

ثبت المحتويات

| الصفحة | الموضوع | التسلسل |
|--------|--|--------------|
| 9 | مفاهيم أولية في علم المالية العامة | الفصل الأول |
| 9 | أولاً: مفهوم المالية العامة | |
| 10 | ثانياً: الحاجات العامة وأسلوب أشباعها | |
| 12 | ثالثاً: معايير تحديد الحاجات العامة | |
| 14 | رابعاً: التمييز بين المالية العامة والخاصة | |
| 16 | خامساً: الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية | |
| 19 | سادساً: تطور المالية العامة عبر المدارس الاقتصادية | |
| 30 | النفقات العامة | الفصل الثاني |
| 30 | أولاً: تعريف النفقة العامة: | |
| 33 | ثانياً: قواعد النفقة العامة: | |
| 36 | ثالثاً: حجم النفقات العامة: | |
| 40 | رابعاً: تقسيم النفقات العامة: | |
| 46 | خامساً: ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة: | |
| 51 | سادساً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة: | |
| 58 | الإيرادات العامة | الفصل الثالث |
| 58 | أولاً: الدومين: | |
| 61 | ثانياً: الرسم: | |
| 65 | الأطوار النظري للضرائب | الفصل الرابع |
| 65 | أولاً: القانون الضريبي: | |
| 69 | ثانياً: الضريبة ومفاهيمها الأساسية: | |
| 81 | ثالثاً: آثار الضرائب: | |
| 91 | السياسة الضريبية في ظل العولمة | الفصل الخامس |

| | | |
|-----|--|--------------|
| 92 | أولاً: أدوات السياسة الضريبية | |
| 95 | ثانياً: مفاهيم أساسية لرسم السياسة الضريبية المحلية: | |
| 95 | 1- الطاقة الضريبية | |
| 101 | 2- راجعية الضريبة | |
| 104 | 3- الهيكل الضريبي | |
| 109 | 4-النقادم الضريبي | |
| 110 | ثالثاً: منحى لافر | |
| 113 | رابعاً: التحديات التي تواجهها الضرائب في ظل العولمة: | |
| 122 | الاصلاح الضريبي في البلدان النامية | الفصل السادس |
| 123 | أولاً: دوافع الاصلاح: | |
| 125 | ثانياً : الدروس المستفادة من الاصلاح الضريبي : | |
| 130 | النظام الضريبي في العراق وإمكانيات الاصلاح | الفصل السابع |
| 132 | أولاً: الإطار النظري | |
| 136 | ثانياً: نظرة تحليلية للنظام الضريبي العراقي | |
| 141 | ثالثاً: أمثلة تطبيقية لبعض أنواع الضرائب في العراق | |
| 158 | الموازنة العامة بين المفاهيم النظرية والتطبيقات العملية | الفصل الثامن |
| 158 | أولاً : الاطار النظري للموازنة العامة: | |
| 171 | ثانياً: مبادئ الموازنة: | |
| 176 | ثالثاً: تحضير الموازنة العامة: | |
| 182 | رابعاً :مؤشرات عن رصد ومتابعة الموازنة العامة الاتحادية | |
| 190 | خامساً: آلية تحضير الموازنة للمحافظات حسب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل. | |
| 194 | سادساً:آثار الموازنة العامة في المتغيرات الاقتصادية الكلية: | |
| 202 | القرض العام | الفصل التاسع |

| | | |
|-----|---|------------------|
| 202 | أولاً: تعريف القرض العام و خصائصه | |
| 204 | ثانياً: أنواع القروض العامة | |
| 206 | ثالثاً: التنظيم الفني للقروض | |
| 212 | رابعاً: الآثار الاقتصادية للقرض العام | |
| 214 | خامساً : هيكل القرض العام في العراق | |
| 217 | إدارة الدين العام | الفصل العاشر |
| 218 | أولاً: الاطار الاقتصادي الكلي لموازنة الحكومة | |
| 220 | ثانياً: مؤشرات الدين العام | |
| 222 | ثالثاً: قضايا في إدارة الدين العام | |
| 230 | رابعاً: أزمة الديون السيادية الأوروبية: | |
| 237 | السياسة المالية وآليات عملها | الفصل الحادي عشر |
| 237 | أولاً: مفهوم السياسة المالية | |
| 239 | ثانياً: آليات عمل السياسة المالية | |
| 244 | ثالثاً: التفاعل بين السياستين المالية والنقدية | |
| 251 | رابعاً: التنسيق بين السياستين المالية والنقدية | |
| 254 | خامساً : رؤية عن أداء السياسة المالية في الدول النامية (والعراق بعد عام 2003) | |
| 261 | الفصل الثاني عشر: التطورات في إدارة المالية العامة وشفافيتها | الفصل الثاني عشر |
| 261 | أولاً : مفاهيم ذات صلة وثيقة بإدارة المالية العامة | |
| 267 | ثانياً: التطور المفاهيمي لإدارة المالية العامة | |
| 272 | ثالثاً: مؤشرات أطر إدارة المالية العامة | |
| 279 | رابعاً : شفافية الموازنة العامة | |

ثبت الجداول

| الصفحة | اسم الجدول | التسلسل |
|--------|---|---------|
| 28 | التدابير المالية الواردة في برامج التصحيح الاقتصادي للمدة 1993-90 لدول مختارة | (1) |
| 56 | منظومة المعادلات المعبرة عن الدخل القومي والمضاعفات | (2) |
| 138 | حجم الايرادات العامة وهيكلها في العراق للمدة 2003-2012 | (3) |
| 139 | الهيكل الضريبي في العراق للمدة 2003-2012 | (4) |
| 139 | مؤشرات للاداء الضريبي في العراق بعد عام 2003 | (5) |
| 140 | المرونة الداخلية والعبء الضريبي في العراق 2003-2012 | (6) |
| 183 | نفقات وايرادات الموازنة العامة واتجاهات العجز والفائض فيها | (7) |
| 184 | النفقات العامة حسب التصنيف الاداري لعام 2016 (حتى نهاية تشرين الأول) | (8) |
| 185 | نسب التنفيذ حسب التصنيف الاداري لعام 2016 حتى نهاية ت 1 | (9) |
| 187 | نسبة تنفيذ النفقات العامة حسب التصنيف الاقتصادي | (10) |
| 188 | التصنيف الاقتصادي لنفقات وايرادات الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016 | (11) |
| 189 | هيكل الايرادات العامة في العراق لعام 2016 (حتى نهاية ت 1) | (12) |
| 194 | موازنة محافظة البصرة للمدة 2012-2015 | (13) |
| 214 | هيكل الدين العام الداخلي في العراق 2013-2014 | (14) |
| 216 | هيكل الدين العام الخارجي في العراق 2013-2014 | (15) |
| 222 | الدين العام العراقي ومؤشرات اقتصادية كلية | (16) |
| 228 | المستويات الدنيا المقترحة عن الدين العام | (17) |

| | | |
|-----|--|------|
| 229 | مقارنة بين أهداف إدارة الدين العام وإدارة النقود | (18) |
| 235 | إجمالي المديونية العامة للحكومة (% من إجمالي الناتج المحلي) | (19) |
| 266 | تصنيف الإيرادات العامة (حسب دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001) | (20) |
| 275 | عرض عام لمجموعة المؤشرات عالية المستوى الخاصة بإدارة شؤون المالية العامة | (21) |
| 278 | نموذج عام لأداء الإدارة المالية العامة في الأردن لعدة سنوات | (22) |
| 287 | موجز بالمبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة | (23) |

ثبت الأشكال

| الصفحة | اسم الشكل | تسلسل |
|--------|---|------------------|
| 18 | التربط بين دورتي التدفقات الاقتصادية والمالية | (1) |
| 53 | أثر الانفاق الحكومي في زيادة الدخل القومي | (2) |
| 83 | المحافظة على وقت الراحة والفراغ المحافظة على الأجر | (3- أ) (3- ب) |
| 84 | أثر إدخال ضرائب الدخل على مستوى الدخل القومي | (4) |
| 86 | أثر الضريبة على توزيع الدخل القومي | (5) |
| 87 | أثر الضريبة الجمركية على الاقتصاد المحلي | (6) |
| 111 | منحنى لايفر | (7) |
| 118 | الارتباط بين المفاصل الضريبية والبيئة المحيطة | (8) |
| 186 | ملخص الانفاق العام حتى نهاية تشرين الأول 2016 | (9) |
| 186 | نسبة التنفيذ للمصروفات حسب التصنيف الاقتصادي | (10) |

| | | |
|-----|---|----------------------------|
| 240 | أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف ثابت ومرونة تامة لحركة رأس المال | (11) |
| 241 | أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف ثابت وعدم مرونة رأس المال | (12) |
| 242 | أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة تامة لرأس المال | (13) |
| 243 | أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة رأس المال | (14) |
| 244 | أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة ضعيفة لرأس المال | (15) |
| 245 | التفاعل بين السياستين المالية والنقدية بنموذج IS-LM | (16) |
| 246 | نموذج IS-MP | (17) |
| 247 | أثر صدمة السياسة المالية أثر صدمة أزمات الأسواق المالية أثر صدمة التضخم | (18-أ) (18-ب) (18-ج) |
| 248 | نموذج نوردهاوس | (19) |
| 250 | توازن ناش وتوازن ستكليبيرج | (20) |
| 272 | المؤشرات عالية المستوى وتغطيتها لنظام إدارة المالية العامة | (21) |
| 274 | هيكل إطار الأداء لنظام المالية العامة | (22) |

مقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله وعلى آله وأصحابه أجمعين. فبعد تجربتنا بتدريس كتاب ((مدخل في المالية العامة)) مع طلبتنا الأعزاء وعلى مختلف المستويات (الدراسات الأولية - والدراسات العليا ببرامجها المختلفة)، وظهور بعض المتطلبات العلمية التي تحتاج الى إضافة وأخرى تحتاج الى تطوير أو تشذيب، جاءت هذه المحاولة لتطوير الكتاب ابتداءً بتغيير عنوانه السابق الى العنوان الحالي، وإضافة فصول ومواضيع جديدة يحتاجها ابناؤنا الطلبة في دراستهم بمختلف المستويات العلمية، ناهيك عن الباحثين والمتابعين للتطورات في المالية العامة.

فعلم المالية العامة هو أحد الفروع الرئيسية والأكثر أهمية في علم الاقتصاد، وذلك لأنه يتناول النشاط الاقتصادي للدولة، أو اقتصاديات المرافق والهيئات العامة وتسييرها. ولما كان للدولة دور في الحياة الاقتصادية يتعاضم أحياناً وينحسر في أحيانٍ أخرى، بحسب طبيعة النظام السياسي السائد وفلسفة الدولة في الحياة الاقتصادية والمناخ الاقتصادي العالمي السائد الذي يشجع أو يثبط من هذا الدور، كان للمالية العامة أدوارها التاريخية المتعددة والمرتبطة بقيام الدول وقوتها، أو ضعف الدول وانهارها.

هذا من وجهة نظر الاقتصاد السياسي ولكن للمالية العامة أوجه أخرى وارتباطات متعددة يمكن أن تناقش من خلالها، إذ لا تستطيع الدول القيام بنشاطها الاقتصادي في العصر الحديث قسراً أو سخرة أو استعباداً لمواطنيها ورعاياها كما في الماضي، لذا لابد من تشريعات وقوانين تنظم هذا التدخل و لابد للسلطة التشريعية ممثلة بنواب الشعب أو الأمة من إجازة لهذه القوانين والتشريعات ثم إشراف ومتابعة ورقابة، لذا يظهر دور القانون والتشريع في المالية العامة ليضفي صبغة مهمة على هذا العلم.

أما دور الاقتصاد وأهمية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية فهو دور رئيس في تخفيف حدة الأزمات سواء المحلية أو العالمية، ولعل ما شهده العالم في الأزمات الاقتصادية العالمية من تدخل للدول حتى الأكثر التزاماً بمنهج السوق والاقتصاد

الحر (وهي الولايات المتحدة) خير دليل على أهمية المالية العامة في تنشيط الاقتصاد العالمي، وتجاوز الأزمات الحادة والتخفيف من آثارها على الأفراد والشركات والمشاريع الخاصة.

وفي خضم هذه التطورات تأتي هذه المحاولة للجمع بين أساسيات علم المالية العامة والتطورات التي يشهدها هذا العلم، نتيجة التطورات والتغيرات التي يشهدها العالم منذ عقدين ونيف، كانهاء الحرب الباردة وظهور القطب الواحد بداية عقد التسعينات من القرن الماضي وانتهاء التطبيقات الاشتراكية في المعسكر الشرقي، وأصبحت دول شرق أوروبا تعرف بالاقتصادات المتحولة، وظهور قوة صاعدة من الدول النامية تعرف بالاقتصادات الناشئة. كل هذا ترافق مع نظرة جديدة قديمة لدور الدولة في الحياة الاقتصادية، والتشدد في ضبط المالية العامة في الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء.

ويهدف هذا الكتاب عبر فصوله الإثني عشر الى استعراض مادة المالية العامة من خلال محاورها الأساسية النفقات العامة والايرادات العامة والنظرية الضريبية - مع التركيز على محور الضرائب والمستجدات التي تشهدها في ظل العولمة وضرورات الاصلاح الضريبي مع إشارة خاصة للنظام الضريبي العراقي-، ومن ثم الانتقال الى محور الموازنة العامة والقروض العامة وإدارة الدين العام مع تسليط الضوء على وضع العراق، ثم الفصل الخاص بالسياسة المالية وأدواتها وآلية عملها والتنسيق مع السياسة النقدية والذي لا يخلو من إشارة الى السياسة المالية في العراق بعد عام 2003، وانتهاءً بالفصل الأخير الذي يهتم بإدارة المالية العامة كإطار نظري ومؤشرات وتطبيقات حديثة.

وأخيراً ندعو المولى عز وجل أن يوفقنا في هذا الجهد المتواضع خدمة لأبنائنا الطلبة وتدعيماً لمسيرة العلم في بلدنا العزيز، والله الموفق.

المؤلف / بغداد / 1439هـ - 2017م

الفصل الأول: مفاهيم أولية في علم المالية العامة

نتناول في هذا الفصل محاور عدة تركز على توضيح مفاهيم أساسية في علم المالية العامة، بدءاً بمفهوم المالية العامة مروراً بالحاجات العامة وانتهاءً بتطور علم المالية العامة عبر المدارس الفكرية الاقتصادية المتنوعة .

أولاً: مفهوم المالية العامة:

علم المالية العامة هو أحد فروع علم الاقتصاد من حيث النشأة والتطور، فقد ارتبط ظهوره مع كتابات آدم سميث مؤسس علم الاقتصاد الحديث، إذ اهتم سميث بتحديد واجبات الدولة الرئيسية، وكيفية تحصيل إيراداتها وبالأخص الضرائب وأسسها ثم أوجه الانفاق العام، وأخيراً الموازنة العامة بين النفقات والإيرادات. ومع بدايات القرن العشرين تطورت المالية العامة مع تطور دور الدولة وبخاصة بعد أزمة الكساد العظيم عام 1929، تبعتهما قفزة أخرى بعد الحرب العالمية الثانية، وهكذا مع كل دور من أدوار تطور الدولة ومراحل تدخلها وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية تأخذ المالية العامة شكلاً ودوراً آخر. لقد كانت المالية العامة تعرف طبقاً للفكر التقليدي القديم الذي ساد حتى منتصف القرن التاسع عشر، بأنها العلم الذي يهتم بدراسة الوسائل التي تحصلُ بها الدول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، أما التعريف الجاري للمالية العامة فيتلخص في أنها (دراسة اقتصاديات المرافق والهيئات العامة)، أي أنها **العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالي للدول والهيئات العامة ويبحث في وسائل تنفيذ أهداف المرافق والهيئات العامة بأكثر الأساليب الاقتصادية.**

ولما كانت العلوم الانسانية متداخلة ومعتمدة في تطورها الواحدة على الاخرى، فان المالية العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون، ذلك أن معظم القواعد المالية تأخذ شكلاً قانونياً، إذ يتضمن الدستور بعض القواعد المالية خاصة

تلك المنظمة لفرض الضرائب وتوزيع الموارد بين الأقاليم وغيرها، وبالمقابل فإن معظم القواعد المالية التنفيذية تصدر في شكل قانون أو أوامر إدارية. وهكذا يرتبط علم المالية العامة بالقانون ارتباطاً عضوياً وثيقاً. كذلك يرتبط علم المالية العامة ارتباطاً مباشراً بعلم السياسة، فهذه الأخيرة تدرس أنظمة الحكم في مختلف الدول - نظام فيدرالي أو كونفيدرالي أو حكم شمولي-، وعلاقة السلطات العامة ببعضها- سلطات مركزية وسلطات محلية- . وهذه الأنظمة والسلطات تحتاج الى تمويل لنفقاتها وموازنات عامة لهاتين الكفتين، مما يجعلها تحتاج الى مبادئ وأصول علم المالية في نهاية المطاف.

ثانياً: الحاجات العامة وأسلوب أشباعها

يعد تعريف الحاجة العامة ضرورة أساسية يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته اشباع هذا الحاجات، كما أنه يؤدي الى بيان الوجوه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن وجوه النشاط الخاص وطبيعته، وبالتالي تتميز على أساسها المالية العامة عن المالية الخاصة. وتأتي أهمية تعريف الحاجة العامة على المستويات الآتية:

1. على مستوى التقسيم : إذ تقسم الى حاجة فردية وحاجة جماعية :
الحاجة الفردية أو الخاصة هي التي يستطيع الفرد اشباعها بنفسه، وقد تكون حاجات بيولوجية كالإحساس بالجوع أو الحاجة الى كساء أو ممارسة الطقوس الروحية. أما الحاجات العامة الجماعية فتستلزم اشباعها بصورة جماعية من قبل افراد المجتمع، نظراً لعموم قابلية هذا الحاجة الى التجزئة مما يستلزم قيام الدول بخدمات و واجبات تؤدي للمجتمع ككل مثل خدمات الدفاع والأمن والقضاء .
2. على مستوى التمييز بين معايير تحديد الحاجة العامة : والتي تم ذكرها آنفاً.

3. على مستوى كيفية إشباع الحاجات العامة : بعد أن نحدد فهم الحاجة العامة يستتبع ذلك ضرورة قيام الدولة بنشاط يهدف الى اشباع هذه الحاجات العامة بمختلف أنواعها، ويتم ذلك عن طريق :-

أ- اشباع الحاجات العامة عن طريق الاقتصاد العام :

يتحمل الاقتصاد العام أساساً عبء توفير الخدمات العامة، باعتباره يمثل الجانب الاقتصادي والمالي للدولة، وهي تباشر مهمة الاشباع العام. لكن قيام الدولة باشباع حاجة عامة لا يعني بكل الاحوال ضرورة قيامها بانتاج ما يلزم لإشباعها من سلع وخدمات، بل أن السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذا الحاجات تغطي من الإيرادات العامة . فعند قيام الدولة بواجبات مثل الدفاع والأمن والتعليم ، لا يحول ذلك دون تولي الاقتصاد الخاص (الأفراد) بعض نواحي انتاج السلع اللازمة لاداء هذه الواجبات .

ونقصد بالاقتصاد العام؛ هو ذلك الجزء من (الاقتصاد القومي الذي يهدف الى تحقيق اشباع الحاجات العامة ويشتمل على نشاط الدولة، ويخضع لقراراتها وتقديرها في ضوء ما يميز به من صفات خاصة تتضح في أهدافه) ومظاهر تنظيمه وهيكله والمبادئ الموجهة له، ويشكل القطاع العام أحد مظاهره الرئيسية.

ب- ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام :

يتم التفريق هنا بين نوعين؛ الاول يسمى (الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة) أو للانقسام مثل الدفاع والأمن. إذ تكون هذه الخدمات شاملة ودائمة في نفس الوقت، وهذا النوع من الخدمات لا يصلح لنظام الأثمان لدقتها ولعدم تأثرها بقوانين العرض والطلب، لذا يتم اللجوء الى وسائل أخرى لتوفير الموارد الضرورية للقيام بذلك. ولعل أهم هذه الوسائل هي الضريبة ويسمى البعض هذا النوع من الخدمات " بالخدمات العامة الأساسية".

أما النوع الثاني، فهو الخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام مثل خدمات الطبيب للمريض، أو المحامي لموكله، بما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع ولو من الناحية النظرية. كذلك تستطيع الدولة إذا ما قدمت هذا النوع من الخدمات أن تحصل على مقابل منه يسمى (الرسوم أو الثمن العام)، ويسمى البعض هذا النوع من الخدمات (بالخدمات العامة الإضافية).

ثالثاً: معايير تحديد الحاجة العامة

إن طبيعة الحاجة العامة موضوع خلاف بين كتاب المالية العامة، لذا تعددت المعايير التي أعتمدها لتحديد تلك الطبيعة، وكما يأتي :-

1. معيار طبيعة من يقوم بالاشباع :

يعتمد هذا المعيار على أساس ان الحاجات العامة هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة أو السلطة أو إحدى هيئاتها باشباعها عن طريق الاتفاق العام. أي ان المعيار يعتمد في تفرقة بين الحاجات العامة والخاصة على الجهة التي تتولى إشباع تلك الحاجة، فان كان النشاط خاصاً عُدت الحاجة خاصة أو فردية وان كان النشاط عاماً عُدت الحاجة العامة .

2. معيار مصدر الاحساس بالحاجة :

يعتمد هذا المعيار على أساس إن الحاجة تكون خاصة إذا كان مصدر الاحساس بها فردياً، وعلى العكس تكون عامة اذا كان مصدر الاحساس بها جماعياً. ومع إن هذا المعيار يسهم في تحديد طبيعة الحاجة لكنه معيار منتقد، لأن الاحساس بالحاجة العامة او الجماعية يتم من خلال أفراد الجماعة نفسها، اذ ان بعض الحاجات لا تقوم الدولة باشباعها رغم الاحساس الجماعي بها ويترك أمرها للنشاط الخاص .

3. معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة " قانون أقل جهد " :

يقوم هذا المعيار على أساس ان الفرد يستهدي وهو يسعى الى اشباع حاجاته بالقانون الاقتصادي اعلاه في حين أن الحاجة العامة لا يحكمها هذا القانون، ومايعاب على هذا المعيار إن اشباع الحاجات سواء كانت خاصة ام عامة يحكمها قانون المقارنة بين المنفعة والكلفة مع التأكد على اعطاء المنفعة العامة مضموناً أوسع من مضمونها فيما يخص الحاجات الخاصة، وهو مضمون يشتمل على عناصر غير اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنقود .

4. معيار الدور التقليدي للدول أو المعيار التاريخي :

يعتمد هذا المعيار في التمييز بين الحاجات بالرجوع الى وظيفة الدولة التقليدية، فالحاجات عامة ان دخلت مسؤولية اشباعها في نطاق دور الدول التقليدي، أي في الوظائف التقليدية المعرفة بـ (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء). وهذا المعيار إن صح في ظل الدولة الحارسة فهو لا يصح في ظل الدولة المتدخلة او الدولة المنتجة، حيث تجاوزت وظائف الدولة حدود الدولة الوظيفية التقليدية الى وظائف أخرى أكثر سعة وشمولاً وعمقاً؛ كمسؤولية الدولة عن إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع .

5. معيار طبيعة الحاجة وطبيعة القائم باشباعها :

يعتمد هذا المعيار في تحديد الحاجة العامة على عنصرين يجب اجتماعهما معاً لإضفاء صفة العمومية عليها، وهذان العنصران هما :

1. أن يحقق اشباع الحاجة منفعة جماعية .
 2. أن يدخل اشباع الحاجة في طبيعة دور الدولة .
- أي ان طبيعة النشاط القائم باشباع الحاجة مضافاً الى عمومية المنفعة، يؤدي الى تحديد طبيعة الحاجة ويزيل اللبس، ومن ثم فان نطاق الحاجات وهو يعتمد في عنصر منه على طبيعة القائم بالاشباع يؤدي بلا شك الى

أختلاف ذلك النطاق، ومن ثم نطاق النفقات العامة والإيرادات العامة تبعاً لدور الدولة، أي فلسفتها السياسية والاقتصادية.

ونلخص مما تقدم إلى ما يأتي:

- أن الحاجة العامة هي تلك الذي لا تهم فرداً واحداً، وإنما تهم الجماعة برمتها ويؤدي أشباعها إلى تحقيق منفعة عامة.
- أن تتولى الدولة أمر اشباعها.
- أن نطاق الحاجة العامة هو المحدد لنطاق نفقات الدولة وإيراداتها، ويعتمد هذا النطاق على طبيعة الفلسفة السياسية والاقتصادية للدولة، ويعتمد هذا المعيار أفضل معيار لتمييز الحاجة العامة عن الخاصة.

رابعاً: التمييز بين المالية العامة والخاصة :

من المعروف إن علم المالية العامة يختص ببحث الجانب المالي لنشاط الدولة لمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة، بينما تختص المالية الخاصة بالاهتمام بمالية الأفراد والمشروعات الخاصة، ويمكن تمييز بعض أوجه التباين بين المالية العامة والخاصة، كالآتي:-

1. من زاوية الباعث: يكون الحافز الرئيس لدى المشروعات الخاصة وقيامها الإنفاق، هو تحقيق أقصى ربح ممكن، وهو السبب الذي يدفع المنظم للقيام بالمشروع أو العزوف عنه. أما الدول فيمكن أن تقوم ببعض المشروعات رغم علمها مقدماً أنها لن تجني أرباحاً، وقد تقدم على الإنفاق لاعتبارات غير ربحية ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لتحقيق منفعة عامة. ويترتب على اختلاف الهدف أو الباعث من الإنفاق بين النشاطين الخاص والعام، اختلاف معيار الحكم على السياسة المالية ومدى نجاحها.

وإذا كان هذا المعيار ينظر إليه من قبل المشروعات الخاصة اعتماداً على موازنتها الخاصة وأرباحها المتحققة، فإن الحكم على السياسة المالية يتم من خلال آثار تلك السياسة في الاقتصاد القومي وتوزيعه بين طبقات المجتمع.

2. من زاوية طريقة الحصول على الإيراد: إن المشروعات الخاصة تعول على الطريقة الاختيارية أو الانفاق في الحصول على إيراداتها، لكن الدولة ونظراً لما يخولها له حق السيادة من سلطات، فإنها تتمتع بوسائل متعددة تمكنها من الحصول على الإيراد، كفرض الضرائب أو الإصدار النقدي أو الاقتراض داخلياً وخارجياً، وحتى اللجوء إلى الجبر والإكراه والمصادرة وهذا كله لا يمنع من حصول الدولة على الإيرادات بنفس وسائل القطاع الخاص.

3. من زاوية أولوية تقدير الإنفاق على الإيراد: تحدد الدولة أولاً أوجه الإنفاق ومن ثم تقوم بعد ذلك بتقدير أو تهيئة الإيراد اللازم لتغطية ذلك الإنفاق، مما يعني أن الموازنة بين النفقات والإيرادات تتحقق عن طريق تبعية الإيراد العام للنفقات العامة، أما الأفراد فيقومون أولاً بتقدير إيراداتهم من دخول وأرباح ثم ينفقون بعد ذلك على أوجه انفاقهم المختلفة، ومن ثم تتحقق الموازنة من خلال تبعية الإنفاق للإيراد نظراً لاختلاف مبدأ سيادة جانب على آخر. فمن أسباب تلك الفروق بين مالية الدول (المالية العامة) ومالية الأفراد (المالية الخاصة)، إن الدول تتمتع بسلطات أوسع لزيادة إيراداتها (سواء كانت من ضرائب أو قروض أو إصدار نقدي).

4. من زاوية الملكية: تعود ملكية المشروعات العامة إلى المجتمع بأسره في حين المشروعات الخاصة لفرد أو مجموعة أفراد، ولهذا السبب يختلف الباعث على النشاط في كل منهما ورغم هذه الفروقات الواضحة. إلا أن هنالك آراء تعارضها وتنتقدها:

إذ أن الدولة ورغم ما تتمتع به من مرونة لا تستطيع زيادة إيراداتها الى ما لا نهاية، إذ لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو عدم مراعاة الطاقة الضريبية بتجاوزها، و إلا تعرض الاقتصاد القومي لخطر الانكماش. كذلك فإن خطورة الاعتماد المفرط على إصدار النقدي خاصة في الدولة النامية لما يمكن أن يسببه من خطر التضخم على الاقتصادي القومي. فضلاً عن أن خطورة الاقتراض خاصة الخارجي منه قد يوقع الاقتصاد القومي في فخ المديونية Indebtness وما تتركه من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية على البلاد. يستطيع بعض الافراد من الاقتراض ومن ثم الإنفاق بما يجاوز دخولهما، لذا لا ينظر الى جميع دخول الافراد بأنها كميات محددة، وكثيراً ما تتوقع المشروعات الخاصة عن طريق الاقتراض أن تؤثر في الاقتصاد. من ناحية أخرى، قد يستطيع النشاط الخاص بقوة اقتصادية معينة تمكنه من فرض إرادته على المستهلكين، وهي حالة تمتع ذلك النشاط بالاحتكار القانوني والفعلي. وفي النهاية، وعلى الرغم من الفروق الظاهرية بين المالية العامة والخاصة فهناك ترابط قوي بينهما، إذ يمثلان جزءاً من اقتصاد واحد فضلاً عن تأثير كل منهما بالآخر، وهذا ما سنراه في تأثيرهما بالإنفاق الكلي .

خامساً: الترابط بين الدوريتين الاقتصادية والمالية :

هنالك علاقة بين (الكميات الاقتصادية) أو الدورة الاقتصادية اي دورة الدخل القومي من جهة، وبين (الكميات المالية) أو الدورة المالية أي الإيرادات والنفقات العامة من جهة أخرى. فالإيرادات العامة تقتطع من الكميات الاقتصادية ممثلةً بالناتج القومي أو الدخل القومي (دخول عوامل الانتاج) عن طريق الضرائب (وتعد الضرائب عامل انكماشى للدورة الاقتصادية شأنها شأن الاستيرادات).

ثم تعود وتندمج من جديد في الدورة الاقتصادية، وذلك عن طريق الانفاق العام الذي يشكل جزءاً من الانفاق القومي الاجمالي (لذلك فهو عامل توسعي في الدورة الاقتصادية شأنها شأن الصادرات)، والذي يسهم في توليد الناتج القومي وتوسعه ومن ثم توليد دخول عوامل الانتاج وزيادتها. لذا ترتبط الدورة المالية ارتباطاً وثيقاً بالدورة الاقتصادية وتستمد الاولى كمياتها من الثانية، ثم تعود فتدفع اليها بهذا الكميات من جديد، وهنا تبرز أهمية السياسة المالية في تنشيط وإعادة التوازن للدورة الاقتصادية والسياسة الاقتصادية .

ومن الأخطاء الشائعة عند طلابنا وغير المختصين هو تصورهم أن الموازنة العامة الحكومية هي تمثل الناتج المحلي الاجمالي او حتى الدخل القومي ، وبخاصة في البلدان النفطية الريعية كالعراق مثلاً الذي تعدت موازنته العامة حاجز الـ 100 مليار دولار في إحدى السنوات، وهم يتناسون بذلك القطاع الخاص ومساهمته في الناتج المحلي الاجمالي مهما بلغت ، لذا فإن الجزء مهما كبر (وهو القطاع الحكومي) لا يمكن أن يكون أكبر من الكل أو حتى يساويه. ويتضح من الشكل (1) عمل الدوريتين المالية والاقتصادية والتداخلات التي تحصل بينهما.

سادساً: تطور المالية العامة عبر المدارس الاقتصادية المتلاحقة

يعبر النظام المالي لدولة من الدول او لمجتمع من المجتمعات تعبيراً حقيقياً عن الفلسفة السياسية التي تحكم تلك الدولة أو ذلك المجتمع. فلظاهرة المالية في مختلف المجتمعات ارتباطاً وثيقاً بالعلاقات السياسية وما يتبعها من علاقات اقتصادية واجتماعية محيطة بتلك الظاهرة، وفي اطار تلك العلاقات تتخذ معالم الظاهرة المالية صورة نظام مالي معين، وعليه يصبح من الطبيعي اختلاف دور المالية العامة من دولة الى أخرى، تبعاً لاختلاف تلك الدولة في أوضاعها الاقتصادية من حيث كون اقتصادها اقتصاد سوق أو كما كان سابقاً قبل انهيار الاتحاد السوفيتي السابق (مخطط مركزياً أو يجمع بين الاسلوبين)، أو في بنيتها الاقتصادية (اقتصاد متقدم أو نامي)، لذا ومن خلال استقراء التاريخ المواقب يتضح أن لكل مرحلة من مراحل تطور المالية العامة ما يقابلها من مرحلة في تطور الدولة. ويمكن حصر هذه المراحل بالآتي :-

- المالية العامة المحايدة وتقابلها مرحلة الدولة الحارسة ؛
- المالية العامة المتدخلة وتقابلها مرحلة الدولة المتدخلة؛
- ويمكن أن نشير كذلك إلى ملامح خاصة للمالية العامة في الدولة النامية .

1- المالية العامة المحايدة :

يعد الأساس الذي قامت عليها المالية التقليدية إنعكاساً واضحاً لمبادئ وأسس النظرية الاقتصادية الكلاسيكية وتقوم هذه النظرية على افتراضين؛ الاول قانون ساي (العرض يولد الطلب المساوي له) والافتراض الثاني (إن الاقتصاد عند مستوى التشغيل الكامل). ويكون المذهب الفردي كذلك في

نطاقين؛ النطاق السياسي ويتمثل بتحديد وظيفة الدولة وحيادها والمعبر عنها بالدول الحارسة، وفي النطاق الاقتصادي المتمثل بالحرية الاقتصادية وضرورة المحافظة على الادخار كونه مصدراً للتراكم الرأسمالي، ويمكن تلخيص النظرية المالية التقليدية بما يأتي:-

أ. النفقات العامة تحدد الإيرادات العامة :

يتحدد دور المالية العامة في الفكر التقليدي بالغرض المالي فحسب، أي الحصول على الإيرادات العامة لمواجهة النفقات العامة، ومن ثم فإن النفقات العامة هي التي تبرر الإيرادات العامة. ويترتب على ذلك نتائج مهمة منها: -قاعدة أولوية النفقات العامة، أي إعطاء الأولوية للنفقات العامة على الإيرادات العامة في التقدير وفي الاعتماد منطلقاً من فكرة أن " أفضل نفقة هي الأقل حجماً " .

- يجب أن تهتم المالية العامة بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بين المواطنين، و بشكل تكون معه تضحية كل منهم مساويةً للتضحية المطلوبة من الآخرين. ومفهوم العدالة هنا هو المساواة في التضحية دون المساس بأوضاع الأفراد الاقتصادية والاجتماعية، مما ترتب عليه تفضيل الضريبة النسبية على أساس إنها الضريبة العادلة، التي تحقق العدالة في توزيع الأعباء منطلقاً من فكرة أن الأعباء العامة هي ثمن الأمن الذي تضمنه الدولة للأفراد.

ب. التقيد بمبدأ الموازنة المتوازنة :-

ترى المالية التقليدية وجوب الالتزام بمبدأ توازن الموازنة العامة للدولة، والمقصود بالتوازن هنا هو كل من الموازنة المحاسبية، أي تعادل جانب الإيرادات مع جانب النفقات من حيث الشكل وتغطية النفقات العادية بالإيرادات العادية من حيث المضمون. ومن ثم لا يجوز تنظيم الموازنة بعجز

أو فائض، لذا رفض التقليديون فكرة تغطية النفقات العادية عن طريق القرض أو الإصدار النقدي الجديد. وتبرير ذلك كالآتي:-

- إن اللجوء إلى التمويل عن طريق القرض يتعارض مع فلسفة المالىين التقليديين الخاصة بعدالة توزيع الأعباء المالية. فالقرض عند المالىين التقليديين "ضريبة مؤجلة" تتحملها الأجيال القادمة التي سيقع عليها مسؤولية سداد القرض وفوائده. فالجيل الحالي الذي يمول النفقات العامة بالقرض يعني نفسه من الضرائب اللازمة لخدمة القرض و يحملها للجيل القادم، لذا فالقرض يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأجيال.

- كما إن التجاء الدولة إلى القرض يعني مزاحمتها للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال، إذا اقتضت من سوق المال وما يؤدي إليه ذلك من ارتفاع في أسعار الفائدة وما يعقبه من ارتفاع في تكاليف الإنتاج و انكماش في الإنتاج. و لقد شبه المالىون التقليديون الدولة بالمشروع الخاص وتم إخضاعها لنفس المنطق الاقتصادي لذلك المشروع، إذ يحق الالتجاء إلى القرض لأغراض إنتاجية وليس لأغراض استهلاكية، وحيث أن النفقات العامة عند المالىين التقليديين هي نفقات استهلاكية فلا يجوز تغطيتها عن طريق الموارد غير العادية، كالقروض أو الإصدار النقدي الجديد في نفس الوقت الذي يفضلون فيه تمويل النفقات غير العادية بالإيرادات غير العادية، كتمويل النفقات العسكرية ببعض أنواع النفقات الاستثمارية المدرة للدخل، لذا نادى المالىون التقليديون بضرورة الحد من الإنفاق العام بقدر المستطاع، وأن توازن الموازنة هو المبدأ المثالي الذي يجب العمل على تحقيقه.

ج. تفضيل الضرائب على الاستهلاك بدلاً عن الضرائب على الادخار

انتهت النظرية التقليدية في سعيها على المحافظة على الادخار وزيادة كونه مصدراً للتراكم الرأسمالي الى تفضيل ضرائب الاستهلاك اي الضرائب غير المباشرة، على ضرائب الادخار اي الضرائب المباشرة. فأكثر الضرائب سوءاً هي تلك التي يكون وعاؤها الدخل أو رأس المال لما لها من آثار سيئة في الادخار كضرائب الدخل أو ضرائب التركات.

لذا فقد فضل الماليون التقليديون الضرائب التي لا تمس المدخرات ولا تعوق الانتاج فشحجوا الضرائب على الاستهلاك لأنها تؤدي الى زيادة المدخرات، وحجتهم في ذلك هي عدم نقص الطلب على الاستهلاك، مما يعني عدم الحاجة الى التوسع في الاستهلاك العام إذ ان كل مالا يستهلك يستثمر وبالتالي فان كل ادخار يتحول الى استثمار. وهكذا فان أفضل الضرائب لديهم هي أقلها تأثيراً في العلاقات القائمة بين الدخل، وان أفضل الضرائب أقلها سعراً وأفضل الخطط المالية أقلها إنفاقاً، وكذلك تلك الضرائب التي لا تؤثر في الائتمان إلا في حدود معينة.

د. ضغط الموازنة الى أقل حجم ممكن :

أشرنا فيما سبق الى أن الدولة الحارسة قد حدد لها الفكر التقليدي وظائف ثلاث لا تخرج عنها الى ممارسة وظائف أخرى وإلا عد ذلك نقضاً لحيادها، وتحقيقاً لذلك الحياد فقد خلصت النظرية التقليدية الى ضرورة خفض الموازنة العامة انفاقاً وإيراداً، بحيث لا تشكل إلا نسبة بسيطة من الدخل القومي لا تتمكن من التأثير فيه أو تغيير نسب توزيعه، وذلك لان اتساع النفقات يؤدي الى نتائج اقتصادية سيئة لأن تلك النفقات عندهم هي نفقات استهلاكية محضة، أي إنها نوع من الخروج عن قواعد الانفاق لذا يجب ان تخضع لقواعد الاقتصاد والوفر.

2- المالية العامة المتدخلة :

لقد سادت أفكار المذهب الفردي لفترة طويلة امتدت من كتابات آدم سميث وما تلاها (مطلع القرن التاسع عشر من قبل بعض الاقتصاديين المعروفين كديفيد ريكاردو وجان باتيست ساي)، حتى سنة 1929 وهي سنة الأزمة الاقتصادية العالمية (أو ما يعرف بالكساد العظيم Great Depression)، إذ تعرضت الاقتصاديات الرأسمالية لأزمة اقتصادية طاحنة ألقت بالملايين من العمال في أحضان البطالة. مما جعل الأفكار تتجه نحو ضرورة تدخل الدول للحيلولة دون انهيار النظام الرأسمالي نفسه آنذاك، وهنا ظهر الاقتصادي البريطاني المعروف جون مارينيد كينز صاحب المدرسة الكينزية المعروفة عند الاقتصاديين بأفكاره الجديدة التي ضمنها في كتابه الشهير (النظرية العامة في النقود والفائدة والاستخدام: 1936م)، وكان لتلك الأفكار أثرها الفعال في اتجاهات السياسة المالية والاقتصادية الحديثة، وكان من أثر ذلك تحول أدوات المالية العامة من مجرد أداة ذات غرض مالي، كما أراد لها أنصار الفكر الاقتصادي الكلاسيكي أو المذهب الفردي- إلى أداة من الأدوات السياسية والاقتصادية والاجتماعية-.

وقد قامت المالية العامة المتدخلة على أسس معينة مستمدة من الأطار النظري والمفاهيمي للنظرية الكينزية التي تقوم على افتراضات أساسية منها (إن الطلب الفعلي يحدد العرض الكلي؛ والافتراض الآخر أن الطلب الفعلي لا يحدد تلقائياً عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل) وبعد هذا العرض المختصر لأهم الافتراضات الأساسية لنظرية كينز نعود لتحديد أسس المالية العامة المتدخلة، ومن أهمها:

أ. ضرورة التدخل في النشاط الاقتصادي :

نظراً لما كشف عنه الواقع خلل وعجز في النظرية الاقتصادية التقليدية (الكلاسيكية)، فقد أصبح من أبرز الحقائق في التاريخ الاقتصادي المعاصر

وأكثرها وضوحاً أهمية الاتجاه المتزايد من جانب الدول للتأثير في الحياة الاقتصادية، وارتبط هذا الاتجاه بظاهرة تزايد أهمية الموازنة العامة للدولة وأدواتها إيراداً أو إنفاقاً، حيث أصبحت هذه الأدوات تقوم بدور إيجابي في مختلف المجالات الإيجابية.

وترتبط ظاهرة تزايد أهمية الموازنة العامة للدولة بمشكلة التوازن الاقتصادي، وبعد أن أصبح واضحاً عجز جهاز السوق وآلية الأسعار عن تحقيق هدف التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية في ظل استقرار الأسعار، وكذلك عجز القرارات الفردية للمنتجين والمستهلكين عن تحقيق ذات الهدف، فقد أصبح من الضروري تدخل الدولة مستخدمةً سياستها المالية باتجاه تحريك الطلب الفعلي صعوداً ونزولاً، وفي حالات التضخم والكساد وحسب مقتضيات الوضع الاقتصادي القائم. وهكذا وباستخدام أدوات السياسة المالية الانفاقية والضريبية، يتم تحقيق تنظيم سلمي للقوة الشرائية ولتحديد مستوى مناسب للطلب الفعلي على أن يُترك لجهاز السوق وللقرارات الفردية بصفة عامة مجالاتها التقليدية في توجيه الموارد وتوزيعها بين مختلف استعمالاتها.

ب. إحلال توازن اقتصادي وقومي محل توازن الموازنة العامة للدولة :

نتيجة الظروف الاقتصادية المستجدة التي أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك أن تلقائية توازن الاقتصاد القومي ليست أمراً واقعياً، فقد حل التوازن الاقتصادي كهدف محل التوازن المالي أو توازن الموازنة العامة للدولة كهدف. و يعني ذلك التضحية بالتوازن المالي لتحقيق التوازن الاقتصادي فلا ضير من الالتجاء الى إحداث عجز في الموازنة العامة للدولة، أي بزيادة إنفاقها على إيرادها وتمويل ذلك العجز بالقرض أو الإصدار النقدي الجديد لتحقيق توازن التشغيل الكامل، وهي حالة الكساد التي يمر بها الاقتصاد القومي المتمثل بانخفاض الطلب الفعلي عن مستوى التوازن أو بالعكس، أي إحداث فائض في الموازنة (بزيادة الإيرادات أو خفض النفقات أو كليهما معاً) لتحقيق التوازن

في حالة التضخم (أي عند ارتفاع الطلب الفعلي على مستوى توازن التشغيل الكامل).

وهكذا لم تعد الموازنة وأدواتها (الضرائب والنفقات) مجرد أدوات مالية تستخدم في الحصول على إيرادات لتغطية النفقات، وإنما أصبحت مسؤولة عن إقامة التوازن اقتصادياً أو اجتماعياً، ويتمثل التوازن الأول (توازن التشغيل الكامل)، والتوازن الثاني (تحقيق العدالة الاجتماعية) برفع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي .

3. ملامح المالية العامة في الدول النامية والدول ذات الاقتصادات المتحولة:

من الواضح إنه بعد بداية عقد التسعينات من القرن الماضي وانتشار كل من برامج الإصلاح الاقتصادي والتصحيح المالي في العالم على وجه العموم وفي الدول النامية على وجه الخصوص، وتغير خارطة السياسة الدولية (بعد انحلال الاتحاد السوفيتي السابق وانتهاء تكتل معسكر أوربا الشرقية الموالي له وظهر مصطلح الاقتصادات المتحولة للتعبير عن هذه الاقتصادات)، بدأت ملامح جديدة للمالية العامة في هذه الدول بخاصة والدول النامية بالتبلور؛ منها الإصلاح الضريبي وبأخذ صورته المتعددة من خلال تحسين الإدارة الضريبية ومحاولة تخفيف الفساد المالي والإداري المتغلغل في مفاصل هذه الإدارات، مع إجراءات لتقليل معدلات الضريبة الحدية وبخاصة ضريبة دخل الشركات، وتوسيع قاعدة الفقراء المنتفعين من الإعفاءات والسماحات لزيادة كفاءة التحصيل الضريبي، والتقليل من ظاهرة التهرب الضريبي.

ومن المظاهر الأخرى هي المنافسة الضريبية بين الدول النامية على استقطاب رؤوس الأموال والاستثمار الأجنبي المباشر إليها، والتخفيف على الشركات الأجنبية المتعددة الجنسية وإعطاء مزايا ضريبية، كذلك بدأت هذه

الدول في ضوء الإصلاح الضريبي التوجه نحو تطبيق ضريبة القيمة المضافة V.A.T. ، وإن لم تستطع فتطبيق ضريبة المبيعات كمرحلة أولى.

أما على مستوى الانفاق العام فكان هناك اتجاه للتخفيف من الانفاق العسكري، بعد انتهاء الحرب الباردة بين القطبين الرئيسيين في العالم (الولايات المتحدة وحلف الأطلسي من جهة، والاتحاد السوفيتي وحلف وارشو من جهة أخرى) وتفكك الاتحاد السوفيتي السابق بداية التسعينات وانسلاخ دول أوروبا الشرقية عنه ومن ثم التحاق أغلبها بالاتحاد الاوربي، والتحول نحو مجالات التعليم والصحة لتحسين الاستثمار في رأس المال البشري، والتخفيف من معدلات الفقر الشديد وتحسين مؤشرات التنمية البشرية، بعد أن ظهر هذا المفهوم بداية التسعينات وأخذ بعداً عالمياً من خلال منظومة الأمم المتحدة وبرنامجها الإنمائي.

كذلك تم تقليص حجم القطاع العام والحد من هيمنته على الاقتصاد الكلي، من خلال تحويل ملكية المشروعات المملوكة للدولة و/أو إدارة بعض مشروعاتها للقطاع الخاص، والتخلص من المشاريع العامة الخاسرة ببيعها وتقليل مستوى الدعم الممنوح لها أو الغائه نهائياً، وذلك للتخفيف من أعباء الانفاق العام في الموازنات الحكومية ناهيك ما يجلبه لهذه الموازنات من إيرادات ناتجة من عملية الخصخصة.

على مستوى الموازنة العامة فمن الواضح إن عبء تخفيض عجز الموازنات العامة قد وقع على عمليات خفض الانفاق العام ، وكانت هذا الاتجاه موافقاً لنية هذه البلدان في نقل ملكية الجانب الأكبر من الهيكل الانتاجي إلى ملكية القطاع الخاص.

أما على مستوى المديونية الخارجية، فقد شهد العالم في عام 1982 تفجراً أزمة المديونية الخارجية حين أعلنت بعض الدول المدينة في ذلك الوقت عدم قدرتها على سداد أقساط الديون، وتبع ذلك مطالبات من الدول المدينة بتخفيف

أعباء الديون الخارجي (أسعار الفائدة + أقساط الدين) عليها لأنها وصلت مستويات عالية جداً تهدد اقتصاداتها.

بالمقابل قامت الدول والجهات المدينة بتوحيد صفها وجهدها وبدأت باستخدام اساليب وطرق متعددة لمعالجة هذه الأزمة؛ منها فرض صفات من قبل صندوق النقد الدولي لاقتصادات هذه الدول وبرامج تصحيح وتثبيت لاقتصادات الدول المدينة والعالم النامي، مقابل إعادة هيكلة ديونها والاستمرار في منح القروض، لكن مقابل شروط أهمها تطبيق الخصخصة و تقليص حجم القطاع العام، وإنهاء العجز في الموازنات العامة، وتقليص الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري.

وتم تطوير مفهوم قابلية الدين للاستدامة، ويقصد به هو موقف المقترض الذي يتوقع فيه أن يواصل خدمة ديونه دون إجراء تصحيح كبير وغير واقعي في المستقبل في موازنة الإيرادات والنفقات. وبالعكس، يصبح الدين غير قابل للاستدامة حين يتراكم بمعدل أسرع من قدرة المقترض على خدمته. وتحديد مستوى الدين الذي يمكن استدامته، يتطلب تقدير لإمكانية تطور رصيد الخصوم غير المسددة مع مرور الوقت، وكذلك التوصل الى افتراضات بشأن أسعار الفائدة، وأسعار الصرف، والاتجاهات في مستوى الدخل مستقبلاً.

ومع ذلك فقد توصلت الدول الدائنة والغنية الى ما يعرف بمبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، كنوع من التخفيف عن الأعباء الاقتصادية عن هذه الدول المدينة والفقيرة، ولمساعدتها في الاندماج بالسوق العالمي وفق رؤية الدول المتقدمة.

جدول (1) التدابير المالية الواردة في برامج التصحيح الاقتصادي للمدة 1993-90
لدول مختارة

| سياسات التصحيح المالي | بلغاريا | تشيكوسلوفاكيا | هنغاريا | بولندا | رومانيا |
|---|---------|---------------|---------|--------|---------|
| سياسات الدخل المستندة للضرائب على المشروعات المملوكة للدولة | × | × | × | ×× | × |
| الإصلاح الضريبي | | × | | × | |
| - تبسيط الضريبة على رقم الأعمال | × | | ×× | | × |
| - ضريبة القيمة المضافة وضريبة الانتاج | × | × | ×× | × | |
| - الضريبة على الدخل الشخصي | × | × | ×× | ×× | × |
| - الضريبة على أرباح المشروعات | | | × | × | |
| - اشتراكات أرباح الأسهم للمشروعات المملوكة للدولة | | | | × | |
| - ضريبة إضافية على الواردات | | | × | × | |
| إلغاء الدعم والتحويلات | × | × | × | × | × |
| - دعم المستهلك والمنتج | | | × | | |
| - دعم الإسكان | | | × | | |
| - تحويلات الى المشروعات المملوكة للدولة | | | × | × | |
| إدارة الإنفاق | | | × | | |
| - التحسن في رصد ومراقبة الموازنة العامة | | | | × | |
| - ترشيد النقد المستخدم في الإنفاق | | | | × | |
| - الحد من العمليات الخارجة عن الموازنة | | | | | × |
| إصلاح التأمين الاجتماعي | | | × | | |
| - معاشات التقاعد | | | × | × | × |
| - تعويض البطالة | | | × | × | × |
| - إعانة المرضى | | | × | × | × |
| - المساعدة الاجتماعية | | | × | × | × |
| المشروعات المملوكة للدولة | | | × | | |
| - إعادة الهيكلة | | | × | | |
| - إجراءات الإفلاس | | | × | × | |
| - نقل الملكية العامة الى الخاصة | | | × | × | × |
| النظام المصرفي | | | × | | |
| - خفض الائتمان المدعم | | | × | × | × |
| - إعادة الرسملة المصرفية | | | × | × | × |

المصدر: جورج كوبيتس وإريك أوفردال، السياسة المالية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، مجلة التمويل والتنمية - ديسمبر 1994.

مصادر الفصل الأول :

- 1- الشماع ، همام، محاضرات في المالية العامة (غير منشورة) ، كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد، 1995.
- 2- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة - الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 3- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 4- جورج كوبيتس وإريك أوفردال، السياسة المالية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، مجلة التمويل والتنمية صندوق النقد الدولي- ديسمبر 1994.
- 5- كريستينا ديسكينج ، الدَّينَ مهما كان فهو أكثر مما ينبغي، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، ديسمبر، 2002.

الفصل الثاني: النفقات العامة

من المعروف أن هنالك التزامات على الدول لمواطنيها، أي اشباع حاجاتها المختلفة مما يتطلب قيام الدولة بالإنفاق النقدي للقيام بذلك، وهذا ما يسمى بالنفقات العامة (الإنفاق العام). من هنا تأتي أهمية النفقات العامة كونها أداة تساعد الدولة وهيئاتها العامة على ممارسة نشاطها المالي الرامي الى اشباع الحاجات العامة. كذلك فهي أداة تلعب مع الأدوات المالية الأخرى دوراً بارزاً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كما تساهم في تمويل الإنفاق الاستثماري فضلاً عن آثارها الأخرى التي سيتم دراستها.

أولاً: تعريف النفقة العامة:

هي المبالغ النقدية التي تخرج من ذمة شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة. أي أن عناصر النفقة العامة ثلاثة هي:

1. النفقة العامة مبالغ نقدية:

من أول الشروط أن لا بد من استخدام النقود من قبل الدولة حتى تكون امام نفقة عامة، وذلك كي تحصل الدولة لما تحتاجه من سلع وخدمات مطلوبة لتسيير مرافقها العامة، ولشراء الاموال الانتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية او تقديم المساعدات الاقتصادية والاجتماعية، ويترتب على ذلك ان الوسائل غير النقدية التي كانت الدولة تتبعها لا تعد اتفاقاً عاماً، كإرغام الافراد على العمل سخرة بدون أجر، وجباية ما تحتاجه عينياً من الافراد دون ثمن، أو مزايا عينية كالسكن المجاني، أو مزايا نقدية كالأعفاء من الضرائب. وهناك جملة أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية تشجع الأخذ بالإنفاق النقدي وهي:

- أ. تطور النظام الاقتصادي مقايضة (اقتصاد عيني) الى اقتصاد نقدي أي اعتماد النقود كوسيلة لمبادلة السلع والخدمات فضلاً عن المشاكل العديدة التي يثيرها نظام المقايضة من عدم دقّي التقدير في المال.
- ب. ان تقديم المزايا العينية او النقدية قد يتضمن اخلافاً بمبدأ المساواة بين الافراد في تحمل الأعباء العامة، إذ تحقق الدولة المساومة بين الافراد في دفع الضرائب، لكنها تعود فتحابي بعضهم بمزايا عينية او نقدية وهذا يعني إنها قد خففت عبئ الضرائب على فئة دون أخرى.
- ج. صعوبة اجراء الرقابة الادارية والبرلمانية على الانفاق العيني وهي رقابة لازمة من أجل تنفيذ النفقات العامة، والتأكد من تخصيصاتها.

2- **النفقة العامة يقوم بها شخص عام:** كذلك حتى تكون النفقة عامة يجب ان تصدر عن جهة عامة او شخص عام. واعتمد الفكر المالي في هذا الاتجاه معايير منها:

- أ- المعيار القانوني: يستمد هذا المعيار في تحليله الى فكر الدولة الحارسة التي تميز بين أوجه النشاط الخاصة والعامة والتي تحصر نشاط الدولة العام في اطار ضيق لا يتجاوز الاعمال التي تنافي طبيعتها كالأمن والدولة والأدارة. كما أن الشخصيات العامة تعتمد في تحقيق أهدافها على السلطات الأمر، أي على القوانين والقرارات الادارية وتستهدف من خلال نشاطها تحقيق المصلحة العامة.
- ب- معيار ملكية الأموال المنفقة: فاذا كانت الأموال مملوكة للدولة او هيئاتها او إدارتها او شركاتها ومؤسساتها فهي عامة، والانفاق منها إنفاق عام بغض النظر عما اذا كانت الجهة القائمة بالإنفاق تستخدم أساليب السلطة العامة ام لا، في حين يذهب البعض الآخر الى أنها من قبيل النفقات العامة ان كانت الدولة هي المسيطرة عليها والمتحكمة في توجيه إدارتها طبقاً للقوانين المعمول بها.

ج- المعيار الوظيفي: ان تطور دور الدولة ونشاطها واختلافه عن طبيعة نشاط الافراد، قد دفع الفكر المالي الى البحث عن معيار لتحديد هذه النفقة، لذلك تم اختيار الاساس الوظيفي للنفقة العامة الذي يعتمد على طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الاتفاق لا الطبيعة القانونية لمن يقوم بها، وبناء عليه تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفقتها السيادية، اما النفقات التي تتفقها الدولة في نشاط مشابه لنشاط الافراد فإنها تعد نفقة خاصة. لكن يعاب على هذا المعيار ما يأتي:

- ان هذا المعيار لم يأت بجديد فلا يعدو ان يكون توضيحياً للمعيار القانوني، الذي عدّ اتفاق الهيئات العامة انفاقاً عاماً لأنه يستهدف المصلحة العامة، ويستند الى السلطة الأمر وهي مواصفات الانفاق العام في ظل المعيار القانوني.
- إذا كان هدف المعيار الوظيفي هو استبعاد نفقات المشروعات العامة الاقتصادية من عداد النفقات العامة، فأن ذلك يمكن ان يتحقق حتى في ظل المعيار القانوني.
- يؤدي الأخذ بهذا المعيار الى استبعاد الجزء الأكبر من النفقات التي تقوم بها الدولة إشباعاً للحاجات العامة، والتي استجبت على أثر تطور الدولة من الحارس الى المتدخلة، مما يترتب عليه عدم إمكان قياس مدى مساهمة الدولة وهيئاتها العامة في الاقتصاد القومي.

3. **الغرض من الانفاق:** وهو الركن الثالث في تعريف النفقة العامة، وكي تكون النفقة عامة يتوجب الاضافة الى نقدية الانفاق العام وصفة القائم بالانفاق، أن يؤدي الانفاق الى تحقيق منفعة عامة، وتبرير هذا الشرط أن الضريبة بما تستدعيه من تحمل كافة الافراد لعبئها ومساوئها يجب ان

يستفيدوا من فوائدها وذلك بإنفاق حصيلة الضريبة لسد الحاجات العامة المؤدية الى تحقيق المنفعة العامة.

ثانياً: قواعد النفقة العامة:

يخضع الانفاق العام لقواعد عامة يطلق عليها قانون الانفاق العام أو دستوره وهي:

1- قاعدة المنفعة:

تعني قاعدة المنفعة، هي أن تتجه النفقات العامة الى تحقيق أكبر قدر من المنفعة؛ وذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية (Mu) للنفقة العامة مع المنفعة الحدية (Mu) للدخول المدفوعة من قبل الافراد كضرائب. ويمكن التعبير عنها بصيغة رياضية:

$$Mu_X = Mu_Y \text{ الدينار الأخير كإنفاق عام} = \text{الدينار الأخير المدفوع كضرائب}$$

يرى أصحاب هذا الرأي ان الحاجات الجماعية لا تعدو ان تكون تعبيراً عن الحاجات الفردية، ومن ثم يجب أن يتحقق التوازن بين منافع النفقات العامة ومنافع الضريبة المدفوعة على المستوى الفردي، أي على مستوى المكلّف بالضريبة. إذ ينظر أصحاب هذا الرأي الى ان الضرائب ثمن يدفع مقابل الخدمات التي تقدمها الدولة. غير أن هذا الرأي ينكر الطبيعة الحقيقية للظاهرة المالية، فالدولة هي موضوع النشاط المالي. ويخضع اختيارها للنفقة العامة لاعتبارات سياسية ومن ثم لا يمكن الاعتماد في تقدير حاجات العامة على معايير فردية.

أي ان فكرة المنفعة فيما يخص انفاق الدولة، لا تقتصر على الانتاجية الحدية والدخل العائد منه، وانما تتسع لتشمل كل النفقات المؤدية الى زيادة الطاقة الانتاجية للمجتمع وزيادة انتاجية الفرد، لمواجهة المخاطر التي يتعرض لها المجتمع نتيجة هزات اجتماعية او تقديم إعانات بطالة وعجز وشيخوخة.

لذا هنالك آراء تذهب الى أن تحقيق أكبر قدر من المنفعة الجماعية يتم عندما تكون المنفعة الجماعية المتحققة من النفقة الحدية في كل حالة من حالات الانفاق متساوية القدر مع سائر الحالات الأخرى، وان المنفعة الجماعية يمكن ان تتحقق اذا كانت المنافع المتحققة نتيجة الزيادة في الانفاق على اي مجال مساوية للأضرار الناتجة عن زيادة الضرائب او مصادر الإيرادات العام الأخرى.

لتطبيق هذه الفكرة يحتاج الأمر الى قياس المنفعة الجماعية لكل وجه من وجوه الانفاق، ولعل أفضل مقياس بهذا الخصوص هو مدى الزيادة التي يحدثها الانفاق العام في الدخل القومي، ومع ذلك لا يمكن الاعتماد في اختيار مدرسة او مستشفى لغرض انشاء اي منها.

كما لا يسعنا القياس في تحديد النفقات اللازمة لوجود الدولة كالجيش والشرطة مثلاً، اذ تفرض هذه الأوجه من الانفاق نفسها نظراً لطبيعتها الخاصة، وكذلك فالحاجات الاجتماعية وحدها، وهي حاجات تقدرها الدولة، هي التي تستلزم هذه النفقات بصرف النظر عن آثارها في الدخل القومي. ويمكن القول عموماً إن مبدأ المنفعة يتحقق إذا اتجه الانفاق الى إشباع حاجة عامة، اذ لا تكتسب هذه الحاجات عموميتها إلا اذا كان اشباعها يحقق منفعة جماعية.

2- قاعدة الاقتصاد:

تتضمن قاعدة الاقتصاد بوصفها إحدى قواعد الانفاق العام الابتعاد عن التبذير والاسراف في الانفاق فيما لا مبرر له. ومن الطبيعي ان هذه القاعدة لازمة للقاعدة الأولى، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة، وبعبارة أخرى تحقيق أكبر عائد بأقل نفقة ممكنة. وإذا كان الاقتصاد في الانفاق لا يعني الحد منه او التقليل اذا قامت الدواعي الجدية التي تبرره. فأن التبذير او الاسراف وهو يندرج تحت وصف (التسيب المالي)، يؤدي في

حالة وقوعه الى ضياع اموال عامة كان من الممكن توجيهها الى أوجه أخرى تكون الفائدة المتحققة منها أكبر وأجدى. فضلاً عن ذلك أنه يمكن أن يضعف من الثقة العامة في مالية الدولة، ويعطي للمكلفين بدفع الضريبة مبرراً للتهرب من دفعها.

لا يعني الاقتصاد بالانفاق الشح او الاحجام جزافاً عن الانفاق حتى على المسائل التي يقود الانفاق عليها الى تحقيق منفعة اجتماعية كبرى. بل هي حسن التدبير وانفاق ما يلزم انفاقه من أموال مهما بلغت كميته على جوهر الموضوع، فالانفاق لإنشاء مصنع أمر مهم الآن الأنفاق على كماليات غير ضرورية داخل هذا المصنع تبيذير لا مبرر له ويتنافى مع قاعدة الاقتصاد في الانفاق.

3- قاعدة الترخيص:

تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها تقدير وإجازة؛ ويقصد بالإجازة عدم صرف أي مبلغ من الاموال العامة أو ان يحصل ارتباط بصرف إلا اذا سبقته موافقة من الجهة المختصة بالتشريع، لأن الموازنة العامة انفاقاً وإيراداً هي قانون، يتطلب المصادقة عليه من الجهة المخولة بالتشريع دستورياً حتى تصبح نافذة شأنه شأن القوانين الأخرى.

تظهر أهمية هذه القاعدة لأنها لازمة لتحقيق القاعدتين السابقتين وهما قاعدة المنفعة وقاعدة الاقتصاد، إذ يمكن التأكد من تحقيقها واستمرار ذلك التحقيق من خلال كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الاجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند القيام بالانفاق العام من خلال الاساليب الرقابية المفروضة على عملية الانفاق. لذا فإنه لا يكفي لتحقيق قاعدة الترخيص ان تتم المصادقة من قبل الجهات التشريعية على جانب النفقات في الموازنة العامة للدولة، وانما يجب إضافة لذلك ان يتم الانفاق بعد حصول الموافقة عليه من السلطة المختصة. ومن خلال تنظيم

القوانين المالية للدولة كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة والرقابة على هذه العملية، وتقسم الاجهزة الرقابية الى:

- الرقابة الادارية والداخلية وتتم عن طريق وزارة المالية (الاقتصاد) بواسطة موظفين ماليين تابعين لها مهمتهم الاساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ، إلا اذا كان في الأوجه الواردة في الموازنة العامة وفي حدود الاعتماد (التخصيص) المقرر.
- رقابة خارجية مستقلة تجريها دواوين المحاسبات او دواوين الرقابة المالية.
- رقابة برلمان تقوم بها السلطة التشريعية.

ثالثاً: حجم النفقات العامة:

إن حجم النفقات العام في أية دولة من الدول تقرره مجموعة من الاعتبارات الموضوعية ذات علاقة وطيدة بظرف تلك الدولة. لهذا فإن تحديد نسبة معينة من الناتج القومي أو الدخل القومي كحجم أمثل للإنفاق يعد أمراً غير منطقياً لا ينسجم مع الواقع العملي. إذ إن نسبة أو حجم النفقات العامة التي تناسب دولة معينة لا تصلح لدولة أخرى بحكم الاختلافات والهيكل الاقتصادية والاجتماعية والفلسفية السياسية، فضلاً عن عدم صلاحيتها للدولة نفسها بين مدة زمنية وأخرى. لذلك هنالك عوامل عديدة تتحكم بحجم الانفاق العام وكالاتي:

1- دور الدولة كعامل مؤثر في حجم الانفاق:

وضحنا سابقاً ان ما يعد حاجة عامة تقوم الدولة بمهمة اشباعها من خلال النفقات العامة، إنما يتوقف الى حد كبير على طبيعة دور الدولة، ومن السهولة بمكان التمييز بين ثلاثة أنماط لدور الدولة، ولكل منها حجم يناسبه من الانفاق وهي:

أ- الدولة الحارسة:

يتحدد الدور الذي تقوم به الدولة في ظل هذه الفلسفة على أساس المذهب الفردي أو نظام الحرية الاقتصادية. أي ترك الأفراد حراراً في اختياراتهم لأنشطتهم ووجوب عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، لأن هذا التدخل من شأنه أن يعطل النظام الطبيعي ويولد الأزمات. ويقتصر دورها هنا على القيام بمهمات الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء و**ببعض الأشغال العامة التي لا يدخلها الأفراد (كبناء سد أو شق طريق لربط قرية صغيرة)**. مما ينعكس على طبيعة السياسة المالية لتكون سياسة محايدة تقتصر على الأغراض المالية المتمثلة بالحصول على الإيرادات لتغطية النفقات العامة، وتمتاز هذه الأخيرة بالآتي:

- قلة أنواع هذه النفقات، إذ تقتصر على تلك الأنواع التي تتسجم مع طبيعة الواجبات الملقاة على عاتق الدولة.
- انخفاض حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي لقلة أنواعها وضيق نطاقها.

ب- **الدولة المتدخلة** : اثبتت الاحداث عجز الفلسفة الفرديّة عن ضمان وديمومة استمرار النظام الرأسمالي، وانتهت التحليلات التي ربطت الأزمات بعدم كفاية الطلب الفعلي على أموال الاستهلاك، وإلى اتجاه الكفاية الحدية لرأس المال إلى الانخفاض مقارنة بسعر الفائدة. لذا كان من المنطقي ان تحدث تغيرات اقتصادية واجتماعية لمسؤوليات الدولة في المالية العامة، وبخاصة في جانب النفقات العامة لتتسجم مع الدور الجديد للدول، ويمكن ملاحظة الآتي:

- تنوع النفقات العامة: إذ برزت نفقات ذات طابع اجتماعي لتأمين الأفراد ضد البطالة والعجز وتطور الدور الاقتصادي للدولة.

- ارتفاع الحجم المطلق للإنفاق العام ونسبه المتزايدة الى الدخل القومي بشكل ملحوظ في الدول الرأسمالية قبل غيرها.

ج- الدولة المنتجة

لم تكتفِ الدول بمهمة التدخل في حياة الاقتصادية والاجتماعية في مجموعاتها كمحاولة منها لمعالجة الأزمات التي تعاني منها في ظل حرية الإنتاج والتوزيع للأفراد، بل انتقلت بعض الدول الى قيام بنفسها بمهمة الإنتاج والتوزيع (خاصة في ظل الدول التي كانت ذات اقتصادات مخططة مركزياً كالاتحاد السوفيتي السابق) . فكان من الطبيعي في ظل التغيير في دور الدولة ان يحدث تغييراً واضحاً في النفقات العامة كماً ونوعاً. إذ اتسعت هذه النفقات بشكل كبير وغطت مجالات لم تكن معروفة من قبل في ظل الانماط السابقة لدور الدولة، اما من ناحية الاهمية النسبية التي تشكلها هذه النفقات في الدخل القومي فتنزايد باستمرار لتصل الى نسبة لم تشهدها من قبل في أي دولة أخرى (طبعاً ذلك لا يخلو من عيوب خطيرة في بعض الأحيان أدى في نهاية المطاف الى إنبهار اقتصادي في هذه الدول نتيجة التدخل المغالى فيه، والى انتشار حركة الخصخصة على مستوى العالم ككل).

2- العوامل الاقتصادية وأثرها في حجم الانفاق:

ولها دور مهم في تحديد حجم الانفاق لأية دولة من الدول. وذلك من خلال الآتي:

أ- أثر مستوى النشاط الاقتصادي:

يعبر مستوى النشاط الاقتصادي عن الحالة الاقتصادية السائدة أو بمعنى آخر درجة الاستقرار الاقتصادي. لهذا يمكن التعبير بمستوى النشاط الاقتصادي بأنه اقتصاد في حالة ركود أو تضخم. ويمكن ادراك العلاقة بين

حجم الانفاق العام وحالة النشاط الاقتصادي من تطور العلاقة بين النفقات العامة والطلب الفعلي. فالطلب الفعلي الكلي يتمثل في الاقتصاد بطلب كل من الدول والافراد سواء على سلع الاستهلاك او الاستثمار، لذا فالنفقات العامة تشكل ذلك الجزء من الطلب الفعلي الكلي للدولة، مما يمكن النفقات العامة من التأثير في مستوى هذا الطلب.

ففي حالة الركود أي وجود تصور قصور الطلب مقارنة بالمعروف من السلع والخدمات مما ينتج عنه بروز ظاهرة البطالة، فيتطلب الأمر رفع مستوى الطلب الفعلي، ويصبح من الضروري زيادة حجم النفقات العامة بذلك القدر الذي يرفع مستوى الطلب الفعلي الكلي في الاقتصاد الى مستوى التشغيل الكلي.

أما حالة التضخم فتعني ارتفاع مستوى الطلب الفعلي من حجم المعروض من السلع والخدمات، مما يتطلب إنقاص الطلب الفعلي في الاقتصاد أي تخفيض حجم الانفاق العام ومن ذلك يتضح لنا أهمية أثر النشاط الاقتصادي في تقرير حجم الانفاق العام.

ب- أثر طبيعة البنيان الاقتصادي:

تشير طبيعة البنيان الاقتصادي الى درجة التقدم التي يتصف بها الاقتصاد (اقتصاد متقدم او نامٍ) ويلاحظ في الدول ذات البنيان الاقتصادي المتقدم الحجم الكبير للانفاق العام، وسبب ذلك هو ضخامة الدخل واتساع نفقات الخدمات فيها، عكس الدول ذات البنيان الاقتصادي النامي، إذ ان الحجم المطلق للانفاق منخفض نسبياً لضآلة الدخل وضيق نطاق الخدمات.

أما اذا أخذنا معيار الأهمية النسبية وهو المهم نجد العكس، إذ تشكل النفقات العامة أهمية نسبية مرتفعة في الدخل القومي في الدول ذات البنيان الاقتصادي النامي، قياساً بالدول ذات البنيان الاقتصادي المتقدم، نظراً للدور

المهم للنفقات العامة في تحقيق التنمية الاقتصادية في هذه الدول ويتضح ذلك من خلال الخطط الأفقية الاستثمارية التي رسمتها معظم الدول النامية.

3- العوامل المالية وأثرها في حجم الانفاق:

تتمثل العوامل المالية بإيرادات الدولة المالية، إذ تمثل هذه الإيرادات قيلاً على الانفاق بمعنى ان النفقات العامة للدولة تكون محكومة بالإيرادات العامة. ورغم ان الدولة بإمكانياتها الواسعة في الحصول على الإيرادات ترسم مقدماً مهامها الانفاقية، وبعد ذلك تبحث عن المصادر اللازمة للتمويل، إلا ان ذلك لا يعني ان سلطة الدولة مطلقة في حصولها على الإيرادات بل هي سلطة محدودة بالمقدرة المالية القومية التي تعبر عن مقدرة الدولة في الحصول على الموارد المالية اللازمة.

رابعاً: تقسيم النفقات العامة:

تأخذ النفقات العامة صوراً متنوعة تختلف في طبيعتها من حيث الآثار التي تتركها، الأمر الذي يستلزم ويبرر دراسة موضوع تقسيم النفقات العامة. وهدف تقسيم النفقات العامة هو تمييزها تمييز واضح بعضاً من بعض بهدف تسهيل عملية التعرف على طبيعة النفقات العامة وأثرها:

1- تقسيم النفقات استناداً الى المعايير غير الاقتصادية:

ولعل أهم هذه التقسيمات:

أ- التقسيم الإداري: ويعد من أقدم التقسيمات وما زال يحتل مكانة في مجال إجراءات اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. يتخذ هذا التقسيم من الإدارة الحكومية سواء كان وزارة او مؤسسة او مديرية عامة معياراً لتصنيف بنود النفقات العامة، إذ تظهر النفقات العامة في الوزارات موزعة على اقسام رئيسة حسب الوحدات المنفذة وارتباطاتها

الإدارية، بحيث يخصص لكل إدارة حكومية رئيس قسم مستقل وتصنف هذه الاقسام الى اقسام فرعية وهذه بدورها الى أجزاء فرعية أخرى وهكذا.

وتعكس هذه التقسيمات الى حد كبير الصورة التنظيمية او الهيكل الاداري للدولة. من مزايا هذا التقسيم انه يساعد في منافسة واعتماد المبالغ المثبتة في الموازنة، وكذلك تحديد الوحدات التي تخول لها هذه الصلاحيات لتنفيذ الموازنة. من جهة ثانية، ان تخويل هذه الصلاحيات لا بد ان تتبعه عملية مراجعة ومراقبة للتأكد من حسن استخدام الصلاحيات في أوجهها المحددة، والناحية الأخيرة في المزايا، هي إمكانية تقدير الاحتياجات الانفاقية المستقلة من قبل الإدارات مما يساعد في صنع تقديرات واقعية للموازنة. ورغم النقد الموجه لهذا المعيار لكونه يهمل موضوع تحديد طبيعة النفقات إلا انه يبقى مهماً.

ب- التقسيم الوظيفي : يظهر هذا التقسيم النفقات العامة للدولة حسب الوظائف التي تقوم بها، أي طبيعة الخدمة التي يهدف الانفاق الى أدائها، فالنفقات الخاصة لكل وظيفة تجمع في قسم واحد بغض النظر عن تعدد الجهات الادارية التي تقوم بها. لذا تظهر النفقات العامة للدولة كالآتي:

- النفقات الاجتماعية: وتخص القيام بخدمات اجتماعية كمساعدة بعض الشرائح او الافراد ذوي الموارد المحدودة والنفقات المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية.
- النفقات الاقتصادية: وتتضمن الاموال المرصودة للقيام بخدمات تستهدف تحقيق هدف اقتصادي، كالاستثمارات في المشاريع الاقتصادية المتنوعة أو إعانات المشاريع او الخدمات الاساسية كالطاقة او النقل.

- النفقات الادارية: وتتضمن المبالغ المخصصة لتسيير المرافق العامة من رواتب وأجور للأفراد العاملين في الادارة الحكومية وأثمان مستلزمات الإدارات لتحقيق الأمن الداخلي والخارجي والقضاء.
 - النفقات الدفاعية: وتتضمن النفقات المخصصة لإدامة مرافق الدفاع الوطني من رواتب منتسبي هذا المرفق ونفقات تجهيز القوات المسلحة.
 - النفقات المالية: وهي الاموال المخصصة لتسديد الدين العام وفوائده. ومزايا هذا التقسيم انه يُمكن من تتبع الانفاق الحكومي على الوظائف المختلفة، وتقدير الأهمية النسبية التي تمثلها الوظيفة المعنية من اجمالي الانفاق، والمقارنة بين وظائف الدولة ومثيلاتها في الدول الاخرى من جهة ثانية.
- لكنه منتقد للصعوبات الفنية والعملية المتعلقة بخصوصية بعض النفقات لاسيما التي ليس لها طابع وظيفي، او انها تخص اكثر من وظيفة مما يجعل احتسابها على وظيفة معينة يكفي بطريقة محكمة.
- ج- تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها: أي يقسم هذا المعيار النفقات الى عادية وغير عادية ؛ فالعادية منها هي النفقات المنتظمة التي تتمتع بالدورية والانتظام كرواتب الموظفين، وأما غير العادية فتحدث بصفة استثنائية غير متوقعة إثر أزمة أو مشكلة اقتصادية أو كارثة طبيعية.
- وهذا التقسيم منتقد لسببين، الاول القاعدة التي يستند عليها بال تكرار السنوي ومع معظم الدول تضع موازينا لسنة واحدة، لكن هذه الموازنات في حقيقتها هي موازنات أداء، إذ ان هناك اتجاه هو رسم خطط مالية لمدة خمس سنوات مما يرهق الموازنة. السبب الثاني هو تحويل النفقات من غير عادية الى عادية، ومعروف ان النفقات العادية تمول بالضرائب، أما غير العادية فيمكن الالتجاء في تمويلها الى القرض او الاصدار النقدي مما يعطي فرصة

للسياسيين لتبرير الاعتماد على إيرادات غير عادية وبالتالي يؤدي الى سوء تصرفات مالية.

د- تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها: ويستند هذا المعيار على شمولية الانفاق وبناء على ذلك تقسم النفقات العامة الى نفقات مركزية واخرى محلية، وتعد النفقة مركزية اذا صدرت عن الحكومة الموحدة وكانت موجهة لصالح المجتمع كنفقات الدفاع والبحث والتمثيل الدبلوماسي (الفيدرالية) أما اذا صدرت عن الحكومة المحلية كأن تكون موجهة لصالح سكان اقليم لهذا المعيار إلا انه يساعد على اجراء المقارنات في الانفاق على مستوى الاقاليم وتحديد حصة الفرد من الانفاق في كل اقليم بالنتيجة السلطات المركزية من تحديد اكثر اقليم يحتاج الى اعانات.

2- تقسيم النفقات استناداً الى معايير اقتصادية:

يهدف هذا التقسيم الى التعرف على الآثار الاقتصادية للنفقات في مجال الحياة الاقتصادية وأهمها ما يلي:

أ- معيار علاقة النفقة بالثروة القومية: يعتمد هذا المعيار على مدى مساهمة النفقة العامة في تكوين رؤوس الأموال المادية لذا تقسم النفقات العامة الى نفقات جارية ورأسمالية. تتمثل النفقات الجارية في تلك النفقات اللازمة بضمان سير الادارة الحكومية أي المرافق العامة للدولة، كالأجور والرواتب التي تدفعها الدولة مقابل الخدمات التي تحصل عليها من الموظفين والعمال وهي بمثابة نفقات تشغيلية.

أما النفقات الرأسمالية فتلك التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية اللازمة لزيادة الانتاج القومي بشقيه السلعي والخدمي كنفقات انشاء مشاريع صناعية، بناء سدود والمدارس... الخ ويفيد هذا التمييز ناحيتين:

الأولى: تحديد أسلوب تمويل الانفاق اذ يتم الاعتماد على الإيرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة لتمويل النفقات الجارية. وعلى القروض العامة والمساعدات لتمويل النفقات الرأسمالية.

الثانية: ترشيد الانفاق، إذ يمكن للدولة ان تضغط نفقاتها الجارية وتستمر وتتوسع في نفقاتها الرأسمالية.

ب- معيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها: وتقسّم النفقات العامة هنا الى نفقات حقيقية وتحويلية، ويقصد بالحقيقية تلك النفقات التي تصرف مقابل حصول الدولة على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة سواء كانت مرافق تقليدية أو اقتصادية، تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية مثل رواتب موظفي الدولة لقاء قيامها بالخدمات المختلفة في مجالات التعليم والصحة والقضاء والدفاع أو ما تدفعه الحكومة لشراء مستلزماتها الادارية الأخرى.

وفي نطاق النفقات الحقيقية يتم التفريق بين النفقات الاستثمارية التي تمثل طلباً على السلع الانتاجية، مما يترتب عليه زيادة في وسائل الانتاج الثابتة الموجودة تحت تصرف المجتمع، ومن ناحية أخرى هناك النفقات الجارية التي تمثل طلباً على الخدمات والسلع اللازمة للاستهلاك العام بقصد ضمان سيرها الحكومي أو إداء خدمة أو تشغيل وحدة انتاجية ملائمة.

أما النفقات التحويلية (أو النفقات الناقلة) فهي تلك التي تنفقها الدول دون ان يقابلها خدمة مواد او سلعة مقدمة، وانما تمثل تحويل جزء من الدخل القومي من فئة اجتماعية الى أخرى أو من قطاع الى آخر، بهدف تحسين توزيع الدخل أو لغايات أخرى تراها الحكومة. وتقسّم النفقات التحويلية بدورها الى ثلاثة أنواع:

1. النفقات التحويلية الاجتماعية: هي المبالغ المدفوعة لتحقيق الدور الاجتماعية خاصة تحسين المستوى الاجتماعي وتحقيق قدر معين من توازن الشرائح الاجتماعية المختلفة. وهذه بدورها تأخذ اشكالاً منها:
 - إعانات العجز والمرض والبطالة سواء كانت للأفراد او الجمعيات.
 - المبالغ التي تدفعها الدول لمساعدة ذوي الدخل المحدودة لمواجهة اعباء المعيشة.
2. النفقات التحويلية الاقتصادية: وهدفها الرئيسي تحقيق غايات اقتصادية تفرضها المصلحة العامة. وتتخذ اشكالاً منها:
 - إعانات دعم الاسعار: تتمثل في المبالغ المدفوعة الى المنتجين عندما تقوم الدولة بتجميد اسعار منتجين عندما تقوم الدولة بتحديد اسعار منتجاتها بإقل من الكلفة الانتاج كما في السلع الضرورية للمجتمع كالخبز أو بتحديد الدولة سعره دون الكلفة بقصد تمكين المستهلكين من الحصول عليه دون عناء كبير.
 - إعانات استمرار بعض الانشطة لكون وجودها يعد ضرورياً في الدول مثل الإعانات التي تمنح لشركة الخطوط الجوية والسكك الحديدية.
 - إعانات تشجيع الاستثمار التي تمنح للأفراد (القطاع الخاص) اما لحثهم على القيام بالاستثمارات في الاقتصاد القومي او لتوجيه الاستثمارات الخاصة نحو القطاع المراد له التوسع.
 - إعانات دعم التصدير من أجل تمكين المنتجين المحليين من خفض اسعار بضائعهم المصدرة الى الخارج حتى تصبح في وضع تنافسي افضل في تلك الاسواق.
3. النفقات التحويلية المالية: كمدفوعات الفوائد على الديون العامة.

أن أهمية هذا الموضوع من التقسيم يظهر من خلال كشف النفقات الحقيقية لطلب الدولة، الذي يترتب عليه زيادة الطلب الفعلي في الاقتصاد القومي بشكل مؤثر في حجم الناتج القومي، ونوعه بينما النفقات التحويلية لا تمثل طلباً من جانب الدولة. لذا لا يؤثر بطريق مباشر على زيادة الناتج القومي، بقدر ما تمثله من إعادة لتوزيع الدخل القومي من شريحة اجتماعية الى أخرى. أي أن أثرها الأول ينحصر في نمط توزيع الدخل القومي، بفعل التغيير الذي سيحصل في طلب الافراد المستفيدين من هذه النفقات وبذلك يكون اثرها غير مباشر.

وتبقى الإشارة الى أن هناك معياراً آخر لتقسيم النفقات، هو التقسيمات الوضعية وهو خاص بكل دولة إذ يقوم على أساس قواعد قانونية تشريعية لتلك الدولة، وهو يستفيد من المعايير التي ذكرناها سابقاً أو بعضها، وغرضه تنظيم عرض النفقات العامة وتصنيفها في موازنة البلد، لذا لن نتطرق اليه ونكتفي بالتتويه عنه.

خامساً: ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة:

يوضح استقراء التاريخ المالي خضوع النفقات العامة للدولة الى ظاهرة عامة وهي ظاهرة التزايد المطرد، وفي جميع الدول مهما اختلفت في نظمها الاقتصادية او بنيانها الاقتصادي او في ظروفها. ويعد الاقتصادي الالمانى فاجنر من أوائل الاقتصاديين الذين وضحوا هذه الظاهرة، من خلال دراسته لتطور النفقات العامة عبر سلسلة زمنية طويلة لمجموعة من الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر.

يرى فاجنر أن نسبة النفقات العامة في الناتج القومي تميل الى زيادة بنسبة اكبر من الزيادة في الناتج القومي، وأنه كلما حقق مجتمع ضمن المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي، فأن ذلك يؤدي الى اتساع نشاط الدولة، ويعمل على زيادة الانفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة

في نصيب الفرد من الناتج القومي، وشبه فاجز الدولة في نموها بالكائن الحي في النمو، حيث أن الاخير يميل الى النمو بإطراد فأن الدولة ايضاً تميل الى النمو بإطراد، ذلك ان الجماعة لا تستغني عن تدخل السلطة العامة ولأن هذا التدخل يميل الى الزيادة كلما ازدادت نمواً ونضوجاً. ويمكن تحديد ملامح هذه الظاهرة بالآتي:

1. أن هذه الظاهرة قانون عام يحكم كل الدول في نفقاتها، بصرف النظر عن أوضاعها الاقتصادية سواء كانت اقتصاد سوق متقدمة أم نامية.
2. اختلاف الدول في معدلات نمو انفاقها تبعاً لاختلافها في نظمها الاقتصادية او بنيانها الاقتصادي.

أسباب تزايد الانفاق العام:

يمكن تقسيم هذه الأسباب لتسهيل فهمها الى نوعين:

1- الأسباب الظاهرية: قد لا تؤثر زيادة النفقات العامة في الدولة من الدول الزيادة في كمية الحقائق العلمية للفرد ولا في تحسين نوعية تلك الخدمات فهي مجرد زيادة رقمية لا تنعكس بشكل زيادة في نصيب الفرد من الخدمات المقدمة من قبل الدولة. وذلك كالآتي:

أ- انخفاض قيمة النقود: اصبح الانخفاض في قيمة النقود مظهراً من مظاهر الحياة الاقتصادية منذ الخروج على قاعدة الذهب ولم تقلت اية دولة من الدول منه، مما جعل البعض يقول ان التضخم ظاهرة ملاصقة للحياة الاقتصادية والتضخم هنا هو زيادة الطلب الكلي عن عرض الاسعار الكلي لسلع الاستهلاك ولا يمكن للعرض الكلي من تغطيتها بحيث ترتفع الاسعار بصورة مستمرة وبالتالي تنخفض القوة الشرائية ولكي نحصل على نفس كمية السلع والخدمات السابقة يتعين ان ندفع وحدات نقدية اكثر. لذا

تنشأ علاقة طردية بين الاسعار والنفقات العامة، فإرتفاع الاسعار يتطلب المزيد من النفقات للحصول على القدر نفسه من السلع والخدمات.

ب- التغيير في أساليب الحسابات الحكومية: قد يؤدي التغيير في أساليب الحسابات الحكومية الى زيادة ظاهرية وغير حقيقية في النفقات العامة للدولة، إذ ان انتقال الدول في تنظيم حساباتها من نظام الموازنة الصافية (التي تقوم على اساس حق مؤسسة ما في اجراء مقايضة بين ما تحصل عليه من إيرادات وما قامت بإنفاقه ومن ثم لا ترى في موازنتها إلا مبالغ صافية). وانتقالها الى نظام الموازنة الاجمالية في الوقت الحاضر (والتي تقوم على اساس درج كل النفقات وكل الإيرادات في الموازنة العامة دون اجراء أية مقاصة بين الكميتين) أدى ذلك الى ظهور النفقات العامة بشكل متضخم. وقد كان ذلك تطبيقاً لمبدأ عمومية الموازنة العامة الذي يضمن شمول الرقابة على النفقات ككل، وان كان البعض يرى هذا السبب يؤدي الى زيادة الظاهرية المؤقتة وليس الدائمة.

ج - زيادة السكان واتساع مساحة الدولة: لا تتأثر النفقات العامة بالزيادة المطلقة في حجم السكان فحسب وانما بالتغيرات الهيكلية في السكان، فإرتفاع عدد الاطفال مثلاً في سن التعليم، يؤدي الى زيادة النفقات التعليمية لمواجهة تلك الزيادة. وزيادة عدد الشيوخ يؤدي الى زيادة مرتبات التقاعد.

ولمعالجة هذه الأسباب الظاهرية ولغرض معرفة الزيادة الحقيقية في الانفاق العام للدولة، يتم أولاً استبعاد الزيادة الحاصلة في الانفاق نتيجة الانخفاض الحاصل في النقود (أي احتساب النفقات العامة بالأسعار الثابتة) ثم في خطوة ثانية يتم استبعاد أثر الزيادة الحاصلة في النفقات العامة، نتيجة الزيادة الحاصلة بالسكان من خلال (استخراج نصيب الفرد من النفقات في

سنة الأساس ثم حساب التغيير الحاصل في السكان عن سنة الأساس و بضرب هذين المؤشرين نحصل على الزيادة الظاهرية في النفقات الاعتيادية التي تذهب لمواجهة الزيادة السكانية).

2- الأسباب الحقيقية: يقصد بالزيادة الحقيقية بالنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبئ التكاليف العامة بنسبة ما (أي زيادة كمية الخدمات المقدمة ونوعيتها وزيادة في مقدار العبء الضريبي والأعباء الأخرى) ومن أسبابها:

أ- الأسباب الاقتصادية: إن تطور السياسة الاقتصادية من الحياد الى التدخل فرض على الدولة واجبات تجاه اقتصادها القومي يتمثل في مسؤوليتها من تحقيق التوازن الاقتصادي والمحافظة عليه. كما ان التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي الى زيادة النفقات العامة، أما في صورة اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير والمنافسة مع المشروعات الاجنبية في الاسواق الدولية أو في صورة إعانات الانتاج، لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الاجنبية في الاسواق الوطنية.

فضلاً عن أن التطور التكنولوجي يؤدي الى التأثير في النفقات العامة بالزيادة، والى ظاهرة التركيز الرأسمالي (وتعني هذه الظاهرة أن هناك إحصائياً مستمراً لعنصر رأس المال محل عنصري الانتاج الآخرين؛ أي العمل والأرض) وظهر هذا العامل أولاً في نفقات الدفاع العسكري نتيجة المخترعات الحديثة من العدد والآلات ثم امتدت هذه الظاهرة لتشمل مرافق الحياة كافة.

ب- الأسباب الاجتماعية: تعد الاسباب الاجتماعية التي استندت الى الفلسفة المتدخلة عوامل أخرى أدت الى زيادة النفقات العامة للدولة. إذ أصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي بما يتطلب من إعادة لتوزيع الدخل القومي باتجاه المساواة، وما

يتطلبه ذلك من توسيع في نفقات الضمان الاجتماعي والصحة العامة والتعليم.

ج- الأسباب الادارية: أدى التوسع في وظائف الدولة ومهامها الى اتساع جهازها الاداري وارتفاع عدد العاملين فيه، ومن العوامل المؤدية الى زيادة النفقات العامة هو أن القطاع الحكومي يتميز بانخفاض انتاجية العمل، نظراً لأن خدماته كثيفة العمل مما يعني ازدياد في حجم الأجور المدفوعة من قبل الدولة، كما يساهم سوء التنظيم الاداري وازدياد عدد العاملين في زيادة النفقات الادارية، فضلاً عن انخفاض كفاءة العاملين في أجهزة الدولة في المجتمعات النامية عموماً، كل ذلك يؤدي الى زيادة النفقات العامة بصورة حقيقية لأنها تؤدي الى زيادة عبئ التكاليف العامة على المواطنين.

د- الأسباب السياسية: تتمثل الأسباب السياسية في ثلاثة اوجه رئيسية. الأولى: انتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية واهتمام الدولة بمجال الطبقات محدودة الدخل، أما الثانية: فهو تعميق مسؤولية الدولة تجاه افرادها كتحمل الدولة تقديم تعويضات نتيجة حكم قضائي يقرر مسؤوليتها عن ذلك، والناحية الأخيرة: هو خروج المجتمع الدولي من حالة العزلة السياسية الى حالة الانفتاح السياسي واتساع نطاق التمثيل السياسي والمشاركة في المنظمات الدولية.

هـ- النفقات العسكرية: ترجع أهمية النفقات العسكرية بالزيادة كون الدولة وحدها هي الموكلة بتنفيذها حتى في ظل الفكر الكلاسيكي، فأن الدفاع الوطني هو أول واجبات الدولة تجاه مواطنيها. فضلاً عن أن الدفاع الوطني لا يتحدد وقت الحرب، وإنما يشمل زمن السلم ويرمي الى تحقيق منفعة عامة، ولا تتضمن النفقات الحربية الانفاق الموجه الى أجور العاملين من جنود وفنيين ومعدات وآلات ونفقات الصناعية، بل يتضمن ما تقدمه الدولة من رواتب تقاعدية للمحاربين والمتقاعدين لضحايا الحروب ونفقات سداد الديون الخارجية التي ترتبت بذمتها نتيجة ذلك.

سادساً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

يمثل الإنفاق العام أحد أدوات السياسة المالية والذي يستخدم في معالجة مشاكل الاقتصاد الكلي وتحديداً (كل من البطالة والتضخم)، وإذ أن هاتين المشكلتين التي تؤرق الاقتصاديين كانت تعالج من خلال المقايضة بين هذين المتغيرين تخفيض معدلات البطالة على حساب قبول معدلات تضخم عالية أو العكس (وهذا ما وضحته منحنيات فيلبس) حتى بداية السبعينات من القرن الماضي، إذ بدأت ظاهرة التضخم الركودي (stagflation) بالظهور والتبلور في الاقتصادات المتقدمة وتعايش كل من معدلات عالية للبطالة والتضخم مع بعضها، وسنستعرض عمل أدوات السياسة المالية بتفصيل أكثر في فصل لاحق.

أما عن آثار النفقات العامة فقد سبق وأن ذكرنا أن تقسيم النفقات العامة يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها، ولذلك قد تختلف آثارها باختلاف طبيعتها.

فإذا كانت إعانة نقدية (في حال تعطى للمنتج فإنها ستزيد من الانتاج المحلي وبالتالي ترفع من مستوى الدخل القومي وتقلل من معدلات البطالة، وتسمى في هذه الحالة بضريبة سالبة)، وإذا كانت الاعانة تدفع للأفراد العاطلين عن العمل والفقراء فإنها تزيد من الطلب الاستهلاكي للقطاع العائلي مما يحفز على انتاج السلع والخدمات للاستجابة لطلب الأفراد وبالتالي زيادة الدخل القومي، أما إن كانت على شكل تسديد مدفوعات الفوائد (أي إطفاء جزء من الدين العام) فإنها قد تؤدي في بداية الأمر الى زيادة الطلب الكلي، أما إذا تذبذبت سياسة الحكومة بين الاستدانة والإطفاء للدين العام فقد تكون سياسة مضعفة للميل الى الاستهلاك.

وإذا كانت بشكل مشتريات حكومية فإنها سترفع من الطلب الاستهلاكي الحكومي وتحفز الطلب الكلي بشكل عام (الذي يتكون من طلب القطاع الخاص + طلب القطاع الحكومي).

وإن كان هناك اتفاقاً عاماً بين الاقتصاديين (وبخاصة الكينزيين منهم) على أن الإنفاق العام يؤدي إلى زيادة في مستوى الدخل القومي إذا كان هناك طاقات عاطلة، أي يشترطون مرونة الجهاز الانتاجي وفي هذه الحالة سيظهر الأثر غير المباشر لمضاعف الإنفاق الحكومي على الدخل القومي، لكن إن لم يكن هناك مرونة في الجهاز الانتاجي فإن زيادة الإنفاق الحكومي ستؤدي الى ارتفاع مستوى الأسعار المحلي، وذلك قد يؤدي بدوره الى زيادة الاستيرادات من الدول المجاورة، وبذلك يحدث تسرب في الأثر التوسعي للإنفاق العام الحكومي الى الاقتصادات المجاورة - ولعل حالة الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 من أوضح الحالات على تسرب الآثار التوسعية للاقتصادات المجاورة-.

إن الزيادة التلقائية في الطلب ستؤدي الى اتجاه مستوى الدخل الى الزيادة وهذا جوهر عمل المضاعف Multiplier لكن التغيرات في الدخل سيترتب عليها تغيرات تبعية (مشتقة) في الاستثمار، وهذا ما سيؤدي الى بدء عمل آلية المعجل Accelerator ، وزيادة الطلب على السلع الاستثمارية والانتاجية.

ويمكن التعبير عن كل من مضاعف الإنفاق الحكومي (الاستثمار) و الضريبة والموازنة بشكل رياضي (مختصر) من خلال الصيغ الآتية:

• مضاعف الإنفاق الحكومي :

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1-c}$$

- مضاعف الضريبة :

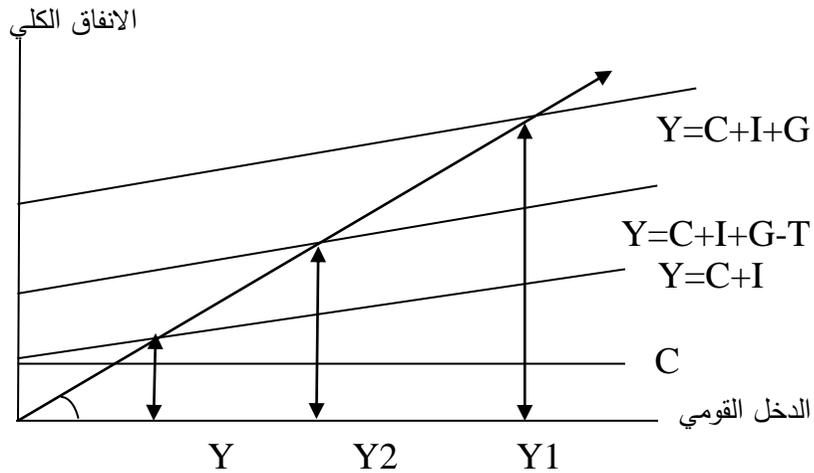
$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{-c}{1-c}$$

- مضاعف الموازنة المتوازنة :

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} \frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{1}{1-c} + \frac{-c}{1-c} = 1$$

إن مضاعف الانفاق الحكومي يكون أكبر من مضاعف الضرائب (ذي الإشارة السالبة)، كذلك يكون الأثر التوسعي لقطاع الخدمات العامة يفوق الأثر الانكماشى لزيادة الضرائب بنفس المقدار. لكن زيادة الانفاق العام والضرائب بنفس المقدار لن يعود بالدخل التوازني الى نفس المستوى بل سيرتفع ذلك الدخل بمقدار الفرق في الزيادة الأولية في الانفاق العام على الضرائب. لذا فان مضاعف الموازنة المتوازنة = 1 صحيح عادةً.

شكل (2) أثر الانفاق الحكومي في زيادة الدخل القومي



ريتشارد موسكريف و بيكي موسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة ومراجعة د. محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1992. ص 366.

من المعلوم عند الاقتصاديين، أن الدخل ينقسم ابتداءً الى قسمين رئيسيين هما الاستهلاك (Consumption) ويرمز له C) والى الادخار Saving ويرمز له S)، ولما كان الادخار هدفة الرئيسي أن يتحول الى الاستثمار، Investment ويرمز له I) لذا نقوم بالاستعاضة عن الادخار بالاستثمار، فتصبح متطابقة الدخل كما تسمى في الاقتصاد الكلي معبر عنها بالمنحنى (C+I)، لكن الاقتصاد لا يتضمن القطاع العائلي فقط بل أن الحكومة (Government ويرمز له G) لها دور مهم بغض النظر عن حجم أو مدى فاعلية هذا الدور من اقتصاد لآخر، لذا سنعتبر عن القطاع الحكومي وانفاق الحكومة في الاقتصاد بالمنحنى (C+I+G)، والذي يتضح أنه نجح من خلال آلية عمل كل من المضاعف والمعدل برفع مستوى الدخل القومي من Y الى Y1 (في الشكل 2) وذلك باستغلاله الطاقات العاطلة في الاقتصاد البشرية والمادية. لكن فرض كمية ثابتة من الضرائب (Tax ويرمز لها T) على الاقتصاد سيعود لينقل المنحنى الى أسفل وهو منحنى (C+I+G-T) لينخفض معه مستوى الدخل القومي الى Y2 بفعل الأثر الإنكماشى الذي يحدثه فرض الضريبة. والجدول (2) يوضح منظومة العلاقات الرياضية لهذه الدوال.

مثال توضيحي: نفرض إن دالة الاستهلاك هي $C = 40 + 0.8 Y$

والاستثمار $I = 60$

والمدخرات $S = Y - 40 - 0.8 Y$ ؟

المطلوب :

- احتساب المستوى التوازني للدخل.

- احتساب أثر اضافة قطاع الخدمة العامة و قدره 10 الى النموذج.

- احتساب اثر الضرائب المقطوعة T بنفس مقدار الزيادة في الانفاق العام .

1- الدخل التوازني

$$Y = C + I$$

$$Y = 40 + 0.8 Y + 60$$

$$0.2 Y = 40 + 60$$

$$Y_0 = \frac{100}{0.2} = 500$$

2- معادلة الانفاق

$$Y = C + I + G$$

$$Y = 40 + 0.8Y + 60 + 10$$

$$Y = 110 + 0.8Y$$

$$Y_1 = 550$$

أي يزداد الدخل بنسبة أكبر من

3- معادلة الانفاق

$$Y = C + I + G$$

$$Y = 40 + 0.8(Y - 10) + 60 + 10$$

$$Y - 0.8Y = 110 - 8$$

$$Y = 510$$

جدول (2) منظومة المعادلات المعبرة عن الدخل القومي والمضاعفات

| المعادلة | تسلسل |
|---|-------|
| معادلة الدخل القومي بدون الحكومة | |
| $Y = C + I$ | 1 |
| $C = a + cY$ | 2 |
| $Y = \frac{1}{1 - c} (a + I)$ | 3 |
| معادلة الدخل القومي بإدخال الإنفاق الحكومي | |
| $Y = C + I + G$ | 4 |
| $C = a + cY$ | 5 |
| $Y = \frac{1}{1 - c} (a + I + G)$ | 6 |
| $\Delta Y = \frac{1}{1 - c} \Delta G$ | 7 |
| معادلة الدخل القومي بإدخال ضريبة ثابتة | |
| $Y = C + I$ | 8 |
| $C = a + c(Y - T)$ | 9 |
| $Y = \frac{1}{1 - c} (a + I - cY)$ | 10 |
| $\Delta Y = - \frac{c}{1 - c} \Delta T$ | 11 |
| معادلة الدخل القومي بإدخال ضريبة الدخل | |
| $Y = C + I$ | 12 |
| $C = a + c(1 - t)Y$ | 13 |
| $Y = \frac{1}{1 - c(1 - t)} (a + I)$ | 14 |
| معادلة الدخل القومي بإدخال الإنفاق الحكومي وضريبة الدخل | |
| $Y = C + I + G$ | 15 |
| $C = a + c(1 - t)Y$ | 16 |
| $Y = \frac{1}{1 - c(1 - t)} (a + I + G)$ | 17 |
| $\Delta Y = \frac{1}{1 - c(1 - t)} \Delta G$ | 18 |
| المصدر: ريتشارد موسكريف و بيكي موسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة ومراجعة د. محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1992، ص 365. | |

مصادر الفصل :

- 1- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة - الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 2- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 3- دراز، حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت: لبنان، 1988.
- 4- موسكريف، ريتشارد وبيكي موسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة ومراجعة د.محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1992.
- 5- الجنابي، هيثم عبد القادر، أساسيات علم الاقتصاد الكلي، دار الكتب العلمية.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة:

يتطلب قيام الدولة بوظيفتها حصولها على تمويل لانفاقها العام، أي أن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها الخاصة، وهذه الموارد المالية هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة. ومثلما لحق التطور مضمون الإيرادات وأهدافها، إذ لم يعد هدفها الوحيد تغطية نفقات الدولة بل تسعى لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، وأصبحت بذلك أحد ادوات السياسة المالية ولحق التطور أنواعها وتنوعت مصادرها، وتماشياً مع التقسيمات النظرية المتبعة في مناهج المالية العامة، فإننا سنتناول أنواع الإيرادات العامة بحسب التسلسل التاريخي وليس الأهمية الحالية، وكالاتي:

أولاً: الدومين:

يقصد بـ (أملاك الدولة) الأموال العقارية التي تملكها الدولة سواء ملكية عامة، وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون العام أو ملكية خاصة وهي تلك الخاضعة لأحكام القانون الخاص، ولذا يطلق على الأموال الأولى الدومين العام؛ وهي تلك الأموال المعدة للنفع العام ولا تقصد الدولة تحقيق الربح هدفاً مباشراً من خلال استغلالها.

في حين يطلق على الأموال من النوع الثاني بالدومين الخاص وهي تلك الأموال المعدة للاستغلال الاقتصادي، وتأتي أهمية هذا المورد نظراً لما يتمتع به الدومين من صفة الاستمرار ومن ثم فهو مورد مستمر ويتجدد سنوياً، ويمكن تقسيم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هي:

1- الدومين العقاري: يتكون هذا الدومين من الأراضي الزراعية والغابات

(الدومين الزراعي)، والمناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي)،

والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة، كمساهمة منها في حل أزمة سكن

أو ما شابه، ومن ثم تعد الأيجارات المتحققة عن هذه المساكن من

موارد ذلك الدومين. وفقد الدومين الزراعي أهميته لأن الاستغلال الخاص (الفردى) للأراضي الزراعية أفضل وأجدى من الاستغلال الحكومي، باستثناء الغابات لأن القدرة على استغلالها والعناية بها وتوسيعها يتطلب أموالاً كبيرة من ناحية، ولا تعطي إيراداً إلا بعد مضي سنوات طويلة، لذا ساند الفكر المالي احتفاظ الدولة بالغابات. أما الدومين الاستخراجي فيرى الفكر المالي أن ملكيتها يجب أن تكون بيد الدولة بصورة مباشرة، في حين يرى البعض الآخر ترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بغية حماية الثروة الوطنية، نظراً لعدم توفر الخبرة والدراية الفنية لبعض الدول على أن تتقاضى من الشركات أو الأفراد نسبة معينة من الأرباح أو مبلغاً سنوياً محدداً.

2- الدومين التجاري والصناعي: يضم الدومين التجاري والصناعي مختلف المشروعات العامة للدولة ذات الطابع التجاري والصناعي، وقد ظهرت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر لكنه ظل محدداً بتلك المشروعات التي لا يقوم عليها النشاط الخاص، أما لأنها تتطلب رؤوس أموال كبيرة قد لا يتيسر للقطاع الخاص توفيرها أو لما تتصف به من خطورة أو لانخفاض ربحيتها، أو لأنها من المرافق الأساسية التي ترى الدولة ضرورة أن تكون ملكيتها وإدارتها لها بغية ضمان استمرار الخدمة وتقديمها بأثمان منخفضة، ومن أمثال تلك المشروعات النفط والغاز والكهرباء والماء وهي مشروعات لا ترمي الدولة من خلالها إلى تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام. وفي منتصف القرن العشرين توسع هذا النوع، وأخذ بالإزدياد لأسباب اجتماعية وسترراتيجية، لذا كان يصعب قياس ربحية المشاريع بالاعتماد على الربحية التجارية فقط دون معيار الربحية الاجتماعية.

لذا كان الثمن العام الذي تتبع به الدولة منتجات هذه المشاريع موضوع خلاف، إذ يرى بعض الاقتصاديين أن ثمن منتجات احتكارات الدولة المالية، إذا ما تجاوز نفقة الانتاج يعد ضريبة استهلاك على تلك المنتجات، لذا يرى أصحاب هذا الرأي أن إيرادات هذه الاحتكارات هي إيرادات ضريبية وليس من قبل إيرادات الدومين. أما الفريق الثاني، فيرى أن أثمان هذه المنتجات لا تعدو أن تكون تطبيقاً عادياً لنظرية الثمن في سوق الاحتكار، إذ يسعى المحتكر للحصول على أكبر إيراد ممكن من خلال انتاج السلع ذات الطلب قليل المرونة، والدولة تحصل على إيراداتها من خلال مزاوله نشاط تجاري أو صناعي. لذا لا يمكن أن تكون هذه الإيرادات ضريبة، وعلى كل حال فإن الدول قد تخلت عن هذا النوع من النشاط وبالأخص النشاط التجاري، أما النشاط الصناعي فمنذ النصف الثاني من الثمانينات من القرن السابق، والعالم كله يشهد تصاعد حركة التخصيص (الخصخصة) وتصفية القطاع العام وبيعه للقطاع الخاص والأفراد.

3- الدومين المالي: يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح تدخل ضمن إيرادات الدولة وأملكها، وبعد من أحدث أنواع الدومين ظهوراً، وسبب ذلك رغبة الدولة في الاشراف على القطاع الخاص وفي السيطرة على بعض المشروعات المهمة، ويمكن القول أن نشأة هذا الدومين هو السبب المؤدي الى نشاط ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط، أي التي تجمع بين الملكية العامة والخاصة. ويتجه البعض لانتقاد الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظراً للخطورة، التي يمكن أن يتعرض لها مثل هذا

الاستثمار في الاسواق المالية، مما يجعل ايراد الدولة غير ثابت أو مضمون.

ثانياً: الرسم

يعد الرسم مصدراً من مصادر الإيرادات العامة في الدولة، وإن كانت أهميته لا تصل إلى أهمية الضرائب، لكنه يمتاز بدورته وانتظامه مما يساهم في تمويل نفقاتها العامة وتنظيم الخدمة والحد من الاستغلال. يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تجببه الدولة أو احد الأشخاص أو الهيئات العامة الأخرى جبراً من الأفراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص عاد عليها من هذه الخدمة. ويمكن تحديد عناصر التعريف بالآتي:

- **العنصر الأول: الصفة النقدية للرسم؛** والذي جاء ليتلاءم مع التطور الحديث للمالية العامة من ناحية اتخاذ كل من إيراداتها ونفقاتها الصورة النقدية.
- **العنصر الثاني: الصفة الجبرية للرسم؛** يفرق بعض كتاب المالية العامة بين الإلزام القانوني والإلزام المعنوي. فيكون الفرد مجبراً على طلب الخدمة كما هو الحال في الرسوم القضائية ورسوم الشرطة، إذ أن الالتجاء إلى المحاكم والشرطة حتمي لأفراد الدولة لذا الإكراه هنا قانوني. أما الإكراه المعنوي فيعتمد على ترك الخدمة إلى رغبة الأفراد أنفسهم في طلبها من عدمه، فإذا طلبها الأفراد دفعوا رسمها المقرر والعكس صحيح.

والواقع إن أساس الإكراه في الرسم يكمن في الضرورة التي يلجأ الفرد بموجبها إلى طلب الخدمة من المرفق العام، لما قد يترتب عن التخلف في طلب تلك الخدمة من الإضرار بمصالحه، أو لما يترتب على ذلك التخلف في طلب الخدمة من آثار قانونية ضارة كالوقوع تحت طائلة العقاب القانوني، وحيث أن لا خدمة بلا رسم فإن الصفة الإلزامية للرسم واضحة وثابتة.

- **العنصر الثالث: الرسم مقابل خدمة خاص؛** يعد عنصر التقابل من العناصر الأساسية في تحديد طبيعة الرسم، إذ يتحقق الرسم بمناسبة طلب الفرد لخدمة معينة من الدولة، ومن ثم تعد تلك الخدمة مقابلاً للرسم الذي هو ثمنها. وتتخذ هذه الخدمة صوراً مختلفة مثل:
 - نشاط يبذله الموظف العام لمصلحة الفرد كالحكم في قضية أو تصديق على شهادات أو إصدار وثيقة مهمة.
 - امتياز خاص يمنح للفرد يستثنى فيه من نصوص القانون العام، كالترخيص بالصيد أو بإشغال الطريق العام.
 ويشترط في تلك الخدمة أن تكون من الخدمات العامة، أي لا يقصد بها مجرد تحصيل الرسوم بل تحقيق مصلحة عامة كالمحاكم والشرطة والتعليم.. الخ.

1- التناسب بين كلفة الخدمة ومبلغ الرسم:

من الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تحديد الرسم، هي التناسب بين مقدار الرسم وكلفة الخدمة المؤداة لذلك الرسم. ويتحقق ذلك التناسب إذا كانت حصيلة الرسم الكلية عن الخدمة مساوية أو تكفي لتغطية كلفة المرفق العام الذي يتولى تقديم الخدمة.

ويمكن ان ينخفض مبلغ الرسم عن كلفة الخدمة وتبرير ذلك هو الاعتبارات الاجتماعية التي تتوخى الدولة تحقيقها، أما ارتفاع مبلغ الرسم عن كلفة الخدمة فيثير الجدل بين كتبا المالية العامة، عند إذ لا يجوز عند أغلبهم زيادة مبلغ الرسم عن كلفة الخدمة، لأنه سيصبح ضريبة مستترة أو مقنعة بغطاء الرسم.

والواقع أن شرط التناسب بين الرسم والخدمة أمر تقتضيه مبادئ العدالة، لأن اطلاق يد المشرع المالي في تحديد مبلغ الرسم دون النظر إلى كلفة انتاج الخدمة، يؤدي الى الإفراط في رفع سعره توخياً لاستحصال ضرائب او

أرباح مستترة ضمن الرسم، مما يؤدي الى حرمان بعض المواطنين من ذوي الدخل المحدودة وهم الأكثرية من الانتفاع ببعض الخدمات في وقت يتمتع بها القادرون على الدفع من ناحية أخرى، لذا فإن التناسب بين الرسم والخدمة أمر ضروري والزيادة الحاصلة فيه تعد ضريبة.

2- الرسم والثلث العام:-

هناك أوجه تشابه واختلاف بين مفهومي الرسم والثلث العام، مما يتطلب التعرف على هذه الأوجه وصولاً لتحديد ماهية كل منهما. يتشابه الرسم والثلث العام في أن كلاهما يدفع للحصول على مقابل معين، ويتحدد كل منهما على أساس أن يكون مساوياً للخدمة أو السلعة أساساً، ويمكن أن يكون أعلى أو أقل منها لاعتبارات اقتصادية واجتماعية خاصة بالدولة.

كما يتشابهان من حيث القانون والتكليف للزيادة الحاصلة في كلٍ منهما عن كلفة الخدمة أو السلعة، إذ تعد تلك الزيادة ضريبة مستترة أو مقنعة عند تقديم الخدمة في حالة الرسم أو السلعة في حالة الثلث العام. أما أوجه الاختلاف فيمكن حصر أهمها بالآتي:-

أ- يفرض الرسم بقانون أو بناءً على قانون، بينما يتحدد الثلث العام بقرار اداري من الهيئة العامة التي تتولى إدارة المشروع الصناعي أو التجاري، ولذلك فهي تملك تعديل الثلث بقرار تبعاً لظروف العرض والطلب وظروف السوق العامة. وما دام الرسم يتحدد بإرادة الدولة المقررة بقانون فيكون واحداً لجميع المستفيدين من الخدمة فلا يجوز تخفيضه أو زيادته. أما الثلث العام فنظراً " للطبيعة التعاقدية له يمكن زيادته أو خفضه لفئة دون أخرى تبعاً للظروف الاقتصادية التي يمر بها المشروع العام، وطريقة إدارته كما في حالة بيع الدولة لمنتجاتها عن طريق المزايمة العلنية.

ب- إن الخدمة التي يحصل عليها دافع الرسم تعود عليه بنفع خاص الى جانب النفع العام الذي يعم المجتمع بأسره، أما في حالة الثمن العام فإن النفع الخاص يعود على دافع الثمن غالباً، أي ان الرسم يدفع مقابل خدمة إدارية يقدمها مرفق عام (ذو صفة ادراية)، اما الثمن العام فمقابل سلعة أو خدمة تجارية يقدمها مرفق تجاري أو صناعي.

ج- يدفع الرسم جبراً على الأفراد (إجبار قانوني أو معنوي) وتتمتع الدولة في تحصيله بحق الامتياز، أما في الثمن العام فهناك عنصر الاختيار فيما عدا حالة تمتع الدولة باحتكار قانوني أو فعلي للسلعة أو الخدمة.

مصادر الفصل:

- 1- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة - الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 2- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 3- مجدي شهاب، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، بيروت: لبنان، 1988.

الفصل الرابع : الأطار النظري للضرائب

تشكل الضرائب العمود الفقري للإيرادات العامة في النظم الضريبية الحديثة، وشهدت الضرائب وأدوارها المختلفة تنوعاً وتطوراً كبيراً في مساهمتها وموقف الدول والمجتمعات منها ونظرتها للضرائب.

أولاً: القانون الضريبي:

1. مفهوم القانون الضريبي:

القانون الضريبي هو فرع من فروع القانون العام، وإذ ينظم القانون العام علاقة الدولة بالأفراد من مختلف نواحيها، ينظم القانون الضريبي بدوره علاقة الدولة بالأفراد من زاوية مساهمتهم في تمويل نشاط هذه الدولة. هذه المساهمة تكون إجبارية وترتبط بالانتماء السياسي والاقتصادي، ومن ثم يفترض أن يتحقق ذلك أما بالموافقة الصريحة أو الضمنية من جانبهم، وفي النظم الديمقراطية تتم هذه الموافقة من خلال نظام التصويت.

فلا "ضريبة إلا بقانون"، وهذه قاعدة دستورية تنص عليها أغلب الدساتير في العالم، والذي يقوم بإصدار القانون هو السلطة التشريعية باعتبارها ممثلةً للشعب.

ولابد من التفريق بين القانون الضريبي والقانون المالي، فهذا الأخير هو الذي يحكم ويقدر الإيرادات وكيفية التحصيل وكيفية الإنفاق وقواعده وضوابطه والرقابة عليه، ويطلق على قواعد هذا القانون بقانون الميزانية " أوالموازنة " كذلك. ويقاس مدى تأثير القانون الضريبي بالقانون المالي (قانون الموازنة) بالأيديولوجية التي تسود المجتمع، فالسياسة الاقتصادية الليبرالية تعني تحديد سلطات الدولة واقتصارها على الوظائف التقليدية من الأمن والدفاع والعدالة والخدمات الإدارية المهمة، وترك النشاط الاقتصادي للأفراد. أما السياسة

الاقتصادية التدخلية، فتعني توسيع نطاق سلطات الدولة وامتدادها الى النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

ويتطور القانون الضريبي بتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية، ويتوقف بصفة خاصة على حالة الصراع الاقتصادي في المجتمع. إذ يرتب القانون الضريبي أعباءاً على كافة طبقات المجتمع، ويقوم بتوزيع هذه الأعباء عليها من أول درجات التخفيف الى أعلى درجات التشديد، لذا فهذا الصراع يتوقف على قوة ومركز كل طبقة في السيطرة الاقتصادية وعلى السلطة السياسية.

2. طبيعة القانون الضريبي:

يعد القانون الضريبي شطراً من التشريع المالي الذي يضم مجموعة قواعد تنظم علاقة الدولة بالفرد في ميدان الضرائب. وظل هذا القانون الى عهد قريب جزءاً من القانون الاداري، ولكنه استقل تدريجياً حتى أصبح فرعاً من فروع القانون العام له ذاتيته واستقلالته ومصادره ونطاق تطبيقه. وكالاتي:

أ- استقلالية القانون الضريبي:

على الرغم من العلاقة الوثيقة التي تربط بين القانون الضريبي وبقية فروع القانون (كالقانون المدني، والإداري، والتجاري) إلا أن هناك اعترافاً من أغلب فقهاء القانون باستقلالية القانون الضريبي.

وتتبع هذه الاستقلالية من أن الدستور يقصر حق فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها على السلطة التشريعية، ولا يعطيها صلاحية التفويض إلا في حالات محدودة جداً، فالكلمة الأولى تكون للسلطة التشريعية عن طريق البرلمان الذي قد يقرها أو لا يقرها، ثم يفوض تنظيمها الى تشريع حكومي شريطة تصديق البرلمان عليه.

هذه هي الرقابة البرلمانية والتي يجب أن تكون الى جانبها رقابة قضائية (التي تتابع مشروعية التشريعات الضريبية الحكومية)، وبذلك يبقى الميدان

الضريبي في مأمّن من تحكّم السلطة التنفيذية، ويبقى مبدأ سيادة القانون سائداً فيه.

ويعدّ التشريع هو المصدر الوحيد للقانون الضريبي، أي إن القانون المدوّن وحده هو مصدر القانون الضريبي ويمكن لفروع القانون الوضعي الأخرى أن تكون مصدراً مساعداً فيما لو سكت التشريع الضريبي.

ب- المصادر القانونية للقانون الضريبي:

يمكن تقسيم مصادر القانون الضريبي الى قسمين رئيسيين:

القسم الأول: المصادر الداخلية؛ وهذه بدورها تتكون من نوعين هما المصادر النموذجية والمصادر التفسيرية، وتتكون المصادر النموذجية من أربعة فروع هي:

- الدستور: غالباً ما يحتوي الدستور على نماذج من المبادئ التي تشكل قسماً كبيراً من قواعده، وهي مبدأ رضا أو موافقة المكلفين، ومبدأ مشروعية الضريبة، ومبدأ عمومية الضريبة. وهي مبادئ لا يجوز لواضعي الدستور مخالفتها وتسمى "المبادئ فوق الدستورية".

- المبادئ العامة للقانون الضريبي: وهي مبادئ عامة كتلك التي أكد عليها بعض علماء الاقتصاد كآدم سميث، كقاعدة العدالة أو المساواة (والتي تشمل المساواة الأفقية وتعني بها أن الجميع سواسية أمام القانون، والعدالة الرأسية أو العمودية وتعني النظر للأشخاص حسب المقدرة التكليفية لكل منهم)، وقاعدة الملاءمة وقاعدة اليقين وقاعدة الاقتصاد.

- القانون الضريبي نفسه: وهو مصدر مهم كتشريع له استقلاليته، كما أكد ذلك بعض فقهاء القانون واساتذته، ويحتوي هذا القانون على قواعد ومبادئ تنظم علاقات الدولة والمكلفين بوصفها صاحبة السيادة.

- القواعد العامة: وهي القواعد ذات الشكل القانوني التي تتعلق بميدان الضريبة مثل الأوامر والمراسيم، التي تصدر بقانون في مجال الضرائب (خاصة الكمركية) والقرارات التنظيمية والإدارية.

أما المصادر التفسيرية؛ فتتكون من النظرية الإدارية والمتمثلة في المنشورات الوزارية والأوامر والتعليمات التي تصدر تنفيذاً للقانون الضريبي، والتي تصنع التفصيلات والأحكام الجزئية والتفصيلية لتنفيذ التشريع. أو تصدر من الفقه الضريبي الذي يدخل في ميدان البحث العلمي الحر، أي تفسير القوانين الضريبية من قبل القضاء أو المتخصصين في الميدان الضريبي.

القسم الثاني: المصادر الدولية؛ إذ بدأت تشكل الموائيق والمعاهدات الدولية والاتفاقات الإقليمية والثنائية مصدراً لا بأس به في القانون الضريبي. إذ أن هناك معاهدات كثيرة تعقد بين الدول لتجنب الازدواج الضريبي ومعاهدات أخرى للحد من ظاهرة التهرب الضريبي، ولعل القمة التي عقدتها الدول العشرين - ذات الاقتصاد الأكبر في العالم- اثر الأزمة الاقتصادية العالمية التي عصفت بالعالم في عام 2008 ، وركزت هذه القمة على محاربة الملاذات الضريبية في العالم، وخرجت باجراءات وتوصيات ضد الدول التي تسهل من أنظمتها القانونية وتجعلها ملاذات ضريبية، هي خير دليل على تطور الجهد الجماعي الدولي في هذا الميدان.

3- نطاق سريان القانون الضريبي: يرتبط نطاق سريان القانون الضريبي من حيث المكان بسيادة الدولة، هذه السيادة تباشر على اقليم الدولة ولا تتعدى حدود هذا الاقليم. لكن في حالات معينة تثير مباشرة السيادة على أوسع مدى مستطاع تنازاعاً في قوانين عدة دول، ومنها القانون الضريبي.

فقد تخضع ثروة واحدة أو دخل واحد لضرائب متعددة ومتماثلة في أكثر من بلد (مما يولد مشكلة ازدواج ضريبي دولي)، ولذلك وضعت ضوابط عدة يتم الارتكاز عليها لتحديد الاختصاص الضريبي. ولعل من أهم الضوابط ما يأتي:

- التبعية السياسية (حسب الجنسية).

- التبعية الاقتصادية (حسب الإقامة والاقليم).

وبموجب فكرة التبعية السياسية، تفرض الضريبة على مواطني الدولة جميعاً بغض النظر عن موقع أموالهم أو مكان مزاوله نشاطهم التجاري، وإن كان على أرض دولة أخرى. وبصورة عامة فإن هذا الضابط لم يعد يُرتكز عليه في تحديد الاختصاص الضريبي.

وهكذا فإن فكرة التبعية الاقتصادية (الإقليمية والأقامة) باتت تحتل مكان الصدارة في فرض الضريبة، وتتخذ التبعية الاقتصادية مظهرين:

- هما مبدأ "الموطن"؛ ويقصد به ربط مصدر الدخل بالبلد عن طريق واقعة التوطن - أي يتم الأخذ بالاعتبار شخصية المكلف-.
- أما مبدأ " الإقليمية "؛ والذي يركز على وجود المال وانتاجه أو تقديم الخدمة على أرض الدولة لاختصاصها للضريبة.

ثانياً: الضريبة ومفاهيمها الأساسية:

1- مفهوم الضريبة :

إن التعريف الأكثر تداولاً للضريبة يرى بأنها اقتطاع نقدي جبري، تفرضه السلطة العامة أو إحدى الهيئات العامة على موارد الوحدات الاقتصادية المختلفة، بقصد تغطية الأعباء العامة من دون مقابل محدد، وتوزيع هذه الأعباء بين الوحدات الاقتصادية وفقاً لمقدرتها التكاليفية.

ويقوم هذا التعريف أن هناك أركان معينة يقوم عليها مفهوم الضريبة، هي:

- إن الضريبة هي اقتطاع نقدي.
- الضريبة تدفع جبراً، وهذا الإلزام يأتي من قوة إلزام قانونية.
- الضريبة تدفع بصفة نهائية.
- تدفع الضريبة دون مقابل محدد.
- إن الضريبة وفقاً للمقدرة التكاليفية.

- والضريبة تحقق النفع العام.

2- وعاء الضريبة:

يقصد بوعاء الضريبة، الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة أو المادة التي تفرض عليها الضريبة. ويختلف وعاء الضريبة عن مصدرها، إذ أن الفرق بينهما قد يكون أن الضريبة على رأس المال أي وعاؤها رأس المال، لكن مصدرها الدخل، فهي لاتدفع من رأس المال. أو قد يتطابق وعاء الضريبة أحياناً مع مصدرها، فضرائب الدخل وعاؤها الدخل ومصدرها هو الدخل.

ولا تعدو الضريبة في نهايتها أن تكون اقتطاعاً من الدخل ورأس المال، لكن اختلاف الفن المالي هو بالطريقة فيما إذا كانت مباشرة أو غير مباشرة. وتتصرف الطريقة المباشرة الى تحديد عناصر الثروة، وهي تحت يد المكلف سواء كانت دخلاً أم ثروة سابقة، ثم فرض الضريبة عليها مباشرة، أي أنها تفرض على واقعة تملك الثروة أو نشأة الدخل، وهذا النوع من الضرائب يعرف بالضرائب المباشرة.

أما الطريقة غير المباشرة فتقوم على تتبع عناصر الثروة بمناسبة استعمالها أو تداولها أي تتبعها في مظاهرها الخارجية، فتفرض بمناسبة الانتاج أو الاستهلاك أو تداول الثروة أو نقل السلع والخدمات عبر الحدود... الخ، على أساس أن هذه الأعمال تعبر عن وجود ثروة لدى من يقوم بها وتتناسب معها، وتسمى الضرائب المفروضة بهذه الطريقة بالضرائب غير المباشرة. ولكل نوع من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مزاياه وعيوبه.

الضرائب المباشرة: يذهب أنصارها الى أنها تؤدي الى تحقيق المزايا الآتية:
أ- الثبات النسبي للحصيلة، لأن هذه الضرائب ليست عرضة لتقلبات شديدة، فهي لا تعكس التقلبات الاقتصادية إلا في حدود ضيقة وببطء، لأنها تفرض على عناصر ثابتة نسبياً كالملكية والأجور والمرتببات.

- ب- قابليتها على تحقيق اعتبارات العدالة الضريبية، لإمكانية تكيفها وفقاً للظروف الشخصية والأحوال الاجتماعية والاقتصادية للمكلف بها، لذا تسمى الضرائب المباشرة أحياناً بالضرائب الشخصية.
- ج- توفر قاعدة الاقتصاد في نفقات جباية الضرائب المباشرة، لأنها تفرض على عناصر واضحة ومعروفة مقدماً من قبل الإدارة الضريبية.
- د- تؤدي الضرائب المباشرة كما يرى أنصارها الى إشعار الأفراد بواجبهم المالي، لأن المكلف وهو يقوم بدفعها يشعر بعبئها مما يدفعه للاهتمام بالشؤون العامة ومتابعة السياسة المالية للدولة وحسن تصرف الأجهزة الحكومية.

وبالمقابل ينسب البعض الآخر العيوب الآتية للضرائب المباشرة:-

- أ- إنها تشعر الفرد بوطأتها وعبئها ومع ارتفاع أسعارها فإنها قد تدفعه الى التهرب منها.
- ب- إن حصيلتها تأتي متأخرة دائماً، فالضريبة المستحقة على دخل سنة معينة لا تورد للدولة إلا بعد انتهاء السنة، إذ يتحدد بدقة مقدار الدخل المتخذ كوعاء للضريبة مما يقيد أحياناً حرية الدولة في تنفيذ سياستها المالية.
- ج- إن تدخل الإدارة الضريبية في شؤون المكلفين بصورة مباشرة، وما يتطلبه حساب الضريبة من تقديم إقرارات عن أموالهم قد يؤدي الى احتكاك بين هذه الإدارة وبين المكلفين ويزيد من نفرتهم من الضرائب المباشرة.

الضرائب غير المباشرة: ويرى أنصارها أن من أهم مزاياها الآتي:-

- أ- أنها لا تشعر المكلف بعبئها، لأنها تدفع ضمناً كجزء من ثمن بيع السلعة أو الخدمة مما يخفي عنصر الإكراه فيها ويخفف من ثقلها على نفوس المكلفين.
- ب- حصيلتها تكون أكثر من الضرائب المباشرة، لأنها تتغير بشكل مباشر وعاجل تبعاً لتغير الأحوال الاقتصادية.

ج- تمتاز بتدفق حصيلتها طوال السنة المتعلقة بها، لأن عمليات التداول والإنفاق تتوالى بطريقة مستمرة على مدار السنة، مما يساعد في تمويل الموازنة العامة.

د- تتصف هذه الضرائب بالغرابة في حصيلتها، لأنها تفرض على عمليات مختلفة كالاستهلاك والانتاج والاستيراد والتصدير والتداول. ومع ذلك فهناك آراء معاكسة ترى أن هناك عيوب كبيرة في الضرائب غير المباشرة منها:

أ- إنها لا تتناسب مع المقدرة التكاليفية للمكلف، بل تتجه الى التناسب بصورة عكسية مع هذه المقدرة، وبخاصة إذا ما فرضت على السلع الضرورية لتحقيق وفرة في الحصيلة، فتكون أكثر ثقلاً من زاوية عبئها على الفقراء دون الأغنياء، لذا فهي غير عادلة.

ب- تستدعي الضرائب غير المباشرة ايجاد رقابة دقيقة على المنتجين الذين تُحصّل منهم ضرائب الانتاج وعلى عمليات تداول السلع المفروضة عليها الضرائب، مما يؤدي الى عرقلة انتاج هذه السلع وتداولها، وبالتالي قد يعيق حركة النشاط الاقتصادي.

ج- الضرائب غير المباشرة شديدة الحساسية لمستوى النشاط الاقتصادي، فإذا كانت المرنة ميزة في فترات الانتعاش الاقتصادي، فإنها عيباً في فترات الانكماش الاقتصادي الذي تنخفض فيه حصيلة هذه الضرائب.

وتسمى مساهمة كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة في الحصيلة الضريبية الكلية بـ(الهيكل الضريبي). كذلك فإنه الى جانب الاعتبارات الفنية والتنظيمية والأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في كل دولة، التي تجعل من هذا الهيكل معتمداً على الضرائب المباشرة - كما هو حال الدول المتقدمة، وبالأخص الضرائب على الدخل الشخصي وعلى دخل الشركات-، أو على الضرائب غير المباشرة التي تشكل النسبة الأكبر في الهيكل الضريبي للدول النامية وبالأخص الضرائب الكمركية.

3- سعر الضريبة:

بعد أن تم تحديد وعاء الضريبة لابد من تحديد مقدار الضريبة، أي تحديد ما يمكن استقطاعه من ذلك الوعاء كضريبة، وهو ما يعرف بسعر الضريبة؛ والذي يمكن تعريفه بأنه نسبة الضريبة الى وعائها؛ أو هو مبلغ الضريبة في علاقته بوعاء الضريبة.

وقد مر سعر الضريبة بمرحلتين أساسيتين هما، مرحلة الضريبة التوزيعية؛ وهي المرحلة التي يقوم فيها المشرع الضريبي بتحديد مقدار الضريبة مقدماً، ثم يتولى بعد ذلك توزيعه جغرافياً حسب المحافظات واقتصادياً حسب قدرة أفراد تلك المحافظات على الدفع. أما المرحلة الثانية فهي مرحلة الضريبة القياسية؛ وهي تلك التي يحدد فيها المشرع الضريبي سعر الضريبة مقدماً دون تحديد حصيلتها في تلك اللحظة، وإن كان ذلك لا يمنع الإدارة الضريبية في بداية كل عام بتقدير حصيلة الضريبة على وجه التقريب. وتتحدد تلك الضريبة في شكل نسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو في شكل مبلغ معين عن كل وحدة من وحدات تلك المادة.

والملاحظة المهمة أن تقسيم الضرائب الى توزيعية أو قياسية إنما يخص الضرائب المباشرة، أما الضرائب غيرالمباشرة فلا تكون إلا قياسية لعدم قدرة الإدارة الضريبية على معرفة من سيقوم بالعمليات، وعدد هذه العمليات حتى تحدد حصيلة الضريبة. والجدير بالذكر أن صور سعر الضريبة لا تتعدى أن تكون صورتين أساسيتين هما:-

- السعر القيمي: ويتمثل في صورة نسبة مئوية من قيمة الوعاء بعد تقديره بصورة نقدية.
- السعر النوعي: ويتمثل في صورة مبلغ نقدي معين على كل وحدة كمية من وعاء الضريبة، وقد تكون هذه الوحدة وزناً أو حجماً أو مساحة.... الخ.

وتطبق الأسعار القيمية على الضرائب المباشرة غالباً كالضرائب على الدخل ورأس المال. أما السعر النوعي فيطبق غالباً على الضرائب غير المباشرة كالضرائب الكمركية وضرائب الاستهلاك. وأخيراً فإن الضريبة القياسية تقسم بدورها الى ثلاثة أنواع أو صور هي:

أ- الضريبة النسبية (السعر النسبي): وهو ذلك السعر الذي يبقى ثابتاً مهما تغير وعاء الضريبة، مثاله أن تفرض على الدخل بسعر 10%، وهذا السعر يبقى ثابتاً وينطبق على جميع الدخول صغيرها وكبيرها.

ب- الضريبة التصاعدية (السعر التصاعدي): هي تلك الضريبة التي يتغير سعرها تبعاً لتغير وعاء الضريبة ارتفاعاً أو انخفاضاً، مثال ذلك فرض ضريبة الدخل بسعر 10% على الشريحة الأولى ولتكن مائة ألف دينار، و12% على الشريحة الثانية ولتكن المائة ألف دينار الثانية، و15% على الشريحة الثالثة ولتكن المائة ألف الثالثة. وهكذا، فالسعر التصاعدي هو ذلك السعر الذي يتصاعد تبعاً لتصاعد وعاء الضريبة.

ج- السعر التنازلي: هو ذلك السعر الذي يتناقص تبعاً لتزايد وعاء الضريبة، أي أن العلاقة بين سعر الضريبة ووعائها علاقة عكسية، ومن ثم فإن السعر التنازلي هو معكوس السعر التصاعدي، ومثاله فرض ضريبة بسعر 10% للشريحة الأولى ولتكن مائة ألف دينار، وسعر 8% للشريحة الثانية ولتكن المائة ألف الثانية، و6% للمائة ألف الثالثة وهكذا.

4- تقدير الضريبة:

بعد أن حددنا الوعاء والسعر الضريبي تبرز مشكلة تحديد المبلغ الذي يجب على المكلف دفعه، أي ما يعرف بربط الضريبة أو تحديد دين الضريبة. وليتم ذلك لابد من التأكد أولاً من تحقق الواقعة المنشئة للضريبة، ثم تقدير وعاء

الضريبة ثم وسائل تحصيل دين الضريبة، وأخيراً لا بد من بحث بعض مشاكل التحصيل مثل التهرب الضريبي والإزدواج الضريبي:

أ- **الواقعة المنشئة للضريبة:** يتولى القانون الذي يقرر فرض ضريبة معينة تحديد القواعد العامة لها، أي الشروط العامة اللازمة لتطبيق الضريبة، لكن دين الضريبة لا يتحقق بذمة شخص ما لمجرد صدور قانون الضريبة، وإنما يتطلب الأمر تحقق الشرط الذي حدده قانون الضريبة أي (الواقعة المنشئة للضريبة)، التي تتمثل بحصول الدخل في نهاية السنة المالية بالنسبة لضريبة الدخل، أو عبور السلعة للحدود فيما يخص الضريبة الكمركية. وتحديد لحظة نشوء الدين الضريبي في ذمة المكلف بالضريبة مهم جداً من الناحية القانونية، إذ تبدأ المواعيد القانونية في تلك اللحظة التي تبدأ بها تحقق الواقعة المنشئة.

ب- **طرق تقدير وعاء الضريبة:** يتم ذلك بطريقتين رئيسيتين: **الطريقة الأولى: التقدير بواسطة السلطة الضريبية؛** ويتخذ أحد الشكلين مباشر أو غير مباشر. فإذا كان التقدير الإداري مباشر، فلإدارة أن تلجأ للمعاينة والتحري وجمع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة، ومن ثم تتمتع الإدارة عادةً وهي تقوم بهذا التقدير بحرية واسعة لا يقيدتها إلا إمكانية الطعن في تقديرها بطريق أو بآخر. وتلجأ الإدارة إلى التقدير المباشر في حالتين:-

الأولى؛ حالة الدخل والثروات التي يسهل نسبياً تقدير القيمة الخاضعة للضريبة، دون الحاجة للإلتجاء إلى المكلف ذاته كحالة الضرائب العقارية وضريبة الأرض الزراعية، فهذه الأوعية ظاهرة ولا يمكن إخفاؤها.

الثانية؛ امتناع المكلف عن تقديم الإقرار الذي يلزمه قانون الضريبة بتقديمه أو امتناعه عن تقديم حساباته ومستنداته، وكنوع من المعاقبة تتولى الإدارة بنفسها تقدير الوعاء.

وتمتاز الطريقة المباشرة بالسهولة والوضوح، إلا أن عيوبها كثيرة منها أن رجال السلطة المالية يميلون الى الخزنة العامة في تقديراتهم على حساب الافراد، فضلاً عن أن هذه الطريقة تؤدي الى التدخل في شؤون المكلف ومضايقته، لذا فهي قليلة الاستخدام في التشريعات الحديثة، ويكون استخدامها بمثابة عقوبة للمكلف.

أما الشكل الثاني وهو التقدير الاداري غير المباشر، فهي عندما تقوم الادارة بتقدير وعاء الضريبة مستعينة بعنصر خارجي، وغالباً ما تعتمد على المظاهر الخارجية كأساس للتقدير، ومن ثم فالضريبة لا تفرض على المادة الخاضعة للضريبة أي على وعاء الضريبة الحقيقي، وإنما على المظاهر الخارجية المحسوسة.

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والاقتصاد، إذ لا يقتضي التعرف على المظاهر الخارجية جهداً من الإدارة الضريبية ولا أعداد كبيرة من موظفيها، وتمتاز بأنها تحافظ على أسرار المكلف وبعدم التدخل في شؤونه، لكن يعاب عليها أن المظاهر الخارجية ليست دليلاً أكيداً على حقيقة دخل المكلف بالضريبة، كذلك يستطيع المكلف التهرب من الضريبة وبشكل قانوني إذا قلل من المظاهر الخارجية التي تدل على ثروته ودخله، كأن يسكن في مسكن منخفض الارتفاع في حالة تقدير ربح المهنة على أساس القيمة الايجارية للمسكن مثلاً. وأخيراً فمن عيوبها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالي توزيعاً تناسيبياً وفقاً للمقدرة التكلفة، لعدم وصولها الى الدخل التي لاتدل عليها المظاهر الخارجية.

الطريقة الثانية: التقدير عن طريق المكلف (الإقرار)؛ نظراً للانتقادات التي وجهت للطريقة السابقة، وعجزها عن الوصول الى حقيقة دخل المكلف

بالضريبة وابتعادها عن العدالة الضريبية، لذا ألزم القانون المكلف بالضريبة بتقديم إقرار عن دخله أو رأس ماله، لاتخاذ أساساً لتقدير الضريبة على أساس إن خير من يعرف دخل المكلف بالضريبة بصورة حقيقية هو المكلف ذاته. ومنح المشرع الضريبي الحق للإدارة الضريبية بفحص الإقرار للتأكد من صحته ومطابقته للواقع، خشية أن يقدم المكلف إقراراً يبتعد عن التعبير عن حقيقة وضعه المالي نظراً لمصلحته الظاهرة في تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

وتتميز هذه الطريقة بالتقدير الصحيح الذي يسمح بالأخذ في الاعتبار كافة العناصر التي تحقق شخصية الضريبة عن طريق التعرف على كافة دخول المكلف وأعبائه، لكن عيبها احتمال أن يحتوي الإقرار على غش كبير لا تتمكن الإدارة من اكتشافه، أو قد تبالغ الإدارة الضريبية في إجراء التعديلات على الإقرار المقدم من المكلف الى حد التعسف. لذا يتطلب هذا الأسلوب تعاوناً بين الإدارة الضريبية والمجتمع الضريبي يصاحبه وعي ضريبي من قبل الأفراد.

5- تحصيل الضريبة :

تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد أن يتم ابلاغ المكلف بالضريبة بالمبلغ الذي يجب عليه دفعه، ويجب على الإدارة الضريبية مراعاة أوقات الجباية في الأوقات الأكثر ملاءمة للمكلف تحقيقاً لقاعدة الملاءمة. وعادةً ما يتم استحصال الضريبة بإسلوبين، هما:

- الطريقة غير المباشرة: وهي طريقة متبعة في الماضي ولم يعد يعمل بها في الدول الحديثة.
- الطريقة المباشرة: وتتولى الدولة عن طريق إدارتها الضريبية وهيئاتها المسؤولة جباية الضريبة وتحصيلها.

6- مشاكل التحصيل الضريبي :

أ. التهرب الضريبي:

وهو محاولة المكلف بالضريبة عدم دفعها كلياً أو جزئياً بعد تحقق واقعتها المنشئة. ويجب التفريق بين ما يعرف بالتجنب الضريبي، وهو تصرف المكلف بطريقة لا تتضمن مخالفة قانونية - كحالة الاستفادة من الثغرات القانونية التي يتضمنها التشريع الضريبي، كأن يلجأ الأفراد لهبة أموالهم بغية التخلص من ضريبة التركات أو عدول الأفراد عن شراء السلعة التي تفرض عليها ضريبة مرتفعة، أو الابتعاد عن ممارسة نشاط أو عمل معين لأن الضريبة تفرض على دخله أكثر -.

أما التهرب غير المشروع فهو التهرب الذي يتضمن غشاً أو احتيالياً يلجأ إليه المكلف بالضريبة للتخلص منها، كأن يمتنع عن تقديم الإقرار، أو يتخلص من جزء من الضريبة عندما يقدم إقراراً لا يتفق مع حقيقة الأمر، أو ذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية، أو ادخالها خفية في حالة الضريبة الكمركية.

ومن العوامل المؤدية الى التهرب الضريبي هي:-

1. ارتفاع أسعار الضرائب، فكلما ارتفعت أسعار الضرائب كان الدافع لدى المكلف بالتهرب منها كبيراً.
2. تعد الظروف الاقتصادية عاملاً مهماً في ارتفاع ظاهرة التهرب من الضريبة، إذ تقل مقاومة الأفراد لدفع الضرائب في أوقات الرخاء الاقتصادي لارتفاع الدخل وسرعة تداول النقود، وبالعكس يكثر التهرب في أوقات الكساد الاقتصادي.
3. إن سياسة الدولة الإنفاقية تعد أمراً مهماً في اتجاهات التهرب من الضريبة انخفاضاً أو ارتفاعاً. فعندما يكون إنفاق الدولة رشيداً موجهاً الى ما يحقق أكبر قدر من المنافع للأفراد، يشعر المكلفون بجدوى دفع الضريبة ويقل التهرب منها وبالعكس.

4. طبيعة الجزاءات التي تفرضها الدولة على المتهربين من دفع الضريبة، فعند تشدد الدولة في جزاءاتها يقارن المكلف بين النفع الذي يحققه نتيجة التهرب، والضرر الذي سيلحقه نتيجة تطبيق قانون الضريبة والجزاءات عليه فيعدل عن التهرب أو بالعكس.
5. درجة انتشار الوعي الضريبي في المجتمع يلعب دوراً مهماً في مسألة التهرب الضريبي، فارتفاعه يقلل من الرغبة في التهرب ويزيد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة والعكس صحيح.
6. أسلوب تحديد دين الضريبة، قد يفسح المجال للتهرب من الضرائب التي يستدعي ربطها (تحصيلها) إقراراً من المكلف كالضريبة على الدخل، ويقل التهرب في الضرائب التي تجبى من المصدر.
- وللتهرب آثاراً سيئة؛ إذ يؤدي الى انخفاض حصيلة الضرائب والى عدم المساواة بين الأفراد، إذ يتحمل بعضهم أعباءً أكبر - وهم الملتزمون بدفعها - عن غيرهم من المتهربين من دفعها، ويؤدي التهرب ونتيجة لانخفاض حصيلة الضريبة الى إضطرار الدولة الى فرض ضرائب جديدة أو رفع أسعار الضرائب الحالية، فيزداد العبء على من لم يتهرب. لذا يصبح من الواجب مكافحة التهرب ويمكن أن يتخذ ذلك عدة مستويات:
- على مستوى الوسائل الوقائية: ويمكن أن يتم ذلك من خلال:
 - 1- إلزام بعض الأشخاص باستقطاع دين الضريبة المستحقة على أشخاص آخرين عند المنبع وقبل دفع المال المستحق لهم - أي للمكلفين-، كالضريبة على أرباح الأسهم والسندات أو على المرتبات.
 - 2- تحفيز الأفراد على تقديم ما يتوفر لديهم من معلومات عن المكلفين بالضريبة.
 - 3- إعطاء الحق لموظفي الإدارة الضريبية بالإطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالمكلف، إذا كان ذلك ضرورياً

- للوصول الى تحديد دقيق لوعاء الضريبة، أو في حالة الشك بأن الإقرار المقدم من قبل المكلف لا يتفق والحقيقة.
- 4- استيفاء الضريبة عيناً من الأموال التي تختلف الإدارة الضريبية مع المكلف على تقدير قيمتها كما في حالة الضريبة الكمركية.

- على مستوى الوسائل الجزائية: وأهمها تقدير عقوبات ضد الغش الضريبي مثل المصادرة أو الغرامة، ولاشك أن التشديد بالعقوبة سيعمل على خفض حالات التهرب الضريبي.
- على مستوى الوسائل الدولية: لقد تم عقد الكثير من الاتفاقيات الدولية لغرض تبادل المعلومات المتعلقة بفرض الضرائب وتحصيلها وتبادل المساعدة بين الدول، وهناك اتفاقات صاغتها الأمم المتحدة لمكافحة التهرب الضريبي ومنع الإزدواج الضريبي فضلاً عن الاتفاقات الثنائية والأقليمية.

ب. الإزدواج الضريبي:

يقوم مبدأ العدالة الضريبية على أسس ثلاث هي:

- 1- عمومية الضرائب، أي أن توزيع الأعباء على جميع الأشخاص القادرين على المساهمة في الاعباء العامة، وكذلك على جميع الأموال بدون استثناء.
- 2- عدم (منع) حدوث إزدواج ضريبي.
- 3- شخصية الضريبة، أي مراعاة الاعتبارات الخاصة بشخص كل مكلف، ويأتي ذلك من خلال مراعاة المقدرة التكلفة، وجعل الضريبة ذات سعر تصاعدي، أي تزداد بزيادة مقدرة المكلف.
- أما الإزدواج الضريبي Double Taxation فيقصد به " فرض نفس الضريبة، أكثر من مرة، على نفس المكلف، على نفس المال (المادة) وفي

نفس المدة. وهناك آراء ترى ان الازدواج الضريبي هو خضوع العنصر الواحد (الوعاء نفسه) للضريبة نفسها او على الأقل تكون الضريبة من النوع نفسه. في حين ترى هذه الآراء، إذا خضع العنصر الواحد (أو المادة الضريبية أي الوعاء الضريبي) لضريبتين مختلفتين فتعرف الظاهرة حينذاك " بتعدد الضرائب" وليس إزدواجاً، وهي الظاهرة التي تغتنم المناسبات المختلفة في فرض الضريبة، فقد تفرض الضريبة بمناسبة الحصول على الدخل وبمناسبة إنفاقه... الخ.

ويعطي بعض كتاب المالية مثلاً لذلك، الضريبة على رقم الأعمال مثلاً تسري على بيع السلع، فإذا بيعت السلعة نفسها عدة مرات، سرت الضريبة على كل بيع، فيكون هناك " تكراراً " للضريبة وليس إزدواجاً، لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع، وكل عملية بيع متميزة عن الأخرى. ومن أمثلة حالات الازدواج الضريبي، قد يقيم شخص ما (المكلف) في دولة أ، ويملك مصنعاً للانتاج في دولة ب، وله محل للبيع في دولة ج. في هذه الحالة يمكن أن تفرض على هذا المكلف ثلاثة ضرائب على الأرباح التي حصلها في الدول الثلاث، فيخضع للضريبة في دولة ج، حيث المكان الذي تم فيه البيع وتحققت الأرباح، ويخضع للضريبة ثانية في دولة ب لأنها محل الانتاج، ويخضع للضريبة من جديد في دولة أ حيث موطن المكلف (محل اقامته). ويمكن ان يكون الازدواج الضريبي ناجماً عن أخطاء في التطبيق العملي (أو أساليب المحاسبة الضريبية) وليس بالضرورة أخطاء في التشريع.

ثالثاً: آثار الضرائب :

لم تعد الضرائب في العصر الحديث أداة للجباية المالية فحسب، بل تعددت أهدافها وتنوعت الى استخدامها أداة اقتصادية للتشجيع أو التحفيز أو جذب الاستثمار في قطاع معين أو منطقة معينة، فضلاً عن هدفها الاجتماعي المهم، ألا وهو إعادة توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع، وذلك

بالاقتطاع من أصحاب الدخل المرتفعة والمتوسطة حسب مقدرتهم التكاليفية ووفقاً لمبدأ التصاعديّة المعزز للعدالة الضريبية، وإعفاء الفقراء واصحاب الدخل المحدودة. لذا تتعدد أهداف النظام الضريبي وتتنوع بتنوع أدواره ففضلاً عن الوظيفة المالية والوظيفة الاجتماعية متمثلة بإعادة توزيع الدخل هناك الوظيفة التنموية، متمثلة بتشجيع النشاط الاستثماري للبلد أو لقطاع معين أو لمنطقة معينة أو اقليم داخل ذلك البلد، وصولاً الى وظائف جديدة منها حماية البيئة (ومثالها ضرائب الكربون في الدول المتقدمة). ويمكن التركيز على أهم الآثار التي تتركها الضرائب من خلال المحاور الآتية:

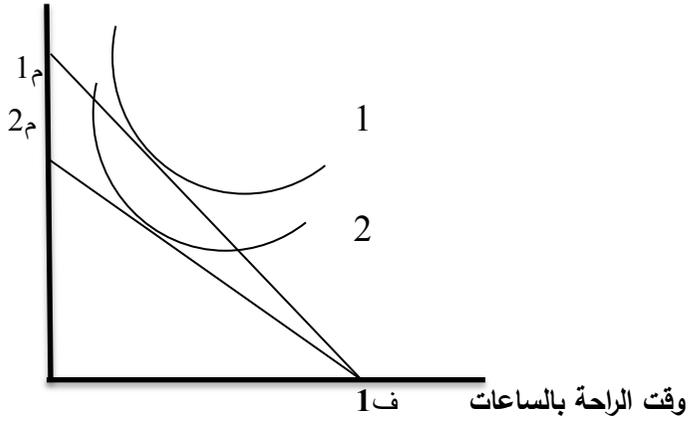
1- أثر ضريبة الدخل على مستوى الاقتصاد الجزئي والكلي:

أ- أثر ضريبة الدخل على الحافز على العمل: إن فرض ضريبة على الدخل يترتب عليه انخفاض الدخل الذي يمكن التصرف به، مما ينعكس في انخفاض قابلية الشخص ورغبته بالعمل، خاصة إذا أصابت هذه الضريبة ذوي الدخل المنخفضة نسبياً، لذا تشتد المعارضة لفرض مثل هذه الضريبة على هذه الشريحة.

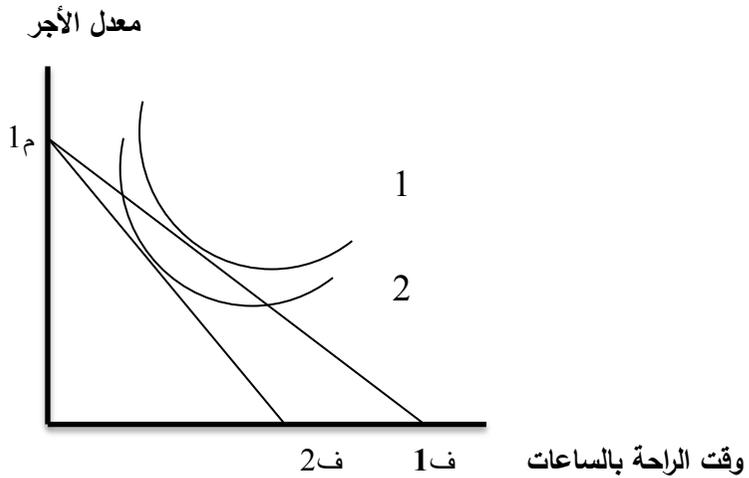
كذلك فإن فرض ضريبة الدخل يؤثر سلباً على الحافز لدى الأفراد على العمل، وذلك لأن الفرد يبني تفضيلاته على أساس الاختيار بين العمل والراحة، وسيختار التوليفة المثلى من الدخل والراحة عند معدل الأجر السائد، ولكن عند فرض ضريبة سينجم عنها أن معدل الأجر الصافي سينخفض، وأن الفرد العامل سيعدل موقفه طبقاً لهذه الضريبة. لكن تتوقف تصرفات الأفراد بعد فرض الضريبة في هذه الحالة على قراراتهم في التفضيل، الذي يمكن التعبير عنه من خلال الأخذ بنظر الاعتبار ميل كل من منحى المنفعة الحدية للدخل والمنفعة الحدية للراحة للفرد العامل، مع التأكيد على فرضية أن خسارة الراحة لا بد أن تعوض بعائد من الدخل أو العكس، إذا ما أريد للعامل أن يكون في وضع جيد.

ويوضح شكل (3-أ) إن على الشخص العامل أن يضحي بانخفاض أجره من م1 الى م2 مقابل المحافظة على نفس ساعات الفراغ والراحة عند ف1. وبالمقابل يوضح شكل (3-ب) إذا ما أراد الشخص العامل أن يحافظ على دخله عند نفس المستوى م1 عليه أن يضحي براحته ويقلل من ساعات فراغه من ف1 الى ف2.

شكل (3-أ) المحافظة على وقت الراحة والفراغ
معدل الأجر



شكل (3-ب) المحافظة على الأجر

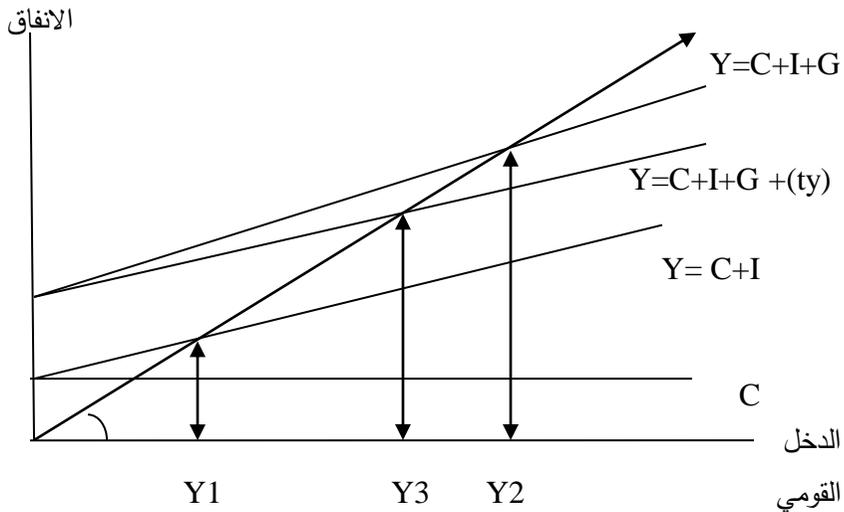


المصدر: أقتبست بتصريف عن: سعيد عبد العزيز عثمان، شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب (سياسات- نظم - قضايا معاصرة)، الدار الجامعية، الاسكندرية: مصر، 2007 ص 147-148.

ب- أثر ضريبة الدخل على مستوى الدخل القومي :

في الحقيقة يوضح الشكل (4) أن فرض ضرائب الدخل ty وهي الحالة الأكثر واقعية في الحياة العملية، وليس كما مر معنا سابقاً في شكل (1) عند فرض ضرائب بكمية ثابتة T على الاقتصاد، لذا يوضح هذا الشكل أن منحنى $(C+I+G)$ لا ينتقل بكامله بصورة موازية كما في الشكل (1)، وإنما ينخفض نحو الأسفل مع بقاء رأسه على المحور العمودي ثابتاً، وهو ما يعبر عنه المنحنى $(C+I+G + ty)$ ليتراجع الدخل القومي وينكمش من $Y2$ الى $Y3$ نتيجة فرض ضرائب الدخل أو رفع أسعارها .

شكل (4) أثر إدخال ضرائب الدخل على مستوى الدخل القومي



المصدر: ريتشارد ماسجريف وبيكي ماسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1992، ص 369.

2- أثر الضريبة على الادخار والاستثمار:

يتباين تأثير الضريبة على الادخار باختلاف فئات المدخرين والتنظيم الفني لأسعار الضريبة ودوافع الادخار، لكون الضريبة تمس أفراداً مختلفين مما تختلف معه ردود أفعالهم. ففرض ضريبة بسعر نسبي يترتب عليه عدم تأثر الادخار خاصة لذوي الدخل المرتفعة، أما حالة فرض ضريبة بسعر تصاعدي فيؤثر حتماً على مثل هذه الطبقات التي يرتفع لديها الميل الحدي للادخار وينخفض الميل الحدي للاستهلاك عكس الطبقات الفقيرة، نظراً لأن كل وحدة نقد إضافية تأتي للفقير يقوم بتخصيص أغلبها للاستهلاك عكس الغني الذي يخصصها للادخار (علماً أن الميل الحدي للاستهلاك + الميل الحدي للادخار = 1).

أما أثر الضريبة على الاستثمار فنجد إن استجابة المستثمرين للضرائب تتوقف أساساً على طبيعة دالة الاستثمار، وحسب النظرية الاقتصادية يتصرف المستثمرون في ظل تحقيق أكبر أرباح ممكنة، لذا فإن فرض ضريبة عالية على دخل الشركات -على سبيل المثال- سيؤدي الى تقليص أرباح تلك الشركات وخلق بيئة استثمارية غير ملائمة مما يحدو بتلك الشركات الى اتباع أساليب لتخفيف العبء الضريبي عليها أو البحث عن ملاذات ضريبية آمنة Tax Havens، أو اتباع أساليب محاسبية معينة لرفع تكاليفها ومناقلة أرباحها.

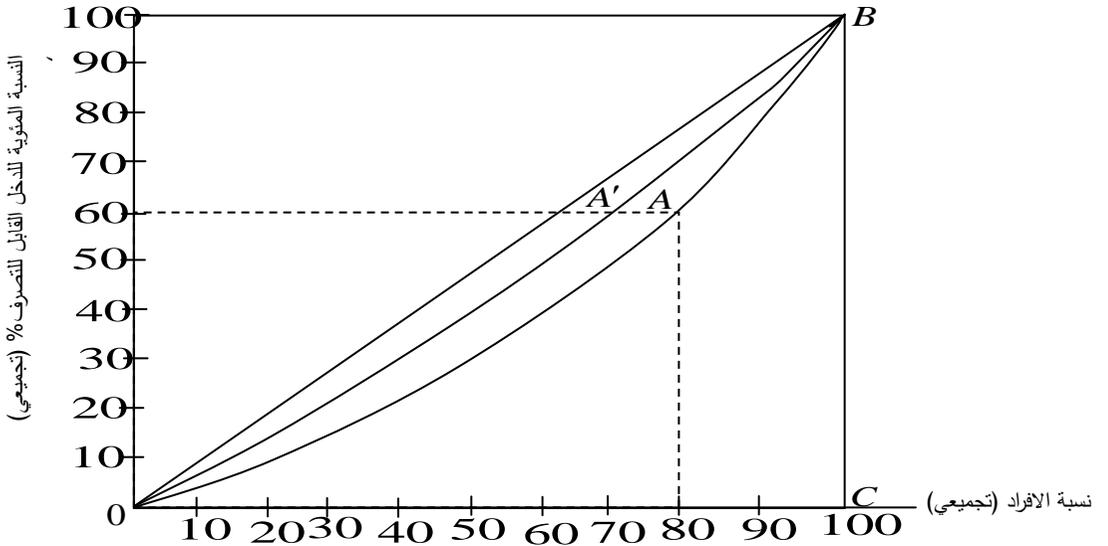
3- أثر الضريبة على توزيع الدخل القومي:

يمكن القول بصورة عامة أن فرض ضريبة الدخل يؤدي الى تخفيض الدخل النقدية بمقدار الضريبة، وهذا الانخفاض في الدخل ينعكس على أسعار السلع والخدمات الاستهلاكية فيعمل على تخفيضها، لذا تمارس ضريبة الدخل دوراً مهماً في إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة الاقتراب من التوزيع

المثالي، وإن كان الأثر الذي تمارسه في أسعار عوامل الانتاج أكثر من الأثر في أسعار المنتجات.

غير أن فاعلية ضريبة الدخل تتوقف على عوامل عدة منها؛ الأسلوب الفني المتبع في تحديد سعر الضريبة، نمط التصاعد في السعر، تحديد وعائها والاعفاءات التي تقرمها. ويميل نظام الضرائب التتازلية والنسبية الى تعميق التفاوت في الدخل، في حين أن نظام الضرائب شديدة التصاعد يخفض التفاوت، ويقترّب من التوزيع الأمثل للدخل.

شكل (5) أثر الضريبة على توزيع الدخل القومي



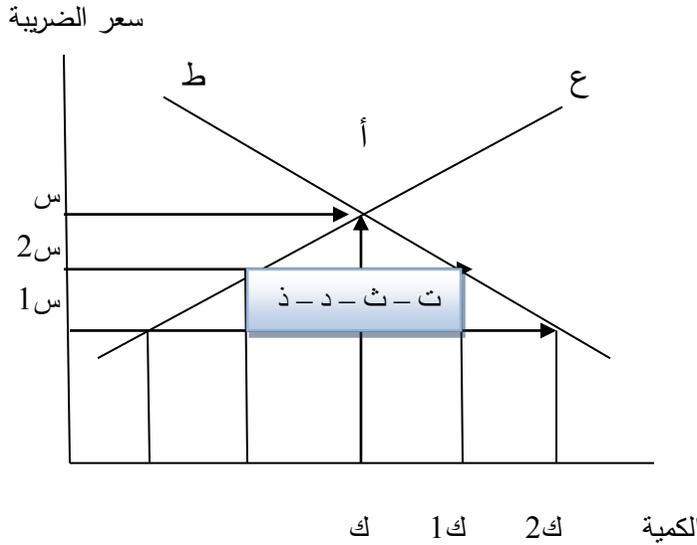
المصدر: ريتشارد ماسجريف وبيكي ماسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1992، ص 309.

يتضح من الشكل (5) أنه عند النقطة A يكون هناك توزيع دخل لصالح الطبقات الغنية، أما بعد فرض الضريبة فنتحول نحو النقطة A' التي هي أقرب الى خط المنتصف الذي يمثل التوزيع الأمثل بين أفراد المجتمع والدخل القابل للتصرف به.

4- آثار الضرائب الكمركية: يمكن حصر أهم آثارها بالآتي:

- إنها مصدر لتمويل خزينة الدولة بالموارد.
- حماية الانتاج المحلي مع إمكانية تنشيط العمالة.
- تنويع الاقتصاد القومي وحمايته من التقلبات.
- معالجة مشاكل ميزان المدفوعات وتحسين نسب التبادل التجاري.
- إعادة توزيع الدخل القومي من خلال التمييز في أسعار الضرائب المفروضة على السلع حسب أهميتها.

شكل (6) أثر الضريبة الجمركية على الاقتصاد المحلي



المصدر: سعيد عبد العزيز عثمان، شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب (سياسات- نظم - قضايا معاصرة)، الدار الجامعية، الاسكندرية: مصر، 2007، ص.242.

يوضح الشكل (6) أنه في حالة توازن الاقتصاد قبل حدوث أي تغييرات فإن الكمية التوازنية والسعر التوازني عند نقطة أ ، لكن إذا ما افترضنا وجود سعر ضريبة كمركي منخفض جداً عند س1، فإن السوق المحلي سيتم إغراقه بالمنتجات المستوردة لتغطية فجوة الطلب المحلي، لكن عند فرض سعر

ضريبي مرتفع نسبياً عند س2 سيتم الحد من إغراق السوق المحلية وستضيق فجوة الطلب المحلي على السلع المستوردة وينخفض ما يعرف بفائض المستهلك، وتستطيع الحكومة في ذات الوقت من تحقيق عائد من الضريبة الكمركية يتمثل بالمستطيل المظلل (ت - ث - د - ذ).

وبذلك تستفيد الحكومة من العائد الضريبي وكذلك المنتج المحلي، الذي سيتمتع بنوع من الحماية الجمركية، وسيتحسن وضع منتجاته التنافسي مع المنتجات الأجنبية، ويمكن ان يزيد ذلك من معدلات التشغيل للإيدي العاملة المحلية، لكن من جانب آخر هناك خاسر ألا وهو المستهلك المحلي الذي سيضطر لدفع سعر أعلى أو يخفض من استهلاكه، او يتحول للسلع المحلية التي قد لا تكون بنفس جودة الأجنبية.

5- آثار فرض ضريبة القيمة المضافة:

تعد ضريبة القيمة المضافة (V.A.T – Value Added Tax) واحدة من أهم مكونات الهياكل الضريبية في عالمنا اليوم، وبدأت بأخذ حيزاً متزايداً في التطبيق منذ بدأت الاصلاحات في الهياكل الضريبية النامية بداية عقد التسعينات من القرن الماضي على الرغم من أن كثير من الدول المتقدمة تبنت هذا النوع من الضرائب منذ عقد الستينات من نفس القرن.

ولعل أحد الأسباب والدوافع التي كانت وراء التوسع بتطبيق هذه الضريبة في الدول النامية، هو انضمام كثير من دول العالم الى منظمة التجارة العالمية، مما يتطلب معه التراجع عن تطبيق الضرائب الجمركية التي تعوق تعزيز التجارة العالمية وتحابي المنتجات المحلية وتوفر لها حماية حتى وإن كانت أقل جودةً وأكثر ثمناً، مما أدى الى خسارة الدول النامية لمورد مهم الخزينة العامة كان معه لا بد من التعويض عنه بمورد آخر فكانت ضريبة القيمة المضافة هي الحل لأنها ضريبة غير مباشرة ترتبط بالاستهلاك والمبيعات وتجبي مرة واحدة وهي تفرض على سلسلة مراحل الانتاج إذ تمثل القيمة

المضافة الفرق بين قيمة الانتاج وتكاليف الانتاج لكل مرحلة، لذلك وعاؤها واسع وهي لا تعتمد على مكان التصنيع أو المنشأ فقط، أو انتقال السلع عبر الحدود أساساً لوحده لفرض الضريبة، لذا فهي لا تتحيز للسلع والخدمات المحلية على حساب الأجنبية منها بل تعطي فرصاً متساوية للتنافس بينها، وبالتالي تأخذ بحرية المستهلك في الاختيار وتسمح للتجارة العالمية بالنمو - هذا من الناحية النظرية-.

أما السلع فيمكن إخضاع بعضها إذا كانت سلعاً أساسية ومهمة كبعض أنواع الغذاء الى أسعار صفرية لضريبة القيمة المضافة، مما يجعلها بحكم المعفاة من الضريبة، للحفاظ على حق الفقراء في الحصول على السلعة الرئيسة للمعيشة.

لكن بالمقابل يحتاج تطبيق هذا النوع من الضرائب الى إدارة ضريبية كفوءة ونزيهة، والى تعاون من قبل الجهات البائعة بمسك دفاتر وتقديم وصولات وأقيام صحيحة لمبيعاتها، وهذا ما قد يصعب في بعض الدول النامية. ويمكن للذي يزور بلد ما يطبق هذا النوع من الضريبة أن يسترد قيمة ضريبة القيمة المضافة التي قام بدفعها (على أن لا تزيد مدة إقامته عن وقت محدد، وأن لا تقل قيمة مشترياته عن حدٍ معين) لدى مغادرته البلد بعد تقديم الوصولات لقوائم مشترياته (كالملابس والعطور والمجوهرات وغيرها) المشمولة بهذه الضريبة في ذلك البلد.

مصادر الفصل :

- 1- البطريق، يونس أحمد، النظم الضريبية، الدار الجامعية، بيروت:1984.
- 2- الجنابي، طاهر، دراسات في المالية العامة، مطابع التعليم العالي، بغداد، 1990.
- 3- دراز، حامد عبد المجيد، دراسات في السياسات المالية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية، مصر، 1988 .
- 4- شيحة، مصطفى رشدي، التشريع الضريبي - ضرائب الدخل-، الدار الجامعية، بيروت: 1988 .
- 5- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة -الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 6- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 7- عثمان، سعيد عبد العزيز ، وشكري رجب العشماوي اقتصاديات الضرائب (سياسات- نظم - قضايا معاصرة)، الدار الجامعية ، الاسكندرية: مصر، 2007.
- 8- ماسجريف، ريتشارد وبيكي ماسكريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ للنشر، الرياض ، المملكة العربية السعودية، 1992.
- 9 - Richard A.Musgrave & Peggy B. Musgrave:1982, , 3rd Edition , Public Finance in Theory & Practice , McGraw - Hill , International Book Company.

الفصل الخامس: السياسة الضريبية في ظل العولمة

كثيراً ما يقال ان السياسة الضريبية في البلدان النامية هي فن الممكن بدلاً عن كونها سعي لتحقيق الأمثل، والسياسة الضريبية فرع من السياسة المالية ولها أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية، التي تسعى لتحقيقها من خلال استخدام أدواتها الخاصة بها " كالمعدلات الحدية للضريبة والحوافز الضريبية للمستثمرين الأجانب والاعفاءات الضريبية للفقراء والتركيز على أوعية ضريبية معينة أكثر من غيرها .. الخ". لذا ليس من المستغرب أن يكثر النقاش هنا عن اختيار الأوعية الضريبية، فهل يتم التركيز على ضرائب الدخل أم الاستهلاك، وإذا كانت ضرائب الدخل هي الأفضل فهل يتم التركيز على ضرائب الدخل الشخصي أم على ضرائب دخول الشركات، خاصة في ضوء التجربة العالمية التي توضح ان الدول المتقدمة في معظمها تحصل أربعة أضعاف العائد من ضرائب الدخل الشخصي منه عن ضرائب دخل الشركات، في حين ان الدول النامية تحصل من ضرائب دخل الشركات أكثر مما تحصل من ضرائب الدخل الشخصي. أما إذا اتجهنا الى ضرائب الاستهلاك فهل ان فرض ضرائب على الاستيرادات هو الأفضل أو ضرائب على الانتاج المحلي أو يتم الاستعاضة بضريبة ال V.A.T.

كذلك فقد تركت العولمة المتسارعة أثراً عميقاً على مدى واسع من السياسات والتطبيقات الاقتصادية في كل من الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، إذ نشأت الأنظمة الضريبية الحالية عندما نمط كل بلد سياسته الضريبية بشكل تركز معه على متطلبات الاقتصاد المحلي، وعندما كانت تعقد المفاوضات بين الأمم المختلفة حول المعاملات الضريبية والاتفاقات الضريبية كانت تجري في إطار من هيمنة السياسة الضريبية المحلية.

لكن العولمة قد غيرت من هذا خاصة فيما يتعلق بمستوى الضرائب أو مزيج الضرائب (الهيكل الضريبي) أو تصميم بعض أنواع الضرائب، وكذلك

من حالة الإدارة الضريبية وامتنال المكلف. وبدأت الأقطار تكشف قلقاً متزايداً وحساسية متنامية للتغيرات الضريبية، التي بدأت تظهر من قبل الشركاء التجاريين أو المنافسين، وبدأ يضيق معها هامش الاستقلالية الذاتية التي تركز على السياسات الضريبية المحلية.

مما حدى ببعض الاقتصاديين (مثل vito tanzi عام 2000) لاستخدام مصطلح النمل الأبيض المالي "fiscal termites" لوصف مدى تأثير التغيرات التكنولوجية والعولمة على الأنظمة الضريبية الوطنية. ومن المتوقع أن يكون تبني الأنظمة الضريبية للعولمة بطيئاً فضلاً عن كونه متقطعاً وغير مستقر، كذلك من الممكن إذا ما جابهت الإدارات الضريبية تحديات في إدارة الضرائب الحالية، فقد يظهر نوع جديد من الضرائب مع ظهور تقنيات وفعاليات جديدة .

أولاً : أدوات السياسة الضريبية

إن اشتداد المنافسة الضريبية بين الدول تؤدي الى تقديم الحوافز الضريبية السخية من قبل هذه الدول لاجتذاب الرساميل الاجنبية ولعل أبرز هذه الحوافز والأدوات الضريبية ما يأتي:

1. الإعفاءات الضريبية المؤقتة : من بين جميع أشكال الحوافز الضريبية تعد الإعفاءات الضريبية المؤقتة Tax Holidays – أي الإعفاء من دفع الضريبة لفترة زمنية معينة – هي الأكثر انتشاراً بين البلدان النامية. ورغم بساطة إدارتها إلا أن هناك مآخذ عديدة عليها منها؛ أولاً، انها تفيد المستثمر الذي يتوقع تحقيق أرباح كبرى وما كان غياب هذه الحوافز ليؤثر كثيراً على عزمه على الاستثمار. وثانياً، انها توجد حافزاً قوياً للتهرب الضريبي، اذ تستطيع المشاريع الخاضعة للضرائب الدخول في علاقات اقتصادية مع المشاريع المعفاة لتحويل أرباحها من خلال التسعير القائم على التحويلات المتبادلة Transfer Pricing – كدفع

سعر مبالغ فيه مقابل السلع المشتراة من الشركة الأخرى ثم استرداده في صورة مدفوعات مستترة-. وثالثاً، هناك فرص لتحويل المستثمرين بالالتفاف على فترة الإعفاء الضريبي المؤقت وتمديدتها، وذلك من خلال تحويل المشروع الاستثماري القائم الى مشروع جديد - كإغلاق المشروع وإعادة تشغيله تحت اسم مختلف مع ثبات مالكيه-. ورابعاً، ان هذا النوع يجذب المشاريع قصيرة الاجل التي تكون عادة غير ذات نفع كبير للاقتصاد مقارنة بالمشاريع طويلة الاجل. وأخيراً، نادراً ما تكون تكلفة الإعفاء الضريبي المؤقت على إيرادات الميزانية شفافه ما لم تكن المشاريع المتمتع بها بالإعفاء مطالبة بتقديم إقرارات ضريبية، وهنا قد تفقد الحكومة ميزة عدم الاضطرار الى التعامل مع الجهات الضريبية.

2. الاعتمادات الضريبية والإعفاءات الضريبية للاستثمار: مقارنة

بالإعفاءات الضريبية المؤقتة، نجد أن الاعتمادات الضريبية والإعفاءات الضريبية للاستثمارات Investment Allowances تنتم بعدد من المزايا. فأهدافها أكثر تركيزاً بكثير على تشجيع أنواع معينة من الاستثمارات، كما أن تكلفة إيراداتها تتميز بقدر أكبر من الشفافية وسهولة المراقبة. وإحدى الوسائل البسيطة والفعالة في ادارة نظام الاعتماد الضريبي هي تحديد قيمة الاعتماد الضريبي للشركة المؤهلة وإيداع هذا المبلغ في حساب ضريبي خاص على هيئة قيد محاسبي، وتعامل الشركة في كل الجوانب الأخرى كأى ممول ضريبي عادي، بحيث تخضع لكل اللوائح الضريبية المعمول بها، بما في ذلك الالتزام بتقديم الإقرارات الضريبية. أما الاختلاف الوحيد فهو ان التزاماتها المتعلقة بضريبة الدخل تدفع من الاعتمادات المسحوبة من حسابها الضريبي ، وبهذه الطريقة تتوفر المعلومات بصفة دائمة عن إيرادات الميزانية الضائعة وقيمة الاعتمادات الضريبية التي لا تزال متاحة للشركة. ويمكن ادارة نظام الإعفاءات الضريبية للاستثمار بأسلوب يشبه

الى حد كبير أسلوب ادارة الاعتمادات الضريبية , مع تحقيق نتائج مقارنة.

ولكن هناك بعض المآخذ على هذا النوع منها، ان هذه الحوافز تميل الى تشويه الاختيار لصالح الاصول الرأسمالية قصيرة الأجل، اذ يتم توفير المزيد من الاعتمادات والإعفاءات في كل مدة يجري فيها استبدال أحد الأصول. والثانية، أن الشركات المؤهلة قد تحاول استغلال النظام من خلال بيع وشراء ذات الاصول للمطالبة باعتمادات او إعفاءات متعددة أو من خلال العمل كوكيل مشتريات لشركات غير مؤهلة للحصول على مثل هذه الحوافز، ويجب تضمين النظام المعتمد ضمانات وقائية للوصول بهذه المخاطر الى الحد الأدنى.

3. الإهلاك المعجل (الإنذار نو الاقساط التصاعدية): تتطوي الحوافز الضريبية التي تمنح بشكل إهلاك معجل Accelerated Depreciation على أقل قدر من العيوب المرتبطة بالإعفاءات الضريبية المؤقتة وجميع المزايا التي توفرها الاعتمادات الضريبية والإعفاءات الضريبية للاستثمار - فضلاً عن تغلبها على العيوب المصاحبة لهذه الاعتمادات والإعفاءات. وحيث أن مجرد التعجيل بإهلاك أحد الاصول لا يؤدي الى زيادة استهلاكه بما يتجاوز تكلفته الأصلية، فان ما يتولد عنه من تشوه لصالح الاصول قصيرة الاجل لا يتعدى قدرًا بسيطاً. وعلاوة على ذلك، يتمتع الإهلاك المعجل بميزتين إضافيتين، أولها، أنه أقل تكلفة بشكل عام، إذ ان الايراد الضائع في السنوات الأولى (بالنسبة الى مثيله في حالة عدم استخدام الأساس المعجل) يتم استرداد جزء منه على الأقل في السنوات التالية من عمر الاصل. وثانيها، إذا تم استخدام الاساس المعجل بصفة مؤقتة فحسب، فمن الممكن أن يستحث ذلك طفرة كبيرة في الاستثمارات على المدى القصير.

وكرد فعل، على الحوافز التي تقدمها السياسات الاقتصادية، فقد وصلت رؤوس الاموال أوجها في منتصف التسعينات، إذ بلغت ما نسبته 10%

من GDP في الفلبين، وما نسبته 13% من GDP في تايلاند قبل الانهيار في عام 1997 .

وقد جعلت الأزمة الآسيوية في عام 1997 من هذه الدول غير آمنة بصورة كافية لرأس المال الخاص، مما أدى بها الى زيادة تعقيد أنظمتها الضريبية (مثلًا، في معاملة خسائر تبديل العملة وأسعار الصرف، وتقييم وإعادة تقييم الموجودات)، ومن المحتمل ان الأزمة أدت أيضا الى فصل أكثر دقة بين الأقطار الأقوى مالياً، مثل سنغافورة وماليزيا من جهة، وبقية أقطار جنوب شرق آسيا من جهة أخرى، وهذا قد يؤدي الى جعل التعاون في مجال الحوافز المالية والضريبية أكثر ضبابية بعد الأزمة.

ثانياً: مفاهيم أساسية لرسم السياسة الضريبية المحلية:

لابد من التعرض في هذا المجال الى بعض المفاهيم المهمة التي يمكن أن تساعد صناع السياسة الضريبية عند صياغة سياساتهم على المستوى المحلي، ويمكن ايراد أهمها وكالاتي:

1- الطاقة الضريبية:

ينصرف مفهوم الطاقة الضريبية أو ما يسمى أحياناً بالمقدرة التكلفة القومية الى قدرة الدخل القومي على تحمل الضرائب. أي أنه ذلك القدر من الضرائب الذي يمكن فرضه بصورة عادلة على الأفراد بمعنى أن الطاقة الضريبية تمثل الحد الأقصى من الضرائب الذي يمكن للدولة جبايته، دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالطاقة الانتاجية القومية.

ويقع مفهوم الطاقة الضريبية في حدٍ وسط بين مفهومي (الضغط الضريبي ومفهوم طاقة التضحية القومية)، إذ أن الطاقة الضريبية أكبر من الضغط الضريبي وأصغر من طاقة التضحية القومية، ومع ذلك فهي ليست مقداراً

ثابتاً، وإنما حاصل تفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية.

وتختلف الطاقة الضريبية بين الدول والمجتمعات، وتختلف كذلك في الدولة ذاتها بين مدة زمنية وأخرى، فتكون كبيرة في دولة معينة وصغيرة في دولة أخرى. وتعود هذه الاختلافات الى مجموعة العوامل التي تحكم هذه الطاقة وكالاتي:-

أ- العوامل الاقتصادية: وأهمها الآتي:

- حجم الدخل القومي: تفرض الضرائب بصورة عامة على الدخل المتولدة من العمل أو رأس المال أو كليهما، وكذلك فإنها تصيب استخدامات هذه الدخل في طريقها الى الاستهلاك أو عند تداول هذه الدخل، ومن ثم فإن ارتفاع حجم الدخل القومي سينعكس بصورة اتساع الأوعية الضريبية وزيادة قدرته على تحمل الضرائب. فالدول ذات الدخل القومي العالي تتميز بطاقة ضريبية مرتفعة، في حين أن الدول ذات الدخل القومي المنخفض تتسم بطاقة ضريبية منخفضة.

ويمكن عكس هذه العلاقة السببية الطردية بين الدخل القومي والطاقة الضريبية على مجموعة الدول النامية، إذ نظراً لانخفاض حجم الدخل القومي في هذه الدول، نلاحظ أن الطاقة الضريبية تكون ضعيفة فيها. وأن حصيلة الضرائب هزيلة على عكس الدول المتقدمة، والتي تمتاز بارتفاع دخلها القومي أي ضخامة طاقتها الضريبية.

- نمط توزيع الدخل القومي: ويقصد به، الكيفية التي يتوزع فيها الدخل القومي بين الشرائح الاجتماعية المختلفة في داخل الدولة. إذ لا تتوقف الطاقة الضريبية على حجم الدخل القومي حسب، وإنما على شكل توزيع هذا الدخل. إذ إن تحديد نمط التوزيع يمكننا من اختيار فن الاستقطاع الضريبي المناسب.

وفي حالة كون الدخل القومي موزعاً بطريقة متساوية أو قريبة الى المساواة ، فإن اعتماد الضريبة النسبية تجعل من الطاقة الضريبية عالية، لكون أن هذه الضريبة تصيب عدداً كبيراً من الدخل المتوسطة. أما في حالة كون توزيع الدخل القومي يشوبه التفاوت والتباين وعدم المساواة، فإن اعتماد الضريبة التصاعدية يجعل من الطاقة الضريبية مرتفعةً، كونها ستصيب الدخل المرتفعة وتعفي الدخل الصغيرة.

- هيكل الاقتصاد القومي: يقصد بهيكل الاقتصاد القومي، هو مجموع نسب مساهمة القطاعات المكونة للاقتصاد القومي، ومدى هيمنة قطاع معين على هذا الهيكل، بحيث إذا كانت نسبة مساهمة قطاع النفط أكبر بكثير من بقية نسب مساهمة القطاعات الاقتصادية الأخرى، فإنه سيوصف باقتصاد نفطي -أو ريعي-.

وإذا ما كان القطاع الصناعي يغلب على هيكل الاقتصاد القومي، فإن الطاقة الضريبية تكون أكبر منها إذا ما كان القطاع الزراعي غالباً على الهيكل الاقتصادي. وذلك لأن القطاع الصناعي يضم أنشطة كثيرة ومتعددة فضلاً عن توليده لقيمة مضافة أكبر من النشاطات الزراعية. كذلك فإن انتاجية عنصرى العمل ورأس المال في الصناعة أكبر من الزراعة، بحكم اتساع نطاق استخدام التكنولوجيا وسرعة دوران رأس المال والعمل في النشاط الصناعي يكون أكبر منه في النشاط الزراعي.

يضاف الى ذلك أن معظم الانتاج الصناعي يجد طريقه الى السوق مما يتيسر معه فرض الضرائب، في حين أن الانتاج الزراعي، لاينزل منه الى السوق إلا نسبة معينة، ويبقى جزء مهم منه يستخدم في الاستهلاك الذاتي، أي اشباع حاجات المنتجين. وهذا الاستهلاك الذاتي يبعد جزءاً كبيراً من الانتاج عن الخضوع للضريبة، الأمر الذي يضعف من الطاقة الضريبية عن طريق إنقاص المادة الخاضعة للضريبة.

- مدى إنتاجية الإنفاق العام: إن الإنفاق العام الذي تقوم الدولة بتنفيذه ، يمول عن طريق إيرادات الدولة المختلفة ومن ضمنها الضرائب. ولذلك فإن الطاقة الضريبية تتوقف حدٍ ما على الأغراض التي تستخدم فيها الحصيلة الضريبية.

فإذا كانت هذه الأغراض - أي مجالات الإنفاق العام- تستخدم في أوجه غير منتجة، فإن كمية السلع والخدمات التي تكون مخصصة للنشاط المنتج، تكون أقل مما يترتب عليه تخفيض مستوى الاستهلاك مما يؤدي كذلك الى نقص في الكفاءة الانتاجية والرفاهية الاقتصادية للمجتمع، وبالتالي تصبح الطاقة الضريبية منخفضة. أما إذا كانت الأغراض التي تستخدم فيها حصيلة الضريبة في أوجه منتجة - كالأستثمارات-، فإن الإنتاج سيزيد، مما يؤدي الى زيادة قدرة الدخل القومي على تحمل العبء المالي للدولة، أي ستزداد الطاقة الضريبية وتصبح أكبر.

- الحد الأدنى اللازم للمعيشة: والمراد به مستوى المعيشة اللازم لبقاء الفرد حياً وحفظ الكفاية الانتاجية للمجتمع. أو بعبارة أدق - هو ذلك الحد الذي يجب أن لاتمسه الضرائب، وإلا تقلصت معه قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل والإدخار-. ويلاحظ أن مستوى المعيشة ليس مسألة مطلقة، وإنما هو مسألة نسبية، إذ يختلف من بلدٍ لآخر، ويختلف من وقت لآخر في ذات البلد.

وارتفاع مستوى المعيشة قد يخفض من الطاقة الضريبية والعكس صحيح، لإن الطاقة الضريبية كما يراها بعض الاقتصاديين، هي الدخل القومي مطروحاً منه حد الكفاف، أو بعبارة أخرى - هي المقدرة الإنتاجية للمجتمع مطروحاً منها مستوى الاستهلاك الضروري.

ب- العوامل الاجتماعية: وتتمثل بالعوامل الآتية:-

- هيكل السكان: يقصد بهيكل السكان، التركيب العمري للسكان أو فئات الأعمار. ويؤثر هيكل السكان لأي مجتمع من المجتمعات على الطاقة الضريبية في ذلك المجتمع، فالمجتمعات التي تتكون غالبيتها من أفراد في سن العمل، تكون أقدر على توليد الدخل وعلى تحمل العبء الضريبي، مقارنةً بمجتمعات أخرى مساوية لها في العدد، وفي حجم الدخل القومي، ولكن غالبية أفرادها في سن الطفولة أو الشيخوخة- أي دون الـ15 سنة أو فوق الـ65 سنة- أي خارج سن العمل، لأن هؤلاء الفئات هم مستهلكون أكثر من كونهم منتجون، وبذلك فإن الطاقة الضريبية لدى هذا المجتمع تكون منخفضة.
- الوعي الضريبي: يقصد بالوعي الضريبي مدى إحساس الأفراد بأهمية الضريبة لكونها جزءاً من واجبات المواطنة، دون النظر إليها بأنها عبء يثقل كاهلهم. إذ كلما كان الوعي الضريبي منتشراً بين أفراد المجتمع، وزاد إستعدادهم للمساهمة في تمويل الإنفاق العام، زاد الجزء الذي يمكن اقتطاعه من الدخل القومي بصفة إيرادات ضريبية، بعكس المجتمعات التي تعاني من قصور في الوعي الضريبي بين أفرادها. إذ سيحاول الأفراد بثتى الوسائل المشروعة وغير المشروعة التهرب من الضريبة، ويؤدي ذلك الى إنقاص الحصيلة الضريبية، وقد يدفع الدولة الى الاتجاه الى وسائل أخرى للحصول على الموارد كالقروض العامة والتمويل بالتضخم مما قد يسفر عن آثار غير مرغوب فيها.

- قياس الطاقة الضريبية:

هناك طريقتان لتقدير الطاقة الضريبية، الأولى معادلة الطاقة الضريبية كدالة لنسبتي قطاع التعدين والمقالع (NY) والقطاع الزراعي (AY) إلى الناتج المحلي الاجمالي، بعدها الأقرب إلى وصف طبيعة الاقتصاد العراقي،

إذ إن أغلب الأنشطة الاقتصادية تعتمد بشكل أو باخر على هذين القطاعين، كما انهما يمثلان المحتوى الأكبر لمجموع الصادرات السلعية في الدول النامية حسب ما يقرره باهل (Bahl: 1971).

والطريقة الثانية، هي تقدير معادلة الطاقة الضريبية كدالة لمتوسط دخل الفرد YP ودرجة الانفتاح الاقتصادي FY، إذ تؤكد الدراسات على ضرورة إبقاء متوسط دخل الفرد كمحدد للطاقة الضريبية وبصرف النظر عن معنويته الإحصائية كما ذهب الى ذلك Chelliah.

يمكن قياس الطاقة الضريبية من خلال هذه المعادلة:-

$$T/Y = a + b_1 Y + b_2 F/Y$$

إذ أن:-

T/Y = نسبة الضرائب الى الناتج القومي الإجمالي ؛

Y = متوسط دخل الفرد ؛

F/Y = نسبة التجارة الخارجية الى الناتج القومي الإجمالي ؛

b_1 ، b_2 = معاملات الإنحدار .

وتوصلت دراسة (كريم سالم: 2010) بان متوسط الطاقة الضريبية للاقتصاد العراقي للمدة 1998-2008 قد بلغ 36.3% حسب الطريقة الأولى (الطاقة الضريبية دالة لنسبتي قطاع التعدين والمقالع والقطاع الزراعي إلى الناتج المحلي الاجمالي)، بينما قدرت الدراسة أن متوسط الطاقة الضريبية للاقتصاد العراقي للمدة ذاتها قد بلغ لهذه الدالة 24.70%، حسب الطريقة الثانية (الطاقة الضريبية دالة لمتوسط دخل الفرد ودرجة الانفتاح الاقتصادي)، ويقتررب هذا المتوسط بشدة من النسبة الضريبية التي افترضها "كولن كلارك" Colin Clark حيث افترض حداً ضريبياً أقصى مقداره 25% من الناتج المحلي الاجمالي واعتبره مستوى معقولاً في حالة السلم، لكن هذا المستوى يعد مرتفعاً مقارنة بما اقترحه كل من M.Martin و A. Lewis والبالغ 17%- 19%

من الناتج المحلي الاجمالي والذي استندا في تحديده الى شواهد حول تحقيق دول نامية لمثل هذا المستوى فاعتبراه ممكن التحقيق في الدول الاخرى

2- راجعية الضريبة:

مما لاشك فيه أن كل الضرائب تفرض عبئاً ضريبياً، ومصطلح الراجعية يشير الى توطن العبء النقدي الكلي أو المباشر للضريبة. ويحصل ذلك عندما يكون هناك جزء معين من الضريبة يستقر على الدافع النهائي، سواءً كانت العملية تتم في نقطة فرض الضريبة أو في نقطة أبعد من ذلك.

- **عبء الضريبة:** يمكن التفريق فيما يخص العبء الضريبي بين العبء المالي والعبء الحقيقي، وفيما يخص المالي يمكن أن يكون مباشراً أو غير مباشر. ويتمثل العبء المالي المباشر في من يقوم بدفع النقود بشكل ضريبة، أي الشخص الذي يقوم بدفع الضريبة الى الدولة. وقد يحصل أن يتمكن الشخص الذي دفع الضريبة من نقل عبئها إلى شخص آخر أو أشخاص آخرين من خلال السوق، ولكنه في الوقت نفسه يكون قد خسر الفائدة من استخدام النقود بين المدة الزمنية الخاصة بدفع الضريبة، وتلك المدة التي استردها فيها. وهذه الحالة الأخيرة يطلق عليها العبء المالي غير المباشر.

ونفس الشيء يمكن قوله عن العبء الحقيقي، إذ قد يكون مباشراً وغير مباشر، ويتمثل العبء الحقيقي المباشر في أن كل ضريبة تدفع تمثل خسارة مباشرة في مجمل الرفاهية الاقتصادية عند دافعها، وكلما انخفض دخل دافع الضريبة كانت تضحيتها أعظم. أما العبء الحقيقي غير المباشر فيتمثل في الإنخفاض في استهلاك السلعة على أثر ارتفاع سعرها من خلال تضمينه مبلغ الضريبة.

كذلك يجب التمييز بين نقل العبء الى الأمام ونقل العبء الى الخلف، فيكون نقل العبء الى الأمام عندما يستطيع منتج سلعة ما (أي دافع الضريبة)، نقل الضريبة باتجاه المستهلك النهائي، عن طريق رفع السعر بمقدار مبلغ الضريبة. أما نقل العبء الى الخلف فيكون عن طريق خفض المنتج لمكافآت عوامل الانتاج المستخدمة في العملية الانتاجية كالأجور وأثمان مستلزمات الانتاج، وذلك بمقدار الضريبة المدفوعة من قبله.

- **العبء الضريبي وتحويل الموارد:** للوهلة الأولى تفرض الحكومة الضرائب من أجل تمويل مشترياتها من السلع ودفع رواتب الموظفين الحكوميين الذين تحتاج الى خدماتهم لإنتاج السلع الاجتماعية والخدمات، وبفرض أن الحكومة جمعت من الضرائب مليون دولار وانفقتها في شق طريق، فنتيجة ذلك أن الموارد المتوفرة للاستعمال الشخصي، قد انخفضت بمقدار مبلغ الضريبة - أي مليون دولار -، وهذه هي كلفة الفرصة البديلة لخدمات الطريق، وتمثل العبء الإجمالي الذي ينتج عن هذه الفريضة على القطاع الخاص كله، هذا العبء يتزامن معه منافع من الطريق الذي تم فتحه ويجب أن يسمح بها للتوصل الى العائد الصافي.

وعندما تكون عمليات الموازنة العامة لاتستلزم تحويل الموارد الى الهيئات العامة، فإن الحكومة ببساطة تجمع ضرائب من القطاع الخاص وترجع إليه تحويلات. وفي هذه الحالة ليس هناك نقل للموارد الى الاستعمال العام، وليس هناك كلفة فرصة بديلة لتخفيض وفرة الموارد للقطاع الخاص.

- **أهمية العبء الضريبي:** من المثال السابق القائم على افتراض مبسط أساسه أن (عبء الضريبة = الأيراد المجمع)، والذي كان على أساس أن لكل فرد الفرصة البديلة لاستعمال مليون دولار من الموارد العامة

= مليون دولار من الإيراد. وكذلك المثال الذي تضمن إعادة إنفاق الضرائب على شكل تحويلات، والذي يترك الدخل الفردي بدون تغيير ولايستلزم كلفة للموارد، فإن هناك وجهة نظر مخالفة وأكثر تعقيداً، تسلتزم الإحاطة بموضوع أهمية العبء من عدة جوانب وحسب الآتي:-

أ- العبء الإضافي:- إن العبء الكلي للضريبة من الممكن أن يفوق الإيراد المجمع من هذه الضريبة بسبب الخسارة في الكفاءة، وهذا ما يسمى بالعبء الإضافي. فلو حصل مثلاً أنه تم تجميع مليون دينار من الضريبة على السيارات، فقد يكون العبء المفروض على القطاع الخاص أكبر من المتوقع، وذلك بسبب أن الضريبة قد تدخلت في خيارات المستهلك ويتوقع أن بعض الأفراد سيتوقفون عن شراء السيارات بسبب الضريبة، وإذا ما فعلوا ذلك فإنهم لن يدفعوا الضريبة، وبذلك فإن نمط إنفاق المستهلكين قد تشوه بواسطة الضريبة، وكل من المستهلكين يعاني من عبء أكبر فيما لو دفع الضريبة.

ب- آثار المدخلات:- هناك سبب آخر للاختلاف بين إيرادات الضريبة والعبء الكلي إذا ما قيس هذا الأخير من خلال الخسارة في الدخل المعد للاستعمال الخاص. ففرض الضريبة ربما يقود إلى تغيير في عرض العمل بما ينعكس على الناتج الكلي. وستكون نتيجة الضريبة تقليل العاملين من عملهم، وإذا حدث ذلك فإن متحصلاتهم ستتناقص، وإذا ما عد هذا الانخفاض في المتحصلات جزءاً من العبء، فمعنى ذلك أن العبء الكلي في هذه الحالة يفوق إيراد الضريبة. والعكس صحيح، إذا ما ترتب على الضريبة أن العاملين يعملون أكثر من متحصلاتهم تزداد نتيجة لذلك للضريبة.

ج- آثار العمالة:- كذلك فإن التغيرات في الناتج ربما يترتب عليها وبسبب التغيرات الناتجة لمستوى الطلب الإجمالي ظهور البطالة، وذلك أن فرض الضريبة ربما يخفض مستوى العمالة.

يتضح مما سبق أن مفهوم العبء الضريبي أكثر تعقيداً مما ظهر عليه في الصياغة المبسطة التي تمثلت بمبدأ أن الأيراد يساوي العبء الضريبي.

3- الهيكل الضريبي:

ابتداءً لا بد أن نفرق بين مفهومي النظام الضريبي والهيكل الضريبي. إن تعبير النظام في المجال الضريبي يحتمل مفهومين؛ أحدهما واسع، والآخر مفهوم ضيق. يعبر المفهوم الواسع عن مجموع العناصر الإيديولوجية والاقتصادية والفنية التي تؤدي تراكيبيها الى كيان (أو وجود) ضريبي معين، ذلك الكيان يمثل الواجهة الحسية للنظام والذي تختلف ملامحه بالضرورة في مجتمع ذي اقتصاد حر - عن غيره، وتختلف صورته في مجتمع متقدم اقتصادياً عن صورته في مجتمع آخر متخلف.

بينما المفهوم الضيق، وهو ما يهمنا، يعني مجموع القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي في مراحله المتعاقبة من التشريع الى الربط والتحويل.

ويقوم النظام الضريبي في مفهومه الواسع، على ركنين أساسيين: هما الهدف والوسيلة. أما المفهوم الضيق للنظام الضريبي، فهو ما نسميه بالهيكل الضريبي Tax Structure فهو جزء من المفهوم الواسع ويعرفه البعض ومنهم الأستاذ تروتابا - بأنه مجموعة الضرائب المختلفة المفروضة في مجتمع معين في وقت معين.

ومن وجهة نظر بعض الاقتصاديين المهتمين بالأساليب الرياضية، فإن الهيكل هو عبارة عن أجزاء مترابطة مع بعضها في حالة توازن، وليس عبارة عن مجرد تركيبة من عناصر منفصلة أو مصممة بشكل رديء. وهذا له آثاره المهمة لفهم السياسة الضريبية فالتغيرات التي تحدث يجب أن تجتاز الاختبارات السياسية وتجتاز الاختبارات الاقتصادية وإصلاح أحد أجزاء هذا

النظام قد يقود الى ارتدادات repercussions غير متوقعة في وقت تحاول فيه الحكومة إنجاز توازن جديد.

والخلاصة إن الهيكل الضريبي في أي دولة هو مجموعة متباينة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة النوعية والعامة منها، بحيث تغلب عليه مجموعة معينة من الضرائب تصبغه بطابعها. وإن كانت هناك بعض الهياكل الضريبية يتساوى فيها تقريباً نصيب كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

أ- محددات الهيكل الضريبي :-

نستطيع أن نخلص من أهم ما توصلت إليه الدراسات في مجال تغيير الهيكل الضريبي في ظل عملية التنمية، أن أهم المحددات التي تؤثر في تكوين الهيكل الضريبي في مكان ووقت محددين يمكن أن تكون:-

1. خصائص الاقتصاد والتي تحدد مجموعة الأوعية الضريبية المتوفرة مع توافر للإمكانات الإدارية.
2. مستوى التنمية الذي وصله البلد، والذي يشار إليه بعوامل قد تكون مثلاً -درجة تقيد الاقتصاد ومستوى دخل الفرد-.
3. المديات أو المستويات التي وصلتها عوامل ذات سمة اجتماعية أو سياسية بما فيها المستوى الحضاري لفرض الضرائب الحكومية، ودرجة التحضر Degree Of Urbanization، والاهتمامات السياسية والفلسفية السائدة في المجتمع .
4. برامج الانفاق الحكومي، والتي تحدد مدى الاستخدام الممكن لتلك الأوعية الضريبية.
5. الميول السياسية لدى الحكومة The Political Inclination، إذ قد تفضل بعض أنواع الضرائب على غيرها لأغراض مثل المساواة والعدالة وغيرها من الأهداف.
6. هيكل النظام الضريبي نفسه.

ب- متطلبات الهيكل الضريبي (الجيد) :-

لقد كان للأفكار التي تتعلق بتكوين هيكل ضريبي (جيد) تأثيرها، وكان للاقتصاديين والفلاسفة الاجتماعيين، ومنذ آدم سميث، اقتراحاتهم و أفكارهم حول المتطلبات التي يجب أن تتوفر، ولعل أهمها الآتي:

- توزيع العبء الضريبي The Tax Burden يجب أن يكون متساوياً، فكل فرد يجب أن يدفع تبعاً لحصته العادلة والقدرة على الدفع هنا لها وجهين، المساواة الأفقية Horizontal Equity وتقتضي أن يكون المكلفين الذين في مواقع اقتصادية متساوية عليهم أعباء متساوية، والمساواة العمودية Vertical Equity وتقتضي أن تكون قدرة المكلف على الدفع متناسبة مع مستواه الاقتصادي.
- يجب اختيار الضرائب لتدنية التعارض أو التضارب Interference مع القرارات الاقتصادية، بعبارة أخرى كفاءة الأسواق، ومثال هذه التضاربات أو التداخلات التي قد تحصل هي الأعباء الانتاجية والتي يجب أن تكون عند أدنى حد ممكن.
- عندما تستخدم السياسة الضريبية لتحقيق الأهداف الأخرى كمنح الحوافز الاستثمارية Investment Incentives ، فان هذا الهدف يجب أن لا يتعارض مع هدف تحقيق المساواة ضمن هذا النظام.
- يجب أن يسهل الهيكل الضريبي استخدام السياسة المالية لتحقيق أهداف مثل النمو والاستقرار Stabilization .
- ويجب أن يسمح النظام الضريبي للإدارة بالعمل بصورة عادلة وغير اعتباطية Nonarbitrary ، ويجب أن يكون أسلوبها مفهوماً من قبل المكلف، وتكون الإدارة متسمة بالكفاءة Efficiency ، وتحاول أن تدني كلفة التحصيل إلى أدنى حد ممكن.

والمشكلة الرئيسية هنا هو إيجاد عدد كاف من الضرائب يحقق هذه المعايير، لكن الحقيقة هو أن المختصين لا يمكنهم إيجاد ضريبة واحدة تحقق كل هذه المتطلبات، وأن المهندسين لا يستطيعون أن يصمموا سيارة تكون سريعة وآمنة ورخيصة في نفس الوقت. والأهداف المختلفة ليس بالضرورة أن تتوافق اذ يمكن ان تكون متعارضة، لذا فالمقايضة Trade off بينها تكون ضرورية، فالمساواة قد تتطلب تعقيدات إدارية وقد تتعارض مع عنصر الحيادية Neutrality، والاستعمال الصحيح للسياسة الضريبية قد يتعارض مع مبدأ المساواة وهكذا.

- مرونة الهيكل الضريبي:

لقد تناولت دراسات كثيرة ومهمة موضوع قياس مرونة الضريبة وظهرت بعض المشاكل أو الصعوبات، منها اختيار الصيغة المناسبة في تقدير علاقة الضريبة بالدخل. وعند البحث عن معيار للنظام الضريبي يستطيع أن يظهر استجابة العائد الضريبي للتغيرات التي تحدث في الدخل كجزء حيوي، تبرز مفاهيم تقيس هذه الاستجابة، من هذه المفاهيم و المؤشرات مرونة الضريبة Tax Elasticity والمرونة التعويمية (العائمة) للضريبة Tax Buoyancy.

ويوضح المؤشر الأول استجابة العائد (التلقائية) للتغيرات في الدخل (أي الزيادة في العائد مستبعدا منها آثار التغيرات التمييزية Discretionary Changes). أما المؤشر الثاني فيقيس الاستجابة الكلية للعائد الضريبي الى التغيرات في الدخل، ويرى بعض المختصين أن المرونة العالية للضريبة تكون مرغوبة خاصة انها تسمح بنمو النفقات، وبعبارة أوضح فانها تتعلق بالتنمية التي يمكن تمويلها عن طريق رفع العائد الضريبي من دون الحاجة لاتخاذ قرارات سياسية صعبة لرفع الضرائب .

هذا وقد تتمتع المصادر الرئيسية للعائد الحكومي بمرونة منخفضة، وفي مثل هذه الحالة على السلطات البحث عن عائد إضافي وذلك عن طريق تقديم تغيرات اختيارية؛ إذ يمكن تعريفها بأنها التغيرات القانونية في معدلات الضريبة أو الأوعية الضريبية، وتقديم ضرائب جديدة وبذل جهود إدارية معينة، وهكذا يمكن إدخال حصيلة الآثار للتحسينات الاعتيادية في الإدارة التي لا يصاحبها تغيرات قانونية في قياس المرونة.

وعند المستوى الكلي يمكن الافتراض عامة بوجود علاقة ثابتة ومستقرة بين الحصيلة الضريبية وبين الأوعية، والافتراض بوجود علاقة مشابهة بين الناتج الاجمالي وبين عناصر المدخلات، من هنا يأتي التناظر بين وجود دالة الانتاج الاجمالي، وبين وجود دالة الضريبة الإجمالية $Aggregate Tax$ Function.

وفي حين تحدد التكنولوجيا المعطاة (السائدة) $Technology given$ شكل دالة الانتاج الكلية، فإن النظام الضريبي $Tax system$ يحدد شكل دالة الضريبة الكلية، إذ ان هيكل - معدلات الضريبة المفروضة على الوعاء - يحدد الحصيلة الضريبية. لذا فإنه إذا لم توجد هناك أي تغيرات تكنولوجية او تغيرات ضريبية فإن التكنولوجيا المعطاة (السائدة)، أو النظام الضريبي ستنقى دون تبديل، إذ ان شكل دالة الانتاج الكلي او دالة الضريبة ستنقى ثابتة ومستقرة هي الاخرى $undisturbed$.

وبالعودة الى المشكلة الأولى، نجد أن الطريقة التقليدية في التعبير عن مرونة الضريبة الى الدخل هي عن طريق إيجاد انحدار المربعات الصغرى للصيغة الآتية :

$$\text{Log } T_i = \alpha + \beta \log Y_i$$

إذ أن :

الدخل القومي Y_i ، أنواع الضرائب المختلفة T_i ، المرونة الدخلية للضريبة β ، المقطع الصادي الذي يظهر القيمة الابتدائية للضريبة α .

وهكذا فإن معامل الانحدار β يوضح نسبة التغير في العائد (T) المرافق لنسبة تغير 1% من الدخل (أي إذا تغير الدخل Y بنسبة 1% فإن المتغير التابع T سيتغير بنسبة $\beta\%$). وصيغة الدالة اللوغارتمية المزدوجة السابقة مشتقة أصلاً من الصيغة :

$$T = \alpha Y$$

4- التقادم الضريبي:

التقادم هو وسيلة من وسائل انقضاء الالتزام أو إبراء الدين، وإذ ينقضي الالتزام أو الدين بالوفاء أو المقاصة، فإنه ينقضي كذلك بالتقادم. ويقصد بالتقادم المسقط بشكل عام، اقتضاء مدة من الزمن يقرها القانون يسقط بعدها حق الدائن في المطالبة بحقه. ويعني أيضاً مرور فترة زمنية على استحقاق الالتزام دون أن يعلن الدائن عن مطالبته به، ونتيجة لذلك يبرأ المدين من الدين الذي بذمته. أما التقادم المسقط من الوجهة الضريبية فينظر إليه من زاويتين:

الأولى: حق الدولة في المطالبة بما هو مستحق لها، ويعني التقادم المستحق هنا مدة من الزمن يسقط بعدها حق الدولة في المطالبة بما هي دائنة به أو مستحقة لها من دين ضريبي طرف المكلف (المدين) بموجب القانون.

الثانية: حق المكلف في استرداد ما دفعه من ضريبة بغير وجه حق، وبمقتضاها فإن التقادم المسقط هو إنقضاء مدة من الزمن يسقط بعدها حق المكلف في المطالبة بما سبق أن دفعه من ضريبة الى الدولة أكثر من المبلغ المنحوق عليه فعلاً. وفي هذه الحالة، مضي مدة من الزمن يحددها القانون على نشوء حق المكلف أو استحقاق أدائه، بوصفه دائناً للدولة بالمبلغ الزائد الذي دفعه ولم يطالب به، يقود الى تخلص الدولة من دينها أو التزامها قبل المكلف.

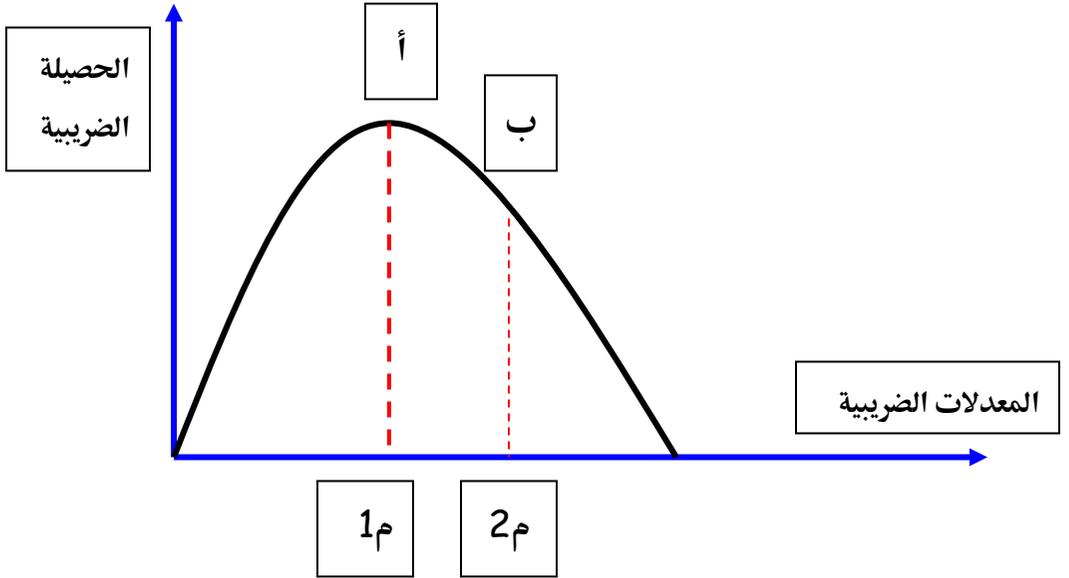
ثالثاً : منحى لافر و الحد المقبول للضرائب

قد تثار تساؤلات أمام صانع السياسة الضريبية منها إلى أي حد يستمر بجباية الضرائب؟ وما هي المعدلات المقبولة التي تفرض بها الضرائب بحيث لا تعيق النمو الاقتصادي أو معدلات الاستثمار والتراكم الرأسمالي؟ حتى لا تنطبق مقولة " أن الضريبة تقتل الضريبة" على سياسته الضريبية.

وناقش الاقتصادي الأمريكي آرثر لافر العلاقة بين نسب الضرائب والحصيلة الضريبية التي يمكن أن تستفيد منها الدولة، إذ عبّر ومن خلال ما يعرف " بمنحنى لافر Laffer curve " عن أن العلاقة تأخذ اتجاهاً طردياً حتى يصل المنحنى قمته، ليعكس المنحنى إتجاهه بعد أن يصل حد العتبة، ليعبر عن اتجاه عكسي بين المتغيرين السابقين الذكر. واعتبر لافر أن الارتفاع السريع لمعدلات الضغط الضريبي تدفع (تعرض) قطاع العائلات و قطاع الأعمال (المؤسسات) إلى الإنقاص من وقت العمل على حساب الوقت المخصص للراحة.

إذن فمنحنى لافر يثبت - في الحقيقة- بأن كل زيادة في الضغط الضريبي تؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية للدولة، و لكن إلى نقطة محددة تسمى **نقطة العتبة** والتي بعدها تؤدي أي زيادة في الضغط الضريبي إلى انخفاض في الحصيلة. كما يظهر في الشكل (7).

شكل (7) منحنى لافر



المصدر: عبد الكريم كيوندوز ، مبدأ "الضريبة تقتل الضريبة" بين ابن خلدون و لافر"،
المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب - مدريد نوفمبر 3-5 2006.
- www.kantakji.com/media/3681/263.doc

يظهر من الشكل (7) عندما يكون معدل الضريبة في المستوى (م1)، فإن
الحصيلة الضريبية تكون عند أعظم قيمة لها (أ). ولكن إذا تم تجاوز هذا
المعدل و انتقلنا من المعدل (م1) إلى المعدل الأكبر (م2)، فإن الحصيلة
الضريبية تنخفض من (أ) إلى (ب). ولذا سيواجه صانع السياسة الضريبية
مبدأ "أن الضريبة تقتل الضريبة"، وستجد الحكومة أن حصيلتها الضريبية آخذةً
بالتناقص والتراجع (وقد يؤدي ذلك الى تزايد ظاهرة التهرب الضريبي والفساد
المالي والاداري بين موظفي الادارة الضريبية في البلدان النامية تحديداً)،
وبالتالي ونتيجة لذلك سيوجد قيوداً على الإنفاق العام مما يضطر الحكومة
بالنتيجة الى ضغطه وتخفيضه أي الإنفاق العام.

كذلك ومن التداعيات الأخرى التي قد تظهر كنتيجة لزيادة الاقتطاعات الإلزامية (الضرائب و المخصصات الاجتماعية)، فقد يتخلى المستثمرون عن استثماراتهم أو جزءٍ منها، ذلك لأن الجزء الأكبر من الأرباح المتحققة سيتم اقتطاعه على شكل ضرائب. وهنا يبدأ النشاط بالتراجع، وكذلك الحال بالنسبة للأعمال (المقاولات) (عمل أقل ، دخول أقل) إلى الحد الذي يجعل الدولة تجبي ضرائب أقل مما كانت عليه قبل الزيادة في معدلات الضرائب، وهو ما قد يوقعها في صعوبات أخرى لضمان الخدمات العامة – إذا ما استثنينا زيادة العجز -.

وبالعكس من ذلك، فإن تخفيض الضرائب، يؤدي إلى تشجيع أصحاب الأعمال على الاستثمار للحصول على أرباح أكبر، خاصة أن هذه الأرباح ستكون أقل عرضةً للضرائب. وهذه الزيادة المضطردة في الأنشطة سوف يولد ثرواتٍ جديدة يستفيد منها كل الذين ساهموا فيها بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة (العمال، المقرضون، المساهمون، المؤسسات، الإدارات...). ومنه سيتم انبعاث النمو الاقتصادي من جديد. ومع زيادة الإنفاق الحكومي و كذلك الإيرادات، فإن الدولة تستطيع في هذه الحالة بشكل عام الحصول على قيمة أكبر من الحصيلة الضريبية عن تلك التي كانت تحصل عليها قبل التخفيض في الضرائب.

ختاماً، يمكن القول أن منحى لافر يسعى إلى تبرير السياسات ذات الخلفية الليبرالية الهادفة إلى تخفيض الاقتطاعات الإلزامية ، ويشكل أساساً لانتقاد الضغط الضريبي المرتفع، ويعبر عن رؤية مدرسة اقتصاديات العرض في تخفيض الضرائب وتشجيع الاستثمارات الخاصة وجذب الاستثمارات الأجنبية للبلدان.

رابعاً: التحديات التي تواجهها السياسة الضريبية المحلية في ظل العولمة:

ثمة تغيرات عديدة ناجمة عن التجارة الإلكترونية ستواجه سلطات الضرائب بتحديات خطيرة، أولها، هو التحول من المعاملات الورقية التي تسمح لسلطات الضرائب بتعقب آثار هذه المعاملات مثل الفواتير، الى المعاملات الافتراضية التي ربما تترك أثراً أقل يصعب تحديدها. ويتمثل التغير الثاني في التحول التكنولوجي المهم من إنتاج وبيع منتجات عينية الى إنتاج منتجات رقمية، وهناك عدد من المنتجات مثل الموسيقى والصور الفوتوغرافية والاستشارات الطبية والمالية والخدمات التعليمية، يمكن حالياً الحصول عليها من خلال الانترنت.

ويعني هذا أن ثمة صعوبة متزايدة في تحديد "المؤسسة المستديمة" التي يتم التعامل معها لأغراض الضرائب، ومع غموض فكرة الاختصاص الضريبي، سيصعب تحديد من يجب عليه دفع الضريبة أو تحصيل الأموال.

كذلك يمكن أن تنتج معاملات التجارة الإلكترونية في ظل غياب مسالك التدقيق والفحص التقليدية، أو من خلال إعطاء سهولة أكبر للدخول الى الملاذات الضريبية Tax Havens وتسهيلات الأوف شور Offshore الممنوحة من قبل بعض البنوك .

والملاحظ أن المراكز المالية والملاذات الضريبية، زادت أهميتها كقنوات للاستثمارات المالية، ومما حفز نموها تدفق المعلومات الرقمية التي أسهمت في تحرك الاموال والمعلومات بسهولة وبتكلفة يسيرة وفي الوقت الحقيقي، وكذا الترتيبات التنظيمية التي وضعها عديد من الدول، وتقدر الودائع في هذه الهيئات القانونية مثل شركات الأعمال الدولية واتحادات شركات إدارة الأموال الخارجية بما يتجاوز (تربليون دولار) ولا يعرف ما يتم الإبلاغ عنه من الأرباح المحققة على هذه المبالغ للسلطات الضريبية، وترى الأمم المتحدة أن هذه الهيئات غالباً ما تستخدم في غسيل الاموال والتهرب من الضرائب. هذا

ويمكن الاختصار المركز لقضية التجارة الالكترونية مع السلطات الضريبية، في عدة مبادئ وخطوات أهمها الآتي:-

أ- مراجعة الترتيبات الضريبية الموجودة بما فيها الجانب المفاهيمي المتعلق بالأوعية، والإقامة، والأداء المالي، وموطن التجهيز، لتحسين الترتيبات والبدائل إذا تطلب ذلك.

ب - الضمان بأن تقنيات التجارة الالكترونية والانترنت لن تستخدم لتخريب قدرة السلطات الضريبية في ادارة القانون الضريبي بصورة لائقة.

ج- توفير بيئة ضريبية عادلة وواضحة للشركات وللأعمال المرتبطة بالتجارة المادية او الالكترونية.

د- فحص كيفية تسخير مثل هذه التقنيات في توفير خدمات أفضل للمكلفين.

ولعل من المفيد أن نذكر أن هناك تحدياتٍ أخرى تتجلى في مظاهر جديدة لتآكل الأوعية الضريبية نتيجة نشاطات العولمة لعل أهمها ما يأتي:-

1. استخدام النقود الالكترونية : إذ ان النقود الالكترونية ستحل محل النقود الحقيقية في معاملات الافراد، حيث ستحتوي الرقائيق الموجودة في البطاقات الالكترونية على أرصدة أموال الافراد، وستستخدم في دفع المستحقات وتسوية الحسابات، الأمر الذي سيزيد من الصعوبات التي تواجهها السلطات القائمة على الضرائب. والمشكلة تظهر إذا لم تكن حسابات ممسوكة للجهة المصدرة أو المتعاملة، ولا توجد لها سجلات مركزية للمعاملات، الأمر الذي يشكل مخاطرة في تحصيل كل من ضريبة الدخل وضريبة المبيعات، وتتفاقم هذه المشكلة لو صار ممكناً تسليم المدفوعات بالنقود الالكترونية عبر الانترنت.

2. **المعاملات التجارية داخل الشركات** : تأتي أهمية هذه المشكلة نظراً للنمو السريع في التجارة الدولية، ولا سيما في المعاملات التجارية داخل الشركات متعددة الجنسيات. ويثير هذا النوع من التجارة مشكلات لسلطات الضرائب الوطنية، بسبب احتمال إساءة استخدام - أسعار التحويل- من جانب هذه الشركات بما في ذلك القروض المتبادلة فيما بينها وتوزيع المصاريف الثابتة، وتحديد قيمة العلامات التجارية وبراءات الاختراع.

وطبقاً لمسح أجري عام 1999 لسياسات تحديد أسعار التحويل لما يزيد على 600 شركة متعددة الجنسيات - تتخذ مقراتها في 19 دولة -، تبين أن هذه الشركات ترى بوجود صلة واضحة بين الرغبة في تحاشي الازدواج الضريبي واستخدام أسعار التحويل. ويدرك كثير من الشركات متعددة الجنسيات الآن أنه من المستحسن وضع نهج عالمي لتصميم وتوثيق سياسات تحديد أسعار التحويل، وقد شرع عدد متزايد من البلدان في تطبيق هذه الترتيبات، التي يتم بموجبها مقدماً تحديد معايير سعر السوق المطلق .

3. **المراكز المالية خارج الحدود** : وهي المراكز المالية والملاذات الضريبية، التي زادت أهميتها كقنوات للاستثمارات المالية. ومما حفز نمو هذه المراكز هو تدفق المعلومات الرقمية التي أسهمت في تحرك الأموال والمعلومات بسهولة وتكلفة يسيرة، وكذلك الترتيبات التنظيمية التي وضعها عديد من الدول. وتقدر الودائع في هذه الهيئات القانونية مثل شركات الأعمال الدولية واتحادات شركات إدارة الاموال الخارجية بما يتجاوز 5 تريليونات دولار، وليس معروفاً ما يتم الإبلاغ عنه من الأرباح المحققة على هذه المبالغ للسلطات الضريبية، وترى الأمم المتحدة أن هذه الهيئات غالباً ما تستخدم في غسيل الأموال و التهرب من الضرائب.

4. **المشتقات المصرفية وصناديق التحوط والحماية**: وهو نمو الوسائل المالية و الوكلاء الماليين الجدد لتوجيه المدخرات، مثل المشتقات

المصرفية وصناديق التحوط والحماية. ومن التحديات التي تنشأ عن استخدام الوسائل المالية المعقدة، مثل المشتقات المصرفية، إمكانية استخدامها في مخططات التهرب من الضرائب، وذلك عن طريق استغلال نقاط الغموض وعدم التجانس في معاملتها ضريبياً. وتكاد الفروق تتلاشى بين عائد رأس المال والريح الرأسمالي والخسارة الرأسمالية، وبين أرباح الأسهم والفائدة، ومع انتشار استخدام المشتقات المصرفية، لم يعد ممكناً فرض ضرائب على عوائد الاستثمارات خارج الحدود عن طريق حجز الضرائب من المنبع.

5. **العجز عن فرض ضرائب على رأس المال المالي:** أصبح من الصعب على الدول فرض ضرائب على رأس المال سريع الحركة أو الأفراد ذو المهارات الرفيعة، بمعدلات أعلى كثيراً عما يفرض في الخارج. إذ أن ارتفاع معدلات الضرائب في بلد ما سيكون حافزاً لدفعي الضرائب لنقل أموالهم للخارج إلى دول أخرى تفرض سلطاتها المختصة ضرائب خفيفة عليها، أو ينتقلون للإقامة في الخارج.

الخاتمة:

تبقى الحوافز الضريبية من أهم العوامل المساعدة في جذب الاستثمارات الأجنبية شرط اقترانها ببيئة صحية للاستثمار في الداخل من بنى تحتية و أطر مؤسسية وقانونية وأيدٍ عاملة ماهرة أو قابلة للتأهيل. لأن هذه الحوافز لوحدها لا تؤدي سوى إلى تقليل العائد الضريبي المطلوب لدعم الانفاق العام في تلك الدول، مما يؤثر بالتالي سلباً على الرفاهية العامة الكلية.

ونجد أن الدول غير المستقرة رغم منحها بصورة نسبية للحوافز الضريبية فهي بعيدة كل البعد عن إمكانية جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وهذا يجد تفسيره في ظروف ومناخ عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وغياب

الأطر المؤسسية والقانونية، رغم توفر الأيدي العاملة الرخيصة إلا أنها تحتاج جهود كبيرة نسبياً لإعادة تأهيلها.

كذلك فإن لاختيار توليفة الأدوات الضريبية وطريقة استخداماتها أهمية قصوى في تحقيق نجاعة السياسة الضريبية، فليس شرطاً أن تكون الأدوات الضريبية التي تقرها السياسات الضريبية في الدول المتقدمة هي نفسها في الدول النامية، بل حتى بين الدول النامية نفسها قد تختلف، إذ أن هناك من يركز على استخدام نوع معين من التكنولوجيا أو رأس المال لكن يبقى عنصر المنافسة ومحاولة اللحاق بالتقدم عنصر مهم، يجب مراعاته وتكييفه في ظل ظروف البلد المحلية.

إن العولمة بما حقته من قفزات سريعة ومهولة، قد جعلت هناك فجوة واضحة بين تطبيقات الإدارات الضريبية في الدول النامية بالذات وبين منتجات العولمة، إذ حققت العولمة نقل للعبء الضريبي من العناصر الانتقالية كـرأس المال والعمل الماهر نحو العناصر الأقل قدرة على الانتقال مثل العمل غير الماهر، ومن ضرائب الدخل الشخصية نحو ضرائب الاستهلاك، إضافة إلى أنها ولدت مجالات التجارة الإلكترونية، ومجالات كبيرة للربح من خلال تكامل الأسواق المالية العالمية، وجعل الهياكل الضريبية أقل تصاعدياً (وأقل عدالة) .

كل هذه التغيرات والتطورات لم تعد الإدارات الضريبية المحلية قادرة على متابعتها خصوصاً في الدول النامية، مما أدى إلى توليد فجوة واضحة بين مجالات الكسب العديدة هذه، وبين الأداء التقليدي للإدارات الضريبية في تلك الدول، مما أدى إلى تآكل واضح في الأوعية الضريبية التقليدية ولم تعد التشريعات القائمة قادرة على تشخيصه ولا التطبيقات الحالية على ملاحقته، وهذا كله انعكس سلباً على الأداء الضريبي في الدول النامية من خلال انخفاض العائد الضريبي وسهولة التهرب في المجالات المتطورة إلكترونياً، وضعف في أداء الإدارات الضريبية المحلية.

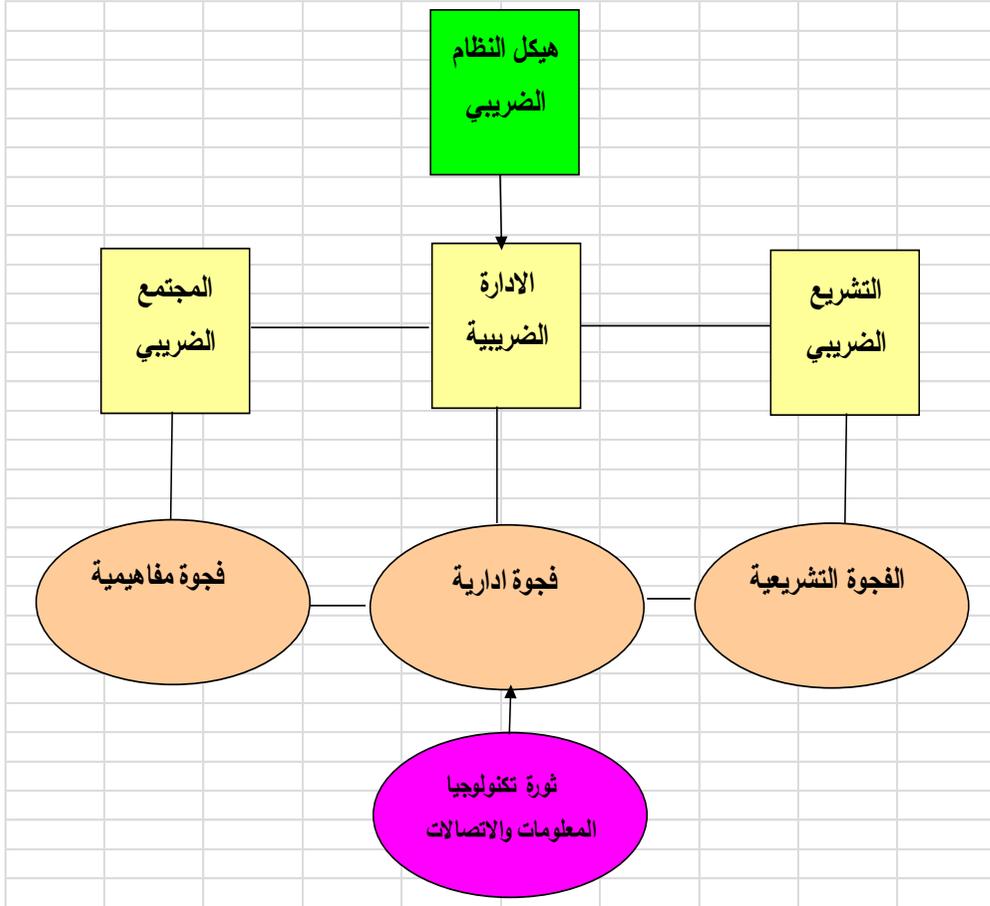
لكن بالمقابل ومما يجدر ذكره ، أنه يمكن الاستفادة من ثورة الاتصالات والمعلومات في تقديم بعض المنافع للإدارات الضريبية. إذ من خلالها يمكن أن يكون هناك دقة أكبر وكفاءة في حفظ السجلات، وامتنال أسهل وأسرع في المتطلبات الضريبية، بضمنها الفايلات الالكترونية (التصنيف) وتسجيل العوائد والاقطاعات الاوتوماتيكية لبعض أنواع الضرائب مثل ضرائب الضمان الاجتماعي وتجهيز المعلومات للمكلفين , كذلك يمكن أن تساعد العولمة على تبادل المعلومات بين الادارات الضريبية في مختلف الاقطار .

وهذا كله بالتأكيد يحتاج الى إعادة صقل لأنظمة الادارات الضريبية في الدول النامية، وذلك من خلال توجيه استثمارات ضخمة لها، وتطوير البرامجيات المتخصصة والتركيز على نوعية عالية من التدريب للموظفين الموجودين، لمحاولة دمجها مع التقنيات الجديدة.

كذلك فان التكتلات الاقتصادية تعد احد العوامل المهمة للدول كمدخل لجني ثمار العولمة، ويمكن توحيد الجهود من خلالها لتقديم حزمة من التسهيلات والحوافز بشكل موحد من قبل دول التكتل، لإحلال مبدأ التعاون الضريبي بدل المنافسة الضريبية التي قد تضر بمصالح بعض الدول على حساب فائدة دول أخرى.

وأخيراً يبقى مبدأ " الابتكار الضريبي بوجه الابتكار المالي " أحد الأفكار المطروحة لمواجهة العولمة وأحداثها المتسارعة، ولتطبيق هذا المبدأ من ناحية عملية فان احد أهم الخطوات هي التكامل بين أطر الإصلاحات (التشريعية و الضريبية والاقتصادية) خاصة في الدول النامية التي تريد الولوج في العولمة من باب واسع ومحاولة جني ثمارها، وبخاصة ان معظم الدول النامية قد بدأت بالفعل بسلسلة من الإصلاحات في أغلب المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية منها.

شكل (8) الارتباط بين المفاصل الضريبية والبيئة المحيطة



المصدر : رأفت رضوان و رشأ عوض و ولاء الحسيني, الضرائب والتجارة الالكترونية ,
مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية , المجلد الثاني العدد الثاني , يونيو 2002 ,ص14.

مراجع الفصل:

1. دراز، حامد عبد المجيد، دراسات في السياسات المالية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية، مصر، 1988 .
2. العلي، عادل فليح وظلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة -الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
3. تانزي، فيتو ، العولمة والنمل الأبيض الذي ينخر في بنية الضرائب، مجلة التمويل والتنمية ، مارس 2001.
4. تانزي، فيتو، وهاول زي ، البلدان النامية والسياسة الضريبية ، قضايا اقتصادية (27)، صندوق النقد الدولي ، واشنطن العاصمة ، مارس : 2001 .
5. Negeechoon Chia & John Whalley ، أنماط الحوافز الضريبية للاستثمار في الدول النامية، ترجمة أحمد هاشم خاطر، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد الرابع، العدد الأول، 1996.
6. رينت جروب و كريستينا كوستيال، الاستثمار الاجنبي المباشر وايرادات ضرائب الشركات، مجلة التمويل والتنمية، يونيه 2001.
7. رضوان، رأفت، و آخرون، الضرائب والتجارة الالكترونية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني العدد الثاني، يونيو 2002.
8. زكي، رمزي، العولمة المالية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، 1999.
9. عثمان، سعيد عبد العزيز ، وشكري رجب العشماوي اقتصاديات الضرائب (سياسات- نظم - قضايا معاصرة)، الدار الجامعية ، الاسكندرية: مصر، 2007.
10. هايزو، هوانج & س. كال واجيد، الاستقرار المالي في اطار التمويل العالمي، مجلة التمويل والتنمية، مارس 2002.
11. عبد الكريم كيوندوز ، مبدأ "الضريبة تقتل الضريبة" بين ابن خلدون و لافر"، المعهد الإسلامي للبحوث و التـدريب - مديـد نـوفمبر 3-5
www.kantakji.com/media/3681/263.doc. 2006
12. كريم سالم كماش ، مستقبل النظام الضريبي في العراق في ظل التحول إلى اقتصاد السوق ، أطروحة دكتوراه غير منشورة/ كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية ، 2010 .

13. الدليمي، عوض فاضل اسماعيل، التقادم الضريبي المسقط في نطاق قانون الدخل العراقي رقم(113) لسنة 1982 المعدل، مجلة دراسات اقتصادية، العدد الثاني، السنة الثانية:2000.
14. Raja J.Chelliah 1971, Trends In Taxation In Developing Countries , IMF Staff Paper , Vol.XVIII , No.2.
15. Mohsin ALI AL-Saadi1984 , Determinants Of The Time Pattern Of Government Spending in Developing Countries : The Case Of Iraq , PHD. Thesis (unpublished) , The University College Of Wales, Aderystwyth , July.
16. Charles Mans Field 1972,, Elasticity and Buoyancy of a Tax System : A Method Applied to Paraguay, IMF Staff Paper , Vol. XLX, No.2, July.
17. 15-Walter Hettich & Stanley L.Winer: 1988, Economic and Political Foundations Of Tax Structure , The American Economic Review , Vol.78 , No.4 , September .
18. 16- Charles Mansfield , Tax Structure in Developing Countries : 1971 , Finance and Development , No.1, march
19. Asher, Mukul G., Globalization And Tax Systems, Asean Economic Bulletin, vol.18 , Apr 2001
21 - Nellor, David C.L.; Tax Policy And The Asian Crisis, IMF Policy Discussion Paper , IMF , 1999 .
- 22- Tanzi,Vito; Tax Policy For Emerging Markets : Developing Countries , National Tax Journal , vol.53 , June 2000.

الفصل السادس: الإصلاح الضريبي في البلدان النامية

لقد أدركت الحكومات أنه ما دامت اقتصاداتها أصبحت أكثر اندماجاً مع بقية العالم، فإنه لا يمكن النظر الى أنظمتها الضريبية بصورة منعزلة. فالنمو الضخم للأسواق المالية وحركة الاستثمارات المباشرة الضخمة في العالم، والانفتاح المتزايد في التجارة والمدفوعات، أعطت جميعها قوة دافعة لحركة الإصلاح. كذلك أدركت الحكومات أنه لا بد من تخفيض أو إلغاء الضرائب التي تزيد من تكاليف أنشطة الأعمال، وبالتالي تضع الشركات المحلية في وضع غير تنافسي في الأسواق العالمية.

لذا بات الإصلاح الضريبي عنصراً مهماً في برامج التصحيح الاقتصادي التي يدعمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فاختلف موازين المدفوعات غالباً ما ترجع أصوله الى السياسات المالية غير المواتية، وهناك ادراك متزايد بأنه ليس في الوسع اصلاح الاختلالات المالية بمجرد خفض المصروفات، ومن ثم ينظر الى إعادة هيكلة النظم الضريبية باعتبارها أمراً حيوياً لنجاح كل من السياسات الكلية وسياسات الإصلاح الهيكلي .

ويمكن تعريف عملية الإصلاح الضريبي بصورة عامة، بأنها عملية تشمل تبسيط للنظام الضريبي القائم من خلال تقليل عدد أسعار الضريبة وجعلها أكثر واقعية، وتوسيع الأوعية الضريبية مع استبعاد للفقراء، والتخفيف عن كاهلهم بشكل يقلل من المصروفات الضريبية، ويُفَعَل من النظام الضريبي، ويجعله أكثر اتساقاً وتناغماً مع الاداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة. كذلك فان التركيز على أهداف محددة واقعية منها الايراد، هو من متطلبات الإصلاح لذلك فان التضحية بالايراد يجب أن لا تكون غير محدودة ولا نهائية، كذلك يجب أن لا ننسى أن كلاً من الادارة الضريبية والتشريع الضريبي هما من الأركان الأساسية لإنجاح أي عملية إصلاح مطلوبة. فتحسين أداء الادارات الضريبية ومكافحة الفساد الاداري في الأجهزة

الضريبية، هما من أساسيات الإصلاح واستخدام الاساليب التكنولوجية المتطورة في عمليات الجباية والتحصيل واستخدام الرقم الالكتروني لتعريف المكلف، هي أهداف يجب ان تكون حاضرة في ذهن القائمين على عملية الإصلاح. أما الإصلاحات التشريعية في القوانين الضريبية ومتابعة حدود السماحات ومعدلات التضخم والظروف الاقتصادية التي قد يشهدها أي بلد في مدة ما فهي من أولويات عملية الإصلاح.

أولاً: دوافع الإصلاح:

غالباً ما يكون الإصلاح الضريبي عملية حساسة وصعبة، ولأن المكاسب الناجمة من الإصلاح الشامل لا تظهر عادة إلا في المدى المتوسط أو الطويل، لذا عادة ما يكون هناك مستفيدين ومتضررين من عملية الإصلاح هذه مما يتطلب وجود ارادة حقيقية للإصلاح. وقبل الخوض بدوافع الإصلاح يمكن تحديد الملامح العريضة لمعظم الهياكل الضريبية في معظم البلدان النامية بالآتي :

- أنها هياكل معقدة تصعب ادارتها والامتثال لحكامها؛
- أنها هياكل غير مرنة، لا تستجيب لاحتياجات النمو أو التغير في هيكل النشاط الاقتصادي؛
- أنها هياكل غير فعالة، تؤدي الى تشوهات اقتصادية خطيرة، وتسفر عن حصيلة ضئيلة نسبياً في الغالب؛
- أنها نظمها الضريبية غير منصفة تعامل الافراد ودوائر الاعمال التي تتشابه ظروفها بشكل متفاوت؛
- الادارات الضريبية غير عادلة وغير كفوءة فيها، فاجراءات التنفيذ تتم بشكل انتقائي، وتقوم على محاباة ذوي القدرة على عدم الخضوع للنظام .

وتواجه غالبية البلدان النامية أيضا مجموعة مشتركة من المشكلات المالية، فهي تعتمد اعتماداً كبيراً على رسوم الواردات وضرائب الصادرات التي تضعف من قدرتها على التنافس في المجال الدولي على المدى الطويل. في حين لا تستغل امكانات تحقيق الإيرادات عن طريق ضرائب الاستهلاك أو على المزايا الاضافية للعاملين، أو على أجور القطاع العام في بعض البلدان، وفي الوقت نفسه لا تسهم الضرائب على الدخل غير المكتسب بالعمل وعلى الملكية والثروة إلا بنسبة ضئيلة من اجمالي الإيرادات، ونتيجة لهذا فان الضرائب على دخل الافراد وضرائب الشركات، يتم تحصيلها على وعاءٍ ضيق وبسر مرتفع. وتستخدم النظم الضريبية الحالية أيضاً على نطاق واسع لتحقيق أهداف متعددة للسياسة الاقتصادية وكثيراً ما تكون أهدافاً متعارضة؛ مثل تعزيز الإيرادات، والتنمية الصناعية والاقليمية، وزيادة المدخرات والاستثمار، والتوظيف، وترويج الصادرات .

ومن الممارسات المألوفة أن تفرض أسعار تمييزية للضريبة، أو أن تقدم اعفاءات أو تخفيضات خاصة للنشاط الذي يلقى تفضيلاً. وفي أدبيات المالية العامة تسمى الإيرادات الضائعة من أجل تشجيع أنشطة معينة بمصطلح "المصرفات الضريبية"، وكثير من البلدان يسمح مثلاً بمدة اعفاء من الضريبة في البداية لتشجيع الاستثمار في المناطق الأقل تقدماً.

ولكن مثل تلك التدابير غالباً ما تعجز في ضوء ضعف الالتزام وضعف الالزام، عن تحقيق الاهداف المتفرقة للسياسات، ولا يترتب عليها غير فرض ضرائب بأسعار أعلى على الانشطة الأخرى. وتسليماً بهذه العوامل أضطلع كثير من البلدان بالاصلاح، والغرض العام للاصلاح الضريبي هو إقامة نظام ضريبي كفوء، يستند الى ضرائب يمكن قبولها سياسياً وتنفيذها عملياً، وتحقيق إيرادات كافية، ولا ينشأ عنها إلا الحد الأدنى من التشوهات الاقتصادية .

ثانياً : الدروس المستفادة من الإصلاح الضريبي :

يمكن اجمال أهم الدروس المستفادة بالآتي:

1- ينبغي أن يكون توسيع وعاء الضريبة وخفض أسعارها هو الهدف الرئيسي لأية مبادرة للإصلاح الضريبي في البلدان النامية. فالبلدان النامية تجبي عادة ضرائب مرتفعة السعر مفروضة على وعاء ضيق، مما يشجع على التهرب الضريبي ويضر بعدالة النظام الضريبي. ومن شأن توسيع الوعاء الضريبي أن يولد إيراد أعلى، وأن يوفر معاملة ضريبية متماثلة لمختلف الأنشطة والأفراد عندما تتماثل ظروفهم الاقتصادية . كما أن توزيع العبء الضريبي بين فئات الدخل المختلفة يتحسن أيضاً بالحد من صور التمييز الضريبي التي تفيد الاغنياء في الجزء الأغلب منها، هذا ويخفف تخفيض سعر الضريبة من أثر الحوافز السلبية للضرائب.

2- ينبغي أن تمثل ضريبة القيمة المضافة V.A.T. عنصراً مهماً في برنامج إصلاح ضريبة المبيعات في البلدان النامية. فضريبة القيمة المضافة ذات الوعاء المتسع يمكن أن توفر مبالغ كبيرة في شكل إيرادات عامة وعلى نحو لا ينطوي على أي تشوه كذلك فهي توفر دافعاً لزيادة الادخار. ولئن كان الأثر التوزيعي الاجمالي لهذه الضريبة غير محدد تماماً، فمن المتوقع أن يؤدي عنصر ضريبة القيمة المضافة الذي يفرض على الواردات الى تقليل الربح الذي يؤول الى الموسرين أو الاغنياء الذين يحصلون على تراخيص تلك الواردات وعلى تصاريح النقد الأجنبي.

وكذلك يمكن لضريبة القيمة المضافة أن تساعد في تحسين تحصيل سائر الضرائب عن طريق ايجاد سجل للمعاملات يمكن التحقق منه خلال قنوات الانتاج والتوزيع . وقد نجح الأخذ بـضريبة القيمة المضافة في توفير إيرادات اضافية وتقليل تكاليف التحصيل

للضرائب. وبالمقابل هناك مشكلات خاصة تنثيرها ضريبة القيمة المضافة عند تطبيقها في البلدان النامية، إذ أن هذه الضريبة لا تستطيع أن تستوعب العدد الكبير من الأنشطة الاقتصادية التي يضطلع بها عادة القطاع غير الرسمي في الدول النامية .

كذلك ولإبقاء الفقراء بعيداً عن شبكة الضرائب جرت العادة على إعفاء الأغذية الأساسية والضروريات، مما يولد تعقيدات إدارية. كما أن للتجارة بين الأقاليم المختلفة في البلد الواحد مشكلاتها الخاصة فيما يخص إدارة ضريبة القيمة المضافة، وتطبق قواعد بديلة مبسطة لتوفير ائتمان ضريبي عن هذه التجارة بين الولايات .

3- ان الاصلاح الضريبي المنسق يحقق مزايا مهمة مقارنة باصلاح نظام الضريبة على أجزاء منعزلة بعضها عن البعض. إذ يضمن الاصلاح المنسق الاتساق بين التغيرات في كل ضريبة على حدة وبين الاهداف الشاملة، **فخفض الرسوم الجمركية مثلاً دون زيادة مقابلة في الضرائب الأخرى يمكن أن يزيد العجز المالي والصعوبات الاقتصادية الكلية.**

ويمكن للاصلاح المنسق لهذه الضرائب أن يجمع بين خفض الرسوم الجمركية وزيادة تعويضها في ضرائب الاستهلاك التي تطبق على كل من الانتاج المحلي والواردات على حدٍ سواء، كذلك فإن تدعيم الاداء الاقتصادي الشامل يتطلب تكامل الاصلاح الضريبي على نحو وثيق مع تدابير التصحيح الهيكلي الشامل.

4- تحسين الادارة الضريبية شرط أساسي لنجاح الاصلاح الضريبي، إذ ما زالت العيوب في الادارة الضريبية في البلدان النامية تعرقل النجاح في توسيع وعاء الضرائب القائم وخفض أسعارها. وأسباب ذلك هو الممارسات الانتقائية والتساهل في تحصيل المستحقات، والادارة الضريبية غير الفعالة والناجحة جزئياً عن القصور السياسي،

والمصاعب المؤسسية والسياسية المقترنة بادخال الدخل الزراعي ضمن شبكة الضرائب، وتبدد الثقة بضريبة الدخل كأداة لجمع الايرادات في بيئة يكون فيها سلوك التهرب الضريبي هو القاعدة وليس الاستثناء، لذا فمن المهم أن يتزامن اصلاح الادارة الضريبية مع السعي لاعادة هيكلة النظام الضريبي.

5- ينبغي الحد من استخدام النظام الضريبي لأهداف لا تتعلق بالايراد (مثل التمييز الضريبي لاستثمارات معينة)، بينما يمكن استخدام النظام الضريبي بصورة مشروعة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية أبعد، إذ ان مثل هذا الاستخدام غالباً ما يؤدي الى استنزاف كبير للخرانة الوطنية عن طريق منح مكاسب غير متوقعة للأنشطة القائمة، أو عن طريق تحويل الموارد تجاه الأنشطة المميزة ضريبياً، وهو ما يضيّق في النهاية من الوعاء الضريبي.

لذا عند تصميم السياسات الضريبية لمواكبة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، يتعين أن تتم الموازنة بين ما قد يقترن بهذه التدابير من مكاسب متوقعة وخسائر متوقعة في الكفاءة والايرادات.

6- يجب أن يأخذ الاصلاح الضريبي في الحسبان الظروف الأولية القائمة داخل البلد وفي الخارج. إذ غالبا ما تجد البلدان النامية عند اصلاح نظمها الضريبية أنها مقيدة بشدة ليس فقط بأوضاعها المؤسسية، ولكن مقيدة أيضا بالهيكل الضريبي في البلدان المصدرة لرأس المال.

ولم يحظَ أثر السياسة الضريبية على القدرة التنافسية في المجال الدولي اهتماما كبيرا في التحليلات المتعلقة بالاصلاح الضريبي. فالبلدان النامية كثيراً ما تنهمك في منافسة ضريبية عن طريق تقديم حوافز للمستثمرين الاجانب، في حين لا تولي اهتماماً كافياً للنظام الضريبي الذي يواجه المستثمر المحتمل في وطنه .

فالمستثمر القادم من بلد له نظام ضريبي على النطاق العالمي، يمكن أن يدفع ضريبة في البلد المضيف بنفس سعر الضريبة في وطنه دون أن يكون لذلك أثر سلبي من ناحية الحوافز. وعلاوة على ذلك، فمن واجب البلد المضيف الا ينقل الدخل الى البلدان ذات الضرائب المنخفضة، أو الى بلدان الملاذ الضريبي من خلال التسعير التحويلي (أي تسعير المعاملات بين الشركات بطريقة تجعل معظم الربح يؤول الى الموقع ذي الضرائب المنخفضة) .

7- إن مصداقية النظام الضريبي هي أساس النجاح لأي اصلاح ضريبي، فاليئة المستقرة للسياسة الضريبية تشجع قطاعات الاعمال على تبني منظور أطول أجلاً في قراراتها المالية والاستثمارية. والاهتمام المتزايد بإعداد وتحليل الاصلاحات والتشاور المسبق، وكذلك اتاحة فترة معقولة للتصحيح قبل التنفيذ ، ومراعاة الاحكام الخاصة بالحقوق المكتسبة، والاتساق التاريخي للاصلاح الضريبي؛ كلها اعتبارات يمكن أن ترسخ ثقة قطاع الاعمال في مصداقية النظام الضريبي. **وبوجه عام يجب أن يكون الهدف هو اقامة نظام ضريبي مستقر وتجنب كثرة التغيرات الضريبية.**

مصادر الفصل :

- 1- د. عمرو هشام محمد " الاصلاح الضريبي في البلدان النامية مع اشارة خاصة للعراق" مجلة علوم انسانية، السنة الرابعة: العدد 29: تموز (يوليو) 2006. <http://www.ulum.nl>
- 2- سعيد عبد العزيز عثمان وشكري رجب العشماوي اقتصاديات الضرائب (سياسات- نظم - قضايا معاصرة)، الدار الجامعية ، الاسكندرية: مصر، 2007.
- 3- موجز في السياسة الضريبية ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، 2008 http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq061.pdf
- 4- جواد خليل زادة، وأنوار شاه، الاصلاح الضريبي في الدول النامية، مجلة التمويل والتنمية، يونيه، 1991.
- 5- بارثا ساراثي شوم، الاصلاح الضريبي في أمريكا اللاتينية ، مجلة التمويل والتنمية , مارس 1995.
- 6- تقييم النفقات الضريبية، التقرير النهائي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID ، 21 /10 /2011 .

الفصل السابع: النظام الضريبي العراقي وإمكانيات الإصلاح :

سبق وأن أوردنا أن هناك مفهوماً واسعاً يعتمد في تحديد مفهوم النظام الضريبي وتفريقه عن المفهوم الضيق الذي يختص بالهيكل الضريبي ، ومن التعاريف الأخرى التي يمكن أن نوردتها للنظام الضريبي (هو النظام الذي يسعى الى تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية ومالية للمجتمع ضمن إقليم أو دولة معينة من خلال استخدام سلطتها في فرض وجباية الضرائب ضمن ذلك النطاق، ويتألف من ثلاث مكونات رئيسة هي :

- أ- السياسة الضريبية : وتتضمن (الأهداف- الهيكل الضريبي- التنظيم الفني للضرائب)
- ب- نظام التحاسب الضريبي: ويشمل (القواعد والأحكام التشريعية - التنظيم الإداري - القضاء الضريبي).
- ج- نظام التغذية الراجعة (العكسية).

ويمكن القول أن عناصر النظام الضريبي يمكن حصرها بثلاث :

- التشريعات القانونية المختصة بالضرائب (بكل ما تشتمل عليه من تفاصيل وتنظيمات).
- الإدارة الضريبية (وتشمل كفاءة الكادر الضريبي ونزاهته والتقنيات المستخدمة وغيرها).
- المكلف (وهنا نقصد درجة الوعي الضريبي عند المجتمع والأفراد ودرجة امتثالهم).

أما عن تحديد مؤشرات النظام الضريبي الفعال فيمكن إجمالها بالآتي:

- مؤشر التركيز؛ حيث يقضي هذا المؤشر بان يأتي جزء كبير من الإيراد الضريبي من عدد ضئيل نسبياً من الضرائب والمعدلات الضريبية لان ذلك من شأنه تخفيض تكاليف الادارة والتنفيذ.

- مؤشر التشتت؛ ويتعلق بما إذا كانت هناك ضرائب مزعجة قليلة الإيراد، إذ يجب التخلص منها سعياً وراء تبسيط النظام.
- مؤشر التآكل؛ ويتعلق بما إذا كانت الأوعية الضريبية الفعلية قريبة من الأوعية الممكنة وكلما ابتعدت الأوعية الضريبية الفعلية عن الممكنة بفعل الإفراط في منح الإعفاءات فإن ذلك يؤدي إلى تآكل الوعاء الضريبي.
- مؤشر متأخرات التحصيل؛ ويتعلق بوضع الآليات التي تدفع المكلفين لتسديد المستحقات الضريبية في موعدها لأن التأخر يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لها.
- مؤشر التحديد؛ ويتعلق بمدى اعتماد النظام الضريبي على عدد قليل من الضرائب ذات المعدلات المحددة.
- مؤشر الموضوعية؛ ويتعلق بضرورة جباية الضرائب من أوعية يتم قياسها بموضوعية بما يضمن تقدير واضح للالتزامات الضريبية.
- مؤشر التنفيذ؛ ويتعلق بمدى تنفيذ النظام الضريبي بالكامل وبمدى سلامة التقديرات والتنبؤات ومستوى تأهل الإدارة الضريبية المنفذة.
- مؤشر تكلفة التحصيل؛ وهذا مشتق من قاعدة الاقتصاد في الجباية والنفقة.

وهناك دراسات أخرى وضعت عدة مؤشرات لتصميم النظام الضريبي الجيد من خلال أسلوبين:

الأسلوب الأول: وضع معايير محددة يجب توفرها في النظام الضريبي وهذه المعايير هي العدالة، الوضوح، الملائمة في الدفع، الاقتصاد في نفقة التحصيل، المحافظة على كفاءة جهاز السوق، عدم التعارض بين الضرائب وأهداف النظام المالي.

الأسلوب الثاني: من خلال الربط بين النظام الضريبي والرفاهية العامة للمجتمع، إذ يمكن الإشارة إلى مجموعة من الأهداف الضرورية لتحقيق الحجم الأمثل للرفاهية منها:

- توفير الحد الأدنى من حرية الاختيار.
- تحقيق أعلى مستوى معيشة.

- توظيف عوامل الانتاج الراغبة في العمل.
- النمو الاقتصادي.
- العدالة في توزيع الدخل.

ويؤكد بعض المختصين بوجوب أن يكون تصميم النظام الضريبي في البلدان النامية محايداً قدر المستطاع لتقليل حجم التدخل في عملية التوزيع إلى الحد الأدنى، كذلك يجب أن تكون الإجراءات الإدارية في النظام الضريبي بسيطة وشفافة حتى يتضح ما إذا كان النظام يسير على النحو المقرر.

أولاً : الإطار النظري

أ- نظرة تاريخية في تشكل النظام الضريبي العراقي

تبنّى العراق أول قانون لضريبة الدخل المرقم 52 لسنة 1927 بعد تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921، تأثر هذا القانون بقانون ضريبة الدخل النموذجي الذي أعدته بريطانيا عام 1922 لغرض استخدامها في مستعمراتها آنذاك. ومنذ عام 1927 وحتى اعتماد قانون ضريبة الدخل الحالي رقم 113 لسنة 1982، لم يطرأ أي تغيير مهم أو تطور أو تحديث له أثر يذكر على التشريع السابق. وإن القانون رقم 113 كذلك لم يحض بأي تعديلات مهمة سوى التعديلات التي ليس لها اي اثر واضح على النظام الضريبي.

وبعد تغيير النظام السابق عام 2003، قامت سلطة الائتلاف المؤقتة بأصدار القرار رقم 37، الذي أغلقت بموجبه النظام الضريبي في الاول من نيسان اعتباراً من 16 نيسان 2003 ولغاية عام 2004، واصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الامر 49 والذي خفض بموجبه سعر الضريبة وزاد السماحات القانونية واخضعت به موظفي الدولة الى ضريبة الدخل أسوة بموظفي القطاع الخاص لتحقيق نوع من العدالة. وأبقى على القوانين الحالية

نافذة المفعول مع ابقاء الاصلاح الضريبي الذي بدأت به من خلال تخفيض سعر الضريبة وزيادة السماحات.

ويعبر الهيكل الضريبي في العراق عن النسب المكونة للحصيلة الضريبية التي تجبها الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للكمارك من خلال تنفيذ القوانين التالية :-

- قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل.
- قانون ضريبة العقار رقم 163 لسنة 1959 المعدل.
- قانون ضريبة المبيعات رقم 36 لسنة 1997 (الفنادق والمطاعم) .
- قرار ضريبة نقل ملكية العقار (القرار 120 لسنة 2002) .
- قانون ضريبة العرصات رقم 26 لسنة 1962.
- قانون الضريبة الكمركية رقم 22 لسنة 2010 وتعديلاته.

ب- مواصفات وخصائص النظام الضريبي في العراق:

يمكن إجمال أهم ملامح النظام الضريبي في العراق بالآتي:

1- الجمع بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة : وذلك عن طريق فرض ضرائب مباشرة على الدخل ورأس المال، وتشمل الضرائب المباشرة الضريبة على دخل الافراد والشركات . اما الضرائب على رأس المال فتشمل ضريبة العقار وضريبة العرصات. أما الضرائب غير المباشرة فتشمل الضرائب الكمركية التي تم إلغاؤها وحلت محلها ضريبة (اعادة الاعمار) والضرائب على الانتاج، ورسم الطابع ورسم التسجيل العقاري. لكن الملاحظة المهمة في هذا الصدد أن الضرائب غير المباشرة (الجمركية) كانت هي المهيمنة على الهيكل الضريبي العراقي ، اما بعد عام 2003 والتغيرات التي شهدها (من أهمها جعل الضريبة الكمركية بنسبة 5% تحت مسمى (إعادة إعمار) العراق وتوسيع الوعاء الضريبي بشمول الموظفين الحكوميين بالاستقطاع الضريبي

المياشتر، وما تدفعه الشركات وبالأخص شركات الاتصالات (فأصبحت الضرائب المباشرة هي المهيمنة في بعض السنوات.

2- كثرة الإعفاءات والسماحات حيث نلاحظ توسع المشرع العراقي في الإعفاءات بهدف تخفيف الآثار السلبية للضرائب اقتصادياً وتعزيز العدالة الاجتماعية.

3- يتميز القانون الضريبي العراقي بكثرة التعديلات غير المهمة التي طرأت عليه .

4- يعتبر قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المكلف العربي مقيماً بمجرد دخوله للعراق بغض النظر عن المدة التي يقضيها .

5- يعتمد في تحقيق قاعدة الضريبة على ثلاث عناصر هي :

- تضمين مبالغ الدخل الخاضعة للضريبة
- تشخيص الدخل المعفى من الضريبة
- تحديد الدخل الصافي الخاضع للضريبة

6- قانون ضريبة الدخل يقر بالوحدة الضريبية من خلال المادة (6) الفقرة (1) ولكنه يعتمد كذلك على مبدأ دمج المداخل من خلال الفقرة (2) من نفس المادة .

7- الإقامة هو معيار الخضوع للضريبة والإقليمية في تحقق الدخل.

ج- المكلفون في الهيئة العامة للضرائب:

1- الافراد والشركات (الشركات بانواعها، الافراد اصحاب المهن والاعمال التجارية وكذلك مالكي العقارات الخاضعين لقانون ضريبة العقار).

2- موظفو القطاع العام والخاص.

3- مالكي العقارات (المالك لأكثر من عقار إذ يعفى العقار الأول لأغراض السكن).

د- الاعفاءات بموجب قانون ضريبة الدخل واهدافها:

إن الفصل الرابع اختص بالاعفاءات والتي انحصرت في المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982. وإن الاعفاءات التي وردت في القانون جاءت بناءً على أهداف أسس من أجلها الاعفاء وهي كما يأتي:

- 1- تشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي .
- 2- تشجيع الحركة العمرانية في البلد بالاضافة الى منع الازدواج الضريبي.
- 3- تشجيع المؤسسات ذات النفع العام وغير الربحية .
- 4- تطبيق القانون الدولي على الدبلوماسيين.
- 5- رعاية اجتماعية للمتقاعدين
- 6- تشجيع النشاط بالجمعيات التعاونية
- 7- تشجيع الاستثمار بقطاع الفنادق من الدرجة الممتازة والاولى .
- 8- تشجيع قطاع المصارف.
- 9- تشجيع الاستثمار في قطاع الطيران.
- 10- تشجيع العمل الادبي والعلمي.
- 11- تشجيع قطاع النقل للمنتجات النفطية.
- 12- اعفاءات تراعي بها الحالة الاجتماعية والاقتصادية لبعض الفئات.

ثانياً: نظرة تحليلية للنظام الضريبي العراقي :

يمكن القول أن الهيكل الضريبي العراقي كبقية الهياكل الضريبية في الدول النامية تنطبق عليه الملاحظات سابقة الذكر. ومنذ عام 2003 وعلى أثر التغيير في العراق تم اجراء اصلاحات في النظام الضريبي العراقي بصورة عامة، ففيما يخص ضريبة الدخل، تم انقاص أعلى معدل حدي من 40% الى 15% ذات أربع مستويات أو شرائح تخضع للنسب الآتية (3% و 5% و 10% و 15%)، وتم اخضاع بعض الخدمات المدنية للضريبة أيضاً. كذلك فيما يخص ضريبة الدخل العقاري تم انقاص سعرها من 35% الى 10%، مع الغاء الضريبة الاضافية التي كانت تشكل شكلاً من اشكال الازدواج الضريبي المقصود.

وعندما قامت سلطة التحالف CPA بالغاء الرسوم الجمركية، تم تحويل الجمارك العراقية الى وزارة الداخلية ثم تم ارجاعها الى وزارة المالية، وتم فرض تعريفية 5% (يعرف برسم إعادة الإعمار مع بعض الاستثناءات على الطعام والأدوية)، وبقت بعض الضرائب التي تفرض على الانتاج (كالمنسوجات النهائية) بنسبة 10%، لكن استخدامها محدود الآن، وهناك كلام ودراسات حول امكانية فرض ضريبة القيمة المضافة في العراق وإن كان يبدو بعيداً، وقد صدر قانون التعرفة الجمركية في عام 2010 لكن ما زال العمل متوقفاً فيه.

وإذا ما حاولنا إلقاء نظرة فاحصة على أداء النظام الضريبي العراقي يمكن لنا أن نستخلص بعض الملاحظات المهمة من جدول (3) و (4) و (5) وكالاتي:

1- إن مساهمة الإيرادات الضريبية لم تتعدَ 6% في أحسن حالاتها في عام 2009، وذلك لانخفاض الإيرادات النفطية بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية وانهيار أسعار النفط عالمياً، وأن متوسط مساهمة الإيرادات الضريبية خلال المدة 2003-2012 كانت أعلى بقليل من 2% ، كما يوضح ذلك جدول (3).

2- إن الهيكل الضريبي العراقي بات اليوم أكثر توازناً في مكوناته بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة مع تفوق بسيط للضرائب غير المباشرة، إذ يتضح أن متوسط المدة 2003-2012 كانت فيه مساهمة الضرائب المباشرة بحدود 47% في حين أن الضرائب غير المباشرة بلغت نسبتها حوالي 53%، كما يوضح ذلك جدول (4).

3- أما إذا نظرنا لمؤشر الجهد الضريبي الورد في جدول (5) نجد أنه كمعدل عام يسجل 0.9 ، مما يعني ان الجهد الضريبي المبذول من قبل الإدارة الضريبية في العراق لا بأس به ويقترّب من المستوى المطلوب (عند الواحد الصحيح)، لأن كل زيادة عن الواحد تعني هناك ضغطاً ضريبياً عالياً وتجاوزاً للطاقة الضريبية للمجتمع، إلا أن الملاحظة المهمة ترد في هذا الصدد هي ارتفاع الجهد الضريبي في بعض الأعوام التي ينخفض فيها الايراد النفطي مثل عام 2009 وينخفض في أعوام شهدت ارتفاع في أسعار النفط على سبيل المثال عام 2012.

4- ويؤيد الاستنتاج السابق، ما ورد في جدول (6) من كون العبء الضريبي جاء أعلى ما يمكن (2,8) في عام 2009 لينخفض بعد ذلك بشكل ملحوظ وبخاصة مع تحسن أسعار النفط في الأعوام التي تليه، ويفترض بالعبء الضريبي (حسب الطريقة المحتسبة في جدول 6) أن يبقى عند مستوى الواحد الصحيح لأن أي زيادة فيه تعني تحمل عبء ضريبي أكبر على المواطن، وبالعكس دون الواحد الصحيح تعني تراخي من قبل الإدارة الضريبية في واجبها أو وجود تهرب ضريبي كبير أو فساد مالي واداري في الاجهزة الضريبية وغيرها من العوامل.

جدول (3) حجم الإيرادات العامة وهيكلها في العراق للمدة 2003-2012

مليون دينار

| السنة | الإيرادات الضريبية* (1) | إيرادات أخرى بضمنها مبيعات النفط** (2) | إيرادات أخرى*** (3) | اجمالي الإيرادات (1)+(2)+(3) (4) = (3) | نسبة الإيرادات الضريبية % 4/1 | نسبة الإيرادات النفطية % 4/2 |
|--------------|-------------------------|--|---------------------|--|-------------------------------|------------------------------|
| 2003 | 5350 | 15760396 | 219781 | 15985527 | 0,03 | 98,6 |
| 2004 | 159841 | 32625109 | 203900 | 32988850 | 0,5 | 98,9 |
| 2005 | 491570 | 49453950 | 490220 | 40435740 | 1,2 | 97,6 |
| 2006 | 593887 | 46908043 | 1553615 | 49055545 | 1,21 | 95,62 |
| 2007 | 1762503 | 53163645 | 38702 | 54964850 | 3,21 | 96,72 |
| 2008 | 2916838 | 77589443 | 134760 | 80641041 | 3,62 | 96,22 |
| 2009 | 3335125 | 51752350 | 156052 | 55243527 | 6,04 | 93,68 |
| 2010 | 1503516 | 66923337 | 1751370 | 70178223 | 2,14 | 95,36 |
| 2011 | 1408184 | 107271113 | 128093 | 108807390 | 1,3 | 98,58 |
| 2012 | 2633357 | 11657076 | 235970 | 119466403 | 2,2 | 97,6 |
| المعدل العام | | | | | 2,1 | 96,9 |

المصدر: وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية.
 * وتضم إيرادات الضرائب بنوعها المباشرة وغير المباشرة.
 ** وتضم إيرادات تصدير النفط الخام وحصة الخزينة من أرباح القطاع النفطي وإيرادات أخرى.
 *** وتضم الإيرادات الرأسمالية وإيرادات إيجار أملاك الدولة والإيرادات التحويلية وخدمات الدوائر لغيرها والإيرادات غير المصنفة والرسوم الأخرى.

جدول (4) الهيكل الضريبي في العراق للمدة 2003-2012 مليون دينار

| السنة | الضرائب المباشرة (1) | الضرائب غير المباشرة (2) | الحصيلة الضريبية (3) | نسبة الضرائب المباشرة % 3/1 | نسبة الضرائب غير المباشرة 3/2 % | |
|--------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------------------|------|
| 2003 | 5102 | 248 | 5350 | 95,4 | 4,6 | |
| 2004 | 78572 | 81269 | 159841 | 49,16 | 50,84 | |
| 2005 | 200555 | 291015 | 491570 | 40,8 | 59,2 | |
| 2006 | 353560 | 240327 | 593887 | 59,53 | 40,47 | |
| 2007 | 568174 | 1194329 | 1762503 | 32,24 | 67,76 | |
| 2008 | 539834 | 2377004 | 2916838 | 18,5 | 81,5 | |
| 2009 | 630607 | 2704518 | 3335125 | 18,91 | 81,09 | |
| 2010 | 788948 | 714568 | 1503516 | 52,47 | 47,53 | |
| 2011 | 827142 | 581042 | 1408184 | 58,74 | 41,26 | |
| 2012 | 1253995 | 1379361 | 2633356 | 47,62 | 52,38 | |
| المعدل العام | | | | | 47,3 | 52,7 |

المصدر: وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية

جدول (5) مؤشرات للأداء الضريبي في العراق بعد عام 2003

| السنة | الاييرادات الضريبية (1) | الناتج المحلي الاجمالي (2) | الدخل القومي (3) | الضغط الضريبي الكلي = (4) 2/1 | الطاقة الضريبية = (5) 3/1 | الجهد الضريبي 5/4 |
|---|-------------------------|----------------------------|------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|
| 2003 | 5350 | 29585788.6 | 25728748.6 | 0.018 | 0.02 | 0.9 |
| 2004 | 159841 | 53235358.7 | 46923315.7 | 0.3 | 0.34 | 0.8 |
| 2005 | 491570 | 73533598.6 | 65798566.8 | 0.7 | 0.75 | 0.9 |
| 2006 | 593887 | 95587954.8 | 85431538.8 | 0.6 | 0.70 | 0.8 |
| 2007 | 1762503 | 111455813.4 | 100100816.6 | 1.6 | 1.76 | 0.9 |
| 2008 | 2916838 | 157026061.6 | 147641254 | 1.8 | 1.98 | 0.9 |
| 2009 | 3335125 | 130642187.0 | 120428400 | 2.6 | 2.77 | 0.9 |
| 2010 | 1503516 | 162064565.5 | 146453500 | 0.9 | 1.03 | 0.8 |
| 2011 | 1408184 | *217327107.4 | *192237100 | 0.7 | 0.73 | 0.9 |
| 2012 | 2633357 | *251907661.7 | *224755100 | 1 | 1.17 | 0.8 |
| المعدل العام | | | | | | |
| *تقديرات اولية سنوية. | | | | | | |
| المصدر: - وزارة المالية , الدائرة الاقتصادية. | | | | | | |
| - وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية . | | | | | | |

جدول (6) المرونة الدخلية والعبء الضريبي في العراق 2003-2012

| السنة | نسبة النمو في الإيراد الضريبي % (1) | نسبة النمو في الناتج المحلي الاجمالي % (2) | المرونة الدخلية للضرائب 2/1 | نصيب الفرد من الضرائب* (دينار) (1) | نصيب الفرد من الدخل القومي (دينار) (2) | العبء الضريبي للفرد (1)/(2) % |
|-------|-------------------------------------|--|-----------------------------|------------------------------------|--|-------------------------------|
| 2003 | (99) | (27.9) | 3.5 | 203,42 | 976794 | 0,02 |
| 2004 | 2887.7 | 79.9 | 36.1 | 5898,2 | 1728935,7 | 0,34 |
| 2005 | 207.5 | 38.1 | 5.4 | 17619 | 2353058,2 | 0,75 |
| 2006 | 20.8 | 30.0 | 0.7 | 20621,08 | 2926339 | 0,70 |
| 2007 | 196.8 | 16.6 | 11.9 | 59544,02 | 3372433 | 1,77 |
| 2008 | 65.5 | 40.9 | 1.6 | 9354,4 | 4828348,9 | 1,94 |
| 2009 | 14.3 | (16.8) | (0.9) | 107032,3 | 3803300 | 2,81 |
| 2010 | (54.9) | 24.1 | (2.3) | 46290,5 | 4507700 | 1,03 |
| 2011 | (6.3) | 34.1 | (0.2) | 42287,8 | **5766200 | 0,73 |
| 2012 | 87 | 15.9 | 5.5 | 75238,77 | **6570400 | 1,15 |
| | المعدل العام | 6.13 | المعدل العام | | | 1,12 |

* نصيب الفرد من الضرائب هو حاصل قسمة الإيرادات الضريبية على عدد السكان الكلي.
 ** تقديرات أولية سنوية.
 تم إعداد نسب النمو استناداً إلى الجدول السابق وتشير الأرقام الواردة بين قوسين إلى أن القيم سالبة
 المصدر: تم إعدادها بالاستناد إلى بيانات وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية.
 وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، قسم الحسابات القومية.
 البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية لسنوات مختلفة.

ثالثاً: أمثلة تطبيقية لبعض أنواع الضرائب في العراق

تثير التطبيقات الضريبية مشاكل عديدة في مختلف بلدان العالم وتختلف هذه المشاكل والصعوبات باختلاف درجة التقدم الاقتصادي للبلد وارتفاع الوعي العام والشعور بالمواطنة من خلال الالتزام بدفع الضرائب في بلد ومجتمع متقدم، وهناك بلد ذو اقتصاد نامٍ أو متحول لا تتوافر فيه أو تنخفض درجة المسؤولية والوعي لدى افراده بالمواطنة. من هذه الصعوبات ما هو نظري ولعل أهمها فيما يتعلق بتحديد مفهوم الدخل والربح والخسائر والإعفاءات وغيره، ومنها ما هو تطبيقي أو تقني يختص بطرق الجباية والاساليب المتبعة فعلى سبيل المثال، هل تكون الجباية عن طريق تقدير الإدارة الضريبية لضوابط ولوائح معينة أم عن طريق الاقرار الذي يقدمه المكلف (وبخاصة في حالة ضريبة الدخل) وغيرها كثير.

1- تداخل مفاهيمي :

وعلى المستوى النظري يختلف مفهوم الدخل باختلاف الزاوية التي ينظر إليه منها، فيما اذا كانت اقتصادية أو محاسبية أو ضريبية، وتهتم التشريعات القانونية بتحديد مصادر الدخل أكثر من مفهومه في بعض الأحيان. ومن الزاوية الضريبية فيمكن تعريفه بطريقتين:

- الطريقة الأولى : نظرية المنبع أو المصدر

ويعرف الدخل بحسب هذه الطريقة؛ بأنه القيمة النقدية أو القيمة التي يمكن تقديرها بالنقود، والتي تتحقق بشكل دوري، من مصدر له صفة الثبات والاستقرار النسبي، خلال مدة زمنية معينة. كالأجور والرواتب والأرباح والفوائد وأية منفعة يمكن تحققها ونستطيع تقدير قيمتها نقداً، كمزايا السكن والملابس وأية مزايا عينية أخرى.

- الطريقة الثانية : نظرية الإثراء

ويطلق عليها نظرية الميزانية، وتميل هذه النظرية الى التوسع في مفهوم الدخل، ليشمل كل زيادة تحصل في القيمة الايجابية للذمة المالية للمكلف بين تاريخين معينين دون النظر إلى ما إذا كانت هذه الزيادة تولدت عن عامل قابل للتكرار والتجدد أو لم تكن كذلك، وبغض النظر عن مصدر تلك الزيادة.

لذا وفق هذه النظرية يعد في حكم الدخل كل من الآتي:

- الإيرادات العرضية التي لا تتوافر فيها الدورية والاستمرار.
- الإيرادات الرأسمالية الناتجة عن بيع أحد الأصول الثابتة، إذ تعد ثروة جديدة يمكن التصرف بها دون أن يكون هناك مساس بالمصدر.
- أي عناصر غير نقدية طالما أنه يمكن تقدير قيمتها بالنقود مثل المنافع والخدمات التي يحصل عليها المكلف.
- ويدخل في الإيراد كذلك أي أرباح ناتجة عن إعادة تقدير الأصول بتاريخ إعداد الميزانية.

الربح الاقتصادي والربح المحاسبي والربح الضريبي:

كذلك من النقاط الخلافية بين الاقتصاديين والمحاسبين والضرائبين هي كيفية احتساب الربح؛ ففي الوقت الذي يقسم فيه الاقتصاديون الربح الى ربح اقتصادي (وهو الربح الذي يجنيه المبتكر أو الرائد عند ولوجه لنشاطٍ ما غير مسبوق أو غير متعارف عليه سابقاً)، وآخر عادي (وهذا الأخير هو ما يعرف بالعائد الذي يحصل عليه المنظم نظير مشاركته في العملية الانتاجية بحسب نوع السوق وبدون وجود ابتكار ما).

يرى المحاسبون من جهتهم؛ أن الربح المحاسبي هو الربح الصافي الناتج عن ممارسة المشروع نشاطاً تجارياً معيناً بعد تحميل الإيرادات بكامل المصروفات، التي أدت للوصول الى ذلك الربح .

ويمكن قياس الربح المحاسبي بإحدى الطرق الآتية:

- الأولى (طريقة الميزانية)؛ وفيها يتم تحديد الربح المحاسبي بطرح صافي أصول المشروع في بداية السنة المالية من صافي أصول المشروع في نهاية السنة المالية، وإذا كان الناتج موجباً فإنه يعد ربحاً وإذا كان سالباً فإنه خسارة، ويذكر أن صافي الأصول للمشروع هي الفرق بين أصول المشروع وخصومه (أي بين الموجودات والمطلوبات) سواء كان بداية أم نهاية السنة .
 - الثانية (طريقة إعداد حسابات الاستغلال)؛ عند استخدام هذه الطريقة لا بد من تصوير حسابات المتاجرة والأرباح والخسائر، للوصول الى صافي الربح أو الخسارة، مع مراعاة تطبيق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها وهي (مبدأ استمرارية المشروع - مبدأ تحقق الإيراد - مبدأ الحيطة والحذر - تقييم الأصول وفقاً لمبدأ التكلفة التاريخية - مبدأ الثبات على تطبيق المبدأ المحاسبي الواحد).
- وتجدر الإشارة أن على المشروع عند إتباعه لأي من الطريقتين السابقتين، الاستمرار في استخدام تلك الطريقة من سنةٍ لأخرى لأن النتائج ستكون مختلفة عند الانتقال من واحدة إلى أخرى.
- وأخيراً نصل لتعريف الربح من الزاوية الضريبية؛ الذي يمكن تعريفه " بأنه ذلك الربح الذي يكون وعاءاً للضريبة وتتحقق عليه النسب الضريبية التصاعدية أو النسب الضريبية الثابتة، بعد تنزيل المصاريف والنفقات التي أنفقت أو استحققت كلياً و تحديداً في سبيل انتاج الدخل الإجمالي خلال السنة". وسنورد للإيضاح بعض الأمثلة التطبيقية على أهم أنواع الضرائب المطبقة في النظام الضريبي العراقي.

2- تطبيقات لضريبة الدخل في العراق:

مثال 1/ مدير عام في إحدى دوائر الدولة يتقاضى راتباً شهرياً مقداره (1583000) دينار ويحصل على مخصصات سكن (500000) دينار ومخصصات ضيافة (250000) دينار ومخصصات زوجية (50000) دينار ومخصصات أولاد (10000) دينار لكل ولد وزوجته ربة بيت ولديه (3) أطفال دون سن (18) عام خلال السنة 2009 المالية. المطلوب: تحديد مقدار الضريبة السنوية والشهرية المستحقة على المكلف للسنة التقديرية 2010؟

الحل:

| المبلغ الجزئي | البيان | المبلغ الأجمالي |
|---------------|--|------------------|
| 1583000 | رواتب سنوية (1583000) | |
| 500000 | مخصصات سكن (500000) | |
| 250000 | مخصصات ضيافة (250000) | |
| 50000 | مخصصات زوجية (50000) | |
| 3000 | مخصصات أولاد (30000) | |
| | إجمالي الدخل الشهري | 2413000 |
| 158300 | ينزل منه: توقيفات تقاعدية (1583000×10%) | |
| 500000 | إعفاء مخصصات السكن | |
| 250000 | إعفاء مخصصات الضيافة | |
| 50000 | إعفاء مخصصات الزوجية | |
| 3000 | إعفاء مخصصات الأولاد | |
| 850000 | السماح القانوني | |
| | | (1838300) |
| | صافي الدخل الخاضع للضريبة | 574700 |

| | | |
|--------------------------------------|--|--------------|
| $1250 = \%3 \times 12 \div 500000$ | | |
| $2083 = \%5 \times 12 \div 500000$ | | |
| $8333 = \%10 \times 12 \div 1000000$ | | |
| $61100 = \%15 \times 407000$ | | |
| مقدار الضريبة الشهرية | | 72766 |

مثال 2/ موظف في إحدى شركات القطاع الخاص راتبه الشهري (2000000) دينار يستقطع منه نسبة (10%) عن الضمان الإجتماعي، ويحصل شهرياً على مخصصات سكن (400000) دينار ومخصصات طعام (250000) دينار ومخصصات نقل (100000) دينار ومخصصات وملابس (200000) دينار وهو متزوج وزوجته ربة بيت ولديه (4) أولاد الأول عمره (24) عام وتخرج من الكلية والثاني طالب جامعي وعمره (22) عام والباقي دون السن القانوني.

المطلوب: تحديد مقدار الضريبة الشهرية المستحقة بذمة المكلف للسنة التقديرية 2010.

| البيان | المبلغ الجزئي | المبلغ الأجمالي |
|----------------------------|---------------|-----------------|
| رواتب سنوية (2000000) | 2000000 | |
| مخصصات سكن (400000) | 400000 | |
| مخصصات طعام (250000) | 250000 | |
| مخصصات نقل (100000) | 100000 | |
| مخصصات ملابس (200000) | 200000 | |
| إجمالي الدخل الشهري | | 2950000 |

| | | |
|--|--------|----------------|
| ينزل منه: | | |
| الضمان الإجتماعي (2000000 × 10%) | 200000 | |
| إعفاء المخصصات بنسبة (30%) من الراتب لكونها أقل من مجموع المخصصات (600000) دينار | 600000 | |
| السماح القانوني (12 ÷ 10200000) | 850000 | (1650000) |
| صافي الدخل الخاضع للضريبة | | 1300000 |
| 1250 = 3% × 12 ÷ 500000 | | |
| 2083 = 5% × 12 ÷ 500000 | | |
| 8333 = 10% × 12 ÷ 1000000 | | |
| 170000 = 15% × 1133333 | | |
| مقدار الضريبة الشهرية | | 181666 |

مثال 3/ متقاعد مدني راتبه التقاعدي الشهري (300000) دينار ويعمل في شركة أجنبية براتب شهري مقداره (2500000) دينار ، ويتقاضى مخصصات نقل (350000) دينار ومؤمن على حياته لدى شركة تأمين عراقية بقسط سنوي مدفوع مقداره (250000) دينار ، ويدفع نفقة شرعية لوالدته مقدارها (50000) دينار شهرياً ، وتبرع الى جهة خيرية معترف بها قانوناً بمبلغ (350000) دينار. فإذا علمت ما يلي:

1. يبلغ المكلف من العمر (65) عام.
2. لديه (5) أولاد: الأول عمره (32) مصاب بعاهة بدنية ، والثاني بنت عمرها (28) سنة متزوجة ، والثالث طالب دراسات عليا عمره (27) سنة ، والرابع بنت عمرها (23) سنة وطالبة جامعية ، والخامس طالب في الإعدادية وعمره (17) سنة ويعمل في مكتب تدقيق أهلي براتب شهري مقداره (150000) دينار.

المطلوب: حساب ضريبة الدخل المستحقة بذمة المكلف للسنة 2009 المالية؟
حل المثال/3

| البيان | المبلغ الجزئي | المبلغ الأجمالي |
|---|---------------|-----------------|
| الرواتب التقاعدية (300000 × 12) | 3600000 | |
| رواتب الشركة (2500000 × 12) | 30000000 | |
| مخصصات نقل (250000 × 12) | 4200000 | |
| إجمالي الدخل السنوي | | 37800000 |
| ينزل منه: | | |
| الرواتب التقاعدية (معفاة من الضريبة) | 3600000 | |
| تعفى بالكامل لأنها أقل من 30% من الراتب | 4200000 | |
| قسط التأمين على الحياة | 250000 | |
| نفقة شرعية لوالدته (50000 × 12) | 600000 | |
| تبرع الى جهة خيرية معترف بها قانوناً | 350000 | |
| السماح القانوني | 10800000 | (19800000) |
| صافي الدخل السنوي | | 19000000 |
| + دخل القاصر (150000 × 12) | | 1800000 |
| الدخل الخاضع للضريبة | | 20800000 |
| 15000 = 3% × 500000 | | |
| 25000 = 5% × 500000 | | |
| 100000 = 10% × 1000000 | | |
| 2820000 = 15% × 18800000 | | |
| مقدار الضريبة السنوية | | 2960000 |

ملاحظات على الحل:

1. حصل المكلف على سماح قانوني إضافي (600000) دينار بسبب تجاوز عمره سن (63) من العمر.
2. بالنسبة الى الابن البالغ من العمر (17) عام يعتبر قاصر وبالتالي يدمج دخله مع دخل والده وتقدر الضريبة بأسم الأب عملاً بنص المادة (4) من قانون ضريبة الدخل.

مثال 4/ موظف في إحدى المصارف التجارية الأهلية راتبه الشهري (1200000) دينار يخصم منه نسبة (7%) عن الضمان الإجتماعي ويتقاضى مخصصات سكن ونقل مبلغ مقداره (400000) دينار شهرياً ، ويستلم رواتب (14) شهراً في السنة مع المخصصات وزوجته موظفة في وزارة التربية براتب شهري مقداره (750000) دينار وتستلم مخصصات متنوعة مقدارها (250000) دينار ويخصم من راتبها نسبة (7%) عن التوقيفات التقاعدية ولديهم (5) أولاد ، الأول عمره (26) عام طالب دراسات عليا ، والثاني (23) عام طالب جامعي ، والثالث (20) عام ويعمل في محل تجاري براتب شهري (200000) دينار ، والباقي من الأولاد أعمارهم دون السن القانوني.

المطلوب: حساب الضريبة المستحقة على الزوج والزوجة بشكل مستقل للسنة 2009 المالية؟

حل المثال/4

1. حساب الضريبة المترتبة بذمة الزوج:

| المبلغ الأجمالي | المبلغ الجزئي | البيان |
|-----------------|---------------|--|
| | 16800000 | رواتب سنوية (14 × 1200000) |
| | 5600000 | مخصصات سنوية (14 × 400000) |
| 22400000 | | إجمالي الدخل السنوي |
| | 1176000 | ينزل منه: الضمان |
| | 5040000 | الإجمالي (7% × 16800000) |
| | 6200000 | إعفاء المخصصات بنسبة (30%) (30% × 16800000) |
| (12416000) | | السماح القانوني (1200000 + 5000000) |
| 9984000 | | صافي الدخل الخاضع للضريبة |
| | | 15000 = 3% × 500000 |
| | | 25000 = 5% × 500000 |
| | | 100000 = 10% × 1000000 |
| | | 1197000 = 15% × 7984000 |
| 1337600 | | مقدار الضريبة السنوية |

2. حساب الضريبة المترتبة بذمة الزوجة:

| المبلغ الأجمالي | المبلغ الجزئي | البيان |
|-----------------|---------------|---|
| | 9000000 | رواتب سنوية (750000 × 12) |
| | 3000000 | مخصصات سنوية (250000 × 12) |
| 12000000 | | إجمالي الدخل السنوي |
| | 630000 | ينزل منه: التوقيفات التقاعدية (7% × 9000000) |
| | 3000000 | إعفاء المخصصات بالكامل |
| (8630000) | 5000000 | السماح القانوني (5000000) |
| 3370000 | | صافي الدخل الخاضع للضريبة |
| | | 15000 = 3% × 500000 |
| | | 25000 = 5% × 500000 |
| | | 100000 = 10% × 1000000 |
| | | 205000 = 15% × 1370000 |
| | | مقدار الضريبة السنوية |
| 345500 | | |

ملاحظة: أعفيت المخصصات بالكامل لأنها من موظفي الدولة.

مثال 5/ أرملة تعمل في وزارة المالية براتب شهري مقداره (1000000) ، يستقطع منه (7%) عن التوقيفات التقاعدية وتستلم مخصصات متنوعة مقدارها (480000) دينار ولديها ثلاثة أولاد ، الأول عمره (17) سنة ويعمل في شركة سياحية براتب شهري مقطوع (650000) دينار والثاني عمره (16) سنة في مرحلة الدراسة الإعدادية والثالث طالب في المرحلة المتوسطة وعمره (14) سنة.

المطلوب: حساب ضريبة الدخل المتحققة على كل مكلف للسنة 2009 التقديرية؟

ملاحظة: في حالة وفاة الوالد أو عدم وجود الوالدين يعتبر الأبناء الذين لم يتموا سن الثامنة من العمر (القاصرين) مكلفين مستقلين بذاتهم وتقدر الضريبة على كل منهم بأسم الأم أو الوصي أو القيم.
حل مثال 5:

1. حساب الضريبة المترتبة على دخل الأرملة:

| البيان | المبلغ الجزئي | المبلغ الأجمالي |
|-------------------------------------|---------------|-----------------|
| رواتب سنوية (12 × 1000000) | 12000000 | |
| مخصصات سنوية (12 × 480000) | 5760000 | |
| إجمالي الدخل السنوي | | 17760000 |
| ينزل منه: | | |
| التوقيفات التقاعدية (12000000 × 7%) | 840000 | |
| إعفاء المخصصات بالكامل | 5760000 | |
| السماح القانوني للأرملة | 6400000 | |
| السماح القانوني للولد الثاني | 400000 | |
| السماح القانوني للولد الثالث | 400000 | (13800000) |
| صافي الدخل الخاضع للضريبة | | 3960000 |
| 15000 = 3% × 500000 | | |
| 25000 = 5% × 500000 | | |
| 100000 = 10% × 1000000 | | |
| 294000 = 15% × 1960000 | | |
| مقدار الضريبة السنوية | | 434000 |

2. الضريبة المتحققة على دخل الأبن الأول (القاصر)

7800000 دينار الرواتب السنوية للمكلف

(5000000) دينار السماح القانوني2800000 دينار الدخل الخاضع للضريبة

$$15000 = 3\% \times 500000$$

$$25000 = 5\% \times 500000$$

$$100000 = 10\% \times 1000000$$

$$\underline{120000} = 15\% \times 800000$$

260000 دينار

الضريبة المستحقة

مثال 6/ فيما يلي حساب الأرباح والخسائر الخاص بالشركة الوطنية المساهمة

عن السنة المالية المنتهية في 2009/12/31

ح / أ . خ عن الفترة المنتهية بتاريخ 2009/12/31

| | |
|--------------------------------------|---------------------------|
| 25000000 مجمل الربح من حساب المتاجرة | 2600000 مصاريف إدارية |
| 1500000 إيرادات الإستثمارات المالية | 1000000 مصاريف بيع وتوزيع |
| 1000000 فوائد حساب إيداع بالمصرف | 1800000 مصاريف متفرقة |
| 6000000 أرباح فرع الشركة في البصرة | 800000 إعلانات |
| | 1250000 تبرعات |
| | 1000000 ديون معدومة |
| | 2000000 إستهلاك |
| | 600000 د.م. في تحصيلها |
| | 1000000 مخصص ضريبة الدخل |

| | |
|-----------------|-----------------|
| 21450000 | صافي الربح |
| <u>33500000</u> | <u>33500000</u> |

ولقد قامت السلطة المالية بفحص الدفاتر فوجدت ما يلي:

1. مصروف الإعلانات يخص حملة إعلانية لمدة (4) سنوات.
2. التبرعات تمت لجهات خيرية معترف بها قانوناً.
3. الديون المعدومة التي تقرر قبولها بلغت (750000) دينار.
4. الإستهلاكات تمت وفق النسب المقررة وفق نظام الإندثار والإطفاء رقم (4) لسنة 1994.
5. هناك مصروفات أخرى مسموح بها مقدارها (1400000) دينار لم تدرج ضمن الحسابات.
6. إيرادات الإستثمارات المالية تمثل أرباح أسهم تمتلكها الشركة في شركات مساهمة مختلطة.

المطلوب:

1. إعداد كشف التعديلات الذي تجريه السلطة المالية (مذكرة التسوية).
2. إحتساب ضريبة الدخل المستحقة على الشركة.
3. إعادة تصوير حساب الأرباح والخسائر المعدل ضريبياً لنفس الغرض أعلاه.

حل المثال 6 / أولاً: كشف التعديلات:

| البيان | المبلغ الجزئي | المبلغ الأجمالي |
|-----------------------------|---------------|-----------------|
| صافي الربح المحاسبي | | 21450000 |
| يضاف له: | | |
| الزيادة في الإعلانات. | 600000 | |
| الزيادة في الديون المعدومة. | 250000 | |
| مخصص د. م. في تحصيلها. | 600000 | |
| مخصص ضريبة الشركات | 1000000 | 2450000 |
| المجموع | | 23900000 |
| يطرح منه: | | |
| إيراد إستثمارات مالية | 1500000 | |
| مصرفات أخرى | 1400000 | (2900000) |
| صافي الربح الضريبي | | 21000000 |

ثانياً/ حساب ضريبة الدخل:

$$21000000 \times (15\%) = 3150000 \text{ دينار الضريبة المستحقة على}$$

الشركة.

الملاحظات على الحل:

- تم إضافة الزيادة في الإعلانات الى الربح الضريبي وكما يلي:
 $800000 \div 4 = 200000$ دينار حصة كل سنة.
 $200000 \times 3 = 600000$ دينار قيمة الزيادة المدفوعة مقدماً
- تم إضافة الزيادة في الديون المعدومة الى الربح الضريبي والتي لم يتم الإقرار بها من قبل السلطة المالية.

3. تم إضافة مخصص الديون المشكوك في تحصيلها الى الربح الضريبي كونها مصروفات محتملة وليست أكيدة.
4. تم إستبعاد إيراد الإستثمارات المالية من إيرادات الشركة لأن هذه الإيرادات سبق خضوعها للضريبة قبل توزيعها على المساهمين.
5. أن إعفاء فوائد الإيداعات في حساب التوفير الوارد في الفقرة (15) من المادة (7) من القانون الضريبي يسري على الأشخاص الطبيعيين دون الأشخاص المعنويين (الشركات).

ثالثاً: تصوير حساب الأرباح والخسائر المعدل ضريبياً.

د / أ . خ عن الفترة المنتهية بتاريخ 2009/12/31 المعدل ضريبياً

| | | |
|----------------------------|-------------------|-----------------|
| 25000000 | مصاريف إدارية | 2600000 |
| مجمّل الربح من حساب | مصاريف بيع وتوزيع | 1000000 |
| المتاجرة | مصاريف متفرقة | 1800000 |
| 1000000 | إعلانات | 200000 |
| فوائد حساب إيداع بالمصرف | تبرعات | 1250000 |
| 6000000 | ديون معدومة | 7500000 |
| أرباح فرع الشركة في البصرة | إستهلاك | 2000000 |
| | صافي الربح | 21000000 |
| | المحاسبي | |
| <u>32000000</u> | | <u>32000000</u> |

ملاحظات عن الحل: بموجب هذه الطريقة تم إدخال المصروفات المقبولة ضريبياً في الجانب المدين والإيرادات الخاضعة للضريبة بموجب القانون ، حيث يكون الربح الضريبي هو رصيد هذا الحساب وهو نفس الرصيد بموجب الطريقة السابقة.

مصادر الفصل:

- 1- موجز في السياسة الضريبية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية / شركة بيرنغ بوينت، 2008. موجز في السياسة الضريبية _ مراجعة نقدية لقانون ضريبة الدخل وقوانين ضريبية أخرى للعراق-، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، شباط 2008.
- 2- تقييم النفقات الضريبية، التقرير النهائي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID ، 2011/10 /21 .
- 3- تقييم النظام الضريبي في العراق مع السبل المتاحة لإصلاحه، جامعة البصرة / كلية الادارة والاقتصاد www.almadaper.net
- 4- الاعفاءات الضريبية والاستثمار، <http://tax.mof.gov.iq/ArticlePrint.aspx?ID=20>

- 5- محمد سلمان ، المحاسبة الضريبية، محاضرات غير منشورة ، كلية اقتصاديات الأعمال / جامعة النهرين.
- 6- د. عبد الناصر نور وآخرون، الضرائب ومحاسبتها - الطبعة الثانية-، دار المسيرة، عمان الأردن، 2008 .
- 7- حسين عباس علوان، استراتيجية السياسة الضريبية للإصلاح الاقتصادي الضريبي في العراق : المشكلات - الأسباب - المعالجات، المؤتمر العلمي الضريبي " الإصلاح الضريبي دعامة أساسية في بناء الاقتصاد العراقي " ، وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية، 15-10-2006 .
- 8- عبد الرؤوف الصافي، ملاحظات حول قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 المعدل ، Iraq Academic Scientific Journals المجلد 23 العدد 1 ، www.iasj.net .
- 9- فيتوتانزي وهاول زي، البلدان النامية والسياسة الضريبية، قضايا اقتصادية (27)، صندوق النقد الدولي ، واشنطن العاصمة ، 2001 .
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/a.ra/issue27a.pdf>
- 10- زيد حبيب المحياوي، فاعلية الأدوار الوظيفية للضرائب في الاقتصادات الريعية (العراق حالة دراسية للمدة 2003-2012)، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد / الجامعة المستنصرية، 2014 .
- 11- Ehtisham Ahmad & Others , Iraq : Considerations On Intergovernmental Fiscal Relations For The Constituent Assembly ,IMF, WP /2005/ 69.
- 12- وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية.
- 13- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي / الجهاز المركزي للإحصاء / قسم الحسابات القومية .

الفصل الثامن: الموازنة العامة بين المفاهيم النظرية

والتطبيقات العملية

تعد دراسة الموازنة العامة للدولة في جوهرها دراسة للاقتصاد التطبيقي موضوعها هو تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، ونطاقها هو نشاط القطاع الحكومي في مجالات الانتاج والتوزيع . ويتفق كتاب المالية العامة أن الموازنة العامة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية، وفي ظل تطور فلسفة الدول وتغير الاتجاهات العالمية كان لابد أن تتطور الموازنة .

أولاً : الاطار النظري للموازنة العامة

1- تعريف الموازنة العامة:

رغم أن الموازنة العامة هي أداة مالية تستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية بما تستلزمه الاخيرة من تعبئة للاذخار ورفع قدرة الفرد ورغبته على العمل، إلا أن التعريف العام للموازنة العامة للدولة لا يخرج عن اطار كونها (وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن عادة سنة واحدة والتي يتم تقديرها في ضوء أهداف فلسفة الدولة)، أي أن مفهوم الموازنة العامة يتضمن ركيزتين:

- الاولى أنها تقدير : وتتمثل في تقدير أرقام المبالغ التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للايرادات العامة، وكذلك تقدير للارقام التي يتوقع انفاقها خلال مدة مستقبلية ، فهي اذن تقدير احتمالي لنفقات وايرادات الدولة والارقام المقدره بها قابلة للزيادة والنقصان لانها خصصت للمستقبل ولايمكن الجزم بصحة هذه الارقام.

- الثانية أنها إجازة للسلطة التشريعية : ويقصد بالاجازة التصديق من قبل السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع على مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة. ويصبح المشروع بهذه الاجازة قانوناً يجيز للحكومة انفاق المصروفات وتحصيل الايرادات، وأن تتمتع السلطة التشريعية أو المخولة دستورياً بحق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة مؤثرة . والجدير بالذكر أن مضمون الاجازة يختلف، إذ فيما يخص النفقات يعطي الحكومة حق القيام بالانفاق بذات المبالغ أو بأقل منها أو عدم القيام بها ، اما الاجازة للايرادات فهي واجبة التحصيل طبقاً لنصوص القوانين المقررة للضرائب، او طبقا لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي - كاياداتها من القطاع العام-.

وتختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمؤسسات التجارية بما يأتي:

أ- الموازنة العامة للدولة هي تقدير للإيرادات والنفقات العامة، بينما الميزانية العمومية للمؤسسات الخاصة أصول وخصوم.

ب- ارقام الموازنة العامة تقديرية لسنة مقبلة، بينما ارقام الميزانية العمومية فعلية لسنة مضت.

ت- يمكن أن يظهر في موازنة الدولة عجز او فائض، لا يوجد في مثل ذلك في الميزانية العمومية للمؤسسة التجارية.

ث- تحضر الموازنة العامة للدولة في بداية العام بينما تحضر الميزانية العمومية في نهاية العام.

هذا وتتميز الموازنة عن الحساب الختامي للدولة، فالموازنة تحتوي أرقام تقديرية للنفقات والايادات خلال عام، بينما الحساب الختامي يحتوي الأرقام الفعلية

للتفقات والايرادات خلال السنة نفسها ومن المقارنة بين ارقام الموازنة والحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة.

وفضلاً عن الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للموازنة العامة، فيمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة بضوء ما ورد من تعاريف مختلفة لها ما يأتي:

أ- المفهوم المحاسبي للموازنة: والذي ينظر الى كونها ارقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها والايرادات المتوقع تحصيلها خلال مدة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة.

ب- المفهوم الرقابي للموازنة: تعد الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية، من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة لها، للتحقيق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما تؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.

ج - المفهوم التخطيطي للموازنة : ان التغير الذي حصل في مفهوم الدولة وتغير دورها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة وممارستها للأنشطة الاقتصادية، ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي، أثر على مفهوم الموازنة التقليدية، وأصبح ينظر اليها أي الموازنة أنها أداة سياسية للتخطيط، وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف، وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.

أما فيما يخص الموازنة العامة في العراق؛ فقد جاء في القسم 6/1 من قانون الإدارة المالية ذي الرقم 94 لسنة 2004 بأن يكون (إعداد الموازنة الفدرالية في العراق على خطط التنمية الاقتصادية والسعي الى استقرار الاقتصاد الكلي والسياسة الاقتصادية....)، ويقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة الفيدرالية، ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليها في 10 تشرين الأول من كل سنة الى السلطة التشريعية، لغرض المصادقة حسب القسم 6/7. وألزم القانون ان يتم التشاور مع وزير التخطيط حول الأوليات والتخمينات والتمويل وإجراءات اعداد خطة رأس المال.

وحدد قانون الإدارة المالية الأهداف التي تسعى الى تحقيقها الموازنة الفيدرالية، التي يتطلب تحقيقها إيجاد البيئة السياسية الملائمة والقادرة على إدارة المال العام بكفاءة ونزاهة، وبالنظر للظروف التي يمر بها البلد، فإن الأمر يتطلب ضبط العلاقة بإحكام بين الموازنة ومجمل الفعاليات الاقتصادية التي يمكن اجمالها بالآتي:

- استقرار الاقتصاد الكلي
- أداء الحكومة لواجباتها السيادية
- النمو المستدام والحفاظ على الموارد الطبيعية وتنميتها
- تنويع الاقتصاد
- الاهتمام بالعدالة التوزيعية
- تمويل قطاع الخدمات العامة
- إعطاء أولوية لقطاع الطاقة وخاصة الكهرباء والمنتجات النفطية

2- تصنيفات الموازنة العامة وأنواعها:

لعل أهم أنواع الموازنة وطرق اعدادها وتصنيفها يمكن أن يصنف كالآتي:-

أ- موازنة البنود:

- مفهوم موازنة البنود(التقليدية):

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود في عام 1921 م في الولايات المتحدة الأمريكية لتكون موازنة تنفيذية شاملة وتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية. بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس وفقاً للغرض منها. بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية.

- تبويبات موازنة البنود:

1- التبويب الإداري: يطلق عليه أحياناً التبويب النظامي لأنه يرتبط بالتنظيمات الحكومية، حيث يخصص لكل وزارة أو مصلحة اعتمادات خاصة في الموازنة العامة، وغالباً ما تقتصر على المصروفات.

2 - التبويب الموضوعي: يطلق عليه أحياناً التبويب النوعي أو الطبيعي حيث يعتمد على إعتبار نوع الخدمة أو موضوع النفقة الأساسي في تبويب الموازنة خاصة بالنسبة للمصروفات العامة.

3- التبويب الوظيفي: يقصد به التبويب تبعاً للوظائف العامة التي يتم تخصيص النفقة لأدائها ويتناول هذا التبويب الانفاق العام بصفة أساسية .

4- التبويب الاقتصادي: يعتمد هذا التبويب على تقسيم النفقات والإيرادات العامة إلى مجموعات حسب أوجه النشاط الحكومي وعلاقتها بفروع النشاط

من إنتاج واستهلاك واستثمار. بناء عليه يتم تقسيم النفقات و الإيرادات إلى نفقات جارية و رأسمالية و إيرادات جارية و رأسمالية.

5- التبويب المزدوج: هو تبويب يجمع بين خصائص ومميزات التبويب الوظيفي و الاقتصادي .

- مميزات موازنة البنود:

- * وجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع البيانات.
- * سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- * سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة .
- * سهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنة السابقة .

- عيوب موازنة البنود:

- * عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات .
- * عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.
- * عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية.
- * قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.

ب- الأساليب الأخرى لإعداد الموازنة العامة:

لتفادي عيوب موازنة البنود فقد ظهرت نماذج أخرى مثل موازنة الأداء و موازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية، وأخيراً مع نهاية عقد التسعينيات من القرن الماضي ظهرت الموازنة التعاقدية.

1- موازنة الأداء:

هي ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه. بمعنى أنها تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات

المالية، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات الإحصائية التي تقيس الإنجازات، وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج. وتعتبر موازنة الأداء محصلة المحاولات الأولى لإصلاح نظام موازنة البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع، وقد ظهرت في الفترة الواقعة ما بين 1913-1915م و تعتمد على ثلاث عناصر هي:

- 1- تصنيف البرامج والإجراءات الحكومية الى مجموعات أساسية.
- 2- قياس الأداء المستنتج من التكلفة المعتمدة لتلك البرامج.
- 3- اتباع الإدارة العلمية في كيفية استهلاك الموارد المتاحة واستغلالها الاستغلال الأمثل.

- مزايا موازنة الأداء :

1. تساعد على توزيع الإمكانات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها.
2. تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح) كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ , نظراً لوجود معايير للأداء .
3. توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم , فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة , والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع.

- عيوب موازنة الأداء :

1. صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومصالح حكومية، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها.
2. صعوبة تطبيقها، إذ يتطلب موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة.
3. صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها .
- 4 - ارتفاع تكلفة تطبيقها، وذلك لان التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة.
- 5 - إن إهتمام موازنة الأداء، وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى.

2- موازنة البرامج والأداء:

عام 1954 م قدم ديفيد نوفيك شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة. في عام 1955 قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة اقتراح ديفيد و كذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية، مما أدى إلى ظهور مفهوم موازنة البرامج والأداء الذي جذب اهتمام الكثير من الدول، و كذلك اهتمام هيئة الأمم التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج سنة 1965 م، ومن العوامل التي ساعدت على انتشار موازنة البرامج والأداء ثلاث عوامل رئيسة هي :

- 1- إهمال موازنة الأداء لعنصر التخطيط في حين ظهرت الحاجة إلى خطط بعيدة المدى .

- 2- ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي وظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات .
- 3- كبر حجم النفقات العامة في الموازنة وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطني مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والموازنات العامة .

متطلبات موازنة البرامج والأداء :

- 1- التخطيط : التخطيط يعني التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل. انه وظيفة أساسية من وظائف الحكومة وأجهزتها التنفيذية . تهتم موازنة البرامج و الأداء بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتوقعة لها و ليس لسنة واحدة كما تفعل موازنة البنود التي تبين نفقات سنة مالية واحدة ولا ترتبط في أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل.
- 2- البرامج : تهتم موازنة البرامج والأداء ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية المختلفة. بمعنى أنها تقوم بتحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة ومن ثم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية إلى نشاطات وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على الصفحات المخصصة لها .ثم تقوم بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة في الموازنة .
- 3- تحليل البدائل : من القواعد الأساسية التي تركز عليها موازنة البرامج والأداء تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية . فبعد تحديد البدائل تجرى الدراسة التحليلية المتعمقة لها بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها والمزايا والعيوب المرتبطة بكل منها وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات.

4- التقييم : يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها. إن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ أو نفذت من حين لآخر من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه التنفيذ وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع وعن التغييرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع لكي تسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها.

- تقسيمات موازنة البرامج والأداء :

يتطلب إعداد موازنة البرامج والأداء التقسيمات التالية :

(التقسيم الوظيفي)، (التقسيم حسب الوحدات التنظيمية)، (التقسيم حسب النشاط الرئيسي والفرعي)، (التقسيم حسب البرامج) :

يتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج وجهة تنفيذه وأهدافه وتمويله ووحدات أدائه وإيراداته ومدى ارتباطه بالبرامج الأخرى، وأية بيانات أخرى تلقي الضوء على خصائص البرنامج . ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج كما يجوز أن تنفذ أكثر من إدارة برنامج واحد)، (التقسيم طبقاً لطبيعة النفقة: عند تطبيق الموازنة لابد من تمويل البرامج فندرج اعتمادات كل برنامج لتمويله ويتم توزيع هذه الاعتمادات داخل البرنامج طبقاً لطبيعتها).

- الدراسات الأساسية لموازنة البرامج والأداء:

تعتمد موازنة البرامج والأداء على ثلاث دراسات أساسية تقدمها الجهات التي تطبق موازنة البرامج والأداء إلى مكتب الموازنة وهذه الدراسات هي :

1- المذكرة التفسيرية للبرنامج : وتبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة والخطة التي ستسير عليها لتحقيق تلك الأهداف .

2- الخطة التمويلية للبرنامج : وتكون على شكل جداول تتضمن ملخصاً لبرامج المنظمة كما تتضمن تقديرات التكاليف والعوائد لبرامج المنظمة .

3 - الدراسات التحليلية الخاصة : وتحضر هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنة البرامج في الجهة الحكومية وتتضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة.

- مزايا موازنة البرامج والاداء :

- * ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية.
- * المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع (الآثار) التي تسعى إليها الحكومة , وبالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعّمة بالبيانات اللازمة .
- * المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة .
- * توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع.
- * إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال .
- * التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلاً من التركيز على المدخلات (الموارد المالية والبشرية).
- * رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.

- عيوب موازنة البرامج والأداء :

- 1- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً.
- 2- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس .
- 3-ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها.
- 4- إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية .
- 5- المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها وفي الدعاية لها وفي بيع فكرتها.
- 6- تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.

3 - الموازنة ذات الأساس الصفري:-

في عام 1967م عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة. في عام 1972م عرفت هذه الموازنة على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر. بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد والفعالية. تم تطبيق مبادئ وأسس الموازنة الصفرية في أواخر خريف 1973م بهدف تطوير أنماط تبويب الموازنات من خلال تقسيم كل الأنشطة المقترحة والنفقات على وحدات متماسكة أو مترابطة من حيث المقدرة على قيادتها والسيطرة عليها، وهي تخضع لتفاصيل مختلفة للتدقيق والمراجعة. لقد ساعدت هذه

الموازنة الكثير من المديرين في تقليل حجم ومتطلبات الموازنات وإجراءاتها الطويلة حسب الطرق السابقة .

- ميزات وعيوب الموازنة الصفرية :

* من محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر .

* ومن المساوئ كون الموازنة الصفرية لا تهتم بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف فهي تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسألة التشطيب والإنهاء للكثير من المشروعات .

4- الموازنة التعاقدية:

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996م، وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة و الحكومة المركزية. بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها و برامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص و عام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع و البرامج بأقل تكلفة ممكنة و في الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج و المشاريع الأهداف المخطط لها.

- مزايا الموازنة التعاقدية :

1- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية .

- 2- عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة.
- 3- ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية وفعالية.
- 4- أدت إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين ورشحت الإنفاق العام.

- عيوب الموازنة التعاقدية :

نظراً لحدائثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن وإن كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها، مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.

ثانياً: مبادئ الموازنة

رغم أن بعض هذه المبادئ فقد أهميته إلا أنها تبقى تستدعي الدراسة، وأهم هذه المبادئ هي:

- 1- **سنوية الموازنة:** جرى العرف المالي على إعداد الموازنة لمدة سنة، وأن يكون تصديق السلطة التشريعية عليها سنوياً، وأن يتم تنفيذها خلال مدة سنة، لذا يعد هذا المبدأ راسخاً في النظم المالية في العالم. وهناك عدة أسباب لاختيار مدة السنة لأن غالبية الحسابات العامة والخاصة تحدد بالسنة وبخاصة حسابات الدخل القومي، التي تعد وثيقة الصلة بحسابات الموازنة. كذلك فإن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ليس من السهل أن يتكرر في مدة قصيرة تقل عن السنة. ولا يستحب في ذات الوقت أن تزيد المدة عن السنة لصعوبة إعداد تقديرات دقيقة للنفقات والايادات لتباعد المدة الزمنية بين إجراء التقديرات واعتمادها، فضلاً عن إمكانية إضعاف الرقابة للسلطة التشريعية على الموازنة لو امتدت أكثر من سنة، أما إذا قصرت فتؤدي إلى إرهاق وارتفاع في التكاليف.

تبقى نقطة مهمة هي الغاية من تحديد بداية ونهاية السنة المالية، وذلك لأن الطريقة المتبعة في قيد الحساب النهائي للسنة المالية قد تختلف وهناك طريقتان:-

أ- طريقة حسابات الخزانة: تقوم على أساس أن الحساب النهائي للموازنة لا يشمل إلا تلك الإيرادات التي تم تحصيلها خلال السنة المنتهية، وتلك النفقات التي تم إنفاقها في السنة المشار إليها. لذا فإن الإيرادات التي لم تُحصّل والنفقات التي لم تنفق قد يتم إلغاؤها لتضاف كاعتمادات إلى السنة المقبلة، ويُعاب على هذه الطريقة أنها لا تُظهر المركز المالي للدولة أثناء السنة المالية وتدفع بكثير من الدوائر والمؤسسات للإسراع بالانفاق قبل نهاية السنة المالية أي قبل إقفال الحسابات.

ب- طريقة حسابات التسوية: وتقوم على أساس قيد كافة النفقات سواء تمت خلال السنة المالية أو تلك التي حصل الالتزام القانوني بإنفاقها ولم تنفق، وكذلك الإيرادات التي تم تحصيلها، أو التي نشأ للدولة حق في تحصيلها ولم تستحصل في السنة المختصة. ورغم أن هذه الطريقة تظهر المركز المالي للدولة خلال السنة المالية وتعطي فكرة صحيحة عن نشاطها، إلا أنها تبقى الحساب النهائي مفتوحاً لمدة طويلة فلا تعرف النتيجة بسرعة.

وبقي أن نشير إلى حالة الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة، إذ قد تكون هذه الاستثناءات طويلة (أكثر من سنة)، كما في ميزانية الدورة الاقتصادية في حالة اقتصادات السوق. من جهة أخرى هناك استثناءات أقل من سنة قد تأخذ أحد الأشكال الآتية:-

- الاعتمادات الإضافية: قد تطرأ ظروف جديدة (كالحروب أو الكوارث أو غيرها) تستدعي القيام بالانفاق الذي لم يكن وارداً أصلاً في الموازنة مما يجعلها في حالة عجز، وهنا تتوجه الحكومة الى البرلمان

لطلب الموافقة على اعتمادات إضافية، وهي استثناء من مبدأ السنوية. فهي تقدر لمدة أقل من سنة، وهناك انتقادات لمثل هذا النوع من الاعتمادات؛ منها أنها وسيلة لتغطية فشل الإدارات العامة في تقدير احتياجاتها الحقيقية، أو لسوء استخدام في تلك الأموال، إضافة إلى أن ذلك سيضعف من رقابة السلطة التشريعية على النفقات العامة، والنتيجة تكون إخلال بتوازن الموازنة العامة ككل.

- الموازنة المؤقتة: يحصل أن تبدأ السنة الجديدة في حين لم يُصادق على الموازنة الجديدة، لأسباب مختلفة منها تأخر الحكومة في إعداد مشروع الموازنة مما يضطرها للعمل بالموازنة المنتهية، وأن تطلب الحكومة من السلطة التشريعية إصدار قانون يجيز للحكومة العمل ببعض بنود الموازنة الجديدة ولحين المصادقة عليها، والقانون الأخير أما أن يكون تصديق لنفقات معينة دون الإيرادات، وأما أن يتخذ شكل المصادقة على موازنات شهرية شاملة للنفقات والإيرادات معاً، على أن لا تتجاوز مدة الموازنات المؤقتة مدة الشهر أو الشهرين ولا يجوز أن تمتد أكثر من ذلك، وتخصم الاعتمادات التي تقرر في الموازنات المؤقتة من مقدار الاعتمادات التي سيصادق عليها في الموازنة الجديدة.

2- شمولية الموازنة:

وفقاً لهذا المبدأ تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات والإيرادات العامة، فلا يتم خصم لنفقات أية مؤسسة أو مصلحة عامة من إيراداتها، ولا يخصص أي نوع من الإيرادات بذاته لأوجه معينة من أوجه الإنفاق، وبذلك تستطيع أجهزة الرقابة سواء التنفيذية أو التشريعية من تحقيق رقابتها على النفقات العامة وتتابع ما رافقها من تبذير و إسراف. ويمكن القول أن هذا المبدأ يقوم على دعامين هما:

- عدم جواز إجراء المقاصة بين النفقات والايادات: فالمؤسسات الحكومية قد تحصل ايراداً وتتحمل تكاليف بالمقابل، وعليها اتباع أحد الاسلوبين أما اسلوب الموازنة الصافية أو الموازنة الإجمالية. إذ بمقتضى الاسلوب الأول (يسمح للمؤسسة أن تخصم من اجمالي ايراداتها اجمالي نفقاتها، بحيث لا يظهر في الموازنة إلا المبلغ الصافي)، أما الاسلوب الثاني (فيدرج في الموازنة كافة ايرادات ونفقات المؤسسة مهما صغرت، وهو الاسلوب الشائع لأسباب سياسية تتعلق بالرقابة ولأسباب مالية تكشف التبذير في الإنفاق الحكومي).
- عدم جواز تخصيص ايراد معين لإنفاق معين: فالايادات تمثل وحدة واحدة تصب بأكملها في الموازنة وتوجه عن طريقها لتمويل الإنفاق الحكومي بأكمله، دونما تمييز لإنفاق دون آخر مما يقوي الرقابة التشريعية. وأخيراً فإن هناك استثناءات ترد على مبدأ الشمول، فالميزانيات غير العادية والمستقلة والملحقة تشكل صوراً للخروج عن هذا المبدأ، كذلك في حال عقد القروض العامة الخارجية وتخصيص حصيلتها للإنفاق على مشروعات التنمية، وقبول التبرعات وتوجيهها لمصلحة مؤسسة معينة هي صور أخرى للخروج عن هذا المبدأ.

3- وحدة الموازنة:

ويقصد به إدراج كافة النفقات والايادات للدولة المتوقع إنفاقها أو تحصيلها، خلال دورة الموازنة في وثيقة واحدة. أي في موازنة واحدة وعدم تعدد الموازونات، ويرمي هذا المبدأ لتحقيق غايات مالية واقتصادية وسياسية، فمن ناحية مالية تسهل هذه العملية معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية المقارنة بين النفقات العامة. ولا يمكن الوصول الى ذلك إلا إذا كانت كل نفقات الدولة وايراداتها موحدة في موازنة واحدة تسهل معرفة العجز وأساليب تمويله أو تحقق فائض.

ومن ناحية اقتصادية تسهل قياس نسبة نسبة الكميات المالية الى الدخل القومي وإمكانيات إعادة توزيع الدخل القومي، ومن ناحية سياسية تسهل عملية الرقابة التشريعية إذا وحدت نفقات الدولة وإيراداتها. ومع كل ذلك نجد حالات استثناء الى جانب الموازنة العامة للدولة توجد موازنات غير عادية ومستقلة وملحقة كالآتي:-

أ- الموازنة الملحقة: وتعرف بأنها موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الادرات أو المؤسسات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، لذا فإن أهم خصائصها (إنها موازنة إدارة عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وإن إيراداتها ونفقاتها لا تظهر في الموازنة العامة للدولة، وإنما الذي يظهر في تلك الموازنات فائض أو عجز الموازنات الملحقة، أي هناك التزام من هذه المؤسسات بترحيل فائض موازنتها الى الموازنة العامة، وبالعكس تقوم هذه الأخيرة بسد العجز الحاصل في الموازنة الملحقة بما تقدمه من إعانات لهذه المؤسسات).

ب- الموازنة المستقلة: هي ميزانية مصلحة عامة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ومن خصائصها أنها تعود لمصلحة عامة أو شركة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتخضع هذه الموازنات لأحكام خاصة بها، كذلك تحتفظ بفائض إيراداتها لنفسها دون أن تحوله الى الموازنة العامة للدولة، وتغطي العجز الذي تعانيه أما بإعانة تنالها من الدولة، ويكون لها حكم الإعانة الممنوحة للمشروعات الخاصة، وإنما بقروض تعفدها لهذه الغاية.

ج- الموازنة الاستثنائية (غير العادية): ويقصد بها تلك الموازنات التي توضع بصفة وقتية أو استثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد استثنائية، بحيث لو أدرجت النفقات والإيرادات المذكورة فيها ضمن

الموازنة العامة للدولة، أدت الى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات وتقديمها لأعوام مختلفة. وتستعمل بعض الدول الموازنات غير العادية لتغطية مصروفات التسلح أو لدرء كارثة طبيعية أو مكافحة ركود اقتصادي أو القيام بمشروعات إنتاجية كبرى.

4- توازن الموازنة: كان التوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة عامة بلا عجز وبلا فائض، ومن ثم جاءت النظرية الكينزية مؤكدة ضرورة تدخل الدولة، عن طريق زيادة نفقاتها لتحفيز الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي، ودعوتها لتمويل تلك الزيادة عن طريق القروض العامة، أو الاصدار النقدي المالي أوقات الكساد لتحفيز الطلب الكلي، أو بالعكس إحداث فائض في الموازنة العامة أوقات التضخم لتقليص الطلب الفعلي تحقيقاً للتوازن عند مستوى التشغيل الكامل، مما يعني أولوية التوازن الاقتصادي بالنسبة للتوازن المالي، أي إحلال التوازن الكلي محل التوازن الجزئي .

ثالثاً: تحضير الموازنة العامة:

تتسم مراحل الموازنة العامة بالتتابع مما يؤدي الى تحديد دورة كاملة للموازنة العامة، وتتحصر مسؤولية القيام بتلك المراحل عموماً في السلطتين التشريعية والتنفيذية، وباستثناء تشريع الموازنة واعتمادها فإن السلطة التنفيذية هي المختصة بجميع تلك المراحل تقريباً. وهذه المراحل المتعاقبة الثلاث يمكن تفصيل كل منها كالآتي:-

أ- مرحلة الإعداد والتشريع: وتنقسم الى:

1- تقدير الإيرادات: نظراً لإحتمالية عدم الدقة في تقدير الإيرادات فقد

ظهرت في الفكر المالي عدة طرق لتقدير الإيرادات منها:

(طرق حسابات السنة قبل الأخيرة - طريقة الزيادات السنوية - طريقة التقدير المباشر) وهذه الأخيرة هي الشائعة في التطبيق في الوقت الحاضر، وتقوم على أساس ترك حرية كبيرة للقائمين عليها فيمكنهم الاسترشاد بالإيرادات التي تحققت في السنوات السابقة مع دراسة للظروف الاقتصادية والاجتماعية والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها الظروف خلال السنة المقبلة. ومع أن هذه الحرية هي ميزة إلا أنها يمكن أن تتقلب الى سيئة، إذا ما أساء الموظفون استعمالها بأن يغالوا في تقدير الإيرادات حتى يمكنهم التوسع في تقدير النفقات، ومع ذلك تبقى أفضل الطرق الثلاث لأنها تعطي تقديرات خاصة بالموازنة أقرب ما تكون الى الواقع.

2- تقدير النفقات: لا يثير تقدير النفقات مشكلات أو صعوبات فنية كما في تقدير الإيرادات، وإنما يتطلب فقط الصدق والدقة في تقديرها، ويطلق على المبالغ المقترحة بالمفهوم المالي بـ(الاعتمادات)، ويتم تقدير النفقات العامة بأسلوب التقدير المباشر، وتقسم إلى:-

- النفقات العامة الثابتة أو التحديدية،

- وإلى النفقات العامة المتغيرة أو التقديرية.

يتناول النوع الأول تلك النفقات التي يمكن معرفتها وتقديرها بدقة، وعلى وجه التحديد لا يتبدل من سنة لأخرى، ومثالها أقساط الدين العام وبدلات الأيجارات المستحقة بموجب العقود والرواتب والمعاشات ونفقات المرافق القديمة، وأهمية الإجازة التشريعية (التصديق) لهذه النفقات هو لتحديد الغرض من النفقة ومبلغ النفقة.

أما النوع الثاني من النفقات التي تتبدل كل عام تبديلاً مهماً أو طفيفاً، مثل نفقات الأعمال الإنشائية ومصروفات التعمير والصيانة وأثمان المشتريات، ويتم تخمينها بطريقة التقدير المباشر عن طريق الاستعانة

بخبراء ومختصين يقدرّون هذه النفقات، وينصب تصديق السلطة التشريعية على هذه النفقات على الغرض من النفقة وليس مقدار النفقة. وعادةً ما توافق السلطة التشريعية بسهولة على الاعتمادات الإضافية الراجعة الى تكمة الاعتمادات الإضافية التقديرية للصعوبات في تقدير تلك النفقات. وبالعكس، فإن السلطة التشريعية قلما ترغب في الموافقة أثناء تنفيذ الموازنة على فتح اعتمادات إضافية لتكمة اعتمادات النفقات الثابتة أو التحديدية.

3- أسلوب وإجراءات تحضير الموازنة:

تكاد تكون أساليب وإجراءات التحضير للموازنة العامة في غالبية الدول متقاربة إلى حد كبير وأهمها:-

أ- التوجيهات العامة: يختص مجلس الوزراء بوضع هذه التوجيهات بعد دراسته لمتطلبات الحاجات العامة في ضوء الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية للدولة، والظروف الاقتصادية والبناء القانوني السائد، لذلك قد يغلب إنفاق على آخر وإيراد على آخر.

ب- تعليمات تقديرات الموازنة: بعد أن يضع مجلس الوزراء الخطوط العريضة للسياسة العامة والسياسة المالية مسترشدة بتلك السياسة، والتوجيهات بإصدار تعليماته الى الوزارات كافة بشأن التقديرات للايرادات العامة والنفقات العامة، وما يجب أن تتوخاه تلك الدوائر من الدقة والوضوح في تلك التقديرات وعدم المبالغة فيها.

ج- تجميع نتائج التقديرات: بعد أن تصدر وزارة المالية تعليماتها مرفقة ببعض الاستثمارات الى الوزارات المختلفة، تقوم تلك الوزارات بإجراء التقديرات الخاصة بالإنفاق والإيراد لموازناتها، والتي يجب أن تكون معبرة وبدقة عن احتياجاتها من الإنفاق وما تتوقع تحصيله من الإيراد.

ولا يتم ذلك بإجراء فوقى (أي من ديوان الوزارة) وإنما بالعكس يبدأ من أول السلم الإداري في كل وزارة، ثم يتم تجميعه ومناقشته في ديوان الوزارة ثم إحالته الى الوزارة المالية.

وتقوم وزارة المالية بمناقشة تلك الموازنات مع المختصين في كل وزارة، ثم تتولى وزارة المالية تجميع تلك الموازنات والتنسيق بينها، وتوحيدها لعمل مشروع الموازنة، الذي يتضمن جدولين موحدتين أحدهما للإيرادات العامة والآخر للنفقات العامة، ثم تقوم وزارة المالية بإحالة المشروع الى مجلس الوزراء لمناقشته، مرفقاً بمذكرة توضح فيها أهداف الموازنة وأسباب اختلافها عن أهداف الموازنة السابقة أو إنفاقها معها، وبهذه المرحلة تكون إجراءات التحضير قد انتهت.

4- تشريع الموازنة: من المفترض أن تتوج إجراءات السلطة التنفيذية (ممثلة بوزارة المالية وإعدادها لوثيقة الإيرادات والنفقات السابقة الذكر)، بإجازة من السلطة التشريعية، وذلك واضح من تعريف الموازنة العامة بأنها تقدير وإجازة، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة بالتقدير، فالسلطة التشريعية مختصة بالإجازة، وإذا اقترن شرط الموازنة بإجازة السلطة التشريعية تصبح قانوناً واجب التنفيذ.

وعادةً تبدأ إجراءات اعتماد الموازنة بعرض مشروع الموازنة على اللجنة المالية في البرلمان (وتتكون من عدد من الاعضاء مهمتهم مناقشة محتويات المشروع تفصيلاً، وتسهيلاً لمهمتهم ، فمن حق هذه اللجنة طلب البيانات والإيضاحات والمستندات من الجهات المختلفة، كما أن لها الحق في طلب مناقشة من تراه من الوزراء أو الموظفين الذين اشتركوا في تحضير الموازنة)، وعندما تفرغ اللجنة من عملها تقدم مشروع الموازنة مع توصياتها الى البرلمان. وفي البرلمان تبدأ مرحلة جديدة من مراحل الموازنة، إذ يتولى البرلمان مناقشتها وفحصها على ثلاث مراحل هي:

- الأولى، وتناقش فيها الموازنة مناقشة عادية، إذ تناقش فيها سياسة الحكومة.
- الثانية، وتناقش فيها الموازنة مناقشة تفصيلية إذ تناقش فيها أبواب الموازنة ثم فصولها ويتم الاقتراع على كل باب بعد الفراغ منه.
- الثالثة، وفيها يقترح المجلس على مشروع الموازنة بكامله.

والسؤال المطروح هل يحق للبرلمان أو السلطة التشريعية طلب تعديل بنود الموازنة؟

تتجه غالبية الدساتير إلى أن من حق السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على كافة بنود الموازنة، وكذلك طلب تعديل بالزيادة أو النقصان. ولكن تشترط هذه الدساتير ضرورة موافقة الحكومة على تلك التعديلات، لأن الموازنة تمثل كلاً متجانساً يمثل تحقيق سياسة الحكومة في مختلف النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ب- مرحلة التنفيذ:

أي تنفيذ الموازنة، وهي بمعنى جباية الإيرادات العامة التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات التي تم وضعها في الموازنة العامة، وصرف النفقات التي تم تقديرها في ذات الموازنة والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الموازنة العامة، وحسب الأبواب والفصول التي خصصت لها، ومن ثم فإن تنفيذ الموازنة هي مرحلة التطبيق العملي عند كل مستوى من مستويات التنفيذ، وفي هذا المجال يمكن التركيز على النواحي الآتية:-

- 1- تنفيذ الإيرادات : تتولى المصالح الحكومية المختلفة عملية تحصيل الإيرادات ويتبع لتحويلها قواعد منها ما يأتي:

أ- لا تحصل بعض الإيرادات العامة كالضرائب إلا إذا توفرت الواقعة المنشئة كتحقيق ربح، كما في الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية (ضريبة الدخل).

ب- المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها، بل يجب الدفع أولاً ثم الاعتراض.

ج- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وطريقة التحصيل في الأحوال التي تنص عليها القوانين المختلفة.

ويتطلب تحصيل كل إيراد تنفيذ عمليتين؛ الأولى، تتولى الجانب الإداري للتأكد من قيام الحق لمصلحة الدولة، ومعرفة مقداره. والثانية، جباية وتحصيل المبلغ المتحقق، وهذا يقتضي الفصل في أعمال الموظفين الذين يقومون على تنفيذها بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية. فالأولى يتولاها موظفون إداريون يقومون بأعمال إدارية تنصب على تحديد الإيراد عموماً وتحققه والأمر بتحصيله، ويأتي بعد هذا دور الموظفين الحسابيين، إذ يناط بهم تنفيذ الجباية، أي تسلم مبالغ الإيرادات والفصل بين هاتين الوظيفتين هو اجتناب لسوء استخدام السلطة.

2- تنفيذ النفقات :

إن فتح الاعتماد في موازنة الدولة لا يعني تنفيذ النفقة العامة، ذلك أن هذا التنفيذ مقيد بقواعد عامة وتعليمات عدة ترمي إلى مراقبة النفقات العامة طبقاً للقوانين والأنظمة في الغالب المستهدف تحقيقها دون أي تلاعب أو إساءة استخدام، ويستوجب تنفيذ النفقة ما يأتي:

- 1- تأكد الدولة من قيام الدائن صاحب العلاقة بالعمل المطلوب منه، وأن تحدد مقدار الدين المتوجب على هذا العمل.
- 2- وجود رابطة أو علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها.

3- تصدر الجهات المختصة أمراً الى المسؤول عن الخزينة بدفع قيمة النفقة المستوجبة.

4- أن يتم دفع الدين من صناديق الخزينة بعد تأشير الرئيس المختص. وعندما يعبر عن هذه الصور باللغة المالية، فيمكن القول أن تنفيذ النفقة يستوجب عقد النفقة أولاً ثم تصفيتها ثم صرفها وأخيراً دفعها. وعملاً بمبدأ الفصل بين الجانب الإداري والجانب الحسابي أي بين الوظائف الإدارية والحسابية. ولتنفيذ النفقة يتوجب :

- كعمليات إدارية، ثلاث مراحل هي العقد، والتصفية، والصرف أو الأمر بالدفع.
- كعمليات حسابية، تشمل مرحلة الدفع.

ج - مرحلة المتابعة:

يجب التوضيح أن هناك اختلاف بين مفهوم المتابعة ومفهوم الرقابة رغم ان بعض كتاب المالية العامة يعد الأمر واحداً. و لأغراض الدراسة والتبسيط تم دمج المفهومين بفقرة واحدة. إذ تعني المتابعة ملاحظة التنفيذ وتحديد درجة النجاح والفشل فيه.

رابعاً : مؤشرات لرصد ومتابعة الموازنة العامة الاتحادية

نجد من الضروري أن نورد في هذا القسم من الفصل الخاص بالموازنة العامة أرقاماً توضح اتجاهات تصميم الموازنة العامة الاتحادية في العراق من حيث العجز أو الفائض، ونسب الانفاق التشغيلي والاستثماري، قبل الانتقال الى موضوع مؤشرات الرصد والمتابعة .

جدول (7) نفقات وإيرادات الموازنة العامة واتجاهات العجز والفائض فيها

(تريليون ID)

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | البنود |
|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|---------------------|
| 52,0 | 78,0 | 78,7 | 75,7 | 60,9 | 60,9 | 54,1 | 61,3 | النفقات التشغيلية |
| 23,1 | 36,5 | 52,0 | 40,9 | 28,8 | 23,6 | 15,0 | 25,3 | النفقات الاستثمارية |
| 75,1 | 114,5 | 130,8 | 116,6 | 89,7 | 84,6 | 69,1 | 86,6 | إجمالي النفقات |
| 66,0 | 105,6 | 113,8 | 119,8 | 103,9 | 61,7 | 50,4 | 80,4 | الإيرادات الكلية |
| (9,10) | (8,9) | (16,9) | 3,1 | 14,2 | (22,9) | (18,7) | (6,2) | العجز/الفائض |

المصدر: - ناجح نعمة الخفاجي، دراسة تقييمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للأعوام 2006-2010، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص 12.
- التقرير الاقتصادي العراقي، وزارة التخطيط، 2017، ص 27.

ومن خلال رصد ومتابعة بعض المؤشرات أهمها نسبة التنفيذ والتي تعد من المؤشرات المهمة والسهلة الاحتماب، لأنها تعكس أحد مبادئ ادارة المالية العامة ألا وهي مصداقية الموازنة. نجد إن أعلى نسب تنفيذ (حسب التصنيف الاداري) كانت لوزارتي الدفاع والداخلية (أكثر من 80%)، تلتها وزارات التربية والشباب والصناعة ومجلس النواب (79-70%)، تلتها وزارات الموارد المائية والعدل والتعليم العالي والنقل والثقافة وكل من مجلسي القضاء والوزراء (69-60%) وهكذا تباعاً بقية الوزارات.

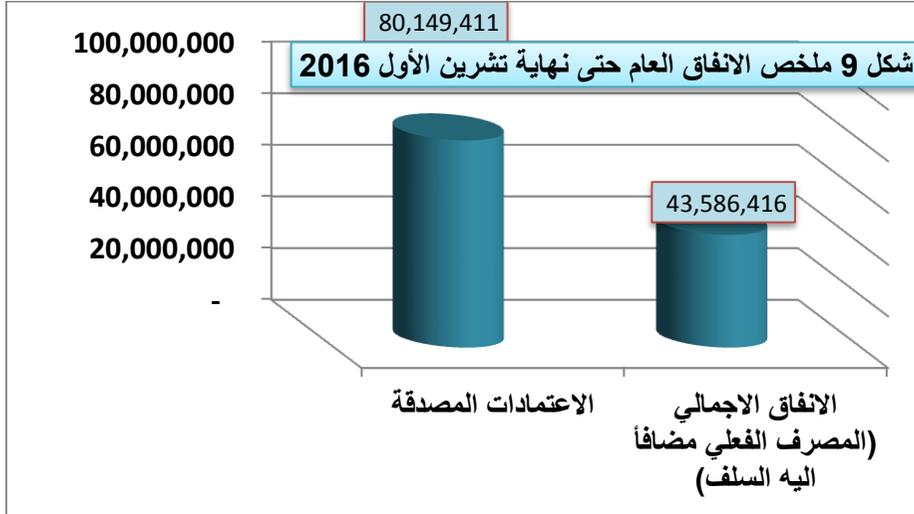
جدول (8) النفقات العامة حسب التصنيف الإداري لعام 2016 (حتى نهاية تشرين الأول)

| أسماء الوزارات | المصدق | الانفاق الفعلي | أرصدة السلف | الانفاق العام (فعلي + سلف) |
|---|------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| وزارة الدفاع | 6,181,886 | 4,811,775 | 245,697 | 5,057,471 |
| وزارة الداخلية | 9,976,297 | 8,046,015 | -32,889 | 8,013,126 |
| وزارة التربية | 7,712,985 | 5,955,463 | 6,217 | 5,961,680 |
| وزارة الشباب والرياضة | 104,261 | 79,642 | 237 | 79,878 |
| مجلس النواب | 429,207 | 314,667 | 5,851 | 320,518 |
| وزارة الصناعة والمعادن | 1,076,710 | 777,674 | 2,059 | 779,733 |
| مجلس القضاء الاعلى | 452,131 | 308,383 | 311 | 308,695 |
| وزارة الموارد المائية | 265,121 | 180,124 | 619 | 180,743 |
| وزارة العدل | 597,434 | 402,454 | 423 | 402,876 |
| مجلس الوزراء | 3,192,642 | 1,857,150 | 267,989 | 2,125,139 |
| وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | 2,792,270 | 1,783,033 | 54,975 | 1,838,008 |
| دوائر غير مرتبطة بوزارة | 905,912 | 486,937 | 88,798 | 575,735 |
| وزارة النقل | 196,365 | 119,880 | 794 | 120,674 |
| وزارة الثقافة | 171,612 | 93,346 | 11,498 | 104,844 |
| وزارة الكهرباء | 1,958,962 | 727,403 | 421,109 | 1,148,513 |
| وزارة الصحة والبيئة | 4,980,837 | 2,426,947 | 424,738 | 2,851,685 |
| وزارة المالية | 17,764,879 | 9,913,186 | 240,499 | 10,153,685 |

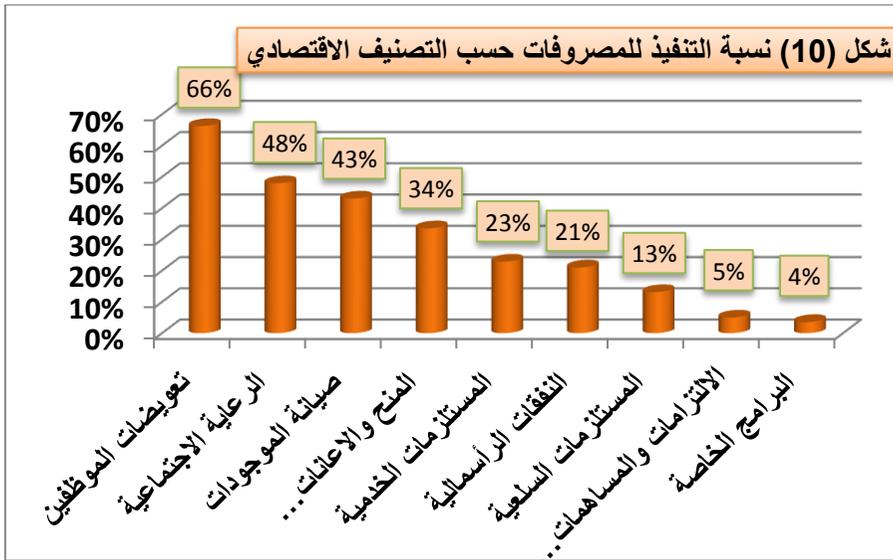
| | | | | |
|--|--------|---------|-----------|--|
| 33,581 | -566 | 34,147 | 59,163 | رئاسة الجمهورية |
| 567,992 | 29,909 | 538,083 | 1,006,481 | وزارة الاعمار والاسكان |
| 34,439 | 79 | 34,360 | 61,859 | وزارة التخطيط والتعاون الانمائي |
| تقرير تنفيذ الموازنة لغاية تشرين الاول 2016 للموازنة الجارية ، ص6. | | | | |

جدول (9) نسب التنفيذ حسب التصنيف الاداري لعام 2016 حتى نهاية ت 1

| أسماء الوزارات | نسبة التنفيذ للإنفاق الفعلي | نسبة التنفيذ للإنفاق العام |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| وزارة الدفاع | 78% | 82% |
| وزارة الداخلية | 81% | 81% |
| وزارة التربية | 77% | 77% |
| وزارة الشباب والرياضة | 76% | 77% |
| مجلس النواب | 73% | 75% |
| وزارة الصناعة والمعادن | 72% | 72% |
| مجلس القضاء الاعلى | 68% | 68% |
| وزارة الموارد المائية | 68% | 68% |
| وزارة العدل | 67% | 67% |
| مجلس الوزراء | 58% | 67% |
| وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | 64% | 66% |
| دوائر غير مرتبطة بوزارة | 54% | 64% |
| وزارة النقل | 61% | 61% |
| وزارة الثقافة | 54% | 61% |
| وزارة الكهرباء | 37% | 59% |
| وزارة الصحة والبيئة | 49% | 57% |
| وزارة المالية | 56% | 57% |
| رئاسة الجمهورية | 58% | 57% |
| وزارة الاعمار والاسكان | 53% | 56% |
| وزارة التخطيط والتعاون الانمائي | 56% | 56% |
| تقرير تنفيذ الموازنة لغاية تشرين الاول 2016 للموازنة الجارية ، ص6. | | |



المصدر: تقرير تنفيذ الموازنة لغاية تشرين الاول 2016 للموازنة الجارية، ص 1.



المصدر: بالاعتماد على الجدول 10.

| جدول (10) نسبة تنفيذ النفقات العامة حسب التصنيف الاقتصادي | | | |
|---|------------|----------------|--------------|
| الفصول | المصدق | الإنفاق الفعلي | نسبة التنفيذ |
| تعويضات الموظفين | 39,145,464 | 25,940,776 | 66% |
| الرعاية الاجتماعية | 17,703,772 | 8,490,971 | 48% |
| صيانة الموجودات | 521,043 | 224,431 | 43% |
| المنح والاعانات وخدمة الدين | 14,518,969 | 4,872,897 | 34% |
| المستلزمات الخدمية | 2,126,621 | 487,068 | 23% |
| النفقات الرأسمالية | 269,694 | 56,700 | 21% |
| المستلزمات السلعية | 4,505,690 | 592,177 | 13% |
| الالتزامات والمساهمات والمساعدات الخارجية | 700,926 | 35,068 | 5% |
| البرامج الخاصة | 657,231 | 23,481 | 4% |
| المجموع العام | 80,149,411 | 40,723,569 | 51% |
| تقرير تنفيذ الموازنة لغاية تشرين الاول 2016 للموازنة الجارية، ص4. | | | |

جدول (11) التصنيف الاقتصادي لنفقات وإيرادات الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016

| التصنيف الاقتصادي للموازنة الجارية | | |
|--|-----------------------------|----|
| الموازنة الجارية | | |
| 25,940,775,694,059 | مجموع العدد | 01 |
| | تعويضات الموظفين | |
| 487,068,056,496 | مجموع العدد | 02 |
| | المستلزمات الخدمية | |
| 592,177,119,611 | مجموع العدد | 03 |
| | المستلزمات السلعية | |
| 224,430,666,420 | مجموع العدد | 04 |
| | صيانة الموجودات | |
| 56,700,464,801 | مجموع العدد | 05 |
| | النفقات الرأسمالية | |
| 4,872,896,671,579 | مجموع العدد | 06 |
| | المنح والإعانات وخدمة الدين | |
| 35,068,483,498 | مجموع العدد | 07 |
| | الالتزامات والمساهمات | |
| 23,481,059,022 | مجموع العدد | 08 |
| | البرامج الخاصة | |
| 8,490,970,504,047 | مجموع العدد | 09 |
| | الرعاية الاجتماعية | |
| 40,723,568,719,534 | المجموع العام | |
| التصنيف الاقتصادي للموازنة الاستثمارية | | |
| الموازنة الاستثمارية | أسم القطاعات | |
| 115,280,902,117 | مجموع القطاع | 01 |
| | القطاع الزراعي | |
| 9,600,343,736,687 | مجموع القطاع | 02 |
| | القطاع الصناعي | |
| 100,594,988,629 | مجموع القطاع | 03 |
| | قطاع النقل والاتصالات | |
| 900,091,464,343 | مجموع القطاع | 04 |
| | مباني وخدمات | |
| 15,687,316,895 | مجموع القطاع | 05 |
| | التربية والتعليم | |
| 10,731,998,408,670 | المجموع العام | |
| 51,455,567,128,204 | | |

المصدر: وزارة المالية، دائرة المحاسبة/ قسم التوحيد/ نظام توحيد حسابات الدولة على الموازنة الجارية والاستثمارية لغاية تشرين الأول لسنة 2016.

جدول (12) هيكل الإيرادات العامة في العراق لعام 2016 (حتى نهاية ت 1) تريليون ID

| التبويب | أنواع الإيرادات | الإيراد بالدينار العراقي | الأهمية النسبية للإيرادات |
|----------------|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| مجموع العدد 01 | الإيرادات النفطية والثروات المعدنية | 34,350,332,315,334 | 83% |
| مجموع العدد 02 | الضرائب على الدخول والثروات | 2,156,893,719,102 | 5% |
| مجموع العدد 03 | الضرائب السلعية ورسوم الانتاج | 506,400,496,434 | 1% |
| مجموع العدد 04 | الرسوم | 524,060,782,804 | 1% |
| مجموع العدد 05 | حصة الموازنة من أرباح القطاع العام | 322,785,624,939 | 1% |
| مجموع العدد 06 | الإيرادات الرأسمالية | 33,265,882,268 | 0.1% |
| مجموع العدد 07 | الإيرادات التحويلية | 2,352,128,062,967 | 6% |
| مجموع العدد 08 | إيرادات أخرى | 1,256,962,260,980 | 3% |
| المجموع العام | | 41,502,829,144,829 | 100% |
| | الإيرادات النفطية | 34,548,219,115,224 | %83 |
| | الإيرادات غير النفطية | 6,954,610,029,604 | %17 |

المصدر: وزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد/ نظام توحيد حسابات الدولة تقرير الإيرادات حسب التصنيف الاقتصادي/ لغاية تشرين الأول لسنة 2016.

خامساً: آلية تحضير الموازنة للمحافظات حسب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

1- موازنة الإدارة المحلية:

يقوم رئيس مجلس الوحدة الإدارية بإعداد تخمينات الموازنة للإدارة المحلية على استمارة خاصة تضعها وزارة الداخلية وفقاً للتعليمات التي تصدر لهذا الغرض ويلاحظ أن موظفي ومستخدمي الوحدة الإدارية يتعاونون لأعداد تخمينات الموازنة وذلك بعد قيام الهيئة العليا للإدارة المحلية بتحديد مقدار المنح وكيفية توزيعها على مجالس الوحدات الإدارية بما يخص لها من المنح والإيرادات الأخرى.

وتجتمع مجالس الوحدات الإدارية في بداية الأسبوع الأخير من شهر أيلول لإعداد موازنتها وترفعها إلى المحافظ خلال عشرة أيام، ويقوم المحافظ بدعوة مجالس الوحدات الإدارية العراقية ضمن محافظته في الأسبوع الثاني من شهر كانون الأول للمصادقة على موازنتها، وتجتمع هذه المجالس برئاسة المحافظ وعضوية كل من:

أ- أعضاء مجلس المحافظة

ب- رئيس مجلس كل قضاء مع عضو ينتخبه مجلس القضاء من بين أعضائه.

ت- رئيس مجلس كل ناحية مع عضو واحد ينتخبه مجلس الناحية من بين أعضائه.

كما وأن المحافظ يدعو رؤساء الدوائر غير الممثلة في هذا الاجتماع وغيرهم من الخبراء للاستشارة بآرائهم ويكون لهم الحق المناقشة دون التصويت، ويقدم المحافظ

في هذا الاجتماع موازنات مجالس الوحدات الإدارية لتدقيقها والتأكد من ادراج كافة الإيرادات السنوية واعتماد المصروفات ثم تناقش الموازنة على انفراد مادة وفصلا وبابا، ويجوز ان يقرر في هذا الاجتماع زيادة وتخفيض تخصيصات الموازنة في ضوء الإمكانيات المالية ومصحة الإدارة المحلية، كما وان التصويت يجري على الموازنة جملة وبعدها يصوت عليها في الاجتماع العام وتصادق من قبل المحافظ ثم رفعها الى مجلس المحافظة لغرض مناقشتها والتصويت عليها ثم مصادقتها من قبل وزارة المالية.

2- نفقات الإدارة المحلية:

يمكننا ان نقسم نفقات الإدارة المحلية الى ما يلي:

أ- رواتب ومخصصات موظفي ومستخدمي الإدارة المحلية.

ب- مخصصات الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية والمصاريف الأخرى التي تصرف في اثناء الاجتماعات ومخصصات السفر والليالي لأعضاء المجلس المحلي.

ت- نفقات انشاء وصيانة وإدارة اية مؤسسة تنشأ بقرار من مجلس الوحدة الإدارية او اية أملاك تملكها الإدارة المحلية.

ث- نفقات وانشاء وصيانة المعابر التي تعود الى الإدارة المحلية مباشرة عدا ما يعود امر انشائها وصيانتها الى الحكومة.

- ج- نفقات انشاء وصيانة مدارس الإدارة المحلية وبدلات استئجارها واثمان الكتب وغير ذلك.
- ح- نفقات تشييد وصيانة المستوصفات او بدلات استئجارها وثمان الدواء وغيره.
- خ- نفقات انشاء وصيانة المستشفيات البيطرية او بدلات استئجارها وثمان الدواء وغيرها.
- د- نفقات انشاء وصيانة اعمال الري التي تعود الى الإدارة المحلية عدا ما تقوم به الحكومة المركزية.
- ذ- المنح الخاصة الى اللجان التي تشكل في القرى والتي تقوم بالأشراف على تنفيذ الوظائف البلدية التي كانت تقوم بها المجالس البلدية سابقا.
- ر- فوائد القروض واقساط اطفائها.
- ز- نفقات جباية واردات الإدارة المحلية.
- س- جميع المصارف التي تستلزمها الخدمات والمعاملات الداخلية في وظائف الإدارة المحلية او المودع اجراؤها اليها بمقتضى القوانين والأنظمة.

3- إيرادات الإدارة المالية :

أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 فتنبص المادة(44) منه؛ على أن الموارد المالية للمحافظة تتكون مما يأتي:

- ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.
- الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل:
 - أ- أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
 - ب- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.
 - ت- بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.
 - ث- بدلات وإيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.
 - ج- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضا عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.
 - ح- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.
 - خ- نصف إيرادات المنافذ الحدودية.
- د- (5) خمسة دولارات عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مئة وخمسين مترا مكعبا منتجا من الغاز الطبيعي في المحافظة.
- تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الإدارية التي تتبعها يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسب السكان فيها.

جدول (13) موازنة محافظة البصرة للمدة 2012-2015

| السنة | التخصيص | المدور من السنة السابقة | مجموع المبالغ (التخصيص + المدور) | المصرف الفعلي | نسبة التنفيذ |
|-------|---------|-------------------------|----------------------------------|---------------|--------------|
| 2012 | 1,4 | 1,8 | 3,2 | 1,0 | 31% |
| 2013 | 1,4 | 1,8 | 3,2 | 1,1 | 35% |
| 2014 | 1,2 | 1,3 | 2,5 | 1,2 | 48% |
| 2015 | 1,3 | لا يوجد مدور | 1,3 | 0,7 | 53% |

المصدر: جواد كاظم عبود ، الموازنة العامة في العراق بين الاعداد والتنفيذ دراسة تحليلية مقارنة للموازنات من 2012-2016م ، بحث دبلوم عالي في الادارة المالية ، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد ، ص 44 .

سادساً: آثار الموازنة العامة في المتغيرات الاقتصادية الكلية :

1- عجز الموازنة والتضخم :

هناك علاقة وثيقة بين كل من عجز الموازنة والدين العام والتضخم في المناقشات الاقتصادية، فعند وجود دين داخلي مهم ستعكس الزيادة في سعر الفائدة الاسمية المدفوعة عن الدين بصورة نفقات عامة تزيد في حجم عجز الموازنة . وحتى لو كان معدل الزيادة مطابق تماماً للزيادة في معدل التضخم - وبعبارة أخرى حتى لو لم يتغير معدل الفائدة الحقيقي-، وفي ضوء دين عام كبير ومعدل تضخم مستقبلي غير معروف كما هي الحال في العراق فيكون من الصعب التنبؤ بالآثار على العجز، إذا ما كانت الحكومة تدفع معدل فائدة حقيقي ثابت على الدين .

وفي حالة معدل الفائدة الحقيقي، فإن ارتفاع العجز سيكون دالة مباشرة) في حجم الدين، ومستوى الفائدة الاسمي على الدين)، والذي سيكون بالمقابل

معتمداً على معدل التضخم، وسيكون الأثر الكامن للتغير في معدل التضخم كبيراً على عجز الموازنة .

ولأن الدين العام أحد العوامل المكونة لعجز الموازنة ، فكلما ارتفعت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي، ارتفعت كلفته مسببة ضغوطاً على أسعار الفائدة الحقيقية ومن ثم زيادة خدمة الدين العام، التي تشكل إحدى عناصر العجز في الموازنة .

2- عجز الموازنة وسعر الصرف :

إذا ما قام بلد ما بتخفيض قيمة عملته فان مدفوعات الفائدة على الدين الاجنبي مقاسةً بالعملة المحلية سيرتفع بالتأكيد . وهكذا ستزداد النفقات العامة على الاستيرادات أيضاً مقاسةً بالعملة المحلية ؛ وكلا هذين العاملين سيعملان على زيادة عجز الموازنة .

لكن من ناحية أخرى، فان تخفيض قيمة العملة سيزيد من القيمة المحلية لصادرات القطاع العام وعوائد بعض أنواع الضرائب . وعلى أية حال إذا ما كان هذا التقدم الحاصل في صادرات القطاع العام لن ينعكس مباشرة في حسابات الموازنة ما لم يشارك المصدرين بصورة جوهرية في العائد الضريبي . وبعبارة أخرى فان عجز الموازنة سيزداد، وحجم هذه الزيادة سيعتمد على حجم التخفيض، ولوجود المحددات على حجم العجز المالي فان ذلك سيشجع السلطات على تأجيل أو تأخير التكيف خاصة إذا كان الدين الخارجي كبير واستيرادات الحكومة مهمة .

3- عجز الموازنة ومعدل البطالة :

إذا ما قامت المؤسسات العامة بتسريح lay off فائض العمال في محاولة منها لزيادة كفاءتها وتحسين أدائها أو (لوجود موجة تخصيص في البلد كما حدث في الاقتصادات المتحولة خلال عقد التسعينات من القرن الماضي) ،

فان الانفاق الحكومي لتعويضات البطالة سيزداد، مما سيسبب زيادة في عجز الموازنة، وستعتمد زيادة العجز هنا على عاملين؛ الأول هو التعويضات المدفوعة لكل عامل، والثاني هو عدد العمال. ولكن موجة التخصيصية تترك آثاراً ايجابية في تخفيض عجز الموازنة العامة، فهي من جهة تخفف عبء الدعم للمشاريع العامة عن كاهل الموازنة العامة، ومن ناحية ثانية تأتي ايرادات التخصيص نتيجة بيع هذه المشاريع لتخفض العجز في الموازنة العامة خلال مدة التخصيص المتفق عليها (في الأمدين القصير والمتوسط). أما على الأمد البعيد فإن المشاريع التي تم تخصيصها ستخضع لضريبة الشركات، وتوفر الإيراد الضريبي بهذه الحالة ناهيك عن زيادة الامتثال الضريبي خلال هذه المدى الزمني المرتقب.

4- الموازنة العامة والانفتاح التجاري Trade Openness:

نظراً لكون الانفتاح التجاري (الاستيرادات+ الصادرات \ GDP) يؤثر من خلال عدم الاستقرار في العائد الحكومي، فإنه يؤثر على الانفاق الحكومي والعائد الحكومي، ولذلك فهو يؤثر على توازن الموازنة من خلال عدة قنوات رئيسة أخرى :-

- الأولى؛ إن الانفتاح التجاري قد يؤثر على توازن الموازنة من خلال الفساد Corruption، ويمكن التمييز هنا بين وجود "الانفتاح الطبيعي"، إذ عادةً ما تكون الدول النفطية والتي تملك ثروات معدنية أكثر انفتاحاً وبصورة طبيعية، مما يمكن أن تصبح أكثر فساداً بسبب توفر الربوع. أما الدول ذات الاستراتيجيات المنفتحة نحو الخارج فلها مستويات أعلى من المنافسة وأقل من الفساد وتوازن موازنة أفضل.
- الثانية؛ الانفتاح التجاري يزيد من التفاوت في توزيع الدخل والذي يزيد بدوره من الطلب على السلع العامة، وينقص بصورة متزامنة من قدرة الحكومة على تحصيل الضرائب.

- **والقناة الأخيرة؛** من المتوقع أن يكون الانفتاح التجاري مرتبطاً بصورة إيجابية (طردية) مع توازن الموازنة، إذ أن تسرب الطلب إلى الخارج والكلف الناتجة من مصاعب المدفوعات الخارجية ستجعل من العجزات العالية أقل جاذبية منها في الدول الأقل تجارة وانفتاحاً.

5- عجز الموازنة الحكومية وعجز الحساب الجاري "العجز التوأم":

ظهر مصطلح العجز التوأم أو الثنائي خلال ثمانينات القرن الماضي، عندما شهد الاقتصاد الأمريكي عجزاً في كل من الموازنة العامة والميزان التجاري وبالتالي عجز الحساب الجاري، وتظهر هذه العلاقة الأثر المتبادل بين السياسة المالية والسياسة التجارية وأدوات كلٍ منها في الأخرى. و تفسر هذه العلاقة من خلال منهجين:

الأول: المنهج الريكاردى: حسب هذا المنهج فلا توجد علاقة بين عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري، إذ تنص فرضية ريكاردو للتكافؤ إن انخفاض المدخرات الحكومية ستترافق مع زيادة مكافئة له في المدخرات الخاصة. ذلك أن الأفراد يتوقعون بصورة رشيدة، أنه مع انخفاض المدخرات الحكومية فإن أعباءهم الضريبية سوف تزداد مستقبلاً، لأن مستوى الضريبة سيزداد مستقبلاً مع عجز الموازنة، وبالتالي فإن حجم الادخار المحلي لن يتغير نتيجة للخفض الأولي للضريبة الذي ستعوضه الزيادة في الادخار الخاص.

وبذلك يتضح من فرضية ريكاردو للتكافؤ عدم وجود علاقة بين عجز الموازنة الناجم عن الانخفاض الأولي في الضرائب وعجز الحساب الجاري.

ويجدر في هذا السياق أن نذكر أن فرضية المكافئ الريكاردى تشير كذلك إلى أن تأثير الزيادة في الإنفاق الحكومي على الطلب الكلي لا يتغير، سواء تم تمويل تلك الزيادة من خلال الاقتراض أو من خلال الزيادة في الضرائب، إذ إن تلك الفرضية لا تؤمن بأثر مزاحمة القطاع الحكومي للاستثمار

الخاص، بل ترى بأن آثار العجز المالي ستكون محايدة على الاقتصاد. إذ إن تزايد الاستهلاك الحكومي الذي يتم تحويله من خلال الدين العام سوف يقابله نقص في الاستهلاك الخاص من قبل الأفراد، وإن نقص الادخار الحكومي سيقابله ما يكافئه من الادخار الخاص بحيث تبقى المدخرات الوطنية من دون تأثير، فلا تتأثر أسعار الفائدة الحقيقية وبالتالي لا يحدث أثر التضخم .

الثاني: هو المنهج الكينزي، الذي يرى بوجود علاقة مباشرة بين عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري، وأن اتجاه العلاقة يبدأ من عجز الموازنة العامة باتجاه عجز الحساب الجاري. فاتساع عجز الموازنة الحكومية يأتي نتيجة زيادة في الإنفاق الحكومي مع ثبات مستوى الإيراد العام، وبانخفاض مستوى الادخار الحكومي ستقل المدخرات وترتفع معدلات الفائدة، وبارتفاع معدلات الفائدة في ظل (نظام سعر صرف مرن) سيزداد طلب الأجانب على العملة المحلية مما يؤدي الى ارتفاع سعر صرف العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية، وبذلك ستزداد الاستيرادات وتقل الصادرات، وبذلك يتشكل العجز في الميزان التجاري الذي هو المحدد الرئيس غالباً للحساب الجاري.

ويمكن التعبير عن هذه العلاقة باختصار كالآتي¹:

$$(X - M) = (S - I) + (T - G) \text{ ----- a}$$

حيث إن :- $X =$ الصادرات، $M =$ الاستيرادات ،

$S =$ الادخار ، $I =$ الاستثمار ، $T =$ الضرائب ، $G =$ الانفاق الحكومي

$$TD = SD + BD \text{ ----- b}$$

إذ أن :- عجز الميزان التجاري يعبر عنه بـ TD ، أما فجوة الادخار فيعبر

عنها بـ SD ، وأخيراً يعبر عن عجز الموازنة بـ BD .

¹ لمزيد من الاطلاع على متطابقتي الدخل يرجى مراجعة الفصل العاشر، وحالات التوازن الداخلي والخارجي في الفصل الحادي عشر.

وصفوة القول، أن العجز في الموازنة يترك عادةً آثاراً سلبية على المتغيرات الاقتصادية الكلية (حجم الدين ومستوى الفائدة الاسمي وما يتركانه من أثر على التضخم وما يتركه بدوره على سعر الفائدة الحقيقي)، كذلك فإن تراكم العجزات قد يؤثر على الادخار القومي وعلى الميزان التجاري، وبالتالي قد يعيق النمو الاقتصادي، فضلاً عن أن البلد الذي يعاني من أزمة مزمنة لعجز الموازنة قد لا يكون مصدر جذب للاستثمارات الخارجية. بالمقابل، هناك عوامل اقتصادية كلية تؤثر سلباً على عجز الموازنة كالبطالة وما ينشئ عنها من تعويضات للعاملين، ودرجة الانفتاح الاقتصادي أيضاً قد يكون له تأثير باتجاه زيادة عجز الموازنة. هذا وترتبط الموازنة العامة بمفاهيم مالية منها الشفافية وغيرها، والتي سنعرض لاحقاً.

وكنظرة تاريخية؛ نجد أن الموازنة العامة العراقية عانت في القرن الماضي لأكثر من عقدين من سياسة التمويل بالعجز، سواء في عقد الثمانينات الذي كان الاقتراض الداخلي هو المهيمن في سداد عجز الموازنة، وكذلك صاحبه اقتراض خارجي أدى إلى أغراق العراق في مستتبع المديونية الخارجية. أما في عقد التسعينات من القرن الماضي فقد هيمن التمويل بالاصدار النقدي (التمويل التضخمي) على تغطية عجز الموازنة، وما أدى ذلك من حدوث حالة التضخم المفرط في الاقتصاد العراقي، وما صاحب ذلك من آثار اقتصادية واجتماعية بالغة السوء.

أما اتجاه الموازنة العامة العراقية بعد عام 2003، فجاءت في معظمها لتعكس الجانب الاستهلاكي لاداء الحكومة وبما تتطلبه هذه المرحلة، إذ شكلت النفقات التشغيلية النسبة الأكبر على حساب النفقات العامة الاستثمارية. ومع ذلك ظهور تداخل واضح - بعد عام 2003 - في تحديد الصلاحيات وجهات الانفاق ومستويات هذه الجهات هل هي مركزية، أو على مستوى فيدرالي أو على مستوى المحافظة -حتى مع إقرار قانون المحافظات غير

المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل-، مما قد أثر على تطوير المحافظات أو تعميق الفساد الإداري، إن لم ينجح مجلس المحافظة في أداء المطلوب منه .

والحقيقة أن وجود عجز في الموازنة ليس مؤشراً سلبياً بالضرورة لأنه يخضع لشرطين، الأول هو مقدار هذا العجز كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي، والمسألة الثانية هو الهدف من وجود هذا العجز كي يكون مقبولاً، هل هو إعادة إعمار العراق وإيجاد فرص عمل للشباب وتقليل نسب البطالة وتحسين الوضع الاقتصادي - عملاً بنظرية العجز المقصود-، أو هي عودة من جديد لتمويل نفقات عسكرية غير معلومة المدة ولا الكلفة، مما سيزج بالعراق من جديد في عملية منظمة لاهدار موارده الاقتصادية، والهدر والفساد المالي هما من أخطر ابواب ضياع المال العام.

مصادر الفصل:

- 1- جديتاوي و طراونة ، قاسم محمد ومحمد سليمان، العجز التوأم دراسة حالة الأردن للفترة (1980-2010)، المجلة الأردنية للعلوم الاقتصادية، المجلد2، العدد1، 2015.
- 2- الخفاجي، ناجح نعمة ، دراسة تقويمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للأعوام 2006-2010، بيت الحكمة، بغداد، 2011.
- 3- الزبيدي، حسن لطيف كاظم، الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012: قراءة من منظور اقتصادي، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة
- 4- سلوم والمهاني، عبد الكريم حسن ومحمد خالد، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة - دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الادارة والاقتصاد العدد الرابع والستون ، 2007 .
- 5- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة -الكتاب الثاني- ، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 6- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 7- الكرخي، مجيد، دراسات في النشاط المالي للدولة -الطبعة الأولى-، دار المناهج للنشر والتوزيع ،عمان: الأردن، 2015 .
- 8- الكرخي، مجيد، موازنة الاداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة- الطبعة الأولى-، دار المناهج للنشر والتوزيع ،عمان: الأردن، 2015 .
- 9- محمد، عمرو هشام ، اتجاهات الموازنة العامة مع إشارة خاصة للعراق بعد عام 2003 ، مجلة دراسات وبحوث الوطن العربي ، مركز دراسات وبحوث الوطن العربي، الجامعة المستنصرية، العدد 22 -23 تموز: 2007 .
- 10- قانون رقم 21 لسنة 2008
- 11- التقرير الاقتصادي العراقي ، وزارة التخطيط ، 2017.
- 11-Vito Tanzi, The Budget Deficit In Transition, IMF Staff Paper, Vol.40. , No.3. , Sep.1993 . p.698-706.
- 12- Jean-Louis Combes & Tahsin Saadi-Sedik, How Does Trade Openness Influence Budget Deficits In Developing Countries , IMF, Working Paper , NO.3, Jan.2006.

الفصل التاسع: القرض العام:

يعد القرض العام أحد مصادر الإيرادات العامة للدولة وتلجأ إليه عندما تعجز مواردها الأخرى عن تغطية نفقاتها سواء الجارية منها أو الاستثمارية، وبخاصة عندما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى، أو لمعالجة وضع اقتصادي معين كالتضخم الذي يصيب اقتصاد بلد ما.

أولاً: تعريف القرض العام وخصائصه:

يمثل الدين العام في لحظة معينة حجم الاقتراض السابق لتلك اللحظة والذي لم يسدد بعد. هذا وينشأ الدين العام كنتيجة لتمويل عجز الموازنة الحكومية بالاقتراض أما من السوق المحلية (المصارف التجارية، و/أو البنك المركزي، و/أو الجمهور)، وأما من الخارج.

ويمكن تعريف القرض العام بأنه عقد تبرمه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مع الجمهور أو مع دولة أخرى، تتعهد بموجبه على سداد أصل القرض وفوائده عند حلول موعد السداد، وذلك طبقاً لأذن يصدر من السلطة العامة المختصة. وعليه فهناك ركنان أساسيان يجب توفرهما ألا وهما {القرض عقد بين طرفين الأول مدين (الدولة أو ما يمثلها من هيئاتها العامة) والآخر طرف دائن، والركن الثاني أنه أذن من السلطة المختصة (البرلمان أو أية سلطة تشريعية أخرى) لإحكام الرقابة على موارد الدولة وأوجه الإنفاق بعد ذلك}.

ويشير الدين الخارجي الى الدين السيادي المستحق على الحكومات ومؤسساتها المفوضة ، والدين الخارجي يمكن اقتراضه من دائنين عامين، أو دائنين خاصين مضمونين من جهات رسمية، أو دائنين خاصين، ومن مصادر إقراض ثنائية أو متعددة الاطراف، ويمكن أن يكون له تواريخ استحقاق طويلة الأجل أو قصيرة الأجل. ويمكن وصف الدين الخارجي أيضا بأنه الدين المستحق لجهة خارج البلد، والذي تم تقييمه بعملة أجنبية والذي

يضع حكومة ما ومواطنيها في خطر التعسر في الاسواق المالية الدولية، أو التعرض لمخاطر سعر الصرف. وتكاليف خدمة الدين الذي قيم بعملة أجنبية لا بد من دفعها بالنقد الاجنبي، مما يستنفد ايرادات الصادرات ويجهد احتياطات العملة الاجنبية . لكن الدين المقيم بالعملة المحلية لا يتطلب نقداً أجنبياً، وهنا يعد الدين الذي يحمله المواطنون مجرد تحويل داخلي للثروة وليس تدفقا صافيا الى خارج البلد، وفي أوقات الطوارئ المالية يمكن دفع الدين المحلي بفرض ضرائب غير مباشرة ذات صلة بطبع النقود.

ولاستكمال صورة القضية العامة للدين الخارجي لا بد من القاء بعض الضوء على مسألة خدمة الدين، ويمكن ملاحظة أن المؤشرات المستخدمة لقياس عبء الدين على اقتصاد ما تتضمن نسبة الدين الخارجي الى الدخل القومي؛ والدين الخارجي الى قيمة الصادرات ؛ و حصة الديون طويلة الأجل في مجمل الدين الخارجي .

ويشير كتاب المالية الى نقطة مهمة عند الاقتراض العام ألا وهو " المقدرة الإقراضية القومية" التي تمثل قدرة الدخل القومي على توفير الإقراض العام للدولة، أو بمعنى آخر قدرة الدخل القومي على الاستجابة للمتطلبات الائتمانية للدولة. كذلك فإن المالية العامة التقليدية ترى بأن القرض " هو ضريبة مؤجلة" لذا يجب الابتعاد عنه قدر الإمكان، ويمكن التفريق بين الضريبة والقرض العام من خلال عدة أوجه أهمها:

- التخصيص: من خصائص الضريبة التقليدية أنها مورد غير مخصص، بمعنى أنها لا تخصص لنوع معين من الإنفاق، عكس القرض العام إذ أنه ايراد يخصص لإنفاق معين.
- المقابل: من خصائص الضريبة أنها فريضة بلا مقابل، في حين أن القرض له مقابل معين يتمثل بالفوائد المدفوعة للإشخاص المكتتبين.
- الإرادة المنفردة: الضريبة تنشأ بإرادة الدولة المنفردة على أساس فكرة التضامن الاجتماعي، في حين أن القرض ينشأ على أساس تعاقدية.

- طبيعة الايراد: الضريبة ايراد نهائي للدولة، أما القرض فهو ايراد مؤقت يسدد عند حلول ميعاد السداد، فبينما تؤثر الضريبة على جانب الايراد فقط عند التحصيل، يؤثر القرض على جانب الايراد في الموازنة عند التحصيل، وجانب الموازنة عند السداد.

ثانياً: أنواع القرض العام:

تختلف نوعية القروض باختلاف الزاوية التي ينظر منها فقد تكون إجبارية أو اختيارية من زاوية إرادة المقرض لكن هذا التصنيف لم يعد بذا أهمية، وأصبح الاعتماد على تقسيم القروض من زاوية :

أ- مصدر القرض : فإذا كان مصدر القرض خارجياً عدّ القرض خارجياً، وإن كان مصدره داخلياً، ومن ثم فطابع القرض يتحدد بمكان إصدار القرض، فإذا تم اصداره في أسواق دولة أخرى عدّ القرض خارجياً. ويمكن إجمال أهم الفروق بين القرض الداخلي والخارجي بالآتي:

- يحقق القرض الداخلي للدولة الحصول على جزء من القوة الشرائية للدولة المقترضة، وهذا ما يمكن أن يفيدها في حالة وجود عجز في ميزان مدفوعاتها.

- يحمل القرض الداخلي الاقتصاد القومي عبء الادخار الذي يمثله، أي يُحمل عبء الحرمان من الاستهلاك للجيل الحاضر، في حين أن القرض الخارجي يعفي الجيل الحاضر من عبء هذا الإدخار محملاً الأجيال القادمة هذا العبء.

ب- المدة الزمنية : وتقسم القروض هنا الى قصيرة الأجل وطويلة الأجل. فالقروض قصيرة الأجل هي التي تدفع في مدة زمنية لا تزيد عن سنة، وتعتدها الدولة بقصد مواجهة بعض إحتياجاتها المالية المؤقتة خلال السنة المالية، إذ تصدر الدولة ما يعرف بأذونات الخزنة

العادية أو غير العادية لتغطية العجز في موازنتها سواء كان عجزاً نقدياً أو حقيقياً.

ويرجع العجز النقدي المؤقت الذي يستعمل أذون الخزنة العادية في تغطيته إلى تأخر حصيللة الضرائب المباشرة في تغطية مثل هذا العجز، فتقوم الخزنة العامة بإصدار إذونات، إذ تقدمها الى البنك المركزي والبنوك التجارية والحصول على مقابلها مما يؤدي الى زيادة الكمية النقدية في التداول.

أما العجز الحقيقي فتقوم الدولة بمواجهته عن طريق أذون الخزنة غير العادية، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قروض طويلة الأجل.

وتلجأ الدولة الى القروض طويلة الأجل عند حصول عجز حقيقي في موازنتها للقيام بمشروعات إنتاجية أو لتمويل نفقات استثنائية عن طريق اصدار سندات بعيدة الاستحقاق. وتجدر الإشارة إلى أنه يطلق على القروض قصيرة الأجل الذي تمثله أذون الخزنة العادية وغير العادية "بالدين السائر"، وعلى القروض متوسطة وطويلة الأجل الممثلة بالسندات "بالدين المثبت". والدين المثبت أما يكون قابلاً للتسديد أو غير قابل للتسديد، ويسمى الأخير بالدين المستديم أو المؤجل. ويمكن التمييز بين القروض قصيرة الأجل وبين القروض المتوسطة والطويلة الأجل من خلال النواحي الآتية:

أ. سعر الفائدة: ينخفض سعر الفائدة على القروض قصيرة الأجل، في حين يكون مرتفعاً للقروض المتوسطة والطويلة الأجل.

ب. جهة الاكتتاب: عادةً ما يكون المكتتبين بالقروض قصيرة الأجل هي البنوك المركزية والبنوك التجارية والمؤسسات المالية الأخرى، في حين أن المكتتبين بالقروض متوسطة الأجل وطويلة الأجل هم الجمهور.

ج. تاريخ الوفاء: يكون تاريخ الوفاء واحداً ومحدداً في القروض قصيرة الأجل، في حين قد يتم تحديد تاريخين للوفاء بالقروض متوسطة وطويلة الأجل (أو ما يسمى بحق الاستدعاء متى ما شاءت الدولة)، كي يمكن للدولة التسديد في التاريخ الأقرب (إذا سمحت ظروفها المالية بذلك تخفيفاً لعبء القرض) إذا لاءمها ذلك، ويجب عليها التسديد في أقصاهما أي تكون ملزمة بذلك.

ثالثاً: التنظيم الفني للقرض العام:

يتطلب الأمر لإصدار القرض العام تنظيمات فنية معينة، تتصل بعملية الإصدار من حيث الاختصاص من جهة، وما تتطلبه من عمليات فنية في ذلك، وتنتهي بإنقضاء القرض العام من جهة ثانية. وسنتناول هذين المحورين كالآتي:-

1- نظام إصدار القرض العام : يقصد بعملية إصدار القروض العامة، الإجراءات التي تحصل الدولة بموجبها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين ، مقابل تعهدها برد أصل القرض مع فوائده عند حلول آجال الوفاء المحددة. وكالآتي:

أ. تحديد مبلغ القرض العام وقيمه: قد يحدد القرض منذ البداية بمبلغ معين، ويتم على أساس ذلك إصدار السندات الخاصة بالاكنتاب بذلك المبلغ وفي حدوده، إذ يقفل باب الاكنتاب بمجرد تغطية القرض أو انتهاء المدة المحددة للاكنتاب، وإذا تم تحصيل مبالغ تزيد عن قيمة القرض عند الاكنتاب، فقد يتم اللجوء إلى تطبيق مبدأ (قسمة الغرماء)، أي تخفيض المبالغ المدفوعة لتساوي في النهاية القيمة المحددة للقرض عند إصداره بطريقة

حسابية عادلة، تعتمد على حصة كل فرد عند الدفع ونسبتها الى المبلغ الكلي للقرض.

ب. سعر الفائدة: إن سعر الفائدة هو مردود سندات القرض وإذا ما استثنينا النظرة الشرعية لموضوعه سعر الفائدة لأغراض الدراسة فقط، نجد أن الدولة عند تحديدها للفائدة تراعي أموراً عدة منها حالة الأسواق المالية، والمركز الائتماني للدولة، وحجم القرض المطلوب ومدته، واحتمال تغير سعر الفائدة، فضلاً عن المزايا الأخرى الممنوحة للمقرضين (كالامتيازات الضريبية والقانونية وغيرها)، وعادةً ما تتم المقارنة مع سعر الفائدة السائد في السوق النقدية، خوفاً من عدم الاكتتاب في سندات القرض إذا ما كانت أسعار فائدتها أدنى من السعر السائد في السوق النقدية.

وللفائدة سعران، الأول هو السعر الاسمي، ويقصد بها الفائدة المبين سعرها في سندات القرض والذي تعترف به الدولة وتتعهد بردها. اما الثاني فهو السعر الحقيقي، وهو ينسب الى المبلغ المدفوع فعلاً عند الإصدار، وتعيين الدولة مواعيد دفع الفوائد.

وقد يصدر القرض العام بأقل من سعر التكافؤ أو بسعر التكافؤ، فإذا كانت القيمة الاسمية 100 دينار مثلاً، وأصدرته الدولة بأقل من تلك القيمة كثمانين دينار على سبيل المثال، فعندها يقال أن القرض يم إصداره بأقل من سعر التكافؤ، أي أن المكتتب يدفع ثمانين ديناراً وقت الاكتتاب ليقبض 100 دينار عند التسديد، ويطلق على الفرق الذي مقداره 20 ديناراً، بأنه مكافأة تسديد أو جائزة سداد، والهدف هو ترغيب المُكْتَتِب بدفع القيمة الواردة والإكتتاب بسندات القرض. أما إذا كانت قيمة السند 100 دينار ودفعها المُكْتَتِب فإن القرض قد أُصدر بسعر التكافؤ.

ج. أنواع السندات المصدرة وفئاتها: وتقسم إلى :

- السندات الأسمية: وهي تحمل أسم صاحبها كما يقيد أسمه في سجل الدين العام ، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك في السجل، ولا تدفع فوائدها إلا لصاحبها أو من ينوب عنه قانوناً بعد التوقيع على ظهرها بالقبض ، وتتميز بتأمين صاحبها ضد مخاطر الضياع أو السرقة أو التلف، أما عيوبها فهي عدم المرونة في تداولها.

- السندات لحاملها: وهي سندات لا تحمل أسم صاحبها، ومن ثم لا تكون مقيدة كالنوع الأول، لذا تنتقل ملكيتها بالتسليم باليد وفقاً للقاعدة القانونية " الحيازة في المنقول سند الملكية" أي الحيازة بالملكية، لهذا فهي أكثر مرونة من سابقتها، إلا ان عيبها هي عدم حماية حائزها من مخاطر الضياع أو التلف او السرقة.

- السندات المختلطة: هي سندات وسط بين كل من السندات الأسمية والسندات لحاملها، فهي أسمية لأنها عند نقل ملكيتها تحتاج لاجراءات مماثلة للسندات الأسمية، أما فوائدها فتتم لحاملها بعد تقديم الكوبونات دون الحاجة لإجراءات التثبيت من الشخصية. وقد تصدر سندات القرض بفترة واحدة أو بفئات متعددة مراعاة لمختلف فئات المكتتبين، ويفضل ألا تكون الفئات كبيرة جداً حتى لا تصعب عملية تداولها ولا صغيرة جداً حتى لا تحل محل النقود في التداول.

د. طرق الإكتتاب: هناك أربعة طرق رئيسة عند الإكتتاب وهي:

- الإكتتاب العام المباشر: تقوم الدولة أو المؤسسة الراغبة بالاقتراض ببيع السندات بنفسها لمن يرغب في ذلك من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ، فتعلن عن القرض و مزاياه وشروط الإكتتاب به وفئاته ومدته، وتقوم وزارة المالية أو البنك المركزي أو البنوك التجارية مقابل عمولة معينة لترويج هذه السندات وبيعها. وتمتاز هذه الطريقة بتوفير

نفقات الاصدار وتمكن الدولة من من الإشراف على عملية الاصدار تجنباً للمضاربة أو الحد منها، إلا أنه يعاب عليها خطر عدم تغطية القرض بكامله، مما يوقع الدولة في الحرج المالي، ويضعف من الثقة في مركزها المالي، لذا تلجأ الدول عادةً الى الجمع بين هذه الطريقة وطريقة الاكتتاب المصرفي.

- الاكتتاب المصرفي: ويتم هنا بيع السندات للمصارف عن طريق المزايمة 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، وتحصل على الفرق بين القيمتين الذي يمثل عمولتها. ويعاب على هذه الطريقة أنها تُحمّل الدولة عمولة مرتفعة تطلبها البنوك وبخاصة في الدول التي تضعف فيها ثقة الجمهور بالمركز المالي للدولة. إلا إنها تتميز بضمان تغطية القرض وحصول الدولة سريعاً على الأموال.

- الإصدار في البورصة: تقوم الدولة بحسب هذه الطريقة بطرح سندات قرضها العام في بورصة الأوراق المالية، وتحدد البيع بدفعات صغيرة يومياً وبالسعر الذي يحدده السوق، وتتميز هذه الطريقة بسهولةها وتمكين الدولة من متابعة تقلبات أسعار الأوراق المالية والبيع في أنسب الأوقات، أما عيوبها فهي المخاطر بعدم وجود طلب كافٍ لشراء السندات العامة، مما يضعف ثقة الجمهور بمالية الدولة، فضلاً عن ان طرح أعداد كبيرة من السندات تؤدي الى خفض قيمتها مما يعني ارتفاع أسعار فائدتها وتحميل الدولة بأعباء مالية كبيرة.

- الاكتتاب بالمزايمة: وفيها يجري الاكتتاب في السندات العامة عن طريق المزايمة، إذ تعلن الدولة عن قبول الاكتتاب في سندات القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ وبتحديد حد أدنى للسعر، وتمنح أولوية

في التخفيض لمن يتقدم بأعلى سعر ثم الذي يليه حتى تتم تغطية القرض، كأن يحدد سعر 80 دينار للسند الذي قيمته 100 دينار، فتتم الموافقة على طلبات الإكتتاب التي عرض أصحابها شراء السند بمئة دينار ثم بـ 99 دينار ثم بـ 98 دينار وهكذا.

2- نظام إطفاء الدين العام:

يقصد بإنقضاء القرض العام التخلص من العبء المالي للقرض، والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب في ذمة الدولة تجاه المقرض، وهي أصل القرض وفوائده، وينقضي القرض بأحد الطرق الأربعة الآتية:

أ. إنقضاء القرض بالوفاء: يعد الوفاء بالقرض الوسيلة الأساسية لانقضائه، أي سداؤه بشكل دفعة واحدة وذلك برد القيمة الأسمية للسندات إلى أصحابها، وتستخدم هذه الطريقة في القروض قصيرة الأجل التي يمكن تسديدها عن طريق موارد الدولة العادية، أما القروض طويلة الأجل أو المتوسطة الأجل التي تتسم بضخامتها فتلجأ الدولة إلى استهلاكها وليس تسديدها دفعة واحدة.

ب. إنقضاء القرض بالاستهلاك: أي سداد قيمة القرض تدريجياً على عدة دفعات إلى حاملي السندات، خلال مدة معينة وفقاً لما تنص عليه شروط العقد، ويترتب على ذلك تناقص المبالغ المدينة بها الدولة من أصل القرض وتناقص الفائدة المستحقة تبعاً لذلك. وأهم أساليب الدولة المستخدمة هي (الاستهلاك على أقساط سنوية محددة، الاستهلاك عن طريق الشراء من السوق المالية، الاستهلاك عن طريق القرعة أو اليانصيب).

ج. إنقضاء القرض بالتثبيت: يقصد بتثبيت القرض العام، تحويل قرض عام قصير الأجل (دين سائر) عند حلول موعد سداؤه إلى قرض متوسط أو طويل الأجل، وذلك بأن تصدر الدولة قرضاً متوسطاً أو

طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل، مع السماح لحملة سندات الأخير بالاكتتاب بسندات القرض الجديد عن طريق تقديم الإذونات التي يحملونها والتي تمثل إذونات الخزنة. ويكون التثبيت إختيارياً عندما يخير حملة السندات قصيرة الأجل المراد تثبيتها، بين الاكتتاب في القرض الجديد أو استرداد قيمتها. وتستخدم حصيلة القرض الجديد لتسديد من لا يقبل التثبيت من حملة السندات، وبهذا الشكل يكون التثبيت مقبولاً، ويشترط لنجاحه أن لا تقل أسعار الفائدة الجديدة عن أسعار الفائدة السائدة في السوق، حتى لا يدفع ذلك المكتتبين الى تفضيل استردادهم قيمة السندات. أو قد يكون التثبيت إجبارياً إذا ألزمت الدولة بما لها من سلطة حملة سندات القرض قصير الأجل على الإكتتاب بالقرض الجديد، ويعاب على هذا أنه يعني إمتناع الدولة عن الوفاء بالتزاماتها قبل المكتتبين، مما يضعف من الثقة في مالية الدولة.

د. إنقضاء القرض بالتبديل: هنا تقوم الدولة بتغيير سندات قرضها بسندات جديدة بنفس القيمة الاسمية، لكنها تعطي فائدة أقل من تلك التي كانت مقررة في السندات القديمة، وتلجأ الدولة الى التبديل عندما ينخفض سعر الفائدة السائد في السوق عن سعرها الوارد بعقد القرض. وهذا الإجراء لا يناسب إلا القروض طويلة أو متوسطة الأجل (مؤبدة أو مؤقتة). أما القروض قصيرة الأجل (الدين السائر) فلا يسري عليها التبديل وإنما التثبيت كما ذكر آنفاً.

والتبديل إما اختيارياً، إذ تقوم الدولة بإعطاء الدائنين أو حاملي السندات حق الخياريين قبول الإكتتاب في سندات القرض الجديد بالفائدة الأقل أو استرداد قيمة سنداتهم فوراً حسب قيمتها الاسمية، أو يكون التبديل إجبارياً إذ تعلن الدولة من جانبها خفض سعر الفائدة على قروضها دون إعطاء اصحاب السندات حرية الاختيار في قبول الوضع

الجديد أو استيفاء مبلغ قروضهم، ومن الصعب في إيماننا هذه ان تقوم الدول بمثل هكذا اجراءات جبرية في ظل السوق الحر والانفتاح العالمي.

وأخيراً تجدر الإشارة الى ان كل من التبديل والاستهلاك هو تخفيف للعبء المالي عن كاهل موازنة الدولة، فيتم ذلك في الاستهلاك عن طريق تخفيض أصل القرض، أما في التبديل فيتم عن طريق تخفيض فائدة القرض دون أصله. وأن تبديل القرض لا يُحقيق سداداً له إلا بصفة تبعية ولجزء صغير من مقدار القرض، أما الاستهلاك فيتجه أساساً الى سداد قيمة القرض.

رابعاً: الآثار الاقتصادية للقرض العام :

تختلف آثار القروض باختلاف نوعها إن كانت داخلية أو خارجية، وباختلاف مصادر خدمة القرض الذي يعتمد على طبيعة البنيان الضريبي والجهات المكتتبة في سندات القرض، وأن القروض العامة لم تعد وسيلة للتمويل فقط ولكنها جزء من السياسة المالية التي لها أدوات وأهداف متعددة. وسنوجز أهم الآثار بالآتي:

1- الآثار المحتملة للقرض الداخلي : توجه حصيلة القرض العام إلى

تمويل نفقات عامة، وهذه الأخيرة بدورها تؤدي الى إحداث آثار توسعية في الاقتصاد القومي تعوض عن الآثار الانكماشية التي أحدثتها هذه القروض في مرحلة إصدارها. وسيكون أثر هذه القروض مهماً إذا ما وجهت لتمويل النفقات العامة الإستثمارية المنتجة، أو أدت الى آثار ايجابية على الاستثمار الخاص. وتحدث الآثار التوسعية نظراً لتكوين رؤوس أموال عينية ومن ثم زيادة القدرة الانتاجية للبلد. كذلك فإن بعض النفقات الاجتماعية على مجالات الصحة والتعليم تؤدي الى رفع الاستثمار في رأس المال البشري وزيادة مهارات الأفراد وتحسين مستواهم الصحي.

ويتوقف الأثر النهائي للقروض العامة على مستوى الدخل القومي (كما في النفقات العامة) على مرونة الجهاز الانتاجي، فإذا كان يتمتع بالمرونة التي تسمح بانتقال عناصر الإنتاج فإن ذلك سيزيد من الطلب الفعلي والارتفاع بمستوى النشاط الاقتصادي الى مستوى التشغيل الكامل عن طريق " أثر المضاعف"، أما إذا كان الجهاز الانتاجي يستم بالجمود أو غير مرن فذلك سيؤدي الى ظهور الآثار التضخمية.

يبقى القول إن عند تسديد القروض فإن ذلك يتطلب زيادة الحصيلة الضريبية أو الى إصدار قروض جديدة أو الى إصدار نقدي جديد، ولكن في كل الأحوال فإن تسديد القرض يعني ضخاً للاموال بأيدي الجمهور والمؤسسات المالية، مما ينشط الطلب الفعلي وسيتوقف الأثر على مرونة الجهاز الانتاجي مرة أخرى.

2- الآثار المحتملة للقروض الخارجي: يمثل الحصول على القرض

الخارجي الى تحسين وضع ميزان المدفوعات للدولة المقترضة في هذه المرحلة، وتحسين سعر صرف العملة المحلية، وعموماً تكون الآثار توسعية في الاقتصاد عند هذا الحد. أما عند تسديد القرض الخارجي فتظهر عدة أمور أولها ان التسديد يجب ان يكون بالعملة الأجنبية وليس المحلية مما يعني تأثيراً سلبياً على الاحتياطات الأجنبية للدولة، كما يستوجب ذلك أن تكون هناك قدرة للاقتصاد على تحسين صادراته كي يستطيع تحمل خدمة أعباء الدين الخارجي، إذ لا يمكن التمويل هنا بالاصدار النقدي، والأمر الثالث إن خدمة واستهلاك القروض الخارجية تؤدي في نهايتها الى انتقال جزء من الثروة القومية الى الخارج وليس مجرد إعادة توزيع للدخل القومي كما هو الحال في القروض الداخلية . أما زيادة الضرائب لتسديد القرض فقد يترك آثاراً إنكماشية على الاقتصاد المحلي ، وتمويله بقروض

خارجية جديدة قد يولد مصاعب جديدة منها ارتفاع اسعار الفائدة نتيجة اهتزاز الثقة بذلك الاقتصاد وتراجع في التصنيف الائتماني للدولة.

خامساً : هيكل القرض العام في العراق

طبقاً لقانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 الذي خوّل وزارة المالية إصدار حوالات الخزينة - وهي واحدة من أدوات الدين الحكومية قصيرة الأجل ، سنوية 364 يوم ونصف سنوية 182 يوم- ، إذ تصدرها وتبيعها وزارة المالية في مزاد يعقده ويشرف عليه البنك المركزي كونه الوكيل المالي للوزارة، ويتم يتعامل بها داخل العراق من خلال عملية عرض عطاءات الشراء لتباع بسعر خصم معين وتطفاً بقيمتها الاسمية عند الاستحقاق، وتكون مضمونة من قبل الحكومة. والهدف من إصدار هذه الحوالات هو تمكين الحكومة من الاقتراض النقدي لتمويل عجز وقتي في الموازنة، وبموجب قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 الذي منح هذا البنك استقلالاً رسمياً، إذ تم الفصل بين هدف إدارة الدين والادارة النقدية، وأصبح على الحكومة اللجوء الى وسائل تمويلية أخرى تختلف بأجال استحقاقها.

جدول (14) هيكل الدين العام الداخلي في العراق 2013-2014 (تريليون ID)

| 2014 | 2013 | أدوات الدين الداخلي |
|------|-------|---|
| 2,4 | 2,7 | الدين المتبقي على وزارة المالية |
| 1,8 | 1,7 | حوالات الخزينة الصادرة مناصفة بين مصرفي الرافدين والرشيد |
| 2,2 | 0,200 | مزاد حوالات الخزينة |
| 3,0 | - | حوالات الخزينة لصالح مصرفي الرافدين والرشيد وهيئة التقاعد الوطنية |
| 9,5 | 4,6 | المجموع |

المصدر: - التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2014، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ص 79.

وقد واصلت وزارة المالية سياستها المالية في تمويل عجز موازنة عام 2016 بالاقتراض الداخلي عن طريق إصدار السندات وأذونات الخزينة استناداً إلى المادة (ثانياً/ العجز) تمويل الفجوة المالية من قانون الموازنة الاتحادية رقم 1 للسنة المالية 2016، إذ بلغ رصيد الدين العام الداخلي نهاية الفصل الثالث. وبالتفصيل الآتي:

* الدين الداخلي العراقي نهاية عام 2016 (45.195 تريليون دينار) = قروض المؤسسات المالية (10.564 تريليون دينار) + دين وزارة المالية (2.35 تريليون + حوالات مخصومة من قبل البنك المركزي (14.725 تريليون) + السندات (1.696 تريليون) + حوالات الخزينة لدى المصارف التجارية (16 تريليون)

أما الدين الخارجي فنلاحظ من الجدول (15) أنه حافظ على مستويات متقاربة دون الـ 60 مليار دولار، مع انخفاض بنسبة -2.3% في عام 2014 عنه عن العام الذي سبقه، وهو يشكل في ذات الوقت ما نسبته 25% من الناتج المحلي الاجمالي للعراق خلال العامين 2013-2014 ، قبل أن يتضاعف الدين الخارجي لما يزيد عن السنتين التاليتين الى ما يقارب 120 مليار دولار (منتصف عام 2017). هذا وشكل الدين الخارجي ما نسبته 43% من الناتج المحلي الاجمالي عام 2015، و66% من الناتج المحلي الاجمالي عام 2016 والمتوقع استمرار الزيادة في هذه النسبة لعام 2017، بسبب تداعيات الصدمتين اللتان تلقاهما الاقتصاد العراقي في النصف الثاني من عام 2014، المتمثلتان بانخفاض أسعار النفط العالمية وظروف العمليات العسكرية.

كما يوضح جدول (15) أن الديون غير المحسومة مع دول الخليج العربي (الكويت والسعودية) كانت تشكل الجزء الأكبر من الدين الخارجي العراقي حتى نهاية عام 2014، تليها قروض إعادة الجدولة وهي أغلبها ديون لنادي باريس.

جدول (15) هيكل الدين العام الخارجي في العراق 2013-2014

| 2014/12/31 | 2013/12/31 | بنود الدين الخارجي |
|------------|------------|-------------------------------------|
| 10,1 | 11,5 | قروض إعادة الجدولة |
| 40,9 | 40,9 | الدين غير المعالج لدول مجلس التعاون |
| 3,5 | 3,4 | القروض الجديدة |
| 2,7 | 2,7 | الدين التجاري للدائنين |
| 0 | 0 | الدين التجاري الجديد |
| 57,3 | 58,7 | المجموع |

المصدر: التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2014، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ص 82.

مصادر الفصل :

- 1- العلي، عادل فليح وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة -الكتاب الثاني-، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1989.
- 2- العمري، هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الأول - ط2-، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1986.
- 3- شهاب ، مجدي محمود ، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية ،بيروت: لبنان 1988.
- 4- دراز، حامد عبد المجيد ، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت: لبنان، 1988.
- 5- (التقرير الاقتصادي للفصل الرابع 2016، البنك المركزي العراقي ، دائرة الاحصاء والابحاث)
- 6- التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي 2014، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث.

الفصل العاشر: إدارة الدين العام

في بداية هذا الفصل لابد لنا من أن نورد تعريفاً محدداً لمفهوم إدارة الدين، وهي عملية وضع وتطبيق استراتيجية لإدارة دين الحكومة من أجل توفير مبلغ التمويل المطلوب، وتحقيق أهداف الحكومة المتعلقة بالمخاطر والتكلفة، فضلاً عن أية أهداف أخرى تكون الحكومة قد حددتها لإدارة الدين السيادي، مثل إقامة سوق كفاء للأوراق المالية الحكومية والمحافظة عليها. ومن منظور اقتصادي كلي أكثر اتساعاً فعلى الحكومات ان تسعى للتأكد من قدرة اقتصادها على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه، وكذلك من إمكانية خدمة هذا الدين في ظل ظروفٍ مختلفة، على أن يتم تحقيق الأهداف المتعلقة بالتكلفة والمخاطر الأدنى.

وتأتي أهمية موضوع إدارة الدين العام نظراً لأن الديون ذات الهياكل الضعيفة من حيث آجال الاستحقاق أو العملة أو تكوين أسعار الفائدة، وكذلك الالتزامات الطارئة الكبيرة وغير الممولة، هي من أهم العوامل التي قد تؤدي لنشوب الأزمات الاقتصادية في كثير من البلدان، كما سيأتي معنا في هذا الفصل. ولأن حافطة الدين الحكومي عادةً ما تكون أكبر حافطة مالية في البلدان ولأن هذه الحافطة تتضمن هياكل مالية معقدة ومحفوفة بالمخاطر، لذا فإنها يمكن أن تعرض الموازنة الحكومية والاستقرار المالي في البلد المعني لمخاطر جسيمة.

ويثير موضوع الدين العام تساؤلات عديدة عن علاقة الموازنة العامة بالنشاط الاقتصادي، وعلاقة الدين بالموازنة العامة، وكيفية تمويل الدين العام وقابلية استمرار المديونية العامة واستدامتها، وكثير من الأسئلة الأخرى عن الموضوع. وسنتناول في الجانب النظري لهذا الموضوع أربع محاور رئيسة و كالتالي :

أولاً: الإطار الاقتصادي الكلي لموازنة الحكومة ومصادر تمويلها:

يمكن تقدير الناتج المحلي الاجمالي بأسلوب الانفاق على السلع والخدمات خلال متطابقة الدخل :

$$1 \text{ --- } Y = C_p + I_p + C_g + I_g + X - M$$

حيث أن :

$Y =$ الدخل ، $C_p =$ الانفاق الاستهلاكي الخاص ،

$I_p =$ الانفاق الاستثماري الخاص،

$C_g =$ الانفاق الاستهلاكي العام ،

$I_g =$ الانفاق الاستثماري العام ،

$X =$ الصادرات من السلع والخدمات ، $M =$ الواردات من السلع والخدمات .

كما يمكن النظر الى الدخل على أنه الدخل الموزع بين الحكومة والقطاع الخاص:

$$2 \text{ --- } Y = Y_p + T$$

إذ أن: $Y_p =$ دخل القطاع الخاص ، $T =$ إيرادات الحكومة من الضرائب

ويمكن تقدير ادخار كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص كالآتي :

$$S_p = Y_p - C_p , S_g = T - C_g$$

$S_p =$ ادخار القطاع الخاص ، $S_g =$ ادخار القطاع الحكومي .

وإذا ما استبدلنا الدخل Y في المتطابقة 1 بما يساويه من 2 ثم نعيد

ترتيب حدود المتطابقة للحصول على علاقة الادخار \ الاستثمار الآتية:

$$3 \text{ --- } (S_p - I_p) + (S_g - I_g) = X - M$$

تفيد المتطابقة 3 بأن فائض استيعاب القطاع الحكومي من السلع

والخدمات، المتمثل في زيادة الانفاق الاستثماري الحكومي على الادخار

الحكومي، يجب ان يتم توفيره من القطاع الخاص أو القطاع الخارجي. ويمكن ان ينظر الى المتطابقة 3 من زاوية تمويل فائض استيعاب الحكومة من السلع والخدمات، أي تمويل عجز الحكومة من القطاع المحلي أو القطاع الخارجي، لذا فان فائض الادخار على الاستثمار في قطاع ما هو الادخار المالي للقطاع ، مما يعني ان عجز الموازنة للحكومة يرتبط بالادخار المالي لها .
والنتيجة أن الحكومة إذا ما أرادت تمويل عجز موازنتها اما أن تلجأ الى زيادة الضرائب أو الاستدانة من الخارج .

مصادر تمويل الموازنة الحكومية :

تبرز العلاقة بين موازنة الحكومة والدين العام من خلال مصادر التمويل للموازنة. ويمكن صياغة هذه العلاقة رياضياً كآتي :-

$$4 - - \quad \mathbf{BD = G - T = Cg + Ig - T = \Delta BP + \Delta BF + \Delta MB}$$

\mathbf{BD} = موازنة الحكومة (فائض أو عجز) ، \mathbf{G} = الانفاق الحكومي

\mathbf{T} = إيراد الحكومة من الضرائب، \mathbf{BP} = الاقتراض من القطاع الخاص

\mathbf{MB} = القاعدة النقدية ، \mathbf{BF} = الاقتراض من القطاع الخارجي .

من العلاقة 4 نجد أن الفرق بين الادخار والاستثمار يمثل ميزان المعاملات غير المالية للقطاع. ويتم تمويل ميزان المعاملات غير المالية من مصادر ثلاثة هي : الاقتراض من القطاع الخاص \mathbf{BP} ، ومن القطاع الخارجي \mathbf{BF} ، ومن المصرف المركزي (السلطة النقدية) \mathbf{MB} .

وإذا زاد العجز بسبب زيادة النفقات على زيادة الإيرادات، فلا بد من اللجوء الى مصدر او اكثر من مصادر التمويل المشار اليها آنفاً. ولكن هل هذه المصادر الوحيدة لتمويل عجز الحكومة؟

قد يكون للقطاع الحكومي مطالب على القطاع الخاص المحلي أو على القطاع الخارجي، فبإمكانه بيع هذه الأصول واستخدام إيراداتها لتمويل العجز.

وفضلاً عن الأصول المالية قد يكون لدى الحكومة أصول عينية يمكن استخدام حصيلة بيعها، أو تخصيص جزء منها في تمويل العجز، أو اتباع أسلوب التأخير في دفع الالتزامات (المتأخرات المالية).

ثانياً: مؤشرات الدين العام :

ويمكن وصف الدين الخارجي بأنه " الدين المستحق لجهة خارج البلد أو الذي تم تقييمه بعملة أجنبية، والذي يضع حكومة ما ومواطنيها في خطر التعسر في الأسواق المالية الدولية، أو التعرض لمخاطر سعر الصرف". وتكاليف خدمة الدين الذي قيم بعملة أجنبية لا بد من دفعها بالنقد الاجنبي مما يستنفد إيرادات الصادرات ويجهد احتياطات العملة الاجنبية . لكن الدين المقيم بالعملة المحلية لا يتطلب نقداً أجنبياً وهنا يعد الدين الذي يحمله المواطنون مجرد تحويل داخلي للثروة، وليس تدفقاً صافياً الى خارج البلد وفي أوقات الطوارئ المالية يمكن دفع الدين المحلي بفرض ضرائب غير مباشرة ذات صلة بطبع النقود.

ولاستكمال صورة القضية العامة للدين الخارجي لا بد من القاء بعض الضوء على مسألة خدمة الدين، وهناك عدة مؤشرات معتمدة في هذا المجال أهمها ما يأتي:

1- مؤشر نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي :

وهو من أشهر المؤشرات وأهمها لأنه يربط بين حجم الديون وقاعدة الموارد أي الناتج المحلي الإجمالي. ومع أن الاتجاه التراكمي هو الحالة الأكثر حدوثاً في الدين العام، لكن تبقى هناك علاقة أكيدة بين سعر الفائدة على الدين العام من جهة وبين معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى، بحيث يمكن التمييز بين ثلاث حالات :

- سعر الفائدة أقل من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. وبهذا تكون الحالة الأولى: $g > r$
- سعر الفائدة يساوي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي . وبهذا تكون الحالة الثانية: $g = r$
- سعر الفائدة أكبر من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. وبهذا تكون الحالة الثالثة: $g < r$

لكن استمرار عجز الموازنة الحكومية لا يؤدي بالضرورة الى ارتفاع نسبة الدين العام، حتى لو كان التمويل بالاقتراض، فالواقع يمكن لنسبة الدين العام ان لا تتجاوز سقفا أقصى الذي بدوره يتحدد بالعلاقة الآتية:

$$D_{max} = P (1 + r / g - r)$$

حيث أن : D_{max} = أقصى نسبة لنسبة الدين العام
 g = معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي، P = نسبة عجز الموازنة الأساسي
 r = سعر الفائدة على الدين.

وإذا انتقلنا الى مؤشر آخر يبين عبء الدين نجد أن **نسبة الدين الخارجي الى حصيلّة الصادرات** تمثل مقياساً مفيداً آخر على أساس أن الدين الخارجي لا بد من دفعه من إيرادات النقد الاجنبي وليس بالعملة المحلية .
 أما مؤشر **حصة الديون طويلة الأجل من اجمالي الدين الخارجي**، فتبين حالة استقرار الدين الخارجي من حيث السرعة التي يتعين بها سداد أصل الدين. كذلك فهناك مؤشر **متوسط سعر الفائدة على الدين الخارجي** ، ويفيد لشروط الاقتراض، وهو مؤشر أساسي لتقدير إمكانية استمرار المديونية والآفاق المتوقعة للنمو، إلى جانب مؤشري نسب الدين العام الى إجمالي الناتج المحلي والدين الخارجي الى الصادرات.

جدول (16) الدين العام العراقي ومؤشرات اقتصادية كلية (تريليون ID)

| النوات | الدين الخارجي | الدين الداخلي | الدين العام | اجمالي الصادرات | الاحتياطات الدولية | الناتج المحلي الاجمالي |
|--------|---------------|---------------|-------------|-----------------|--------------------|------------------------|
| 2006 | 98,16 | 5,64 | 98,8 | 43,7 | 26,4 | 95,5 |
| 2007 | 83,85 | 5,19 | 89,0 | 52,2 | 37,8 | 111,4 |
| 2008 | 68,83 | 4,45 | 73,2 | 74,0 | 58,2 | 157,0 |
| 2009 | 67,97 | 8,43 | 76,4 | 48,9 | 51,3 | 131,2 |
| 2010 | 66,72 | 9,18 | 75,9 | 61,5 | 58,4 | 162,0 |
| 2011 | 73,27 | 7,44 | 80,7 | 95,2 | 69,8 | 217,3 |
| 2012 | 67,28 | 6,54 | 73,8 | 110,4 | 77,5 | 254,2 |
| 2013 | 68,46 | 4,25 | 72,7 | 125,2 | 86,6 | 273,5 |
| 2014 | 70,2 | 9,52 | 86,7 | 100,7 | 79,5 | 258,9 |
| 2015 | 80,4 | 32,14 | 129,5 | 52,2 | 68,8 | 191,7 |

المصدر : - د. عمرو هشام محمد وعماد حسن ، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق / مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية / الجامعة المستنصرية ، المجلد 13 والعدد 55 ،أيلول 2016.

- وزارة المالية ، دائرة الدين الخارجي .
- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والابحاث .
- التقرير الاقتصادي ووزارة التخطيط 2017.
- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (2008-2009)، ص449.

ثالثاً: قضايا في إدارة الدين العام

لابد عند الحديث عن إدارة الدين العام الانطلاق أولاً من تحديد أهدافه، وينطلق الهدف الرئيس لإدارة الدين من ضمان تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة، وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى الطويل، وبدرجة معقولة من المخاطر. ويمكن تحديد أهمها بالآتي:

- تدبير التمويل من القطاع غير الحكومي لتغطية احتياجات اقتراض الحكومة.

- تخفيض تكلفة الاقتراض إلى أدنى حد، مع الأخذ بالحسبان وجود المخاطر.
- التنسيق مع السياسة النقدية والمالية العامة.

1. تدبير التمويل من القطاع غير الحكومي لتغطية احتياجات اقتراض الحكومة:

يتصل هذا الهدف بمسائل تتعلق بالسياسة النقدية ومصادر تمويل العجز ومدة التمويل. وكالاتي:

أ- أساسيات السياسة النقدية:

يولد عجز الموازنة ضغطاً على سعر الفائدة الاسمي والحقيقي اذا كان عاجزاً كبيراً، ويحد من درجة حرية السياسة النقدية لادارة أسعار الصرف. وتستطيع السلطات النقدية تحييد الأثر المجمع لعجز الموازنة وسداد القروض على السيولة، عبر عمليات السوق المفتوحة ببيع اذون خزينة الى القطاع الخاص، وبذا يكون أثر الموازنة حياًدياً على القاعدة النقدية. أما الاقتراض من البنك المركزي بشكل سحبوات على المكشوف أو بشراء البنك المركزي أوراق مالية، يؤدي الى توليد نفود احتياطية جديدة، لكن هذا بدوره يؤدي الى التضخم.

وبشكل عام فان العوامل المؤثرة على السيولة المحلية تتلخص في التغير في صافي الأصول الأجنبية والتغير في الائتمان المحلي، الذي ينقسم بدوره الى ائتمان الحكومة والقطاع الخاص. وكالاتي:

$$\Delta MS = \Delta NFA + \Delta DC$$

$$\Delta MS = \Delta NFA + \Delta DC_p + \Delta NDCg$$

أي : MS = السيولة المحلية (عرض النقد)،

NFA = صافي الاصول الاجنبية للجهاز المصرفي،

DC = ائتمان محلي، DCp = ائتمان القطاع الخاص،

NDCg = صافي الائتمان الحكومي .

أما العوامل المؤثرة في القاعدة النقدية، فهي الأصول الأجنبية للبنك المركزي، وصافي الائتمان المحلي من البنك المركزي (للحكومة وللبنوك وبعض المؤسسات) وكالاتي :

$$\Delta MB = \Delta CB NFA + \Delta CB DC \\ = \Delta CB NFA + \Delta CB N DCg + CB DCo$$

حيث أن :

$$MB = \text{القاعدة النقدية} ،$$

$$CBNFA = \text{صافي الأصول الأجنبية للبنك المركزي} ،$$

$$CB N DCg = \text{صافي الائتمان من البنك المركزي للحكومة،}$$

$$CB DCo = \text{الائتمان من البنك المركزي للقطاعات الأخرى.}$$

ويذكر ان العلاقة بين السيولة المحلية MS (عرض النقد) والقاعدة النقدية

كالاتي :

$$MS = m (MB)$$

$$\text{حيث أن : } m = \text{مضاعف القاعدة النقدية} ، MB = \text{القاعدة النقدية.}$$

ب. مصادر تمويل العجز :

في ظل الافتراض بأن البنك المركزي أمتنع عن تمويل عجز الحكومة، فان هذا الأخير وكذلك وزارة المالية يجب أن يعرفا حجم التمويل المستهدف لكل مدة لإصدار المطلوب من الأوراق المالية. ولكن الرقم الدقيق لا يتوفر مسبقاً و خصوصاً في حالات التضخم المرتفع أو المتقلب، فالنفقات والإيرادات الحكومية يمكن التنبؤ بهما أو تقديرهما فقط. ويمكن تحديث هذه التنبؤات بانتظام بحيث يصبح لدى البنك المركزي و وزارة المالية صورة تقريبية للوضع مع نهاية المدة.

ج. مدة التمويل :

المقصود هنا المدة التي يجب على الحكومة العمل خلالها على توازن احتياجات التمويل وإصدار الدين. هل هي أسبوعية أم شهرية أم سنوية أم متوسطة المدى؟

من الناحية العملية فإن معظم الحكومات تعدّ موازنات سنوية، ولذلك تخطط التمويل على الأساس نفسه أي سنويا ، لكن في العادة يوجد نمط فصلي لعجز الموازنة.

فالضرائب على المؤسسات يمكن ان تدفع مرة كل ربع سنة أو سنوياً، والأجور يمكن أن تدفع في نهاية كل أسبوع أو شهر، لذا فإن موازنة الحكومة على أساس شهري يمكن أن تتأرجح بين فائض وعجز. ولذلك فإن إصدار الدين يمكن تصميمه على الأساس نفسه، كي يتم تحييد أثر إحداث السيولة لعجز الموازنة على أساس أسبوعي.

لذا قد يحقّ التساؤل هنا عن سهولة إدارة إصدار الدين كما سبق؟

والجواب باختصار أنه يمكن أن يتم على أساس (إجمالي)، اذ يكون الإصدار الإجمالي الشهري مساوٍ لجزء واحد من اثني عشر جزءاً لعجز الموازنة المقدر، وجزء واحد من اثني عشر جزءاً للدين المستحق خلال السنة المعنية. وتتبع الولايات المتحدة أسلوب على أساس (صافي)، وذلك بإصدار شهري يساوي إعادة تمويل أي دين يستحق فعليا خلال الشهر، بالإضافة إلى جزء واحد من اثني عشر جزءاً لعجز الموازنة المقدر.

2 . تخفيض التكلفة في المدى الطويل في ظل المخاطر:

كانت الحكومات المقترضة في القرون السابقة تنشيء " صندوق سداد " لتوفير الموارد لسداد الديون، إذ كان الافتراض الحكومي لظروف استثنائية

مثل تمويل الحروب، أما الوضع الحالي لمعظم الدول المقترضة هو تسديد القروض القديمة بقروض جديدة. وإذا كانت نسبة الدين الى الناتج المحلي الاجمالي لا ترتفع بشكل كبير فذلك الوضع قابل للاستمرار.

أ- تحديد نسبة الدين العام المقبولة:

في البلدان المتقدمة فان نسبة أعلى من 100 % من الناتج المحلي الاجمالي السنوي تعد عالية جداً. وصلت هذه النسبة في بريطانيا الى 300% في عقد الخمسينات، قبل أن تنخفض الى حوالي 50% فيما بعد. هذا وقد تضمنت اتفاقية ماستريخت كأحد معايير الدخول في المرحلة الأخيرة (والثالثة) للوحدة النقدية الأوروبية، على ان لا تتجاوز نسبة مديونية الحكومة 60% من الناتج المحلي الإجمالي GDP، أما في البلدان النامية فان هذه النسبة يفترض أن تكون أقل بكثير من 100% من الناتج المحلي الإجمالي GDP .

وتتأثر تكلفة التمويل في المستقبل بتقلبات معدلات التضخم وأسعار الفائدة الحقيقية وعلاوة المخاطرة، لذا تختلف اولويات المخاطرة بين الحكومات . فقد تفضل الحكومة الأوراق طويلة الأجل والمرتبطة بالتضخم حتى يتسنى لها تثبيت تكلفة الأقرض الحقيقية في المدى الطويل . في حين تفضل حكومة أخرى أوراق قصيرة الأجل وبأسعار فائدة معومة كي تتجنب مخاطر أسعار الفائدة دون الالتزام بأسعار فائدة مرتفعة بشكل كبير.

ب- القيود المفروضة على ادارة الدين:

بعد اضطرار عديد من البلدان خلال عقد الثمانينات على اعادة جدولة ديونها، تحسنت قدراتها على تجميع البيانات والمعلومات عن مديونيتها الخارجية، والعمل على توفير تلك المعلومات مع سجلات المقرضين.

- مما أدى الى انشاء نظم تسجيل لادارة الدين وبناء قواعد بيانات لدعم وتحليل الدين وخدمته ومراقبته والسيطرة عليه. إلا أنه ومع ذلك تبقى هناك قيود عديدة قائمة بوجه تحقيق الاهداف المتعددة لادارة الدين، أهم هذه القيود:
- نقص في الطاقة المؤسسية وندرة الخبرة في مجال ادارة المخاطر المالية و الادوات المالية بين موظفي ادارة الدين.
 - قيود الوصول الى الادوات، فبعض الدول يصعب عليها الوصول الى ادارة الدين مثل مفايضة العملات وسعر الفائدة لادارة مخاطر العملات.
 - قضايا تنظيمية تتصل بوظيفة ادارة الدين مثل : أساليب الموافقة على صفقات الاقتراض الطويل الأجل، مشاكل محاسبية بسبب تجزئة مسؤولية وظيفة ادارة (الأصول - الخصوم) بين المؤسسات، بيروقراطية كثيرة ومركزية القرار التي قد تؤدي الى فقدان فرص السوق.
 - عدم دقة الإبلاغ بالتزامات الدين الاحتمالية أو المضمونة ، مما يؤدي الى التقدير المنقوص لمستوى الالتزامات الفعلية للحكومة.
 - تكنولوجيا المعلومات بسبب عدم توفر نظم تكنولوجيا لادارة المخاطر.
 - غياب إطار استراتيجي لإدارة الدين.

جدول (17) المستويات الدنيا المقترحة عن الدين العام

| مؤشر قابلية التأثير | المنظمة الدولية للتخفيف | صندوق النقد الدولي |
|--------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| خدمة الدين / الدخل القومي | %63-28 | %35-25 |
| القيمة الحالية للدين / الدخل القومي | %127-88 | %300-200 |
| مدفوعات الفوائد / الدخل القومي | %6,8-4,6 | %10-7 |
| الدين الكلي / الناتج المحلي الاجمالي | %25-20 | %30-25 |
| الدين الكلي / الدخل القومي | %167-92 | %150-90 |

المصدر: مؤشرات الدين العام ، الانتوساي ، نوفمبر 2010، ص14.

3. التنسيق بين إدارة الدين العام والسياسة النقدية:

ترتبط سياسة الحكومة التمويلية ارتباطاً وثيقاً مع السياسة النقدية، ولو كان الاقتراض يتم بتكلفة سعر فائدة مساوية للصفر، وبدون آثار مضرّة على الاقتصاد لكان منطقياً اختيار الحكومة لهذا الطريق. وإذ أن التدفق النقدي المرتبط باقتراض الحكومة له آثار يومية على السيولة في سوق النقود، فإن تبادل المعلومات وتنسيق النشاطات بين متخذي القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية وإدارة الدين يصبح أمراً ضرورياً.

هذه الترتيبات المؤسسية تختلف من بلد الى آخر، فعلى سبيل المثال في كل من أمريكا وفرنسا وإيطاليا وألمانيا، تدار كل من السياسة النقدية وسياسة ادارة الدين من قبل مؤسسة مختلفة فالسياسة النقدية هي مسؤولية البنك المركزي، بينما تبقى ادارة الدين ضمن مسؤولية الخزانة أو وزارة المالية.

جدول (18) مقارنة بين أهداف إدارة الدين العام وإدارة النقود

| إدارة النقود | إدارة الدين العام |
|--|--|
| - تهدف الى تحقيق الاستقرار المحلي والخارجي للعملة الوطنية. | 1- تقلل الى أدنى حد تكلفة سعر الفائدة للتمويل بالعجز، بينما تعتمد في تمويل الحكومة على الوسائل الطوعية والمستندة الى السوق. |
| - تسهم في الحد من الأثر التضخمي الناجم عن التمويل بالعجز. | 2- تسهم في الحد من التأثير التضخمي الناجم عن التمويل بالعجز. |
| - تسهم في تنمية سوق النقود وسوق رأس المال، ومن ثم في قدرة البنك المركزي مستقبلاً على رسم سياسات السوق المفتوحة. | 3- تسهم في تنمية سوقي النقد ورأس المال، ومن ثم في قدرة الحكومة مستقبلاً على تمويل عملياتها. |
| - تسهم في تحاشي الاختلالات قصيرة الأجل في الأسواق المالية، الناجمة عن تراكم الدين العام والتغيرات الكبيرة في الدين الذي لم يسدد. | 4- تسهم في تجنب الاختلالات قصيرة الأجل في الأسواق المالية، الناجمة عن تراكم الدين العام والتغيرات الكبيرة في الدين الذي لم يسدد. |
| - تعمل على تنمية واستخدام الأدوات المستندة الى السوق في إدارة النقود. | 5- تزود البنك المركزي بالأدوات اللازمة لتنفيذ سياسات السوق المفتوحة. |
| - تحول دون حدوث أزمة نظامية في القطاع المالي، تنجم عن أحداث منعزلة تقع في القطاع العيني أو في القطاع المالي. | 6- تكفل أن يتم إقراض القطاع العام بأسعار تتراءى فيها الفرصة البديلة للموارد بصورة كاملة. |

المصدر: سيرجيو بيريرالتي ، التنسيق بين إدارة الدين العام وإدارة النقود، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي ، مارس 1993 ، ص31.

رابعاً: أزمة الديون السيادية الأوروبية:

يمكن القول أن الانقسامات السياسية والاقتصادية قد تجسدت بشكل واضح في الواقع الأوروبي، فالاقتصادات الأوروبية فيما يظهر إنها انقسمت إلى فئتين، الفئة الأولى تتمتع بقوة مالية واقتصادية، وعلى رأسها ألمانيا، أما الفئة الثانية (كالليونان والبرتغال وأسبانيا) فهي التي تعاني من مشكلات الديون وتباطؤ النمو، وارتفاع معدلات البطالة وغيرها من المشاكل.

في الأسابيع الأولى من العام 2010، تجدد القلق بشأن معدلات الديون المفرطة. وطالب المستثمرون بمعدلات فائدة أعلى من أي وقت مضى من العديد من الحكومات مع ارتفاع مستويات الديون، والعجز في الموازنة العامة وفي الحساب الجاري. وهذا بدوره جعل من الصعب على بعض الحكومات أن تتمكن من تمويل مزيد من العجز في الموازنة وخدمة الديون القائمة، خصوصاً مع تحقيق معدلات نمو منخفضة. يضاف إلى كل ذلك تركيز نسبة عالية من الديون في يد الدائنين الأجانب، كما هو الحال بالنسبة لليونان والبرتغال. وقد ركّز المسؤولون على التدابير التقشفية (كزيادة الضرائب وخفض النفقات) مما أجاج الاضطرابات الاجتماعية في البلدان التي ارتفع فيها العجز في موازنة الحكومة وزادت الديون السيادية بشكل حاد، وبرزت أزمة ثقة مع اتساع هوامش العائد على السندات (Bond yield spreads) والتأمين ضد المخاطر على عقود مبادلات الافلاس الائتماني (Credit default swaps) بين هذه الدول وغيرها من دول الاتحاد الأوروبي، وأهمها ألمانيا. ومع نهاية عام 2011، جرى تقدير أن ألمانيا قد كسبت أكثر من 9 مليارات من الأزمات مع إقبال المستثمرين على سندات حكومية أكثر أمناً ولكن بسعر فائدة قريبة من الصفر.

وهناك جدل مهم بين مجموعة اقتصاديين ترى أهمية التحفيز المالي من خلال زيادة الإنفاق الحكومي كوسيلة لتعزيز النمو والخروج من دائرة الركود

الاقتصادي، وأخرى ترى أهمية التركيز على تصحيح وضع المالية العامة وتخفيض الدين العام وإعادةه إلى وضع مستقر على المدى الطويل، واستخدام السياسة النقدية لحفز الاقتصاد. الفريق الأول بقيادة الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد بول كروجمان، والثاني بقيادة جيفري ساكس الاقتصادي في جامعة كولومبيا.

وعلى أي حال لقد ساهمت المالية العامة بدور مهم في تخفيض حدة المخاطر المحيطة بالنظام المالي، لكن هذا الدور لا يمكن أن يستمر دون توقف. فقد كانت عمليات إعادة التمويل طويلة الأجل التي تغطي ثلاث سنوات والتي أجراها البنك المركزي الأوروبي، بالإضافة إلى جدار الوقاية القوي في منطقة اليورو، وبرامج التصحيح المالي الطموحة، وبدء إجراء إصلاحات رئيسية في أسواق المنتجات والعمل، قد ساعد ذلك كله على استقرار الأوضاع في منطقة اليورو، مما خفف الضغوط على البنوك والكيانات السيادية.

ويمكن رصد بعض الآثار الاقتصادية لأزمة الديون السيادية الأوروبية بالآتي:

أ- سجل عائد السندات السيادية ارتفاعاً حاداً في بلدان الهامش الأوروبية، وخصوصاً السندات التي تتراوح آجال استحقاقها بين القصيرة والمتوسطة، مما أسفر عن انعكاس منحنيات العائد في الربع الأخير من عام 2011، وكان بمثابة إشارة إلى زيادة المخاوف المتعلقة بمخاطر التمويل وعدم السداد. وقد وقعت بعض الكيانات السيادية في مأزق "التوازن السيء" حين عمد أصحاب الاستثمارات الأجنبية طويلة الأجل إلى تقليص انكشافهم تجاهها. ولم تتمكن المؤسسات المحلية

من سد الفجوة، وأصبح البنك المركزي الأوروبي داعماً أساسياً للديون السيادية المستحقة على بلدان الهامش الأوربية من خلال " برنامج سوق الأوراق المالية". ومع تفاقم الأزمة، انتقلت من بلدان الهامش الى البلدان الرئيسية في أوروبا مع تصاعد العائد واتساع فروق أسعار الفائدة على السندات، بما في ذلك الدين السيادي لكل من النمسا وفرنسا. و بنهاية عام 2011، كانت فروق العائد على مبادلات مخاطر الائتمان قد تجاوزت 200 نقطة أساس بالنسبة لثلاثي الديون السيادية على منطقة اليورو.

ب- كذلك انتقلت الضغوط السيادية الى الجهاز المصرفي في منطقة اليورو، إذ أغلقت بعض قنوات التمويل، واتسعت فروق أسعار الفائدة على القروض بين البنوك. وحدث تراجع حاد في حجم التمويل محدد الأجل الذي تستطيع البنوك الحصول عليه، وحتى أسواق التمويل قصير الأجل خضعت للضغوط بسبب تقصير آجال الإقراض من شهور وأسابيع الى أيام. وقامت صناديق استثمار سوق المال الأمريكية بتخفيض حاد للائتمان المقدم إلى بنوك منطقة اليورو. مما أدى بكثير من هذه البنوك الى بيع الأصول الدولارية. وفي كثير من الأسواق، أصبحت تكلفة التمويل تتجاوز الآن ما كانت عليه أثناء أزمة بنك ليمان براذرز، وقد بدأت ضغوط التمويل تنتقل إلى الاقتصاد الأوسع مع تشديد شروط الحصول على الائتمان المصرفي بالنسبة للأسر والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة نتيجة لتراجع قدرة البنوك على تمويل الأصول، مما يؤدي إلى تصاعد المخاطر الائتمانية.

ج- تؤثر أعباء الدين المفرطة بأشكال مختلفة على النشاط الاقتصادي، فمن ناحية يمكن أن تؤدي مدفوعات الدين المرتفعة إلى

انخفاض الاستثمارات العامة، وبالتالي الى تراجع في الاستثمار الخاص. كذلك قد يؤدي ارتفاع المديونية الى تضيق المجال أمام عمل سياسات المالية العامة المضادة للاتجاهات الدورية، وقد تنقلص الحوافز الحكومية بغية تنفيذ إصلاحات على مستوى السياسات وتحقيق الاستقرار بما يعزز النمو، لأن التركيز سيكون على خدمة الدين الأجنبي.

وأخيراً، فإن احتمالية فرض ضرائب تشويهية على الأرباح والدخول والأصول مما يثبط من الادخار والاستثمار الخاص، ويؤثر بالنتيجة سلباً على النمو الذي قد يفاقم بدوره من أعباء الديون المفرطة. وتحدد بعض الدراسات حدود الديون المفرطة عند مستوى 95% من الناتج المحلي الإجمالي، إذ أن أي زيادة بمقدار 10 نقاط مئوية في نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي تقترن بإنخفاض في معدل النمو السنوي يتراوح بين 0.15 و 0.20 نقطة سنوياً تقريباً. وإن التناقص في نسب الدين العالية في بلدان معينة يؤدي الى تسارع في معدلات النمو أكبر من البلدان التي تعاني من نسب دين منخفضة لكنها في تصاعد.

حالة اليونان :

في النصف الأول من العقد الماضي، كان اقتصاد اليونان من الاقتصادات الأسرع نمواً في منطقة اليورو، وقد ترافق ذلك مع عجز هيكلية كبير، يرجع جزئياً إلى ارتفاع نفقات الدفاع. ومع تراجع الاقتصاد العالمي في أواخر العقد الماضي، تعرضت اليونان لضربة قاسية وذلك لأن صناعاتها الرئيسية . النقل البحري والسياحة . كانت حساسة جداً للتغيرات في الدورة الاقتصادية. نتيجة لذلك، ارتفعت الديون في البلاد بشكل سريع.

وفي 23 نيسان 2010، طلبت الحكومة اليونانية من الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي قرضاً أولياً بقيمة 45 مليار يورو، لتغطية الاحتياجات المالية للجزء المتبقي من عام 2010. وبعد بضعة أيام، خفضت "ستاندراند بورز" تصنيف الديون السيادية في اليونان إلى BB+ (أو Junk) وسط مخاوف التخلف عن السداد. وفي هذه الحال، كان المستثمرون معرّضين لخسارة نحو 30 في المئة في المئة من أموالهم. فانخفضت أسواق الأسهم في العالم وتراجع اليورو نتيجة لهذا الاعلان. وفي الأول من أيار 2010، أعلنت الحكومة اليونانية سلسلة من تدابير التقشف لضمان قرض بقيمة 110 مليارات يورو لمدة ثلاث سنوات. وقد واجه هذا القرار غضب كبير من قبل الجمهور اليوناني، أدى إلى أعمال شغب ضخمة، واحتجاجات واضطرابات اجتماعية في جميع أنحاء اليونان. قدم الاتحاد الأوروبي والمصرف المركزي الأوروبي وصندوق النقد الدولي إلى اليونان حزمة إنقاذ جديدة بقيمة 130 مليار دولار في تشرين الأول 2011، ولكن القرض ترافق بشروط إضافية لاسيما اتخاذ تدابير تقشفية أخرى، والاتفاق على إعادة هيكلة الدين.

وساعدت تدابير التقشف التي جرى تنفيذها اليونان في خفض عجزها الأولي (أي قبل سداد الفوائد)، من 10,6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2009 إلى 2,4 في المئة من الناتج المحلي في 2011، ولكن ترافق ذلك أيضاً مع آثار جانبية ساهمت في تفاقم الركود، الذي بدأ في تشرين الأول 2008، وأصبح أكثر سوءاً عامي 2010 و 2011. وشهد الناتج المحلي الإجمالي اليوناني أسوأ تراجع عام 2011 بإنخفاض 6,9 في المئة.

وفي شباط 2012 وافق كل من الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي والبنك المركزي الأوروبي على توفير حزمة إنقاذ ثانية بقيمة 130 مليار يورو، مشروطة باتخاذ وتنفيذ حزمة جديدة من تدابير التقشف القاسية (بخفض النفقات اليونانية بقيمة 3,3 مليارات يورو في 2012 و 10 مليارات يورو إضافية في 2013 و 2014). وللمرة الأولى، تضمنت حزمة الإنقاذ اتفاق

إعادة هيكلة الديون مع حاملي السندات الحكومية اليونانية من القطاع الخاص (المصارف وشركات التأمين وصناديق التقاعد)، والقبول "الطوعي" لمقايسة السندات مع شطب إسمي بنسبة 53,5 في المئة، ترافق مع خفض أسعار الفائدة وإطالة الاستحقاق من 11 سنة إلى 30 سنة. تعتبر هذه الصفقة أكبر صفقة في العالم لإعادة هيكلة الديون، شملت ما يقارب 206 مليارات يورو من السندات الحكومية اليونانية. وقد شطب 107 مليار يورو من الديون اليونانية. ومع ذلك فقد عادت وتجددت هذه الأزمة في منتصف عام 2015 وهددت بخروج اليونان من الاتحاد الأوربي، لكنه تم التوصل الى حزمة انقاذ ثالثة في نهاية المطاف مع دائئيتها.

جدول (19) إجمالي مديونية الحكومة العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)

| توقعات | | تقديرات | | | | |
|--------|-------|---------|-------|-------|-------|------------------|
| 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | |
| 110.7 | 106.7 | 102.8 | 98.4 | 89.9 | 76.1 | الولايات المتحدة |
| 92.4 | 91.4 | 88.1 | 85.8 | 80.0 | 70.2 | منطقة اليورو |
| 90.1 | 88.2 | 86.1 | 82.4 | 79.2 | 68.3 | فرنسا |
| 80.1 | 82.2 | 81.2 | 83.5 | 74.7 | 66.9 | ألمانيا |
| 171.0 | 162.6 | 165.4 | 144.5 | 129.0 | 112.6 | اليونان |
| 121.2 | 117.6 | 108.2 | 92.5 | 65.1 | 44.2 | ايرلندا |
| 126.4 | 125.8 | 120.1 | 118.7 | 116.1 | 105.8 | إيطاليا |
| 118.6 | 114.4 | 107.8 | 93.3 | 83.1 | 71.6 | البرتغال |
| 96.5 | 90.3 | 68.5 | 61.2 | 53.9 | 40.2 | إسبانيا |

المصدر: صندوق النقد الدولي، الراصد المالي ، 16 يوليو/2012 ، ص3.

مصادر الفصل :

- 1- سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الإقتصادية، 1998 .
- 2- المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مرس/2001
<https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/ara/pdebta.pdf>
- 3- صندوق النقد الدولي ، تقرير مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي(ملخص وافٍ).
- 4- صندوق النقد الدولي ، تقرير الاستقرار المالي العالمي، مستجدات الأسواق المالية ، 14 / يناير / 2012.
- 5- صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي (الآمال والواقع والمخاطر)، أبريل 2013 .
- 6- صندوق النقد الدولي، الراصد المالي ، 16 يوليو/2012.
- 7- سيرجيو بيريراليتي ، التنسيق بين إدارة الدين العام وإدارة النقود، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي ، مارس 1993.
- 8- د.فهد إبراهيم الشثري ، التحفيز النقدي أو المالي (/ www.aleqt.com) ، السبت 11 جمادى الأولى 1434 هـ. الموافق 23 مارس 2013 العدد 7103.
- 9- المستقبل - الاحد 24 حزيران 2012 - العدد 4379 - المستقبل الإقتصادي - صفحة 8 ، www.almustaqbal.com.
- 10- مؤشرات الدين العام ، الانتوساي ، نوفمبر 2010.
- 11- د. عمرو هشام محمد وعماد حسن ، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق / مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية / الجامعة المستنصرية ، المجلد 13 والعدد 55 ، أيلول 2016.
- 12- وزارة المالية ، دائرة الدين الخارجي .
- 13- التقرير الاقتصادي ووزارة التخطيط 2017.
- 14- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (2008-2009).

الفصل الحادي عشر: السياسة المالية وآليات عملها :

تعد السياسة المالية أحد فروع السياسة الاقتصادية والأكثر تأثيراً في الاقتصاد الكلي، ونظراً لأهميتها البالغة في المفاعيل الاقتصادية الرئيسية أفردنا لها فصلاً منفصلاً ومن خلال خمسة محاور رئيسية.

أولاً : مفهوم السياسة المالية وأدواتها

تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة الاجراءات المرسومة بخصوص إيرادات الدولة ونفقاتها لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة، وتستخدم السياسة المالية باعتبارها جزءاً من السياسة الاقتصادية التي تشمل السياسة النقدية والتجارية وغيرها لإدارة الاقتصاد وتنظيمه.

ومن المعروف في أدبيات المالية العامة أن السياسة المالية تحقق ثلاث أهداف رئيسية - تخصيص الموارد، والاستقرار، وإعادة التوزيع - منذ حدها ماسكريف (عام 1959)، ويبقى هذا الاطار المفاهيمي مفيداً من الناحية التحليلية، وتقسم السياسة المالية في أجزائها الى سياسة ضريبية وسياسة انفاقية وسياسة الموازنة العامة .

أما النفقات العامة او الانفاق العام فهو مبلغ نقدي تتفقه إحدى الهيئات العامة لتحقيق منفعة عامة ، ويجب توفر هذه الاركان جميعا لتعد النفقة نفقةً عامةً . أما الضريبية ؛ فهي مبلغ نقدي تجبیه أو تستحصله الدولة، أو من ينوب عنها من الهيئات العامة بصفة جبرية وبصورة نهائية وبدون مقابل، وتعد أحد أهم الموارد السيادية للدولة. وتقسم الى ضرائب مباشرة (مثل الضريبة على دخول الافراد والشركات) والى ضرائب غير مباشرة (مثل ضريبة القيمة المضافة). أما الموازنة العامة فهي تقدير مستقبلي لنفقات الدولة وإيراداتها خلال السنة القادمة ، ولا تفر الا بقانون من السلطة التشريعية - لذا فهي تقدير وإجازة-.

وتؤثر السياسة المالية من خلال أدواتها (الانفاق العام ، والضرائب) بالمتغيرات الاقتصادية الرئيسية مثل الانتاج والعمالة أو الاستخدام والتضخم - وهذا الاخير نعني به الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار - . وبصورة مختصرة يمكن ايجاز عمل السياسة بالآتي:-

- في حالة الكساد أو الركود ، يمكن للسياسة المالية معالجة هذه الحالة بانتهاج اسلوب توسعي وتقبل بوجود عجز في الموازنة العامة أي - جعل النفقات العامة تتفوق على الإيرادات العامة- ، وذلك بالتوسع في مجال نفقاتها الاستثمارية والاستهلاكية وتقليل مستوى الضرائب .
- في حالة التضخم ، تقوم الدولة بانتهاج سياسة مالية انكماشية تقوم على تقليص نفقاتها العامة وزيادة معدلات الضرائب وإحداث فائض في الموازنة العامة .

وقد تستخدم الدولة السياسة المالية بصورة تفضيلية، من خلال التركيز على بعض القطاعات الاقتصادية دون الأخرى - كأن تركز على قطاع الصناعة اكثر من قطاع الزراعة أو على بعض انواع الصناعات الثقيلة دون غيرها-، كذلك قد تقوم سياسة التفضيل على تطوير مناطق جغرافية دون أخرى، أو تقليل الفوراق الاقتصادية والاجتماعية في مناطق مهمشة للحاق ببقية مناطق الدولة أو الأقليم.

كذلك يجب أن تحتوي السياسة المالية على عناصر الاستقرار أو التثبيت الآلية لضمان كونها تحقق هدف عدالة التوزيع. فمثلاً عند ازدياد الدخل النقدية فان النظام التصاعدي لضريبة الدخل يبدأ بالعمل من تلقاء نفسه، إذ يقوم باقتطاع حصة متزايدة من تلك الدخل بشكل ضرائب، وبافتراض بقاء مستوى الانفاق العام على حاله فسيوفر آلياً قدر من الآثار التقيدية أزاء الضغوط التضخمية التي قد تتجم من سياسة زيادة الدخل.

وبالعكس تعمل اعانات البطالة ومخصصات الضمان الاجتماعي الاخرى بمثابة عوامل مثبتة ومساعدة على الاستقرار ذاتياً أو آلياً، فعند حدوث بطالة

تزداد طلبات الاعانة وهذا يؤدي الى الحفاظ على مستوى الطلب الكلي من الهبوط بشكل كبير.

ثانياً: آليات عمل السياسة المالية

لغرض دراسة أثر السياسة المالية عبر النشاط الاقتصادي يفضل وضع نموذج للاقتصاد القومي يتم من خلاله تحليل الآثار المفترضة والمتوقعة. وقد طور الاقتصاديان " فليمينغ Fleming و مونديل R.Mundell " الإطار التحليلي النظري الشامل لدراسة أثر وفاعلية السياسة المالية، وذلك في الستينات من القرن العشرين باستخدام نموذج IS-LM ، والذي وضع أسسه الاقتصادي " هيكس " عام 1937 كوسيلة لعرض وجهة نظر العالم الاقتصادي " كينز ".

وبافتراض اقتصاد مفتوح فيه ثلاثة أسواق رئيسة هي سوق السلع والخدمات ويعبر عنها بالمنحنى (IS) والتي تمثل السياسة المالية، والسوق النقدية ويمثلها منحنى (LM) والتي تمثل السياسة النقدية، والسوق الدولية ويعبر عنها بالمنحنى (BP) والذي يمثل ميزان المدفوعات في البلد المعني. ووفق نموذج "مونديل - فليمينغ" يتحقق التوازن الاقتصادي في النقطة التي تتقاطع فيها المنحنيات الثلاث.

وانطلق هذا النموذج من عدة فرضيات نوجزها بالآتي :

- أ- وجود حرية لحركة رأس المال نحو البلد الذي ترتفع فيه سعر الفائدة ويستمر بالتدفق حتى يتحقق التساوي في سعر الفائدة مع الخارج.
- ب- صغر حجم الاقتصاد المحلي مقارنة بباقي دول العالم، إذ أن التغيير في عرض النقد المحلي ليس له تأثير في سعر الفائدة التوازني الذي يتحدد بعوامل خارجية.
- ج - مستوى الدخل الحقيقي دون مستوى الاستخدام الشامل، لذا الهدف هو الوصول الى مستوى الاستخدام الشامل.

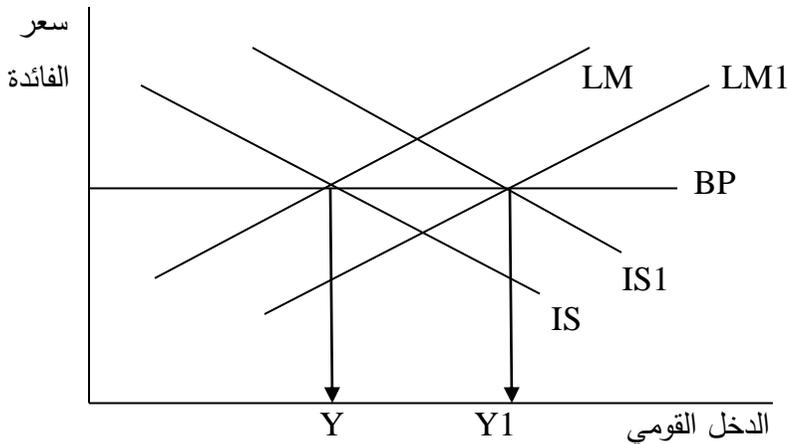
1- فاعلية السياسة المالية في ظل أسعار صرف ثابتة:

في ظل اقتصاد مفتوح وسعر صرف ثابت فعند اتباع سياسة مالية توسعية فإن هذا سينعكس بوجود طلب إضافي يترجم في زيادة الاستيرادات مولداً بذلك عجزاً في الحساب الجاري. كما أن الزيادة في الطلب الكلي تؤدي الى ارتفاع الأسعار المحلية مما يضعف من قدرتها التنافسية في السوق الدولية، وبالتالي انخفاض حجم الصادرات المحلية وتحقيق عجز إضافي في الحساب الجاري ، فضلاً عن هذا فإن لحركة رؤوس الأموال دولياً ومدى استجابتها للتغيرات في سعر الفائدة أثراً حاسماً في وضع ميزان المدفوعات على افتراض ثبات العوامل الأخرى (مثل سعر الفائدة الخارجية ومستوى الاسعار الخارجية وأسعار الصرف). وسنتناول بعض الحالات لغرض التوضيح :

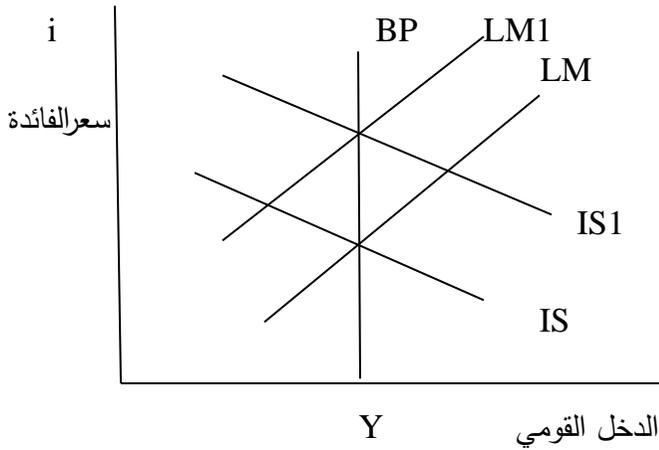
أ- سعر صرف ثابت ومرونة تامة لحركة رأس المال

إن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى (IS) إلى اليمين، مما سيؤدي الى ارتفاع سعر الفائدة المحلي عن سعر الفائدة الدولي، وبالتالي زيادة التدفق الداخلي لرأس المال والذي بدوره سيؤدي الى زيادة في عرض النقد وانتقال منحنى (LM) الى اليمين. والمحصلة النهائية هي زيادة مستوى الدخل القومي مع المحافظة على سعر الفائدة المحلي عند مستواه السابق، **لذا فإن للسياسة المالية فاعلية كبيرة في التأثير على الدخل القومي في هذه الحالة، الشكل (11).**

شكل (11) أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف ثابت ومرونة تامة لحركة رأس المال



ب- سعر صرف ثابت وعدم مرونة حركة رأس المال:
 زيادة الإنفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى إلى انتقال منحنى (IS) الى اليمين، مما سيؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة المحلي عن سعر الفائدة الدولي وعجز في الميزان التجاري، والذي سيؤدي بدوره الى انخفاض عرض النقد وانتقال منحنى (LM) إلى اليسار. والمحصلة النهائية هي زيادة سعر الفائدة المحلي مع بقاء مستوى الدخل القومي عند مستواه السابق، **لذا فإن السياسة المالية غير ذات فاعلية في هذه الحالة**. كما في الشكل (12).
 شكل (12) أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف ثابت وعدم مرونة رأس المال



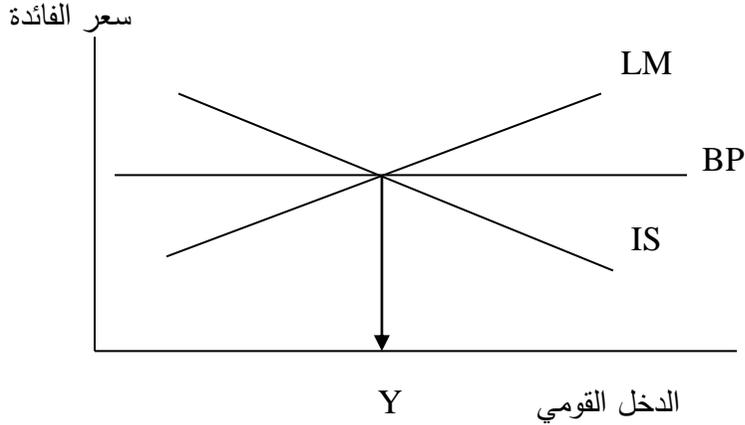
2- فاعلية السياسة المالية في ظل أسعار صرف مرنة:

أ- سعر صرف مرن ومرونة تامة لحركة رأس المال
 إن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى (IS) إلى اليمين، مما سيؤدي الى ارتفاع سعر الفائدة المحلي عن سعر الفائدة الدولي، وبالتالي زيادة التدفق الداخلي لرأس المال والذي سيؤدي بدوره إلى ارتفاع سعر صرف العملة

المحلية ، وبالتالي زيادة الاستيرادات وتراجع الصادرات (عجز في الميزان التجاري).

لذا يؤدي تدهور الميزان التجاري في ظل سعر صرف مرن، إلى انتقال منحنى (IS) إلى اليسار أي عودته الى موقعه الأول مرة أخرى . وستكون المحصلة النهائية بقاء الدخل القومي وسعر الفائدة المحلي عند مستواهما السابق، أي أن السياسة المالية ستكون غير فاعلة في التأثير على الدخل القومي في هذه الحالة .

شكل (13) أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة تامة لرأس المال

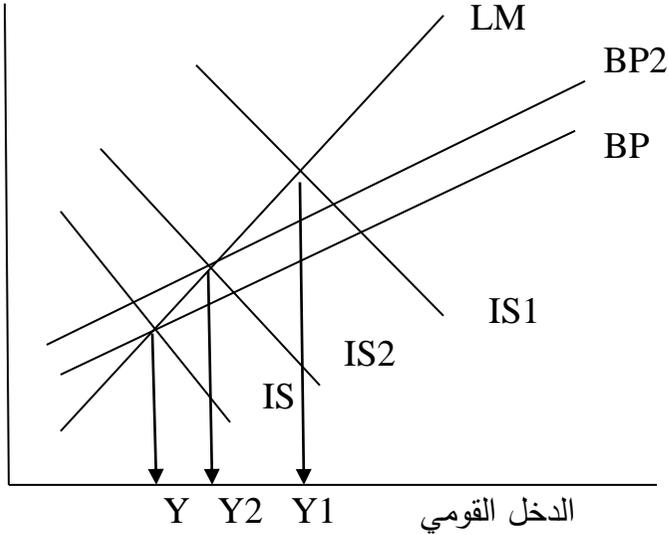


ب- سعر صرف مرن ومرونة في حركة رأس المال :

أما في هذه الحالة فإن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى زيادة في الدخل القومي من المنحنى IS الى IS_1 ، وهذا بدوره يؤدي الى زيادة في أسعار الفائدة المحلية مما يؤدي الى دخول رؤوس الأموال الدولية، وبالتالي سيؤدي الى فائض في ميزان المدفوعات الذي يؤدي الى انتقال منحنى BP الى اليسار BP_2 ، وهذا يعني ارتفاع قيمة العملة المحلية والذي سيؤدي بالنتيجة الى زيادة الاستيرادات وانخفاض الصادرات، وذلك سيعود بالمنحنى IS_1 الى

وضع المنحنى IS_2 . والمحصلة النهائية ارتفاع الدخل القومي ولكن بنسبة أقل مما لو كانت هناك عدم مرونة لحركة رأس المال أي أقل من الحالة السابقة. وبذلك يصبح الوضع التوازني الجديد هو في نقطة تقاطع المنحنيات ($IS_2-LM-BP_2$) عند مستوى الدخل التوازني الجديد Y_2 .

شكل (14) أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة رأس المال
سعر الفائدة



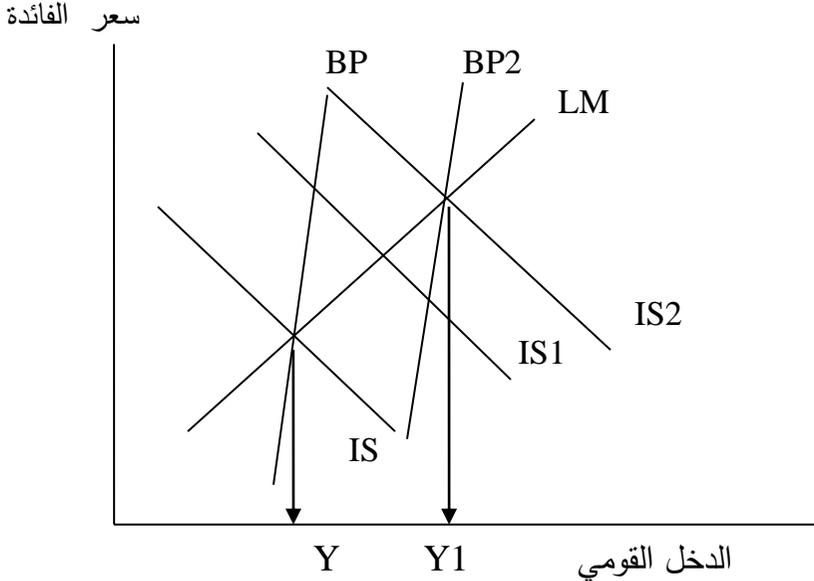
المصدر: غيداء جعفر مهدي الزبيدي ، بناء نموذج قياسي لتحليل العلاقة بين عجز الموازنة والحساب الجاري لعينة مختارة من الدول مع إشارة خاصة الى العراق ، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية ، 2013.

ج- سعر صرف مرن و مرونة ضعيفة لحركة رأس المال:

وفي حالتنا هذه و بسبب انخفاض قدرة رأس المال على الانتقال والحركة ، فإن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى (IS) الى اليمين مما يؤدي الى وجود حالة توازن جديدة وزيادة في الدخل القومي، مع ارتفاع في اسعار الفائدة المحلية عن الدولية لكن بدون استجابة من رأس المال بسبب افتراض انخفاض مرونة حركة رأس المال- إن لم يكن انعدامها-، لذا سيبقى ميزان المدفوعات في حالة عجز وانخفاض في قيمة العملة المحلية يعزز من

زيادة الصادرات وانخفاض الاستيرادات، وبذلك سيظهر الأثر التوسعي للسياسة المالية على الدخل القومي بصورة ملحوظة.

شكل (15) أثر السياسة المالية في ظل سعر صرف مرن ومرونة ضعيفة لرأس المال



المصدر: غيداء جعفر مهدي الزبيدي ، بناء نموذج قياسي لتحليل العلاقة بين عجز الموازنة والحساب الجاري لعينة مختارة من الدول مع إشارة خاصة الى العراق ، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية ، 2013.

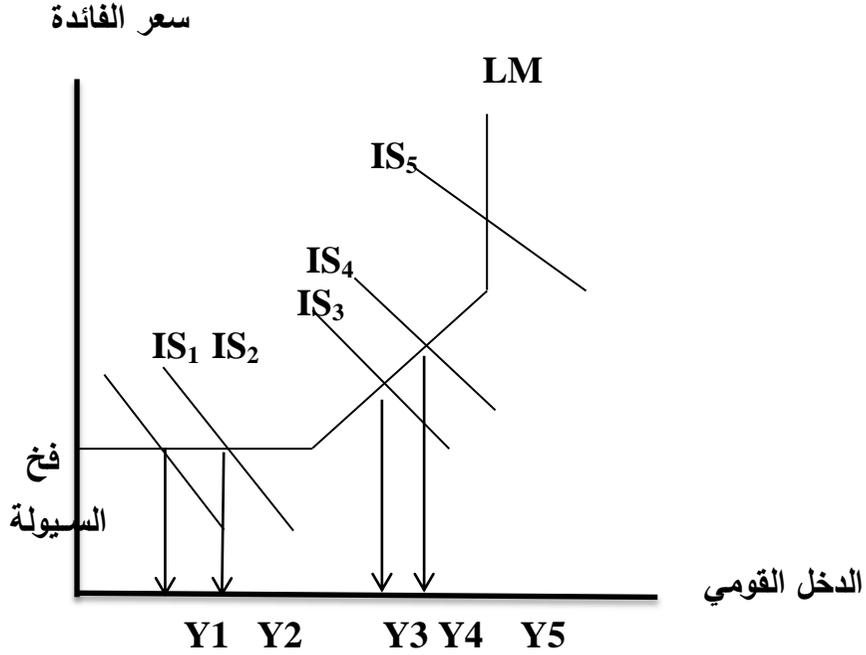
ثالثاً: التفاعل بين السياستين المالية والنقدية :

يعبر عادةً عن عمل السياسة المالية وتفاعلها مع السياسة النقدية من خلال نماذج اقتصادية مختلفة استطاعت التعبير بواقعية وحرافية عن أداء السياستين في ظل افتراضات اقتصادية قد يشهدها الاقتصاد القومي لأي بلد.

النماذج التقليدية لتفاعل السياستين المالية والنقدية :

لعل أحد أهم وأشهر الأشكال البيانية هو ما يعبر عنها بمنحنيا IS – LM في تفاعل السياستين المالية والنقدية الذي يعكس بدوره موقف كل من الكينزيين والنقوديين لرؤيتهما لأداء كل من السياسة المالية والنقدية .

شكل (16) التفاعل بين السياستين المالية والنقدية بنموذج IS-LM



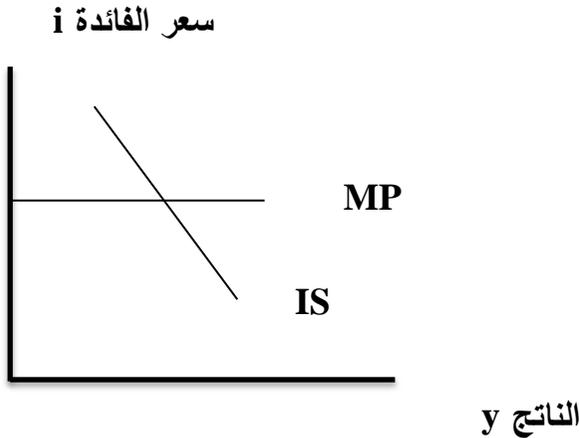
يشير منحنى LM في جزئه التام المرنة الى ما يعرف بفخ السيولة، وتعني أنه مهما أنخفضت معدلات الفائدة حتى لو أقتربت من الصفر، فإنها لن تحفز الاستثمار مما يفقد السياسة النقدية أهميتها وفعاليتها في تحفيز النمو وزيادة الدخل القومي، مما يعني وجوب تدخل السياسة المالية (بإدواتها المختلفة) لإحداث الأثر المطلوب في الدخل القومي، وذلك من خلال انتقال منحنى IS1 الى منحنى IS2 و الدخل من Y1 الى Y2 ، وهذا ما يمكن أن يسميه البعض المدى الكينزي.

أما في الجزء غير المرن لأسعار الفائدة (الجزء العمودي من LM) فهو حالة معاكسة لسابقتها، وتسمى أحياناً بالمدى الكلاسيكي لأن السياسة المالية تفقد أثرها وفعاليتها في زيادة الدخل القومي ، ولا بد من تدخل السياسة النقدية هنا.

تبقى الحالة الوسطية والواقعية، وهي تمثل التفاعل بين السياستين المالية والنقدية لزيادة الدخل القومي وهي تعتمد على عوامل عدة ومتغيرات كثيرة. هذا وإن كان منحنى IS-LM قد نجح في شرح أزمة الكساد العظيم (1929-1930) في نهاية ثلاثينيات القرن الماضي وما تم من إدخال تعديلات عليه في عقد الستينات، عندما كانت الكينزية في أوجها إلا ان ذلك لا يعني استمرار في الأخذ بهذا النموذج دون تطوير أو تعديل .

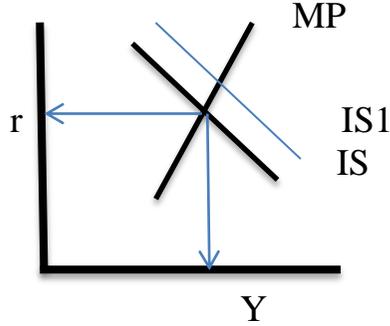
ولعل من المفيد الإشارة هنا، الى أنه بدأ استبدال منحنى LM بمنحنى MP (Monetary Policy) في الكتابات الحديثة، والذي يشير الى أن البنك المركزي يحافظ على معدلات الفائدة الحقيقية r ثابتة دون أن ترتبط بحجم الناتج وبذلك يكون منحنى MP أفقياً، بينما إذا اتجه البنك المركزي إلى رفع كل من معدلات الفائدة الحقيقية والناتج فإن المنحنى سينحدر إلى أعلى، وهذا التحليل يساعد في تفسير ظاهرة التضخم مقارنة بالافتراض الذي يستند إليه النموذج التقليدي IS-LM وهو ثبات الأسعار.

شكل (17) نموذج IS-MP

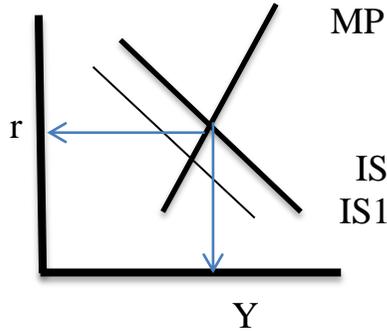


المصدر : منى كمال ، الإطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية ، جامعة لندن ، ص14.
https://mpr.a.ub.unimuenchen.de/26856/1/MPRA_paper_26856.pdf

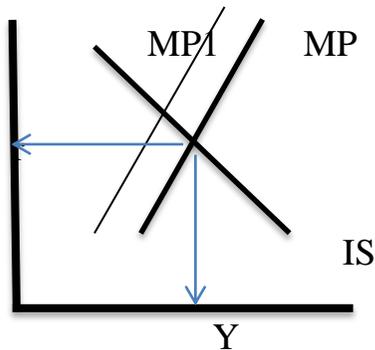
وقد تحدث صدمات للاقتصاد من جانب العرض أو من جانب الطلب وقد تكون لأسباب داخلية أو خارجية مما يؤدي الى تضخم أو انكماش مفاجئ. شكل (18- أ) أثر صدمة السياسة المالية (كزيادة مفاجئة في الانفاق العام)



شكل (18- ب) أثر صدمة أزمات الأسواق المالية (ارتفاع كلف رأس المال)



شكل (18- ج) أثر صدمة التضخم



المصدر: , Economics 122 , A Brief Exposition of the IS-MP Curves , Yale University , Oct. 2011 , p.7-9.

<http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/documents/ismp.pdf>

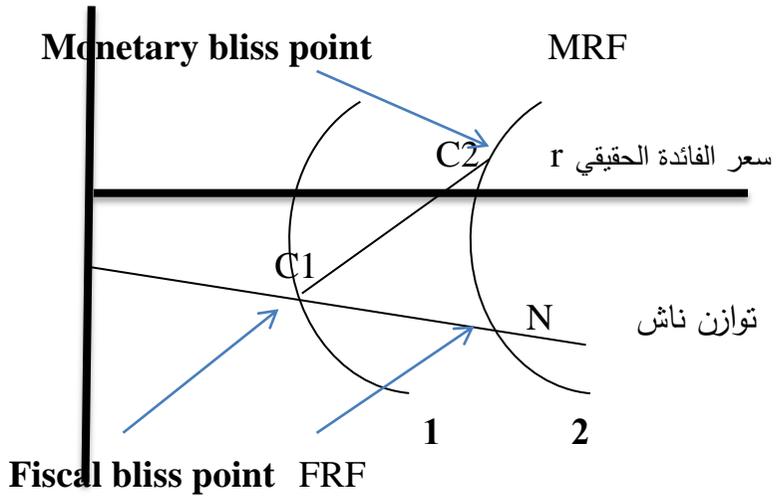
1- نماذج اقتصادية حديثة لتفاعل السياستين المالية والنقدية:

في ظل اتساع نطاق الأدبيات الاقتصادية التي تناولت دراسة العلاقة بين السياستين المالية والنقدية، سنتناول باختصار نموذج نوردهاوس Nordhaus وتوازن ناش Nash Equilibrium، إذ يشير نموذج هاوس إلى مباراة بين السلطتين النقدية والمالية، بافتراض اختلاف تفضيلات كلٍ من السلطتين حول الأهداف الاقتصادية العامة للحكومة والمتمثلة بالآتي:

- رفع معدل النمو الاقتصادي؛
- خفض معدل التضخم؛
- زيادة معدل التشغيل.

شكل (19) نموذج نوردهاوس

الفائض المالي Fiscal surplus



المصدر: منى كمال، الإطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، جامعة لندن، ص 20.

https://mpr.a.ub.unimuenchen.de/26856/1/MPPA_paper_26856.p-df

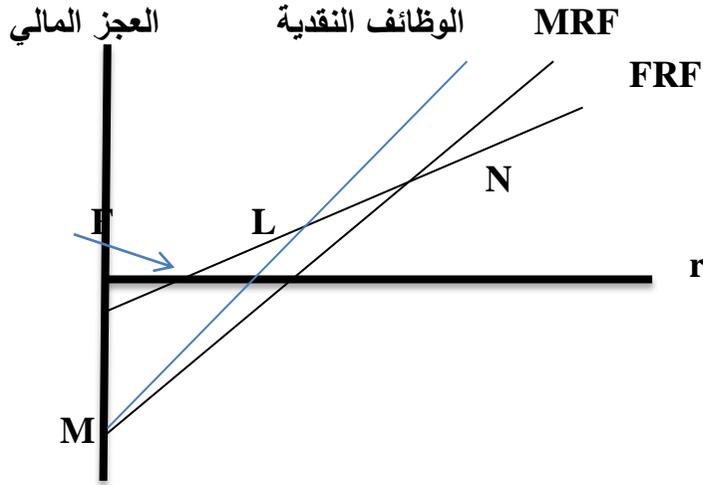
يتضح من الشكل (19) أن المحور العمودي يشير الى استخدام أحد ادوات السياسة المالية باتجاه تفضيل السلطات المالية لعجز مالي مرتفع، إذ تهدف السياسة المالية هنا إلى تحقيق آثار إيجابية من خلال زيادة النفقات العامة وتخفيض الضرائب (والقبول بعجز مالي للموازنة أو حتى تخفيضه). في حين يشير المحور الأفقي إلى أداة السلطة النقدية والمتمثلة في معدلات الفائدة الحقيقية (r).

ويعكس النموذج التنسيق الذي قد يتم بين السلطتين المالية و النقدية لتحقيق الأهداف العامة للحكومة من خلال منحنى التعاقد Contract Curve (C1-C2)، والذي يربط بين توليفة الأدوات المستخدمة من قبل السلطتين والممثلة بالمنحنى 1 والمنحنى 2، وهذه التوليفة يعبر عنها ب Monetary (MRF - Reaction Function) و (FRF - Fiscal Reaction Function)، وتشير النقطة C1 الى تفضيلات السياسة المالية، أما النقطة C2 فتعكس تفضيلات السياسة النقدية .

وقد يتم التنسيق بين السلطتين المالية والنقدية في ظل تمتع الحكومة بالحق الكامل في تحديد أهداف السلطتين معاً، وفي هذه الحالة تتفق تفضيلات السياستين عند النقطة C1 والتي تعكس تفضيلات السياسة المالية Fiscal (Bliss Point).

وفي نفس شكل (19) يظهر لدينا توازن ناش عند النقطة N (حيث يتقاطع منحنى 2 مع الخط المستقيم ، و نموذج العالم الرياضي الاقتصادي ناش يقوم كذلك على مبدأ مباراة بين السياستين المالية والنقدية، وإذ يحدد فيها كلا اللاعبين (السياستين المالية والنقدية) أهدافهما في ذات الوقت إلا أنهما بدون تنسيق، لذا يحدد هنا كل لاعب الأدوات المستخدمة لتحقيق التفضيلات مع الأخذ بعقلانية ورشادة اللاعب الآخر وتفضيلاته لتحقيق معدلات النمو والتضخم.

شكل (20) توازن ناش وتوازن سنكلبيرج (في حالة سيطرة السلطة النقدية)



المصدر: منى كمال ، الإطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية ، جامعة لندن ، ص 21. https://mpira.ub.unimuenchen.de/26856/1/MPRA_paper_26856.pdf

يمثل المحور الأفقي r معدل الفائدة الحقيقي والمحور العمودي العجز المالي، وتمثل نقطة L نقطة التفضيلات المالية Fiscal Bliss Point أما نقطة M فتمثل نقطة التفضيلات النقدية Monetary Bliss Point، والنقطة N تمثل بدورها توازن ناش بين تفضيلات السلطة النقدية (MRF–Monetary Reaction Function) و السلطة المالية (Fiscal Reaction Function –FRF). ويحدث التوازن المطلوب حسب سنكلبيرج Stackelberg Equilibrium عند النقطة L ، ويعكس توازن سنكلبيرج مباراة تحدد فيها إحدى السلطتين الأدوات المستخدمة بينما تتبعها السلطات الأخرى، وهو ما يعرف بعلاقة القائد/التابع Leader –Follower Relation، وبحسب هذه الحالة قد تكون السياسة المالية هي المسيطرة

وتكون السياسة النقدية تابعة لها، أو بالعكس يكون البنك المركزي هو المسيطر وتعتمد السياسة المالية على تفضيلاته.

ويوضح الشكل (20) توازن ستكليبج في حالة سيطرة السلطة النقدية والتي تحدد تفضيلاتها في البداية ثم تستجيب السياسة المالية لهذه التفضيلات ليتحقق التوازن عند النقطة L، أي يقوم البنك المركزي بتحديد سياسته النقدية قبل أن تحدد السياسة المالية حجم العجز المالي. وفي هذه الحالة يكون البنك المركزي هو القائد في حين تكون الحكومة هي التابع.

رابعاً: التنسيق بين السياستين المالية والنقدية:

يشير مفهوم التنسيق بين السياستين المالية والنقدية إلى التفهم المشترك من قبل القائمين على إدارة الدين العام، والسلطتين المالية والنقدية لأهداف تلك السياسات، وذلك في ضوء التأثير المتبادل لأدواتهما المختلفة وأن يقوم القائمون على إدارة الدين العام بتقديم رؤيتهم حول التكاليف والمخاطر التي تتلاءم مع المتطلبات التمويلية للحكومة وحجم الدين العام، والعمل على الفصل بين إدارة الدين وأهداف السياسة النقدية، وإرساء مبدأ المساءلة عند تحقق التطور المالي، وتبادل المعلومات بين السلطتين النقدية والمالية والقائمين على إدارة الدين حول احتياجات الحكومة الحالية والمستقبلية من السيولة.

تطلق أهمية التنسيق بين السياستين النقدية والمالية من ركيزة أساس، هي أن درجة التنسيق العالية بين السياستين تعطي قدرة كبيرة لكلا السياستين في مواجهة الأزمات الاقتصادية التي قد تواجه الاقتصاد كالتضخم أو الانكماش، ويجنب التضارب بين أهداف كلا السياستين، وكذلك منع هيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية أو العكس مع المحافظة على استقلالية البنك المركزي. ويمكن حصر أهم آثار التنسيق بالآتي:

1- مكافحة الدورات الاقتصادية؛ فعندما يواجه الاقتصاد حالة من الركود والبطالة قد تلجأ السياسة المالية إلى زيادة الإنفاق العام من أجل زيادة الطلب الكلي (الاستثمار - الاستهلاك، فائض الصادرات) و/أو خفض أو إلغاء بعض الضرائب و/أو زيادة المدفوعات الحكومية (الإعانات) من أجل تشجيع الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري، وبالتالي توليد فرص عمل جديدة تستوعب جزء كبير من اليد العاملة، في الوقت نفسه يجب أن تساند السلطة النقدية السلطة المالية في مكافحة الركود والبطالة من خلال أدوات سياستها (الكمية والنوعية)، فمثلا تقوم بخفض سعر الفائدة ، الذي يؤدي إلى زيادة الطلب على الائتمان لأغراض الاستثمار والاستهلاك، كذلك يؤدي خفض سعر الفائدة إلى عدم تشجيع ودائع الادخار، وبالتالي توجه هذه الموارد أما إلى الاستهلاك أو الاستثمار أو الائتين معاً.

كذلك تستطيع السلطة النقدية تفعيل أدوات أخرى مثل الأدوات الكمية كعمليات السوق المفتوحة والاحتياطي القانوني وسعر إعادة الخصم، فيقوم المصرف المركزي من خلال عمليات السوق المفتوحة بشراء الأوراق المالية وهذا يؤدي إلى توسع الاحتياطات النقدية ويزيد من قدرة المصارف على منح الائتمان وتحفيز عناصر الطلب الكلي ليقفل من وطأة الضغوط الانكماشية.

2- في معالجة التضخم، لا يمكن للسياسة النقدية أن تكون قادرة لوحدها على معالجة معدلات التضخم المرتفعة دون أن تكون هناك مساندة من السياسة المالية والسياسات الاقتصادية الأخرى لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، إذ يقوم المصرف المركزي (السلطة النقدية) بامتصاص الكمية الزائدة من المعروض النقدي ومن ثم الطلب الكلي، بالإضافة إلى تقليص حجم الائتمان المصرفي الذي تقدمه المصارف التجارية للأفراد والمشروعات. مما يؤدي إلى تقليص حجم الإنفاق ومن ثم الطلب الكلي بالإضافة إلى تقليص حجم القروض الحكومية الموجهة للأفراد والمصارف، أو القيام بالاقتراض من الأفراد (عرض السندات

(الحكومية)، بهدف تخفيض حجم الكتلة النقدية المتداولة لدى الأفراد وبالتالي تخفيض الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري، وبالمقابل تقوم السلطة المالية وفي نفس المجال بالعمل على تخفيض حجم الإنفاق الحكومي، وذلك بالتخفيض من حجم الدخل بالإضافة إلى زيادة حجم الإيرادات الحكومية من خلال الرفع من مقدار الضرائب المباشرة وغير المباشرة أو التخفيض من حجم الإعانات.

3- تحديد سعر الصرف، إن انتهاج سياسة مالية توسعية مقرونة بسياسة نقدية مقيدة ينتج عنه تأثير واضح على تحديد معدل الصرف وتؤدي السياسة المالية التوسعية إلى زيادة عرض السندات المحلية وهذا يؤدي إلى زيادة الثروة الصافية، وعلى الجانب الآخر تؤدي السياسة النقدية المقيدة إلى تخفيض الاحتياطات النقدية، وهو ما يؤدي إلى خفض الثروة الصافية ومن ثم من المتوقع أن يؤدي مزيج السياسة (النقدية- المالية) إلى عدم تغير مستوى الثروة الصافية، وبالتالي لن يكون هناك (أثر الثروة) على معدل الصرف في حالة تساوي معدل التغير في السياستين المالية والنقدية.

4- إن درجة التنسيق العالي بين السياستين النقدية والمالية يمهد لبيئة استثمارية ناجحة؛ إذ يلعب استقرار سعر الفائدة والضرائب بكافة أشكالها دوراً في تحقيق معدلات مرتفعة من نمو الاستثمارات المحلية والأجنبية، فعندما تكون هناك رغبات لزيادة معدلات الاستثمار تعمل السياسة المالية على تقديم حوافز للمستثمرين من خلال تقديم الإعفاءات، أو التخفيضات الضريبية، أو قد تصل إلى مستوى الإعانات بالمقابل تعمل السلطة النقدية على تقديم أسعار فائدة مخفضة لتقليل الكلفة على القروض الخاصة بالمستثمرين.

وبالمقابل فإن ضعف درجة التنسيق بين السياستين يمكن أن تكون له آثار سلبية على كلا السياستين بشكل خاص، وعلى مستوى الاقتصاد الكلي بشكل

عام، فقد يؤدي ضعف التنسيق بين السياستين إلى أن تتفرد كل سلطة برسم وتنفيذ اهدافها بمعزل عن السياسة الأخرى مما يؤدي إلى تضارب الأهداف، فمثلا عندما يشهد الاقتصاد انخفاض في الطلب الكلي (ركود)، ومستوى عال من البطالة تحاول السياسة المالية من خلال أدواتها (النفقات والإيرادات) إلى رفع مستوى الطلب الكلي إلى نقطة التوازن من خلال تخفيض الضرائب أو زيادة الإنفاق وما شابه، في الوقت نفسه تعمل السياسة النقدية من خلال هدف الإبقاء على مستوى الأسعار كما هو دون تغيير إلى تحجيم العرض النقدي من خلال أدوات سياستها الكمية والنوعية، وبالتالي فإن إجراءات السياسة النقدية سوف تؤدي إلى إضعاف إجراءات السياسة المالية في تحقيق هدفها في رفع مستوى الطلب الكلي.

إن حالات عدم التنسيق بين السياسات المالية والنقدية تفشل ذاتيا في تحقيق الاستقرار لمتغيرات الاقتصاد الكلي، وإن وجود التنسيق بين السياسة المالية والنقدية يزيد من مصداقية السياسة الاقتصادية الكلية، بينما يؤثر عدم التنسيق بين السياستين على السياسة المالية في المستقبل ويجعلها تتضمن الفشل الذاتي.

خامساً : رؤية عن أداء السياسة المالية في الدول النامية (والعراق بعد عام 2003)

تعطي المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي توصيات للاقتصادات النامية التي تواجه صدماتٍ كبرى كالتى حدثت في عام 2009 نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية التي نشبت في الربع الأخير من عام 2008، وعدم نجاعة السياسة المالية في حماية اقتصادات تلك الدول النامية من الصدمات الكبرى، مما أدى الى إضعاف قدرة تلك الاقتصادات النامية على تحقيق معدلات نمو مستدامة.

وسنورد مثلاً على أهم التوصيات التي أعطيت لإحدى الدول العربية لمواجهة تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية 2008، إذ على الحكومة أن تتبع إدارة اقتصادية كلية لخفض حدة التقلبات الاقتصادية، نظراً إلى الانفتاح في حساب رأس المال في ميزان المدفوعات (أي تحرير حساب رأس المال حسب المادة 14 لصندوق النقد الدولي)، وانكشاف الاقتصاد على الصدمات. وتم تحديد المشكلة من قبل المؤسسات الدولية لذلك الاقتصاد النامي بشقين، الأول؛ أن العجز المالي المعلن لا يمثل في حقيقته عجز المالية العامة للحكومة، لأنه لم يتم إضافة عجوزات المؤسسات العامة المستقلة كشركة الكهرباء الوطنية، وعند إضافته سترتفع نسبة عجز الموازنة العامة إلى GDP. أما الشق الثاني من المشكلة؛ فينتأى من ضعف جانب الإيرادات العامة، لذا يتم الاستجابة للوضع السائد من خلال تصحيح رسوم الإقامة وتحويل الأموال، ورفع الضريبة على المركبات، وتطبيق ضريبة المبيعات على الهواتف الخلوية ومكيفات الهواء، وإلغاء الإعفاءات الضريبية على المدخلات الزراعية، وزيادة الضرائب على تذاكر السفر والتبغ والمشروبات الكحولية. وضرورة التعامل مع المنح الخارجية على إنها ذات طبيعة طارئة لا تؤثر في مسار الإصلاح الاقتصادي، أي أن المنح تعطي الحكومة هامشاً من الحركة في إدارة المالية العامة دون أن تكون بديلاً عن الإصلاحات، ويمكن إجمال وصايا تلك المؤسسات الدولية للبلدان النامية بالآتي:

1- خفض عجز الموازنة العامة والمؤسسات المستقلة لتصل إلى معدلاتٍ مقبولة عالمياً.

2- التركيز على القطاع الخاص وعدم مزاحمته من قبل الحكومة على الاقتراض لأن ذلك يرفع من سعر الفائدة، وبالتالي سيحجم القطاع الخاص عن الاستثمار، وبالتالي تنخفض مساهمته في الاقتصاد ككل.

3- خفض الدعم بأشكاله سواء على المواد الغذائية أو المشتقات النفطية والمحروقات، مع الإبقاء على جزءٍ منه لصالح الطبقات الفقيرة تحديداً، علماً إنه في العراق يتم تقديم الدعم من قناتين رئيسيتين (البطاقة التموينية ، شبكة الرعاية الاجتماعية).

4- مدى جدية الحكومة في تحصيل الضرائب والرسوم وتسعيرة الماء والكهرباء.

5- ضرورة تحميل عبء الإصلاح المالي للشرائح التي استفادت سابقاً من خفض الضرائب والدعم المقدم من قبل الحكومة لغرض تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية.

6- على الحكومة أن تشرع في تجميد القطاع العام والإجور ومنح المكافآت للعاملين فيه، لمدة محددة أثناء سنوات الأزمة للحد من الارتفاع في فقرة الإجور والمرتبات.

وإذا حاولنا إسقاط الكلام السابق على الواقع العراقي فإن كثير من هذه التوصيات تصح وتطبق عليه رغم اختلاف الظروف مع ذلك الاقتصاد. وإذا ما قدمنا نبذة مختصرة عن السياسة المالية في العراق بعد عام 2003، فنجد أهم الملاحظات هو اتخاذ هذه السياسة منحناً توسعياً يعتمد على زيادة النفقات العامة وبخاصة مع ارتفاع أسعار النفط، والتي يطلق عليها بالطفرة النفطية الثالثة التي استمرت حتى نهاية عام 2008 ، واتخذ هذا التوسع شكلاً تضخيمياً في أعداد موظفي القطاع العام المدنيين منهم والعسكريين، حتى وصل نهاية عام 2015 الى ما يناهز 7 ملايين ونصف موظف ومتقاعد، وقد تم تحسين مستوى الرواتب نقدياً (برفع الأجور النقدية) وحقيقياً (من خلال رفع سعر الصرف الحقيقي للدينار العراقي بداية عام 2007 والمحافظة عليه). من ناحية أخرى، فإن الدعم النقدي المقدم للفقراء (وهنا تكمن أهمية السياسة المالية المحابية للفقراء) اتخذت قناتين، الأولى هي البطاقة التموينية التي

تشمل جميع المواطنين العراقيين بغض النظر عن مستوى دخلهم، والقناة الثانية تمثلت بشبكة الحماية الاجتماعية، التي تساعد المحتاجين والفئات الهشة.

لذا يمكن القول أن السياسة المالية في العراق نجحت بأحد الأهداف المقررة لأي سياسة مالية وهو (إعادة توزيع الدخل)، وتقليل نسبة الفقر التي تدنت الى دون الـ 20% عام 2013 ، لكن زيادة الإنفاق العام يعود الى الوفورات المالية نتيجة ارتفاع أسعار النفط التي أدت بدورها الى زيادة معدلات نمو الناتج (في القطاع النفطي)، وليس نتيجة زيادة الانفاق العام في القطاع غير النفطي أو للتحفيز الضريبي المقدم للشركات وقطاع الأعمال.

وبالمقابل تعرضت الموازنة العامة للعجز الحقيقي في سنوات 2009 و 2014 وما تلاها، وكان الانفاق العام بعيداً عن الكفاءة رغم مستوياته العالية، والجدير بالذكر أن السياسة المالية لها تأثير على ترتيب هيكل الموازنة العامة (أي البنود الموجودة في الموازنة) وليس فقط على مستوى الانفاق الحكومي. لكن الطابع الغالب على التخصيص كان لحساب الامن والدفاع أي بقيت النفقات العسكرية هي التي تستحوذ على الحصة الأكبر والتي تصل الى ربع تخصيصات الموازنة الفيدرالية العامة أحياناً على حساب قطاعات أخرى كالصحة والتعليم، إذ لم تصل نسبة الانفاق على التعليم (ممثلاً بوزارتي التربية والتعليم العالي معاً) على 10% في أحسن الأحوال.

ومن النقاط الأخرى التي تحسب لنجاح السياسة المالية في العراق، هو تخفيض الدين الخارجي للعراق (بعد عام 2003 والذي قدر بما لا يقل عن 120 مليار دولار آنذاك) بصورة مطلقة ونسبية، إذ تم الاتفاق في عام 2004 مع أعضاء نادي باريس على تخفيض الدين الخارجي على ثلاث مراحل 30% - 30% - 20% ، أي ما يصل إلى 80% مقابل إجراء إصلاحات اقتصادية كرفع قيمة الوقود والمحروقات وتخفيض الدعم عنها.

يبقى الإخفاق الآخر الذي يؤخذ على السياسة المالية في العراق، ألا هو عدم بناء نظام مالي مستقر يكون للنظام الضريبي دور مهم فيه، إذ بالرغم من كون النظام الضريبي في العراق هو أحد أقدم الأنظمة الضريبية في منطقتنا، إلا أن مقتضيات تحديثه وتفعيله الملحة بعد عام 2003 ضربت عرض الحائط، ونتيجة لذلك ظل النظام المالي في العراق معتمداً على النفط بصورة شبه مطلقة، وتراخت الجهود في سبيل أي تطوير وتحسين لنظام العوائد المالية الحكومية غير النفطية.

وكانت نتيجة الإخفاق في تنويع الموارد المالية التي تعتمد عليها الحكومة في بناء موازنتها العامة الاتحادية، ان أضرط العراق الى اللجوء الى صندوق النقد الدولي للاستدانة منه نتيجة الضائقة المالية التي تعرض لها الاقتصاد العراقي، وقد قدرّ الصندوق هذه الفجوة بـ 50 مليار دولار بين عامي 2016-2019. وهذا الاتفاق الذي يمكن العراق من الحصول على القروض المطلوبة حسب اتفاقية SBA مع الصندوق تُلزم العراق " بإصدار قانون الإدارة المالية وإدخال هيئة النزاهة كطرف فاعل في عملية المتابعة المستقلة، واعتماد وثيقة الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد، يرافق ذلك تعديل قانون البنك المركزي وتقييد وزارة المالية بالأسس الجديدة وإخضاع الديون الخارجية والداخلية إلى التدقيق". كما تم الطلب من العراق « بإعداد كشف تفصيلي بإمكاناته الاقتصادية، وحصر الأموال والأرصدة المتوافرة لدى مؤسسات الدولة ومعرفة تفاصيل مستحقات المقاولين، يرافق ذلك حوكمة أداء وزارة المالية وإعادة هيكلة مصرفي الرشيد والرافدين الحكوميين، وإنشاء شركة لضمان الودائع". لكن العراق لديه مشكلة كذلك في مستحقات الشركات النفطية التي تحصل على 10 دولارات عن كل برميل بغض النظر عن سعر البيع، لذا يجب تسديد مليار دولار شهرياً لتغطية تكاليف الإنتاج ومستحقات المقاولين التي وصلت الى 7,6 تريليون دينار، وتم تجاوز هذه المشكلة الأخيرة عن طريق إصدار السندات . ومن المفترض أن يحصل العراق على القرض كاملاً من خلال 13

دفعه على مدى 36 شهراً، وتكون مدة السماح 3 سنوات عن كل دفعه من دفعات القرض وبفائدة 1.5 بالمئه.

وأخيراً لابد من التطرق إلى مسألة مهمة وهي المحافظة على جزء من إيرادات الموارد الطبيعية والمعدنية، وذلك بالاعتماد على مبدأ "التضامن بين الأجيال" ومن خلال إنشاء صندوق سيادي WFSF يضمن حق الأجيال القادمة في ثروتها الطبيعية، وبالرغم من انشاء صندوق تنمية العراق DFI بعد عام 2003 لضمان عدم ملاحقة الأموال الحكومية العراقية ومصادرتها، وبعد أن وصلت موارد الصندوق إلى ما يقارب ثمانية عشر مليار دولار نهاية العام المالي 2012، تبذرت هذه الموارد المالية بطول نهاية عام 2014 وتلقى الاقتصاد العراقي صدمة مزدوجة في هذا العام، تمثلت بالعمليات العسكرية الواسعة التي شهدها العراق بعد منتصف ذلك العام، وتراجع أسعار النفط عالمياً نهاية نفس العام المذكور.

لذا أصبح من المهم أمام صانعي السياسة المالية الاهتمام بهذا الموضوع والبدء بإنشاء هذا الصندوق (رغم شح الموارد المالية بعد عام 2015 وتهاوي أسعار النفط)، وإدخال ما يعرف بالمحاسبة الجيلية Generational Accounting - كأحد وسائل تحقيق الشفافية في المالية العامة فيما يخص العراق من جهة ، ولضمان حق الاجيال القادمة في ثروات بلادهم ، وتوضح هذه الطريقة (أي المحاسبة الجيلية) العبء الإضافي الصافي الذي تتحمله الأجيال المقبلة خلال مدد متبقية من حياتهم. فعن طريق مقارنة العبء الضريبي الصافي الذي تواجهه الأجيال المختلفة، يمكن دراسة ما تنطوي عليه السياسات الجارية من نقل للأعباء بين الأجيال، واستخدام هذه المعلومات كأساس لإصدار أحكام بشأن مدى استمرارية هذه السياسات.

مصادر الفصل :

- 1- عبد الرحمن عبيد جمعة، أثر الهيمنة المالية الحكومية على فاعلية السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي ، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد، 2012.
- 2- غيداء جعفر مهدي الزبيدي ، بناء نموذج قياسي لتحليل العلاقة بين عجز الموازنة والحساب الجاري لعينة مختارة من الدول مع إشارة خاصة الى العراق، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية ، 2013.
- 3- السياسات المالية المحابية للفقير ، المعهط العربي للتخطيط بالكويت، العدد مائة وستة ، أكتوبر 2011، السنة العاشرة.
- 4- The staffs of the world Bank and the International Monetary Fund, "Guidelines for public Debt Management: Accompanying Documents and Selected case Studies, 2003, <http://imf.org/eternd/np/mae/pdebt/2002/eng/102402.html>
- 5- منى كمال ، الإطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية ، جامعة لندن ، ص 20. https://mpr.a.unimuenchen.de/26856/1/MPRA_paper_2-6856.pdf
- 6- A Brief Exposition of the IS-MP Curves , Economics 122 , Yale University , Oct. 2011 , p.7-9. http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/documents/ism_p.pdf
- 7- مقالة بعنوان (البنك الدولي: السياسة المالية الأردنية لم تحم الاقتصاد من الصدمات) <http://alarabalyawm.net/?p=34792> .
- 8- مارك هورتون وأسماء الجنائني، ما هي السياسة المالية العامة؟ مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي، يونيو 2009.

الفصل الثاني عشر: التطورات في إدارة المالية العامة وشفافيتها

دارت في العقود الأخيرة مناقشات كثيرة سواء على المستوى الأكاديمي أو على مستوى المؤسسات الدولية حول ضبط المالية العامة والسيطرة على عجوزات الموازنة العامة ومستويات الدين العام ومستوى الإنفاق العام وكفائته، أكد صحة بعضها شواهد عديدة في كل من الاقتصادات النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، مما أدى بالنتيجة لظهور مفاهيم ومؤشرات حديثة في أدبيات المالية العامة ركزت بشكل أساسي على ضرورة الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة، ونتائج الموازنة ومخرجاتها. من جهة أخرى تم اعتماد شفافية الموازنة العامة كجزءٍ من مفهوم الشفافية على المستوى العالمي وجعلها أحد أركان هذا المفهوم .

أولاً : مفاهيم ذات صلة وثيقة بإدارة المالية العامة

1- النفقات العامة :

بالرغم من أن قواعد الإنفاق العام (وهي المنفعة والاقتصاد والترخيص والتي سبق ذكرها في الفصل الثاني من الكتاب) وُجِدَت مع كتابات الاقتصاديين الكلاسيك ومن تبعهم من النيوكلاسيك (الحديين)، إلا أن الاستمرار في تحسين أوجه المالية العامة وأدائها لم يتوقف ولذلك طرأ بعض التجديد على أوجه الإنفاق العام ومجالاته بإدخال بعض المفاهيم المتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية، تماشياً مع تطورات الفكر المالي وأدوار المالية العامة المختلفة. ويعني "الانضباط المالي *fiscal discipline*" أن لا يتجاوز الإنفاق الكلي الكميات المقررة له في الموازنة العامة، أو أن لا يتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير الإنفاق العام في ضوء الإمكانيات المالية المتاحة، وليس حسب الحاجات المالية التي تتقدم بها الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة.

أما الركن الثاني من مفهوم الإدارة المالية الحديثة، فهي **الكفاءة التخصيصية** *allocative efficiency*، والتي تعني تخصيص الإيرادات المالية حسب الأولويات العامة وكفاءة البرامج الحكومية، إذ تقوم الوحدات والإدارات الحكومية المختلفة بتمويل النشاطات الحكومية، ذات الأولوية القصوى والبرامج التي لها مردود أعلى في ظل أي تراجع في التدفقات والسيولة، بما يضمن ربط الموازنة العامة بالاستراتيجيات القومية وأولويات الصرف التي تحددها.

وأخيراً الركن الثالث، وهو **الكفاءة التشغيلية** *operational efficiency* فتتضمن أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة مستوى محدد من الخدمات العامة باستخدام أقل قدر ممكن من الموارد المالية، أو أن تتفق قدر محدد من الموارد لتقديم أفضل مستوى ممكن من الخدمات العامة، لذا يرتبط مفهوم الكفاءة التشغيلية ارتباطاً وثيقاً بمرحلة تنفيذ الموازنة العامة.

وتعد درجة الانضباط المالي أحد أهم مؤشرات الاستقرار الاقتصادي إذ يعكس العجز المالي الوضع الاقتصادي العام، كذلك يشير إلى مدى كفاءة وفعالية المؤسسات المالية في إعداد وتنفيذ الموازنات العامة. وقد يتحقق الانضباط المالي نتيجة لإدارة الصرف الحكومي بصورة فعالة من خلال وضع وتطبيق إجراءات وقواعد صريحة وواقعية، يمكن تلخيصها بالآتي:

أ- غلاف الموارد "Resource envelope": وهو إطار مالي عام يعطي تقديرات وافية للتدفقات المالية الممكنة خلال السنة المالية وفي الأجلين المتوسط والطويل، وبذلك يعكس الإمكانيات المالية المتاحة للحكومة من مصادر التمويل الداخلي والخارجي، ويمثل سقفاً أعلى للصرف الحكومي الممكن.

ب- قيود الموازنة Budget constraints: تمثل هذه القيود حدوداً عليا للإنفاق الحكومي على المستويين الكلي والقطاعي، وقد يتم تضمينها في وثائق الموازنة كالالتزام يجب أخذه في الاعتبار في المراحل المختلفة لتنفيذ الموازنة. ويمكن التعبير عن قيود الموازنة، كالعجز

المالي مثلاً في شكل نقدي، أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، أو كمعدل نمو. وتكون هذه القيود فعالة إذا كانت قادرة على ترجمة غلاف الموارد أو المتاح من الموارد المالية إلى قيد مالي فعال، بدلاً من أن تعكس الحاجات التمويلية للوحدات الحكومية المختلفة.

ج - إطار الإنفاق متوسط الأجل: وهو أداة مهمة تستخدم للتخطيط المالي في المدى المتوسط، إذ يتضمن قيوداً للصرف الحكومي في كل سنة مالية خلال المدة التي يغطيها، ويساعد كذلك على تتبع تداعيات التغيرات الاقتصادية على الموازنة لتضمنه كلفة السياسات الاقتصادية والمالية بشكل مفصل، الأمر الذي يعزز من إعداد تحليلات مالية موثوقة وشاملة لكفاءة السياسة الاقتصادية الكلية والقطاعية، وبالتالي مواعمة الإيرادات المالية المتوفرة مع الصرف العام.

د- تنسيق وتكامل الأدوار والجهود: تعتمد فعالية الترتيبات المؤسسية المرتبطة بوضع وتنفيذ القيود المالية على مدى تكاملية الجهود وتنسيقها بين الإدارات الحكومية المختلفة (كوزارتي المالية والتخطيط والبنك المركزي والجهاز الإحصائي)، التي تقوم بإعداد غلاف الموارد وتحديد القيود في مراحل التخطيط الاستراتيجي وإعداد الموازنة.

هـ- هيكل حوافز داعم: يعتمد نجاح الترتيبات المؤسسية الرامية إلى فرض انضباط مالي على إيجاد حوافز مناسبة لضمان التزام الوحدات المختلفة بتنفيذ هذه الترتيبات، ويعتمد كذلك على توعية وتعريف هذه الوحدات بطبيعة الترتيبات وأهدافها، وبخاصة لأن طبيعة هذه الإجراءات تأتي من أعلى الجهاز الإداري والمالي إلى أسفله.

و- ترتيبات مؤسسية خاصة بإدارة الإيرادات النفطية: تستدعي الإدارة السليمة لإيرادات النفط استحداث وتفعيل آليات مالية خاصة لتحقيق الانضباط المالي، خصوصاً وأن عدداً من الدول النفطية يعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويل الانفاق العام الضخم لديها، كما إن

إدارة الإيرادات النفطية في عدد من الدول تخضع بشكل عام لضوابط مالية أقل تشدداً مقارنة بالإيرادات الضريبية. وتندرج الترتيبات المؤسسية الخاصة بإدارة الإيرادات النفطية في ثلاثة أشكال يمكن تلخيصها بالآتي:

- إنشاء صناديق أو حسابات خاصة بإيرادات النفط
- اتخاذ قواعد وتشريعات مالية لحماية الموازنة من الصدمات المالية المفاجئة
- بناء الموازنة على أسعار متحفظة لتقليل التأثير السالب على الموازنة جراء التقلبات في أسعار النفط.

من جهة أخرى يمكن إيراد بعض الأفكار المهمة في هذا المجال وكالاتي:

- يمكن تعريف كفاءة الإنفاق العام (الحكومي)، بأنه كفاءة تحويل المدخلات المتمثلة بالإنفاق الحكومي واستخدامه بالكيفية التي تعظم المردود الاقتصادي لتحقيق الأهداف العامة.

- أما الزيادة في إنتاجية الإنفاق الحكومي فتكمن في تحقيق عائدات كبيرة من حيث الوفورات في الموازنة، إذ تتطلب كفاءة التخصيص وكفاءة التنفيذ للإنفاق العام، قياساً للمدخلات التي تدخل في أنشطة القطاع العام، والتي تتضمن كذلك عدداً من المؤشرات التي تمكن الحكومة من معرفة المدى الذي تحقق به أهدافها، ومن ثم امكانيتها في قياس كفاءتها الإنتاجية، بما يعنيه ذلك من استغلال الإنفاق الحكومي بشقيه التشغيلي والاستثماري بطريقة مثلى.

- ولتوضيح أهمية كفاءة الإنفاق العام، فيمكن لمصر أن تحقق مكاسب نتيجة كفاءة واحد بالمائة من الموازنة العامة لعام 2009 من شأنه أن

يدر عليها 637 مليون دولار أمريكي ؛ وهذا المبلغ يكفي لبناء 40000 مدرسة ، وشقّ طريق سريع طوله 4500 كلم، أو توظيف 600000 ألف شخص ذو تحصيل لتعليم عالٍ.

وهناك معايير يتعين على الحكومات إدراكها للقيام بمهامها الإنفاقية على الوجه الأمثل منها :

- أن يكون الإنفاق العام متوافقاً مع أهداف السياسات المالية والنقدية، وليس التركيز على أولويات سياسية ضيقة .
- مبدأ استدامة الإنفاق على المدى الطويل، وهذا الهدف يجب أن يكون حاضراً نصب عيني متخذ القرار.
- أن يكون الإنفاق فعالاً ويدعم تحقيق أهداف الحكومة ، والابتعاد عن الهدر والتبذير.
- وأن يكون الإنفاق العام شفافاً، أي يتم وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يراعي الضوابط والموازن المناسبة لضمان الاستقامة المالية.

2- الإيرادات العامة: إن من الضروري تصنيف الإيرادات العامة المُحصَّلة من جميع مصادرها الرئيسية، بما في ذلك الأنشطة المتعلقة بالموارد والمساعدات الخارجية، وبصفة مستقلة في وثائق الموازنة السنوية. من المهم لبعض البلدان أن تضع تصنيفات إضافية لمصدر الإيرادات وتأتي أهمية ذلك من عاملين: الأول؛ هيكل الإيرادات، والثاني؛ هو مستوى الحكومة التي تقوم بتحصيلها.

جدول (20) تصنيف الإيرادات العامة (حسب دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001)

| الرمز | الإيراد العام |
|-----------|--|
| 1 | الإيرادات |
| 11 | الضرائب |
| 111 | الضرائب على الدخل، والأرباح والمكاسب الرأسمالية |
| 112 | الضرائب على مجموع الأجور والرواتب والقوى العاملة |
| 113 | الضرائب على الملكية |
| 114 | الضرائب على السلع والخدمات |
| 115 | الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية |
| 116 | الضرائب الأخرى |
| 12 | المساهمات الاجتماعية |
| 121 | مساهمات الضمان الاجتماعي |
| 122 | مساهمات اجتماعية أخرى |
| 13 | المنح |
| 131 | من حكومات أجنبية |
| 132 | من منظمات دولية |
| 133 | من وحدات الحكومة العامة الأخرى |
| 14 | إيرادات أخرى |
| 141 | دخل ملكية |
| 142 | بيع سلع وخدمات |
| 143 | غرامات وجزاءات ومصادرات |
| 145 | إيرادات متنوعة وغير مصنفة في مكان آخر |

المصدر: دليل شفافية المالية العامة 2007 ، صندوق النقد الدولي، ص 112 .

وإذا ما كانت إيرادات الموارد الطبيعية (كالأيرادات النفطية في حالة العراق) تشكل الجانب الأكبر من إجمالي الإيرادات، فلا بد من تحديدها بصفة مستقلة. فقد يكون مصدر هذه الإيرادات ضرائب الدخل أو الرسوم أو حقوق الامتياز أو المنح أو ترتيبات تقاسم الأرباح أو التحويلات من المؤسسات العامة أو أي

مصادر أخرى مثل تراخيص الاستكشاف (مثل تراخيص التعدين والنفط وصيد الأسماك وغيرها) وضرائب الصادرات. كذلك يتوجب تقديم توضيح تفصيلي للدخل المستمد من بيع الأصول، والسلع والخدمات، بما في ذلك الدخل الناتج من التراخيص، أو الامتيازات، أو عمليات الخصخصة.

ثانياً: التطور المفاهيمي لإدارة المالية العامة

يرتبط المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بالدور التقليدي للموازنة العامة في التحكم بالمال العام وضبط عملياته المختلفة. وبحسب هذا المفهوم فإن الموازنة العامة، هي أداة محاسبية صرفة يقتصر دورها على موازنة الإيرادات المالية مع أوجه الصرف الحكومي المختلفة، دون أن توضح بشكل كافٍ مقاصد الدولة وسياستها العامة، مما يفصلها عن عمليات التخطيط الاستراتيجي وصنع السياسة الاقتصادية. وفي هذا الإطار، فإن الإدارة المالية السليمة تتمثل في انفاق الموارد المالية على بنود وعناصر الصرف المقررة، وفقاً للقواعد والإجراءات الروتينية والسقوف الموضوعية في قانون الموازنة السنوية.

لقد عانت دول نامية كثيرة وحتى دول صناعية من الاختلالات المالية، وضعف القدرة على نقل الموارد بين الاستخدامات المختلفة بما يحقق الأولويات الاستراتيجية، فضلاً عن تراجع إنتاجية القطاع العام وكفائته مقارنة بالقطاع الخاص، رغم أن أغلب الدول حققت تقدماً ملموساً في تحسين إدارة المالية العامة من المنظور التقليدي الذي سبق الإشارة إليه.

وتجدر الإشارة إلى أن المفهوم الحديث يركز على **البعد السلوكي** "*behavioral perspective*" في الإدارة العامة، ابتداءً من طبيعة سلوك معدي الموازنة ومنفذيها وتفاعلهم مع قوانين الموازنة وقواعدها، مع الاهتمام بمصالح الجهات والوحدات الإدارية المختلفة التي تتنافس على الموارد، وتتحكم في تدفقات الموارد لغرض تمويل الخدمات العامة، وكذلك يهتم

بالحوافز المالية والادارية المضمنة في النظم المالية السائدة، ويركز كذلك على ضرورة النظر إلى طبيعة الأدوار الادارية والتنظيمية الملقاة على عاتق الوحدات المختلفة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة.

ختاماً يمكن الوصول الى تعريف إدارة شؤون المالية العامة؛ بأنه إطار متكامل للرصد والمتابعة مهمته تسهيل قياس أداء البلدان في مجال إدارة شؤون المالية العامة على مرّ الزمن. وقام بوضعه الشركاء في برنامج الشراكات المعني بالانفاق العام والمسؤولية المالية، وهو مشروع اعتمدته لجنة المساعدات الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCED) كأداة يمكن التعويل عليها عن أداء أنظمة وإجراءات ومؤسسات إدارة شؤون المالية العامة.

وهذا الاطار يستهدف قياس الأداء لعملية شؤون المالية العامة عبر البلدان، ويشمل إطار قياس الأداء مجموعة من المؤشرات عالية المستوى، فضلاً عن تقديم تقرير عن أداء عملية إدارة الشؤون المالية العامة .

يقوم إطار قياس الأداء بتحديد الأبعاد الحاسمة الأهمية لأداء نظام إدارة الشؤون المالية العامة المنفتح والمنتظم وكالاتي :

1- مصداقية الموازنة Budget credibility: ونعني بها تطابق التنفيذ

الفعلي للموازنة العامة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الموازنة السنوي، وذلك بأن يتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المقادير التي اعتمدها الموازنة، وكذلك بأن تتطابق الايرادات المحصلة مع الايرادات المخططة، على أن يتم هذا الاتساق على المستويين الاجمالي والتفصيلي، وبمختلف أوجه التبويب المالي سواء كان ذلك إدارياً أو وظيفياً أو اقتصادياً. وإذا حدث تباين في مبالغ الصرف الحكومي وحتى الايرادات عما هو مقرر لها في

الوثائق الرسمية التي اعتمدها الجهاز التشريعي والتنفيذي فمعناه أن نظام الموازنة يوصف بافتقاره الى المصادقية.

وتستخدم مؤسسات التمويل الدولية معايير كمية تقيس درجة انحراف الإيرادات والنفقات الحكومية الفعلية عن الكميات المخططة، كمؤشر عام على جودة نظام إدارة المالية العامة، ومدى قدرة الأجهزة والهيئات الحكومية على ترجمة الرؤى والأهداف العامة إلى مشاريع وخدمات ملموسة.

2- الشمولية: نعني بالشمولية اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الموازنة، إذ تشمل هذه الوثائق على فرضيات الاقتصاد الكلي التي تستند عليها الموازنة من تقديرات لمعدلات التضخم والنمو الاقتصادي وسعر الفائدة وحجم العجز المالي، فضلاً عن تقديرات الدين الحكومي والأصول المالية ومعدلات الإنفاق الحكومي والإيرادات العامة للسنة المالية.

وتستدعي الشمولية فضلاً عن توافر بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الموازنة السنوية لكل من المؤسسات الحكومية والمانحة، أن تتوفر وثائق وتقارير كل العمليات المالية المنفذة خارج الموازنة العامة، والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الموازنة عند بدء السنة المالية وتم تمويلها عبر وسائل تمويل خارج إطار الموازنة السنوية " extra budgetary activities ". وفي ذات الوقت فمن الضروري أن تقيد كل العمليات المالية في مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة حسب طرق التبويب العالمية، بما يمكن

السلطات المالية من ضبط الصرف الحكومي، والتأكد من تدفق الموارد المالية على الإدارات والبنود والوظائف المختلفة بحسب قانون الموازنة.

3- الشفافية والمساءلة: فتعني أن هناك أطراً وترتيبات تحكم عمليات الموازنة وتمكن من مساءلة القائمين بأمر إعداد وتنفيذ الموازنة في كافة مستوياتهم ومحاسبتهم على القرارات المالية التي يتخذونها فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ الصرف الحكومي. ويتطلب هذا المبدأ كذلك تعريف المواطنين بالقرارات المالية التي تتخذها السلطة والأسس التي بنيت عليها والتداعيات الاقتصادية والاجتماعية لهذه القرارات مع إمكانية وصول الأفراد الى المعلومات والبيانات المتاحة.

4- وضع الموازنة استناداً إلى السياسات : كذلك من متطلبات الإدارة المالية الجيدة ايجاد آلية مناسبة للتحكم في قدرة الوحدات والهيئات الحكومية في ممارسة سلطاتها المالية، وذلك بهدف تقييد حريتها في تنفيذ اعتمادات الصرف الحكومي بهدف ضبط الإنفاق العام. وفي هذا الإطار، تتركز السلطة المالية مثل سلطة الأمر بالصرف وتخويل الالتزامات في الإدارات العليا، التي تقوم بمراقبة ومتابعة سلوك الإدارات الأدنى بتحديد سقف مالي صارمة للهيئات والإدارات الحكومية المختلفة.

5- قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة *predictability*: إن جودة الممارسة المالية تعتمد على قدرة الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة على التنبؤ بالتدفقات المالية لتمويل التزامات الصرف الحكومي

النموذج بهم تنفيذها. وهنا تقاس كفاءة النظام المالي بقدرته على تمويل المدفوعات في الأوقات التي تطرأ فيها، أو على الأقل تقصير المدة الزمنية المطلوبة لتسوية مثل هذه العمليات إلى أقصى حد ممكن. لذا تعد الإدارة الفعالة للسيولة والتدفقات النقدية أحد العناصر الأساسية المطلوبة للإدارة المالية السليمة من أجل موازنة السيولة المتوفرة مع الالتزامات المالية الملقاة على عاتق الوحدات الإدارية المختلفة، وكذلك لمقابلة بنود التحويلات لمستويات الحكم المختلفة مثل البلديات والمحليات والحكومات الإقليمية.

6- المحاسبة والتسجيل والإبلاغ: إن جودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية مهمة جداً لتوفير معلومات مفيدة وفعالة، إذ أن محاسبة الموظفين الحكوميين على قراراتهم في إطار السلطات المالية والإدارية الممنوحة لهم تتطلب سجلات محاسبية بشكل منتظم وسليم بحيث يتم تسجيل دوري لكل المعاملات المالية المتخذة ومطابقتها وتسويتها بانتظام ودقة، وأن تحول هذه البيانات إلى معلومات واضحة ومفيدة حول وضع الاعتمادات وتنفيذ الالتزامات وتدفق الموارد ووضع السيولة، ومن ثم تبلغ هذه المعلومات في شكل تقارير منتظمة ودقيقة إلى الإدارات العليا حتى تتمكن من اتخاذ قرارات مالية سليمة. كذلك لا بد من التنويه إلى أن جودة المعلومات ووفرته المتعلقة ببرامج الصرف المختلفة هي أحد العناصر الأساسية التي تساعد على تحقيق كفاءة الإنفاق العام.

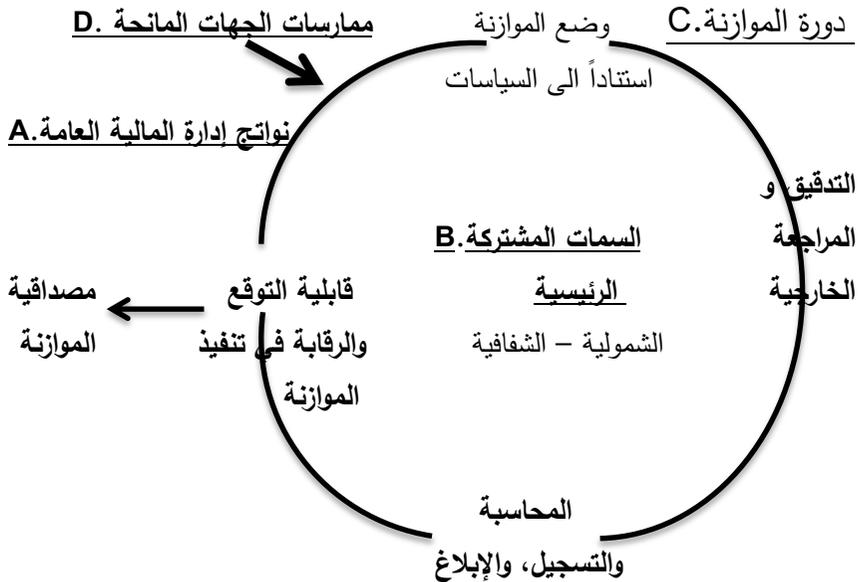
7- التدقيق والمراجعة الخارجية : يعد هذا الركن من الاضافات النوعية للمبادئ الستة السابقة الذكر والتي يقتصر البعض على ذكرها دون الاشارة الى هذا المبدأ المستحدث، وهو في جوهره ترتيبات تدقيق الأموال العامة ومتابعة المسؤولين لها أن تعمل كما ينبغي لها.

ثالثاً: مؤشرات أطر إدارة المالية العامة

وتقسم المؤشرات المختارة بشأن نظام إدارة شؤون المالية العامة والبالغ عددها 28 مؤشراً إلى ثلاث فئات :

- (A) نواتج نظام إدارة شؤون المالية العامة
- (B) السمات المشتركة في نظام إدارة شؤون المالية العامة
- (C) دورة الموازنة . وتضاف فئة رابعة أحياناً هي :
- (D) ممارسات الجهات المانحة

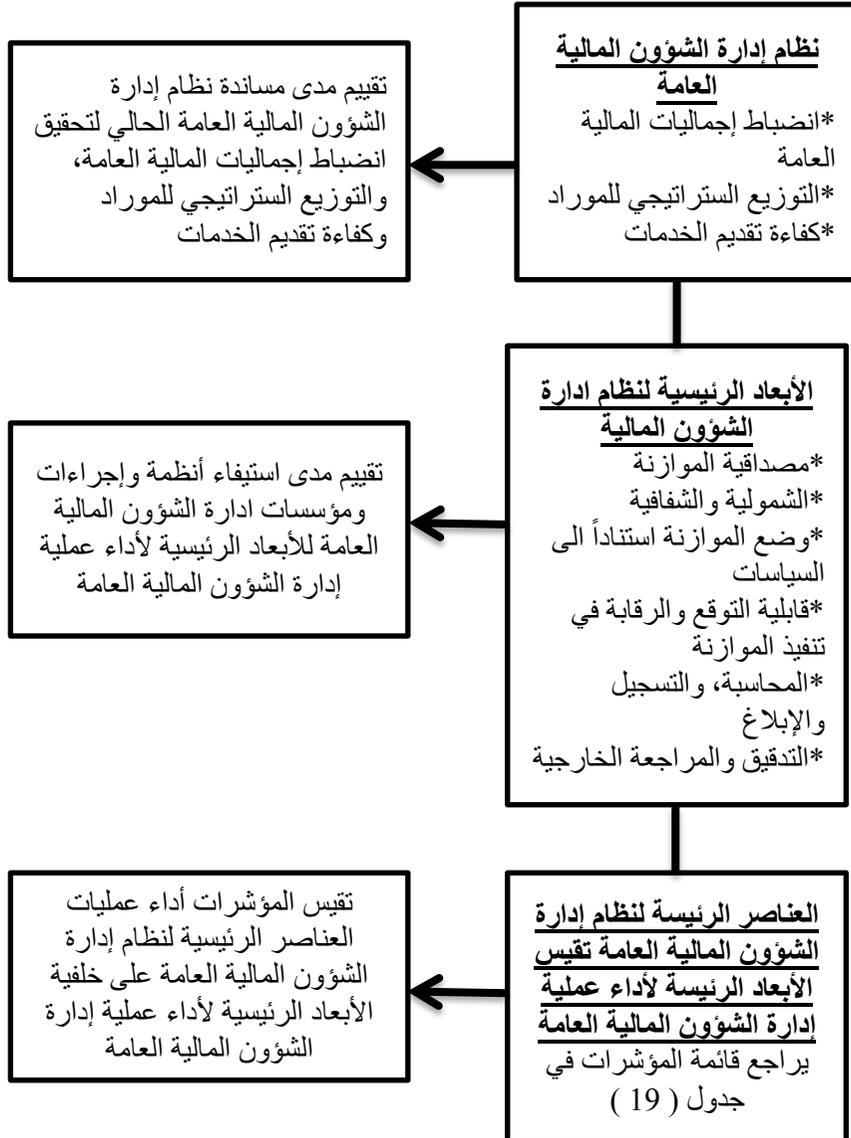
شكل (21) المؤشرات عالية المستوى وتغطيتها لنظام إدارة المالية العامة



المصدر: إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني بالإتفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو 2005. ص4.

يسعى كل مؤشر إلى قياس أداء عنصر رئيسي من عناصر نظام إدارة الشؤون المالية العامة على سلم ترتيبى من أربع نقاط من A الى D. ويعطى أعلى تصنيف ترتيبى للمؤشر إذا كان العنصر الرئيسى من عناصر نظام إدارة الشؤون المالية العامة يستوفي الهدف ذا الصلة على نحو كامل ومنظم ودقيق ومنسق. لذا، فإن مجموعة المؤشرات عالية المستوى تركز على الخصائص الأساسية لنظام إدارة الشؤون المالية العامة، وذلك استناداً إلى الممارسات الدولية الجيدة المتعارف عليها بدلاً من وضع معيار قياسى استناداً الى أحدث الابتكارات في عملية إدارة الشؤون المالية العامة.

شكل (22) هيكل إطار الأداء لنظام المالية العامة
إطار تحليلي يركز إليه إطار قياس التقييم الذي يتيح إطار قياس الأداء



المصدر: إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو 2005، ص6.

جدول (21) عرض عام لمجموعة المؤشرات عالية المستوى الخاصة بإدارة شؤون
المالية العامة

| | |
|--|--------|
| A- نواتج إدارة شؤون المالية العامة : مصداقية الموازنة | |
| مجل نواتج الانفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً | PI -1 |
| تشكيلة نواتج الانفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً | PI -2 |
| مجل نواتج الإيرادات مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً | PI -3 |
| أصل ورصد متأخرات مدفوعات الانفاق | PI -4 |
| B- القضايا المشتركة الرئيسة: الشمولية والشفافية | |
| تصنيف الموازنة | PI -5 |
| شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة | PI -6 |
| مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها | PI -7 |
| شفافية العلاقات المالية العامة فيما بين الهيئات الحكومية | PI -8 |
| الرقابة على مجمل المخاطر المالي العامة من جهات القطاع العام الأخرى | PI -9 |
| قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات عن المالية العامة | PI -10 |
| C- دورة الموازنة | |
| <i>C(i) وضع الموازنة استناداً إلى السياسات</i> | |
| النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية | PI -11 |
| منظور متعدد السنوات في التخطيط، وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة | PI -12 |
| <i>C(ii) قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة</i> | |
| شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب | PI -13 |
| فعالية إجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب | PI -14 |
| فعالية جباية مدفوعات الضرائب | PI -15 |
| قابلية توقع توفر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق | PI -16 |

| | |
|---|--------|
| تسجيل وإدارة شؤون الأرصدة النقدية والديون والضمانات | PI -17 |
| فعالية ضوابط كشف الرواتب والاجور | PI -18 |
| المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال، والضوابط في التوريدات | PI -19 |
| فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والإجور | PI -20 |
| فعالية المراجعة الداخلية للحسابات | PI -21 |
| <i>C(iii) المحاسبة، التسجيل، والإبلاغ</i> | |
| انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات | PI -22 |
| توفر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات | PI -23 |
| نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها | PI -24 |
| نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية | PI -25 |
| <i>C(iv) التدقيق والمراجعة الخارجية</i> | |
| نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية | PI -26 |
| تمحيص الهيئة التشريعية لقانون الموازنة السنوية | PI -27 |
| تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية | PI -28 |
| D. ممارسات الجهات المانحة | |
| قابلية توقع المساندة المباشرة للموازنة | D -1 |
| المعلومات المالية التي تتيحها الجهات المانحة بشأن وضع الموازنة ورفع التقارير عن المعونات للمشروعات والبرامج | D -2 |
| نسبة المعونات التي تتم إدارة شؤونها باستخدام إجراءات البلدان المعنية | D -3 |

المصدر: إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني
بالإنفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو 2005 ، ص 8.

جدول (22) نموذج عام لأداء الإدارة المالية العامة في الأردن لعدة سنوات

| تقييم فعلي | | | الأهداف (ستراتيجية الوزارة) | الإدارة المالية العامة : المجالات - المؤشرات |
|------------|------|------|-----------------------------------|---|
| 2013 | 2012 | 2011 | -2011 2014 | |
| | | | | مصادقية الموازنة |
| A | A | A | 1 | PI-1 الحصيلة الكلية للنفقات مقابل الموازنة الأصلية المعتمدة |
| A | A | A | 1 | PI-2 تركيبة حصيلة النفقات مقابل الموازنة الأصلية المعتمدة |
| A | A | A | 1 | PI-3 الحصيلة الكلية للإيرادات مقابل الموازنة الأصلية المعتمدة |
| | | NA | 1 | PI-4 المخزون ومتابعة دفعات النفقات المتأخرة |
| | | | | الشمولية والشفافية |
| A | A | A | 4,3 | PI-5 تصنيف الموازنة |
| A | A | A | 4,3 | PI-6 شمولية المعلومات في وثائق الموازنة |
| C | C | C | 4,3 | PI-7 حجم العمليات الحكومية غير المصرح عنها |
| | | B | 2 | PI-8 شفافية العلاقات المالية بين الدوائر الحكومية |
| | | D+ | 2 | PI-9 الإشراف على المخاطر المالية الكلية من قبل مؤسسات أخرى في القطاع العام |
| A | A | C | 4,3 | PI-10 وصول الأفراد إلى المعلومات الرئيسية |
| | | | | الموازنة المستندة إلى السياسات |
| | | C+ | 2 | PI-11 النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة العامة |
| | | A | 2 | PI-12 منظور متعدد السنوات في التخطيط المالي وسياسات الانفاق وإعداد الموازنة |

| | | | | |
|--|--|----|---|--|
| | | B+ | | PI-13 شفافية وواجبات والتزامات دافعي الضرائب |
| | | B | 3 | PI-14 فعالية إجراءات تسجيل دافعي الضرائب وتقدير الضريبة |
| | | D+ | 1 | PI-15 فعالية جباية الضرائب |
| | | B+ | 1 | PI-16 توقع توفر الموارد المالية لإلتزامات الانفاق |
| | | | 1 | PI-17 تسجيل إدارة الأرصدة النقدية والديون والضمانات |
| | | C+ | 4 | PI-18 فعالية ضبط الرواتب والأجور |
| | | C+ | 4 | PI-19 المنافسة وتحقيق القيمة مقابل المال والرقابة على المشتريات |
| | | C+ | 4 | PI-20 فعالية الرقابة الداخلية على النفقات من غير الرواتب والإجور |
| | | D+ | 4 | PI-21 فعالية الرقابة الداخلية |
| | | | | المحاسبة والتسجيل والتقارير |
| | | B+ | 4 | PI-22 توقيت وانتظام مطابقة الحسابات |
| | | D | | PI-23 توفر المعلومات عن الموارد المالية والعينية للوحدات الخدمية في القطاعات الرئيسية |
| | | D+ | 4 | PI-24 نوعية وتوقيت إصدار التقارير عن الموازنة خلال السنة المالية |
| | | C+ | 4 | PI-25 جودة وتوقيت إصدار الحسابات الختامية السنوية |
| | | | | ممارسات الجهات المانحة |
| | | D+ | | D1 قابلية التوقع لدعم الموازنة لآخر ثلاث سنوات |
| | | D+ | 4 | D2 المعلومات المالية التي تتيحها الجهات المانحة لإعداد الموازنة وإعداد تقارير برنامج المساعدات |
| | | C | 4 | D3 نسبة الدعم المقدم للحكومة المركزية والذي يدار وفق الإجراءات المحلية |

ملاحظة: إن المعايير التي تظهر تقييماتها لسنة واحدة هي معايير متعددة ذات أكثر من مؤشر لذا يظهر كل واحد منها درجة مختلفة عن الآخر مما يصعب إعطاء تقييم واحد.

المصدر: الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017، ص5-7.
http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf

رابعاً : شفافية الموازنة العامة

يمكن القول إن شفافية المالية العامة هي هدف عام ومهم لجميع البلدان على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي، ففي عام 1998 استحدث صندوق النقد الدولي ما يعرف **بميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة**، ثم تم إصدار دليل شفافية المالية العامة في نفس السنة ومن ثم إجراء تعديلات على الميثاق والدليل في سنة 2007، وبعد هذا الميثاق أحد المعايير المالية الإثني عشرة المتعارف عليها في المجتمع الدولي، وبعد تقيد البلد العضو بمعايير الشفافية مكملاً لعملية الرقابة، وهو ما يستتبع إجراء عمليات الرصد وعقد المشاورات بين الصندوق والسلطات المالية في البلدان المنضوية ضمن الميثاق والمبادرات الدولية، حول السياسات الاقتصادية بغية تقييم جوانب الضعف.

وقد إزداد الاهتمام لتعزيز شفافية المالية العامة منذ إعلان الميثاق، وتم اتخاذ عدد من المبادرات المعنية بالشفافية في مجال المالية العامة، ومنها المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية (EITI) الصادرة في 2002، والتي انضم اليها العراق مطلع عام 2010، وهي مبادرة متعددة الأطراف تعالج قضايا شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد.

ويمكن القول أن شفافية المالية العامة تعني إطلاع الجمهور على الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها، والتدابير المزمع تنفيذها على مستوى المالية العامة، وحسابات القطاع العام وتنبؤات المالية العامة، ولم تطرأ تغييرات على **ركائز الميثاق الأربع** وهي كالآتي:

أ- وضوح الأدوار والمسؤوليات : تشمل ممارستين، الأولى فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية، والثانية هي

وجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة. وقد تم توسيع إطار الممارسات المساندة فيما يتصل بوجود إطار قانوني واضح أو تعزيزها، لكي تتعامل بمزيد من الوضوح مع قضايا الشفافية المتعلقة بالأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية، وبالترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقائمين على القطاع العام والخاص.

ب- علانية عمليات الموازنة : وهي الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها. وتم إدخال عناصر جديدة هنا تشمل ضرورة إتاحة وقت كافٍ للمشاورات التشريعية، وزيادة التأكيد على أهمية الشفافية فيما يتعلق بنوعية الافتراضات وواقعية الموازنة عموماً، وكذلك التأكيد على عرض الحسابات المدققة على الهيئة التشريعية، وتم إدخال الممارسة المتعلقة بالصناديق الممولة من خارج الموازنة الى هذه الركيزة كذلك.

ت- إتاحة المعلومات للإطلاع العام: تتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى في الميثاق الأصلي الى هذه الركيزة، وتم تجميعها ضمن مبدأ أساسي جديد، يتناول الرقابة الداخلية والضمانات الوقائية لزيادة التأكيد.

ث- ضمانات الموضوعية: وتعني هذه الركيزة ضمان جودة البيانات المالية العامة، وضرورة إخضاع معلومات المالية العامة إلى فحص مستقل. وتم نقل عدد من الممارسات من المجالات الأخرى في الميثاق الأصلي الى هذه الركيزة، وتم تجميعها ضمن مبدأ أساسي جديد يتناول الرقابة والضمانات الوقائية لزيادة التأكيد.

والجدير بالذكر إنه تم تعزيز الميثاق بإضافة بعض الممارسات السليمة وتعزيز البعض الآخر، منها ما يختص بمعالجة شفافية إيرادات الموارد

وشفافية الإدارة الضريبية، ومن التعديلات الأخرى هي عرض الموازنة ضمن إطار متوسط الأجل لسياسة المالية العامة، واشتراط تدقيق الحسابات الختامية، والإبلاغ عن الالتزامات المهمة الأخرى (باستثناء الدين) مثل الضمانات الحكومية والمعاشات التعاقدية غير الممولة، وتفسير المراجعات الرئيسية للبيانات التاريخية للمالية العامة والتغيرات التي قد يتم إدخالها على تصنيف البيانات، ووجود آليات الرصد لضمان مراعاة التوصيات الواردة في تقارير التدقيق الخارجي.

1- مقتضيات الشفافية العامة :

تقتضي شفافية المالية العامة أموراً عدة. أولها؛ أن تكون العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة محددة بوضوح. نظراً لأن المؤسسات العامة مملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة، فلا بد من وجود توقعات واضحة بشأن كيفية تحديد تحويلات الأرباح أو مدفوعات الأرباح الموزعة التي تحصل عليها الحكومة. وأن يتضمن التقرير السنوي للمؤسسة العامة تفاصيل عن مجموع الأرباح، والإيرادات المحتجزة، وأي استخدامات أخرى للأرباح، والمبلغ المحول إلى الموازنة، وتضمن هذه المعلومات في وثائق الموازنة السنوية. وثانيها، أن تستند إدارة الدين العام إلى أساس قانوني تعززه تنظيمات واضحة. ويمكن أن تأخذ هذه التنظيمات شكل دليل إجرائي رسمي أو تعليمات أخرى تغطي تفاصيل عملية إدارة الدين، والضوابط التشغيلية، وترتيبات الإبلاغ بالبيانات. ولا بد أن يشمل ذلك أنواع الأدوات التي يمكن استخدامها لإدارة الدين العام، والمخاطر والمحددات، ومضمون الاستراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين، وطرق تحليل الالتزامات الاحتمالية ومخاطر طلب سداد الضمانات الحكومية، وكذلك الشروط المتعلقة بالمعايير المحاسبية المعتادة ومتطلبات الإبلاغ بالبيانات ومراجعتها.

كذلك من الأمور المهمة الأخرى التي تقتضيها الشفافية، هو تعيين حدود فاصلة واضحة بين مستويات الحكومة المختلفة. ومن الضروري تحديد توزيع الصلاحيات الضريبية وصلاحيات الاقتراض أو الاستدانة ومسؤوليات الانفاق بين مختلف مستويات الحكومة.

ومع اختلاف نظم الهياكل الحكومية من بلدٍ لآخر، ومع اتجاه كثير من البلدان نحو اللامركزية على أساس إن مستويات الحكومة دون المركزية هي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات والاحتياجات المحلية بتكلفة أقل. لذا فإن توزيع المسؤوليات بين المركز والأقاليم والمحليات، قد يتولد معه إزداوجية في المسؤولية وتنازع في الصلاحيات وعدم الوضوح في توزيع الإيرادات أو النفقات.

أما فيما يخص البلدان التي تتمتع بقدر كبير من إيرادات الموارد الطبيعية (ومنها العراق) يتعين توخي الحرص في ترتيبات توزيع هذه الموارد أو تقاسمها بين الحكومة المركزية ومستويات الحكومة الأدنى، أو بين الأقاليم المختلفة وإيجاد حزمة من المعايير والترتيبات لتوزيع العائد الريعي دون إثارة حساسية بين السكان أو مخالفة لقواعد الشفافية في المالية العامة.

وينبغي كذلك إعداد الموازنة السنوية وعرضها ضمن إطار كمي شامل ومتسق لسياسة الاقتصاد الكلي في الأجل المتوسط، مع عرض الافتراضات الأساسية التي تستند إليها الموازنة. ويعرف هذا الإطار في أبسط صورته **بالآفاق المستقبلية للمالية العامة في المدى المتوسط**، ويشتمل عدة تقديرات مطلقة لتأثير السياسات الحالية في المدى المتوسط. ويمكن إيجاز الخصائص الرئيسية لإطار الموازنة متوسط الأجل فيما يأتي:

- هو بيان يوضح أهداف سياسة المالية العامة؛
- يقدم توقعات متكاملة متوسطة الأجل عن الاقتصاد الكلي والمالية العامة؛

- يشتمل على تقديرات لنفقات وإيرادات الوزارات والهيئات بعد سنة الموازنة بمدة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات؛
 - يشتمل على تقديرات رسمية "مستقبلية" أو لما بعد سنة الموازنة -out year على اعتبار أن الاتفاق في السنة الأولى هي سنة الأساس.
 - يجعل من اعتمادات الموازنة المتعلقة بمختلف الوزارات والهيئات الحكومية قيوداً شديدة على الموازنة العامة.
- وهناك نتائج ظهرت من تجارب عالمية لتطبيق الأطار المتوسط منها؛ تحديد أهداف سياسة المالية العامة وأهداف الموازنة بصورة كمية، وأن القدرة على التنبؤ بالإيرادات هو عنصر بالغ الأهمية، ووجود مقترحات محددة بوضوح ومحسوبة التكاليف على مستوى السياسات.

ولابد من الإشارة الى ان من شروط شفافية المالية العامة وجوب استكمال تقارير المحاسبة على أساس نقدي، بتقارير محاسبية عن الفواتير مستحقة الدفع لغرض تقدير حجم المتأخرات. أما فيما يخص جانب الإيرادات، يتعين على الحكومة تسجيل الضرائب والإيرادات الأخرى التي لم تتسلمها في الوقت المحدد. وعلى الإدارة الضريبية والنظم المحاسبية تحديد المدفوعات المستحقة وتسجيلها، والإبلاغ قدر الإمكان ببيانات التدفقات الشهرية والسنوية للضرائب والغرامات والفوائد غير المدفوعة.

ومما يضعف شفافية المالية العامة؛ هي الأنشطة شبه المالية خارج الموازنة، وهي معاملات لكيانات الحكومة العامة غير مدرجة ضمن اعتمادات الموازنة المركزية أو الموازنات دون المركزية. ومن أمثلة هذه الكيانات المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشغلة بالانتاج السوقي والممولة كلياً أو جزئياً بتحويلات حكومية أو إيرادات مخصصة، وصناديق الضمان الاجتماعي

التي تعامل على أنها كيانات خارج الموازنة لأن التزاماتها وتمويلها بمثابة أنشطة مستقلة ومختلفة. وأهم أنواع الأنشطة شبه المالية :

أ- العمليات المتعلقة بالنظام المالي : مثل

(الإقراض المدعم - الحدود القصوى للائتمان - عمليات الانقاذ المالي)

ب- العمليات المتعلقة بنظام سعر الصرف والنظام التجاري: مثل

(أسعار الصرف المتعددة- ودائع ضمان الاستيراد- ضمانات أسعار

الصرف - التأمين المدعم ضد مخاطر الصرف الأجنبي)

ج- العمليات المتعلقة بقطاع مؤسسات الأعمال التجارية : مثل

(تقاضي أسعار أقل من الأسعار التجارية - دفع أسعار تفوق الأسعار

التجارية إلى الموردين)

وعلى سبيل المثال لا تظهر آثار بعض الأنشطة شبه المالية مباشرة في حساب أرباح وخسائر البنك المركزي، ومثال ذلك أن القروض المدعمة قد تظهر في صورة زيادة مُبالغ فيها في قيمة أصول البنك المركزي بدلاً من أن تظهر على أنها انخفاض في فائضه التشغيلي. كذلك، فإن الالتزامات الاحتمالية التي يتعهد بها البنك المركزي -مثل ضمانات أسعار الصرف- لا تسجل كنفقة إلا عند تحقق الطارئ المعني، ووجوب الوفاء بالالتزام الخاص به.

وكمثال واقعي؛ قد يعتمد البنك المركزي سعر صرف خاص أعلى للعملة المحلية مقابل الدولار الأمريكي بسعر 2,75 وحدة عملة محلية لكل دولار بالنسبة لصادرات الخامات المعدنية، و2 وحدة عملة محلية لكل دولار بالنسبة لاستيراد إحدى المواد الغذائية الأساسية، بينما يبلغ سعر الصرف المركزي 3 وحدات عملة محلية مقابل الدولار. ويؤدي هذا التعدد إلى فرض ضريبة على صادرات الخامات المعدنية من جهة، ودعم السلعة الغذائية المستوردة من جهة أخرى. فإذا كانت القيمة الكلية للصادرات المعدنية تبلغ ثلاثة مليار دولار،

وكانت القيمة الكلية للسلعة الغذائية المستوردة تبلغ 300 مليون دولار، فيمكن تقدير آثار الأنشطة شبه المالية والإبلاغ بها على النحو الآتي:

الضريبة شبه المالية على الصادرات المعدنية =

القيمة السوقية لمتحصلات العملة الأجنبية - العملة المحلية المقدمة

= 9 مليار وحدة عملة محلية - 8,25 مليار وحدة عملة محلية

= 750 وحدة عملة محلية

الإعانة شبه المالية للواردات الغذائية =

القيمة السوقية للعملة الأجنبية المقدمة - متحصلات العملة المحلية

= 900 مليون وحدة عملة محلية - 600 مليون وحدة عملة محلية

= 300 مليون وحدة عملة محلية

ومن العوامل الأخرى التي تضعف من الشفافية هي ارتفاع نسبة النفقات الضريبية إلى الإيراد الضريبي الكلي؛ وتشمل النفقات الضريبية الإيرادات الضائعة نتيجة الأحكام الانتقائية في قانون الضرائب. ويمكن أن تشمل كذلك الإعفاءات من الوعاء الضريبي، والبدلات المخصومة من الدخل الإجمالي، والقيود الضريبية الدائنة المخصومة من الالتزامات الضريبية، وتخفيضات المعدلات الضريبية، وتأجيل دفع الضرائب (كما في حالة الإهلاك المعجل). وفي كثير من النظم الضريبية، يمكن أن تكون النفقات الضريبية كبيرة مقارنة بمجموع الإيرادات الضريبية. ومن الفروق المهمة مقارنةً ببرامج الإنفاق الأخرى أن النفقات الضريبية لا تقتضي بعد تطبيقها الحصول على موافقة سنوية رسمية من السلطة التشريعية، وتبقى سارية طالما بقي قانون الضرائب دون تعديل، وهي لذلك لا تخضع لنفس درجة الفحص التي تخضع لها النفقات الفعلية. وبالتالي فإن كثرة النفقات الضريبية يمكن أن تؤدي إلى تردٍ كبير في مستوى الشفافية.

2- مؤشرات المالية العامة والمخاطر التي يمكن أن تواجهها:

يمكن القول إن اعتبار الرصيد الكلي والدين الإجمالي للحكومة العامة ، مؤشرين قياسييين موجزين لمركز الحكومة المالي، وإستكمالهما حيثما أمكن بمؤشرات مالية أخرى مثل الرصيد الأساسي ، ورصيد القطاع العام ، وصافي الدين .

ويعرف الرصيد الكلي أو (العجز/الفائض الكلي)النقدي في دليل إحصاءات الحكومة لسنة 2001، بأنه مجموع الإيرادات (بما في ذلك المنح) ناقص الإنفاق ناقص المعاملات في الأصول غير المالية، وقد أعطى دليل إحصاءات الحكومة لسنة 2001 تعريفاً بديلاً للفائض/العجز الكلي النقدي وصافي الإقراض/ الاقتراض على أساس الاستحقاق بـ "الرصيد الكلي للمالية العامة" وهو ما يسمح بإعادة تصنيف بعض المعاملات في الأصول والخصوم لأغراض السياسة العامة (مثل قيد الدعم الذي يكون في شكل قروض باعتباره نفقات، وحصيلة الخصخصة -بما في ذلك الأصول الثابتة- باعتبارها تمويل).

أم المخاطر التي يمكن أن تواجه المالية العامة فهي :

- التغيرات في الافتراضات الرئيسية التي تستند إليها التوقعات؛ وهي الافتراضات التي تركز عليها توقعات الموازنة للإيرادات والنفقات وآثارها العامة (كالتغير في معدلات الضريبة الفعلية، أو حدوث زيادة في إجور القطاع العام، أو متوسط عدد الأشخاص المؤهلين للاستفادة من برامج الإعانة الاجتماعية).
- الالتزامات الاحتمالية؛ وقد تشمل الضمانات والتعويضات والكفالات، والدعاوى القضائية ضد الحكومة.
- عدم التأكد من حجم التزامات معينة على جانب النفقات؛ فمثلاً قد تتعهد الحكومة للمودعين في مؤسسة مالية متعثرة تعهداً عاماً بأن

تظل ودائعهم مضمونة، غير أن تكلفة هذا الالتزام قد تظل غير مؤكدة إلى حد كبير حتى تاريخ إعداد الموازنة في صيغتها النهائية.

جدول (23) موجز بالمبادئ والمتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة

| المتطلبات الأساسية | المبادئ |
|---|--|
| | وضوح الأدوار والمسؤوليات |
| *نشر جدول نظامي يبين بوضوح هيكل القطاع العام، ويحدد جميع الكيانات الحكومية، حسب مستوى الحكومة، والمؤسسات العامة. *شرح جميع أنشطة شبه المالية العام والغرض منها. *توزيع الإيرادات والمسؤوليات بوضوح بين مختلف مستويات الحكومة. | 1-1 يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وأن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور. |
| *عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد. *أن يكون تحصيل الإيرادات محكوماً بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها. | 1-2 ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة. |
| | علانية عمليات الموازنة |
| *أن تتضمن الموازنة مقترحات واقعية تقدم إلى السلطة التشريعية حسب الجدول الزمني الموضوع. *شرح التكاليف والآثار المحتملة لإجراءات النفقات والإيرادات الجديدة بوضوح. *تقديم إطار متعدد السنوات للمالية العامة يكون متسقاً مع الموازنة الأصلية، ويستند إلى افتراضات اقتصادية واقعية. | 1-2 ينبغي أن تنقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة. |
| *إمكانية رصد الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات بكفاءة. | 2-2 ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ |

| | |
|--|---|
| *موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق في غضون سنة. | الموازنة، ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها |
| | إتاحة المعلومات للإطلاع العام |
| *تغطية عرض الموازنة لجميع أنشطة الحكومة المركزية المدرجة في الموازنة وخارج الموازنة، ومركز المالية العامة للحكومات دون المركزية، وماليات المؤسسات العامة. *اشتمال المعلومات المنشورة عن الحكومة المركزية لتفاصيل عن ديونها، والأصول المالية وأصول الموارد الطبيعية الكبيرة، والالتزامات المتحققة والمحتملة. | 1-3 ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمتوقعة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة. |
| *شرح المقترحات الرئيسية والخلفية الاقتصادية للموازنة بوضوح للجمهور *الإبلاغ بالإيرادات والانفاق والتمويل على أساس إجمالي وتصنيف الإنفاق حسب الفئة الاقتصادية والوظيفية والإدارية. *تقديم نتائج برامج الحكومة المركزية الى الهيئة التشريعية | 2-3 ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة. |
| *وجود التزام قانوني بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب | 3-3 يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب |
| | ضمانات الموضوعية |
| *أن تستوفي السياسات المحاسبية المعايير المحاسبية المتعارف عليها . *أن تتطابق الحسابات الختامية تطابقاً تاماً مع اعتمادات الموازنة. *أن تشارك البلدان في النظام العام لنشر البيانات(GDDS) إذا كانت غير قادرة على التقيد بالمعيار الخاص لنشر البيانات(SDDS). | 1-4 يجب ان تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها |
| *وأن تكون المعايير المتعلقة بالمشتريات | 2-4 ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة |

| | |
|--|---|
| <p>والمعاملات المالية التي يكون القطاع العام طرفاً فيها، والسلوك الأخلاقي للموظفين العموميين واضحة ويستطيع الجمهور الإطلاع عليها. * أن تكون إجراءات التدقيق الداخلي واضحة وملتزم بها.</p> | <p>لمراقبة و ضمانات داخلية فعالة</p> |
| <p>*قيام هيئة تدقيق وطنية، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، بطرح تقاريرها (على أساس سنوي على الأقل) عن السلامة المالية لحسابات الحكومة إلى السلطة التشريعية وللإطلاع العام في الوقت المناسب.</p> | <p>3-4 ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للتدقيق الخارجي</p> |

المصدر: دليل الشفافية المالية (2007)، صندوق النقد الدولي، ص 162-164.

مصادر الفصل :

- 1- أحمد أبو بكر علي بدوي ، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة ، دراسات اقتصادية ، صندوق النقد العربي، أبو ظبي ، الإمارات العربية ، 2011.
- 2- إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني بالإتفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو 2005.
- 3- الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017 ، http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf
- 4- دليل شفافية المالية العامة 2007 ، صندوق النقد الدولي .
- 5- تعبئة الإيرادات في البلدان النامية ، صندوق النقد الدولي/ قسم شؤون المالية العامة ، وثيقة خاصة بصندوق النقد الدولي رقم SM/11/21 بتاريخ 8 / مارس / 2011.