المحاضرة رقم4 : الإيرادات العامة.

تمهيد:

إن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، ولقيام الدولة أو الحكومة بكل هذه المهام، تحتاج إلى تدبير أموال كافية لتغطية إنفاقها العام المتزايد نتيجة لكل ذلك وليس تدبير الأموال هو الشاغل الأول للحكومة فقط، بل هي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الأهمية، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة إحدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة.

كما تعتبر الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة الميزانية التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة، فكل دولة تعتمد على مصادر مختلفة ومتنوعة من الإيرادات التي تمكنها من الإنفاق على مرافقها والمشاريع العمومية، لتحقيق مختلف أهدافها المرجوة، لذلك تحاول الدول التنويع من إيراداتها العامة من أجل تغطية أكبر قدر ممكن النفقات العامة، وفي العصر الحديث ازدادت أهمية الإيرادات العامة وأصبح دورها ليس تغطية النفقات فقط، بل سلاحا في يد الدولة تستعمله في توجيه الاقتصاد وبالتالي توجيه الاستثمارات.

وسنتناول في دراستنا للإيرادات العامة من خلال 3 محاضرات أو محاور وفق الأتي:

-إيرادات الدولة الاقتصادية: الإيرادات من أملاك الدولة

-الإيرادات السيادية: الضرائب والرسوم.

- الإيرادات من القروض العامة والإصدار النقدي الجديد

أولا.تعريف الإيرادات العامة وتصنيفاتها المختلفة.

1-تعريف الإيرادات العامة:

الإيرادات العامة كأداة مالية هي مجموعة المداخيل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وهي المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، وإن الدولة لا تعتمد على مصدر واحد للإيرادات العامة بل تسعى إلى تنويع هذه المصادر وهذا التنوع يتماشى مع مفهوم تطور الدولة وكذا ظروف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة.

كما تعرف الإيرادات العامة: بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الإنفاق العام .

وتعرف أيضا أنها: جميع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر خارجية عن ذلك سواء قروض خارجية أو داخلية أو مصادر تضخمية لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

من خلال التعاريف السابقة نلاحظ أن الإيرادات العامة هي:

-مورد مالي: بمعنى تحصيل النقود دون غيرها.

-الهيئة العامة: الدولة كشخصية معنوية عامة المخولة قانونا بتحصيل الإيرادات؛ فالدولة هي التي لها السلطة للتحصيل الإيرادات.

-الهدف: تغطية النفقات العامة.وسيلة أداء للدولة ، بمعنى أن لها دور معين تغطية النفقات التي تقوم بها الدولة لأجل إشباع الحاجات العامة انها من مصادر مختلفة : وهذا يعني أن الدولة لا تعتمد على مصدر واحد فقط للإيرادات.

-للإيرادات دور اقتصادي واجتماعي وبذلك فان الإيرادات ليست حيادية.

2-تصنيفات الإيرادات العامة:

تصنف الإيرادات العامة وفق معايير مختلفة من بينها:

ا .**من حيث المصدر**: تصنف الإيرادات العامة إلى:

-إيرادات أصلية: وتتمثل في إيرادات أملاك الدولة (الدومين).

-إيرادات مشتقة: تحصل الدولة عليها عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد (الضرائب، الرسوم، الغرامات المالية)....

ب.من حيث الإلزام (الإجبار): تصنف الإيرادات العامة إلى:

-إيرادات إجبارية: وتفرضها الدولة جبرا على الأفراد استنادا إلى سيادتها وتشمل (الضرائب و الرسوم، الغرامات المالية، التعويضات، القروض الإجبارية).

-إيرادات اختيارية: وتنتفي فيها عنصر الإجبار وتشمل الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة بها كتأجير الأراضي والعقارات المملوكة للدولة، الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل السلع التي تبيعها أو الخدمات التي تقدمها، والقروض الاختيارية.

ج.من حيث الانتظام: تصنف الإيرادات العامة إلى:

-الإيرادات العادية: تحصل عليها الدولة سنويا بصورة دورية اي إيرادات عادية تتكرر سنوياَ بشكل دوري مثل: الضرائب والرسوم وإيرادات الدولة من ممتلكاتها.

-الإيرادات غير العادية (الاستثنائية) : تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة وهى التي لا تتكرر كل سنة مثل القروض والإصدار النقدي الجديد أو بيع جزء من ممتلكاتها.

د .من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: تصنف الإيرادات العامة إلى:

-إيرادات الاقتصاد العام(الإيرادات السيادية): والتي تحصل عليها الدولة بمفردها فقط مثل الضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد وتحصل عليها الدولة بما لها من امتيازات السلطة العامة.

-إيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص: مثل إيرادات المؤسسات العامة والقروض والإعانات.

مما سبق يتضح أنه ليس هناك اتفاق على تصنيف محدد للإيرادات العامة ولذلك سنتناولها دون التقيد بأي تصنيف.وفي الواقع أن التقسيمات السابقة وغيرها لا تسلم جميعا من النقد نظرا لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للتفرقة فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة تشكل جزءا من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

ثانيا:إيرادات الدولة الاقتصادية: الايرادات من أملاك الدولة

1-التعريف: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين):

مصطلح الدومين Domaine هو فرنسي الأصل كلمة فرنسية وترجمتها هي: ممتلكات الدولة .ويستعمل للتعبير عن أملاك الدولة، ويقصد بالدومين أملاك الدلولة العقارية والمنقولة التجارية أو الصناعية التي تمتلكها الدولة، حيث تدر إيرادا ماليا يحول للخزينة العمومية.

ويقصد بالدومين كل الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء كانت ملكية عامة أو ملكية خاصة والتي تحقق الدولة من ورائها إيرادات نتيجة استخدامها بصيغ مختلفة (بيع الأملاك، تأجير الأملاك، إقامة المؤسسات العامة).

فهي تمثل تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخص اعتباري قانوني يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، ومن هذه الإيرادات، الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات العائدة لها، فوائد القروض وأرباح المشروعات، حيث تشكل مصدرا ايراديا هاما، ومستمرا، يوفر للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزينتها العامة.

إلا أن علماء المالية يقسمون أملاك الدولة إلى قسمين :إيرادات الدومين، الثمن العام.

2-أنواع الدومين:

تنقسم ممتلكات الدولة(الدومين) إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والدومين الخاص:

ا .الدومين العام:

يقصد بالدومين العام الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام وتخصص للنفع العام .

ويقصد بالأملاك التي تملكها الدولة (أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى)ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، ومن أمثلة هذه الأملاك الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة، أبنية الوزارات والهيئات العامة.

والأصل العام أن استخدام هذه الأملاك من طرف الأفراد يكون مجانيا (مجانية الانتفاع بأملاك الدومين العام) ولكن قد تفرض الدولة في حالات معينة رسوم ضئيلة مقابل الانتفاع بها مثل: فرض الرسوم على دخول الحدائق العامة ولكن الهدف من فرض هذه الرسوم هو تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو صيانتها (الدومين العام لا يعتبر مصدر للإيرادات العامة لأن الغرض منه تقديم خدمات عامة وليس الحصول على الأموال كقاعدة عامة).

وتتمتع الأملاك الوطنية العامة بحماية قانونية من حيث عدم التصرف فيها والحجز عليها واكتسابها بالتقادم كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها وتشديد العقوبة على ذلك.

ب.الدومين الخاص:

يطلق عليها مصطلح أملاك الدولة الخاصة، ويتناول جميع أملاك الدولة، وهيئتها، ومؤسساتها العامة، والتي تمتلكها ملكية خاصة، وتقدم منافعها، وخدماتها للجمهور، ولكن بمقابل.

فالدومين الخاص تمتلكه الدولة، كما يمتلك الأفراد أملاكهم، فملكيتها له ملكية خاصة، وتخضع للقانون الخاص، وتتصرف بها كما تشاء بالبيع، أو الشراء، أو الرهن، أو الإيجار، وغير ذلك من التصرفات التي تخضع لأحكام القانون الخاص وهو ممتلكات الدولة الخاصة من منشآت ومصانع إنتاجية وزراعية وتجارية وهي تهدف إلى الربح وتحقيق عائد مالي للدولة.

واستخدام هذه الأملاك يكون بمقابل ويحقق دخلا يمثل مصدرا من مصادر الإيرادات العامة (من أمثلة ذلك الأراضي الزراعية، المؤسسات الصناعية والتجارية، الأوراق المالية التي تملكها الدولة)لذا يتميز الدومين الخاص بأن الغاية منه هو الحصول على إيرادات للخزينة العامة، وفي العادة تقوم الدولة، أو هيئاتها العامة باستغلال أملاكها الخاصة، وإدارتها مباشرة، أو عن طريق الأفراد، والقطاع الخاص.

ويأخذ الدومين الخاص الأشكال التالية:

-**الدومين العقاري:** يعتبر الدومين العقاري من أقدم أنواع الدومين ويدر عائدا معتبرا لخزينة الدولة، تضمن الدومين العقاري ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة، تتمثل في المناجم و مجاري المياه والأراضي والغابات الزراعية والغابات، ويطلق عليه الدومين الزراعي أو الدومين التقليدي، والمناجم والمحاجر، ويطلق عليه الدومين الاستخراجي .وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري في جملته.

-**الدومين الصناعي والتجاري:** يطلق هذا الدومين على جميع المنشآت، والمشروعات الصناعية، والتجارية التي تملكها الدولة، وتديرها وفقا لأساليب القطاع الخاص. ويشمل هذا الدومين المشروعات الصناعية، والتجارية ذات الصفة الاحتكارية، نظرا لما تتمتع به من أهمية حيوية فلا يجوز تركها للأفراد: كالمشروعات المياه، والوقود، الكهرباء، وغيرها التي تقوم بها الدولة وتحقق لها إيرادات.

-**الدومين المالي:** يشمل ممتلكات الدولة من الأوراق المالية (الأسهم والسندات) والتي تحصل منها على إيرادات مالية تتمثل في الأرباح والفوائد، ويسمى محفظة الدولة المالية ويطلق على جميع أملاك الدولة المنقولة: كالنقود

الورقية، والمعدنية، والذهب، والفضة، أسهم، وسندات، وأرباحها من شركاتها، أو مساهماتها في الشركات الأجنبية من عملة محلية، أو أجنبية.

3-الفرق بين الدومين العام والدومين الخاص:

نوضح الفرق بين الدومين العام والدومين الخاص، أولا كلا منها هو من أملاك الدولة ، ولكنهما يختلفان في ما يلي:

- إن الدومين العام معد للاستعمال العام كالطرق ، الموانئ ، الأنهار ، الشوارع الحدائق العامة ، وهي مجانية الانتفاع ، وتفرض رسوم الانتفاع لغرض التنظيم فقط وليس لغرض الحصول على إيرادات، ولكن نادرا ما يكون الغرض من الرسم استرجاع المصروفات أو لمواجهة المصاريف الإدارية و مصاريف الصيانة.
- الدومين الخاص الغرض منه هو تحصيل الإيراد فهو يعد مصدرا من مصادر تمويل الميزانية حيث يمكنه بيعه أو تأجيره أو المشاركة فيه ولكونه يتخذه الصفة العقارية و التجارية و الصناعية.

ج. الثمن العام:

الثمن العام: يقصد بالثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك، فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، تمييزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة، نظير بيعها لمنتجاتها من السلع و الخدمات، فإن الثمن العام يحقق إيرادا عاما للدولة يتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيع هذه المنتجات.

ويمكن تعريفه بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، بمعنى آخر هو تلك المبالغ التي تحصل عليها الدولة بعد تقديمها لخدمات عامة تعود على الأفراد بمنفعة خاصة، حيث يمكن تحديد المنتفع بها مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ.

إن الثمن العام يدفع اختياريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبرا.

هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص.

الثمن العام: يقصد بالثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك، فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، تمييزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة، نظير بيعها لمنتجاتها من السلع و الخدمات، فإن الثمن العام يحقق إيرادا عاما للدولة يتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيع هذه المنتجات.

ويمكن تعريفه بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، بمعنى آخر هو تلك المبالغ التي تحصل عليها الدولة بعد تقديمها لخدمات عامة تعود على الأفراد بمنفعة خاصة، حيث يمكن تحديد المنتفع بها مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ.

إن الثمن العام يدفع اختياريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبرا.

هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص.

الإتاوة : وهي مبلغ من المال تقوم الدولة بتحديده ، ويقتصر دفعه على طبقة معينة من أفراد المجتمع هي طبقة ملاك العقارات ؛ مقابل عمل عام قامت به الدولة ؛ فتترتب عليه منفعة خاصة والأصل في الإتاوة أن تكون مقابل التحسين الذي أدخل على العقارات التي في نطاق الأعمال العامة.

الرسم والغرامة :الغرامة هي مبلغ من المال تفرضه السلطات العامة على الافراد الذين يخالفون القوانين و الانظمة النافذة كما في مخالفات السير والبناء...إلخ، وبهذا تختلف الغرامة عن الرسم، فالغرامة تدفع نتيجة وقوع مخالفات، والقيام بتصرفات يحضرها القانون والنظم العامة، وهذا الأخير غير متوفر في وضع الرسم.

الزكاة:تلعب الزكاة دورا هاما في تجسيد السياسة المالية باعتبارها إحدى الأدوات المرتبطة بالإيرادات العامة، لما تحققه من آثار اقتصادية واجتماعية، وهذا بفضل تخصيص إنفاقها في أوجه محددة وتنوع أوعيتها وتجددها سنويا و تعتبر الزكاة فريضة مالية تؤخذ من الأغنياء وترد على الفقراء، وتختلف أوعية وجوبها باختلاف نوع المال ما يجعل لها من الأهمية البالغة في تحريك المال وتصحيح وظيفة النقود، لذا فإنه يشترط في وجوبها توافر بعض الشروط منها ما يتعلق بالمال المزكى، ومنها ما يتعلق بالشخص المزكي، ولها من الخصائص التي تميزها باعتبارها اقتطاع مالي عادل لا يثقل كاهل المكلف بها، الزكاة لغة النماء والزيادة والبركة والطهارة والصلاح، وتطلق في الشرع على الحصة من المال التي فرضها الله للمستحقين، كما تطلق على نفس إخراج تلك الحصة، وقد عرفها الماوردي وغيره بأنها: "اسم لأخذ شيء مخصوص من مال مخصوص على أوصاف مخصوصة لطائفة مخصوصة.

وهي إخراج حصة مقدرة من المال فرضها الله للمستحقين، وهي بهذا المعنى تصدق على الفعل الذي هو الإخراج، كما أنها تصدق على العين أي على ذات المال المتصدق به، ويسمى زكاة لأنه يزكي بقية المال ويحميه من الآفات.

اليانصيب والمراهنات: و هي جميع ما تحصله الدولة اثر هذه العملية اما عن طريق بيع اوراق اليانصيب والقمار او بفرضها على اصحاب هاته الاعمال ....الخ، ويرى بعض علماء المالية إن حصيلة اليانصيب العام والرهانات من أحسن المصادر لتمويل النفقات العامة واقلها عبئا حيث أن الكثير من الأفراد يميلون بطبيعتهم إلى المراهنة و العاب اليانصيب العام . ومادام كذلك فالدولة تصدر أوراق اليانصيب العام و تحصل بذلك على أموال كبيرة تكفيها لتغطية نفقاتها العامة و تمويلها.

الهدايا والهبات : هي المبالغ المالية التي تتلقاها الحكومات من حين لآخر على شكل تبرعات من مواطنيها أي داخل الوطن أو من الخارج و تساهم في تمويل النفقات و من الطبيعي أن تتميز الهبات والهدايا بظالة الحصيلة و عدم ضمان دوريته لأنها غير جبرية وهذا الأمر الذي يجعل من الصعب الاستناد إليها كمصدر من المصادر الأصلية في تمويل النفقات العامة وهذا لا ينفي قيام حصيلة التبرعات والهدايا بدور ها م في تغطيت جانب كبير من النفقات كبناء المستشفيات والمساجد .

العشور : وهي ما يؤخذ من أموال التجارة سواء كان المأخوذ عشرًا لغويًا أو نصفه أو ربعه أو ما تأخذه الدولة ممن يجتاز بلده إلى غيره من التجار.

وقد أصبح من موارد بيت المال في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما كتب إليه أهل منبج من وراء بحر عدن يعرضون عليه أن يدخلوا تجارتهم أرض العرب ، وله منها العشر فشاور عمر أصحاب النبي صلى الله عليه وسلم، فأجمعوا على ذلك، فهو أول من أخذ منهم العشور. وكذا سأل عمر المسلمين كيف يصنع بكم الحبشة إذا دخلتم أرضهم قالوا: يأخذون عشر ما معنا، قال: فخذوا منهم مثل ما يأخذون منكم.

وبذلك يكون عمر رضي الله عنه قد شرعها من قبيل المعاملة بالمثل ، ولا تؤخذ إلا من غير المسلمين، أما المسلمون فلا يؤخذ منهم إلا ربع العشر ، وهو مقدار الزكاة المفروضة.