دائرة المالية
Department of Finance

حكومة دبي
GOVERNMENT OF DUBAI

سلسلة دراسات التطوير المالي
في القطاع الحكومي (1)

النشاط المالي
لحكومة دبي
2008

إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية
دائرة المالية – حكومة دبي

الفهرس

المحتويات	الصفحة
تمهيد	**1**
القسم الأول: النشاط المالي لحكومة دبي	**2**
1. المالية العامة	3
2. الدائرة المالية للنشاط الحكومي	5–4
3. الحكومة	6
القسم الثاني: الإيرادات العامة	**7**
1. الإيرادات غير الضريبية	10–8
2. الإيرادات الضريبية	25–10
3. القروض العامة	31–26
القسم الثالث: النفقات الحكومية	**32**
1. تقسيمات / تصنيف الإنفاق الحكومي	38–33
2. الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي	40–39
القسم الرابع: الموازنة العامة	**41**
1. الموازنة العامة والحساب الختامي	42
2. القواعد العلمية لإعداد الموازنة العامة	44–43
3. دورة الموازنة العامة	45
4. الرقابة على الموازنة العامة	47–46
المراجع	**48**

تأتي هذه السلسة من الدراسات والتقارير في إطار برنامج الإصلاح المالي الذي تتولى دائرة المالية تنفيذه وذلك بهدف الإرتقاء بمستوى وكفاءة الأداء الحكومي بجوانبه المختلفة. ولإن نجاح أي برنامج أو إستراتيجية يعتمد بصورة رئيسية على مدى وعي القائمين عليها واقتناعهم بطبيعة وأهمية وأهداف الإصلاح، فقد عملت دائرة المالية على تقديم هذه المجموعة من الدراسات والتقارير لمتخذي القرار في الدوائر والهيئات الحكومية في إمارة دبي مستهدفة من ذلك العمل على توفير الدعم الكافي لبرامج واستراتيجيات التطوير وتحقيق التمّيز في القطاع الحكومي في إطار الرؤية الثاقبة للقيادة الرشيدة للإمارة وجعلها مثلاً يحتذي به في كافة المجالات.

تقدم هذه الدراسة شرحاً لأهم المفاهيم التي يتضمنها النشاط المالي للحكومة بكافة جوانبه، وعرض لبعض النتائج المترتبة على إستخدام عناصره وذلك بهدف التعريف بالمفاهيم المالية وتوحيدها على مستوى كافة الدوائر الحكومية.

وتحقيقاً لهذا الهدف تم تقسيم الدراسة إلى أربعة أقسام كالآتي:

القسم الأول: النشاط المالي لحكومة دبي

القسم الثاني: الإيرادات العامة

القسم الثالث: النفقات الحكومية

القسم الرابع: الموازنة العامة

القسم الأول:

النشاط المالي لحكومة دبي

1. المالية العامة
2. الدائرة المالية للنشاط الحكومي
3. الحكومة

1. المالية العامة

يستخدم مصطلح المالية العامة للإشارة إلى نشاط الحكومة عندما تستخدم الإيرادات العامة والنفقات العامة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

وتتضمن المالية العامة ثلاثة عناصر رئيسية:

2. الدائرة المالية للنشاط الحكومي

تشير الدائرة المالية للنشاط الحكومي إلى كافة العلاقات الاقتصادية التي تتم بين الحكومة من جهة، وقطاعات الاقتصاد القومي الأخرى من جهة أخرى، وتنجم عنها مجموعة من التدفقات المالية، بعضها يمثل إيرادات الحكومة والبعض الآخر يمثل نفقاتها .

الإيرادات الحكومية (Government Revenues)	النفقات الحكومية (Government Expenditures)
الإيرادات العامة التي تستخدمها الحكومة لتمويل النفقات العامة، وخاصة الأنشطة الحكومية، وتتمثل في الضرائب وأثمان المنتجات العامة والرسوم والغرامات. بوجه عام تمثل الضرائب المصدر الرئيسي للإيرادات في معظم الدول، وتنقسم إلى مجموعتين : **المجموعة الأولى** : الضرائب المباشرة Direct Taxes وهي تفرض على الحالة الاقتصادية للأفراد مثل ضرائب الدخل Income Tax وضرائب الثروة Wealth Tax. **المجموعة الثانية** : الضرائب غير المباشرة Indirect Taxes تفرض على تصرفات الأفراد في دخولهم وثرواتهم مثل الضرائب على الإنفاق الإستهلاكي (ضرائب المبيعات – الضرائب الجمركية)	يستلزم تدّخل الحكومة في النشاط الاقتصادي قيامها بالإنفاق. ويتم هذا الإنفاق من خلال مجموعة من التعاملات بعضها مقابل علاقات اقتصادية حقيقية (المشتريات الحكومية من السلع والخدمات الرأسمالية و الاستهلاكية) و يطلق عليها نفقات حكومية جارية Current Expenditure و نفقات حكومية رأسمالية Capital Expenditure و البعض الآخر يتم من جانب واحد فقط، وهو الحكومة و يطلق عليها المدفوعات التحويلية Transfer Payments وقد تأخذ شكل الإعانات النقدية المباشرة وغير المباشرة Subsidies إلى الإفراد أو إلى قطاع الأعمال Business Transfer

مكونات الدائرة المالية الحكومية

القيام بإنفاق حكومي ويتضمن:

- قيمة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات اللازمة لقيام القطاع الحكومي بالوظائف المنوطة به.
- قيمة مشتريات الحكومة من خدمات عوامل الإنتاج لتأدية المهام المطلوبة في الجهاز الإداري للدولة.
- الإعانات والمدفوعات التحويلية المباشرة وغير المباشرة لقطاعات الاقتصاد القومي.

القيام بتحصيل إيرادات عامة:

- ضرائب الدخل والثروة وكافة أشكال الضرائب المباشرة .
- الضرائب غير المباشرة ومنها الضرائب الجمركية التي تفرضها الحكومة على الواردات من العالم الخارجي والصادرات إلى العالم الخارجي .
- كافة الرسوم والغرامات والإتاوات التي تحصّلها الدولة من كافة قطاعات الدولة.
- فائض المشروعات العامة التي تتولى إنتاج السلع والخدمات وهو أحد مكونات قطاع الأعمال.
- القروض العامة : هي المبالغ التي تحصل عليها الحكومة من أفراد و مؤسسات محلية (قروض محلية) أو مؤسسات و أفراد في دولة أجنبية (قروضِ خارجية) و تمثل مصادر مالية غير عادية .

3. الحكومة

الحكومة هي عبارة عن مجموعة من الوحدات العاملة في بلد معين تتمثل إختصاصاتها في تقديم خدمات مختلفة ومتنوعة في شكل أنشطة وبرامج على مستوى الدولة ككل وبكافة قطاعاتها. وهي تشمل كذلك كافة الوزارات، المصالح، الهيئات، الدوائر، المكاتب، المنشآت والأجهزة الحكومية الأخرى.

تتكون الحكومة من الهيئات العامة والأدوات المختلفة التي تستخدمها تلك الهيئات في أداء مهامها وتنشأ عن طريق إجراءات سياسية، ولها سلطة إجبارية تمارسها في سبيل انجاز دورها وتحقيق أهدافها. وتتميز هذه الأجهزة والهيئات بما يلي:

- تتحرك في إطار اعتبارات ذات أهداف عامة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- الالتزام التام بتوفير خدمات عامة تختلف عما تقدمه قطاعات أخرى من حيث عناصر التكلفة ومصادر التمويل والخصائص.

وعلى نحو عام يمكن القول أن الوظيفة الأساسية للحكومة هي تنفيذ سياسات وتحقيق أهداف عامة ومحدّدة عن طريق إنتاج سلع وخدمات عامة (غير ربحية) بقصد الاستهلاك العام لجميع الأفراد بدون أن يبرّر ذلك أو يكون وراءه سبب تجاري أو مالي (ربح أو فائدة) وإن حدث شيء من هذا القبيل فإنه يحدث بصفة غير أساسية.

القسم الثاني:

الإيرادات العامة

1. الإيرادات غير الضريبية
2. الإيرادات الضريبية
3. القروض العامة

1. الإيرادات غير الضريبية

الرسوم

الرسم هو مبلغ من المال تحدّده الدولة ويدفعه الفرد في كل مرة نظير خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص، و تنطوي في نفس الوقت على منفعة عامة (مثال ذلك: خدمات التسجيل العقاري – رخّص مزاولة مهنة). وتمثل الرسوم احد المصادر الرئيسية للإيرادات الحكومية في دبي حيث بلغت 8.026 مليار درهم في عام 2007 وهو ما يمثل ثلث الإيرادات الحكومية تقريبا.

الأثمان العامة

الثمن العام هو مبلغ من المال يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة ويُدفع اختياريا مقابل خدمات تُؤدَى للأفراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها ولا تهدف الحكومة إلى تحقيق أرباح من تقديم هذه الخدمات في أغلب الأحيان (المياه – الكهرباء – التليفونات).

الإتاوات

الإتاوة هي مبلغ من المال تحدّده الدولة ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام يقصد به المصلحة العامة إلا انه في نفس الوقت يعود عليهم بمنفعة خاصة تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم (مثال ذلك إنشاء شارع جديد). ويلاحظ أن هذا النوع من الإيرادات الحكومية ليس شائعا ولا يستخدم كمصدر للإيرادات الحكومية في دبي وذلك رغبة من الحكومة في تشجيع الاستثمارات في القطاع العقاري.

أموال الدومين العام

هي الإيرادات الناتجة عن استخدام الأصول التي تمتلكها الدولة وتخضع لأحكام القانون العام و تُخصّص للنفع العام (الموانئ – الكباري – الحدائق العامة .....إلخ) والقاعدة هي مجانية الانتفاع بهذه الاصول، مع إمكانية فرض رسوم رمزية لتنظيم الانتفاع بها من قبل الأفراد وليس الحصول على إيرادات مالية.

أموال الدومين الخاص

هي الإيرادات الناتجة عن استخدام الأصول التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتنقسم إلى ثلاثة أنواع:

- **الدومين العقاري** : كل ما تملكه الدولة من أراضي زراعية أو بناء أو عقارات وغيرها وتُحصل الإيرادات نتيجة الاستغلال أو الإيجار أو البيع .
- **الدومين المالي** : امتلاك الدولة أسهم وسندات في مشروعات، وتتمثل إيرادات الدومين المالي في عائد الأوراق المالية من أرباح وتوزيعات وفوائد.
- **الدومين الصناعي والتجاري** : أملاك الدولة من مشروعات صناعية وتجارية والإيرادات عبارة عن فائض هذه المشروعات. وتعد مؤسسة دبي للاستثمارات الجهة المسئولة عن إدارة الاصول التي تملكها حكومة الإمارة سواء كانت أصول عقارية أو مالية أو مشروعات صناعية وتجارية.

الغرامات

الغرامة هي عقوبة مالية رادعة تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية والأصل في الغرامة هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من موارد الإيرادات العامة للدولة. وبالتالي فإن ازدياد حصيلة الغرامات المالية واتخاذها صفة التكرار والدورية يعني فشل في تحقيق هدفها. ومثل معظم دول العالم تستخدم الغرامات في الإمارة للحيلولة دون وقوع المخالفات القانونية إلا أنها واتساقاً مع الممارسات الدولية لا تمثل مصدرا رئيسياً من مصادر الإيرادات الحكومية في الإمارة إذ تُقدر حصيلة الغرامات في عام 2008 بما قيمته 500 مليون درهم وهو ما يمثل 2.4 % من إجمالي الإيرادات الحكومية المتكررة.

اليانصيب الخيري

هو مورد مالي ينتشر في العديد من الدول غير الإسلامية يقوم على تحصيل إيرادات مالية تعتمد على قيام بعض أفراد المجتمع بالاشتراك في المراهنات والعاب اليانصيب طواعية دون إجبار أو إكراه. ويُعد من الموارد الأقل عبئاً على أفراد المجتمع. إلا أن هذا الشكل من أشكال الإيرادات لا يستخدم في الإمارة وذلك لتعارضه مع القيّم والمعتقدات الدينية لمجتمع الإمارات.

الإصدار النقدي

هو قيام الدولة بتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاج إليه من أوراق نقدية بما تملكه من سلطة السيادة، ويعتبر الإصدار النقدي أقل الموارد المالية من حيث التكلفة إلا أنه يسبب أخطار فادحة تتمثل في زيادة معدلات التضخم وما يسببه من آثار سلبية على قيمة العملة المحلية والدخول والاستثمار.

تقع سلطة الإصدار النقدي ضمن سلطات البنك المركزي لدولة الإمارات وتجنّباً لما يسببه هذا المصدر من آثار اقتصادية سلبية لا يعد هذا المصدر أحد مصادر الإيرادات الحكومية سواء على المستوى الاتحادي أو مستوى الإمارة.

2. الإيرادات الضريبية

حرّصت القيادة الرشيدة للدولة ولإمارة دبي على الحفاظ على بقاء الاقتصاد الإماراتي بوجه عام واقتصاد الإمارة بوجه خاص كمركز جذب للإعمال والاستثمارات و من ثم كان الحفاظ على اقتصاد الإمارة خالي من الضرائب إلا في أضيق الحدود وتحقيقا لبعض الأهداف الاقتصادية والإستراتيجية للإمارة، ورغم هذه الحقيقة فانه قد يكون من المفيد التعّرف على أهم الجوانب المالية والاقتصادية والأشكال المختلفة للضرائب وذلك في إطار التوجه العام نحو تطوير هيكل الإيرادات الحكومية وإدخال العنصر الضريبي فيها.

1. الضريبة وأركانها

الضريبة هي فريضة إلزامية تحددها الدولة ويلتزم الممول بأدائها بلا مقابل تمكيناً للدولة من القيام بتحقيق أهداف المجتمع.

أركان الضريبة

- الضريبة فريضة إلزامية

الفرد ليس له خيار في دفع الضريبة بل مجبر على دفعها إلى الدولة بغض النظر عن استعداده أو رغبته في الدفع.

- الضريبة تحددها الدولة

بما تملكه الدولة من سلطة وسيادة تفرض الضرائب وتحدّد معدلاتها وكيفية تحصيلها ومواعيد إستحقاقها. ولكنها سيادة مقيّدة بقواعد إجازة (موافقة) من قبل السلطة التشريعية أو ما يوازيها.

- الضريبة فريضة بلا مقابل

يفرضها واجب التضامن الاجتماعي بغض النظر عن المنافع التي تعود على الفرد من جراء قيام الدولة بدورها في النشاط الاقتصادي .

- الضريبة تساهم في تحقيق أهداف المجتمع

يتطلب تدّخل الدولة في النشاط الاقتصادي ضرورة امتلاكها مجموعة من الأدوات لتحقيق أهداف المجتمع ومن هنا أصبحت الضريبة أحد أهم هذه الأدوات ليضاف إلي الهدف المالي لها أهداف أخرى اقتصادية واجتماعية وسياسية.

قواعد الضريبة

- **العدالة**: التوزيع العادل لأعباء الضريبة ومراعاة المقدرة المالية لدافعي الضرائب (الممولين).
- **اليقين**: يتم تنظيم عمل الضرائب وفقاً لقواعد محدّده وواضحة لكل من الإدارة والممول.
- **الملائمة**: تحديد مواعيد وأساليب ملائمة لظروف عمل ونشاط كل ممول.
- **الاقتصاد**: اختيار أساليب الربط والتحصيل الأقل كلفة للاستفادة من الإيرادات.

2. أنواع الضرائب

2-1 الضرائب على الثروة (ضرائب مباشرة)

تُعرّف الثروة على أنها ممتلكات الفرد من أصول حقيقية و مالية و معنوية قابلة للتقويم مدّرة للدخل النقدي أو العيني أو غير مدّرة (عاطلة) وذلك عند لحظة زمنية معينة.

- **الضريبة التقليدية على الثروة**

تُفرض على الثروة ذاتها وتستخدمها الدولة لحث أصحاب الثروة على استغلالها حتى لا تترك عاطلة وأحيانا تعتمد عليها الدولة لخلق نوع من التمييز في المعاملة الضريبية

للدخول حيث تصبح معاملة الدخل الناتج عن الثروة أكثر عبئاً من دخل العمل.

- **الضريبة على الزيادة في الثروة**

تُفرَض الضريبة على الزيادة التي تحدث في قيمة الثروة والتي قد تكون زيادة طارئة وعفوية ولا علاقة لها بقيام الدولة ببعض الأعمال العامة، وتتسم هذه الضريبة بالملائمة وعدم وجود معارضة من جانب دافعها، وكذلك تتميز بالحصيلة المرتفعة وتقلل حدة التفاوت في الثروات.

- **الضريبة الاستثنائية على الثروة**

أداة هامة تعتمد عليها الدولة في الظروف الاستثنائية كظروف الحروب عندما يحدث اختلال حاد في توزيع الثروة والدخل بين أفراد المجتمع، الأمر الذي قد يؤدي إلى اضطرابات اقتصادية وسياسية، لذا فإن اللجوء إلى الضريبة الاستثنائية على الثروة يعد من الأمور المرغوب فيها. وهي أيضاً ضريبة ذات أسعار مرتفعة بحيث يمكن للدولة أن تمول جزء من نفقاتها العسكرية من خلال حصيلتها وتعّد في نفس الوقت نوع من أنواع مصادرة الأموال بصورة مقنّعة، الأمر الذي يكون مقبولاً إذا كان الثراء تحقق من خلال أساليب غير مشروعة.

- **الضرائب على التصرفات في الثروة**

ذلك النوع من الضرائب الذي يُفرض على التصرف في الثروة سواءاً بين الأحياء أو عند إنتقال الثروة إلى الورثة (التركات).

- **الضريبة على التصرف في الثروة بين الأحياء**

تُفرَض على عملية انتقال الثروة ومحل الضريبة هو الثروة والممول القانوني لهذه الضريبة هو البائع ولكن الممول الفعلي هو المشترى. وقد تقتصر هذه الضريبة على الثروة العقارية فقط. ويتعين أن يتسم سعرها بالملائمة والاعتدال وإلا خلق حافز قوى لدى الأفراد للتهرب منها.

- **الضريبة على التركات**

تُفرَض على عملية انتقال الثروة من المتوفى إلى الورثة وقد تُفرض على مجموعة أموال التركة قبل توزيعها على الورثة مع السماح بخصم كافة الالتزامات القانونية على التركة أو تفرض على نصيب كل وارث على حدة.

ويلاحظ أن المغالاة في سعر الضريبة على التركات يؤثر سلباً على الادخار ويمنح

حافزاً قوياً لزيادة معدلات الاستهلاك بالإضافة إلى هروب عناصر التركة إلى أنشطة غير مرغوبة ولا يمكن الوصول إليها (اقتناء التحف والمجوهرات) وهروب رؤوس الأموال إلى الخارج وبالتالي انخفاض الحصيلة الضريبية في نهاية المطاف.

2-2 ضرائب الدخل Income Taxes (ضرائب مباشرة)

تُعَد الضرائب على الدخل احد الأدوات الهامة التي تعتمد عليها السياسة المالية في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

الدخل هو تيار من التدفقات المالية يحصل عليه الفرد خلال فترة زمنية قابل للاستمرار بصورة دورية ويستطيع الفرد أن يتصرف فيه بالإنفاق.

- **الشروط التي يجب توافرها في الدخل الذي تفرض عليه الضريبة**

- **تدفق مالي**: يجب أن يكون نقدياً أو قابلاً للتقويم النقدي (الأجور والمرتبات).
- **قابلية المصدر للبقاء**: مصدر الدخل ثابت نسبياً أي أن هذا المصدر قادر على إنتاج الإيراد أكثر من مرة وقد يكون مصدر الدخل كل من العمل أو رأس المال (الأسهم و السندات).
- **دورية الإيراد**: ضرورة أن يتسم الإيراد بالتكرار بين فترات زمنية متعاقبة والتكرار لا يعني بالضرورة الانتظام فقد تكون على شكل أجور أو أرباح.

وتأخذ الضرائب على الدخل إحدى صورتين:

- **الضريبة على مجموع الدخول Unified Income Tax**

تُفرَض الضريبة على مجموع الدخول التي يحصل عليها الفرد من كافة المصادر وعلى اختلاف أنواعها خلال فترة زمنية معينة مع السماح بخصم إجمالي التكاليف والخصومات التي يحددها القانون وصولاً إلى الدخل الصافي. ويقدم الفرد إقرار ضريبي واحد إلى إدارة الضرائب.

- **مزايا الضريبة على مجموع الدخول**

- تحقق العدالة الضريبية والاجتماعية لكونها تعطي صورة واضحة عن إجمالي دخل الممول أمام إدارة الضرائب بالإضافة إلى مراعاة الظروف الاجتماعية للممول.
- تُعَد أكثر الضرائب ملائمة لكل من الفرد وإدارة الضرائب لكوّن الفرد يقدم إقراراً واحداً لا عدة إقرارات لأكثر من جهة إدارية وبالتالي يقلل ذلك من العبء والجهد

على الممول ويقلل تكاليف التحصيل للإدارة.

- **انتقادات الضريبة على مجموع الدخول**

– يتوقع في نظام الضرائب الموحدة أن يكون عبء الضريبة متزيَداً وبالتالي تزداد فرص وحوافز التهرب.

– يرى البعض أن هذه الضريبة لا تستطيع أن تميز في المعاملة الضريبية بين الأنواع المختلفة من الدخول وفقاً لمصدر الحصول عليها نظراً لاختلاف المصادر الامر الذي يقلل من اعتماد الدولة عليها كأداة للتوجيه الاقتصادي.

- **الضرائب النوعية على الدخل Scheduler Income Taxes**

تُفرض على كل نوع من أنواع الدخول التي يحصل عليها الفرد وفقاً للمصدر فهناك دخل من العمل، ومن رأس المال، ودخل مختلط مصدره رأس المال والعمل معاً.

ووفقاً لمصدر الدخل ونوعه تختلف المعاملة الضريبية فلكل نوع من أنواع الدخل معاملة ضريبية مستقلة، ويترتب على ذلك تعدد الضرائب التي تصيب الأنواع المختلفة من الدخول.

- **مزايا الضرائب النوعية على الدخل**

– إمكانية تنويع المعاملة الضريبية لكل نوع من أنواع الدخول، وبالتالي ازدياد قدرة النظام الضريبي على تحقيق أهداف المجتمع.

– يعد نظام الضرائب النوعية أكثر ملائمة للممول والإدارة حيث أن اختلاف ظروف فرض الضرائب يؤدي إلى جعلها أكثر ملائمة لظروف الممول حيث تختلف أوقات التحصيل. كذلك نجاح الممول في التهرب من إحدى الضرائب لا يعني تهرّبه من كل الضرائب.

- **انتقادات الضرائب النوعية على الدخل**

– تتعارض هذه الضرائب مبادئ العدالة الاجتماعية حيث من الصعب الوقوف على مركز الممول في مجموعه وبالتالي يصعب الأخذ في الحسبان الظروف الشخصية والاجتماعية للممول.

– تعدّد الضرائب النوعية يجعل الممول الواحد يخضع لأكثر من ضريبة نوعية تختلف طبيعة كل منها على الأخرى، مما يؤدي إلى زيادة نفقات التحصيل

وإرهـاق الممول.

- **أسعار ضرائب الدخل**

يتوقف تحليل الآثار الاقتصادية لأي ضريبة على سعر أو معدل تلك الضريبة وطريقة تغير هذا المعدل مع الدخل الخاضع للضريبة (الوعاء) وفي نطاق ضرائب الدخل يمكن التمييز بين ضرائب الدخل النسبية والتصاعدية والمتدّرجة تدّرجاً عكسياً.

- **الضرائب النسبية على الدخل (Proportional Income Tax)**

الضريبة تمثل نسبة ثابتة من وعاء الضريبة وغالباً ما يبدأ هذا الوعاء بعد إعفاء حد أدنى لنفقات المعيشة.

- **الضرائب التصاعدية Progressive Tax**

معدل الضريبة يتزايد كلما ازداد حجم الوعاء والعكس، وتتعدد أشكال التصاعد الضريبي إلا أن التصاعد بالشرائح والتصاعد بالطبقات يعتبرا أهم صور التصاعد. ويقصد بالتصاعد **بالطبقات تقسيم** الممولين إلى عدد من الطبقات وفقاً لمستوى دخل كل منهم بحيث تتم معاملة الممولين داخل كل طبقة معاملة ضريبية متماثلة وتختلف المعاملة من طبقة إلى أخرى . أما **التصاعد بالشرائح** يتم تقسيم الدخل إلى عدد من الشرائح ثم يطبق على كل شريحة معدل ضريبي خاص بها بحيث يكون سعر الضريبة المطبق على شريحة معينة أكثر من سعر الضريبة المطبق على الشريحة السابقة لها مباشرة.

- **الضرائب المتدرجة تدرج عكسي Regressive Tax**

على عكس الضرائب التصاعدية تتميز الضرائب المتدرجة تدرج عكسي بوجود علاقة عكسية بين معدل الضريبة والوعاء. هذا التدرج العكسي لا يأخذ الشكل الصريح حيث لا يكون الدخل هو الوعاء المباشر للضريبة وإنما ترتبط الضريبة بأوعية أخرى بخلاف الدخل. ولكن عندما تنسب الضريبة إلى الدخل نجد أنها متدرجة عكسياً مثال الضرائب المفروضة على السلع الأساسية وشائعة الاستخدام.

- **الآثار الاقتصادية لفرض ضرائب على الدخل**

– إذا انتهجت الحكومة سياسة ضريبية تعتمد على فرض ضرائب مباشرة بأسعار تصاعدية فإن ذلك يؤدى إلى اقتطاع جزء هام من دخول الأغنياء المرتفعة وهو ما يحد من مقدرتهم على الادخار ومن ثم يصبح الأثر الاقتصادي لهذا النوع من الضرائب سلبي على الادخار ولذا لابد من مراعاة وجود نوع من التوازن بين تشجيع الادخار وتحقيق العدالة الضريبية من خلال الأسعار التصاعدية.

– فرض الضريبة سواء موحدة أو نوعية سوف يترتب عليه انخفاض الدخل للفرد سواء بمقدار الضريبة بالكامل أو بمقدار أقل من الضريبة. وإذا نجح في نقل عبئها إلى الغير يختلف الأثر وفقا لمستوى الدخل وذلك على النحو التالي:

أصحاب الدخول المنخفضة	أصحاب الدخول المرتفعة
انخفاض نسبي كبير في الاستهلاك من السلع والخدمات وانخفاض نسبي ضئيل في الادخار مع تغير في نوعية السلع والخدمات المستخدمة.	انخفاض نسبي كبير في الادخار وانخفاض نسبي ضئيل في حجم الاستهلاك.

– فرض ضرائب مباشرة تصاعدية يؤدي إلى إعادة توزيع الدخول بطريقة تقترب من العدالة بشرط ألا تزداد فرص التهرب الضريبي ويشترط أن تُخصَص حصيلة هذه الضرائب لتمويل الخدمات العامة التي يستفيد منها الأفراد محدودي الدخل.

– فرض ضرائب مباشرة على التركات وعلى تداول الأوراق المالية وكذلك يؤدي فرض رسوم على تسجيل العقارات إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة لأن أصحاب التركات والأوراق المالية والعقارات هم في العادة الفئات ذات الدخل المرتفع.

- **يمكن التمييز بين حالات ثلاث مختلفة فيما يختص بإنفاق حصيلة الضرائب**

الأولى: قيام الدولة بتحصيل الضرائب مباشرة وإعادة إنفاق الحصيلة بالكامل من خلال تيار الإنفاق العام.

لا يؤثر ذلك على التيار النقدي أو مستوى الأداء الاقتصادي

الثانية: قيام الدولة بتحصيل ضرائب مباشرة وإعادة إنفاق "جزء" فقط من الحصيلة أو حجب الحصيلة بالكامل من تيار الإنفاق العام.

تقليل التداول النقدي، يؤثر سلباً سلبيا على مستوى النشاط الاقتصادي وعادة ما يستخدم هذا الأسلوب للحد من التضخم

الثالثة: قيام الدولة بفرض ضريبة جديدة.

زيادة التداول النقدي وخاصة إذا استخدمت الحصيلة الضريبية الجديدة في تمويل بعض المشروعات.

3. الضرائب على الإنفاق Expenditure Taxes (ضرائب غير مباشرة)

من الضرورة بمكان التعرّف على الأشكال المختلفة للضرائب غير المباشرة وذلك في ضوء التوجهات الحالية في الدولة ودول مجلس التعاون الخليجي لفرض بعض أشكال هذه الضرائب وذلك لتوفير موارد متجدّدة للحكومات وكذلك بغية تحقيق المزيد من السيطرة والقدرة على التأثير في النشاط الاقتصادي.

وتُعد الضرائب على الإنفاق أحد صور الضرائب غير المباشرة التي تفرض على استعمالات الدخل، وهو الإنفاق الاستهلاكي، لذا غالباً ما تسمى بالضرائب على السلع والخدمات. والأشكال الرئيسية للضرائب على الإنفاق هي المبيعات Sales Tax وضريبة القيمة المضافة Value Added Taxes و الضريبة الجمركية Custom Tax.

- **ضرائب المبيعات**

تستخدم هذه الضرائب بصفة أساسية لضبط الاستهلاك وترشيده من خلال توجيه الجزء الأكبر من الزيادة في الدخل إلى الاستثمار المرغوب. وبالتالي تعد هذه النوعية من الضرائب أقدم الضرائب المستخدمة من جانب الدولة لمواجهة الاحتياجات المالية بل أصبحت من دعائم السياسة الضريبية في كثير من الدول.

ولعل أهم ما يميز هذا النوع من الضرائب أن قيمتها تندمج مع قيمة السلع والخدمات فلا يشعر بها أغلب الأفراد بالإضافة إلى أنها أكثر قرباً من مراكز النشاط الاقتصادي ومن ثم تحدث آثاراً مباشرة وغير مباشرة على سياسات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك والاستثمار مما يجعلها قادرة على المساهمة الفعالة في تحقيق أهداف المجتمع.

أشكال ضرائب المبيعات

- **ضريبة المبيعات ذات المرحلة الواحدة**

تُفرَض الضريبة على رقم المبيعات عند مرحلة معينة من مراحل إنتاج وتوزيع السلعة، وقد تكون مرحلة في الإنتاج أو التوزيع (جملة / تجزئة) ومن صورها:

– **ضريبة المبيعات عند مستوى التصنيع**	المنتجات النهائية المُصنعة.
– **ضريبة مبيعات الجملة**	صفقات البيع التي تتم بين تاجر الجملة وتاجر التجزئة.
– **ضريبة مبيعات التجزئة**	تُطبق على صفقات مبيعات التجزئة (البيع بالقطاعي) أي البيع إلى المشتري الأخير أو النهائي والذي قد يكون المستهلك فرد أو منشأة تشتري بقصد الاستعمال الشخصي وليس البيع أو أحد بائعي التجزئة الذين لا يملكون سجلات حسابية.

- **ضريبة المبيعات متعددة المراحل**

ظهرت بسبب صعوبة تطبيق ضرائب المبيعات ذات المرحلة الواحدة السابقة؛ لصعوبة قيام الحكومة بالتمييز بين الحالات الممكن فرض ضرائب عليها والحالات التي لا يمكن فيها ذلك، وأهم صور هذه الضريبة:

- **الضريبة على رقم الأعمال**

تُفرَض على رقم الأعمال في كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع بمعنى أن نفس المنتج يخضع للضريبة في أكثر من مرحلة إنتاجية وتوزيعية وتُعّد أهم مزاياها وفرة الحصيلة وصعوبة التهرب منها وسهولة تحديد الوعاء الخاص بها. إلا أنها تنتقد في كوّنها تُؤثر سلبياً على قدرة المنتجات الوطنية البديلة للواردات على منافسة الواردات في الأسواق المحلية بسبب أن المنتجات المحلية تتحمل

عبء ضريبي أكثر بالإضافة إلى إحداث اختلالات في هيكل الإنتاج عن طريق تشجيع الوحدات الإنتاجية على تقصير خطوط إنتاجها لخفض العبء الضريبي.

- **الضريبة على القيمة المضافة Value Added Taxes**

تمثل الضريبة على القيمة المضافة احد أهم أشكال الضرائب غير المباشرة المرشحة للتطبيق في الإمارة بل في الدولة ودول مجلس التعاون الخليجي جميعها وذلك نظرا للمزايا التي تتمتع بها مقارنة بأنواع الضرائب الأخرى كما سيتم تفصيله فيما يلي:

تُفرض ضريبة القيمة المضافة على القيمة التي تضاف إلى المنتجات عند كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع، وما يخضع للضريبة هو القيمة المضافة والتي تحسب بالمعادلة التالية:

القيمة المضافة الإجمالية = قيمة الناتج الكلي – قيمة مستلزمات الإنتاج

علماً بأن:

قيمة الناتج الكلي: رقم المبيعات خلال السنة من سلع وخدمات + ما تم إنتاجه و لم يتم تصريفه.

قيمة مستلزمات الإنتاج: المواد الخام والمواد الوسيطة التي قام الموزع بشرائها وتم استخدامها في العملية الإنتاجية.

ويتحدد وعاء ضريبة القيمة المضافة بثلاثة طرق:

- **الطريقة الأولى (طريقة الجمع):**

القيمة المضافة = مجموع العوائد السنوية المدفوعة من قبل الشركة لعناصر الإنتاج المختلفة (الأجور والفوائد والإيجارات والأرباح).

- **الطريقة الثانية (الخصم المباشر) :**

القيمة المضافة = قيمة المبيعات في نهاية الفترة الإنتاجية – قيمة المشتريات في بداية الفترة.

- **الطريقة الثالثة (الائتمان الضريبي) :**

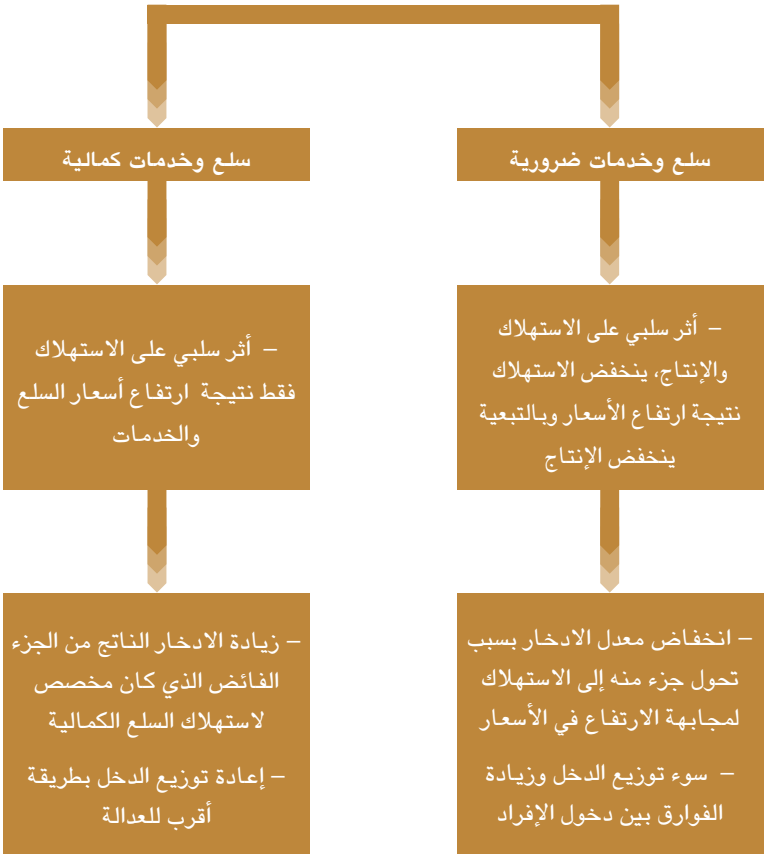
ضريبة القيمة المضافة = الضريبة المستحقة على رقم الأعمال في نهاية الفترة – جميع الضرائب المدفوعة في مراحل سابقة.

وإذا كانت المراحل السابقة مُعفاة من الضريبة فيتم السماح بخصم ما يوازي مقدار الضريبة التي كان من الممكن أن تسدد على قيمة المشتريات المعفاة.

❖ **مزايا ضريبة القيمة المضافة:**

- عبء الضريبة يُوزّع توزيعاً عادلاً لكونه يُوّزع على كافة المراحل الإنتاجية والتوزيعية للسلع والخدمات وبقيمة ما تساهم به كل مرحلة في القيمة الكلية للسلع والخدمات.
- إمكانية تحقيق نظام المراجعة المزدوجة من خلال ضمان عدم حصول منشأه على سلعة ما إلا بعد الحصول على إشعار سداد الضريبة في المرحلة السابقة و إلا تحملت بالمرحلتين. الأمر الذي يحدّ من ظاهرة التهرب الضريبي.
- لا تميز الضريبة بين المنشآت المتكاملة وغير المتكاملة إنتاجياً مما يعني أن أثر الضريبة حيادي على هيكل الإنتاج والتوزيع بالمقارنة بضريبة أخرى مثل ضريبة رقم الأعمال.
- هذه الضريبة يمكن لها أن تمارس دور توجيهي داخل الاقتصاد القومي من خلال اعتماد المعدلات التميزية بما يتماشى مع الأهداف التي ترغب في تحقيقها الدولة حيث تملك هذه الضريبة إمكانية التأثير على قرار الاستثمار والادخار والعديد من المتغيرات الأخرى.

❖ **الآثار الإقتصادية لفرض الضرائب على الإنفاق**



4. الضرائب الجمركية (ضرائب غير مباشرة)

يمثل هذا النوع من الضرائب احد المصادر الرئيسية للإيرادات الحكومية في إمارة دبي وتطبق الإمارة الضرائب الجمركية القيمية وهي تلك الضرائب التي تمثّل نسبة معينة من قيمة الواردات ويُقدّر أن تبلغ الضرائب الجمركية 4.250 مليار درهم في عام 2008 وهي ما يمثل نسبة 21% تقريبا من إجمالي الإيرادات الحكومية المتكررة.

والضرائب الجمركية هي إحدى صور الضرائب غير المباشرة، وتُفرَض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية دخولاً وخروجاً. فإذا كانت تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الخارج فإنها تسمى ضرائب الصادرات Export Taxes، أما إذا كانت الضريبة تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية إلى الداخل فإنها تسمى بضرائب الواردات Import Taxes. وتنقسم الضرائب الجمركية إلى نوعين:

- **الضرائب النوعية**

هي تلك الضرائب التي تُفرَض على أساس العدد أو الوزن أو نوع السلعة بغض النظر عن قيمتها. فوعاء الضريبة هنا حجم السلعة أو عددها أو وزنها وغالبا ما تكون الضريبة مبلغ ثابت على كل وحده من وحدات السلع المستوردة.

ورغم بساطتها وسهولة تطبيقها وثبات الحصيلة الضريبية، إلا أن من الصعب الاعتماد عليها بسبب كونّها لا تستجيب للتغيرات التي تحدث في الظروف الاقتصادية داخل الدولة.

- **الضرائب القيمية**

هي ضرائب تُفرَض على السلع المصدرة والمستوردة كنسبة معينة من قيمة السلعة، هذه النسبة قد تختلف من سلعة إلى أخرى ولنفس السلعة من فترة زمنية لأخرى وفقاً للأهداف التي ترغب في تحقيقها الدولـــــة. هذا النوع من الضرائب يتفق مع سمات وخصائص الاقتصاد الحديث من حيث تعدد السلع ونوعها واختلاف أثمانها وبالتالي يمكن التفرقة في المعاملة الضريبية وفقاً لنوعية السلعة ودرجة الجودة. بإستقراء غالبية النظم الجمركية الحديثة، يتضح اعتمادها بصفة أساسية على هذا النوع من الضرائب.

- **الضرائب على الواردات**

تعتبر الضرائب على الواردات أحد الأدوات الهامة التي تستخدمها بعض الدول لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويمكن تقسيم الضرائب على الواردات إلى:

- **الضريبة الإيرادية**: الهدف الأساسي من فرضها على السلع المستوردة هو تحقيق أكبر حصيلة ضريبية ممكنة. أي أن الهدف المالي هو الأساس وبالتالي يلزم اختيار المعدل الضريبي المناسب.

- **الضريبة المانعة**: الهدف الأساسي من فرضها هو منع دخول بعض السلع الأجنبية أي منع استيرادها.

- **الضريبة الحامية**: هي الضرائب التي يتم فرضها بهدف حماية الصناعات المحلية في الأسواق الداخلية ضد المنافسة الناتجة عن انخفاض تكاليف الإنتاج في الأسواق المتقدمة عن الأسواق المحلية النامية.

الآثار الاقتصادية لضرائب الواردات

المنتجات المستوردة تستخدم كمدخلات إنتاجية في الصناعات المحلية

1. **المشروعات المحلية لا تستطيع توفير البديل الوطني للصناعات المحلية**

↓

فرض ضريبة على الواردات

↓

- ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج في الأسواق المحلية.
- ارتفاع تكاليف الإنتاج في الصناعات الوطنية.
- ارتفاع أسعار المنتجات النهائية.

2. **المشروعات المحلية تستطيع توفير بديل وطني**

↓

فرض ضريبة على الواردات

↓

انخفاض قيمة الواردات بالعملة الأجنبية و تحسّن شروط التبادل التجاري حيث ينجح المستورد المحلي في نقل جزء من عبء الضريبة إلى المصدر الأجنبي.

المنتجات المستوردة منتجات نهائية أو شبه نهائية

فرض ضريبة على الواردات من الأمور المرغوبة بهدف ضبط الاستهلاك المحلي وتخفيض قيمة الواردات الأجنبية وحماية الصناعات الناشئة الوطنية ويتوقف الأمر على نوعية الواردات

المنتجات المستوردة هي سلع ضرورية

↓

فرض ضريبة على الواردات

↓

ارتفاع أسعار المنتجات المستوردة في السوق المحلي مما يؤثر سلبا على المبررات الاجتماعية

↓

المنتجات المستوردة هي سلع كمالية

↓

فرض ضريبة على الواردات

↓

تهيئة البيئة الملائمة لخلق فرص استثمارية جديدة حيث تؤدي الضريبة إلى زيادة حجم السوق المحلي مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الربحية في القطاعات المنتجة لهذا النوع من السلع.

3. القروض العامة Public Loans

لا تمثل القروض العامة مصدراً رئيسياً للإيرادات في إمارة دبي وذلك نظرا لتمتّع الإمارة بتحقيق فوائض مالية خلال السنوات الماضية إلا انه مؤخرا ونتيجة للخطط الطموحة في مجال البنية التحتية قامت بعض الدوائر والهيئات الحكومية بالاقتراض وذلك لتلبية احتياجاتها المالية المتزايدة وذلك في إطار السياسة العامة للإمارة ومع مراعاة القواعد المتعارف عليها في هذا الصدد.

القرض العام Public Loan هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد الطبيعيين والمعنويين سواءاً كانوا مقيمين داخل الدولة أو خارجها، وفي مقابل ذلك تلتزم الحكومة بسداد أصل القرض وفقاً لما يقتضيه عقد الاتفاق وكذلك مبلغ إضافي يمثل الفائدة على القرض.

تقسيمات القروض العامة
وفقاً لحرية الاكتتاب في القرض

قروض عامة اختيارية	قروض عامة إجبارية
يتمتع المكتتب بحرية تامة في شراء سندات القرض العام دون إجبار ويكون الدافع لعملية الشراء المزايا النقدية والعينية التي يحصل عليها؛ مثل الإعفاء من الضرائب وأسعار الفائدة المرتفعة. والأصل في القروض العامة أنها اختيارية.	تجبر الحكومة الفرد/المؤسسات على الاكتتاب في سندات القرض العام وتلتزم برد أصل الدين ودفع فوائده. بالإضافة إلى تقديم بعض المزايا النقدية والعينية وقد تقوم الحكومة كذلك بتحويل القروض قصيرة الأجل إلى طويلة الأجل دون موافقة الطرف الثاني في العقد. وتعد القروض العامة الإجبارية استثناء من القاعدة.

من حيث مدة القرض:

قروض عامة قصيرة الأجل	قروض عامة متوسطة وطويلة الأجل
هي قروض تلتزم الحكومة في عقدها بسداد قيمتها بالكامل خلال فترة زمنية لا تزيد عن السنة ومن أمثلة ذلك ما يُعرف بأذون الخزانة Treasury Bills، وهي وسيلة تستخدمها الحكومة للحصول على أموال زائدة عن حاجة البنوك التجارية والشركات وغالبا تستخدمها لتمويل عجز مؤقت في الموازنة ناتج عن عدم التوافق الزمني بين الحصول على الإيراد و دفع النفقة . وقد تستخدمها أيضا للحد من ارتفاع المستوى العام للأسعار (التضخم).	القروض العامة متوسطة الأجل تتراوح مدتها بين سنة إلى خمس سنوات، أما القروض طويلة الأجل فتزيد عن خمس سنوات ويطلق عليها قروض دائمة. حيث لا تحدد الحكومة في عقد الاكتتاب مدة الاستحقاق وتستخدمها الحكومة عندما تعاني من عجز مالي مستمر ناتج عن عجز مصادر التمويل التقليدية الأخرى (الضرائب، والرسوم، والغرامات). وغالباً ما ينص عقد القرض على قابلية السند للتسويق وارتفاع معدل العائد عن السائد محلياً بالإضافة إلى الإعفاء من الضرائب ويمكن الاقتراض بضمانها.

من حيث المصدر المكاني للقرض

قروض عامة داخلية Internal Loans	قروض عامة خارجية External Loans
تحصل الدولة على هذه القروض من الأفراد والمؤسسات التي تقيم داخل حدودها السياسية بغض النظر عن جنسية المقرض. ويعد القرض قرضاً داخلياً حقيقياً إذا ترتب عليه تحويل موارد مالية حقيقة من أفراد طبيعية أو معنوية محلية إلى الحكومة، ويصبح قرض داخلي زائف إذا تم من خلال اقتراض الحكومة من الجهاز المصرفي المحلي.	تحصل الحكومة على هذه القروض من المؤسسات الخاصة الأجنبية (البنوك التجارية و الأفراد) و المؤسسات الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) و المؤسسات الإقليمية، أي أن المكتتبين في القرض العام الخارجي من الأجانب، و تلجأ الحكومة إلى هذا النوع من القروض أحيانا بسبب وجود فجوة الصرف الأجنبي وذلك عندما تعجز حصيلة الصادرات من السلع و الخدمات عن تغطية قيمة الواردات من السلع و الخدمات.

العوامل المُحدِّدَة للاقتراض العام

تعتبر القروض العامة احد الأدوات الهامة التي يمكن للحكومة أن تعتمد عليها في تمويل نفقاتها العامة، ولكن مقدرة الدولة في الحصول على القروض سواءاً كانت داخلية أو خارجية تتوقف على مجموعة من العوامل تتمثل في:

- **حجم المدخرات الخاصة**

زيادة حجم المدخرات الخاصة يعني زيادة قدرة الدولة على الحصول على قروض عامة داخلية وبخاصة إذا كان غالبية الأفراد من متوسطي الدخول.

- **معدل الفائدة على السندات الحكومية**

ارتفاع معدل الفائدة على سندات القرض العام يعني زيادة الحافز لدى الأفراد للاكتتاب في السندات العامة.

- **درجة الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي**

ينطبق هذا العامل على القروض العامة الداخلية والخارجية، درجة الاستقرار السياسي والاجتماعي تمثل شرط ضروري لحصول الحكومة على قروض عامة داخلية وخارجية. أما الاستقرار الاقتصادي فيعني انخفاض معدل التضخم حتى لا يحدث انخفاض في القيمة الحقيقية للقرض وبالتالي قد يصبح معدل الفائدة غير كافي لتعويض الأفراد عن هذا الانخفاض.

- **قدرة الدولة على خدمة قروضها**

خدمة القروض العامة السنوية هي عبارة عن الأقساط والفوائد، وتتوقف قدرة الدولة على السداد على حجم الدخل القومي ومدى قدرتها على زيادة صادراتها وخفض وارداتها وكذلك مدى تمتعها بفائض في الميزان التجاري وأيضاً زيادة إيراداتها المحلية.

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

- **القروض العامة الداخلية: (غير عاطلة)**

مصدر أموال القرض مدخرات اختيارية للأفراد، يعتمد عليها القطاع الخاص في تمويل الاستثمارات

↓

دخول الحكومة في منافسة مع القطاع الخاص للحصول على الأموال

↓

ارتفاع أسعار الفائدة وبالتالي انخفاض طلب القطاع الخاص على القروض

↓

نقص حجم الاستثمارات الخاصة

↓

انخفاض في حجم الطلب الكلي واثر انكماشي على المستوى القومي

مصدر أموال القرض من اموال مكتنزة وهي موارد عاطلة

↓

قيام الأفراد بالاكتتاب وتوقع الحصول على عائد يمثل اثر توسعي

↓

زيادة طلب الأفراد على الاستهلاك وبالتالي زيادة الطلب الكلي

↓

الأثر النهائي... اثر توسعي على المستوى القومي

استخدام حصيلة القروض العامة الحقيقية

تمويل مشروعات إنتاجية
(قرض منتج)

يحقق وفورات اقتصادية تكفي لسداد الأقساط والفوائد، ولن يترتب عليه ظهور عبء إضافي على الحكومة.

تمويل نفقات حكومية جارية
(قرض استهلاكي)

يحدث آثار سلبية على المستوى القومي وتجد الحكومة نفسها عاجـزة عن سداد التزاماتها الماليـة وظهور أعباء مالية إضافية.

- **القروض العامة الخارجية**

إذا تم استخدام الحصيلة في شراء سلع استهلاكية (ضرورية)

↓

زيادة المعروض من هذه السلع في الأسواق الداخلية

↓

انخفاض اسعار هذه السلع والمنتجات (أثر ايجابي مبدئي)

↓

زيادة الأعباء الخاصة بسداد أقساط القرض وفوائده حيث يمثل ضرائب مؤجلة سوف يتحملها الجيل القادم (اثر سلبي)

إذا تم استخدام الحصيلة في شراء سلع رأسمالية (إنتاجية)

↓

تمويل مشروعات إنتاجية أو مشروعات تقوم بتصدير منتجاتها للخارج

↓

توفير حصيلة من النقد الأجنبي تكفي لسداد الالتزامات

↓

مساهمة فعالة في سداد عجز ميزان المدفوعات وبخاصة الحساب الجاري

القسم الثالث:

النفقات الحكومية

1. تقسيمات / تصنيف الإنفاق الحكومي
2. الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي

شهد الإنفاق الحكومي توسعاً ملحوظا في السنوات الأخيرة وذلك تلبية لمتطلبات عملية التحديث والتطوير الاقتصادي للبنية التحتية والخدمات العامة التي تقدّمها الحكومة. ويوضّح جدول (1) النمو الكبير في الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري خلال الفترة من 2000 إلى 2007 حيث شهدت زيادة واضحة في كل من الإنفاق الجاري والإستثماري، في حين تضاعف الأول ما يقرب من ثلاثة مرات والثاني تضاعف ست مرات تقريبا خلال تلك الفترة.

جدول (1)

تطور قيمة الإنفاق الحكومي لإمارة دبي في الفترة من 2000 – 2007

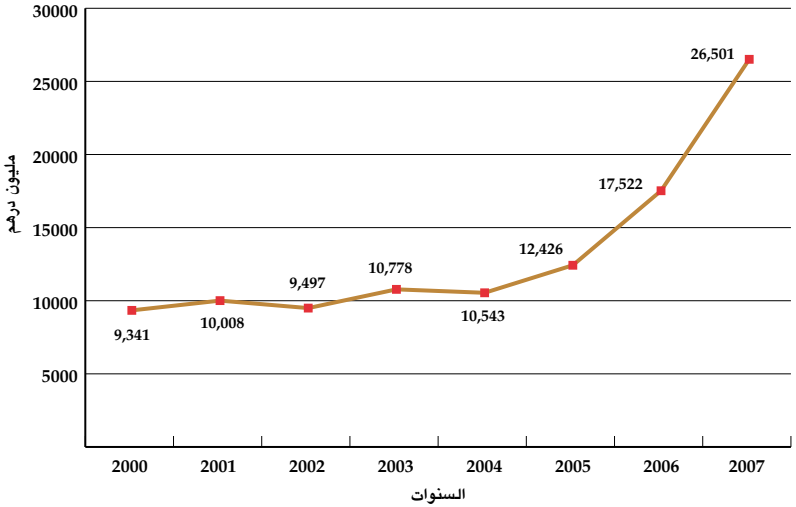
الأرقام بالمليون درهم

السنوات / نوع الإنفاق	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
مجموع الإنفاق الجاري	5,523	6,617	6,149	6,664	7,538	8,272	10,583	16,384
مجموع الإنفاق الاستثماري	3,818	3,391	3,348	4,114	3,005	4,154	6,939	10,117
إجمالي الإنفاق العام	9,341	10,008	9,497	10,778	10,543	12,426	17,522	26,501

*المصدر: إدارة الموازنة العامة، دائرة المالية، حكومة دبي.

شكل (1)

تطور الإنفاق الحكومي لإمارة دبي في الفترة من 2007-2000



النفقة الحكومية:

هي كم من المال يقوم بإنفاقه احد أشخاص القانون العام (الحكومة بمختلف مستوياتها الإدارية والتنظيمية) بهدف إشباع حاجات عامة.

يحتوي التعريف السابق على ثلاثة أركان رئيسية للنفقة العامة / الحكومية، الأول كم من المال (نقدي أو عيني)، و الثاني أن يكون القائم بالإنفاق أحد أشخاص القانون العام (الحكومة بمختلف مستوياتها سواء المركزية أو المحليات). والركن الثالث أن يكون الهدف من النفقة الحكومية تحقيق منفعة عامة وتشتمل هذه المنفعة على تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية (الاستقرار الاقتصادي والعدالة الاجتماعية).

وفيما يلي عرضا لأهم التصنيفات العامة للإنفاق الحكومي:

1. تقسيمات / تصنيف النفقات الحكومة

أنواع النفقات الحكومية وفقا لطبيعة النفقة

- **النفقات العامة الحقيقية Government Purchases**

عبارة عن المشتريات الحكومية من السلع والخدمات الضرورية لقيام الحكومة بوظائفها التقليدية مثل خدمات الشرطة والجيش والقضاء والمرافق العامة ويمكن التفرقة بين:

- **نفقات عامة حقيقية إستهلاكية**: يتم استخدامها لتيسير عمل الأجهزة الحكومية وإشباع الحاجات الجارية؛ مثل مرتبات وأجور موظفي الدولة والإنفاق على مستلزمات الإنتاج لتشغيل المرافق العامة والصيانة العادية.
- **نفقات عامة حقيقية رأسمالية**: وتمثل إضافة لرأس المال في المجتمع بما فيه رأس المال الاجتماعي (البنية الأساسية) وفي غالبية دول العالم تفوق نسبة النفقات العامة الحقيقية الاستهلاكية النفقات العامة الرأسمالية.

- **النفقات الحكومية التحويلية Transfer Payments**

هي عبارة عن النفقات الحكومية التي تتم في اتجاه واحد فقط تكون من جانب الحكومة إلى بعض القطاعات داخل الاقتصاد المحلي ولا يعود على الحكومة في المقابل أي عائد نقدي أو عيني. وبالتالي لا تمثل هذه النفقات عنصر من عناصر الدخل القومي ومن أمثلتها معاشات الضمان الاجتماعي Social Security والتأمين ضد البطالة Unemployment Insurance.

وتُقسَم النفقات الحكومية التحويلية إلى ثلاثة أشكال وفقاً للهدف منها إلى:

- **نفقات تحويلية اقتصادية**: الإعانات الحكومية للمشروعات الإنتاجية بهدف تشجيعها على تحقيق المزيد من الكفاءة.
- **نفقات تحويلية اجتماعية**: الإعانات الحكومية لكبار السن والعجزة وإعانات الكوارث وجميع نفقات برامج الرفاهية للفقراء.
- **نفقات تحويلية مالية**: الهدف منها مواجهة عبء الاقتراض العام والمتمثل في سداد فوائد الدين العام واستهلاكه.

أنواع النفقات الحكومية وفقاً لدورية النفقة:

- **النفقات العامة الجارية Current Expenditures**

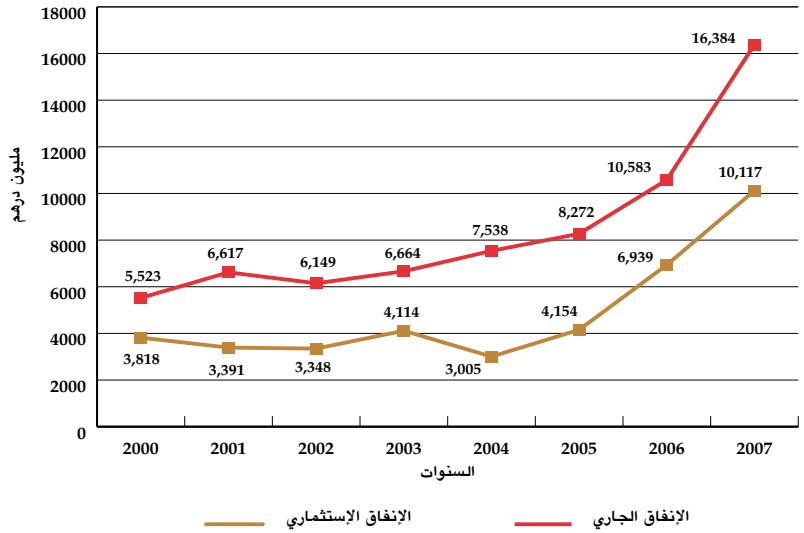
هي نفقات لا يترتب على إنفاقها زيادة في رأس المال الاجتماعي (البنية الأساسية) أو زيادة في رأس المال الإنتاجي (المشروعات الإنتاجية) وهي تتسم بالدورية والتكرار من سنة إلى أخرى. كما أنها ضرورية لتشغيل المرافق العامة وتشتمل على الرواتب والأجور ومصروفات الصيانة وفواتير المياه والكهرباء وقيمة المستلزمات الكتابية اللازمة للإدارات الحكومية.

- **النفقات العامة الرأسمالية Capital Expenditures**

تشير إلى الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية المختلفة مثل الطرق والكباري والمستشفيات والدفاع المدني وغيرها بهدف زيادة الطاقة الإنتاجية.

شكل (2)

تطور الإنفاق الجاري والإستثماري لإمارة دبي في الفترة من 2007 - 2000



أنواع النفقات الحكومية وفقاً للهدف من النفقة:

- **نفقة عامة إدارية**

كافة النفقات الحكومية اللازمة لتشغيل المرافق الحكومية.

- **نفقة عامة اقتصادية**

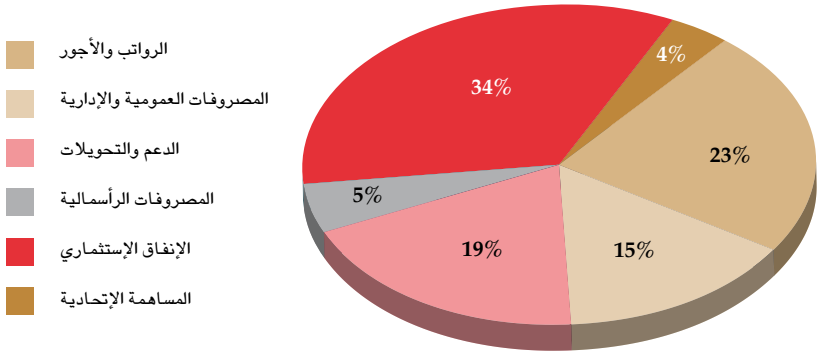
كافة النفقات التي تدخل في إطار تشجيع القطاع الخاص وزيادة الطاقة الإنتاجية واستثمارات البنية الأساسية وزيادة الاستثمار في المشروعات العامة.

- **نفقة عامة اجتماعية**

تهدف إلى زيادة مستوى رفاهية أفراد المجتمع بصفة عامة ومحدودي الدخل بصفة خاصة مثل إعانات الفقراء والرعاية الصحية والبطالة.

شكل (3)

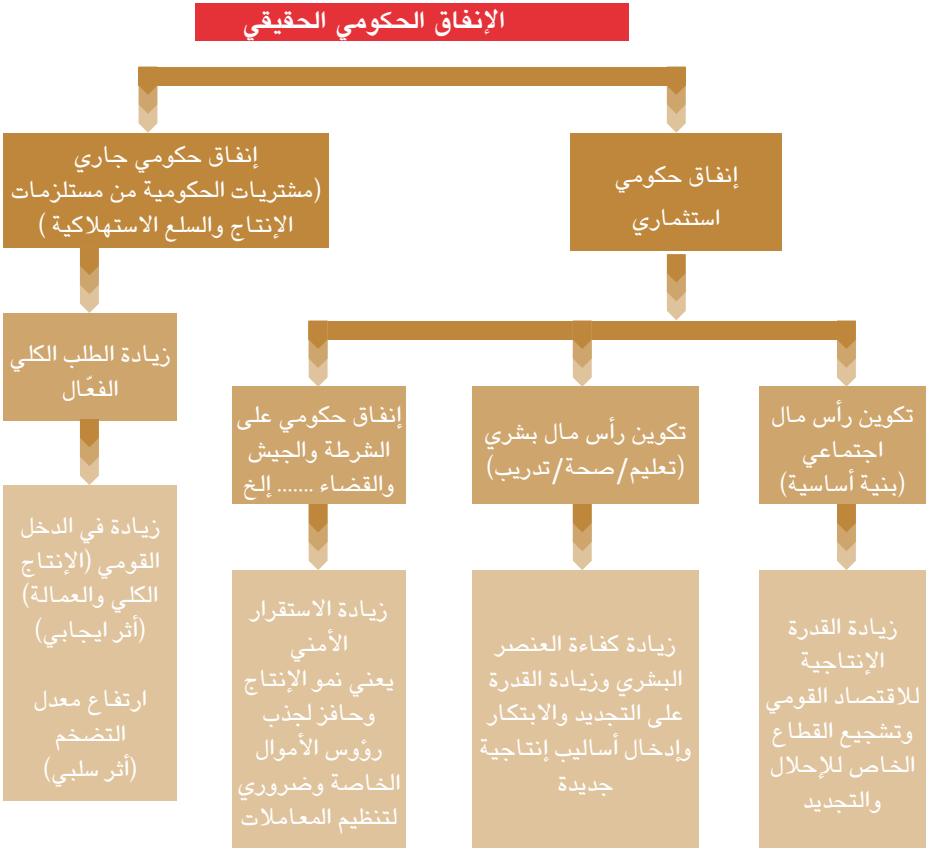
التوزيع النسبي للإنفاق الحكومي في إمارة دبي
2007



2. الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي

يمكن تحليل الآثار الاقتصادية للانفاق الحكومي استناداً الى تقسيم النفقات الحكومية الى نفقات حكومية حقيقية ونفقات حكومية تحويلية وذلك على النحو التالي:

- **الآثار الاقتصادية للنفقات العامة الحقيقة**



- **الآثار الاقتصادية للنفقات الحكومية التحويلية**

ترتبط النفقات الحكومية التحويلية بمجموعة من البرامج ذات الطبيعة الخاصة وتتضمن مجموعة من النفقات التحويلية التي تأخذ الصورة النقدية أو العينية (سلع وخدمات) ويستفيد بها بعض فئات المجتمع، وقد اتفق على تسمية هذه البرامج ببرامج الرفاهية Welfare Programs

وتستهدف هذه البرامج بصورة رئيسية إعادة توزيع الدخل نحو الطبقات الأقل دخلاً وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية.

القسم الرابع:

الموازنة العامة

1. الموازنة العامة والحساب الختامي
2. القواعد العلمية لإعداد الموازنة العامة
3. دورة الموازنة العامة
4. الرقابة على الموازنة العامة

1. الموازنة العامة والحساب الختامي

الموازنة العامة هي تقرير تفصيلي تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة، (عادة سنة) معتمدة من قبل الجهات المختصة وتمثل تعبيراً عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها وبالتالي هي تمثل برنامج عمل الحكومة المزمع تنفيذه خلال السنة القادمة.

فوائد الموازنة العامة

- إدارة وتخطيط والتنبؤ بحجم النشاط الحكومي في الأجل القصير وما تنوي الحكومة تنفيذه في كافة المجالات.
- تساعد على معرفة حجم وعدد برامج الإنفاق الحكومي وتوزيعها بين المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية الأمر الذي يمكن من خلاله معرفة حجم النمو الاقتصادي في هذه القطاعات.
- أداة من أدوات الرقابة على النشاط الحكومي وتقييم أداء الوحدات الحكومية واكتشاف مواطن الهدر والإسراف.

الحساب الختامي للدولة هو سجل حسابي تفصيلي تُسجَل فيه كافة المبالغ التي قامت الحكومة بإنفاقها فعلياً على مختلف أوجه الإنفاق الحكومي وكافة المبالغ التي تم تحصيلها فعلياً من مختلف المصادر الإيرادية خلال فترة زمنية ماضية عادة سنة.

فوائد الحساب الختامي للدولة

- أداة رقابية على النشاط الحكومي .
- وسيلة لمتابعة ما تم اعتماده والموافقة عليه من قبل السلطة المختصة.
- وسيلة هامة لاكتشاف نقاط القوة والضعف في الأداء الحكومي.
- يساعد على تصويب تقديرات الموازنة العامة في السنوات المقبلة.

يعد القانون رقم (7) لسنة 1995 والخاص بالنظام المالي للدوائر الحكومية في إمارة دبي الإطار العام المنظم للموازنة العامة للإمارة من حيث إعدادها واعتمادها وتنفيذها. وكذلك أحكام إعداد الحساب الختامي ونتائجه وذلك في المواد (29)،(30)،(31).

2. القواعد العلمية لإعداد الموازنة العامة للدولة

القاعدة	المضمون	الاستثناءات
قاعدة سنوية الموازنة Annularity Principle إمارة دبي	العمل بالموازنة العامة للدولة خلال فترة زمنية مُحددّة هي السنة، وقد حددت الفترة بالسنة لكون الفترة تغطي جميع الفصول الموسمية التي يمكن أن تؤثر على نمط الإنفاق والإيرادات العامة. وكذلك تعد السنة أكثر تفضيلا لإعداد وتحضير الموازنة العامة حتى تصبح التقديرات الموضوعة أقرب إلى الواقع، بالإضافة إلى أنها الفترة الطبيعية التي تتخذها كافة المشروعات والمؤسسات لحساب نتائج أعمالها وتأكيدا لمبدأ الرقابة المالية والتقييمية الفعالة على البرامج الحكومية. تنص مادة (4) من القانون 7 لسنة 1995 على أن " تبدأ السنة المالية في أول يناير (كانون الثاني) من كل عام وتنتهي ديسمبر (كانون الأول)"	– **الموازنات الشهرية**: تظهر عندما تبدأ السنة المالية الجديدة دون الانتهاء من مناقشة واعتماد الموازنة الجديدة. – **موازنة الدورة الاقتصادية**: تُعتمد لمواجهة الأزمات الاقتصادية التي تحدث في الاقتصاد القومي وتطبق في الدول صغيرة الحجم . – **الاعتمادات الإضافية**: مبالغ موضوعة بجانب الاعتماد الأساسي المقرر لبعض البرامج القائمة نظرا لأن التنبؤات كانت غير دقيقة بالقدر الكافي واتضح ذلك أثناء التنفيذ. – **الاعتمادات الدائمة**: مبالغ معتمدة لعدد من السنوات وتم الموافقة عليها مرة واحدة. – **الاعتمادات المتنقلة**: اعتمادات مخصصة لمشروعات انتهت السنة المالية دون انجازها والقاعدة هي إلغاء الاعتماد، والاستثناء هنا انتقال الاعتماد إلى سنوات قادمة.
قاعدة وحدة الموازنة (Unity Principle) إمارة دبي	ضرورة أن يتم إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة كوحدة واحدة متكاملة مُتضمّنَة كافة الإيرادات والنفقات المقدرة لكافة الوحدات الحكومية في وثيقة واحدة وبصورة تفصيلية. وتعد هذه القاعدة هامة لإمكانية قيام رقابة فعالة على الموازنة العامة للحكومة حيث تظهر كبرنامج عمل متكامل بالإضافة إلى العرض الواضح للموازنة سوف يؤدى إلى التعرف على المركز المالي للدولة. تقرر المادة (14) من القانون 7 لسنة 1995 على "تعد (دائرة المالية) بعد الانتهاء من مناقشة التقديرات المبدئية للإيرادات والنفقات العامة مشروع الموازنة"	– **الموازنات الملحقة**: موازنات تُوضع لبعض المؤسسات العامة التابعة للحكومة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ولكنها تمارس نشاطا اقتصاديا حيويا. – **الموازنات المستقلة**: موازنات للمشروعات والمؤسسات العامة التي لها شخصية معنوية مستقلة حيث يسمح لها بإعداد حساباتها وموازناتها بصورة مستقلة عن الحكومة. – **الحسابات الخاصة على الخزانة**: معدة لتسجيل إيرادات ونفقات حكومية (مبالغ موضوعة كتأمين من القطاع الخاص).

القاعدة	المضمون	الاستثناءات
قاعدة توازن الموازنة	تقتضي هذه القاعدة تحقيق التوازن في الموازنة العامة بين جانب الإيرادات الحكومية والإنفاق الحكومي.	نتيجة لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي واعتماد الدولة على الموازنة العامة كأداة لتحقيق أهدافها أصبح الخروج على قاعدة توازن الموازنة هو القاعدة العامة، ففي حالات الكساد (البطالة) تتعمد الدولة إحداث عجز عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي لتحريك الطلب الكلي، بالإضافة إلى خفض الضرائب. كذلك تتعمد إحداث فائض في حالات الرواج؛ أي زيادة معدلات الضرائب وخفض الإنفاق الحكومي بغرض الحد من التضخم.
قاعة عمومية الموازنة Comprehensiveness Principle إمارة دبي	إظهار تقديرات كافة نفقات وإيرادات الحكومة دون إغفال أي جزء من النفقات أو الإيرادات وبدون إجراء أي مقاصة بين بنود الإيرادات والنفقات. وحتى تتحقق هذه النتائج الإيجابية يلزم الاعتماد على مبدأين: – **المبدأ الأول** – شيوع الموازنة: مراعاة عدم تخصيص إيرادات حكومية لأوجه إنفاق مُحددة. – **المبدأ الثاني** – تخصيص النفقات: أن يتم تخصيص مبالغ محددة لكل بند من بنود الإنفاق الحكومي، فلا يجوز تحديد مبالغ إجمالية للإنفاق بل يتعين تحديد كل بند على حدة. نصت المادة (3) من القانون رقم 7 لسنة 1995 على "ضرورة إصدار الموازنة العامة بقانون يتضمن جميع الإيرادات المقرّر تحصيلها وكذلك جميع النفقات المقدّر إنفاقها لجميع الدوائر الحكومية خلال السنة المالية". كذلك أقرت المادة رقم(5) بأنه "لا يجوز تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة كما لا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات المحصلة والنفقات المصروفة".	**الحالات التي تخرج فيها الحكومة عن مبدأ شيوع الموازنة:** • تخصيص إيراد لتسديد دين عام خارجي أو داخلي. • تخصيص إيراد لتمويل برامج اقتصادية لأهداف محددة. • إنشاء الحكومة لمصالح عامة ومؤسسات لها شخصية معنوية مستقلة .

3. دورة الموازنة العامة (The Budget Cyrcle)

تمّر الموازنة العامة في دبي بعدة مراحل تبدأ بمرحلة الإعداد من قبل اللجنة العليا للموازنة استنادا لنص المادة (10) من القانون رقم 7 لسنة 1995 وكذلك قرار المجلس التنفيذي رقم (18) لسنه 2005 ثم تأتي مرحلة الاعتماد وتنظمها المواد أرقام (13)،(14)،(15) من القانون والتي تختص بمناقشة التقديرات المبدئية وإعداد مشروع الموازنة العامة ورفع مشروع الموازنة العامة إلى مدير الديوان ليقوم بدوره بعرضه على سمو الحاكم لاعتماده. أما مرحلة التنفيذ فتنظمها المادة (17) والتي تبدأ بإبلا غ دائرة المالية كافة الدوائر الحكومية المشمولة بهذه الموازنة بعملية الربط والمعتمدة لها عن السنة المالية. ثم تأتي مرحلة الرقابة وتنظمها المادة (27) حيث يلزم القانون كل دائرة حكومية بإنشاء وحدة للرقابة المالية الداخلية ترتبط بمدير عام الدائرة وتتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة.

4. الرقابة على الموازنة العامة

لم تعد الرقابة على الموازنة العامة حسابية فقط، بل أصبحت رقابة تقييم الأداء الحكومي، ويمكن تقسيم أنواع وإشكال الرقابة **وفقاً لثلاثة معايير هي**:

- الجهة القائمة بالرقابة (رقابة داخلية / خارجية).
- التوقيت الزمني لعملية الرقابة (رقابة سابقة / رقابة لاحقة).
- طبيعة عملية الرقابة (رقابة حسابية / رقابة بغرض تقييم الأداء).

أشكال الرقابة وفقاً للجهة القائمة بالرقابة:

رقابة داخلية	رقابة خارجية
تتم داخل الحكومة بمختلف وحداتها الإدارية وهي أحد أشكال الرقابة الذاتية أو الإدارية. تشمل كل ما يقوم به مديروا ورؤساء الوحدات الحكومية من رقابة على سير العمل داخل وحداتهم.	هي رقابة تتم على موازنة الحكومة من خلال هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية؛ قد تكون تابعة للسلطة القضائية أو جهات أخرى.

أشكال الرقابة وفقا للتوقيت الزمني:

الرقابة السابقة	الرقابة اللاحقة
هي مجموعة من عمليات الرقابة والمراجعة التي تتم قبل الإنفاق فلا يجوز لأي وحدة حكومية الارتباط بالتزام أو دفع أية مبالغ قبل الحصول على موافقة الجهات المختصة والتي قد تكون من داخل الوحدة الإدارية أو من قبل هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية.	هي عبارة عن رقابة تتم بعد انتهاء السنة المالية وبالتالي هي لا تقتصر على عنصر النفقات العامة، بل تتضمن الإيرادات العامة أيضاً حيث يتم التأكد من تحصيل الإيرادات دون تقصير، أي أن هذه الرقابة تشمل نوع من التقييم للأداء الحكومي للوقوف على مدى كفاءة الوحدات الحكومية في تحصيل الإيرادات وتنفيذ برامج الإنفاق.

أشكال الرقابة وفقاً لطبيعة عملية الرقابة:

الرقابة المحاسبية	رقابة بغرض تقييم الأداء
هي عملية الهدف منها مراجعة مستندات الصرف والتحصيل والدفاتر الحسابية المسجل بها كافة المعاملات المالية للدولة، ويتم التأكد من خلالها على مدى تطابق الصرف للاعتمادات المقررة لكل بند من بنود النفقات العامة. و أن جميع المعاملات المالية قد تمت بنماذج ومستندات صحيحة ومعتمدة وفقاً للأصول المحاسبية والمالية المتبعة. كذلك يتم التأكد من أن الإيرادات العامة تم تجميعها في نطاق القانون ويتم إيداعها في خزانة الحكومة.	الهدف منها تقييم النشاط الحكومي بطريقة شاملة من خلال: – اعتماد دراسات تقييمية عن التكاليف المعيارية للأنشطة الحكومية. – متابعة ما تم انجازه من أعمال وأنشطة وبرامج حكومية للوقوف على تكلفة انجاز كل منها. – تحديد مدى قدرة وكفاءة الوحدات الحكومية المختلفة على انجاز الأعمال في نطاق اختصاصها، ومن ثم تحديد مدى قدرتها على تحقيق الأهداف. – وضع مجموعة من الاقتراحات يمكن من خلالها زيادة كفاءة الأداء في مختلف الوحدات الحكومية. – وضع مجموعة الاقتراحات تتعلق بالنشاط الحكومي ككل وليس بكل وحدة على حدة.

ويمكن عرض مرحلة الرقابة في إمارة دبي على النحو التالي:

أنواع الرقابة	وفقا للتوقيت الزمني	طبيعة الرقابة	الجهة
رقابة داخلية	سابقة	حسابية	إدارة التدقيق الداخلي
رقابة خارجية	لاحقة	حسابية تقييم الأداء	دائرة الرقابة المالية

المراجع

المراجع العربية

1. د. حامد دراز، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2005.
2. د. سعيد عبدالعزيز، **المالية العامة مدخل تحليلي معاصر**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2007.
3. د. يونس البطريق، **اقتصاديات المالية العامة**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2005.
4. **مجموعة القوانين المنظمة لعمل دائرة المالية**، مكتب الخبير المالي – دائرة المالية، حكومة دبي.

المراجع الإنجليزية

1. Arye L. Hillman, ***Publice Finance and Public Policy***, Cambridge University Press, 2003.
2. Anwar Shah, ***Local Budgeting***, World Bank, Washington, DC. 2005.
3. Anwar Shah, ***Public Expenditure Analysis***, World Bank Publications, 2006.
4. Anwar Shah, ***Fiscal Management***, World Bank, Washington, DC. 2005.
5. Havey S. Rosen & Ted Gayer, ***Public Finance***, McGraw Hill, 2007.
6. Laster M. Salamon, ***the Tools of Government***, Oxford University Press, 2002.