**الفصل الثالث**

**الإيرادات العامة**

**تمهيد**

تحتاج الدولة وهي تقوم بوظائفها وأعمالها بقصد إشباع الحاجات العامة إلى نفقات كثيرة،ومن أجل ذلك تعمل على تدبير الموارد بإتباع سياسة مالية تتماشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية التي تسودها في مرحلة معينة من مراحل تطورها.وتعتبر الايرادات العامة المصدر الرئسيي لاشباع تلك الحاجات ولتوضيح معناها وفهمها الجيد يكون من خلال العناصر التالة:

* مفهوم الإيرادات العامة
* تقسيمات الإيرادات العامة (حسب مصادرها وطبيعتها)
* التفرقة بين الرسم ومصادر الإيرادات الأخرى

**01\_ مفهوم الإيرادات العامة**

الإيرادات العامة إذن هي وسيلة الدولة لآداء دورها في التدخل لتحقيق الصالح العام للأفراد في مختلف القطاعات وهي الوسيلة التي تتحدد طبقا للإعتبارات الواقعية السائدة في دولة ما. وقد ترتب على تدخل الدولة في المجالات الإقتصادي والإجتماعي ضرورة الاعتماد على المزيد من النفقات العامة وهو ما أدى إلى تطور نظرية الإيرادات العامة.لما يشمله من زيادة في الإيرادات وتعدد في الأنواع وتنوع في الأهداف خلافا لما كان سائدا في فكر المدرسة التقليدية.

لهذا لم تعد الإيرادات العامة ذات هدف وحيد يتمثل في تمويل النفقات العامة كما كان ينظر إليها التقليديون بل أصبحت ذات أهداف متعددة ومتنوعة تتمثل في كونها :

- أداة للتوجيه الإقتصادي والإجتماعي.

- أداة لتوجيه الإستثمار.

- أداة لمحاربة التضخم.

- أداة لإعادة توزيع الدخول والثروات.

**02- تقسيمات الإيرادات العامة : ( بحسب مصادرها وطبيعتها ).**

تعتمد ميزانيات مختلف الدول في تقسيمها لمصادر الإيرادات العامة على ضوابط متعددة تتميز جميعها بإهتمامها بالجانب العلمي مما يقيد الإدارة المالية، ومن هذا القبيل إتخاذ طريقة التحصيل أو الهيئة التي تقوم بالتحصيل أساسا أو كأساس لتقسيم مصادر الإيرادات العامة.

إلى جانب هذا التقسيم العلمي يذهب الفقه المالي إلى تقسيم هذه الإيرادات على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة بالنظر إلى طبيعتها ومصادرها وإعتمادا على هذا الأساس يمكننا أن نفرق بين ما يلي :

-1- الإيرادات الأصلية والمشتقة :

ويقصد بالإيرادات الأصلية تلك التي تحصل عليها الدولة بإعتبارها شخصا قانونيا له حق التملك ودون أن تلجأ إلى الأفراد وتتمثل أساسا في إيرادات أملاك الدولة، أما الإيرادات المشتقات فهي التي تحصل عليها الدولة عن طريق إقتطاعها لجزء من أموال الأفراد بطريقة أو بأخرى.

-2- الإيرادات الإلزامية والإختيارية :

والإيرادات الإلزامية أو الإجبارية هي الإيرادات التي تبدوا فيها سلطة الدولة كالضرائب، الرسوم

الغرامات والقروض العامة الإجبارية. أما الإيرادات الإختيارية فتشمل إيرادات ممتلكات الدولة الخاص- الدومين الخاص- والقروض العامة الإختيارية وكذلك دخول الأسهم والسنداتالتي تمتلكها الدولة.

وقد أنتقد هذا التقسيم من ناحيتين :

**- الأولـى :** أنه يوجد غموض في سلطة الإلزام والإكراه، وفي هذا الشأن لا بد من التمييز بين الإلزام أو الإكراه القانوني – سلطة الدولة – والإكراه الفعلي، المتمثل في حاجة الشخص للسلطة العامة أو للخدمة التي تقدمها الدولة والهيئات العامة، وبالتالي فإن الأخذ بأحد هذين المفهومين دون الآخر سيؤدي إلى الإختلاف فيما يعتبر إيرادا جذريا وإيرادا إختياريا.

**- الثانيـة :** أن بعض الإيرادات لا تدخل ضمن هذا التقسيم مثل الإصدار النقدي الجديد والهبات الإختيارية.

-3- الإيرادات السيادية والشبيهة بإيرادات القطاع الخاص :

يقصد بالإيرادات السيادية تلك الإيرادات التي لا شبيه لها في نطاق النشاط الخاص وتحصل عليها الدولة بمقتضى ما لها من سيادة وتتضمن الضرائب والرسوم والقروض الإجبارية وإصدار النقد الجديد. أما الإيرادات الماثلة للإيرادات التي يحصل عليها الأفراد بسبب نشاطهم الإقتصادي فتشمل دخل الدولة من أملاكها التجارية، الصناعية والزراعية ويمكن أن تشمل ما تحصل عليه الدولة من خدمات وما تحصل عليه من قروض إختيارية.

-4- الإيرادات العادية وغير العادية :

يقصد بالإيرادات العادية تلك التي تتسم بالإنتظام والدورية فتحصل عليها الدولة كل سنة وتتمثل أساسا في إيرادات أملاك الدولة والضرائب والرسوم.

أما غير العادية فهي إيرادات غير منتظمة، تلجأ إليها الدولة في ظروف غير عادية وتتمثل أساسا في القروض والإصدار النقدي الجديد، حيث تلجأ الدولة إليهما إذا حتمت الظروف الإستثنائية ذلك.

ومن الشائع في العصر الحديث إعتماد الدول في تمويل ميزانياتها أساسا على الضرائب والرسوم وإيرادات ممتلكاتها الخاصة.

فالضريبة تمثل الآن المورد الأساسي الذي يمول خزينة الدولة، والنظام الضريبي يتكون من مجموعة من الضرائب التي تجد أوعية (المال الخاضع للضريبة) مناسبة لها وإلى جانب السياسة الضريبية هناك الأنظمة الخاصة بإستغلال الدولة لأملاكها الخاصة سواء تمثلت في الدومين العقاري أو الصناعي أو التجاري أو المالي، وهناك أيضا القواعد القانونية التي تفرض الرسوم على الخدمات التي تؤديها المرافق العامة للأفراد.

وإذا ما وجدت الدولة نفسها بحاجة لمزيد من الإيرادات في ظروف معينة فإنها تلجأ إلى القرض الداخلي أو الخارجي أو الإصدار النقدي وهو ما عرفناه في التقسيمات السابقة بالإيرادات غير العادية.

وإزاء ما تقدم فإننا سنتناول الإيرادات العامة حسب الترتيب التالي :

* + إيرادات الدولة من ممتلكاتها. (الدومين)
  + الرسوم.
  + الضرائب.
  + القروض العامة.
  + الإصدار النقدي.

**أولا :** إيرادات الدولة من ممتلكاتها : (الدومين)

تمتلك كل دولة عددا كبيرا من الأموال المختلفة الأنواع وذلك كالأراضي الزراعية والمباني والطرق والمشروعات الصناعية والتجارية التي تقيمها ومجموع هذه الأموال تكون ما يعرف بإسم الدومين ويقصد به أموال الدولة العقارية والمنقولة سواء كانت مملوكة لها ملكية عامة أو خاصة وعلى هذا الأساس سنميز بين الدومين العام والخاص.

1- الدومين العام :

ويتمثل في الأموال التي تملكها الدولة أو الهيئات العاة والتي تخضع لأحكام القانون العام ويترك للأفراد حرية الإنتفاع مباشرة بها دون مقابل ومثالها : الطرق، الجسور، الحدائق العامة، الأنهار، المدارس، الشواطئ، ومباني المصالح الحكومية المختلفة.

وأحيانا تفرض الدولة رسوما على الإنتفاع بهذه الأموال كالرسوم التي تفرض عند زيارة الحدائق العامة أو المتاحف العامة أو عند الإرتداد على بعض الشواطئ وقد تقصد الدولة بهذه الرسوم تنظيم إستعمال الأموال من قبل الأفراد أو أنها تقصد تغطية نفقات إنشائها وتهيئتها للإستعمال الواسع.

ويبقى الأصل مع ذلك هو مجانية الإنتفاع بهذا النوع من الأموال.

2- الدومين الخاص :

ويشمل الأموال التي تمتلكها الدولة والهيئات الأخرى ملكية خاصة. تخضع بالتالي لأحكام القانون الخاص، والدومين الخاص بهذا المعنى يعتبر موردا أساسيا للإيرادات العامة.

فالدولة لم تعد في تدخلها تتخذ فقط صورة الشخص العام صاحب السلطة والسيادة وإنما تتدخل كفرد عادي يمارس الأنشطة الإقتصادية ما يشبه تماما نشاط الأفراد ويدر عليها من الإيرادات العامة ما يمثل الآن أهمية نسبية أو مطلقة حسب ظروف كل بلد في تغطية النفقات العامة.

ويثير البحث في إيرادات الدومين الخاص التعرض لأنواع مختلفة من الإيرادات الناتجة من ملكية الدولة التي تتخذ إحدى الصور الثلاث : ملكية عقارية، ممارسة النشاط التجاري أو الصناعي، أو ملكية الأوراق المالية.

-أ- إيرادات الدولة من ملكيتها العقارية – الدومين العقاري - :

فتتضمن ملكية العقارية عدة عناصر فهناك الأراضي الزراعية والغابات والأبنية السكنية والمناجم والمحاجر، وسيساهم كل عنصر من هذه العناصر من تحقيق المورد المالي الخاص بالدومين العقاري للدولة في مجموعهم.

- فقد تمتلك الدولة من الأراضي الزراعية ما يمكنها من الحصول على إيراد عام نتيجة إستغلال هذه الأراضي بزراعتها بنفسها أو بتأجيرها للأفراد، إلا أن هذا المصدر الإيرادي في العصر الحديث قد قلت أهميته بسبب قيام حكومات الكثير من الدول بالتصرف في الأراضي وبيعها للأفراد وعلى هذا الأساس فإن إيراد الأرض الزراعية لا يتميز بالمرونة إذا ما قيس بأوجه الإيرادات العامة الأخرى.

- وقد نجد لدى الدولة غابات تملكها وتحقق بها إيرادا ماليا عاما وقد إتجه معظم الماليين إلى تفضيل تملك الدولة للغايات وإستغلالها لهل إستغلالا مباشرا ذلك أن المدة اللأزمة لإكتمال نمو الاشجار الخاصة بالغابات والتي يتقرر بعدها ما إذا كانت صالحة للإستغلال الإقتصادي يحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة تتجاوز إمكانيات النشاط الخاص وعلى هذا الأساس فإن إستغلال الدولة للغابات يعتبر أكثر إنتاجية من إستغلالها بواسطة النشاط الخاص.

- كذلك قد تعتمد الدولة على بنابات سكنية تملكها في تحقيق جزء من إيراداتها العامة ومن الواضح أن مذهب التدخل يدفع الكثير من الدول إلى تقديم الخدمات الإسكانية للأفراد مساهمة منها في حل أزمة الإسكان لذلك فإنه من الشائع أن نرى بعض الدول تخصص مرفقا عاما لشراء الارض وبناء عمارات سكنية عليها وتأجيرها للأفراد.

- وأخيرا قد تعتمد الدولة على ملكيتها الخاصة للمناجم والمحاجر أو الثروات المعدنية الموجودة في باطن الارض في تحقيق إيراد عام تستخدمه في تغطية نفقاتها العامة وتختلف نظم تملك وإستغلال المناجم والمحاجر من دولة لأخرى، فتمتلك بعضها المناجم وتستغلها إستغلالا مباشرا ويستغلها البعض الآخر عن طريق الإمتياز وبوجه عام تميل دول كثيرة في الوقت الحاضر إلى إستغلال المناجم بنفسها لما لهذه الثروات الطبيعية من صلة وثيقة بالإقتصاد الوطني.

-ب- إيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري:

يقصد بهما المشروعات التجارية والصناعية التي تملكها الدولة ويتمثل الإيراد الذي تحصل عليه في الحصيلة الصافية لبيع منتجات وخدمات هذه المشروعات. والدولة من خلال إدارتها لهذا النوع من المرافق تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا شبيه للنشاط الفردي، وليس غريبا أن نجد الدولة اليوم تمتلك متاجر تبيع فيها السلع كما يفعل الافراد أو تقيم مصانع تتكفل بإنتاج السلع وإشباع حاجة الأفراد إليها وفي كلتا الحالتين يمكن لنا أن نتصور الدولة وهي تقوم بنشاطات مستهدفة لتحقيق الربح أو تقييم خدمة للأفراد وتيسير إستهلاكهم لنوع من السلع الضرورية . فيما يؤمن لهم من المشروعات الخاصة بالنسبة لهذا النوع من السلع أو الخدمات .

ويتوقف نطاق المشروعات العامة وإتساعها هنا على عدة إعتبارات لا تخرج عما يلي:

* + إعتبارات سياسية : بحيث أنه كلما إتجهت الدولة للأخذ بالمذهب الاشتراكي كلما أتسع نطاق مشروعيتها.
  + إعتبارات إجتماعية : وذلك بهدف توفير خدمات عامة للمواطنين كمشاريع الكهرباء والغاز والماء والمواصلات.
  + إعتبارات إقتصادية : عدم قيام القطاع الخاص ببعض النشاطات نظرا لقلة ربحيتها أو أنها تحتاج إلى إستثمارات ضخمة مثل الصناعات الثقيلة.
  + إعتبارات مالية : بأن تلجأ الدولة إلى أسلوب المشروع العام والحصول بالتالي إلى أرباح المشروع مباشرة بدلا من ترك النشاط للافراد وفرض الضرائب على ما يحققونه من أرباح [[1]](#footnote-2).

-ج- إيرادات الدولة من الدومين المالي:

بقصد بالدومين المالي المحفظة المالية للدولة أو بمعنى آخر الاوراق المالية كالأسهم والسندات التي تملكها وتدر عليها إيرادا ماليا يتمثل في الأرباح والفوائد والتوزيعات التي ترد إليها كإنتاج لأموالها المستمرة في تلك الأوراق فكثيرا ما نجد الدولة تشتري أسهم تتعلق بمشروعات إقتصادية ناجحة أو تستثمر أموالها في شراء سندات تعطي فائدة مرتفعة.

ويعتبر هذا النوع أحدث أنواع الدومين الخاص. وعن طريقة يمكن للدولة التوغل في توجيه بعض نواحي النشاط الإقتصادي عن طريق القطاع الخاص، بتدخلها في الإدارة وتوجيه المشروع، وحمايته عن طريق أحقيتها في إستعمال حقوقها، بإعتبارها مساهمة في المشروع.

وأرباح الأسهم وفوائد السندات المملوكة للدولة تعتبر إيرادا للدومين المالي، ويمكن أن تساهم هذه الإيرادات في مشروعات التنمية عن طريق التوسيع في الإستثمار بمعرفة الدولة.

**ثانيا :** الرســـم:

**I-** ماهية الرسم: يعرف الرسم بأنه "مبلغ من النقود تقتضيه الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام جبرا من بعض الاشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص، ومثل ذلك رسوم البريد، ورسوم التعليم، الرسوم القضائية.

ومن هذا التعريف العام للرسم يتضح لنا تمتعه بخصائص ذاتية هي:

-1- الرسم مبلغ نقدي: يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة عامة من إحدى إدارات أو مرافق الدولة وطبيعي جدا أن يدفع الرسم بالنقود مسايرة للأوضاع الإقتصادية العامة التي تقوم على إستخدام النقد في التعامل والمبادلات.

-2- الرسم يدفع للدولة على سبيل الإلزام: الرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من إحدى الإدارات والمرافق العامة وبالتالي نجد الرسم يفرض بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلبه إلى إحدى الإدارات أو الهيئات العامة ويكون لتحديد قيمة الرسم بمقتضى إحدى هذه القواعد تعبيرا عن إرادة الدولة ولا سبيل للفرد إلا الخضوع.

والإجبار في الرسم قد يكون قانونيا أو قد يكون إختياريا فهو قانوني حينما نجد الافراد مخاطبين بقاعدة قانونية آمرة تجبرهم للحصول على خدمات خاصة مقدمة من جانب بعض الإدارات أو الهيئات العامة.

وبالتالي دفع الرسوم المقررة على تلك الخدمات، ومثالها حالة دفع الرسم مقابل التطعيم الإجباري.

ويكون الإجبار إختياريا عندما يلتزم الأفراد بدفع الرسم إذا ما قرروا الإنتفاع بالخدمات التي تؤديها لهم المرافق العامة ومثالها:

دفع الرسم لإستخراج إجازة لقيادة السيارات أو للحصول على تأشيرة دخول إحدى البلاد.

-3- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة: يرتبط الرسم بخدمة خاصة أو بنفع محدد يعود على دافعه بحيث تتميز جميع الخدمات التي تقتص الدولة رسوما تقديمها للمواطنيين بأنها خدمات عامة ذات طابع خاص.و على ذلك يشترط في هذه الخدمات أن تكون من الناحية الفنية قابلة للإنقسام لكي يتسنى بيعها للمواطنيين كما تباع السلع العادية.

-4- غير قابل للرد.

**II-** تقدير الرسم: لما كان الرسم يدفع مقابل خدمة معينة تؤدى لدافعه فقد ثارت مشكلة التناسب بين ما يدفعه الشخص المستفيد من الخدمة كرسم وبين الخدمة أو المنفعة التي يتحصل عليها وبوجه عام فإن السياسات المالية المتعلقة بنقدير قيمة الرسم ترجع إلى إعتبارين أساسيين:

1. الرغبة في تحقيق إيراد عام للدولة.
2. تحقيق المصلحة العامة وتنظيم آدائها.

وحينما يطغى الإعتبار الاول تكون قيمة الرسوم كبيرة بحيث تفوق نفقات الخدمات التي تتحملها الدولة. ومنها، تكون قيمة الرسم أقل أو مناسبة لتكلفة أداء الخدمات إذا كانت إعتبارات المصلحة العامة هي التي تحكم المشرع عند تحديده لقيمة الرسم، ويتم فرض الرسم بمقتضى أداة تشريعية تضفي عليه صفة الإلزام وتبدوا من خلالها رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فسلطة البرلمان تصدر قانونا يعطي لكل الوزارات في نطاق إختصاصاتها على بعض الخدمات التي تقدمها ثم يبقى على هذه الوزارات أن تحدد أنواع تلك الرسوم والقواعد التي تحكمها والقيمة الخاصة بكل منها وحالات الإعفاء منها وذلك بمقتضى اللوائح والقرارات التي تصدرها في هذا المجال.

**03- التفرقة بين الرسم ومصادر الإيرادات الأخرى:**

1. الرسم والضريبة: يتفق الرسم مع الضريبة في كونه مبلغ من النقود يفرض ويدفع جبرا ويختلفان في كون الرسم تقتضيه الدولة مقابل خدمة خاصة تؤديها لدافعه أما الضريبة فتدفع مساهمة من الممول في التكاليف العامة ومن ثم تراعي في تحديدها المقدرة التكليفية للممول ويترتب على ذلك إمكانية إختلاف سعر الضريبة تبعا لاختلاف المقدرة التكليفية للأشخاص الخاضعين لها في حين يبقى سعر الرسم ثابت مهما كان المركز المالي للأفراد ومع ذلك فإن فكرة مجانية الخدمات العامة في العصر الحديث أدت إلى تقرير إعفاءات متعددة في نطاق الرسوم المدرسية والجامعية ورسوم التقاضي في بعض الأحوال.
2. الرسم والثمن العام:

<<الثمن العام: يطلق الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المرافق العامة الصناعية والتجارية (خاضعة للدولة) وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة لقيامها بنشاط تجاري وصناعي يمكنها من تحقيق إيراد عام للدولة، يتمثل في مقدار الارباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للأفراد سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو الإحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض السلع>>.

يتفق الرسم مع الثمن العام في كون كل منهما يعتبر إيرادا نقديا يدفع مقابل نفع خاص يعود على دافعه وهناك قدر من التناسب بين النفع الذي يحققه الفرد وقيمة المبلغ الذي يدفع في صورة ثمن عام لسلعة أو خدمة تبيعها الدولة أو في صورة رسم يدفع مقابل الحصول على خدمة من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العامة، ومع ذلك يختلف كل منهما عن الآخر في جوانب متعددة هي:

-أ- الرسم يدفع مقابل نفع خاص يقترب من النفع العام الذي يؤديه المرفق العام للمجتمع ككل بينما يعتبر الثمن العام مقابلا للنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من الخدمة أو السلعة التي تبيعها الدولة.

-ب- يتحدد الرسم بناءا على القرار الإداري أو اللأئحة التي تصدر بشأنه وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته وبيان الاحكام القانونية المتعلقة به، أما الثمن العام فإنه يتحدد طبقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين نشاطات الدولة ونشاطات الأفراد التجارية والصناعية أو طبقا لقوانين الإحتكارات وقواعدها إذا ما يتعلق الأمر بوجود حالة من حالات الإحتكار المالي للدولة.

<< الإحتكار المالي: إذا حضرت (منعت) الدولة على الافراد أو المشروعات الخاصة من القيام بالنشاط التجاري أو الصناعي الذي تتصدى للقيام به، فإنها ستكون في هذه الحالة إزاء مركز إحتكاري تتمتع به الدولة وتستقل بموجبه بتحديد الثمن الخاص بالسلع والخدمات التي تحتكرها ويمكننا أن نلاحظ أن الغرض من إحتكار الدولة قد يكون أحد الأمرين:

* + يتمثل الاول في رغبة الدولة في تقديم أنواع معينة من السلع للافراد على سبيل الإحتكار بإعتبارها ضرورية للأستهلاك وهناك تهدف الدولة من نشاطها إلى تحقيق الغرض المالي وإنما يكون التدخل لحماية الأفراد وتيسير إستهلاكهم للسلع الضرورية بحيث قد يتم بيعها لهذه السلع على أساس نفقات الأنتاج أو بأقل منها بحيث تغطي الفرق بين الثمن والتكلفة من خزينتها العامة.
  + أما الثاني فقد ترغب الدولة من إحتكار النشاط التجاري والصناعي في تحقيق إيراد مالي وهذا ما نراه بالنسبة لإحتكار الكثير من الدول لسلع واسعة الإنتشار يكون الطلب عليها غير مرن ( ثابت ويمكن أن يزداد ) بحيث تتمكن الدولة من فرض الثمن الذي تقرره للسلع المحتكرة دون أن تخشى من أنصراف الأفراد على إستهلاكها لسبب إرتفاع ثمنها.(ومثالها سلعة السجائر، الكهرباء، الغاز ... ).>>

-ج- يوجد الرسم بناءا على قانون إذ هو إيراد عام له صفة الإجبار والإلزام بالنسبة للأفراد الذين يبتغونه أما الثمن العام يتحدد بقرار إداري يصدر عن مدير المرفق العام الصناعي والتجاري.

1. - إن تصدي الدولة لمثل هذه الانشطة الصناعية والتجارية يؤدي إلى تحقيق الإقتصاد العام بصورة ما يعرف ب " الثمن العام "، خلال " الإحتكار المالي" الذي

   قد تمارسه بالنسبة لنوع معين من السلع. [↑](#footnote-ref-2)