.

يرى البعض، أن الموازنة قانون شأنها شأن أي قانون آخر، تخضع لنفس الإجراءات المطلوبة في تشريع القوانين أي أنها تخضع لمصادقة السلطة التشريعية كما أنها تشتمل على أحكام قانونية تمثل في مجموعها برنامجًا كاملاً لإدارة شؤون الدولة، وتنظم في نفس الوقت نشاطها.

1. يذهب الاتجاه الثاني، إلى أن الموازنة تمثل عملاً إداريًا في بعض جوانبها، وعملاً قانونيًا في البعض الآخر، وذلك نتيجة لطبيعة الموازنة. أما إذا نظرنا إليها من زاوية الإيرادات العامة، فهي في هذه الحالة أما أنها تمثل عملاً قانونيًا بالنسبة لتلك الإيرادات التي تستلزم مصادقة السلطة التشريعية في فرضها وجبايتها كإيرادات الضرائب والرسوم، وأما أن تمثل عملاً إداريًا، وذلك بالنسبة لتلك الإيرادات التي لا يتطلب تحصيلها مصادقة السلطة التشريعية كالإيرادات المتأتية من بيع أو استغلال الدومين العام (أملاك الدولة).
2. يرى الفريق الثالث، أن الموازنة قانونًا من الناحية الشكلية، وعملاً إداريًا من الناحية الموضوعية. ويستند أصحاب هذا الرأي إلى فقدان المعنى الفني الدقيق للقانون بالنسبة للموازنة، لعدم اشتمالها على قواعد عامة ملزمة، وإنما على تقديرات احتمالية للإيرادات والنفقات اللازمة لتسيير عجلة المرافق العامة تنفيذًا للقوانين المرعية. لذا فهم يرون أن الموازنة لا تخرج عن كونها عملاً إداريًا، اشترط لها الدستور شكلية خاصة، وذلك بعرضها على البرلمان نظرًا لأهميتها. وهذا الاشتراط يوفر لها الصفة الشكلية للقانون فقط.

ومن نافل القول أن الاتجاه الأول والذي يقرر بأن الموازنة هي قانون كأي قانون آخر، هو الاتجاه الجدير بالاعتبار[1]. إذ أن الموازنة تمر بجميع الإجراءات

(1) نتفق في هذا الرأي مع رأي د. فهمي محمد شكري، انظر كتابه السابق الإشارة له، ص 25

اللازمة لتشريع القانون ذلك من حيث الشكل، أما من حيث الموضوع فإن الموازنة تتضمن أحكامًا لا تختلف عن الأحكام القانونية بأي شكل من الأشكال وإضافة إلى ما سبق، فإن القول بفقدان عنصر الإلزام في قواعد الموازنة فهو غير صحيح، فعدم إمكانية تجاوز حدود النفقات يعد عنصر إلزام فيها.

وبصرف النظر عن ذلك، فإننا نشير إلى أن معظم القواعد المنظمة للنفقات العامة والإيرادات هي قواعد دستورية تنص عليها معظم الدساتير الصادرة منذ بداية القرن العشرين(خ).

المبحث الثاني
خصائص الموازنة العامة

يستخلص من التعاريف التي أوردناها أن للموازنة العامة عدة خصائص يمكن تصنيفها في مجموعتين :

1. الموازنة العامة كوثيقة وخطة.
2. الموازنة العامة كأداة لتدخل الدولة.

الموازنة العامة وثيقة وخطة:

وفقًا للتعاريف السابقة تعد الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية ، كما تعد خطة عمل مستقلة شاملة ومرنة(ب).

---

(1) راجع المواد (11 □ 21، 86 □ 90) الدستور اليمني، 1994م، والمواد (114 □ 121) من الدستور المصري، 1971م، والمواد (134 □ 156) دستور الكويت، 1965م، والمواد (111 □ 119)، دستور الأردن، 1952م، والدستور العراقي الفقرة ج م 143 دستور العراق، 1970م.

(2) انظر الأستاذ كمال العمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، العدد 51، نوفمبر 2001، ص 115. د. حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة ، مرجع سابق، ص 24. د. عصام بشور، المالية العامة .....، مرجع سابق، ص 405. . د. ميثم صاحب عجام، المالية العامة ....، مرجع سابق، ص 405.

أولاً: الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية

1. الموازنة العامة وثيقة رسمية، لأنها تصدر عن جهة رسمية في الدولة هي الحكومة، وهي لذلك تمثل اعترافًا علنيًا من الحكومة لمجتمعها أو غيره يتضمن مستقبل النشاط المالي والحكومي.
2. الموازنة العامة وثيقة تشريعية، ((وإن كان البعض يرى أو أنها لا تتضمن جميع خواص القانون)) بل هي سند، أو وثيقة، أو أصل، أو برنامج، أو أنها عمل إداري بحت. والحقيقة أن الموازنة تتألف من قانون الموازنة وبه تقدير لمجمع الإيرادات والنفقات السنوية، ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقة به، وفيها تفصل الإيرادات المقدرة، والاعتمادات المرصودة للنفقات.

ثانيًا: الموازنة العامة خطة سنوية مستقبلية شاملة ومرنة:

1. الموازنة العامة خطة سنوية، فهي جزء من التخطيط المالي قصير الأجل لعمل الحكومة لمدة زمنية مقبلة تسمى السنة المالية. وقد تتطابق السنة المالية مع السنة الهجرية أو الميلادية. كما قد تبدأ وتنتهي بتاريخ آخر خلال السنة.
2. الموازنة العامة خطة عمل مستقبلية، تستند إلى مجموعة من التنبؤات والافتراضات والتقديرات والاجتهادات التي تتداخل خلالها المعطيات المؤكدة مع المعطيات غير المؤكدة، والاعتبارات الفنية مع الاعتبارات السلوكية بجميع أبعادها ودوافعها، والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والإقليمية والدولية. ومن هنا برزت الموازنة العامة في مساعدة ذوي الاهتمام على كشف المستقبل وتحديد أبعاده المتوقعة خلال الفترة المقدرة للموازنة. وكلما كانت قراءة هؤلاء دقيقة، وتحليلهم موضوعي وشامل في إطار أهم متغيرات الموازنة ومحدداتها، كانت نتائجهم وترتيباتهم أكثر دقة وفعالية.

3. الموازنة العامة خطة شاملة تعطي آثارها جميع النشاطات المستويات التي تنظم سير المجتمع والدولة خلال السنة المالية المحددة، ولهذا تقتضي ضرورة ترشيد مضمونها، وتحقيق واقعيتها، أن تشارك مختلف الجهات في جميع مراحل دورة الموازنة.
4. الموازنة العامة خطة مرنة، إذ يفترض في الموازنة العامة أن تتميز بالمرونة الكافية التي تجعلها قادرة على مواجهة أي تغييرات قد تحدث أثناء السنة المالية التي تغطيها، مما يزيد من احتمال نجاحها في تحقيق أهدافها، وهذه خاصية افتقرت إليها الموازنة التقليدية. وبذلك تعكس الموازنة العامة السياسات العامة، والأولويات والأهداف التي تسعى الحكومة لتنفيذها، خلال السنة المالية المحددة، فهي تبين أوجه إنفاق الأموال العامة، وطرق وأساليب جبايتها ، ومصادرها المتنوعة.

الموازنة العامة أداة لتدخل الدولة :

سبق القول أن الموازنة العامة أصبحت أداة الدولة المعاصرة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالذات بعد أن تطور مفهوم الدولة وتوسع مجال نشاطها ، مما أدى إلى مضاعفة احتياجاتها إلى مصادر جديدة وإضافية للمدخل نتيجة لزيادة نفقاتها. الأمر الذي أدى إلى مضاعفة الآثار المختلفة التي تترتب على عملية تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وإبراز الموازنة كأداة حاسمة في كثير من الأحيان. ويتجلى الدور الذي تقوم به الموازنة العامة فيما يأتي[1] :

1- مواجهة الأزمات الاقتصادية.
2- تحقيق التطور والتوازن الاقتصادي العام. ويتضح ذلك في قيام الدولة من خلال الموازنة العامة بتخصيص جزء من النفقات العامة من أجل :

(1) عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 627. . الأستاذ جمال العمارة ، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 116.

أ -إنجاز بعض الاستثمارات الأساسية في بعض فروع النشاط الاقتصادي في محاولة لرفع معدلات الإنتاج الوطني.

ب -تقديم العون والحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة.

ج -تخصيص مشاريع تنموية للمناطق الفقيرة في الدولة من أجل توفير فرص النمو المتوازنة لمختلف أجزاء الدولة.

3- إعادة توزيع الدخل الوطني، وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للنفقات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسة الأجور بما يقلل من التفاوت بين الفئات المختلفة للأجر أو عن طريق توجيه الإعانات للفئات الأكثر حرمانًا.

4- رفع مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي، إذ أن عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة تتطلب إجراء اتصالات على مدار العام بين مختلف الوحدات الإدارية للتنسيق والتشاور والتنظيم والتقييم المتواصل من أجل زيادة مستويات الأداء للجهاز التنفيذي.

5- الموازنة العامة أداة رقابية للنشاطات الحكومية[1]، تحقق مبدأ المسئولية والمحاسبة في النظم الديمقراطية وتساعد البرلمان على كشف الانحرافات، وتحديد الفروق بين ما تم تخطيطه، وما تم إنجازه في الواقع، وتمكن من تحديد أسباب الانحرافات وكيفية معالجتها مستقبلاً. إن الوظيفة الرقابية للموازنة العامة تتحقق في المجتمعات الديمقراطية عن طريق فصل السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وخضوع الجميع لمبدأ المشروعية.

---

(1) د. ميثم صاحب عجام، المالية العامة ....، مرجع سابق، ص 430.

وتعد الموازنة العامة لعدة سنوات متعاقبة جزءًا من التاريخ الاقتصادي للدولة، لاحتوائها على جميع المعلومات المتعلقة بالنشاط الحكومي، في الماضي والحاضر والمستقبل، وبالتالي فهي وثيقة مرجعية في دراسة تطور المالية العامة للدولة وعناصرها الأساسية، وتغير السياسة المالية واتجاهاتها.

المبحث الثالث
قواعد ومبادئ الموازنة

يقصد بمبادئ الموازنة أو قواعدها كما يطلق عليها أيضًا، مجموعة الأسس التي تقوم عليها الموازنة، وقد نشأت هذه المبادئ وتطورت مع مفهوم الموازنة العامة. وتهدف هذه المبادئ إلى ضرورة إخضاع السلطة التنفيذية في أعمالها المتصلة بالموازنة لبعض القواعد التي أثبتت التجارب أنها ضرورية لتجنيب السلطة التنفيذية الوقوع في الخطأ، ذلك من جهة ومن جهة أخرى تؤدي إلى ضبط الموازنة وتعزيز صلاحية ممثلي الشعب، بالإضافة إلى جعل الموازنة معبرة تعبيرًا صادقًا عن نشاط الدولة المالي[1].

وفيما يلي نستعرض المبادئ التي استقرت في الفكر التقليدي وهي:

1- مبدأ سنوية الموازنة.
2- مبدأ وحدة الموازنة.
3- مبدأ عمومية الموازنة (مبدأ الشمول).
4- مبدأ عدم التخصيص (مبدأ الشيوع).
5- مبدأ توازن الموازنة.
6- مبدأ سنوية الموازنة

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 193. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص279. د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 205.

ويعني هذا المبدأ أن تكون المدة التي يعمل فيها بالموازنة سنة مالية واحدة بحيث أن الإجازة التي تعطيها السلطة التشريعية تنهي بنهاية هذه السنة ويختلف تاريخ بدء السنة بين دولة ودولة[1]. فمثلاً تبدأ السنة المالية في اليمن من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر، وفي إنجلترا واليونان تبدأ في الأول من أبريل، وتبدأ السنة المالية في معظم الدول العربية في الأول من يناير.

ويهدف مبدأ السنوية إلى تأكيد فعالية إجازة السلطة التشريعية وضمان رقابتها على مالية الدولة بصورة منتظمة. ومن الناحية المالية، فإن فترة السنة تبدو هي الأكثر ملاءمة من حيث صلاحيتها لوضع تقديرات الموازنة وضعًا دقيقًا فهي تمثل دورة كاملة بحيث لو أعدت الموازنة لفترة أطول مثلاً لثلاث سنوات أو أكثر لتعذر إعداد التقديرات السليمة لنفقات الدولة وإيراداتها بسبب ما قد يطرأ على الأسعار والحياة الاقتصادية من تقلبات والعكس إذا أعدت الموازنة لفترة أقصر من سنة لشاعت الفوضى والاضطراب في موازنة الدولة وذلك مرده اختلاف تحصيل الإيرادات من فترة قصيرة إلى أخرى ففي بعض فصول السنة تكثر هذه الحصيلة وفي فصول أخرى تقل مما يجعل الموازنة بين الإيرادات والنفقات أمر صعب التحقيق في المدد التي تكون أقل من سنة.

إضافة إلى ذلك، أن إعداد الموازنة واعتمادها يتطلب جهودًا كبيرة مشتركة من كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الأمر الذي يصعب تكراره لأكثر من مرة خلال نفس السنة ولكل هذه الاعتبارات استقر الرأي في غالبية الدول اتباع قاعدة السنة[2].

---

(1) د. أحمد البشاري، مرجع سابق، ص 44.

(2) د. يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، ط2، دار الثقافة، الدوحة، 1988م، ص 411.
د. منصو رميلاد يونس، مرجع سابق، ص 194.

و قد أدى تعاظم وتطور و ظائف الدو لة واتساع وانتقال هذه الو ظائف إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية المتشعبة وبا لذات بعد ثلاثينات القرن العشرين، إلى الخروج من مبدأ السنوية، فبعض ا لبرامج والمشاريع ا لتي تقوم بها الدو لة قد تحتاج إلى فترات تز يد عن ال سنة، مما يتط لب موافقة ال سلطة التشريعية ع لى الاعتمادات اللازمة لإقامة هذه المشروعات مرة واحدة بالرغم من أنها تنفذ في مدة غالبًا ما تزيد عن السنة، كما يمكن ا لخروج من مبدأ السنوية في حا لة الاعتمادات الإضافية إلا أن هذه الاستثناءات لا تعني أن مبدأ السنوية لم يعد محتفظًا بإجراءا ته الخاصة ومضامينه من حيث التنفيذ المالي السنوي والمتابعة والرقابة[1].

مبدأ وحدة الموازنة:

يقصد بمبدأ و حدة الموازنة هو إدراج كا فة النفقات والإ يرادات للدو لة المتوقع إنفاقها أو تحصيلها خلال دورة الموازنة في وثيقة وا حدة أي في موازنة واحدة أو بعبارة أخرى عدم تعدد الموازنات.

ويستند هذا المبدأ إلى مبررين رئيسيين أحدهما مالي والآخر سياسي، فمن الناحية المالية ييسر إتباع هذا المبدأ معرفة المركز ا لمالي للدو لة وذ لك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإ يرادات الأمر ا لذي يساعد الباحثين وا لماليين ع لى معرفة ما إذا كا نت الموازنة متوازنة أو غير متوازنة، ناهيك عن تمكينهم من الإلمام بأوضاع الدولة المالية الحقيقية[2].

و من الناحية السيا سية فإن هذا المبدأ يسهل مهمة السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة ومراقبة تنفيذها، أما تعدد الموازنات يجعل مهمة هذه السلطة صعبة، بل قد تصبح مجرد مهمة صورية.

---

(1) لمزيد من التفصيل عن استثناءات من مبدأ الموازنة راجع فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص42. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 282.

(2) د. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار المعلومات الجامعية ، ص 518.

ويعد مبدأ الوحدة من المبادئ الأساسية في المالية العامة التقليدية، إلا أن المالية الحديثة أصبحت تسمح بإيراد استثناءات كثيرة عليها، من ذلك:

أ ☐ **الموازنة غير العادية أو الاستثنائية**: يقصد بالموازنة غير العادية تلك الموازنات التي توضع بصفة مؤقتة أو استثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد استثنائية. وتوضع الموازنات غير العادية لمجابهة ظروف طارئة وترجع فكرة هذه الموازنة إلى التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية كنفقات الحروب أو الكوارث الطبيعية والمشروعات الاستثمارية الكبيرة.

وتجدر الإشارة إلى أن الجمهورية اليمنية أخذت بمبدأ تعدد الموازنات[1]، فإلى جانب الموازنة العامة للدولة توجد موازنات الوحدات الاقتصادية والموازنات المستقلة والملحقة (المادة 3 من القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م).

ب☐ **الموازنة المستقلة**: ويقصد بالموازنة المستقلة موازنات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية مما يستتبع تمتعها بموازنة مستقلة خاصة بها منفصلة تمامًا عن الموازنة العامة للدولة. والموازنة المستقلة لا تخضع لإجراءات إعداد واعتماد الموازنة العامة للدولة بمعنى أنها لا تعرض على السلطة التشريعية وإنما يناقشها مجلس إدارة المؤسسة.

ج☐ **الموازنة الملحقة**: تعد هذه الموازنة لبعض المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ولكن الدولة ترى منحها استقلالاً ماليًا لتحريرها من القيود المالية التي قد تعرقل نشاطها. وترتبط الموازنة الملحقة بموازنة الدولة بالرصيد الدائن والمدين، فإذا ما أسفرت الموازنة الملحقة عن فائض، يرحل هذا الفائض إلى موازنة الدولة وإذا ظهر عجز غطت هذا العجز الموازنة العامة. هذا، وتخضع الموازنة الملحقة لما تخضع له الموازنة

(1) أخذت معظم الدول العربية بمبدأ تعدد الموازنات مثل لبنان وليبيا وسوريا وتونس والعراق والكويت. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 60.

العا مة من قوا عد الرقا بة الت شريعية إذ أن ها ت عرض ع لى ال سلطة الت شريعية لاعتمادها لذلك تعد الموازنة الملحقة استثناءً على مبدأ وحدة الموازنة من الناحية المالية فقط دون الناحية السياسية[2].

مبدأ عمومية الموازنة:

ويسمى أيضًا بمبدأ شمول الموازنة ويقضي هذا المبدأ بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيليًا في موازنة الدولة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات ا لتي ت صرف في سبيل تحصيلها ، ودون إ جراء أي مقا صة بين المبالغ المقدر إنفاقها وما قد تدره هذه النفقات من إيرادات[3].

ومن نافل القول ، أن تطبيق هذا المبدأ يدعم رقا بة ال سلطة الت شريعية ع لى كافة المبالغ التي تنفقها وتحصلها الوحدات الحكومية فتستطيع بذلك من مراقبة الإنفاق الحكومي ومحاربة الإسراف وتقييم الأداء والعمل على رفع الكفاءة.

وقد حرصت تشريعات الموازنة في دول العالم على تبن هذا المبدأ[1]. فقد نص على مبدأ شمول الموازنة القانون ا لمالي ا ليمني ر قم 8 لسنة 1990م في المادة السادسة في الفقرة (ب) على أنه يجب أن تشمل الموازنات العامة :

1. تقديرات لكافة أنواع الإيرادات بما في ذ لك جم يع المساعدات والهبات العينية والنقدية والمسحوبات من القروض العينية والنقد ية ا لتي يحتمل تحصيلها أو الحصول عليها خلال السنة المالية موضع التقدير.

---

(1) د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص138. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 292. د. أحمد البشاري، مرجع سابق، ص 6.

(2) د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مرجع سابق، ص 49.

(3) للوقوف على التشريعات التي أخذت بهذا المبدأ راجع فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص48.

2. تقديرات لكافة أنواع النفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية موضع التقدير بما في ذلك المخصصات لخدمة الديون أو القروض المحلية والخارجية.

مبدأ عدم التخصص :

يقضي مبدأ عدم التخصص (مبدأ شيوع الموازنة) بتخصيص واردات الموازنة برمتها، ودون تمييز لتمويل كافة النفقات المقررة فيها بحيث لا يخصص مورد معين لنفقة معينة ولا يختص إيراد محدد بنفقة دون غيرها. أي أن هذا المبدأ ينصب على جانب الإيرادات بعدم تخصيص إيراد معين مقابل إنفاق معين، حتى لو تم ذلك في إطار الموازنة العامة.

وقد وجد هذا المبدأ منذ زمن بعيد وذلك لاعتبارات عديدة منها[1] :

أ ☐ **الاعتبارات السياسية** : يقضي هذا المبدأ بعدم السماح للحكومة بالتحيز في تخصيص موارد للإنفاق على خدمات لصالح فئة معينة تمثل قوى سياسية أو أغلبية حاكمة، أو توجه الإيرادات لأغراض سياسية مختلفة كالأغراض الانتخابية وغيرها.

ب ☐ **الاعتبارات الاجتماعية** : أن تخصيص الإيرادات قد يهدد الضمان الاجتماعي ويزيد من حدة التمييز الطبقي. إضافة إلى عدم المساواة بتلقي الخدمات العامة، كما يخالف تخصيص الإيرادات لنفقات معينة مبدأ عمومية الموارد الضريبية مقابل عمومية الخدمات.

ج ☐ **الاعتبارات الاقتصادية** : كانت النظرة بشأن تخصيص الإيرادات لإنفاق معين أنه يساعد على الإسراف في الإنفاق في حالة وفرة الإيرادات وضيق مجرى ومجالات الإنفاق المقابل لهذه الإيرادات، مما

(1) فهمي محمد شكري، مرجع سابق، ص 51.

يؤدي إلى عدم ترشيد الإنفاق بالشكل المطلوب، وبالتالي قد يؤدي ذلك إلى تحمل الإيرادات الأخرى عبء تمويل الإنفاق المخصص.

د- **الاعتبارات المحاسبية**: يؤدي الأخذ بمبدأ التخصيص إلى عمليات حماية فرعية كثيرة ومعقدة، وبالتالي يؤدي إلى غموض وعدم وضوح الرؤية للحالة المالية للدولة.

مبدأ توازن الموازنة:

ويعني بهذا المبدأ بصفة عامة أن تتساوى نفقات الدولة العامة مع إيراداتها العامة بحيث لا يزيد جانب النفقات على جانب الإيرادات، فيكون هناك عجز في هذا التوازن وأن لا يزيد جانب الإيرادات على جانب النفقات بحيث يكون هناك فائض في هذا التوازن.

ويعد مبدأ التوازن من المبادئ المهمة عند الاقتصاديين التقليديين الذين كانوا يؤمنون بضرورة الحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. ويختلف مضمون هذا المبدأ في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث[1].

فالفكر الحديث يستلزم العمل على توازن الموازنة أي عدم اللجوء إلى القروض أو إلى الإصدار النقدي أو إلى فرض ضرائب جديدة. وقد جعل الماليون التقليديون من هذا المبدأ معيار للحكم على سلامة السياسة المالية وهدفهًا لها. ومفهوم التوازن في الفكر التقليدي هو أن تغطي الإيرادات العامة العادية النفقات العامة العادية، وعلى هذا فإذا استخدمت القروض لتمويل نفقات عامة استثمارية تعطي إيرادًا يمكن أن يغطي أصل القرض وفوائده ولا

(1) د. يوسف إبراهيم يوسف، مرجع سابق، ص 412. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 196. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 65. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 587.

نكون والحالة هذه أمام عجز في الموازنة العامة ما دامت الزيادة في النفقات عن الإيرادات قد أدت إلى خلق أموال تدر ربحًا. وإذا كانت النظرة المالية التقليدية تحرم الالتجاء إلى عجز الموازنة فإنها تحرم أيضًا الأخذ بفكرة فائض الموازنة أي زيادة الإيرادات عن النفقات ويفسر ذلك الموقف بأن تحقيق فائض في الموازنة يدفع السلطة التشريعية إلى المطالبة بزيادة النفقات العامة ذات الطابع السياسي. فضلاً عن أن تحقيق فائض من شأنه أن يعرقل النشاط الاقتصادي عن طريق دفعه نحو الانكماش نظرًا لزيادة مستوى الإيرادات العامة وهي تمثل اقتطاعًا عن مستوى النفقات العامة.

والخلاصة هي أن التوازن لدى التقليديين يستلزم وجود موازنة عامة وبدون عجز ودون فائض أي موازنة عامة تتعادل فيها حسابيًا كفة الإيرادات العامة والنفقات العامة وبالنسبة للفكر المالي الحديث فإن فكرة توازن الموازنة ارتبطت بتطور النظرية الاقتصادية وبالذات بعد الأزمة الاقتصادية في الثلاثينات من القرن العشرين وما نتج عنها من برهنة على عجز الفكر التقليدي القائل بتحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي ومن ثم جاءت النظرية الكنزية مؤكدة ضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة نفقاتها لغرض تحفيز الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي ودعوتها لتمويل تلك الزيادة عن طريق القروض العامة أو الإصدار النقدي أو إحداث فائض الموازنة العامة في أوقات التضخم لغرض تقليص الطلب الفعلي لتحقيق التوازن عند مستوى التشغيل الكامل ويعني ذلك أنه ليس المهم أن تكون الموازنة في حالة فائض أو في حالة عجز أو في حالة توازن بل المهم هو تحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام الموازنة العامة وسيلة لذلك ويعني هذا أولوية التوازن الاقتصادي بالنسبة للتوازن المالي أي إحلال توازن الكل محل توازن الجزء.

المبحث الرابع

إعداد الموازنة العامة واعتمادها

تمر الموازنة العامة بمراحل متعددة متعاقبة ومتوازنة فيما بينها، بحيث تشكل دورة زمنية تتداخل فيها تجارب الماضي مرورًا بالحاضر وصولاً إلى طموحات المستقبل. والمراحل المتكاملة لدورة الموازنة هي[1]:

1- إقرار الخطوط الأساسية لسياسة وأهداف الموازنة (وضع الأهداف).
2- مرحلة التحضير الدوري.
3- مرحلة إعداد مشروع الموازنة.
4- مرحلة التصديق والاعتماد.
5- مرحلة التنفيذ.
6- مرحلة الرقابة ومتابعة التنفيذ.
7- المرحلة الختامية وتقييم الأداء.

ومما لاشك فيه بأن وضع الأهداف والتحضير الدوري للموازنة ومرحلة الإعداد لا يمكن الفصل بينهما لذا سوف نستعرض في هذا السياق إعداد الموازنة واعتمادها كمرحلة أولى في دورة الموازنة.

أولاً: الجهة المختصة بإعداد الموازنة:

إن مهمة إعداد مشروع الموازنة تكون من مسئولية السلطة التنفيذية وهذا ما هو مطبق في معظم دول العالم في الوقت الحاضر، وذلك يعود لعدة أسباب نجملها في التالي[2]:

1- أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن إدارة أجهزة ومؤسسات الحكومة وهي أعلم بحاجات الإنفاق.

---

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 73 □ 74. د. أحمد البشاري، مرجع سابق، ص 12.
(2) د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 214. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 78.

2- أن السلطة التنفيذية لما لها من دراية وإلمام بمقدرة البلاد المالية والاقتصادية بفضل ممارسة أجهزتها العامة في هذا الميدان، هي أولى بتقدير حاجات نفقاتها العامة وتقدير مواردها.

3- أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ الموازنة، وكذلك فهي أعلم بإمكانية أجهزتها لتحمل عبء التنفيذ.

4- أن السلطة التنفيذية مسؤولة عن وضع وتنفيذ برامج أخرى ترتبط بالموازنة وبسياستها المالية والسياسة النقدية ومنهاج الاستيراد والاستثمار وغيرها مما يتطلب تنسيق وظائف هذه السياسات وسياسة الموازنة.

5- أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن رسم السياسة المالية وإدارة شؤون مالية الدولة، وهي بذلك صاحبة الحق الأول في رسم سياستها المالية السنوية في إطار الموازنة العامة.

6- أن السلطة التنفيذية أقل تأثرًا بآراء الناخبين ورغباتهم من السلطة التشريعية، وأكثر قدرة على توزيع النفقات العامة توزيعًا جغرافيًا واقتصاديً بصورة تحقق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخول والمنافع.

ويتم إعداد مشروع الموازنة عادة من أسفل إلى أعلى، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقديرات ما يلزمها من نفقات وما يتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد ميزانيتها. ثم ترفع التقديرات إلى الإدارات الأعلى منها لدراستها وتنسيقها، وهكذا إلى أن يصل إلى اللجان المتخصصة بإعداد مشروع الموازنة الذي يرفع بعد مناقشته من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية التي تقوم بمناقشته واعتماده.

وفي الجمهورية اليمنية نص القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م في المادة (14) على أن تشكل في كل جهة لجنة تختص بإعداد مشروع موازنتها وتلتزم في الإعداد بالأسس والقواعد الصادرة من وزير المالية، وهذه الأسس والقواعد يصدرها وزير

المالية في كل عام وذلك في ضوء الإطار العام المقرر من اللجنة العليا للموازنة وبما يتفق مع أحكام القانون المالي. وقد نصت المادة (12) من القانون أيضًا على أن (تشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء لجنة عليا للموازنة لمناقشة وتحديد الإطار العام لمشاريع الموازنات. كما تشكل كل عام لجنة فنية للموازنات بقرار من وزير المالية وتحدد اللائحة التنفيذية طريقة تشكيل اللجنة واختصاصها)[خ].

ووفقًا للمادة (19) من القانون تتولى وزارة المالية تحضير الصورة النهائية لمشاريع الموازنات العامة في ضوء ما أبدته اللجنة العليا واللجنة التنفيذية من ملاحظات، وتقوم بعرضها على مجلس الوزراء لإقرارها. ويرفع مجلس الوزراء مشاريع الموازنات العامة إلى مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.

ثانيًا: الجهة المختصة باعتماد الموازنة:

بعد إعداد مشروع الموازنة من قبل السلطة التنفيذية، تأتي المرحلة الثانية وهي تقنين الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية أي مرحلة اعتمادها من السلطة التشريعية، ويعد حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي تتمتع بها السلطة التشريعية (مجلس النواب) وقد اكتسبت السلطة التشريعية هذا الحق عبر تطور تاريخي طويل.

وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة يصدر بها (قانون ربط الموازنة) يجيز للحكومة تنفيذها، ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية، وفي حالة تأخر السلطة التشريعية في إصدار قانون ربط الموازنة وبداية السنة المالية الجديدة فالدساتير تجيز للحكومات العمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتماد الموازنات الجديدة ضمانًا لاستمرار العمل في الدولة وهذا ما نصت عليه المادة (87) من دستور الجمهورية اليمنية. والتي توجب التصديق على مشروع الموازنة بابًا بابًا.

---

(1) صدرت اللائحة التنفيذية للقانون المالي رقم 8 لسنة 1990م بقرار وزير المالية رقم 70 لسنة 1991م.

المبحث الخامس
تنفيذ الموازنة العامة

بعد اعتماد الموازنة العامة تشرع الأجهزة المختصة بعملية تنفيذها. ويقصد بتنفيذ الموازنة إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة التشريعية.

وتعد مرحلة تنفيذ الموازنة من المراحل الرئيسية للموازنة، وتقوم وزارة المالية عادة بإصدار تعليمات تنفيذ الموازنة التي يطلق عليها أحيانًا بقواعد تنفيذ الموازنة وتشتمل هذه التعليمات على مجموعتين من القواعد هما:

أ ☐ مجموعة قواعد تنفيذ الموازنة من الوجهة الإدارية:

وتركز هذه المجموعة على أساليب تنفيذ الاعتمادات المرصودة بالموازنة، وطرق التنفيذ وتشير بعض هذه القواعد إلى الأحكام التشريعية ذات العلاقة بتنفيذ هذه الاعتمادات كما تحدد هذه القواعد الصلاحيات وتوضح السلطات المسؤولة عن تنفيذ الاعتمادات والإيرادات.

ب ☐ مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للموازنة :

وتركز هذه المجموعة على بيانات سلطات وصلاحيات الصرف والقبض والإجراءات المالية المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بهذا الصرف أو القبض من إجراءات نقدية وأسلوب السحب على الخزينة أو البنوك إلى غير ذلك من الإجراءات[1].

وينبغي القول بأن تنفيذ الموازنة العامة يثير عددًا من المشاكل التي تتعلق خاصة بقدرة الأجهزة التنفيذية على إنجاز الأهداف المحددة في قانون الموازنة. وبمستوى

(1) فهمي محمد شكري، مرجع سابق، ص 93. راجع القانون المالي اليمني المواد رقم 8 لسنة 1990م البابين الثالث والرابع المواد (21 ☐ 55) كذلك لائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 70 لسنة 1991م المواد (25 ☐ 50).

الكفاءة في تنفيذ هذه الأهداف و ما يتطلبه ذلك من متابعة ورقابة. ولعل من أهم الأمور التي يجب أخذها في عين الاعتبار عند القيام بتنفيذ الموازنة أمران:

الأول: ترشيد الإنفاق العام على نحو يحقق أقصى وفر في نفقات الموازنة العامة من ناحية، ويحقق توجيه الإنفاق إلى وجهته الصحيحة التي حددتها الأولويات المقررة وفقًا للسياسة المالية للدولة من ناحية أخرى.

ودون شك أنه لا يمكن تحقيق ذلك إلا باختيار واتباع افضل طرق وأساليب رفع مستوى أداء الجهاز الإداري، بما في ذلك تنظيم وإحكام الرقابة المالية(1).

الثاني: ضرورة ضمان عدالة توزيع الأعباء العامة وخاصة الضرائب، ويتحقق ذلك برفع مستوى الكفاءة في تحصيل الإيرادات العامة، ومنع التهرب الضريبي وكل ما من شأنه الإخلال بالتوزيع العادل للأعباء المالية العامة بين أفراد المجتمع(2).

(1) د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابقت الإشارة إليه، ص 250.

(2) لمزيد من التفصيل عن تنفيذ الموازنة والمراحل التي تتبع في ذلك راجع د. حسين سلوم، مرجع سابق، ص 243. فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 92. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 516. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 318.

المبحث السادس
المشاكل التي تواجه إعداد الموازنة

وفقًا للباحثين في المالية العامة فإن المشاكل التي تواجهها عملية إعداد الموازنة مهمة قد تؤثر تأثيرًا مباشرًا في عملية الإعداد ودقتها، وتتمثل أهم هذه المشاكل في الآتي[1]:

1- عدم التزام بعض الجهات بالقواعد التي أوردتها تعليمات إعداد الموازنة التي تصدرها وزارة المالية، وقد يكون مرد ذلك عدم وضوح الرؤية بالنسبة لهذه التعليمات

2- عدم تقديم بعض الجهات الإيضاحية الخاصة بمشروع الموازنة المقترح من قبلها.

3- عدم استناد المقترحات الخاصة بتقدير الاعتمادات إلى دراسات وإحصائيات تحليلية واضحة.

4- محاولة تقدير الموارد بأقل مما يتوقع الحصول عليه منها، وخاصة من قبل دوائر الجباية تحسبًا من صعوبة تحقيق التحصيل أو الإبطاء في هذا التحصيل أو إظهار واقع التحصل، عند التنفيذ بما يزيد على ما تم تقديره ابتداءً.

5- المبالغة المتعمدة في تقدير الاعتمادات، لكي تؤمن الجهة الطالبة بعض المبالغ الزائدة في الاعتمادات بغرض الاستفادة منها في إجراء المناقلة منها إلى اعتمادات أخرى أثناء التنفيذ. أو قد يرجع سبب هذه المبالغة إلى عدم الاستناد إلى أساس واقعي مبني على الحاجات الفعلية وإمكانية التنفيذ، وفي حالات أخرى يرجع السبب إلى مفهوم المساومة الذي يساور بعض المقترحين عند تقديمهم مشروعات الموازنة، أنهم سيحصلون بالتالي على الاعتمادات المطلوبة نتيجة للمساومة التي سيجرونها مع جهاز الموازنة

(1) نقلاً عن فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ....، مرجع سابق، ص 82 □ 83.

عند مناقشة طلباتهم. وهذه الحالة تتم عادة عند غياب البيانات والدراسات الدقيقة والصدق في التقدير وواقعيته.

6- تعد ندرة الكفاءات المتخصصة في عملية الموازنة من أهم مشاكل إعداد الموازنة أو تحضيرها، ضف إلى ذلك ضعف التدريب المتواصل سواء كان على مستوى جهاز الموازنة أو على مستوى إدارات الموازنة والحسابات في الوزارات والدوائر العامة.

7- ضعف أو غياب الوسائل الحديثة التي تعتمد عليها عملية إعداد الموازنة ، سواء من ناحية العدد والآلات وغيرها من أدوات تسهيل العمل، أو عدم توفر البيانات والدراسات العلمية التي تستند عليها عملية الإعداد في وضع الاعتمادات أو تقدير الإيرادات بصورة صحيحة، بما في ذلك غياب الوسائل العلمية للتنبؤ وتوقعات المؤثرات الداخلية والخارجية.

8- ضعف الأنظمة المحاسبية وعجزها عن تقديم مختلف البيانات الدقيقة والنوعية خلال مدة زمنية كافية، ليهتدي بها معد الموازنة في السنة المقبلة.

9- عدم توفر البيانات المالية والاقتصادية بالشكل التفصيلي، سواء كانت على مستوى الاقتصاد الكلي أو الجزئي (القطاعي)، ليعتمد عليها معدو الموازنة عند وضع الاعتمادات في إطار أهداف السياسة المالية والاقتصادية.

10- المغالاة والتفاؤل المفرط في تقدير حجم الموارد في بعض الأحيان لإعطاء صورة غير واقعية عن توفر الإيرادات لتغطية النفقات المتوقعة، وخاصة عندما يتطلب إخراج المتوازنة بالوازن وليس بالعجز.

المبحث السابع
الرقابة على تنفيذ الموازنة

المقصود بالرقابة على تنفيذ الموازنة التأكد من أن الموازنة قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي خُصصت من أجلها.

والرقابة هي أحد الوسائل لرفع مستوى الأداء وتجنب كل أنواع التبذير أو الإسراف في المال العام. ولكي تكون الرقابة فاعلة يجب أن تكون القوانين واللوائح المالية واضحة، وأن تتميز بالاستقرار النسبي الذي يسهل مهمة القائمين على الرقابة كما يجب الإسراع بإنجاز الحساب الختامي للدولة وبمجرد انتهاء السنة المالية.

وتقسم الرقابة من حيث طبيعتها إلى[1]:

الرقابة الإدارية.

الرقابة البرلمانية.

الرقابة القضائية.

الرقابة المستقلة.

1- **الرقابة الإدارية**: وهي الرقابة التي تجريها الإدارة بنفسها على أعمال تنفيذ الموازنة، وهي رقابة ذاتية تتولاها الإدارة على أعمالها بغية تقويمها أو في سبيل حسن أدائها. وتتولى الإدارة هذه الرقابة بطريقتين:

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 329. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 251. د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 426.

الأولى: تتم بواسطة الأجهزة المنفذة بذاتها وعلى أساس الرقابة التسلسلية التي لبعض هذه الأجهزة على البعض الآخر أو على أساس سلطة الرقابة المقررة لبعض الأجهزة على بعضها الآخر.

الثانية: تتم بواسطة أجهزة خاصة مستقلة عن أجهزة تنفيذ الموازنة إقامتها الإدارة خصيصًا لهذه الغاية.

2- **الرقابة البرلمانية**: لا ينحصر دور السلطة التشريعية (البرلمان) على مجرد تصديق الموازنة العامة للدولة وإنما يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها كي يتحقق في النهاية من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الموازنة.

وتمارس الرقابة البرلمانية عن طريق حق الأعضاء في تقديم أسئلة واستجوابات إلى الوزراء المختصين بتنفيذ الموازنة. كما يمكن أن تمارس السلطة التشريعية الرقابة اللاحقة عن طريق اعتماد السلطة التشريعية للحساب الختامي للموازنة الذي يقر بقانون حيث يجوز للسلطة التشريعية مناقشة الحكومة فيما يترآى لها من خلل حدث عند تنفيذ الموازنة. وقد نصت المادة 78 من القانون المالي اليمني على ذلك.

3- **الرقابة القضائية**: وتمارسها الأجهزة القضائية وذلك في حالة النظر في المخالفات المالية والإدارية التي تعرض على القضاء. وهذه الرقابة تتناول الأعمال المالية من حيث صحتها وانطباقها على الأحكام الراعية لها، كما تتناول الأشخاص الماليين من جهة أخرى، وذلك من حيث إبراء متولي الأعمال المالية عن أعمالهم هذه أو من حيث ملاحقتهم عن التجاوزات الحاصلة فيها.

4- **الرقابة المستقلة**: لا تكتفي غالبية الدول بالرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة القضائية، بل تعمل على إنشاء نظم للرقابة على تنفيذ

الموازنة يتولى تطبيقها أجهزة لها أو ضاعها الدستورية الخاصة. وتتميز هذه الأجهزة بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية ضمانًا لنجاح علمها نتيجة عدم خضوعها لأي تأثيرات أو ضغوط، إضافة إلى حمايتها من المساس بأشخاصها أو عرقلة برامجها وخططها ...إلخ[1].

وقد أخذت اليمن بأسلوب الرقابة المستقلة التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، كما أخذت بالرقابة المستقلة العديد من الدول مثل محكمة المحاسبة في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر وديوان الرقابة المالية في العراق والكويت وديوان المحاسبة في ليبيا والأردن[2].

(1) راجع د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 150. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 337. د. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي، مرجع سابق، ص 572. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص338

(2). دستور الأردن م 119، دستور الكويت م 151، دستور العراق م 46، دستور اليمن م 90، ليبيا القانون رقم 79 لسنة 1975م.

الفصل السابع
القروض العامـة

القروض العامة حديثة العهد يرجع تاريخها إلى أواخر القرن الثامن عشر. ونشأة القروض العامة في حياة الدولة المالية بصورة متواضعة وكانت موردًا استثنائيًا لا تلجأ إليه الدولة إلا في الحالات غير العادية كالحروب أو لتمويل نفقات طائرة ناشئة عن حوادث غير متوقعة كالحوادث الطبيعية. إلا أن تطور وظائف الدولة وازدياد النفقات العامة وتخطيط برامج تنمية طموحة، دفع الدولة إلى الاستدانة بصورة متواصلة لتنفيذ المشروعات الإنتاجية الكبرى التي تعود على المجتمع بالمنفعة كمشروعات استصلاح الأراضي أو تنفيذ شبكات المواصلات الكبرى. كذلك تلجأ الدولة للاقتراض لتعجيل التصنيع كما هو الحال في الدول النامية، وذلك عندما ترى الحكومة أن الأفراد لا يوجهون الأموال المدخرة التوجيه السليم، أو لتنشيط المعاملات الاقتصادية في حالة كساد الأعمال، أو لمواجهة عجز مؤقت في إيرادات الدول، أي عندما لا تتفق مواعيد تحصيل الإيرادات مع مواعيد إنفاقها[1].

ويقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو إحدى الهيئات العامة الأخرى من الأفراد أو من الهيئات الخاصة أو العامة الوطنية أو الأجنبية أو من المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة[2]، مضافًا إليها بعض المزايا، أهمها فائدة محدودة، وذلك طبقًا لشروط عند القرض.

---

(1) راجع في ذلك د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 347. د. حسني سلوم، مرجع سابق، ص 53. د. منصور ميلاد يونس، 80.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 80. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 121. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 349.

المبحث الأول
خصائص القروض العامة

تتميز القروض العامة من الناحية القانونية بعدة خصائص[1]:

أولاً: القرض العام مبلغ من المال والصفة النقدية هي الغالبة في العصر الحاضر على القروض العامة، ومع ذلك يبقى للقرض العام شكل عيني أكثر شيوعًا من النفقة العامة، ومن الضرائب فقد يحاول المقرض وخاصة عندما تكون الدول أو مؤسسة صناعية، تصريف منتجاته عن طريق قرض يمول مشروعًا معينًا تستخدم في تنفيذه تلك المنتجات. كأن تمنح الدولة (أ) قرضًا للدولة (ب) بشرط أن يمول هذا القرض منتجات صناعية تستوردها الدولة (ب) من الدولة (أ) كتنفيذ مشروع محطة توليد الطاقة الكهربائية تموله الدولة (أ) بشرط تقوم بتنفيذه شركة تحمل جنسيتها وبموارد مستوردة منها.

ثانيًا: الأصل في القرض العام أن يكون اختياريًا لا أثر للإكراه فيه فللمقرض حرية الاكتتاب في القرض وحرية رفضه ومع ذلك قد يكون القرض إجباريًا في ظروف استثنائية، وسنرى ذلك عند تناول أنواع القروض العامة.

ثالثًا: القرض العام يمثل نوعًا من الإيرادات العامة، بل أنه أصبح في الوقت الحاضر أحد مصادرها الرئيسية ولذلك ينحصر عقده على أشخاص القانون العام في الدولة طبقًا لشروط وإجراءات محددة تضمن تحقيق الصالح العام.

رابعًا: القرض العام يتم بموجب عقد بين طرفين، الطرف الأول هو المقترض وهو الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الآخرين، التي تتعهد برد القرض

(1) راجع د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 81. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 349.

مضافًا إليه الفوائد السنوية المترتبة بموجب أحكام العقد طوال فترة القرض والطرف الثاني هو الدائن الذي يتعهد بإقراض مبلغ من المال إلى الطرف الأول.

وإذا كان القرض يعد عقدًا فإنه عقد من طبيعة خاصة، عقد من عقود القانون العام، ذلك أن الدولة تحدد وحدها شروطه والمزايا التي يتضمنها وليس للمكتتب إلا أن يقبل أو يرفض التعاقد جملة ودون نقاش أو تفاوض حول الشروط أو المزايا.

ويعد القرض عقدًا من عقود القانون العام أو عقدًا إداريًا للأسباب الآتية:

أ ☐ أنه يتم بين طرفين، أحدهما شخص عام.

ب ☐ الغرض من عقده هو تسيير مرفق عام وتحقيق نفع عام.

ج ☐ أنه يتضمن شروطًا استثنائية غير مألوفة في العقود العادية أو عقود القانون الخاص.

خامسًا: القرض العام يتضمن مقابل الوفاء، والمقصود أنه يدخل الخزينة العامة بصورة مؤقتة، لأن الدولة تلتزم برد مبلغه مضافًا إليه بعض المزايا في خلال مدة معينة ويترتب على ذلك نتيجة مهمة هي أن الدولة يجب عليها أن لا تستخدم القروض العامة إلا في إنفاق استثماري منتج يمكن أن يقدم مردودًا في المستقبل يفي برأسمال القرض وفوائده.

وهذه الخاصية هي التي جعلت البعض يطلق على القرض العام اصطلاح "الضريبة المؤجلة" باعتبار أن الدولة ملزمة برد مبلغ القرض وفوائده بعد مدة معينة، وهي تعتمد في الغالب على حصيلة الضرائب التي تفرضها.

سادسًا: القرض العام يستند إلى القانون، أي أن السلطة التشريعية هي جهة الاختصاص بإصدار القروض العامة. وأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقوم بعقد القروض العامة إلا استنادًا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة

التشريعية ويتضمن موافقة الشعب أو ممثليه على استدانة مبلغ من المال لتغذية الخزينة العامة للدولة.

والحكمة من اشتراط صدور القرض استنادًا إلى قانون ترجع للأسباب الآتية:

أ ☐ أن القرض العام يلقي عبئًا ماليًا على الدولة يتمثل في رد مبلغ القرض إضافة إلى الفوائد والمزايا الأخرى. وغالبًا ما يتم ذلك من حصيلة الضرائب. ومادامت الضرائب تفرض بقانون فيجب أن تصدر القروض العامة بقانون.

ب ☐ إن إصدار القرض بقانون يتيح للشعب أو ممثليه مناقشة السياسة المالية للدولة وتأكيد مبدأ الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية مما يحد من إسرافها في استعمال القروض العامة في مشاريع غير منتجة.

ج ☐ إن إصدار القرض بقانون يمثل ضمانة ضد الانعكاسات التي قد يحدثها القرض من النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية وخاصة السياسية، إذ أن تراكم القروض في ذمة الدولة تجاه الدول الأخرى يؤثر في سيادتها واستقلالها.

د -إن إصدار القرض بقانون يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الدولة ويساعد بالتالي على نجاح القرض.

ونلاحظ أن دساتير أغلبية الدول تنص على هذه الخاصية من خصائص القروض العامة. مثال ذلك المادة (16) من دستور الجمهورية اليمنية المعدل 1994م حيث نص بأنه (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب).

المقارنة بين الضريبة والقرض:

لاشك في أن كل من القرض والضريبة يمثلان مصدرًا من مصادر الإيراد العام غير أنهما يختلفان بما يلي[1]:

1 ☐ التخصيص:

من خصائص الضريبة التقليدية أنها مورد غير مخصص بمعنى أنها لا تخصص لنوع معين من الإنفاق على عكس الحال بالنسبة للقرض العام حيث أنه إيراد يخصص لإنفاق معين.

2 ☐ المقابل:

من خصائص الضريبة أنها فريضة بلا مقابل في حين أن القرض له مقابل معين متمثلاً في الفوائد المدفوعة للأشخاص المكتتبين.

3 ☐ الإرادة المنفردة:

الضريبة تنشأ بإرادة الدولة المنفردة على أساس فكرة التضامن الاجتماعي في حين أن القرض ينشأ على أساس تعاقدي.

4 ☐ طبيعة الإيراد:

الضريبة إيراد نهائي أما القرض فهو إيراد مؤقت يسدد عند حلول ميعاد السداد ولذا فبينما تؤثر الضريبة على جانب الإيراد فقط عند التحصيل يؤثر القرض على جانب الإيراد في الميزانية عند التحصيل وجانب الإنفاق في الميزانية عند السداد.

---

(1) راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 436. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 230.

المبحث الثاني
أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة إلى أنواع متعددة بحسب وجهة النظر إليها، فمن حيث نطاقها الإقليمي تقسم إلى قروض داخلية وقروض خارجية، ومن حيث حرية الاكتتاب فيها إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن حيث مدتها تقسم إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل[1].

المطلب الأول
القروض الداخلية والقروض الخارجية

1 ☐ القروض الداخلية:

وهي القروض التي تصدرها الدولة بالعملة الوطنية. ويكون مكان الاكتتاب فيا السوق الداخلية، ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمون على إقليم الدولة. وتطرح الدولة القروض لأسباب مالية عندما تقع موازنتها بعجز أو لأسباب اقتصادية كامتصاص القوة الشرائية الفائضة عند المواطنين، فالشرط الأساسي لنجاح هذه القروض وجود مبالغ من المال تفيض عن حاجة السوق.

وتتميز القروض الداخلية بعدة مزايا، منها أن الدولة تضع شروطها بحرية كبيرة من حيث تحديد أجلها وكيفية سدادها والمزايا الممنوحة للمقرضين. كما أن القروض الداخلية تعد نوعًا من إعادة توزيع الدخول يتخلى فيها المكتتبين عن جزء من مدخراتهم، لتقوم الدولة بعد ذلك بإعادة توزيع هذه المبالغ عن طريق النفقات العامة.

2 ☐ القروض الخارجية

---

(1) راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 430. د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 468.

وهي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية أو حتى بعض المنظمات الدولية المتخصصة وعادة ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملات الأجنبية وتلجأ الدولة لعقد القروض الأجنبية عندما تكون السوق المالية الداخلية عاجزة عن توفير الأموال لتغطية مبلغ القرض وكذلك عندما تعاني من عجز في مدفوعاتها الخارجية وتحتاج لعملات أجنبية لسد هذا العجز أو يكون سعر الفائدة في الخارج أقل من سعرها في الداخل[1].

ويستلزم إصدار القرض في الخارج إعطاء ضمانات لسداد أصل الدين والفوائد وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة بالنص على الدفع بعملة قوية كالدولار أو الذهب.

ويحقق هذا النوع من القروض العامة فوائد عديدة إذ تتمكن الدولة بواسطة المبالغ المقترضة من أن تقوّم ميزانها الحسابي وتعيد التوازن إليه. كما تستطيع بهذه الأموال أن تدعم نقدها الوطني وتؤمن المعدات والآلات من الخارج لتنفيذ خطتها الاقتصادية ومشاريعها الحيوية، ولا تنافس القطاع الخاص في جذب المدخرات الوطنية عندما تقترض من الخارج.

ويعيب القروض الخارجية ما قد تؤدي إليه أحيانًا من تدخل مباشر أو غير مباشر في شؤون الدولة الداخلية، بل قد تؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان الدولة لاستقلالها كما حصل لمصر وتونس في نهاية القرن التاسع عشر[2].

---

(1) د. الواثق بالله المنعم، مقدمة في المالية العامة، بدون ناشر نقلاً عن د. ميرندا زغلول رزق، علم المالية العامة، الإيرادات العامة، أولاد عثمان للكمبيوتر، ط2، 1997م، ص 297. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 285.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 86.

و هذا العيب يتمثل في أيامنا في الشروط القاسية التي تفرضها الدول والمصارف الغربية على بعض الدول وكذلك فيما يفرضه صندوق النقد الدولي من شروط يتعين على الدولة المقترضة الالتزام بها واتباعها في مجال سياستها الاقتصادية والمالية.

المطلب الثاني
القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

الأصل في القرض أن يكون اختياريًا، وهذا ما سبقت الإشارة إليه عند دراستنا لخصائص القروض العامة. ويتمثل هذا الاختيار في أن الأفراد غير مجبرين على شراء سندات القرض وأنهم أحرار في رفض الاكتتاب في القرض العام وهذا الاختيار هو الذي يميز القرض العام عن الضريبة فالدولة تحصل على ما تحتاج إليه من إيرادات دون ما حاجه لاستخدام سلطتها في الجبر والإكراه كما أن الأفراد أو الهيئات يكتتبون في القرض العام ليس لأنهم ملزمون بذلك ولكن لأن المزايا التي يوفرها القرض العام أفضل بالنسبة لهم من تلك التي تتيحها أوجه الاستثمار الأخرى المتوفرة في السوق.

إلا أن هذه القاعدة قد ترد عليها بعض الاستثناءات فقد تلجا الدولة إلى إجبار الأفراد أو الهيئات على إقراضها ويكون القرض في تلك الحالة إجباريًا.

و من الطبيعي أن هذه الفرضية لا يمكن تصورها إلا بالنسبة للقروض الداخلية أما القروض الخارجية فلا يمكن أن تكون إلا اختيارية.

والقرض الإجباري هو وسط بين الضريبة والقرض الاختياري فهو يتفق مع الضريبة في إلزاميته ولكنه يختلف عنها ويتفق مع القرض الاختياري في انه بمقابل وفي أن الدولة تقوم بسداده بعد فترة معينة.

وتلجأ معظم الدول للقروض الإجبارية في الأحوال الاستثنائية مثل مواجهة اعتداءات خارجية تزيد من حاجتها للمال، أو عندما تضعف ثقة المواطن بها فيعزف عن الاشتراك في القروض الاختيارية، أو عندما تقتضي حاجة البلاد الاقتصادية تخفيض كمية النقد المتداول[2].

المطلب الثالث
القروض القصيرة والمتوسطة الأجل

القروض القصيرة الأجل هي التي تعقد لمدة محدودة للغاية لا تزيد عادة على سنة ويطلق عليها تعبير الدين السائر أو العائم وهي تعقد غالبًا لمواجهة ما يسمى بالعجز النقدي وهو الذي ينشأ من توازن إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مؤقت[3]. فهناك شهور من السنة تزداد فيها الإيرادات المحصلة عن النفقات بينما تقل هذه الإيرادات في فترات أخرى عن النفقات الواجب القيام بها فتضطر الدولة إلى إصدار القروض قصيرة الأجل ويتم ذلك بإصدار الدولة لسندات تشتريها المصارف والمؤسسات المالية ويطلق عليها اسم أذون الخزانة وتتراوح مدتها في الغالب بين ثلاثة أشهر وسنة. فإذن الخزانة هي حلقة الوصل بين فترتين تتميز إحداهما بنقص الإيرادات وتتميز الأخرى بزيادتها ويمتاز هذا النوع من القروض بانخفاض سعر الفائدة المقررة عليه لما يمتاز به من ارتفاع في درجة سيولته[1].

أما القروض متوسطة الأجل أو ذات المردود الاقتصادي السريع نسبيًا. والمضمونة كما يطلق عليها أيضًا، تمنح بضمانة شخص أو جهة ثالثة أو مقابل

---

(1) راجع د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 87. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 361. د. عصام بشور، مرجع سابق، ص 221. د. ميراندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 298. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 430.

(2) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 235.

(3) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 84.

رهن الأصول الثابتة أو المنقولة، وتكون فترتها أطول من سنتين وأقل من عشر سنوات. وتستخدم أيضًا هذه القروض لتمويل المشاريع ذات المردود الاقتصادي السريع نسبيًا[2]. كما تستخدم أيضًا لسد ما يسمى بالعجز المالي الذي قد يظهر في الموازنة نتيجة لتزايد الإنفاق العام وعجز الإيرادات العامة عن مواجهته.

أما القروض طويلة الأجل فهي القروض التي تزيد مدتها عن عشر سنوات[3] وتلجأ الدولة إلى مثل هذا النوع من القروض لتمويل المشروعات التنموية الضخمة أو لمواجهة المصاريف الناتجة عن الحروب أو الكوارث الطبيعية، وتختلف القروض القصيرة الأجل عن القروض المتوسطة والطويلة الأجل في عدة نواح[1]:

1. أن سعر الفائدة عن القروض القصيرة الأجل يكون منخفضًا عن سعرها بالنسبة للقروض الطويلة والمتوسطة الأجل.
2. يتخذ تاريخ واحد للوفاء بالقروض القصيرة الأجل. أما الديون المتوسطة والطويلة الأجل، فإن الدولة قد تحدد تاريخين يجوز للدولة التسديد في أقربهما ويتحتم عليها التسديد في أبعدهما.
3. تجري العادة على أن المتعاملين بسندات القروض قصيرة الأجل هم بنك الإصدار والمؤسسات المالية المتخصصة، أما الجمهور فلا يقدم عليها لارتفاع مبالغ سنداتها. لكن المتعاملين بالسندات المتوسطة والطويلة الأجل هم الجمهور بالإضافة إلى بنك الإصدار والمؤسسات المالية.

---

(1) د. ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 474.

(2) مدة القروض الطويلة عند البعض خمس سنوات وآخرون عشرين سنة. راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 435. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 85.

(3) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 236. د. عبد العال العلي، مرجع سابق، ص 436.

4. تطلق تسمية القرض السائر على القرض قصير الأجل، لأنه قرض مستحق الأداء أما القروض المتوسطة والطويلة الأجل فتطلق عليها تسمية القروض المثبتة. لكنه يلاحظ أن بإمكان الدولة أن تحول قرضًا سائرًا إلى مثبت إذا مددت أجل الوفاء به. ويتحول القرض المثبت إلى قرض سائر كلما قرب موعد الوفاء به. كانت تلك أهم أنواع القروض غير أن البعض يورد تصنيفات أخرى للقروض مثل قروض الميزانية وقروض الخزانة كما تصنف القروض أيضًا من حيث الجهة المانحة للقرض كقروض المصرف المركزي وقروض المصارف التجارية... الخ[خ].

المبحث الثالث
إصدار القروض العامة

يعد القرض في الدول الدستورية الحديثة من الإجراءات المالية التي تستلزم إذن البرلمان لإصدار القرض، ويشترك كل من البرلمان والحكومة في عملية القرض، فيختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية، كمبلغ القرض، والمزايا التي تمنح للمقرضين، وأجل القرض أما الحكومة فتختص بالشروط الثانوية لتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الإصدار...إلخ[ب].

ويقصد بإصدار القرض العام قيام الدولة بطرح سنداته للبيع. ويتم الإصدار وفقًا لمجموعة من القواعد الاقتصادية والفنية، باتباع طرق معينة تختار منها الدولة ما يناسب أوضاعها المالية والاقتصادية. وبذلك يقتضي البحث في قواعد إصدار القروض العامة وطرق إصدارها[ت].

---

(1) راجع د.ميثم صاحب عجام، مرجع سابق، ص 476 □ 151.

(2) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 306. د. عبد الله حسين بركات، مرجع سابق، ص 121.

(3) د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 437. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 88.

المطلب الأول
قواعد إصدار القروض العامة (أو نظام الإصدار)

يقصد بنظام الإصدار تحديد مقدار القرض وأنواع سنداته ومدته وسعر الفائدة والمزايا الأخرى التي يتضمنها القرض، وكقاعدة عامة يحدد قانون القرض هذه المسائل.

1 ☐ مبلغ القرض:

قد تحدد الدولة مبلغ القرض، وقد يكون غير محدد المقدار وغالبًا ما يكون مبلغ القرض محددًا بقانون إصدار القرض. وفي هذه الحالة فإن الاكتتاب في القرض يتوقف عند بلوغ هذا المبلغ.

أما إذا كان القرض غير محدد المقدار فإن الدولة تدعو الأفراد والهيئات إلى الاكتتاب في القرض إلى أجل معين أي أنها تحد مدة الاكتتاب دون تحديد مقدار مبلغ القرض وتكتفي بما قد تحصل عليه من مبالغ في تلك المدة المعينة وتلجأ الدولة إلى القروض غير محددة المقدار في الحالات الآتية[1]:

أ ☐ إذا كانت الدولة محتاجة إلى مبالغ كبيرة جدًا كما في حالة الحروب والأزمات.

ب ☐ تخوف الدول من عدم تغطية القرض بالكامل مما يؤدي إلى زعزعة الثقة بماليتها.

ج ☐ إذا كانت ترغب في محاربة التضخم وذلك بامتصاص جزء من القوة الشرائية للأفراد، وكان من الصعب عليها تقدير هذا الجزء بشيء من الدقة مقدمًا.

---

(1) د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 238.

2 ☐ أنواع سندات القرض وكفاءتها[1]:

تتخذ القروض العامة شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها في عملية الاكتتاب العام وقد تكون هذه السندات اسمية أو لحاملها أو مختلطة.

أ ☐ السندات الاسمية:

وهي السندات التي تحمل اسم صاحبها كما يقيد اسمه في سجل الدين العام ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك في سجل الدين ولا تدفع فوائدها إلا لصاحبها أو من ينوب عنه قانونًا بعد التوقيع على ظهرها بالقبض وتتميز بتأمين صاحبها ضد مخاطر الضياع أو السرقة أو التلف أما عيوبها فهي عدم المرونة في تداولها.

ب ☐ السندات لحاملها:

وهي السندات التي لا تحمل اسم صاحبها ومن ثم فهي لا تكون مقيدة على النحو السابق ذكره ومن ثم فإن ملكيتها تنتقل بالتسليم باليد تطبيقًا للقاعدة القانونية المعروفة "الحيازة المنقولة سند ملكية" ولهذا فإن حائز السند أو حامله هو مالكه وتعد بهذا أكثر مرونة من السندات الاسمية ويعيبها عدم حماية صاحبها ضد مخاطر الضياع أو التلف أو السرقة.

ج ☐ السندات المختلطة:

وهي السندات الوسط بين كل من السندات الاسمية والسندات لحاملها فهي اسمية بالنسبة لنقل ملكيتها إذ لا تنقل إلا بإجراءات مماثلة للسندات الاسمية أما فوائدها فتتم لحاملها بعد تقديم الكوبونات كما يحدث بالنسبة للسندات لحاملها دون تطلبها لإجراءات التثبيت من الشخصية.

---

(1) د. عادل فليح العي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 341. د. منصور ميلاد يونس ، مرجع سابق، ص 89. د. عبد العال الصكبا، مرجع سابق، ص 438.

وسندات القروض قد تكون كلها من فئة واحدة كأن تكون القيمة الاسمية لكل سند هي 1000 ريال مثلاً أو قد تكون من فئات مختلفة فتصدر سندات بـ 1000ريال وأخرى بـ 2000 ريال وثالثة بـ 4000 ...إلخ.

والغرض من تعدد فئات سندات القرض هو رعاية مختلف فئات المكتتبين، هذا ويفضل أن لا تكون فئات السندات المالية كبيرة جدًا حتى لا تعوق تداولها أو صغيرة جدًا حتى لا تحل محل النقود في التداول.

3 ☐ مدة القرض:

سبق القول عند تناولنا لأنواع القروض بأنها تقسم إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل. ويمكن أن نضيف لما سبق أن الدولة قد لا تحدد مدة القرض ويطلق على هذا النوع من القروض "القروض المؤبدة"، وهذه القروض مؤبدة بالنسبة للمقرض، أما بالنسبة للدولة فهي غير مجبرة على سدادها ولكنها حرة في هذا السداد في أي وقت.

4 ☐ سعر الفائدة:

يتضمن عقد القرض فائدة تمثل المقابل الذي يحصل عليه المكتتبين في القرض في مقابل إقراض أموالهم للدولة. ويتحدد سعر هذه الفائدة تبعًا لظروف السوق المالي، وقيمة القرض ومدته، وكذلك تبعًا للمزايا الأخرى التي قد تمنحها الدولة للمكتتبين.

5 ☐ المزايا الأخرى التي يتضمنها عقد القرض:

يهدف تشجيع الأفراد وإغرائهم للاكتتاب في سندات قروضها فإن الدولة إضافة إلى سعر الفائدة تلجأ إلى إعطاء مزايا وضمانات إضافية، من ذلك.

أ ☐ تقرير مكافئة سداد أو جائزة سداد، والمقصود بها أن تتعهد الدولة بدفع مبلغ يزيد عن القيمة الاسمية للسند وذلك في ميعاد السداد، أو أن تبيع السند بقيمة أقل من قيمته الاسمية على أن تتعهد برد كامل القيمة الاسمية للسند.والفارق الذي يحصل عليه المكتتب هو ما يسمى بجائزة السداد.

ب ☐ جوائز اليانصيب التي يحصل عليها بعض أصحاب السندات عن طريق القرعة، كما في حالة اختيار سند بطريق القرعة وسداده بدفع قيم تزيد كثيرًا عن قيمته الاسمية وذلك في حالة السندات التي تصدر بها فائدة أو بفائدة أو باختيار مجموعة من السندات بطريق القرعة ومنح أصحابها جوائز مختلفة بالإضافة إلى ما يحصلون عليه من فوائد ذات معدل منخفض إلى حدٍ ما.

ج ☐ إعفاء فوائد القرض العام من بعض أو كل الضرائب على الدخل الحاضرة أو من الضرائب التي تتقرر مستقبلاً مع ما في ذلك من خروج على مبدأ العدالة الضريبية، خاصة وأن أغلب المستفيدين من مثل هذا الإعفاء هم الأغنياء الذين بإمكانهم الاكتتاب في القروض العامة.

د ☐ تأمين المكتتبين ضد مخاطر تدعو القوة الشرائية للنقود، التي قد تنتج عن الموجات التضخمية التي تواجه الاقتصاد الوطني طيلة مدة القرض. ولتحقيق ذلك تربط قيمة القرض بالذهب أو بعملات أجنبية تتميز باستقرار أسعارها ومتانة مركزها الدولة، أو بالأرقام القياسية لأسعار بعض السلع.

هـ ☐ تقرير صلاحية سندات القروض العامة في سداد قيمة الضرائب.

و ☐ تقرير عدم جواز الحجز على سندات القروض العامة لسداد الديون المستحقة على أصحابها.

ز ☐ تقرير قبول السندات للاكتتاب في قروض عامة تعطي مزايا أكبر.

المطلب الثاني
طرق إصدار القروض العامة

تستطيع الدولة أن تختار في إصدار قروضها الطرق الأربعة الآتية للإصدار[1]:-

1 ☐ الاكتتاب العام المباشر:

وذلك بعرض سندات القرض العام المباشر على الجمهور بواسطة المصارف أو مكاتب البريد أو غيرها من المؤسسات المالية التي تتقاضى مبلغًا محدودًا كعمولة مقابل القيام بهذه العملية. وتعد هذه الطريقة أكثر الطرق شيوعًا في الوقت الحاضر حيث تتميز بتوفير نفقات الإصدار المصرفي وتمكين الدولة من الإشراف على عملية الإصدار تجنبًا للمضاربة في السندات العامة وحماية صغار المكتتبين، إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة أن القرض العام قد لا تتم تغطيته بالكامل مما يؤثر تأثيرًا سيئًا على ثقة الأفراد بالدولة. ولذا لا تلجأ الدولة إلى هذه الطريقة إلا إذا وثقت من تغطية القرض، أو طرحه على عدة دفعات مع امتلاك أجهزة مالية ذات كفاءة.

2☐ الاكتتاب المصرفي "الاكتتاب غير المباشر":-

تنصرف هذه الطريقة إلى بيع السندات للمصارف عن طريق المزايدة وترك الحرية لها لإعادة بيعها للجمهور بصفة مباشرة أو عن طريق السوق المالية والاحتفاظ بما لا تستطيع تصريفه منها نظير حصولها على الفرق بين القيمة الاسمية وقيمة شراء السند من الدولة والتي تكون في العادة أقل من القيمة الاسمية فتحصل بذلك على الفرق بين القيمتين الذي يمثل عمولتها ويعيب هذه

---

(1) راجع في ذلك د. عادل فليح العي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 242. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 306. د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، مرجع سابق، ص 154. د. منصورميلاد يونس، مرجع سابق، ص 91. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 377.

الطريقة أنها تحمل الدولة عمولة غير أنها تتميز بضمان تغطية القروض وحصول الدولة سريعًا على الأموال التي تريدها واستعمال هذه الطريقة نادر في الوقت الحاضر، وهي تشبه طريقة الالتزام التي كانت مستعملة في جباية الضرائب.

3 ☐ الاكتتاب في سوق الأوراق "البورصة":

في هذه الطريقة تعرض الدولة سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية وتبيعها على دفعات صغيرة، بالسعر الذي تحدده السوق ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطًا لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المالية. وميزة هذا الأسلوب هي أن الدولة تستطيع من خلال متابعتها لتطورات الأسعار في البورصة أن تتحين الفرصة المناسبة لطرح سنداتها بأعلى سعر ممكن.

4 ☐ الاكتتاب بالمزايدة :-

تلجأ الحكومة وفقًا لهذه الطريقة على عرض سندات القرض العام للبيع على كل من الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية على أساس سعر أدنى تحدده لها بحيث تدعو المكتتبين إلى تقديم عروضهم للحصول على السندات بأسعار لا تقل عن هذا السعر الأدنى، فإذا زادت كمية السندات المكتتب فيها عن الكمية المعروضة فإن الحكومة تقوم بتخصيص السندات للمكتتبين الذين قدموا أعلى الأسعار، وقد تتخذ هذه الطريقة شكلاً آخر بأن تحدد الحكومة أعلى سعر للفائدة وتدعو المكتتبين إلى تقديم عروضهم للحصول على السندات بأقل سعر فائدة ممكن، بحيث يفضل المكتتبون الذين عرضوا أقل سعر للفائدة.

المبحث الرابع
انقضاء القروض العامة

يقصد بانقضاء القرض العام التخلص من العبء المالي فيه والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب في ذمة الدولة قبل المقرض وهي أصل القرض وفوائده. وتنقضي القروض العامة بوفاء الدولة بالالتزامات المترتبة عليها من جراء القرض، أي تسديد المبالغ عليها إلى أصحابها أو باستهلاك هذه المبالغ على دفعات.ولكن الدولة قد تواجه عند استحقاق القرض أزمة مالية خطيرة تمنعها من الوفاء بتعهداتها. وقد يصل ذلك إلى عجز الدولة عن تسديد القرض فتعلن إنكار الدين العام، والتاريخ حافل بالأمثلة عن ذلك[1].

1 ☐ تسديد القرض العام

تسديد القرض العام هو وفاء الدولة لأصل الدين الذين يترتب عليها عند عقد القرض. وهو الوسيلة العادية لانقضاء الدين ذي الأجل المحدد. ويتم بدفعه دفعة واحدة عند الاستحقاق. وقد اختلف كتاب المالية العامة بشأن تسديد القرض المحدد الأجل قبل حلول أجله؟ والرأي الراجح يؤيد إمكانية التسديد قبل حلول الأجل لما في ذلك من تحقيق للمصلحة العامة[2].

2 ☐ استهلاك القرض العام:

يقصد باستهلاك القرض العام تسديد مبلغه على دفعات متتالية، ويتم ذلك في المواعيد المحددة له وطبقًا للطريقة المقررة في عقد القرض. ويترتب على

(1) راجع د. عبد العزيز ياسين السقاف، مرجع سابق، ص 303. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 233. د. عبد العال الصكبان، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص 235. د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص447.

(2) انظر د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 93. د. عصام بشور، المالية العامة ولتشريع الضريبي، ص 235.

ذلك تناقص المبالغ المدين بها الدولة من اصل القرض وتناقص الفائدة تبعًا لذلك.

أ ☐ الاستهلاك على أقساط سنوية محددة:

وذلك بان تدفع الدولة كل سنة جزءًا من أصل القرض، مضافًا إليه الفوائد المستحقة. وبهذه الطريقة تقل قيمة القرض سنة بعد أخر، وينقضي القرض نهائيًا بعد دفع الدولة كل مبلغ القرض وميزة هذا الأسلوب أن قيمة الفائدة التي تدفعها الدولة تتناقص سنة بعد أخرى.

نظرًا لتناقص المبلغ الإجمالي للقرض بعد كل قسط يتم سداده. إلا أن هذه الطريقة لا يمكن اللجوء إليها إلا في حالة استهلاك القروض العامة المعقودة مع المصارف أو شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على دفعات سنوية. أما إذا كانت الدولة قد اقترضت من أفراد خاصة من صغار المدخرين فإنه يفضل عدم اللجوء إلى هذه الطريقة لأن الأفراد قد يقومون دون وعي بإنفاق كل ما يقبضونه من دفعات متتالية صغيرة مما يترتب عليه تناقص الادخار وزيادة الاستهلاك[1].

ب ☐ الاستهلاك عن طريق القرعة

يتم هذا الأسلوب بقيام الدولة بتسديد كمية من السندات تسديدًا كاملاً يتم اختيارها عن طريق القرعة وتتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كامل القرض. ويؤخذ على هذه الطريقة ما قد تحمله من مفاجآت لأصحاب السندات الذين تصيبهم علمية القرعة. فقد يفضل هؤلاء أو على الأقل قسم منهم الاحتفاظ بسنداتهم والحصول على فوائدها لحين توفر فرص استثمارية مناسبة.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 95.

ج ☐ الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة

تلجأ الدولة لهذا الأسلوب عندما تكون أسعار السندات في السوق أقل من سعر التكافؤ "التعادل" أي متى ما كانت تباع بأقل من قيمتها الاسمية. ففي هذه الحالة تربح الدولة الفرق، أما إذا كانت أسعار السندات في السوق اكبر من قيمتها الاسمية، فإن الدولة لا تلجأ عادة إلى هذا الأسلوب وذلك لما قد يؤدي إليه من خسارة بالنسبة للدولة تتمثل في الفرق بين القيمة الاسمية للسند وقيمته في السوق، غير أن الدولة لا تستطيع أن تشتري عدد كبير من السندات لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدي إلى ارتفاع أسعار السندات[1].
ونشير إلى أن عقد القرض قد يتضمن النص على أكثر من أسلوب من هذه الأساليب لاستهلاك القرض.

3 ☐ تبديل القروض العامة:

وهو في الحقيقة ليس أسلوبًا من أساليب القروض العامة، بل طريقة يقصد بها التخفيف من أعباء القروض العامة. أن عملية تبديل القرض العام عبارة عن عملية مالية تستهدف خفض ما تدفعه الدولة من فوائد على دين قائم مع الاحتفاظ بهذا الدين حتى يحين موعد الوفاء به، مما يعني تغيرًا لشروط العقد بعد صدوره. وهو يتم عندما تنخفض أسعار الفائدة السائدة في السوق إلى حدٍ يبدو معه السعر المقرر للقرض العام مرتفعًا على نحو غير ملائم.

أ ☐ أنواع التبديل:

تبديل القروض العامة أما أن يكون إجباريًا أو اختياريًا[2].

---

(1) د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 314. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص245.
(2) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 386. د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 311. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 96. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 248.

النوع الأول : التبديل الإجباري:

يكون التبديل إجباريًا إذا خفضت الدولة سعر الفائدة دون موافقة الدائنين بمالها من حق السيادة، وهذا الإجراء خطير ويعد انتهاكًا لحرمة العقد من جانب الدولة، ويترتب عليه ضرر قد يلحق بالثقة المالية للدولة الأمر الذي قد يؤدي إلى صعوبة حصولها على قروض في المستقبل.

النوع الثاني: التبديل الاختياري:

يتم التبديل الاختياري بموافقة الدائنين، وذلك بترك الخيار للدائنين بين تخفيض سعر الفائدة أو استرداد القيمة الاسمية لسنداتهم. ولا بد للدولة من تهيئة الأموال اللازمة لتسديد السندات التي يختار أصحابها عدم الاشتراك بالقرض الجديد.

ب ☐ شروط التبديل

لنجاح عملية التبديل ينبغي توافر عدة شروط لكي يختار الأفراد التبديل والذي لابد أن يكون أفضل لهم من التسديد وهذه الشروط هي[1]:

1. أن يكون هناك انخفاضًا عامًا لسعر الفائدة السائد في السوق، لأنه بدون هذا الانخفاض تنتفي الحكمة من التبديل أصلاً.
2. أن يكون سعر الفائدة الجديد مساويًا على الأقل للسعر السائد في السوق وقت عملية التبديل، وإلا فإن أصحاب السندات سيفضلون استرداد قيمة سنداتهم.
3. أن تتم عملية التبديل في ظروف اقتصادية وسياسية تتميز بالهدوء والاستقرار وإلا فإن أصحاب السندات سيفضلون استرداد أموالهم للاحتفاظ بها سائلة على سبيل الحيطة والحذر.

---

(1) انظر د. ميرندا زغلول رزق، مرجع سابق، ص 312. د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص 97. د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 249.

4. منح الدائنون الذين يقبلون علمية التبديل بعض المزايا لتشجيعهم على قبول التبديل كالإعفاءات الضريبية أو الجوائز التشجيعية.

المبحث الخامس
آثار القروض العامة

لا تلجأ الدولة للقروض العامة، إلاّ مدفوعة بمجموعة من العوامل الاقتصادية وهذه العوامل تختلف من دولة إلى أخرى، ومن اقتصاد إلى آخر، فقد تكون القروض لسد العجز الناجم عن زيادة النفقات على الإيرادات المتوفرة، أو لتمويل مشاريع تنموية في البلد تعجز الإيرادات الداخلية عن تغطية نفقات مثل هذه المشاريع أو يستخدم القرض لتغطية نفقات الدولة المتزايدة في فترات الكساد أو لامتصاص القوة الشرائية للنقد[1].

ومن ذلك، يتضح أن القروض لا تعدو وسيلة للتمويل فحسب وإنما أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية. تستخدمها في التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي. وبصفة خاصة في حالة التضخم والانكماش وتحقيق التنمية الاقتصادية كما يمكن أن تؤثر في إعادة توزيع الدخل القومي سواء فيما بين الأجيال الحاضرة أو بينها وبين الأجيال المستقبلية.

وينجم عن القروض بالطبع آثار اقتصادية واجتماعية وحتى سياسة، وتختلف هذه الآثار باختلاف نوع القرض خارجيًا كان أم داخليًا، كما تتوقف هذه الآثار على كيفية استخدام حصيلة القرض ((رأس مال القرض)) ونوعية النفقات العامة التي يقوم بتمويلها ...إلخ[2].

---

(1) راجع د. ميرندا زغلول رزق، علم المالية العامة ((الإيرادات العامة)) الطبعة الثانية، أولاد عثمان، للكمبيوتر، 1997م، ص 317. د. أحمد زهير شامية، د. خالد الخطيب، المالية العامة، بدون مكان وسنة نشر، ص 243.

(2) انظر د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مرجع سابق، ص 375. د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 251.

وتختلف الآثار الاقتصادية للقرض عنها في الضرائب، وذلك لأن القروض اختيارية ولا يترتب عليها نقصان في ثروة الأفراد كالضرائب، ولكن يترتب عليها تغير في شكل تلك الثروة، وأن مصدر الأموال المقترضة يختلف عادة عن مصدر الأموال التي تدفع للضرائب.

وتمر القروض بثلاث مراحل، لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية، وهي مرحلة الاقتراض، ومرحلة إنفاق الأموال المقترضة، ومرحلة تسديد القروض، لذلك فآثار القروض أصبحت معقدة وشائكة وأنكب الكثير من الدارسين على تحليل ظاهرة القروض أو ما يسمى ((مديونية العالم الثالث)) وأدبيات الاقتصاد المالي، لم تتوقف عن عرض هذه المشكلة ومعالجتها من كافة جوانبها.

وسنتناول وبشكل سريع الآثار الاقتصادية للقروض، تاركين التفاصيل لكتب الاقتصاد المالي والمالية العامة[خ] ومن أهم الآثار الاقتصادية للقروض ما يلي[ب]:

1. يحدث انكماش في مجالي الاستثمار والتوظيف في القطاع الخاص، لمزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في جذب أموال المدخرين، وبالتالي في حرمان القطاع الخاص من الأموال المدخرة والجاهزة للتوظيف. وينعدم هذا الأثر إذا كانت الأموال الموجهة للاكتتاب بإسناد الدين العام فائضة عن حاجة القطاع الخاص، وإذا استخدمت الدولة للاكتتاب إيرادات القرض في نفقات استثمارية.

(1) راجع د. حامد عبد المجيد دراز، المالية ، مرجع سابق، ص 375. د. عادل فليح العلي، وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 250.

(2) راجع د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 388. د. ميراندا زغلول رزق، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص 317 □ 326. د. عادل فليح العلي، وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة..، مرجع سابق، ص 250 □ 256.

2. أحيانًا تؤدي القروض العامة إلى ازدياد الميل نحو الإدخار وتخفيض الميل للاستهلاك. فشروط القرض وفوائده المرتفعة تشجع على الإدخار وتكوّن رأسمالاً جاهزًا للتوظيف في المشروعات الاقتصادية المختلفة، مما يزيد من الدخل القومي.

3. تكوّن القروض العامة مصادر دخل جديدة بالنسبة للأفراد الذين يستفيدون من وجوه إنفاق الدين العام. ويؤدي ذلك إلى زيادة في الاستهلاك إذا كانت الطبقة المستفيدة من نفقات القرض هي من ذوي الدخل المحدود. وينجم عن القرض العام رفع المستوى المعيشي وتخفيض الفوارق الطبقية، إذا كانت الطبقة التي أفادت من القرض هي الطبقة ذات الدخل الأقل في المجتمع.

4. بانقضاء الدين العام وتسديد الدولة لالتزاماتها، تزداد القوة الشرائية لدى المدخرين. وقد يؤدي ذلك إلى التوسع في مجال الاستهلاك والاستثمار.

5. قد ينجم عن القروض العامة تضخم بسبب الدخول الجديدة التي توفرها لذوي الدخل المحدود، أو نتيجة استرداد المقرض لأمواله. وتبدو هذه الظاهرة الاقتصادية بصورة خاصة إذا لم تعمل الدولة على زيادة عرض السلع الموجودة في الأسواق بنسبة ارتفاع القروض عليها والناجم عن زيادة الدخل.

6. تعد القروض العامة أحد وسائل محاربة التضخم ومكافحته كظاهرة اقتصادية. فعندما تزداد القوة الشرائية في السوق، ويزيد الطلب على العرض وترتفع الأسعار، تطرح الدولة إسناد الدين العام بغية امتصاص الكتل النقدية الفائضة وإعادة التوازن إلى سابق عهده. فإذا ما نجح القرض أدى إلى مكافحة التضخم.

وبصرف النظر عن الدور الذي تنهض به القروض في اقتصاديات الدول المتخلفة، فإن آثارها في تضخم اقتصاد هذه الدول واضحة، حيث أن القروض التي يغذيها مصرف الإصدار تتمثل بإصدار نقد جديد. فتزداد كمية النقود المتداولة في الأسواق مما يشكل كتلة نقدية ضاغطة تزيد الطلب على السلع. ونظرًا لتخلف هذه الدول، فأنه يتعذر عليها مواجهة هذه الحالة الاقتصادية بزيادة فورية في العرض وذلك لقصور جهازها الإنتاجي، واعتمادها على استيراد معظم حاجاتها وتجهيزاتها من الخارج، لذلك كان لا مناص من ظهور الآثار التضخمية في اقتصادها.

وإلى جانب الآثار الاقتصادية للقروض العامة فأن آثارها الاجتماعية لا تقل أهمية عن الآثار الاقتصادية. غير أن الأثر الاجتماعي للقرض العام. يتوقف على عاملين هما:

أ- طبيعة البنيان الضريبي.

ب-طريقة توزيع سندات القرض على فئات المجتمع.

ففي حالة اعتماد النظام الضريبي اعتمادًا أساسيًا على الضرائب غير المباشرة ((كما هو الحال في الدول المتخلفة)) فذلك يعني أن المتحمل الحقيقي لعبئي تمويل أصل القرض وفوائده هي الطبقات الفقيرة نظرًا لأنها وهي تتميز بانخفاض دخولها سيكون ميلها الحدي للاستهلاك مرتفعًا وسيؤدي ذلك بطبيعة الحال إلى إعادة توزيع الدخل القومي في اتجاه اللامساواة أو بعبارة أخرى إلى إعادة توزيع الدخل القومي في اتجاه الطبقات الغنية[1].

أما إذا كان النظام الضريبي يعتمد أساسًا على الضرائب المباشرة ((كما هو الحال في الدول المتقدمة)) واتخاذ تلك الضرائب اتجاهًا تصاعديًا لكون الطبقات

(1) د. عادل فليح العلي، وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 257. د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 392.

الغنية هي المتحملة لعبء تمويل أصل القرض وفوائده وعلى العكس من ذلك إذا فرضت تلك الضرائب على أساس نسبي.

ذلك بشأن البنيان الضريبي، أما طريقة توزيع السندات فيقصد بها الطبقة المالكة لسندات القرض والتي تجني في النهاية ثمار فوائده فإذا كانت تلك السندات مملوكة من قبل الطبقات الغنية وهي الحال إذا كانت قيمة تلك السندات مرتفعة فإن ذلك يؤدي إلى إعادة لتوزيع الدخل القومي في اتجاه الطبقات الغنية ومن ثم زيادة درجة التفاوت بين الدخول وخاصة إذا صاحب ذلك نظام ضريبي قائم على أساس الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة ذات الاتجاه النسبي. وفي حالة امتلاك سندات القرض من قبل الطبقات الشعبية وهي الحال عندما تكون قيمة هذه السندات منخفضة فأن ذلك يؤدي إلى إعادة لتوزيع الدخل القومي وخاصة إذا صاحب ذلك نظام ضريبي قائم على الضرائب المباشرة واتخذت الضرائب اتجاهًا تصاعديًا.

الفصل الثامن
الإصدار النقدي الجديد
((التضخم))

تلجأ الدولة في الوقت الحاضر إلى تمويل نفقاتها العامة والاستثمارية منها بوجه خاص إلى الإصدار النقدي الجديد أو ما يطلق عليه بالتمويل بالتضخم ويتم ذلك عن طريق زيادة وسائل الدفع بالإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، ولا تلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب في التمويل إلا عندما تعجز إيراداتها العامة الاعتيادية كالضرائب والرسوم والقروض...إلخ عند تغطية نفقاتها العامة[1].

وعلى ذلك فأن الإصدار النقدي الجديد يتلاءم مع فكرة وجدود العجز المنظم في الميزانية.

ويتمثل الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقد الورقي تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة. وتستند الدولة بهذا الصدد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها مع تعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود. وتستطيع الدولة أن تقوم بإصدار النقود الإضافية إذا كانت هي التي تتولى عملية الإصدار أو إذا كان بنك الإصدار ☐ البنك المركزي ☐ فيها مؤممًا أو إذا كان نظام إصدار النقود يسمح بتغطية أي إصدار جديد بواسطة سندات تصدرها الدولة. وبوسع الدولة كذلك خلق كميات إضافية من النقود تستخدمها في تغطية نفقاتها بوساطة الاقتراض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يسمى ((نقود

(1) انظر د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، مرجع سابق، ص 486. و د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 261.

الودائع)) أو ((النقود الكتابية)) ومن ثم إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع. ولا يختلف الأمر النهائي لهذه الطريقة عن طريقة الإصدار النقدي الجديد في زيادة وسائل الدفع لتمويل النفقات العامة[1].

وتمثل الطريقتان السابقتان صورتين من القروض الإجبارية التي لا تستند إلى مدخرات حقيقية ولهذا يطلق عليها بأنهما وسيلتا تمويل تضخمية لما يؤديان إليه من زيادة في الطلب الكلي عن العرض الكلي الأمر الذي يقود إلى ارتفاع الأسعار ومن ثم انخفاض قيمة النقود. أي قوتها الشرائية. ويطلق على هذه الوسيلة أيضًا ((التضخم المالي)) أما التضخم في معناه الاقتصادي فيقصد به عادة الارتفاع المستمر للأسعار بفعل زيادة الطلب الكلي على السلع مقارنة بقصور العرض الكلي عن مجاراته سواء كان هذا الارتفاع لأسباب عينية تكمن في البنيان الإنتاجي (الوصول إلى مستوى التشغيل الكامل، كما هو الحال بالنسبة للاقتصاديات المتقدمة أو إلى جمود الهيكل الإنتاجي كحال اقتصاديات الدول النامية)). ولا تؤدي زيادة الإصدار إلى التضخم في جميع الأحوال، فلا ينتج عنها ارتفاع في الأسعار إذا كانت موارد إنتاجية عاطلة يمكن استخدامها في الحال لزيادة الإنتاج.

والخلاصة مما سبق عرضه، أن ارتفاع الأسعار قد لا يرجع إلى استخدام التضخم كوسيلة للتمويل وإنما قد يرجع إلى أسباب أخرى تتعلق بالهيكل الإنتاجي.

وقد عارض الفكر المالي والاقتصادي التقليدي لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد بوصفها وسيلة لتمويل النفقات العامة من عدة أسباب أبرزها ما يأتي[2]:

1. تفترض النظرية التقليدية تلقائية التوازن الاقتصادي، ومن ثم تحقق الاستخدام الكامل. فإذا قامت الدولة بالإصدار النقدي وهو أحد صور

(1) انظر د. عادل فليح وطلال محمود كداوي، المرجع السابق، ص 262.

(2) راجع د. عبد العال الصكبان، مرجع سابق، ص 486. و د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، مرجع سابق، ص 263.

التدخل في الاقتصاد، نجم عن ذلك زيادة في الإنفاق النقدي وحدوث التضخم الذي يشل عمل العوامل الكفيلة بتحقيق التوازن التلقائي وبخاصة جهاز الأسعار.

فارتفاع الأسعار المترتب على التضخم سيسبب تدهور قيمة النقود مما يدفع الأفراد إلى زيادة طلبهم على السلع نظرًا لتوقعهم ارتفاع الأسعار في المستقبل، ويدفع بالمنتجين أيضًا إلى تقليص عرضهم من السلع أملاً في تحقيق أرباح أكبر مستقبلاً وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة الطلب ونقص العرض، فارتفاع الأسعار مجددًا ثم تدهور قيمة النقود... وهكذا.

2. يضر ارتفاع الأسعار بأصحاب الدخول الثابتة ((الفوائد والإيجارات)) وأصحاب الدخول التي تتغير ببطء (الأجور والرواتب)) وعلى العكس من ذلك ينتفع أصحاب الدخول المرنة (الأرباح) من ارتفاع الأسعار، وينجم عن ذلك أن التضخم يؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة أصحاب الدخول المرنة، وهذا يعني أن التضخم يزيد من حدة التفاوت بين الطبقات.

3. يؤدي التضخم إلى التأثير السلبي على الإدخار. إذ أن ارتفاع الأسعار وما يؤدي إليه من تدهور القوة الشرائية، يولد ميل الأفراد لتفضيل السلع على النقود، فيزيدون بذلك استهلاكهم على حساب مدخراتهم الحالية أو السابقة.

4. يؤدي التضخم إلى عجز في الميزان التجاري. إذ تترتب على تصاعد الأسعار في الداخل زيادة الميل إلى استيراد السلع الأجنبية لانخفاض أثمانها قياسًا بمثيلاتها في الداخل، فضلاً عن ضعف المقدرة التصديرية لارتفاع الأسعار بالنسبة للسلع المراد تصديرها مقارنة بشبيهاتها في الخارج وإذا

استمر هذا العجز فترة من الوقت فأنه يؤدي إلى انخفاض سعر الصرف للعملة الوطنية.

ولكن ظهور النظرية الاقتصادية الحديثة غيّر من المفاهيم وأصبح بإمكان الدولة اللجوء إلى الإصدار الجديد في حالة وجود موارد اقتصادية معطلة بشرية كانت أم مادية. على أنه من الضروري التفرقة بين إمكانية الدولة المتقدمة اقتصاديًا والدول النامية في اتباعها أسلوب الإصدار النقدي المذكور.

أولاً: الدول المتقدمة اقتصاديًا

في الدول المتقدمة اقتصاديًا والتي تشهد اتجاهًا نحو التشغيل والبطالة بحكم الهوة بين الطلب الفعلي وحجم الإنتاج الممكن. يستلزم تدخل الدولة لغرض تنشيط الطلب الفعلي بتعويضها النقص في الطلب الخاص عن طريق زيادة الطلب العام وبخاصة الطلب الاستثماري وهو ما يستتبع زيادة الإنفاق العام.

ويمكن للحكومة أن تلجأ للإصدار النقدي لغرض تمويل جزء من الزيادة الحاصلة في هذا الإنفاق العام، وليس ثمة خطر من استخدامه وسيلة لهذا الغرض وذلك لكون الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة تمتلك جهازًا إنتاجيًا ضخمًا ذا مرونة عالية ولكنه في حال تعطل، مما يسمح باستيعاب كمية إضافية من النقود حيث يترتب عليها زيادة في الطلب على أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار، ومن ثم ارتفاع حجم التشغيل والإنتاج الكلي نتيجة انتقال الجزء الذي كان معطلاً من الجهاز الإنتاجي إلى حالة التشغيل. كما أن هناك عددًا من العوامل التي تساعد الحكومة على وقف استخدام هذه الوسيلة بعد فترة زمنية معينة. وتتلخص هذه العوامل في انخفاض سعر الفائدة كنتيجة لزيادة كمية النقود المعروضة الأمر الذي يترتب عليه زيادة الاستثمار الخاص. كذلك فأنه تنجم عن زيادة الإنفاق العامة زيادة في الدخول الخاصة وهي الزيادة التي

تستتبعها زيادة في الاستهلاك. ونتيجة لزيادة كل من الاستثمار والاستهلاك الخاص يزداد الطلب الخاص، مما يضطر الحكومة إلى إيقاف التمويل بوساطة الإصدار النقدي الجديد.

وخلاصة هذا الفكر يمكن الالتجاء إلى التضخم كوسيلة من وسائل تمويل النفقات العامة وذلك في حالة الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ذات الجهاز الإنتاجي المرن وفي حالة نقص تشغيله، بمقدار محدود ولمدة محدودة حتى تصل هذه الاقتصاديات إلى مستوى التشغيل الكامل.

ثانيًا: الدول النامية أو الأقل نموًا

قد يقودنا التحليل المجرد إلى القول بإمكانية استفادة هذه الدول من الإصدار النقدي الجديد. إذ توجد فيها موارد ثروة معطلة، ومهمة التنمية الاقتصادية في هذه الدول هي تشغيل تلك الموارد. والنقود الإضافية بإمكانها أن تسهم في تشغيل الموارد غير المستغلة لغرض زيادة الإنتاج. وعلى ذلك فلن يحدث الارتفاع غير المرغوب فيه بالأسعار.

بيد أن هذا القول يغفل حقيقة أساسية[1] هي تخلف الجهاز الإنتاجي وعدم مرونته في الدول المتخلفة اقتصاديًا. وينتج عن هذا الوضع أن زيادة الطلب الناجمة عن الإصدار النقدي الجديد لا تقابلها زيادة في عرض السلع، فترتفع الأسعار، ويحدث التضخم، وفضلاً عن مساوئ التضخم عمومًا، فأن الدول المتخلفة تتضرر منه كثيرًا من عدة نواح: إذ يهبط ميل الأفراد للادخار، رغم حاجة الدول المتخلفة له، بسبب هبوط القوة الشرائية للنقود. كذلك يتضرر ميزان المدفوعات وتضار عملية التنمية الاقتصادية، لأن التضخم يرفع كلفة الإنتاج فتزداد أسعار الصادرات الوطنية وينخفض الطلب الخارجي عليها،

(1) انظر د. عادل الصكبان، مرجع سابقن ص 487.

وتحرم الدولة من العملات الأجنبية في الوقت الذي هي بأمس الحا جة لـغرض استيراد المكائن والمعدات اللازمة لأغراض التنمية.

والخلاصة هي أن الإ صدار النـقدي الجد يد يـعدّ م صدرًا تمويليًا في ا لدول المتقدمة اقتصاديًا ولا يثير استخدامه مخاطر كبيرة. أما في الدول المتخلفة اقـتصاديًا فينبغي استعماله بحذر وفي نطاق معين.

المـراجـــع:

1- د. أحمد فتحي سرور ، الجرائم الضريبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990م.

2- أحمد بديع مليح، التشريع الضريبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987م.

3- أحمد المزيني، الزكاة والضرائب في الكويت قديمًا وحديثًا، ط1، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1986م.

4- السيد سابق، فقه السنة، المجلد الأول، ط8، دار الكتاب العربي، 1987م.

5- د. باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، المطبعة النموذجية، بدون سنة نشر.

6- د. باهر محمد عتلم، المالية العامة، مطبعة مركز التعليم المفتوح، جامعة القاهرة، ، بدون سنة نشر.

7- د. حمزة محمد شاهر حمود الآنسي، المالية العامة، الجزء الأول، النفقات العامة، دار المجد، صنعاء، 1997م.

8- حسن محمد العزباوي، مبادئ الأصول العلمية للضرائب، ط1، مطبعة المليجي، 1974م.

9- د. حسين سلوم، المالية العامة (القانون المالي والضريبي ☐ دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر اللبناني، بيروت، 1990م.

10- د. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة نشر.

11- حسين خلاف، الأحكام العامة في قانون الضريبة، بدون سنة نشر.

12- د. حسن أحمد غلاب، دراسات في النظام الضريبي وضرائب الدخل في التشريع الضريبي المصري، مكتبة عين شمس، 1988م.

13- د. حسين صادق المرصفاوي، التجريم في تشريعات الضرائب، دار المعارف، ط1، 1963م.

14- د. خالد الخطيب، الضريبة على الدخل، زهران للتوزيع والنشر، عمّان، بدون سنة نشر.
15- د. رشيد محمد الدقر، المالية العامة وتشريعات الضرائب، مطبعة جامعة دمشق، 1962م.
16- المحامية رنا إبراهيم عطور، التهرب من ضريبة الدخل في الأردن، ط1، مطابع الشمس، عمّان، 1993م.
17- د. شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، 1978 □ 1979م.
18- د. صباح نعوش، الضرائب في الدول العربية، ط1، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء، 1987م.
19- د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1990م.
20- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة جامعة دمشق، 1984□ 1985م
21- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة دمشق، 1994 □ 1995م.
22- د. عصام بشور، د. نور الله نور الله، د. يونس البطريق، التشريع الضريبي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة دمشق، 1995 □ 1996.
23- د. عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، 1972
24- د. عادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983م.
25- د. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
26- د. عادل أحمد حشيش، التشريع الضريبي المصري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

27- د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
28- د. عادل أحمد الحياري، الضريبة على الدخل العام، مؤسسة الأهرام، 1968م.
29- د. عاطف صدقي ، د. محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، بدون دار ومكان وسنة نشر.
30- د. عبد الكريم صادق بركات، د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد دراز، النظم الضريبية، الدار الجامعية، 1986م.
31- عبد الكاظم فارس المالكي، جبار صابر طه، المدخل لدراسة القانون، مؤسسة المعاهد الفنية ، بغداد، 1986م.
32- د. عبد الحميد عمر القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، بدون مكان وسنة نشر.
33- د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة في العراق، ج1، ط2، مطبعة مؤسسة دار الكتب، جامعة الموصل، 1976م.
34- د. عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الثاني، جامعة الموصل، العراق، 1989م.
35- د. عبد الأمير شمس الدين، الضرائب (أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية) دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1987م.
36- د. عبد الله حسين بركات ، الوجيز للمالية العامة (النظرية والتطبيق في الجمهورية العربية اليمنية)، مطبوع على الآلة الكاتبة، 1991م.
37- د. عبد الله حسين بركات، المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، الجزء الثاني، مركز الصادق، صنعاء، 2003، 2004م. د. فاضل شاكر الواسطي، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة دار المعارف، بغداد، 1973م.
38- د. عبد العزيز ياسين السقاف، نظريات المالية العامة والنظام المالي في الجمهورية اليمنية، مطبعة المدني، بدون سنة نشر 21.

39- د. علي أحمد سلمان، الضرائب في السودان، ط2، دار جامعة الخرطوم، 1978م.
40- د. غالب عمرو عرفات، اقتصاديات التهرب من ضريبة الدخل في الأردن، دار الكتب، بدون سنة نشر.
41- د. فاروق عبد الحليم غندور، المحاسبة الضريبية للأرباح التجارية والصناعية، 1988م.
42- فهمي محمود شكري، الموازنة العامة - ماضيها وحاضرها ومستقبلها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1990م.
43- فلادلين أ. جوساروف، أدهم سيف الملكوف ترجمة د. أحمد علي سلطان، اقتصاد الجمهورية العربية اليمنية ، الطبعة الأولى ، مركز الدراسات والبحوث ، صنعاء، 1988م.
44- د. كمال حسين إبراهيم، نظام الزكاة وضريبة الدخل (دراسة نظامية محاسبية مقارنة)، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1986م.
45- د. كمال الجنزوري، دراسة تحليلية للنظام الضريبي في مصر، معهد التخطيط القومي، 1980م.
46- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري "دراسة مقارنة". دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996م.
47- د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، جامعة بابل، بدون سنة نشر.
48- د. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1403هـ.
49- د. محمد سعيد فرهود، د. كمال حسين إبراهيم، نظام الزكاة وضريبة الدخل، دراسة نظامية □ محاسبة مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1986م.
50- د. محمد سعيد عبد السلام، دراسة في مقدمة علم الضريبة، ط2، دار المعارف بمصر، 1968م.

51- محمد أنعم غالب، اليمن، ط2، دار الكاتب العربي، بيروت، 1966م.
52- د. محمد علي الربيدي، المحاسبة الضريبية، 1 □ 2، ط1، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، 1996م.
53- محمد راشد عبد المولى، تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية، وزارة الإعلام والثقافة، 1985م.
54- د. محمد عمر الحبشي، اليمن الجنوبي سياسيًا واجتماعيًا، ط1، دار الطليعة، بيروت، 1968م.
55- محمد سعيد العطار، التخلف الاقتصادي والاجتماعي في اليمن، الطبعة الأولى، سلسلة العالم الثالث، المطبوعات الوطنية الجزائرية، نوفمبر 1965م.
56- محمود أبو السعود، فقه الزكاة المعاصر، ط2، دار القلم، الكويت، 1992م.
57- د. محمد السعيد وهبة، صور التهرب الضريبي، ط1، 1966م.
58- منيس عبد الملك، اقتصاديات في المالية العامة، ط2، دار المعارف بمصر، 1968م.
59- د. محمد مبارك حجير، الضرائب وتطور اقتصاديات الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 1965 □ 1966م.
60- د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي "نظرية مالية الدولة السياسات المالية للنظام الرأسمالي"، الدار الجامعية، 1988م.
61- د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991م.
62- د. مختار أبو زريدة، المحاسبة الضريبية وفقًا للتشريع الليبي مع مقدمة في النظرية العامة للضريبة، منشورات المعهد العالي للإدارة والأعمال المصرفية، طرابلس، 1985م.
63- د. ميثم صاحب عجام، "المالية العامة" دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، ط1، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1992م.

64- د. مصطفى رشدي سيحة، د. عادل أحمد حشيش، د. مجدي محمود شهاب، التشريع الضريبي المصري، دار الجامعة الجديدة للنشرن الإسكندرية، 2000م.
65- د. ميرندا زغلول رزق، علم المالية العامة "الإيرادات العامة"، ط2، أولاد عثمان للكمبيوتر، 1997م.
66- يحيى قاسم علي، محاضرات في التشريع المالي، مطبوعة على الآلة الكاتبة، عدن، 1991م.
67- يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط1، كوميت للتوزيع، القاهرة، 1997م.
68- د. يونس أحمد البطريق، د. حامد عبد المجيد دراز، د. محمد أحمد عبد الله، النظم الضريبية، الدار الجامعية، 1978م.
69- د. يونس أحمد البطريق، المالية العامة، دار النهضة العربية، 1984
70- د. يونس أحمد البطريق، النظم الضريبية، الدار الجامعية، 1987م.
71- د. يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، ط2، دار الثقافة، قطر، 1988م.

الرسائل الجامعية:

1- محسن حسين صالح، السياسة الضريبية ودورها في التوازن الاقتصادي والاجتماعي في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة عدن، كلية الاقتصاد والإدارة، 1997م.

البحوث والمقالات:

1- د. أحمد علي البشاري، الموازنة العامة للدولة وتطورها مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، مجلة الثوابت، يوليو □ سبتمبر، العدد (17)، 1999م.

2- د. جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير □ بسكرة، الجزائر، العدد 51، نوفمبر 2001م.
3- د. صفاء محمد سرور السيد، دراسة مقارنة عن التهرب من الضرائب والزكاة، المجلة العلمية لكلية التجارة، فرع جامعة الأزهر للبنات، العدد التاسع، يناير، 1992م.
4- د. توفيق صبري المراياتي، عوامل ضعف الوعي الضريبي في العراق وبعض السبل لمعالجته، مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية، السنة السابقة، لعدد الثالث، تشرين الثاني، 1979م.
5- حسن محمد الكحلاني، النظام الضرائبي وعلاقته بالجوانب الاقتصادية والسياسية في عهد ما قبل الثورة، مجلة دراسات يمنية، مركز البحوث والدراسات، صنعاء، العدد (30) أكتوبر □ نوفمبر □ ديسمبر، 1987م.

الوثائق القانونية:

1- دستور الجمهورية اليمنية المعدل، 1994م.
2- القانون رقم 8 لسنة 1990 بشأن القانون المالي.
3- القانون رقم 13 لسنة 1990م بشأن تحصيل الأموال العامة.
4- القانون رقم 14 لسنة 1990م بشأن الجمارك.
5- القانون رقم 31 لسنة 1991م بشأن ضرائب الدخل.
6- القانون رقم 43 لسنة 1991م بشأن الرسوم القضائية.
7- القانون رقم 45 لسنة 1991م بشأن الضريبة على المركبات.
8- القانون رقم 70 لسنة 1991م بشأن الضرائب على الإنتاج والاستهلاك والخدمات.
9- القانون رقم 25 لسنة 1991م بشأن التأمينات والمعاشات.
10- القانون التجاري رقم 32 لسنة 1991م.

الفهـرســت

الموضوع	الصفحة
تقديم	5
الفصل التمهيدي **المدخل إلى المالية العامة**	7
المبحث الأول : مفهوم المالية العامة	7
المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى	9
المطلب الأول : العلاقة بين المالية العامة والقانون	9
المطلب الثاني : المالية العامة والعلوم السياسية	10
المطلب الثالث : المالية العامة والاقتصاد	11
المبحث الثالث : المالية العامة والمالية الخاصة	13
الفصل الأول **المالية العامة في الإسلام**	17
المبحث الأول: النفقة العامة في الفكر الإسلامي	18
المطلب الأول: مفهوم النفقة العامة في الفكر الإسلامي	18
المطلب الثاني: مبادئ النفقة العامة في الإسلام	20
المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة في الإسلام	24
المبحث الثاني: الإيرادات العامة في الإسلام	27
المطلب الأول: الإيرادات الثابتة بالقرآن والسنة	27
المطلب الثاني: الإيرادات العامة التي مصدرها الإجماع	30
المطلب الثالث: الإيرادات التي مصدرها الاجتهاد	32

الفصل الثاني النفقات العامة	33
المبحث الأول : تعريف النفقات العامة	34
المبحث الثاني : التقسيمات المختلفة للنفقات العامة	37
المطلب الأول : التقسيم الإداري للنفقات العامة	37
المطلب الثاني : القسيم الاقتصادي للنفقات العامة	38
المطلب الثالث : القسيم السياسي للنفقات العامة	41
المطلب الرابع : القسيم الوضعي للنفقات العامة	43
المبحث الثالث : أسباب الزيادة في النفقات العامة	44
المطلب الأول : الأسباب السياسية	45
المطلب الثاني : الأسباب الاقتصادية	47
المطلب الثالث : الأسباب الاجتماعية	48
المطلب الرابع : الأسباب المالية	49
المطلب الخامس : الأسباب الإدارية	50
الفصل الثالث **الإيرادات العامة**	53
المبحث الأول : إيرادات الدولة	56
المطلب الأول : الدومين العام أو (ممتلكات الدولة العامة)	56
المطلب الثاني : الدومين الخاص أو (ممتلكات الدولة الخاصة)	58
الفرع الأول : الدومين العقاري	58
الفرع الثاني : الدومين الصناعي والتجاري	59
الفرع الثالث : الدومين المالي	59

الفصل الرابع **الرسم**	61
المبحث الأول : تعريف الرسم وبيان خصائصه	62
المبحث الثاني : تمييز الرسم عن بعض الإيرادات الأخرى	64
الفصل الخامس **الضرائب**	67
المبحث الأول: التعريف بالضريبة وبيان خصائصها	68
المطلب الأول : تعريف الضريبة	68
المطلب الثاني : خصائص الضريبة	70
المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للضريبة	72
المطلب الأول : النظرية العقدية	73
المطلب الثاني : نظرية التضامن الاجتماعي (سيادة الدولة)	74
المبحث الثالث : القواعد الأساسية للضريبة	76
المبحث الرابع : أنواع الضرائب	78
المطلب الأول: الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة	78
المطلب الثاني: الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال	82
المطلب الثالث: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة	83
المطلب الرابع: معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة	84
المطلب الخامس: المفاضلة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة	90
المبحث الخامس: وعاء الضريبة	93
المطلب الأول: أنواع الضرائب المباشرة	94
الفرع الأول: الضرائب على الدخل	94

الفرع الثاني : أنواع الضرائب على الدخل	100
الفرع الثالث : الضرائب على رأس المال	101
الفرع الرابع : الضريبة على زيادة القيمة لكل من الدخل ورأس المال	108
المطلب الثاني : أنواع الضرائب غير المباشرة	111
الفرع الأول : الضرائب على الاستهلاك (الإنفاق)	111
الفرع الثاني : الضرائب على التداول	119
المبحث السادس : تقدير وعاء الضريبة	120
المطلب الأول : التقدير المباشر	120
المطلب الثاني : التقدير غير المباشر	121
المبحث السابع : سعر الضريبة	124
المطلب الأول : الضرائب التوزيعية والضرائب التحديدية	125
المطلب الثاني : الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية	127
المطلب الثالث : أنواع التصاعد في معدلات الضرائب	128
المبحث الثامن : ربط الضريبة وتحصيلها	130
المطلب الأول : ربط الضريبة	131
المطلب الثاني : تحصيل الضريبة	131
الفرع الأول : شروط تحصيل الضريبة	132
الفرع الثاني : طرق التحصيل	133
المطلب الثالث : ضمانات التحصيل	133
المبحث التاسع : العدالة الضريبية	134
المطلب الأول : المساواة أمام الضرائب	135
المطلب الثاني : عمومية الضريبية	137
المطلب الثالث : شخصية الضريبية	139
المبحث العاشر : آثار الضريبة	142

المطلب الأول : آثار الضريبة السياسية	142
المطلب الثاني : آثار الضريبة الاجتماعية	143
المطلب الثالث : آثار الضريبة الاقتصادية	144
الفصل السادس **الموازنة العامة**	147
المبحث الأول: تعريف الموازنة العام	150
المبحث الثاني: خصائص الموازنة العامة	155
المبحث الثالث: قواعد ومبادئ الموازنة	159
المبحث الرابع: إعداد الموازنة العامة واعتمادها	167
المبحث الخامس: تنفيذ الموازنة العامة	170
المبحث السادس: الرقابة على تنفيذ الموازنة	172
المبحث السابع: الرقابة على تنفيذ الموازنة	174
الفصل السابع **القروض العامة**	177
المبحث الأول : خصائص القروض العامة	178
المبحث الثاني : أنواع القروض العامة	182
المطلب الأول : القروض الداخلية والقروض الخارجية	182
المطلب الثاني: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية	184
المطلب الثالث: القروض القصيرة والمتوسطة الأجل	185
المبحث الثالث: إصدار القروض العامة	187
المطلب الأول: قواعد إصدار القروض العامة (أو نظام الإصدار)	188
المطلب الثاني: طرق إصدار القروض العامة	192

المبحث الرابع : انقضاء القروض العامة	194
المبحث الخامس: آثار القروض العامة	198
الفصل الثامن **الإصدار النقدي الجديد ((التضخم))**	203
المراجع	209
الفهرست	217