

جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق السنة الثالثة ليسانس
تخصص القانون العام

مقياس المالية العامة

السداسي الخامس : 2023/2022

برنامج مقياس المالية العامة

تتطلب المادة التطرق إلى المحاور التالية:

الجزء الأول : المالية العامة

الفصل التمهيدي

- مقدمة تاريخية لعلم المالية ونشوء الدراسة المالية
- المبحث الاول: مفهوم علم المالية العامة
- المبحث الثاني : علم المالية العامة والتشريع الضريبي
- المبحث الثالث:مالية الدولة ومالية الأفراد.
- المبحث الرابع:مصادر علم المالية العامة
- المبحث الخامس: علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى .

النفقات العامة

- المبحث الاول: تعريف النفقات العامة وخصائصها
- المبحث الثاني : حجم النفقات العامة .
- المبحث الثالث: أشكال ووجوه النفقات العامة
- المبحث الرابع: تقسيم النفقات العامة.
- 1- التقسيم العلمي للنفقات العامة.
- 2- التقسيم الوضعي للنفقات العامة.

الايرادات العامة

المبحث الاول : انظر الجزء الثاني

المبحث الثاني: أملاك الدولة:-

1- املاك الدولة العامة .

2- املاك الدولة الخاصة .

المبحث الثالث: الرسوم

1- تعريف الرسم وبيان خصائصه

2-- قيمة الرسوم في مالية الدولة ،

3- تمييز الرسم عن غيره من الإيرادات العامة

4- أساليب تحديد قيمة الرسم

-المبحث الرابع : القروض العامة .

أ- تعريف القرض وبيان خصائصه

ب- انواع القروض

ت- التنظيم القانوني للقروض

ث- اصدار القروض العامة

ج- انقضاء القروض العامة

-الميزانية العامة

-المبحث الاول : مفهوم الميزانية العامة قانونياً وسياسياً واقتصادياً ومالياً

-المبحث الثاني : قواعد اعداد الميزانية العامة

أ. وحدة الميزانية العامة

ب. شمولية الميزانية العامة

ت. سنوية الميزانية العامة

ث. توازن الميزانية العامة

المبحث الثالث: المراحل التي تمر بها الميزانية العامة

أ. مرحلة الاعداد والتحضير

ب. مرحلة الاعتماد والافرار

ت. مرحلة التنفيذ

المبحث الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة العامة.

أ. الرقابة الادارية

ب. الرقابة البرلمانية.

الجزء الثاني : النظرية العامة للضرائب والتشريع الضريبي

الجزائري

الفصل الاول : النظرية العامة للضريبة

- المبحث الاول : تعريف الضريبة

- المبحث الثاني: القواعد الاساسية للضريبة

- المبحث الثالث: وعاء الضريبة

- المبحث الرابع: انواع الضرائب

أ-الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة

ب- الضريبة الشخصية والضريبة العينية -

المبحث الخامس: العبء الضريبي والمشاكل المتعلقة به

أ- انعكاس الضريبة

ب- التهرب الضريبي

ت- الازدواج الضريبي

- المبحث الاول: ضريبة الدخل:

أ- نطاق سريان الضريبة

ب- الاعفاءات الضريبية

ج- طرق تقدير الضريبة وضماناتها.

المبحث الثاني: الضريبة الجمركية.

- أ- وعاء الضريبة الجمركية.
- ب- البضائع المعفاة من الضريبة.
- ت- تحصيل الضريبة وضماناتها.

يمكن الاعتماد على المراجع التالية لفهم المالية العامة:

1. د. زغدود علي. المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
2. د. حسن عواضة. المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1983.
3. عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، دار هومة، الجزائر، 2003.
4. د. عادل أحمد حشيش. أساسيات المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.
5. د. عبد المنعم فوزي. المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، دون سنة نشر.
6. ناصر مراد. الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغداد، الجزائر، دون سنة نشر.
7. د. عبد المجيد دراز. المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1984.
8. فاطمة السويسي. المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ليبيا، 2005.
9. عادل فليح العلي. المالية العامة، دار الحامد، الأردن، 2007.
10. غازي عبد الرزاق النقاش. المالية العامة، دار وائل، الأردن، 2003.
11. عبد النبي اضريف. المالية العامة، أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دون دار النشر، المغرب، 2007.
12. خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية. أسس المالية العامة، دار وائل، الأردن، 2005.
13. زينب حسين عوض الله. مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، مصر، 2003.
14. مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
15. عصام بشور. المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة السابعة، منشورات جامعة دمشق، 1996.

موقع ومجال المالية العامة

يسعى الفرد إلى اشباع حاجاته المتعددة والمتجددة والمتزايدة، وباعتبار درجة الاشباع يمكن تصنيف هذه الحاجات الى:
حاجات فردية: يتم اشباعها عن طريق النشاط الخاص كالغذاء واللباس والدواء والمسكن...الخ.
حاجات جماعية: تتولى الهيئات العامة اشباعها.

تسمى الحاجات الجماعية أيضا بالحاجات العامة، سواء تعلّق الأمر بتلك التي لا يمكن ان يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها الى الأفراد، غير أنّ الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر.
تختلف الحاجات العامة من دولة الى أخرى، كذلك تختلف في الدولة الواحدة من عصر الى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمثل مجمل الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة وهو ما يفرض عليها الحصول على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات.
ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة(برنامج) محددة تتضمنها وثيقة اصطلح على تسميتها "الموازنة العامة" تتضمن تقدير تفصيلي للإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي في العادة سنة.

وتشكل النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعمل المالية العامة. غير أنّ لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الإنتاجية المتاحة وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الافراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علوم المالية العامة لدراسة هذه الوجود.

أولاً: نشأة وتطور علم المالية العامة

إنّ علم المالية بالمعنى الحديث لم يكن معروفا في العصور القديمة والقرون الوسطى. فلم تكن آنذاك مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الأمير، بل كانت تختلط ماليتهما بحيث كان ينفق الملك أو الأمير على الدولة كما ينفق على أسرته وحاشيته.

ويرجع السبب في انفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم حديثاً الى ظهور الوعي القومي والتقدم الحضاري وتغيّر مقومات الدولة في العصر الحديث، فقد بدأت الشعوب تطالب بوضع قواعد لمالية الدولة وبضرورة مشاركة ممثلين عنها في تقرير الضرائب وكيفية تحصيلها وإنفاقها. كما أنّ النفقات العامة بالصورة الحديثة لم تكن موجودة في العصور السابقة. وعليه نخلص الى أن المالية العامة باعتبارها مالية منفصلة عن مالية الحاكم قوامها الانفاق النقدي للحصول على الأموال والخدمات اللازمة للدولة، لم تكن موجودة منذ أن وجدت الحكومات بل يرجع وجودها الى مدة ليسب بعيدة.

ثانياً: التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة

إنّ تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة يعني تمييز نشاط الدولة المالية عن نشاط الأفراد بقصد اشباع الحاجات، وينظر اليه من خلال ثلاث نقاط هي: من حيث أسلوب الانفاق: تحدد الدولة نفقاتها أولاً ثم تعيّن مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي النفقات. ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة اليها، وذلك باستقطاعها كضرائب منهم. أما الفرد فيقدر أولاً ثم ينفق في حدود ذلك الدخل، ويرجع هذا الفرق الى أن قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد فهي باقية وثقة المقرضين بها أكبر من ثقتهم بالأفراد.

من حيث الهدف: ان هدف قيام الدولة بالمرافق العامة ليس الربح في الغالب، بل اعتبارات أخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع بدون تمييز، ولا ينفي ذلك ان الدولة قد تحصل على موارد مالية للميزانية العامة نتيجة لتوليها بعض المشروعات. من حيث التنظيم: ان الطرق الحسابية لدولة تختلف عن الطرق التي يتبعها الأفراد فعليها تثبيت القيود بالدفاتر الحكومية وإتبات الإيرادات التي قبضت فعلاً خلال السنة المالية، بينما المشاريع الخاصة تسير على مبدأ استحقاق النفقة أو الايراد وذلك لتحصيل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها فقط، حتى يمكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال سنتها المالية.

ثالثاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

كون المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة التي تختص بدراسة نواحي السلوك الإنساني، فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الأخرى كالإقتصاد والسياسة والاجتماع والاحصاء والقانون والتاريخ وعلم الإدارة والمحاسبة وعلم الأخلاق. ويتطلب فهمها كعلم وبغية توضيح الروابط بين علم المالية والعلوم الأخرى. سوف نتناول دراسة هذه الروابط بشيء من الإيجاز كما سيأتي:

المالية العامة والاقتصاد: ان علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد من العلاقات الوثيقة جداً لكونه فرع من فروع علم الاقتصاد ولأنّه كما هو معروف يتناول القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية، أي العلاقات الاجتماعية التي تأخذ من الإنتاج والتوزيع للسلع

والخدمات التي تشبع حاجات الانسان المتعددة. وجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل على استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من أجل اشباع الحاجات، فإنّ الالمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرطاً أساسياً لفهم موضوعات المالية العامة، من إنفاق حكومي وضرائب وقروض عامة والتي جميعها تعد أدوات مالية واقتصادية مجتمعة في آن واحد، تستخدمها الدولة في توجيه الاقتصاد للتأثير في مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي. كما إنّ القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات اقتصادية عينية.

المالية العامة والعلوم السياسية: تقع المالية العامة على الحدّ الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد. فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العامة في النفقات والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات. فارتباطها بالمالية العامة ارتباطاً قوياً لأنه يتأثر بها ويؤثر فيه. كما أنّ الأوضاع الدستورية والإدارية لها أثرها في مالية الدولة العامة، حيث تختلف النفقات والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات وحسب ما إذا كانت الدولة "استبدادية أو ديمقراطية أو موحدة (بسيطة) كانت أو تعاقدية (مركبة) أو تملك نظاماً إدارياً مركزياً أو لا مركزياً. للظروف المالية أثراً مهماً في أوضاع الدولة السياسية واستقرارها. فكم من بلد فقد استقلاله وتعرض لنشوب الثورات والصراعات بسبب اضطراب في مالية وميزانية الدولة العامة. ويعتبر وضع ميزانية الدولة عملاً ذو بعد سياسي وجميع العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة وهذه المعلومات تشكل معطيات ثمينة في سياسة اية حكومة لأنّ ما تدرجه في الميزانية يبيّن ما أنفقته الدولة على أي نشاط تتدخل فيه ومنها يتضح التفاوت في الإيرادات والنفقات وما إذا كانت تميل إلى الاقلال أو الزيادة. وعليه يمكن القول: أنّ هناك ارتباط وثيق بين النظام المالي للدولة ونظامها السياسي فالنظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي ويعتبر أداة من أدوات تحقيق أهدافه. كما أنّ النظام المالي للدولة يختلف باختلاف النظام السياسي بها وتؤثر المالية العامة بدورها في الأوضاع السياسية.

المالية العامة والقانون: القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف المجالات. ومنها المجال المال، لذلك تأخذ جميع عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل قواعد قانونية من دستور وقانون ونظم وتعليمات. ويطلق على هذه القواعد اسم التشريع المالي. وهو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة ظاهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر. فالعلاقة بين المالية العامة والقانون الدستوري مثلاً تظهر من خلال خضوع القواعد الفنية للمالية العامة للقواعد الدستورية كالمساواة بين المواطنين أمام الضرائب والتكاليف والأعباء العامة، كذلك موافقة المواطنين على فرض الضرائب وقواعد تحديد سعرها ووعاء

ربطها وتحصيلها. أما العلاقة بين المالية العامة والقانون الإداري فتتبلور من خلال تحقيق هدف مشترك يتمثل في إقامة العدالة وتحقيق التوازن بين المصالح الخاصة والمصالح العامة. فلا يتصور قدرة الدولة على مزاوله سلطاتها المالية دون الاستناد الى قواعد قانونية.

المالية العامة والمحاسبة: كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب تتطلب الالمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاك وجرد واحتياطات وتخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية. وتعتبر المحاسبة القومية أداة أساسية تستعين بها الحكومة في رسم سياستها المالية. ويزداد الارتباط بين المالية العامة والمحاسبة كلما زاد دخل الدولة في الحياة الاقتصادية وشاركت في المشروعات الإنتاجية المختلفة مما يستدعي نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات.

المالية العامة وعلم الإدارة: الترابط وثيق بينهما ويتضح هذا الترابط من اهتمام الإدارة في بلورة الصيغ والأساليب العلمية التي تضمن إدارة أي مرفق من مرافق الحياة الاقتصادية المالية بغية تسهيل إنجازات الفعاليات الاقتصادية والمالية بكفاءة لتحقيق الأهداف المرجوة.

المالية العامة وعلم الاجتماع: تتجلى العلاقة بينهما في مجال الضرائب، لأنه يترتب على الأخيرة آثار اجتماعية الى جانب أثارها المالية والاقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين. وأكد الباحثين في هذا السياق على الصلة الوثيقة بين النظم المالية والعلوم الاجتماعية والسياسية. ويعتقد العلماء بأن المالية والاقتصاد والأخلاق والمعتقدات وغيرها من أنواع السلوك الاجتماعي ظواهر مترابطة ومتداخلة والتأثير بينهما متبادل. وأن دراستهما بشكل منفصل يؤدي الى نتائج ناقصة. فتوزيع الدخل بين فئات المجتمع وفرض الضرائب أمثلة حية للعلاقة بين علم المالية والظواهر الاجتماعية كافة.

المالية العامة والاحصاء: تستعين المالية العامة بالاحصاء لما يقدمه من بيانات وأرقام لمعرفة حجم الدخل القومي وتوزيع الثروة بين فئات المجتمع وعدد السكان ودخولهم وتوزيعهم على الحرف المختلفة وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات ومقدار الضرائب والرسوم وغيرها من البيانات الإحصائية التي لها أهميتها عند وضع ميزانية ورسم السياسة الإنفاقية التي تستخدمها الدولة لزيادة الدخل القومي او إعادة توزيعه.

يتضح مما سبق ذكره أن للمالية العامة دور هام في حياة الدولة، فاذا احسنت الدولة التصرف في مالياتها من خلال موازنة نفقاتها وإيراداتها، فذلك حتما سيؤدي الى تجنب الوقوع في أزمات مالية ويغنيها عن اقتصاد مضطرب يهز مركزها كدولة تسير وفقا لسياسة متراصة وواضحة لتكون لها قاعدة سليمة وقوية لرسم تشريع مالي للبلد يحافظ على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ككل.

رابعاً: المالية العامة في النظام الرأسمالي:

ونستعرضها وفق أهم الأحداث التي سجلها التاريخ الحديث وهي:
قبل الأزمة المالية 1929: تطور علم المالية العامة تطوراً كبيراً خلال الفترة الأخيرة، وهذا التطور لم يلحق وسائلها الفنية فحسب، وإنما لحق مفهوم المالية العامة نفسها والأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وأن تطور علم المالية هو انعكاس لتطور الدولة. فعلم المالية العامة وقواعدها كانت مرتبطة بطبيعة الدولة المحايدة التي شاعت في القرن التاسع عشر، أي مرتبطة بالدولة الحارسة كما يسميها الاقتصاديون أنصار "آدم سميث". وعليه فما يجب ملاحظته هنا هو أن كل نظرية مالية وما يترتب عليها من سياسة خاصة بالنفقات والإيرادات والميزانية إنما يصدران عن نظرية اقتصادية معينة ولما كانت النظرية الاقتصادية نفسها لا تبقى جامدة بل تتطور وتتعدل تحت تأثير المشكلات الواقعية التي تحدث في النظم الاقتصادية فإن هذا التطور يؤدي بدوره إلى تطوير النظرية والسياسة الماليتين. ومن هنا يتفاعل الفكر الاقتصادي والتطور الواقعي في تعديل وتطوير الفكر والسياسة في المالية العامة، فالنظرية المالية الكلاسيكية كانت نتيجة حتمية للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية. ولما كانت السياسة المالية التي طبقتها الدول الرأسمالية خلال القرن التاسع عشر وحتى العقد الرابع من القرن العشرين تطبيقاً للنظرية المالية الكلاسيكية فإن معنى ذلك أن هذه السياسة كانت هي الأخرى انعكاساً للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية أما الأسس التي كانت تستند إليها النظرية الاقتصادية الكلاسيكية هي كما يلي:

أشار الكلاسيك أن فكرة التوازن بين العرض والطلب الكلي وحالة الاستخدام الكامل متحققة ما لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وأن جهاز الأسعار في ظل المنافسة الحرة كفيل بتحقيق هذا الهدف، وبعبارة أخرى أن الحرية الاقتصادية والنشاط الخاص كفيلان بتحقيق التوازن.

كما أشار الكلاسيك إلى أن الادخار هو العامل الرئيسي لنمو الاقتصاد لأن النمو يتوقف على ما يتكون من رؤوس أموال أو استثمارات عينية تزيد من إنتاجية الاقتصاد وانتاجه ويتوقف حجم رأسمال أو الاستثمار على حجم الادخار وعلى ذلك فإذا أريد زيادة في النمو الاقتصادي لابد من تشجيع الادخار.

أشاروا أيضاً إلى أن الادخارات لابد وأن تجد سبيلها إلى الاستثمارات وأن معدل الفائدة هو العامل التوازني بينهما بشكل يصبح معه الطلب الكلي على السلع والخدمات مساوياً للعرض الكلي مع تحقيق حالة الاستخدام الكامل، وقد انعكست هذه المبادئ في النظرية المالية الكلاسيكية وما تترتب عليها من سياسة مالية طبقاً لما يأتي:

أن دور الدولة ينحصر في وظائف محدودة حددها آدم سميث بالدفاع عن الإقليم ضد الاعتداء الخارجي، وحماية الملكية الخاصة وتحقيق الأمن في الداخل والقيام بالمشاريع

العامة التي لا ينتظر أن يقوم بها النشاط الخاص، اما لضخامة ما تتكلفه من أموال واما لضالة ما تدره من أرباح.

تلجأ الدولة للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات العامة المحدودة، ويجب ان يكون القصد الوحيد من الضرائب هو هذا القصد المالي الذي يتخلص في الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة.

وخلاصة هذين المبدئين الأول والثاني، ان المالية العامة بما تقوم عليه من نفقات وإيرادات متأتية من الضرائب يجب ألا يكون لها أية تأثير على المالية الخاصة والنشاط الفردي وبعبارة أخرى ان المالية العامة يجب ان تكون حيادية.

يجب الا تعوق الضرائب في فرضها تكوين الادخار حتى لا تعوق تكوين رؤوس الأموال وتضعف من النمو الاقتصادي، ونتيجة لذلك مالت النظرية المالية الكلاسيكية الى تفضيل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، لأنها لا تعرق الادخار بل تؤدي الى إيجاد ادخار جماعي اجباري والى تفضيل الضرائب النسبية في نطاق الضرائب المباشرة.

كما يجب ان تكون الموازنة العامة متوازنة بمعنى ان تغطي النفقات العامة عن طريق الإيرادات. وبعبارة أخرى يجب عدم الالتجاء الى القروض العامة، لأنه فضلا عما تتركه من أعباء على الأجيال القادمة، فإنها اتخذت شكل اقتراض نقود جديدة من البنوك الذي أدى الى زيادة الكمية النقدية ومن ثم الى حدوث ارتفاع تضخمي في الأسعار وان قامت على الأقل الاقتراض من الجمهور فإنها تقطع جزءا من ادخار الجمهور الذي كان يستخدم في الاستثمار، فينقص بذلك الاستثمار الخاص، وتستعمل الحكومة مبلغ القرض غالبا في إنفاق حكومي غير استثماري، وبذلك يضعف الاقتراض العام من تكوين رؤوس الأموال ويضعف بالتالي من النمو الاقتصادي.

وفي ضوء ما تقدّم يتضح أنّ المالية العامة لم تكن أداة لتجهيز الدولة بالدخل الضروري لتغطية نفقاتها الإدارية، أي ان وظيفتها الأساسية التي يجب ان تكتفي بها ولا تتعداها الى غيرها هي مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية نفقاتها الإدارية ولكن الاحداث التي وقعت في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر، وبداية القرن 20 وأزمة الكساد الكبير أظهرت إمكانية الاستمرار في تطبيق مفهوم المالية العامة التي جاءت به المدرسة الكلاسيكية، والذي يقتضي بوجوب بقاء الدولة حيادية تجاه الاحداث الاقتصادية والمالية التي تحدث في المجتمع مما دفع بعض الاقتصاديين الى الخروج عمليا عن تلك المبادئ والأسس، وأوعزوا الى الدولة أن تتخلى عن موقفها السلبي أو الحيادي، إزاء الأحداث الاقتصادية، وكان في مقدمة هؤلاء الاقتصاديين "اللورد كينز" الذي هاجم قانون "ساي" الذي يقول فيه: "ان العرض يولد الطلب ويساويه" وأشار الى أنّ "الطلب هو منشأ العرض" أي أنه عندما يطلب الافراد السلع فإن المنتجون يسرعون في انتاجها ويستخدمون اليد العاملة والموارد الأولية وأشار "كينز" الى احتمال نقص الطلب على العرض، وما يحدثه هذا النقص من قلة الإنتاج والاستغناء

عن عوامل الإنتاج مادية وبشرية وظهور البطالة، فلم يعد الكتاب يسلمون بالتوازن الذاتي بين العرض وبين الطلب ولا يتقبلون فكرة تحقيق الاستخدام الكامل ذاتياً، ولا يؤمنون بحيادية الدولة إزاء الأحداث الاقتصادية والاجتماعية، بل ذهب الاقتصاديون الكنيزيون الى لقاء التبعات الجديدة في تحقيق الاستخدام الكامل على عاتق الدولة وهكذا فان تطور الفكر الواقع حتى العقد الرابع من هذا القرن، قد هدم مبدأ حيادية المالية العامة اذا توسعت النفقات العامة من ناحية واستخدمت الضرائب لتحقيق أغراض غير مالية من ناحية أخرى، فأصبحت المالية العامة ليست فقط أداة لتجهيز الدولة بالدخل الضروري لتغطية نفقاتها وانما أيضاً أداة لتحقيق التدخل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع.

بعد الأزمة المالية 1929: لقد تبين من الفقرة السابقة أن الحرب العالمية الأولى والأزميتين الاقتصاديتين العالميتين كان لهما الأثر الكبير في أقوال النظرية المالية الكلاسيكية ونشوء أسس ومبادئ جديدة هي أساس المالية المعاصرة في الوقت الحاضر في المجتمع الرأسمالي ويمكن ان ندرس اهم المميزات الأساسية لهذه المالية المعاصرة:

نهاية الدولة الحيادية: لقد أقام المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة فاصلاً بين السياسة والاقتصاد، وحدد وظائف الدولة بالدفاع والأمن والقضاء، أي أنّ الميدان السياسي كان من اختصاص الدولة، أمّا فيما يتعلق بالاقتصاد فكان من اختصاص النشاط الخاص. إلا أنّ هذا الفصل بين السياسة والاقتصاد قد تلاشى منذ الثلاثينات إذا أصبحت الدولة لا تتدخل في الحياة الاقتصادية كمشرع للقوانين وانما أصبحت المحرك الرئيسي للحياة الاقتصادية والاجتماعية، وأخذت تزول تدريجياً الحواجز التي كانت تفصل بين القطاع العام والخاص.

ويجب الإشارة الى أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كان ضرورة حتمية املتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت منذ سنة 1914 للحد من الآثار السيئة للنظام الحر والتخفيف من مساوئه دون المساس به. فالدولة عن طريق الضرائب الجمركية ذات السعر العالي تحمي صناعاتها الوطنية من المنافسة الأجنبية، أو أنّ الدولة تقدّم مساعدات مالية للشركات للخروج من الازمات، ومن هنا نستطيع أن نرى بوضوح التعارض أو التناقض بين المفهوم الكلاسيكي والحديث من حيث أن مبدأ المساواة أمام النفقات العامة هو الأساس الذي يستند اليه المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة، في حين أنّ المفهوم الحديث للمالية العامة لا يأخذ بعين الاعتبار بمبدأ المساواة هذا، حيث تزداد الضرائب على بعض الأفراد وتنخفض على بعض آخر من الأفراد، حسب ما تتطلب سياسة التدخل. وهكذا نرى أن السياسة التدخلية للدولة عن طريق وسائل الفن المالي قد وضعت نهاية مفهوم الدولة الحيادية.

عدم استقرار النقود: لقد تمتع النظام النقدي خلال القرن التاسع عشر وحتى الحرب العالمية الأولى بدرجة كبيرة من الثبات والاستقرار، مما ساعد على المحافظة على

استقرار النظم المالية في الدول الرأسمالية، ألا أنّ اندلاع الحرب العالمية الأولى وما تبعها من أزمات اقتصادية وخاصة الأزمة الاقتصادية العالمية 1929-1930، قضت على هذا الاستقرار وأصبح عدم الاستقرار في النقود سمة القرن العشرين. إذ أنّ هذه الأحداث فرضت على الدول نفقات كبيرة جدا مما أجبرها على التدخل وخرق القواعد والأسس التي كانت تحكم النشاط الاقتصادي قبل الحرب العالمية الأولى، كاللجوء الى التضخم النقدي كإجراء لتمويل نفقات الحرب، وبنفس الوقت أعفت الدول بنوك الإصدار من واجب تحويل العملة الورقية بما يساويها من المعدن النفيس عند الطلب، ومعنى هذا أن الأساس الذي كان يستند اليه النظام النقدي قد تغير، إذ الغي النظام النقدي المعدني وحل محله نظام النقود الورقية الإلزامية ويجب الإشارة الى أن قيمة النقود لم تعد تتوقف على مقدار ما تساويه من المعدن النفيس، وانما تتوقف قيمتها على الوضع الاقتصادي العام، ولذا أصبح لزاما على الدولة أن تتدخل لتعيد قيمة نقدها بما يتلاءم ومتطلبات الوضع الاقتصادي العام في الدولة وعلاقاتها الاقتصادية الخارجية مع الدول الأخرى.

الحرب الشاملة: ان الحرب العالمية الأولى والثانية والأزمات الاقتصادية قد قضت على الاستقلال الذي أقامه الفكر الكلاسيكي بين الاقتصاد وبين النشاط المالي للدولة، فلم يعد هناك مثلا تميّز بين ما هو مدني وما هو عسكري لأنّه وفي الحرب أصبح من الصعوبة بمكان التمييز بين الأهداف المدنية والأهداف العسكرية، كما ان القوة العسكرية للدولة أصبحت تعتمد كليا في الوقت الحاضر على مقدار ما تتمتع به من قوة اقتصادية او بعبارة أخرى أن القوة العسكرية تعتمد على كافة الاقتصاد القومي للدولة، ومن هذا يتضح أنّه ليس في الإمكان معالجة المشاكل المالية بمعزل عن الاقتصاد، فلو اخدنا مثلا مسألة توازن الموازنة وهي قاعدة أساسية في الفكر المالي الكلاسيكي وعلى الرغم من أنّها لم تفقد قيمتها كليا إلا أنّ مفهوم توازن الموازنة قد تطوّر إذ لم يعد في الإمكان تحقيقه الا في الاطار الاقتصادي العام، فالمفهوم في الوقت الحاضر هو تحقيق التوازن الاقتصادي العام وليس توازن الموازنة، إذ أنّ هذا الأخير لا يمكن تحقيقه دون ان يتحقق الأول، ولذلك فان المالية العامة لم تعد مستقلة، وانما أصبحت جزء من الاقتصاد كما أن زيادة النفقات العامة نتيجة لتطور وتنوع مسؤوليات الدولة لم تعد الضريبة قادرة لوحدها على تحقيق الإيرادات اللازمة للدولة، مما دفع الدولة الى استخدام الوسائل الأخرى كالقروض والوسائل النقدية، بجانب الضريبة كمصادر عادية لتوليد الإيرادات من ناحية ولاستخدامها كأداة للتدخل في الميدان الاقتصادي والاجتماعي من ناحية أخرى.

الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

يهتم علم المالية العامة بمعالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة. أما المالية الخاصة فهي تختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد.

أ) الإنفاق : تهدف المؤسسة الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد
 أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق المنفعة العامة في مقام الأول ، حتى ولو تعارض هذا مع تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط.
 بل إن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفاً أن إيراداتها لن تسمح بتغطية نفقاتها ما يترتب عليه خسارة وذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع ولتحقيق اعتبارات أخرى بديلة عن الربح قد تكون السياسة الاجتماعية واقتصادية.
 ويترتب اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة أن يختلف الحكم على مدى نجاح مشاريع الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة.

ب. الإيراد:
 تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق اختيارية أي بالإنفاق عن طريق بيع منتجاتها للدولة أو الأفراد
 أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة وباعتبارها سلطة سياسية فيها تستطيع فإنها تستطيع في بعض الأحيان إلى عنصر الخيار للحصول على إيراداتها كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية وذلك يمنعها من استخدام وسائل عادية التي يتبعها القطاع الخاص للحصول على إيراداته.

ج. الميزانية
 يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة الميزانية لدى الدولة من جهة والمؤسسات الخاصة من جهة.
 -فالدولة تقوم بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لتسيير المرافق العامة وتحقيق أهداف سياسية و(ا.ق) و(ا.ج) ثم تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة النفقات
 -المؤسسات الخاصة تقدر حجم إيرادات أولاً من دخول أرباح ثم تحدد أوجه الإنفاق.

د. الأساليب المعتمدة:
 يسعى الفرد لتحقيق منفعته الخاصة في إطار الحرية فتلجأ إلى عقود لتحقيق رغباته وتقدر النفقات على أساس إيرادات وإسراف يؤدي إلى اقتراض وإمكانات في ذلك محدودة
 أما الدولة فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة فهي تحدد نفقاتها ونبحث عن وسائل اللازمة لتغطيتها فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتعديل إنفاقها تتم عن طريق سلطتها مثل الضريبة وبالتالي نشاطها يتم في إطار الحرية ، أما نشاط الدولة في عملية حصولها على إيراداتها فأساسه الضرائب

هـ. النظرة المستقبلية:
 لا يقدم أفراد في الغالب إلا على أنشطة ذات الربحية السريعة غير بعيدة عن النتائج
 تقدم الدولة على مشاريع لا تظهر بجنبها إلا بعد فترة طويلة جداً.

و.الحجم:

حجم مالية الأفراد أقل حجما من مالية الدولة فالدولة تصرف سنويا مليارات الدينارات بصفة نهائية بينما ليس في مقدور مؤسسات خاصة تحمل خسارة ملايين الدينارات وهذا فقط على مستوى محلي لأن بعض مالية الشركات المتعددة الجنسيات تفوق مالية العديد من الدول.

الهدف:

يسعى الفرد لاستخدام مالية لتحقيق ربح فهذا الخير هو محرك نشاط الفرد ولهذا نترك أنشطة الغير مربحة للدولة لأنها لا تهدف لتحقيق الربح بغير ما تسعى لتلبية الحاجات العامة.

القانون:

تخضع مالية الأفراد في تكوينها وفي حريتها إلى قواعد والتزامات القانون الخاص ، بينما المالية العامة تخضع إلى قواعد صارمة هي قواعد القانون العام.

النفقات العامة

النفقات العامة ، مفهومها وأشكالها وقواعدها

تعد النفقات العامة احدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث انها تعكس جميع الانشطة العامة ، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد ، وسعيا وراء تحقيق اقصى نفع جماعي ممكن ، كما ان تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد اشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة ان تتطور هي الاخرى من حيث مفهومها ، وتحدد انواعها ، وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها وتبرز الاثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها .

لقد تناول التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة امر اشباعها وفقا " لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان المبرر الاساسي وقتئذ لتحصيل الايرادات العامة هو تغذية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة امر تنظيمها وادارتها وملكيته . ولذلك فان الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ توازن الموازنة بل وتقدهه ، بحيث لا تسمح بفرض ايرادات وتحصيلها او بتكليف المكلفين باعباء مالية الا ضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، وهذا يعني ان النظرية التقليدية اعتبرت نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام ، الذي اضطلعت به الدولة في اثناء ادائها لدورها المحدود في حياة المجتمع (الدولة الحارسة) ، لذلك فقد كان طابع الانفاق العام حياديا" .

اما اهتمامات الكتاب المحدثون في المالية العامة ، فقد توسعت ، خاصة في مجال النفقات العامة ، حيث تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الوطني ، والحياة الاجتماعية مستخدمة في سبيل تعزيز هذا التدخل وتأسيس ومقومات عناصر المالية العامة كركائز اساسية لهذا الطريق ، ولذلك اصبح من غير المعقول الاحتفاظ بحياد هذه النفقات في ظل هذا التطور الهائل الذي لحق

دور الدولة ، كما أدى هذا التطور الى خروج الموازنة العامة عن الاطار الذي وضعتها فيه النظرية التقليدية وهو ((مبدأ التوازن)) وفي هذه الظروف اضطرت الدولة الى زيادة الانفاق العام للوفاء بالاهداف المذكورة ، على الرغم من احتمال ان تصاب الموازنة بعجز ، وانتهت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة الى قبول فكرة عجز الموازنة ، وانها لا تشكل خطرا " ، وانما بالعكس يمكن استخدامها اداة لتحقيق التوازن الاقتصادي وتطوير الآثار الضارة الناشئة عن الدورات الاقتصادية .

وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقسيمها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تحكم عملية اختيارها والضوابط والمعايير والمقومات التي توجه الانفاق العام ، والآثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن ذلك ، وهكذا تجاوزت دراسة النفقات العامة الحدود الكمية التي كانت تدرس في اطارها وقد اصبحت بالاضافة الى ذلك تبحث في النواحي النوعية والكيفية وآثارها وعملية استخدامها في مجال المالية العامة لتحقيق الاهداف .

تعريف النفقات العامة وعناصرها

اولا" :- النفقة العامة :-

ان النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشئها من اموالها بقصد اشباع حاجه عامة . ويستخلص من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة : استعمال مبلغ نقدي وهذه النقود تكون داخلة في الذمة المالية للدولة ، وان يكون الغرض من استعمالها سد حاجة عامة

ثانيا" :- عناصر النفقة العامة :-

1) النفقة العامة مبلغ من النقود :- تتخذ النفقة العامة عادة طابعا" نقديا" ، يتمثل فيما تدفعه الدولة او هيئاتها العامة للحصول على الموارد الانتاجية من سلع وخدمات تحتاجها للقيام بنشاطها ، كدفع مرتبات واجور العاملين ودفع مستحقات الموردين والمقاولين والانفاق على الجيش وقوات الامن والانفاق على الخدمات والمرافق والاشغال العامة ، والانفاق على خدمة الدين العام بما يتطلبه من سداد الاقساط والفوائد .

وبذلك لا يعد من قبل النفقة العامة التجاء الدولة بما لها من سلطات الى الحصول على ماتحتاجه من موارد انتاجية بغير مقابل كما في حالات السخرة او الاستيلاء بغير تعويض، او سداد جزء من المقابل المستحق للغير نقدا" والاخر عينا" في صورة خدمات تقدمها الدولة دون مقابل او بمقابل رمزي (الاعفاء من سداد قيمة ايجار المساكن او نفقات العلاج والتعليم واجور المواصلات او تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة) وقد تضاعفت هذه الحالات في ظل الدولة الحديثة بحيث اصبحت قيام الدولة بدفع مقابل نقدي للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بشكل عنصر اساسيا" من عناصر النفقة العامة ، وقد ترتب على ذلك ان ازداد حجم النفقات العامة ، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها ، الا ان ذلك لايفرض بالضرورة زيادة في عبء هذه التكاليف ، وانما قد يجري تخفيضه وتوزيعه بصورة افضل.

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسهل من عمل النظام المالي ، حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأمينا" لافضلية استخدامها وفقا" للقواعد التي تحقق المصلحة العامة ،

ولا تتحقق بسهولة هذه الاعتبارات لو جرى الانفاق بشكل عيني ، فضلا " عن ان الانفاق العيني يثير كثيرا " من المشكلات الادارية والتنظيمية ويتسم بعدم الدقة ، حيث قد تحابي الادارة بعض الافراد فتمنحهم مزايا عينية ، ضمن عيوب الانفاق العيني هو الاخلال بمبدأ المساواة بين الافراد امام فرص الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الاعباء التي تفرضها .

(2) صدور النفقة العامة من الدولة او احدى هيئاتها : يشترط في النفقة العامة ان تصدر من الدولة او احدى هيئاتها ، وبهذا المفهوم فانها تشمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة القومية والمؤسسات العامة ونفقات المشروعات العامة ، حتى ولو خضعت ادارة هذه المشروعات لتنظيم تجاري بقصد تحقيق الربح ، حيث لا يحجب ذلك صفتها العامة ، وبناء على ذلك تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصفتها السيادية ، اضافة الى نفقاتها في المجال الاقتصادي ، وبالعكس فان النفقة التي يقوم بها الافراد او المشروعات الخاصة لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كان المقصود بها تحقيق نفع عام (0) فاذا تبرع شخص ما بمبالغ لبناء مستشفى او مدرسة مثلاً ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، وانما يدخل ضمن اطار الانفاق الخاص .

(3) يقصد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : ان النفقات العامة تهدف اساساً الى شباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لا تعتبر نفقات عامة ، تلك التي لاتشبع حاجة عامة ، ولا تحقق نفعاً عاماً " للافراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة (الضرائب وغيرها) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، أي ان النفقة سداداً " لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة .

تطور دور النفقات العامة :-

لقد ارتبط تطور دور النفقات العامة بتطور علم المالية العامة ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية الى الدور المتدخل الايجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة .
اولاً :- النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :-

لم تشغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، مقارنة بتلك التي شغلها الايرادات العامة ، فمعظم الكتاب الكلاسيك . الذين عالجو النفقات العامة ، كان قد عالجوها من الناحية الفنية والسياسية ، دون الاهتمام بطبيعتها واثارها الاقتصادية ، الا ان الاحداث الاقتصادية والاجتماعية كالحرب العالمية الاولى وبصورة خاصة الازمة الاقتصادية العامة ، اظهرت اهمية دراسة طبيعة النفقات العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية .

فقد كان علماء المالية الكلاسيك ، ينظرون الى النفقات العامة بعين الريبة والشك ، وشعارهم هو الاقتصاد في الانفاق ، ويدعون الدولة الى التوفير بقدر المستطاع ، وانهم اعتبروا الدولة مستهلك للثروة ، لانه حتى تنفق الدولة يجب ان تقتطع جزءاً " من ثروة الافراد وتملكها ، وهذا يعني ان الدولة تقضي او تعدد ذلك الجزء المتقطع من الثروة القومية .

وان الاساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي ، من ان الدولة مستهلك للنفقات العامة ، ناتج من نظرية الدولة القائمة على اساس المذهب الحر ، فالدولة بموجب هذه النظرية يجب ان تحصر اعمالها في الوظائف العسكرية والامنية والتشريعية ، وان تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصادي ، وذلك على اعتبار ان العمل الفردي اكثر كفاءة وانتاجاً " من عمل الدولة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصادي ، فتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي بدلاً " من ان يولد ثروة يؤدي الى استهلاك الثروة القومية ، وبالنتيجة يؤدي الى افقار المجتمع لانها تنقص من مجموع الثروة التي يتقاسمها الافراد . فالنفقات العامة في نظر علماء المالية الكلاسيكية ، لاتضيف شيئاً الى الدخل

القومي ، بل بالعكس تقتطع قسما" منه ، وهذا يعني ان الدولة تستهلك نفقاتها ، فمحتوى المفهوم الكلاسيكي للنفقات العامة هو ان الدولة مستهلك ثانيا" :- النفقات العامة في النظرية الحديثة :-

يستند المفهوم الحديث للنفقات العامة على فكرتين اساسيتين الاولى . ان الدولة عبارة عن اداة لاعادة التوزيع ، والثانية عدم قبول الفكرة القائلة بان العمل الفردي اكثر انتاجا" وتفوقا" من عمل الدولة .

بالنسبة للفكرة الاولى . ان الدولة اداة لاعادة التوزيع ، تعتبر النفقات العامة بانواعها المختلفة (نفقات انتاج ، ونفقات استهلاك الخ) في الفكر المالي الحديث ، عبارة عن توزيع للدخل والثروات وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة الى اخرى داخل المجتمع.

فعلماء المالية المحدثين ، على عكس القدامى يرون في الدولة مجموعة من الافراد يعملون وينفقون ويستهلكون كغيرهم من الافراد (موظفين ومتعهدون الخ) فالدولة لايمكن ان تكون مستهلك ، لان الدولة ماهي الا عبارة عن شخصية حكومية لاتستهلك ولا تنفق ، وانما موظفوا الدولة ومجهزوا ومقاولو الدولة .هم الذين يستهلكون وينفقون بواسطة المبالغ التي تدفعها لهم الدولة ، والتي حصلت عليها بأقتطاعها من دخول و ثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم الخ) فالفنقات العامة لاتستهلك ، كما قال الكلاسيك ، وانما تقوم باعادة توزيعها الى الافراد عن طريق دفع الرواتب الى الموظفين والاجور الى العمال او تدفع الدولة ثمن السلع المختلفة المقدمة من قبل المجهزين . فالمبالغ المقتطعة من دخل و ثروة الافراد ، تعيد الدولة توزيعها الى الافراد ثانية عن طريق الانفاق العام ، ولكن لايوجد علاقة شخصية ومباشرة بين الذي يدفع والذي يستلم ، فالدولة عبارة عن مضخة تمتص جزء من الدخل القومي لتعيده ثانية الى تيار الدخل القومي عن طريق الانفاق العام .

اما فيما يتعلق بتفسير عدم اعتبار الدولة مستهلك لمجموع المبالغ التي اقتطعت من دخل و ثروة الافراد ، لانها ستعاد الى تيار الدخل القومي بشكل انفاق عام . ومع ذلك فان علماء المال القدامى يرون ان الانفاق العام هذا يؤدي الى خسارة مادية ناتجة عن الفرق بين تدخل الدولة غير المنتج والعمل الخاص المنتج وهذا يفسر ان جزء من النفقات العامة المستخدمة من قبل الدولة ستخفيض . ويبدو ان الوهم الذي وقع فيه هؤلاء العلماء في اعتبار (الدولة مستهلك) يمكن في تحديد (ماهية الانتاجية) فاذا اقتصر استخدام هذا اللفظ على انتاج السلع المادية ، فان كثيرا" من النشاط الحكومي يبدو ولاشك اقل انتاجية من كثير من اوجه النشاط الفردي ، اذ ان النسبة الغالبة من النشاط الحكومي تمثل في توليد خدمات غير مادية كالامن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء والتربية والتعليم والرعاية . الخ

وواضح ان الاقتصاد الحديث لايقرن صفة الانتاجية بالمادية ، فجميع اوجه النشاط التي تبذل لاشباع حاجات المجتمع المادية وغير المادية انما تعتبر منتجة ، فالمدرس او المحامي او الطبيب لايقبل انتاجه عن البناء او النجار او الصانع ، فالانتاج ليس توليدا" للسلع فقط ، انما هو توليد منفعة سواء كان ذلك بانتاج السلع او الخدمات مادية كانت او غير مادية 0

كما ان الحكم على اوجه النشاط الحكومي بأنها غير منتجة لالشيء سوى انها لاتدر للفرد نفعا" ماديا" مباشرا" يكون بعيدا" عن الصواب . فالعبارة ليست بما يصيب الفرد من نفع مادي مباشر انما العبارة دائما" عما يحققه النشاط الحكومي من منافع اجتماعية مباشرة وفضلا" عما تقدم يمكن القول ، ان المدرسة التقليدية كانت تصف الانفاق العام بانه استهلاك للثروة يرجع ايضا" الى تخوف هذه المدرسة من ان الازدياد في الانفاق العام قد يؤدي بدوره الى زيادة الاستقطاعات الضريبية من

دخل وثروة الافراد ولربما الى احداث تغيرات في بقية النظام المالي للدولة والتي قد تلحق الضرر في الطبقة البرجوازية .

في ضوء ماتقدم يتضح ان اعطاء الصفة المطلقة للعمل الخاص بانه اكثر انتاجا" وتفوقا" من تدخل الدولة قائم على اساس غير صحيح فهناك كثير من الحالات التي يؤدي فيها استخدام الدولة الموارد المجتمع الى وفر في استغلال هذه الموارد ومضاعفة الاشباع الجماعي وزيادة في الدخل القومي ، فاذا قارنا بين النفقات التي تستخدمها الدولة في مشاريع منتجة كبناء السدود لتوليد القوة الكهربائية او اصلاح الاراضي الزراعية ، وبين الافراد الذين يكنزون اموالهم في البنوك الاجنبية ، فمما لا شك فيه ان المبالغ المنفقة من قبل الدولة في هذه المشاريع الانتاجية ستزيد من القوة الانتاجية للمجتمع ، أي انها اكثر انتاجا" من المبالغ المودعة من قبل بعض الافراد في تلك البنوك .

كما ان هناك خدمات تقوم بها الدولة تفيد معظم او جميع المواطنين فالانفاق على التعليم يفيد الطلاب ، كما يفيد الهيكل الاجتماعي بأسره ، لانه يساعد على تطور المجتمع ثقافيا" ، ويساهم في تحقيق التطور الاقتصادي للمجتمع .

المبحث الثالث - صور واشكال النفقات العامة :-

توجد للنفقات العامة صور متعددة ، يمكن تحديدها بما يأتي :-

اولا" :- الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة إلى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها :-

ان الاجور والمرتبات تعرف بانها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للافراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلا" ثمنا" للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها ، او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا" من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا" ، فأحالتهم الدولة الى التقاعد . وتظهر في علم المالية العامة ملاحظتان هامتان فيما يخص الاجور والمرتبات هما :-

(1) الخدمة المأجورة والخدمة المجانية :-

قد تلجأ الدولة الى تسخير الافراد للقيام ببعض الاعمال لفترة من الزمن ، او قد تولي الدولة افرادا" اخرين من المجتمع مناصب عامة ، دون ان تلزم بتقديم أي اجر لقاء ذلك. وعلى الرغم من محدودية هذا العمل ، الا انه قد يترك اثارا" لا يستهان بها ، فالخدمات المجانية تشوبها غالبا" عيوب متعددة منها تفشي الرشوة ، اضافة الى المتاعب التي يتعرض لها الفرد من جراء مراجعته للادارات التي يديرها موظفون لا يقبضون مقابل للخدمات التي يؤدونها .

في حين عندما تقوم الدولة بتقديم اجور او مرتبات لقاء خدمة يؤديها الافراد للدولة ، يجعلها تحصل على الكفاءات المطلوبة ، كما ان من اهم واجبات الدولة في العصر الحديث هو ضرورة توفير العمل للموظفين واتاحة الفرصة لحصولهم على اجور عادلة مقابل هذا العمل .

(2) أسس تحديد الأجور والمرتبات :-

توجد عدة أنواع للأجور والمرتبات يمكن تحديدها بما يأتي :-

أ) مرتب رئيس الدولة :- تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا" لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة منصبه ، سواء كان ملكا" او رئيسا" للجمهورية ، وان طريقة تحديد هذا المرتب تختلف باختلاف الدول ، فبعض الدول تقوم باصدار قانون مع قانون الموازنة تحدد بموجبه راتب رئيس الدولة ، ويتميز هذا الاسلوب باستجابته للظروف الاقتصادية وتستخدم دول اخرى اسلوب تحديد مرتب رئيس الدولة عندما يتولى المنصب ، دون ان يفوتها ان تصرح بالقانون على امكانية تعديله عندما ترى ان هناك ضرورة لتعديله ، وفي دول اخرى يتم تحديد مرتب رئيس الدولة مسبقا" ويؤخذ على هذا الاسلوب بعدم مرونته ، اذ انه قد لا يستطيع مواكبة المستوى المعاشي الذي يليق برئيس الدولة .

ب) مرتبات اعضاء البرلمان :- تخصص معظم الدول على اختلاف انظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان وليكن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول لضمان تقدم اصحاب الكفاءات لاشغال مثل هذه الوظائف وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل . الا ان عملية تحديد هذه المكافأة النقدية لاعضاء البرلمان ، تختلف باختلاف الدول ، فبعض الدول تحددها وفقا لما ينص عليه الدستور ، وتحدد دول اخرى هذه المكافأة من خلال صدور قانونا " معيناً " بذلك .

ج) مرتبات الموظفين :- تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما " كبيرا " من العاملين في قطاعات الدولة ، وتقدم الدولة لها اجورا " ومرتببات مقابل الخدمات التي تقدمها لها ، وعلى الدولة ان تراعي اسسا " معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :-

1- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف المعيشة ، ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المراجعين او السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد .

2- مراعاة طبيعة العمل عند تحديد المرتب مع اخذ المؤهل العلمي والفني للموظف بنظر الاعتبار ذلك لان طبيعة الاعمال التي يقدمها الموظفون مختلفة ، اذ ان العمل اليدوي يختلف عن العمل الفني الماهر والفكري واستخدام التكنولوجيا الحديثة .

3- اذا حددت الدولة المرتبات والاجور بصورة مناسبة فأنها تضمن عدم منافسة المشروعات الخاصة في الحصول على خدمات الموظفين الذين تتوفر لديهم خبرة واسعة في عمل معين ، اذ قد تستخدم هذه المشروعات اسلوب اغراء الموظف الذي يعمل في الجهاز الاداري عن طريق المرتب .

4- عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا " ، بخاصة وان بعض الدول تقدم امتيازات لحاملي الشهادات والاختصاصات النادرة ، اذ لو اهملت الدولة هذا الجانب فأنها ستدفع ابناءها من اصحاب الكفاءات الى الهجرة

5- على الدولة ان تقوم باصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ، موضحا " شروط التعيين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يصبح هذا الامر معروفا " وثابتا " لدى الجميع .

ء) المرتبات التقاعدية :- ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية (شهريا ") الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امرا " متعذرا " فأحالتهم الدولة على التقاعد بطلب منهم أو برغبة منها .

ولايتشابه المرتب التقاعدي مع التأمين لان الاخير يتم دفعه وفقا " للشروط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة هي ليست علاقة تعاقدية . كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافأة لان من ابرز خصائص الاخيرة انها تدفع لمرة واحدة او عدة مرات ، في حين ان المرتب التقاعدي يتصف بالدورية والانتظام .

الا ان مسلك الدول في اقتطاع التوقيفات التقاعدية يختلف بحسب الطريقة التي تتبعها ويمكن تحديد هذا المسلك بالطريقتين الاتيتين :

1- تقوم بعضها باقتطاع مبلغ من مرتب الموظف الشهري خلال فترة خدمته ، ثم تضعه في صندوق معين بعد ان تضع معه مبلغاً يأخذ شكل إعانة وبعد ذلك تقوم باستثماره بهدف زيادة هذه المبالغ عن طريق أرباحه .

2- تقوم دول أخرى باقتطاع المبلغ المذكور وتضعه في خزانة الدولة على أساس انه يمثل نوعاً من أنواع الإيرادات ، ويطلق على هذا النوع من الإيراد اسم أشباه الضرائب .
ثانياً :- قيم السلع والخدمات التي تشتريها الدولة وتهدف من ذلك إلى إشباع الحاجات العامة :-
وتمثل قيم الادوات والمعدات والالات التي تقوم الدولة باشتياؤها وتخصصها لاشباع الحاجات العامة ، وتظهر عند معالجة هذه الحالة المسائل الآتية :

أ) من حيث السلطة التي تقوم بالأشراف على عملية الشراء فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، أو سلطات لامركزية متعددة ان مسألة الحصول على الادوات والمعدات والاثاث وغيرها وتحديد نوعيتها يتطلب خبرة ودراية معينة في عملية الشراء ، لذلك يعهد أمر توفيرها الى الجهات المختصة وهي ادارة المشتريات . اما اذا كان موضوع الشراء متعلقاً بالمباني الكبيرة وعقود الاشغال العامة ، فان امر الحصول عليها وتنظيمها والاشراف عليها يجب ان يودع الى السلطة المركزية ، لانها تحتاج الى خبرة اكبر وامكانات اكثر والسلطة المركزية اقدر من غيرها على توفير ذلك .

ب) من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان تكلف لتوفير هذه الاحتياجات المقاولين والموردين المختصين بعملية الشراء ، ومن ابرز عيوب اسلوب الشراء المباشر من السوق ، انه لا يحفز الموظف المعني بالشراء الى اخذ الوقت الكافي لتقدير الحاجة الى الشراء واختيار مصدر التوريد والتفاوض على الاسعار والشروط الاخرى التي يحددها العقد ثم تتبع عملية الشراء حتى تصل المواد او الات او المهمات المشتراة الى المخازن المطلوبة . لذلك تلجأ الدولة الى المقاولين المختصين ، لان لديهم خبرة كافية بأوضاع السوق واسعار المواد والسلع وانواعها ، غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها المتخصصة بالشراء . جـ- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين ، هل هو طريق المناقصة أو الاحالة المباشرة لذوي الممارسة .

ان المناقصة هي دعوة سرية بشروط معلنة ، ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، او توريد مهمات وادوات ومواد ولوازم الى الدولة ، اما الممارسة فهي ان تعقد الدولة اتفاقاً مع مقاول مختص بالشراء . دون ان تعلن مسبقاً عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة ، وتلجأ الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في احد المعادلين الكفاءة والاخلاص المعينين للقيام بمهمة الشراء بهذا ويبقى اسلوب اللجوء الى المناقصة هو الافضل لانه الطريق الاسلام ، غير ان هذا لا يمنع من استخدام الطريق الثاني اذا وجدت الدولة ما يبرر اللجوء له .

ثالثاً :- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة إلى مختلف الفئات الاجتماعية أو إلى الدول والمنظمات الدولية :-

يمكن تعريف الاعانات بأنها تيار من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية أو للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة من الجهة المستلمة للاعانات ويمكن تقسيم الاعانات الى قسمين :

الاول اعانات دولية ، والقسم الثاني اعانات داخلية .

1) الاعانات الدولية :-

وتتمثل في المبالغ النقدية او العينية التي تقدمها دولة معينة الى دولة اخرى . أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات اذا وجد لديها فائض الى دولة اخرى ، بسبب مشاركة الاخيرة لها في الاتجاه السياسي ، او قد تكون لاسباب حسن الجوار والانسانية لمساعدة الدولة المتضررة من الكوارث الطبيعية كالفيضانات او الزلازل او الاعصار ، وقد يرافق الاسباب السياسية والانسانية اسباب قومية كالاغانات التي يقدمها قطر عربي معين الى الاقطار العربية الاخرى توطيدا" لأواصل التعاون والاخوة بين الاقطار العربية .

(2) الاعانات الداخلية :-

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها العامة وتوجه لأغراض ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية 0

(أ) الاعانات الادارية :- وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، وتقرر الدولة هذه الاعانات على اساس انها تتحمل جزءا" من نفقات هذه الهيئات وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في ميزانياتها ، او لتلافي الكوارث الطبيعية او الحالات الطارئة . وتستخدم الدولة هذه الاعانات كسلاح لمراقبة اعمال تلك الهيئات وارغامها على السير باتجاه سياسية الدولة العامة .

(ب) الاعانات الاقتصادية :- وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الصناعية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية ، وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار كاعانات التصدير التي تدفعها بعض الدول الى المؤسسة العامة للتصدير كما تأخذ صورة مدفوعات نقدية للمشروعات والمنتجين ، وهدف هذه الاعانات هو توفير السلع والخدمات للمواطنين بأقل كلفة ممكنة .

(ج) الاعانات الاجتماعية :- وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية ، مثال ذلك الاعانات التي تخصصها الدولة للافراد العاطلين عن العمل ، أي انها اعانات ضد البطالة ، واساس هذا المفهوم هو ان الدولة لا تتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل ، لان رعاية هؤلاء من صميم واجبها الاجتماعي .

(د) الاعانات السياسية :- وهي المبالغ التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل ، مثل الاعانات التي تقدم الى الجمعيات .

رابعا" :- تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقرضه الدولة :-

يعرف القرض العام بانه دين مستحق على الدولة او هيئة عامة تتعهد بموجب عقدة الذي يصدر به قانون بسداد اصله وفوائده بشروط محددة ، والاصل في القرض العام ان يكون اختياريا" ، أي يكون للمقرضين من الافراد او الهيئات حرية الاكتتاب فيه او الامتناع عن ذلك ، وان يخصص لتمويل انفاقات عامة معينة يحدده قانون القرض ، غير ان استمرار استعانة الدولة بالقرض العامة التي لم تعد مصدرا" استثنائيا" من مصادر الإيرادات العامة والتجائها الى القروض الاجبارية ، وعدم تخصيص قيمتها لتمويل نفقات محدد ، جعلت القروض العامة في الوقت الحالي تقترب في طبيعتها من الضرائب .

والقروض العامة قد تكون داخلية يقتصر الاكتتاب فيها على الاشخاص التابعين للدولة ، او خارجية يكتتب فيها اشخاص ليسوا من رعايا الدولة ، كما قد تكون القروض العامة قصيرة الاجل كأذونات الخزانة العامة التي تستعين بها الدولة لسد عجز نقدي بحيث يتم سدادها خلال السنة المالية ، او ان تكون متوسطة وطويلة الاجل ، تتعهد الدولة بسدادها بعد فترة تزيد عن سنة ، وقد تصل الى عشرات السنين ، بحسب طبيعة الانفاق الذي تقوم القروض بتمويله ، بل قد لاتحدد الدولة اجل سداد القرض وهو ما يسمى بالدين المؤبد .

قواعد النفقات العامة

توجد ثلاث قواعد تحكم الانفاق الحكومي وهي : المنفعة والاقتصاد ، والترخيص :
اولا :- قاعدة المنفعة :-

ان الانفاق الحكومي ينبغي ان يهدف اساسا الى تحقيق اقصى منفعة اجتماعية ممكنة ، لذا لايجوز للدولة ان تنفق في الامور التي لايرجى منها نفعاً ، كما ولا تقتصر فكرة المنفعة المتأنتية من انفاق الدولة على الانتاجية الحدية والدخل العائد منها ، بل تشمل كل ما يمكن ان تدره الاموال المنفقة على العاطلين عن العمل في صورة اعانات من منافع ، كذلك الحال بالنسبة للاموال المنفقة على زيادة وتحسين نوعية الانتاج .

ويتحقق مبدأ المنفعة العامة اذا توجه الانفاق نحو اشباع الحاجات العامة ، اذ تكتسب الحاجات العامة عموميتها اذا كان اشباعها يحقق منفعة جماعية ، وتؤدي هذه القاعدة بالدولة الى المفاضلة بين المشروعات التي يحتاجها المجتمع على اساس ماتحققه من منفعة جماعية ، وتقرر الانفاق في ضوء ذلك ، كما ان على الدولة ان توازن بين المنافع ، فلا يقتصر انفاقها على اشباع حاجة عامة واحدة وتهمل الحاجات الاخرى ، وانما عليها ان توازن بين مختلف الحاجات لتتمكن ان تحقق اقصى منفعة اجتماعية ممكنة ، اضافة الى ذلك عليها ان تراعي توزيع النفقات حسب حاجات النواحي والاقاليم المختلفة ، وكذلك لمختلف الطبقات الاجتماعية .ومن اولى واجبات المخطط هي الموازنة بين وجوه الانفاق المختلفة ، حيث يقرر في ضوء اهداف الخطة الموازنة بين وجوه الانفاق المختلفة ، واي المشروعات واجبة التنفيذ اولا ، فيوازن بين كلفة المشروعات ، والمدة التي يستغرقها التنفيذ ، وعدد وكفاءة جهاز التشغيل من عمال وغيرهم ، والعائد من المشروع والنتائج التي تسحب اثارها على مستوى النشاط الاقتصادي .

ثانيا :- قاعدة الاقتصاد :-

وتتضمن تجنب التبذير في النفقات العامة ، لان مبرر النفقة هو بما تحققه من منفعة اجتماعية ، ولاتقوم المنفعة عن طريق انفاق تبذيري ، كزيادة عدد الموظفين بشكل يفوق الحاجة لهم او اجراء تنقلات غير ضرورية بينهم لغير دافع المصلحة العامة ، والانفاق الزائد على المظاهر في الدوائر الحكومية .ويحتاج تجنب التبذير في الانفاق العام الى تعاون وتضافر جهود مختلفة ورقابة الراي العام للكشف عن ذلك الى جانب الرقابة الادارية والبرلمانية.على ان ذلك لايعني التقشير ، لان التقشير في الانفاق العام الذي يؤدي الى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة غير صحيح ، بينما الاقتصاد يعني انفاق المبالغ اللازمة على العناصر الاساسية والجوهرية في الموضوع ، فالانفاق على مشروع اقتصادي ضروري يجب تقديم ما يلزمه من اموال ، لكن الكماليات والزخارف داخله ليست ضرورية وبالتالي يمكن تجنبها

ثالثا :- قاعدة الترخيص :-

تعني ان النفقة تصرف من قبل هيئة عامة بأموال عامة ، ولهذا ينبغي ان تحصل هذه الهيئة العامة على اذن من السلطة المختصة ، ذلك لان الانفاق على اشباع الحاجة العامة التي تحقق المنفعة لا يتم الا بقانون . ولايهم بعد ذلك ان تقوم السلطة المختصة بتقرير النفقات العامة هي او البرلمان في النطاق المركزي ، او الهيئات العامة فيما يخص اختصاصها الزماني والمكاني كما ان ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة هي قاعدة الترخيص ، لانها اما ان تخضع للبرلمان في النطاق المركزي ، واما لاذن الهيئات المحلية المختصة اذا دخلت ضمن اختصاصها ولا تخضع النفقات الخاصة لمثل هذه الاجراءات .

تقسيمات النفقات العامة

التقسيمات العلمية للنفقات العامة

التقسيمات العملية للنفقات العامة

ادى تطوير دور الدولة المعاصرة التي تخلت عن سياستها الحيادية التقليدية ، واتبعت سياسة من شأنها التدخل للتأثير على جميع مظاهر الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الى تعدد اوجه نشاطها بما يتطلبه من ازدياد حجم نفقاتها وتنوعها ولذلك اهتمت الدراسات المالية الحديثة بتحليل طبيعة هذه النفقات العامة وتقسيمها بحسب موضع كل منها وآثاره ، اضافة الى الاهتمام التقليدي بحجمها .

ان النفقات العامة في مفهومها التقليدي كانت ذات طبيعة واحدة ، وذلك لوحدة اهدافها ، التي تتحدد في تسيير الجهاز الاداري للدولة ، الذي لم يكن له من عمل سوى تحقيق الوظائف الرئيسية للدولة ، وهي الدفاع والامن والعدالة وعدد محدود من الخدمات والمرافق العامة ، لذا كان تقسيم النفقات العامة يتم على اساس تحديد انصيب كل الوزارات والادارات العامة منها ، ورغم استمرار اهمية هذا التقسيم الاداري للنفقات العامة في مجال اعداد ميزانية الدولة ، فان سياسة التدخل التي تنتهجها الدولة الحديثة عن طريق نشاطها المالي ، وهو نشاط ذو طبيعة اقتصادية يشكل وبقية اوجه النشاط الاقتصادي وحدة متكاملة يؤثر عليها ويتأثر بها ، اضافة الى خضوعه لاساليب التحليل الاقتصادي قد أدت الى تقسيم النفقات العامة الى عدة تقسيمات ، الا انه يمكن تقسيم النفقات العامة الى مجموعتين رئيسيتين : الاولى التقسيمات العلمية للنفقات العامة ، والمجموعة الثانية ، التقسيمات العملية او الوضعية للنفقات العامة ، وتضم التقسيمات العلمية للنفقات تقسيمات متعددة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها اليها وهي :

- تقسيم النفقات العامة الى النفقات العادية والنفقات غير العادية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الفعلية والنفقات التحويلية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الانتاجية والنفقات غير الانتاجية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الادارية والنفقات التحويلية

ويمكن تقسيم النفقات العامة ضمن التقسيم العملي للنفقات الى عدة تقسيمات وهي :

- التقسيمات الادارية للنفقات العامة .
- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة .
- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة .

المبحث الاول - التقسيمات العلمية للنفقات العامة

اولاً :- النفقات العادية والنفقات غير العادية :-

يقصد بالنفقات العادية ، هي النفقات التي تتكرر بانتظام في كل فترة زمنية معينة ، عادة ما تكون سنة ، أي انها دورية متجددة مثل رواتب الموظفين ، هذا يعني ان النفقات العادية تتحدد من خلال تكرارها السنوي وليس في مقدارها من سنة

الى اخرى ، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية عادية ، تبرر بايرادات عادية مثل الضرائب .

اما النفقات غير العادية ، فهي النفقات التي لا تتكرر ولا تتجدد في كل سنة ، بل تحدث في فترات زمنية غير منتظمة ، مثل نفقات انشاء جسر ، او فتح شارع ، او نفقات الحروب وغيرها ، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية غير عادية تبرر بايرادات غير عادية مثل القروض .
ثانياً :- النفقات الفعلية والنفقات التحويلية :-

يقصد بالنفقات الفعلية ، تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على السلع والخدمات ، منها مرتبات واجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية او النفقات الخاصة بتوسع المشاريع الانتاجية القائمة او انشاء مشاريع ووحدات جديدة ، وهذا يعني ان النفقات الفعلية تساهم في زيادة الانتاج القومي بصورة مباشرة .

وهذا يعني ان النفقات الفعلية ، هي التي تدفع لقاء مقابل سواء مقابل سلعة او خدمة ، وعندما تقوم الدولة بأنفاق اموال معينة ، مقابل حصولها على منتجات معينة ، يتمثل ذلك في زيادة طلبها على السلع والخدمات ، وهذه الزيادة من الطلب تحفز المنتجين على التوسع في الانتاج والذي يترتب عليه زيادة استخدام عناصر الانتاج ، ثم زيادة دخول اصحاب هذه العناصر . وما يترتب عليه من زيادة من الانتاج القومي والدخل القومي ، ثم الرفاهية الاجتماعية .

اما النفقات التحويلية ، فهي تلك النفقات التي تؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومي من فئة اجتماعية الى فئة اخرى ، او من قطاع الى اخر ، بهدف زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع (ذوي الدخل المنخفضة او المحدودة) لتتمكن من الحصول على السلع والخدمات الضرورية لها ، وبهدف تشجيع بعض القطاعات على زيادة الانتاج وتحسين نوعيته والحد من ارتفاع الاسعار ، لاسيما اسعار السلع والخدمات الضرورية لمعظم فئات المجتمع ، وبدون ان تؤدي هذه النفقات الى استهلاك جانب من انتاج المجتمع من السلع والخدمات ، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الفعلية ، وهذا يعني ان النفقات التحويلية هي نفقات تقوم بها الدولة بدون ان يكون لها مقابل ، بل تأخذ شكل نفقات دعم (اعانات) وهبات ، وتبرر هذه النفقات بايرادات عادية مثل الضرائب ، وهي بذلك تساهم بصورة مباشرة في زيادة الرفاهية الاجتماعية لافراد المجتمع ، وبصورة غير مباشرة في زيادة الانتاج القومي .

في ضوء ما تقدم يمكن ان نقسم النفقات التحويلية حسب مجالات استخدامها وطبيعة اهدافها الى الاتي :-

1- نفقات تحويلية اجتماعية :- تهدف الى تحسين الاحوال المعيشية لذوي الدخل المنخفضة في المجتمع ، كالمدفوعات التي تقدم الى العاطلين والعاجزين ومخصصات غلاء المعيشة ، وغيرها من المدفوعات كمدفوعات الاعانات التي تقدم الى اصحاب الاسر كبيرة العدد ، او لبعض المنتجين لتمكينهم من بيع منتجاتهم للمستهلكين باسعار منخفضة

2- نفقات تحويلية مالية :- ومنها رواتب التقاعد التي تقدمها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم ، والتي تزيد عن القدر الذي يمكن ان يصفى عليها طابع النفقات الحقيقية التي تقدمها الدولة مقابل ما قدموه لها من خدمات

3- نفقات تحويلية اقتصادية :- تستهدف تحقيق نمو متوازن بين القطاعات المكونة للاقتصاد القومي ، ومنها الاعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية ، لتضمن لها تحقيق مستوى معين من الدخل ، او التي تمنحها الدولة لبعض منتجي السلع الضرورية ، للحد من ارتفاع مستوى اسعارها ، بحيث تعد هذه الاعانات المباشرة للمنتجين بمثابة اعانات غير مباشرة للمستهلكين ، كالاغانات التي تقدمها الدولة في العراق ، لمنتجي محصول الحنطة ، بهدف زيادة انتاجه ، ثم توفيره في الاسواق باسعار مناسبة ومستقرة ، ومنها ايضا " الاعانات الانشائية التي تحصل عليها بعض المشروعات لاستكمال تجهيزها الراسمالي ، او التوسع فيه ، او استبدال ما دمر منها ، بسبب

الكوارث الطبيعية او الحروب ، وتتخذ هذه الاعانات اما شكل مباشر ، تتمثل في مساعدة الدولة لهذه المشروعات في الحصول على مستلزمات انتاجها بدون مقابل ، او بشكل غير مباشر ، تتمثل في قيام الدولة بمساعدة هذه المشروعات في الحصول على قروض بشروط ميسرة ، من خلال دعم الحكومة للمصارف ، ومن هذه الاعانات الاقتصادية ، إعانات التصدير ، التي تمنحها الدولة بهدف تشجيع الصادرات المحلية ، وإعانات الاستيراد التي تمنحها الدولة بهدف تمكين المشاريع من استيراد بعض الأجهزة الضرورية لعملية الإنتاج .

ثالثا" :- النفقات الانتاجية والنفقات غير الانتاجية :-

تعرف النفقات الانتاجية ، بانها تلك النفقات التي تؤدي الى انتاج السلع والخدمات ، والتي عند اضافتها الى السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع الخاص تحصل على الناتج المحلي ، وهذا يعني ان النفقات الانتاجية ، هي النفقات التي تساهم في زيادة الناتج المحلي للبلد . ومما لا شك فيه ، ان الدولة تميل الى انتاج العديد من السلع والخدمات الضرورية للمجتمع ، بصرف النظر من انها تأتي بايراد مالي مربح او لا تأتي به ، لان الدولة هدفها رفاهية المجتمع، أي أشباع حاجة عامة ، وبالتالي ، فانها تقدم هذه السلع والخدمات ، اما بدون مقابل او بمقابل رمزي ، لتضمن حصول جميع الافراد عليها ، فضلا" عن ان القطاع الخاص غالبا" مايبتعد عن انتاج مثل هذه السلع والخدمات، اما لان انتاجها غير مربح ، او لان انتاجها يتطلب موارد مالية كبيرة ، يصعب على الافراد توفرها .

اما النفقات غير الانتاجية ، فهي تلك النفقات التي لا تستخدم في زيادة الانتاج المحلي من السلع والخدمات ، بل تستخدم في سبيل المحافظة على النظام العام في البلد .

رابعا" :- النفقات الادارية والنفقات الرأسمالية :-

النفقات الادارية ، هي النفقات اللازمة لسيير الادارات العامة في الدولة ، سواء كانت هذه النفقات تقدم على شكل رواتب واجور ومكافآت الى الافراد العاملين في الادارات العامة مقابل خدماتهم التي يؤدونها الى هذه الادارات ، او تكون على شكل نفقات لشراء المهمات والمستلزمات المطلوبة لتمشية اعمال هذه الادارات ، او على شكل اموال تدفعها الدولة الى بعض الهيئات المحلية ، نظير الخدمات التي تقدمها نيابة عنها ، وهذا يعني ان الدولة بأنفاقها لهذه الاموال تنتظر من وراء انفاقها هذا الحصول على خدمات ومنافع مباشرة ، لا يمكن ان تستغني عنها الوحدات الادارية الحكومية .

اما النفقات الرأسمالية ، فهي تلك النفقات الاستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية اللازمة لزيادة الانتاج السلعي (مشروعات انتاجية) او لزيادة الخدمات العامة (اقامة مشروعات الخدمات العامة كالمدارس والمستشفيات)

وهذا يعني ان النفقات الرأسمالية تتميز بصفات معينة تميزها عن النفقات الادارية ، ذلك ان الدولة لا تهدف من وراء هذا الانفاق الى تحقيق نفع مباشر ، يفيد الجهاز الاداري للدولة ، بل تهدف من وراءه زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية في البلد .

التقسيمات العملية للنفقات العامة :-

تقسم العديد من الدول النفقات العامة على اسس وضعية (عملية) بدلا" من الاعتماد على الاسس العلمية (الاقتصادية) لتقسيم نفقاتها ، وذلك لاعتبارات تاريخية وادارية ووطنية ، ويمكن تقسيم النفقات العامة وفقا" للتقسيمات العملية الى ثلاثة تقسيمات وكما يأتي :-

اولا" :- التقسيمات الادارية للنفقات العامة :-

مع ان التقسيمات الادارية للنفقات العامة تعد من اقدم التقسيمات الوضعية ، فأنها مازال تحتل مكانة مهمة في مجال اعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة ، اذ يجري توزيع النفقات العامة وفقاً لهذا التقسيم على اساس الجهة التي تقوم بالانفاق ، أي وفقاً للوحدات الادارية التي اعطيت حق التصرف في الاموال مثل الوزارات ، وقد كان عدد هذه الوزارات محدوداً في السابق ، وذلك لمحدودية سلطات الدولة التي كانت تتركز في الدفاع الخارجي والامن الداخلي والعدالة اضافة الى ما تقدمه لبعض السلع والخدمات التي لا يرغب القطاع الخاص تقديمها لافراد المجتمع . ونظراً لعدم توافق هذا التقسيم مع توسع وجبات الدولة وتعددتها ، فقد ظهرت الحاجة الى تقسيم اخر يتناسب مع وظائف الدولة المتعددة . وهو التقسيم الوظيفي الذي يكون أكثر تناسباً مع تطور واجبات الدولة

ثانياً :- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة :-

ترتبط التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة بالمفاهيم الحديثة للمالية العامة ، حيث ان النفقات العامة من خلال هذا التقسيم لم تعد اداة لتمويل الجهاز الاداري للدولة فحسب ، وانما كاداة لتنفيذ سياسات الدولة المختلفة في مجال السياسة والاقتصاد والاجتماع الخ ، أي ان هناك اهدافاً متعددة تسعى الدولة الى تحقيقها ، وبالتالي ، اصبح من الضروري ، ان يجري تقسيم النفقات العامة على اساس وظائف الدولة ، التي تضطلع بها ، وليس وفقاً للوحدات الادارية التي اعطيت حق التصرف في الاموال كالوزارات .

(في الولايات المتحدة ، ثم انتشر في كثير من Hoover وقد استخدمت هذا القسم لجنة هوفر)
الدول الاوربية ، وبناء عليه يتم تقسيم النفقات العامة وفقاً للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عددها ثماني وظائف هي :-

- 1- الادارة العامة والسلطات العامة
- 2- القضاء والامن
- 3- العلاقات الخارجية
- 4- الدفاع الوطني
- 5- التعليم والثقافة
- 6- النشاط الاجتماعي (الصحة ، العمل ،)
- 7- النشاط الاقتصادي (الزراعة ، الصناعة ، التجارة ،)
- 8- الاسكان

ثالثاً :- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة :-

وهي تلك التقسيمات التي يمكن ان تجري وفقاً لمهام مختلف دوائر الدولة ، مع الاهتمام بان توزيع هذه المهام حسب تدخل الدولة في الحقول الاقتصادية المختلفة كالصناعة والزراعة والتجارة الخ ، الا انه من الافضل ان يأخذ التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة بعين الاعتبار الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في الميزانية وكما يأتي :-

- 1- النفقات اللازمة لسير الادارة ومختلف المصالح الحكومية .
- 2- نفقات التجهيز والانشاء .
- 3- نفقات تحويلية .

القواعد الكبرى للميزانية:

الميزانية العامة هي تقدير او توقع وأجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة هي غالبا من مدة سنة.

وهي تبقى في إطار المشروع مهما بلغت دقة التقديرات والتوقعات مالم يتحقق عنصر الإعتدال من قبل السلطة التشريعية في الدولة.

وتعتبر هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه وهناك تعاريف متقاربة حسب كل دولة حيث عرفها القانون الفرنسي (بأنها الصيغة التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها , ويؤذن بها ويقدرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية)

ولقد عرفها القانون البلجيكي (بأنها بيان الواردات و النفقات العامة خلال الدورة المالية)

وعرفها القانون الأمريكي (بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم ,واقترحات الجباية المبسطة فيها)

وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان (بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن السنة المقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق

ومن كل هذه التعاريف نستخلص أن الميزانية هي عبارة عن توقع وإجازة لنفقات الدولة العامة في فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد وتعبر عن أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

وستتناول المبادئ الفنية لميزانية الدولة :

1. سنوية الميزانية.

2. وحدة الميزانية.

3. عمومية أو شمول الميزانية.

4. عدم تخصيص الإيرادات.

5. توازن الميزانية .

قاعدة سنوية الميزانية.

تعريف قاعدة السنوية : تقضي المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 بأن قانون المالية للسنة " يقدر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها...."، و هكذا ترسم الميزانية لمدة سنة، فالتوقعات تكون في حدود السنة، و قد تدعم المبدأ بمبررات و أسس جدية، جعلتها معتمدة من طرف أغلبية الدول، إذ تمكن من مراقبة دورية و منتظمة لنشاط الحكومة من طرف البرلمان، فالحكومة لا تستطيع تنفيذ برنامجها المالي، إلا بعد موافقة الهيئة التشريعية، هذه الموافقة تتم كل سنة مما يسمح برقابة ناجعة، و في نفس الوقت غير معرقة للهيئة التنفيذية.

أي إجازة (الموافقة عليها) الميزانية بصفة دورية كل سنة

ثم إن سنوية الميزانية تنسجم مع وتيرة الحياة الاقتصادية، فالزراعة عموماً وتيرتها سنوية، كما أن المؤسسات تنظم عملياتها الإنتاجية على مدار السنة، كما تسمح هذه المدة للإدارة المالية، و للإدارات الأخرى بإنجاز عملياتها خلال مدة معقولة و ملائمة، فلا هي بالقصيرة تدفع إلى الاستعجال و التنفيذ الشكلي، و ليست بالطويلة تقود إلى الإهمال و الاتكال.

الاستثناءات الواردة على القاعدة: رغم إيجابيات القاعدة السنوية، فقد تعرضت إلى انتقادات من طرف رجال السياسة،

و علماء المالية العمومية و طالبوا بهجرها بالاستناد إلى جملة من المبررات منها أن الميزانية تشكل مخططاً لنشاط الدولة لا يمكن أن يكون لها أفقاً سنوياً لكون نشاط الدولة متعدد السنوات (خصوصاً برنامج الحكومة) فالمشاريع التي تكون الحكومة صاحبها تمتد على عدة سنوات، كما أن الدورات الاقتصادية ليست حتماً سنوية، فهي قد تزيد عن السنة و قد تقل أيضاً، هذه الاعتراضات دفعت على إدخال تعديلات على القاعدة سواء ما تعلق بالتصويت السنوي أو التنفيذ السنوي.

رخص البرنامج: يتمثل الاستثناء الثاني المدخل على القاعدة السنوية هي رخص البرنامج ، ذلك لأن عمليات الاستثمار

و إنجاز مشاريع كبرى، يستغرق إنجازها عدة سنوات بينما الميزانية تنتهي خلال سنة، و بهذا فلا يتمكن المسير من دفع المبلغ الإجمالي، لأن هذا الأخير لا يتقرر إلا عند الإنهاء من الأشغال، لتفادي مثل هذا الإشكال ابتدع ما يسمى برخص البرنامج، فرخصة البرنامج يقيد فيها مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الأولى، في صورة إعمادات تقديرية، مما يسمح للوزير المعني خلال السنوات القادمة بالالتزام اتجاه الغير إبرام العقود و إجراء طلبات التمويل، و الإنفاق على الدراسات و الخدمات الأولية، و هو على علم بأنه سيحصل على الإعمادات اللازمة.

وهكذا ينقل الباقي من سنة إلى أخرى بواسطة تقنية نقل الاعتماد إلى أن ينتهي المشروع، و بالتالي يحتفظ بانسجام الالتزام المالي المرتبط به في مواجهة الغير، مع الاحتفاظ في نفس الوقت جزئياً بقاعدة السنوية.

فرخصة البرنامج تحدد المبلغ الأقصى للنفقة التي يمكن للوزير أو الوزراء المعنيين، الالتزام في حدودها لإنجاز الاستثمارات المرخص بها قانوناً، بحيث تظل الرخصة صالحة إلى غاية إلغائها.

أما إعمادات الدفع للنفقات بالرأس المال فتحدد المبلغ الأقصى للنفقة الممكن الأمر بصرف في حدودها أو دفعها خلال السنة بالنسبة إلى التعهدات المبرمة في إطار رخصة البرنامج.

فاعتمادات الدفع تظهر في قانون المالية كل سنة، أما رخص البرنامج تبقى ضمن الوثائق الإدارية، و غير بارزة في النص التشريعي، و هو ما يعتبر إخراجاً لتقريرها من نطاق الصلاحيات التشريعية دون وجود نص قانوني يجيز ذلك.

قوانين المالية المعدلة و المكملة: الاستثناء الثالث يتمثل في قوانين المالية المعدلة و المكملة ، فنظرياً الميزانية يصوت عليها لمدة سنة، و لكن فعلياً بعض قوانين المالية لها مدة أقل من سنة، و

هي قوانين المالية المعدلة و المكملة التي لها نفس درجة قوانين المالية للسنة، و هي وحدها التي تستطيع تعديلها
 مثال: قانون المالية لسنة 1992 لم يكتمل تطبيقه كامل السنة، حيث عدل بقانون مالية مكمل في 11 أكتوبر 1992 عدل ميزانية السنة تعديلا شبه كامل.
 يتم ذلك بطريقتين :
 1- طريقة حساب الخزانة : أي بيان ما تم تنفيذه فعلاً خلال السنة أما المستحق بعد انتهاء السنة فتدخل في حساب السنة المالية الجديدة.
 2- حسابات التسوية : تأخذ بالاعتبار الإيرادات والنفقات التي تولدت خلال السنة سواء أتمت أم لم تتم .

قاعدة وحدة الميزانية

تستوجب قاعدة وحدة الميزانية أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة بحيث يسهل عرض الميزانية في أبسط صورة ممكنة كي يتسنى لمن يريد الإطلاع على المركز المالي للدولة أن يعرف لأول وهلة وبمجرد النظر الميزانية مدى توازنها.

ويحتل مبدأ الوحدة في تصرنا إلى العناصر الثلاثة الآتية:

- (1) وجوب عرض النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة ، أي انه يمتنع على المرافق العامة إعداد موازنات مستقلة ، إنما ينبغي أن تكون الميزانية شاملة ومتعلقة بكل مرافق الدولة حتى يمكن التعرف على الموقف الإجمالي للمرافق الحكومية .
- (2) وجوب عرض أرقام الميزانية بصورة واضحة ومفصلة بحيث يتيسر لمطلع عليها التعرف على الموقف المالي لمختلف المرافق العامة ، وعلى كيفية توزيع الحكومة للموارد العامة على مختلف الخدمات العامة .
- (3) وجوب عرض الميزانية بصورة متناسقة بحيث يكفي القيام بعملية جمع واحدة لمعرفة إجمالي النفقات العامة ، وبعملية مماثلة لتحديد إجمالي الإيرادات العامة ثم طرح ناتج أحدهما من الآخر للوقوف على حقيقة المركز المالي للحكومة وتحديد توازنه .

فالهدف الرئيسي من تقرير قاعدة وحدة الميزانية يتمثل اذن في منع تشتت العمليات المالية الواردة في الميزانية في عدة وثائق ، ذلك انه من المؤكد ان الوقوف على حقيقة المركز المالي للحكومة يصبح امرا عسيرا متى تم توزيع مشتملات الميزانية على وثائق متعددة او ميزانيات مختلفة متداخلة في بعض اجرائها، إذ لا يمكن الحالة الحصول على مجموع النفقات ومجموع الايرادات بجمع ارقام الميزانيات .
 وترد عليها الاستثناءات التالية :

يستثنى من ذلك:

- أ- الميزانيات المستقلة: وهي ميزانيات المؤسسات العمومية فهي تقوم بتمويل نفقاتها بنفسها ولا تلجأ للدولة إلا في حالات طارئة مثل العجز والخسارة لتدعيم مركزها المالي.
- ب- الميزانيات الملحقة: وهي الإعتمادات التكميلية والناجمة عن التعديلات الممكنة على الموازنات الإضافية.
- ج- الميزانيات الغير عادية: وهي التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب أو القيام بمشروعات إستثمارية كبيرة كبناء السدود. وتغطي النفقات الغير عادية بإيرادات غير عادية كالقروض.
- د- الحسابات الخاصة على الخزانة: وهي تلك المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد، أي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح، على أن تعاد إليها فيما بعد ولذلك لا يعد إنفاقا عاما (كالتأمينات)
- هـ- حركة النقود: وهي العملية التي يتم من خلالها نقل نفقة إلى ذلك الحين كانت مسجلة في الميزانية أو كان ينبغي أن تدرج نظريا ليتم قيدها في حسابات أخرى مثل تمويل الإستثمارات المخططة، المساهمات الخارجية.

قاعدة الشمولية

هناك صلة وثيقة بين تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها، فتحصي أي إيراد عام يستلزم إنفاق مبالغ عامة في صورة مرتبات للموظفين القائمين بالتحصيل، وللأجهزة المشرفة على العمليات المحاسبية الخاصة به، وبالمثل فإن القيام بإنفاق بعض المبالغ العامة قد يترتب عليه إنتاج إيراد للدولة، فإنشاء دور للتعليم ودفع مرتبات للموظفين يقابله تحصيل رسوم من طالبي العلم، وبايجاز فإن معظم المرافق العامة في الدولة تتكون موازنتها من جانب للنفقات، وجانب آخر للإيرادات، وفي هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن كيفية تناولها وعرض موقفها المالي في الموازنة العامة للدولة.

هل ينبغي إدراج كافة نفقاتها وإيراداتها بالتفصيل أم انه يمكن الاكتفاء بتدوين الحساب الصافي لكل مرفق مباشرة؟؟

أن الأخذ بالحل الأول يعني إتباع مبدأ شمولية أو عمومية الميزانية، بينما يعني الأخذ بالحل الثاني إتباع مبدأ الناتج الصافي في تدوين حسابات المرفق العام.

ومما لاشك فيه أن الأخذ بمبدأ الناتج الصافي يتيح لنا الفرصة لمعرفة موقف كل مرفق من المرافق العامة على حدة بصورة مبسطة وسهلة، إذ يمكن معه بمجرد الإطلاع على الميزانية العامة تحديد ما إذا كان المرفق يمثل مصدرا من مصادر الإيرادات العامة في الدولة أم انه لا يعدو أن يكون بابا من أبواب الإنفاق العام وبالإضافة على ذلك فإن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يجنب الحكومة إدراج الكثير من التفاصيل قليلة الأهمية في الميزانية ويمنع من تضخم حجمها وتعقيد عرضها، وهذه وبلا شك ميزة كبرى في وقتنا الحاضر الذي تتميز فيه الميزانيات العامة للدول بكثرة الأرقام الواردة بها

بصورة تعرقل من مراقبة ممثلي الأمة للبيانات الواردة بها نظرا لعدم قدرتهم على الإلمام بكل ما بها من تقديرات.

غير إن هذا التصور للأمور يبدو قاصرا في أعين الكثيرين الذين يرون أن الاكتفاء بتدوين صافي حسابات المرافق العامة يفوت على الرقابة البرلمانية فرصة الإشراف على نفقات كل مصلحة حكومية على حدة والتعرف بدقة على مدى سلامة تصرفات القائمين عليها.

وليس بخفي أن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يسمح للحكومة بإخفاء بعض النفقات التي تعلم علم القين أن البرلمان سيرفض اعتمادها لعدم مراعاتها للقواعد الأساسية للإنفاق العام أو لقلّة أهمية الأهداف المراد تحقيقها من وراء إنفاقها.

وبالإضافة لذلك فإن تدوين صافي حسابات المرافق العامة يعني أساسا تخصيص إيرادات كل مرفق بداءة لنفقاته وهذا علاوة على ما قد يؤدي إليه من إسراف وتبذير يتضمن إخلالا بمبدأ عام تخصيص الإيرادات

ولعل في هذه الاعتبارات ما يفسر تمسك المفكرين التقليديين بقاعدة عمومية الميزانية باعتبارها تمثل الضمانة الأساسية لأحكام الرقابة على الأعمال الحكومية والتعرف بدقة على سلامة ما تتخذه الحكومة من قرارات وهي بصدد إنفاق الموارد العامة للدولة.

لمبدأ شمولية الميزانية إستثناءات أهمها:

أ- الميزانيات الملحقة والمستقلة: وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة للدولة وترتبط بها عن طريق حسابات لصوافي فإذا حققت فائضا أوردته الميزانية العامة كإيراد في حساباتها أما إذا حققت عجزا فتسدد الميزانية العامة للدولة.

ب- صوافي بعض أنواع الإيرادات: مثل إيراد رسوم بعض الطوابع الذي يحسم منها عمولة بائعها.

قاعدة عدم التخصيص

يتفق المفكرون التقليديون على ضرورة تحصيل كافة الإيرادات العامة لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى تخصيص، وبمعنى آخر فإن مجموع الإيرادات يكون موقوفا على مجموع النفقات العامة بحيث يحظر على الحكومة تخصيص إيراد ما لنفقة معينة، وعلى ذلك فإنه يمتنع على الحكومة تخصيص حصيلة الضرائب المحصلة من ساكني حي من الأحياء في تحسين الخدمات العامة في هذا الحي، كما يحظر عليها تخصيص إيرادات مرفق من المرافق العامة للإنفاق على الخدمات التي يقدمها فحسب فطبقا لقاعدة تخصيص الإيرادات ينبغي أن تواجه جميع إيرادات الدولة بكافة نفقاتها العامة.

وإذا تأملنا قليلا في هذا المبدأ فإننا سنجد مطبقا على مستوى الأسرة، فقبول رب الأسرة لفكرة الزواج وسعيه لتكوين أسرة متألفة يدفعه إلى تحويل كل إيراداته نحو إشباع حاجات أفراد أسرته دون تمييز، وأي خروج على ذلك المبدأ غالبا ما يهدد كيان الأسرة بالتصدع، وبالمثل فإن الخروج على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يهدد التضامن الاجتماعي، وهو الذي يمثل العمود الفقري للسلام الاجتماعي في عصرنا الحاضر بالصدع والانحيار.

وبالإضافة إلى هذا التفسير السياسي لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات فإن هناك تفسيراً اقتصادياً يدعمه بقوة، ذلك إن الأخذ بهذا المبدأ يمثل ضماناً لحسن توزيع الموارد العامة دون تبذير على مختلف الحاجات العامة، ولنتصور للدلالة على ذلك ما يمكن حدوثه في حالة عدم احترام هذا المبدأ.

فإذا ارتبطت المصروفات المخصصة لخدمات مرفق معين بإيراد محدد وزادت نفقات هذا المرفق عن هذا الإيراد فإنه من الطبيعي أن يتعذر على القائمين على إدارته تقديم الخدمات العامة المنوط بهم تقديمها على وجه مرضي، وبالعكس فإنه إذا زاد الإيراد عن حاجة المرفق فإنه من المتصور أن يدفعهم ذلك إلى التبذير في الإنفاق.

قاعدة توازن الميزانية

تقضي هذه القاعدة بأهمية إيجاد التوازن الرقمي بين نفقات الميزانية وإيراداتها، بمعنى أنت يكون جانب المصروفات مساوياً لجانب الإيرادات.

والمقصود بتوازنها في هذا المجال هو التوازن الاقتصادي الذي يعرف على النحو التالي: كفاية الإيرادات العادية لمواجهة كافة النفقات الواردة بالميزانية

والمقصود بالإيرادات العادية في هذا الصدد حصيلة الضرائب والرسوم والإيرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة، أما إذا تبين إن هذه الحصيلة غير كافية لمواجهة النفقات العامة وإن الدولة مضطرة إلى اللجوء للاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد لتمويل بعض نفقاتها، فإن الميزانية تعتبر في حالة عجز، وبالعكس فإنه إذا تبين إن الإيرادات العادية تفوق مجموع النفقات الواردة في الميزانية فإن هذه تعتبر في حالة فائض.

هذا المبدأ قد تم التخلي عنه في الميزانية العامة للدولة حيث أن تطبيق عجز الميزانية يسمح بتأخير المخطط السنوي للتنمية من جهة وإجراء عمليات تقويم للمؤسسات من جهة أخرى.