

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

Université Akli Mohand Oulhadj - Bouira -

Tasdawit Akli Muḥend Ulḥağ - Tubirett -

Faculté des Sciences Economiques,
Commerciales et des Sciences de Gestion



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أكلي محند أولحاج

- البويرة -

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

مطبوعة موجهة لطلبة الليسانس علوم المالية والمحاسبة، علوم اقتصادية وعلوم تجارية

محاضرات في:

مقياس المالية العامة

من إعداد الدكتورة: رشام كهينة

السنة الجامعية: 2019/2018

فهرس المحتويات

الصفحة	الفهرس
05	فهرس الأشكال والجداول
06	مقدمة
08	المحور الأول : طبيعة المالية العامة
09	أولاً: الأسس العامة للنشاط المالي في الدولة
09	1. مفهوم الحاجات العامة
10	2. الفرق بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة
12	3. نطاق الحاجات العامة
14	ثانياً: مفهوم المالية العامة
14	1. تعريف المالية العامة
16	2. موضوع علم المالية العامة
17	3. المقارنة بين المالية العامة والمالية الخاصة
19	4. مظاهر المالية العامة
19	ثالثاً: المالية العامة في الفكر الاقتصادي
20	1. المالية العامة في الفكر التقليدي (الكلاسيكي)
22	2. المالية العامة في الفكر الحديث (الكينزي)
24	3. المالية العامة في الفكر اللاحق للفكر الكينزي
26	4. المالية العامة في الفكر الاشتراكي
26	رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
26	1. علاقة المالية العامة بالاقتصاد
28	2. علاقة المالية العامة بالإحصاء
29	3. علاقة المالية العامة بالقانون
30	4. علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع والسياسة
32	المحور الثاني: النفقات العامة
33	أولاً: مفهوم النفقات العامة

33	1.تعريف النفقة العامة وأركانها
36	2.تطور مفهوم النفقة العامة
40	3.ضوابط الإنفاق العام
43	ثانيا: تطور النفقات العامة وأسباب زيادتها
43	1.تطور النفقات العامة
44	2.أسباب الزيادة الحقيقية للنفقات العامة
47	2.أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة
49	ثالثا: النفقات العامة المعايير، المحددات والتقسيمات
49	1.معايير النفقات العامة
51	2.محددات النفقات العامة
52	3.تقسيمات النفقات العامة
56	رابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
56	1.أثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني
58	2.أثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني
58	3.أثار النفقات العامة على المستوى العام للأسعار والتشغيل
60	المحور الثالث: الإيرادات العامة للدولة
61	أولا: التعريف بالإيرادات العامة وتقسيماتها
61	1.مفهوم الإيرادات
61	2.التطور التاريخي لمفهوم الإيرادات العامة
62	3.تقسيمات الإيرادات العامة
65	ثانيا: إيرادات الدولة من الضرائب
65	1.مفهوم الضريبة (تعريف، عناصر، أهداف)
68	2.الأساس القانوني للضريبة
69	3.القواعد العامة التي تحكم الضريبة
71	4.التنظيم الفني للضرائب
77	ثالثا: التصنيفات المختلفة للضرائب
77	1.التصنيف على أساس طبيعة الضرائب
78	2.التصنيف على أساس مجال التطبيق
80	3.التصنيف على أساس ظروف وضع الضريبة

80	4.التصنيف على أساس الطابع الاقتصادي للضريبة
84	رابعاً: الآثار الاقتصادية للضرائب وأثار الاقتصاد عليها
84	1.أثار الضرائب على الممول
84	2.أثار الضرائب على المتغيرات الاقتصادية الكلية
87	3.أثار الاقتصاد على الضرائب
88	خامساً: العبئ الضريبي والمشاكل المرتبطة به
88	1.التهرب من الضريبة
91	2.الازدواج الضريبي
93	سادساً: الإيرادات من أملاك الدولة
93	1.مفهوم دخل أملاك الدولة (الدومين)
94	2.أنواع الدومن الخاص
96	سابعاً: القروض العامة
97	1.مفهوم القروض العامة
98	2.تقسيمات القروض العامة
101	3.الآثار الاقتصادية للقروض العامة
102	ثامناً: الإيرادات من الرسوم
102	1.مفهوم الرسم (تعريف، خصائص)
104	2.قواعد تحديد معدل الرسوم وطرق تحصيله
105	3.الفرق بين الرسم وبعض المصطلحات الأخرى
107	المحور الرابع : الموازنة العامة للدولة
108	أولاً: مفهوم الموازنة العامة
108	1.نشأة وتطور الموازنة العامة
109	2.تعريف وخصائص الموازنة العامة
111	3.أهمية الموازنة العامة
113	4.الفرق بين الموازنة العامة وبعض المصطلحات الأخرى
114	ثانياً: مبادئ الموازنة العامة
114	1. سنوية الميزانية
116	2.وحدة الميزانية

118	3.عمومية الميزانية
120	4.توازن الميزانية
122	ثالثا: مراحل الميزانية العامة
122	1.مرحلة تحضير وإعداد الميزانية
130	2.مرحلة إقرار الميزانية واعتمادها
133	3.مرحلة تنفيذ الموازنة
135	4.مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة
140	رابعا:أنواع الموازنات العامة
141	1.الموازنة التقليدية
143	2.موازنة الأداء والبرامج
147	3.موازنة التخطيط والبرمجة
150	4.الموازنة الصفرية
153	خامسا: الموازنة العامة والتوازن الكلي
154	1.الموازنة العامة والتوازن المالي
155	2.الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي
157	3.الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي
159	الخاتمة العامة
160	قائمة المراجع

فهرس الأشكال

رقم الشكل	العنوان	الصفحة
01	نموذج تقاطع كينز بين الانفاق الكلي والعرض الكلي	39
02	التسلسل الهرمي في تبويب موازنة الأداء والبرامج	145

فهرس الجداول

رقم الجدول	العنوان	الصفحة
01	أوجه الاختلاف بين القروض الداخلية والقروض الخارجية	99-98
02	الفرق بين الموازنة الخاصة بالمشروع والموازنة العامة للدولة	113

مقدمة

تؤدي المالية العامة دورا هاما في حياة الدولة المعاصرة، فهي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد والظروف السياسية بكل دولة خلال فترة زمنية معينة، فالنققات العامة والإيرادات العامة باعتبارهما إحدى موضوعات المالية العامة لهما دورا مؤثرا في الكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية لكل بلد، كما أنها تتأثر بالظروف السياسية للدولة إذا ما تعرضت لحالة من عدم الاستقرار والفوضى وعدم الأمن فتضطر في هذه الحالة أن تزيد من الإنفاق في التعويضات وتقديم الإعانات الاجتماعية وفي الوقت نفسه تحاول الدولة أن تزيد من حصيلته الإيرادات لتعويض هذه الخسائر السابقة والقدرة على الإنفاق.

ومن هنا نجد ان المالية العامة بموضوعاتها تحتل أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية والسياسية ولذلك فان العلم الذي يدرس النققات والإيرادات العامة والموازنة العامة هو علم المالية العامة.

وإذا كانت المالية العامة تؤثر على النظام الاقتصادي بالدولة، فلا شك أن هذا النظام الاقتصادي يؤثر أيضا على النظام المالي بالدولة، فكلاهما في حاجة للأخر ويؤثران ويتأثران ببعضهما البعض فإذا كان النظام الاقتصادي الرأسمالي منذ نشأته افترض عدم تدخل الدولة على الإطلاق في الحياة الاقتصادية، وبناءا على ذلك انحسر دور المالية العامة ولم تكن للنققات أو الضرائب أو الموازنة العامة أي أهمية اقتصادية، لكن هذه النظرة الضيقة لدور الدولة الاقتصادي بدأت تتحسر بحلول الأزمة الاقتصادية عام 1929، وبدأت دور الدولة يتطور بسرعة في الحياة الاقتصادية بعد هذا التاريخ، رغبة منها في إيجاد نوع من الاستقرار الاقتصادي فزاد معه أهمية دراسة النققات والإيرادات العامة.

والدولة مثل الشخص الطبيعي الذي يحقق من اجل إشباع حاجاته الخاصة، إيرادات معينة سواء كانت ناتجة عن عمله أو ما يملكه من ثروة، ويقرر على أساسها وعلى حجمها مقدار ما ينفقه لإشباع حاجاته الخاصة، فالدولة تقوم بالإنفاق للوفاء بالتزاماتها المتعددة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتي تتمثل في إشباع الحاجات العامة، وذلك بما تملكه من سيادة وسيطرة فتحدد بذلك مصادر الإيرادات العامة وحجمها ومنها الضرائب والرسوم والقروض الإجبارية.

تهدف هذه المطبوعة إلى التعريف بطبيعة وجوهر المالية العامة وبالتحديد الإلمام بكل جوانب الموازنة العامة للدولة، حيث تحتوي هذه المطبوعة على أربعة محاور كما يلي:

المحور الأول: طبيعة المالية العامة

المحور الثاني: النققات العامة للدولة

المحور ثالث: الإيرادات العامة للدولة

المحور الرابع: الموازنة العامة للدولة

وفي نهاية هذه المطبوعة عرض لقائمة المراجع العربية والأجنبية التي تم اعتمادها في إعدادها
وتهيئتها، متمنين بذلك للطلبة التوفيق والنجاح.

المحور الأول: طبيعة المالية العامة

تعتبر المالية العامة هي حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة، ولهذا يعتبر علم المالية العامة جزءا من علم الاقتصاد ويسمى علم الاقتصاد السياسي، وكما هو معروف فان علم الاقتصاد يدرس كيفية توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة بين الاستخدامات المختلفة من اجل إشباع الحاجات الإنسانية، سواء كانت للفرد أو المجتمع، وهذا يمكن أن يتم من خلال قطاعين وهما القطاع الخاص والقطاع العام وعلى هذا الأساس يتم تقسيم هذا المحور إلى:

أولاً: الأسس العامة للنشاط المالي في الدولة

ثانياً: مفهوم المالية العامة

ثالثاً: المالية العامة في الفكر الاقتصادي

رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

أولاً: الأسس العامة للنشاط المالي للدولة

يعد الإلمام بمفهوم الحاجات العامة مدخلاً أساسياً لبيان نظام النشاط المالي تمهيداً لتحديد الكيفية التي يتم بها إشباع هذه الحاجات وضرورة منهجية للتمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة ويرتكز هذا التمييز على التفرقة بين ما يدخل في نطاق الحاجات العامة، فينصب عليه اهتمام الباحثين في علم المالية العامة، وما يعد بمنزلة الحاجات الخاصة التي يهتم بها علم الاقتصاد وعندما تحدد ماهية الحاجات العامة يتعين على الدولة أن تقوم بإشباعها من خلال قيامها بخدمات تدعى خدمات عامة.

1. مفهوم الحاجات العامة:

يوجد عدة تعاريف يمكن إعطاؤها للحاجات العامة منها:

الحاجات العامة هي "حاجات تهم المجتمع كله، وباعتبار الحكومة ممثلة عن المجتمع، تكون المسؤولة عن إشباع الحاجات العامة ومثال ذلك الأمن الخارجي والداخلي، الصحة العامة، نشر التعليم إنشاء الطرق الكبرى، المواصلات، استغلال الموارد الطبيعية والبشرية والمالية المعطلة وأخيراً إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي"⁽¹⁾.

كما تعرف على أنها : هي تلك الحاجات التي تقوم الهيئات العامة بإنشائها سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن ان يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية..

كما تعرف على أنها : "حاجات لا يستطيع الفرد أن يدفع ثمنها ليحصل عليها، وهي حاجات تهم المواطنين وتوجد في كل مجتمع يخضع لسلطة عامة منظمة، ولا يمكن لكل فرد أن يقوم بإشباع حاجاته

1 - محمود حسين الوادي، زكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2007 ص ص 15-16.

منها استقلالاً عن الآخرين من أمثلتها، الدفاع، الأمن، العدالة، والدولة هي التي تقوم بإشباعها بسبب عدم قابليتها للتجزئة⁽¹⁾.

من التعاريف السابقة نستنتج أن الحاجات العامة هي مجموعة الحاجات التي يتطلب من الدولة إشباعها وتمثل محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات.

ومن التعاريف السابقة فان خصائص الحاجات العامة تتمثل فيما يلي:

- عدم قابليتها للانقسام والتجزئة، فهذه الخدمات لا يمكن تجزئة كل من الطلب والعرض عليها وبالتالي فهي غير قابلة للبيع، ولا يمكن ترك إشباعها للقطاع الخاص، كما انه يصعب استبعاد احد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها أم لم يساهم.
- إن استهلاك فرد معين منها لا يؤثر أو ينقص من استهلاك الآخرين لها.
- لا يمكن المطالبة بثمن الخدمة من أفراد المجتمع لعدم معرفة مقدار انتفاع كل واحد منهم.

2. الفرق بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة: يتم التمييز بينها على بما يلي:

أ. معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة: توجد عدة معايير للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ومن أهمها ما يلي:

المعيار الأول: معيار من يقوم بالإشباع: أي معيار المقابلة وانتهى مؤيدو هذا المعيار بان الحاجات العامة هي الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام⁽²⁾، هذا المعيار تميز بالبساطة الواقعية باستناده من يقوم بالإشباع، ألا انه لم يتطرق إلى طبيعة هذه الحاجات، ولم يضع معيار محدد يمكن الرجوع إليه في التفرقة قبل الإنفاق على الحاجات الخاصة والحاجات العامة.

1 - علي كاظم هلال، الحاجات، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق متوفر على الموقع www.law.utq.edu.iq بتاريخ الاطلاع 2018/07/13.

2 - محمود حسين الوادي، زكريء احمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 16.

المعيار الثاني: معيار من يحس بالحاجة: الحاجات العامة وفقا لهذا المعيار هي تلك الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، وتكملة لهذا الاتجاه من الفقه فقد استند بعضهم على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة، فالحاجة تكون خاصة إذا كان يحس بها احد الأفراد، وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها، وهذا يعني أن الحاجة الخاصة هي الحاجة الفردية بينما الحاجة العامة هي الحاجة الجماعية⁽¹⁾، ولكن يعاب على هذا المعيار أن الحاجات الجماعية تتم من خلال أفراد الجماعة، بالإضافة إلى أن الحاجات التي تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة بإشباعها بل تترك للقطاع الخاص، وهو ما يجعل هذا المعيار غير كافي لتحديد الحاجات العامة وخاصة في العصر الحديث.

المعيار الثالث: المعيار الاقتصادي: وهو ما ينصرف إلى تحقيق اكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة، فالفرد يسترشد بهذا المعيار فهو لا يقدم على إشباع حاجة إذا كان إشباعها يتطلب نفقة اكبر مما يعطيه له من نفقة، أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع في رأي هذا الفريق لهذا المعيار وعلى الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات بصرف النظر عن الموازنة بين النفقات والمنفعة التي تعود عليها، ولكن على الدولة أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة الجماعية التي تعود على الجماعة ككل، مع إعطاء المنفعة الجماعية مضمونا يتفق مع طبيعة دور الدولة، فالمنفعة الجماعية التي تهدف النفقة العامة إلى تحقيقها تتكون من مجموعة عناصر اقتصادية واجتماعية وسياسية معقدة، وبالتالي نستنتج أن الحاجات العامة تخضع شأن إشباع الحاجات الخاصة للموازنة بين النفقات والمنفعة مع إعطاء هذه الأخيرة مضمونا أوسع بالحاجات العامة من الحاجات الخاصة.

المعيار الرابع: المعيار التاريخي: الحاجات العامة التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي مثل الدفاع، الأمن، العدالة والمرافق العامة التقليدية الأخرى ، وواضح من خلال هذا المعيار انه لا يواجه إلا مرحلة الدولة الحارسة، أي مرحلة المذهب الفردي، ويقتصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخلة وهي التي شهدت ازدياد الحاجات العامة في العصر الحديث.

1 - محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2003، صص 12-13.

ب. أهمية التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة⁽¹⁾: إن مسألة تحديد طبيعة الحاجات العامة والحاجات الخاصة يشوبها صعوبة، بسبب وجود حدود دقيقة بين النوعين من الحاجات، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية التي تتميز بأهمية خاصة نلاحظ انه لا يمكن أن يقوم بتقديمها إلا هيئات عامة وهي مطالبة لا تتمتع بميزات خاصة بها ، تجعل مسألة إشباع بعضها قاصرا على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر متروكا للقطاع الخاص، ولذلك فليس هناك فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في جميع الأحوال، غير أن ذلك يختلف بين دولة إلى أخرى ومن فترة زمنية معينة إلى أخرى، فما يعد حاجة عامة في دولة معينة وتقوم الهيئات العامة بإشباعها قد تصبح هذه المسألة متروكة إلى القطاع الخاص في دولة أخرى.

كما انه وفي الدولة الواحدة ما قد يكون اليوم حاجة عامة، قد لا يكون كذلك في فترة زمنية ماضية، وإذا انتفى وجود هذه الفوارق الموضوعية بين هذه الأنواع من الحاجات فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجة العامة اعتمادا على عناصر موضوعية ، وعندئذ سوف لن يكون أمامنا سوى عنصر اللجوء إلى طبيعة الهيئة التي تقوم بقضاء الحاجة لذلك يطلق المختصون بعلم المالية العامة عليها اسم الحاجات العامة التي تتولى إشباعها هيئات عامة بغض النظر عن تلك الحاجات.

3. نطاق الحاجات العامة: أدت الاتجاهات المذهبية التي طرأت على الدور الاقتصادي الذي مارسته الدولة، إلى تباين القيود المفروضة على حريتها في تحديد الحاجات العامة، وهذا يعني تحرك الحد الواسع والعميق لنشاطها المالي بالتبعية لمجال قيامها بهذه الحاجات ورعايتها، وبالتالي فقد تطورت الحاجات في ظل وظيفة الدولة وفق المراحل التالية:

أ. الدولة الحارسة: اتسمت هذه المرحلة بانحسار دور الدولة الاقتصادية، بعد إرساء أسس التحول الاقتصادي والصناعي في بداية التطور الرأسمالي ، وأفضل تعبير لوظيفة الدولة ما قاله ادم سميث عن طبيعة ثروة الأمم وأساسها المنشور في عام 1776، حيث حدد وظيفة الدولة بالقيام بمهمة الدفاع الخارجي وتولي مسؤولية الأمن الداخلي من خلال ما تقوم به أجهزة الشرطة والقضاء والأشغال العامة وتتمثل هذه الأعمال بتسهيل التجارة ونشر التعليم والمحافظة على الصحة العامة وهي وظائف تدخل في صلب وظائف الدولة في تلك المرحلة، وهو ما يعرف بالعصر الحديث بالإنفاق على الأغراض

الاجتماعية والاقتصادية على الرغم انه محدود جدا في ذلك الوقت مقارنة بالواجبات الأخرى المنوطة بالدولة.

ب. الدولة المتدخلة: رافق هذه المرحلة تطور طريقة الإنتاج الرأسمالية، وتغلغت في أجزاء كثيرة من الاقتصاد العالمي، واشتدت حدة الأزمات التي تعاقبت على النظام في الدولة الرأسمالية أخرجها الأزمة الاقتصادية 1929، حيث بدأت الدولة بمزاولتها الوظائف الاقتصادية الجديدة مما اثر في زيادة أهمية النشاط المالي للدولة واتساع نطاقه، كما ظهر التحليل الانجليزي الذي يتناول تحليل مستوى العمالة في الاقتصاد القومي مرتبطا بهذا التوسع، أحرز تأكيدا متزايدا للدور التدخلي للدولة في إطار ما يعرف بالمالية الوظيفية.

ج. الدولة المنتجة: تتميز اقتصاديات بعض الدول بحرية أوسع في تحديد الحاجات العامة إذ أنها تهيمن على الجزء الأكبر من وسائل الإنتاج، ويخضع لمذهب اقتصادي معين يرمي أن توجه الموارد الاقتصادية من خلاله لصالح المجتمع ككل، وعندئذ تحتل الحاجات الجماعية سلم الأولويات على الحاجات الفردية كما أن الدولة تتمتع في ظل هذا النظام بسيطرة واسعة على طرائق إشباع الحاجات العامة، إلا أن توسعها في إشباع هذه الحاجات لا بد أن تلتزم فيه بحدود معينة ينبغي مراعاتها من اجل أن يؤثر النشاط المالي الذي تمارسه في تحقيق النفع العام، وتكمن هذه الحدود في أساسين جوهرين هما: الأول: يتمثل في مراعاة الحد الأدنى اللازم لمعيشة المواطنين، حيث يعبر هذا الحد عن الحاجات المادية والنفسية للسكان، ومدى استعدادهم لتحمل التضحية وان المساس به يقود إلى تدهور الإنتاج وانخفاض الإنتاجية.

الثاني: السعي إلى تحقيق التوازن بين التدفق النقدي والتدفق العيني للسلع.

مما تقدم نستنتج أن هذه الحاجات هي الحاجات الجماعية التي لا تعني فردا معينا بذاته، وإنما تعني الجماعة بأسرها إذ ينتج عن إشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة تقدرها السلطات الحاكمة لحساب المجموع، وعلى الرغم من أن ثمة اتجاهات عامة نحو زيادة هذه الحاجات إلا أن الدولة لا تتمتع بحرية مطلقة في تحديدها بل يتعين عليها مراعاة المقدرات والموارد الاقتصادية المتاحة فيها.

كذلك فان نطاق النفقات والإيرادات العامة يتوقف على دور الدولة الاقتصادي وهو يختلف من دولة إلى أخرى بل داخل البلد الواحد من وقت إلى آخر، استنادا للمذهب الذي تعتمده الدول اجتماعيا واقتصاديا بل لدرجة نمو اقتصادها.

ثانيا: مفهوم المالية العامة

تقوم الخدمات العامة بشقيها (القابل للتجزئة وغير القابل للتجزئة) بإشباع الحاجات العامة مع مراعاة الإشباع النسبي بين نطاق كل من الحاجات العامة والإنتاج العام من قبل الدولة ومن خلال نشاطها المالي، وبذات المعنى أن المالية العامة تهيمن على جزء من الاقتصاد العام بهدف إشباع الحاجات العامة ويشمل نشاط الدولة المالي، ويخضع بالتالي لقراراتها وتقديراتها في ضوء صفاته الخاصة التي تتضح في أهداف ومظاهر تنظيمية، وهيكلت وضوابطه ومبادئه، وبالتالي ستشمل دراستنا على احد فروع الاقتصاد ألا وهو الاقتصاد المالي أو اقتصاد المالية العامة بكل ما يحويه هذا العلم من أنشطة مالية حتى انه يتضمن السياسات المالية التي تعتبر جزء من السياسة الاقتصادية العامة لأي نشاط اقتصادي واجتماعي.

1. تعريف المالية العامة: سيتم أولا توضيح مصطلح المالية العامة في كلمتين إحداهما:

المالية: وتعني الزمة المالية، أي الممتلكات والديون والتي تعني الجانب الدائن، ويتمثل في المداخل والإيرادات والجانب المدين ويتمثل في الالتزامات والديون⁽¹⁾.

العامة: فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة، أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة والموجودة بالدولة، ولذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات وإيرادات .

وتعرف المالية العامة بعدة تعاريف نظرا لتطور الفكر المالي والاقتصادي، وعدد وظائف الدولة وعموما نجد هذه التعاريف تأخذ منهجين هما:

المفهوم التقليدي: وفق هذا المنهج فالمالية العامة هي العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها، أو بمعنى آخر هو ذلك العلم المتعلق بالإيرادات المالية للدولة ونفقاتها والموازنة بينهما⁽²⁾.

أما بالنسبة للمفهوم الحديث: فالمالية العامة هو ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية، بمعنى هو ذلك العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة

1 - محمد الصغير بعلي، يسرى ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص08.

2 - عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، ص 17.

والموازنة العامة وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تبناها الدولة⁽¹⁾.

والمالية العامة هي العلم الذي يبحث في الإيرادات المالية العامة، واستخدامها في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة.

ولعل معظم هذه التعاريف تنصب على الموارد المالية العامة للدولة، واللازمة لتغطية نفقاتها المالية العامة، وخاصة مرافقها الأساسية الأمنية، الصحية، التعليمية، الإنشائية، الطاقة، الكهرباء والمواصلات... الخ⁽²⁾.

وكذلك تنصب على استخدام موارد الدولة، ونفقاتها في تحقيق الأهداف التنموية للدولة: السياسية، المالية، الاقتصادية، الاجتماعية بقصد تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، داخل الاقتصاد القومي.

وهناك من نظر الى المالية العامة من منظور واسع على أنها: "هو ذلك العلم الذي يدرس تكييف مستويات الإنفاق العام والإيرادات العامة- استخدام الأدوات المالية - في توجيه الحياة الاقتصادية في تحقيق الأهداف الاقتصادية وغير الاقتصادية للدولة في التأثير على نشاط الأفراد والجماعات لتحقيق هذه الأهداف"⁽³⁾.

وبالتالي يرتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

وانطلاقا من هنا فالمالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه، وللحالة السياسية وظروفها في دولة من الدول في فترة زمنية معينة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى إذا كانت المشكلة الاقتصادية تعرف بأنها عدم كفاية الموارد المالية المتاحة اللازمة لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة، فإن المالية العامة كعلم الاقتصاد إنما تبحث في كيفية توفير هذه الموارد المالية، وإنفاقها، ولكن بشكل سوي، ومتوازن، لحل المشكلة الاقتصادية.

1 - خالد شحادة خطيب، احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2005، ص 15.

2 - عبد اللطيف خبابة، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 14.

3 - أبو منصف، مدخل للتتظيم الاداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004، ص 81.

من خلال ما سبق فالمالية العام ذات طابع مالي، اقتصادي، اجتماعي تؤصل الدور الحكومي في كيفية توفير الموارد المالية لحل المشكلة الاقتصادية، وذلك من خلال النقاط التالية:

- الاهتمام بالإيرادات العامة والنفقات العامة؛
- البحث عن الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛
- تحديد أوجه الإنفاق العام وتقدير الإيرادات اللازمة لتغطية ذلك الإنفاق .

2. موضوع علم المالية العامة: يوجد في كل مجتمع يخضع لسلطة عامة منتظمة حاجات تهم مجموع المواطنين ولا يمكن لكل فرد أن يقوم بإشباع حاجاته منها استقلالاً، وتسمى هذه الحاجات 'الحاجات الجماعية' وأمثلتها التقليدية الدفاع والأمن والعدالة.

فالفرد بمفرده لا يقوى على أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي، إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل لا يتجزأ لكونه يعود بالنفع على المواطنين كافة، ولا يمكن أن يحرم أي منهم من الاستفادة بهذا الأمن، ولهذا يجب أن تقوم به وتسهر عليه الدولة بأجهزتها المختلفة ، فالحاجات الجماعية هي إذن الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد بسبب عدم قابليتها للتجزئة، عن القيام بها بمفرده.

هذا وتختلف الحاجات الجماعية عن الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس والمشرب... الخ فهذه الأخيرة يستطيع الفرد بمفرده أن يستقل بإشباع حاجاته منها، طالما يقدر على دفع ثمنها وذلك نظراً لقابليتها للتجزئة، أما إذا لم يستطع دفع ثمنها فإنه لا يحصل عليها.

وتوجد طائفة أخرى تقع بين الحاجات الجماعية غير القابلة للتجزئة، والحاجات الفردية القابلة للتجزئة يستطيع كل فرد أن يشبع حاجاته منها بمفرده بصرف النظر عن إشباع الآخرين لها من عدمه أي أنها قابلة للتجزئة ولكنها مع ذلك ولأهميتها الاجتماعية، حاجات جديرة بان تضطلع بها الدولة وتشبعها، ومن أمثلتها التعليم، العلاج، النقل والمواصلات، لكي تقوم الدولة بإشباع هذه الحاجات العامة التي لا تقبل الانقسام والحاجات القابلة للانقسام ولكن لها أهمية اجتماعية قصوى، فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وان تحصل على خدمات بعض الأشخاص، وذلك مقابل الحصول على هذه الأموال والخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة.

ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات لا بد لها من التفتيش عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة، واهم هذه المصادر هي الضرائب، ويوجد أيضا الرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح في القيام بنفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات في خلال فترة زمنية محددة عادة ما تكون سنة وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها ، وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة عادة ما تكون سنة، هي ما يطلق عليه الميزانية العامة أو الموازنات العامة للدولة.

3. المقارنة بين المالية العامة والمالية الخاصة

تتضمن المالية العامة دراسة القواعد والعمليات والنشاطات والسياسات ذات الصلة بمالية السلطات العامة، أي الدولة وهيئاتها العامة والمرتبطة بنشاطها المالي، والخاصة بإيراداتها ونفقاتها والموازنة بينهما ونتائجها وتأثيراتها على جوانب حياة المجتمع وأفراده والاقتصاد ككل⁽¹⁾.

أما المالية الخاصة فترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية والشركات يطلق عليها أيضا بالإدارة المالية وتعرف بأنها العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح⁽²⁾.

على ضوء هذه المفاهيم يمكننا أن نحدد أوجه الشبه والاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة في النقاط التالية:

أ. أوجه التشابه بين المالية العامة والمالية الخاصة: من أهمها ما يلي:

- هدف كل من المالية العامة والخاصة هو تحقيق احتياجات بشرية؛
- إن كل منهما يقوم بتسجيل معاملاته وعملياته، ومسك سجلات، وإتباع طرق وإجراءات محاسبية ورقابية لضمان توثيقها، والتأكد من دقتها وحماية لها من سوء التصرف، سواء اتصل الأمر بالأموال العامة أو بالأموال الخاصة، وبالذات التي تعود لجهات خاصة منظمة؛
- إن كل من المالية العامة والمالية الخاصة تقوم أساسا بالاستناد إلى مبدأ العقلانية أو الرشد الاقتصادي أي كلاهما يهدف إلى تحقيق أقصى نفع أو مصلحة ممكنة بأقل قدر من التكاليف؛
- تتحقق من خلالهما إيرادات ونفقات وأنهما يحاولان قدر الأماكن تحقيق التوازن بين الإيرادات والتكاليف؛

1 - فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن 2008، ص 17.

2 - طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص ص 18-19.

- عندما تكون النفقات اكبر من الإيرادات في كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، يتم اللجوء منهما إلى الاقتراض لسد الفجوة التي تمثلها الزيادة في نفقات أي منهما على إيراداته؛
- كلاهما يواجهان المشكلة الاقتصادية، والتي تفرض الاختيار الاقتصادي بين إشباع وتلبية الحاجات التي هي في الغالب غير محدودة، والموارد التي هي عادة محدودة.

ب. **أوجه الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة:** هناك العديد من أوجه الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة ولعل أهمها ما يلي⁽¹⁾:

ب.1. **حيث الإنفاق:** تهدف المشروعات من إنفاقها تحقيق ربح باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق الصالح العام في المرتبة الأولى ، حتى ولو تعارض هذا مع تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط، ويترتب على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة أن يختلف الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما، فمقياس نجاح النشاط الخاص هو تحقيق أقصى ربح ممكن، بينما مقياس نجاح مشروعات الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة.

ب.2. **من حيث الإيراد:** تحصل المشروعات 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 ففي بعض الأحيان تلجأ إلى عنصر الجبر كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية ، كما تستخدم الوسائل العادية للحصول على الإيرادات ويظهر ذلك بالنسبة لمشروعات الدولة الزراعية والتجارية والصناعية .

ب.3. **من حيث الموازنة:** يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات لدى الدولة من جهة وولدى المشروعات الخاصة من جهة أخرى.

فبينما تقوم الدولة بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لتسيير المرافق العامة وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ثم في مرحلة ثانية تقوم بتقرير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات، تقوم المشروعات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول وأرباح ثم تحدد أوجه إنفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية.

1 - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان

4. مظاهر المالية العامة:

تستند المالية وفقا للمفهوم الذي حددناه لغاياتها على مظهرين هما(1):

أ. **المظهر القانوني:** تستند المالية العامة على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، جزئية كانت أو كلية كما أن تنظيماتها تختلف في درجة خضوعها للدولة، كما تختلف شكل إدارتها وفقا لطبيعة أهدافها أو لظروف نشأتها من استغلال المباشر إلى استغلال مالي وامتياز يمنح حقها الى شركات خاصة أو استغلال مختلط، إلا أن القاسم المشترك في جميع هذه التنظيمات هو خضوعها لسلطة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة . ويتجلى ذلك من خلال تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقا لما يتطلبه أمر إشباع الحاجات العامة حتى ولو تمتع بعضها بالاستقلال المالي والإداري.

ب. **المظهر التنظيمي :** تتوقف الضوابط التي تخضع لها المالية العامة، على طبيعة الشكل القانوني التي تحكمها . فعندما يتعلق الأمر بالمرافق العامة وهي تؤدي خدمات عامة فإنها تعتبر جزءا لا يتجزأ من الإدارة العامة ، فالمرافق العامة تظهر بصفقتها سلطات عامة، ومن ثم تسري عليها أحكام القانون العام أما إذا كنا أمام مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية وإيجاد المشروعات العامة فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى ما تقرره القوانين الاقتصادية التي تنظم عمليات الإنتاج والتوزيع وفقا للأسس وقواعد ينظمها علم الاقتصاد، وبصفة عامة يقتضي الأمر توجيه هذه العملية في إطار ما يفرضه علم الإدارة العامة من ضوابط وحينما يتعلق الأمر بالمالية العامة بمفهومها الإنتاجي تخضع لقوانين الاقتصاد ، فعلى الدولة أن تلتزم بما هو سائد في علم الإدارة الاقتصادية من أصول وقواعد تقرر في هذا الشأن.

ثالثا: المالية العامة في الفكر الاقتصادي

تبرز أهمية الفكر الاقتصادي في كونه المعبر عن طبيعة النظم الاقتصادية، ومن ثم أهميته في تحديد الدور الذي تؤديه المالية العامة، ومن خلال النشاط المالي للدولة في الاقتصاد ، حيث يختلف دور المالية العامة حسب الفكر الاقتصادي الذي يحدد لها دورها من خلال تحديده لطبيعة النظام الاقتصادي الذي يعبر عنه الفكر الاقتصادي المعين، ولذلك سيتم تناول المالية العامة في الفكر الاقتصادي كما يلي:

1 - محمد جمال ذنبيات، مرجع سبق ذكره، ص23.

1.المالية العامة في الفكر الاقتصادي التقليدي (الكلاسيكي): يرتبط المفهوم التقليدي للمالية العامة بالفكر التقليدي، والذي يعبر عن طبيعة النظام الرأسمالي بصيغته الأصلية الأولى حيث يتضمن عدد من الأسس من أهمها⁽¹⁾:

- الملكية الخاصة لكافة وسائل الإنتاج والنشاطات الاقتصادية؛
- حرية ممارسة النشاطات الاقتصادية، بدون أية قيود أو عوائق تحد من هذه الحرية في القيام بالإنتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك وممارسة العمل وحرية التجارة بما في ذلك التجارة الخارجية؛
- إن آلية السوق الحرة والتلقائية والتي تتمثل في سوق المنافسة التامة هي التي تحدد النشاطات الاقتصادية من خلال تفاعل قوى العرض وقوى الطلب بالشكل الذي تحدد عن طريق السعر الذي يعتبر المؤشر للقيام بهذه النشاطات الاقتصادية؛
- المرونة التامة لكل من الأسعار والأجور والفائدة، بالشكل الذي يحقق التفاعل الحر والتلقائي بين العرض والطلب في كل من سوق السلع والخدمات من خلال مرونة الأسعار، وفي سوق العمل من خلال مرونة الأجور، وفي السوق النقدية والمالية من خلال مرونة سعر الفائدة؛
- التوافق بين تحقيق المصلحة الخاصة والمصلحة الاجتماعية، من خلال تحقيق المصلحة الخاصة، لان سعي الأفراد لتحقيق اكبر قدر من مصلحتهم الخاصة يتحقق اكبر قدر من مصلحة المجتمع، لأن مصلحة المجتمع ماهي إلا مجموع مصالح أفرادها التي تحققت بأقصى قدر ممكن.

وعلى هذا الأساس نشأت فكرة الدولة الحارسة التي لا تتدخل في الإنتاج والاستهلاك، فهي حارسة للمصالح العامة الأساسية واللازمة للمجتمع، وهذا اقتضى ألا تتدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي وانعكس هذا المفهوم التقليدي لدور الدولة في تحديد نطاق علم المالية العامة الذي انحصر في دراسة الوسائل التي تحصل بها على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة المحدودة ، فالدولة تحصل على إيراداتها والأداة الرئيسية هي الضريبة.

خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين التقليديين⁽²⁾:

- إن النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايداً. وهذا يعني أن الدولة لا تستهدف من وراء تحصيلها للإيرادات العامة واستخدامها للأموال العامة تحقيق أية أهداف اقتصادية أو اجتماعية.

1 - فليح حسن خلق، مرجع سبق ذكره، ص ص 26-27.

2 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص ص 21-22.

ومن ثم لا يكون لنشاطها المالي أي تأثير على أسعار السلع والخدمات التي يحددها نظام السوق الذي تتوافر فيه شروط المنافسة التامة. فدور الدولة هنا يقتصر على توفير الخدمات العامة اللازمة لقيام المجتمع مثل الدفاع والأمن... الخ. وبعض الأعمال العامة التي لا يترتب على توفيرها تغيير في الأسعار النسبية للسلع والخدمات، وبالتالي لا تسبب أضراراً للنشاط الاقتصادي. ومن ثم فإن نظام السوق يحقق التوازن الاقتصادي من خلال التفاعل الحر لقوى العرض والطلب الذي يحقق أفضل النتائج الممكنة، أي الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة؛

- أن يكون النشاط المالي للحكومة بأقل تكلفة ممكنة. وهذا يعني أن تكون الأعباء المالية على أفراد المجتمع أقل ما يمكن، حيث اعتقد أنصار هذه المدرسة أن الفرد أكفأ من الدولة في استخدام الموارد الاقتصادية. ومن أجل ذلك لابد أن يترك للفرد أكبر قدر ممكن من تلك الموارد ويكون ذلك عن طريق تخفيض عبء الضريبة عليه إلى الحد الأدنى؛
- وجوب توازن الموازنة العامة، أي أن تتعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة، وبالتالي عارض التقليديون وجود فائض أو عجز في الموازنة العامة، وكانت مبرراتهم لذلك كما يلي:

- الفائض يعني زيادة لعبئ المالي على أفراد المجتمع من خلال فرض ضرائب مرتفعة واقتطاع جزء كبير من ثروات أفراد القطاع الخاص، فوجود فائض في الموازنة تحت سيطرة الحكومة يدفعها إلى التبذير في استخدام تلك الموارد المالية، وإنفاقها في أوجه أقل كفاءة حيث ينظر مؤيدي هذه المدرسة أن الدولة تستخدم الموارد الاقتصادية للاستخدام الاستهلاكي، وأن الدولة لا تسهم في العملية الإنتاجية، فذلك متروك للقطاع الخاص.
- أما فيما يخص وجود عجز في الموازنة العامة، أي زيادة في النفقات على الإيرادات العامة فسيتم تغطية هذا العجز بصورة رئيسية عن طريق الاقتراض وهذا إهدار للمخدرات القومية وقد رفض التقليديون التمويل عن طريق القروض للأسباب التالية:
- إن الدولة في حالة الاقتراض يجب عليها بعد ذلك تسديد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه ولا يكون ذلك إلا بغرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب الموجودة. والقرض عند التقليديين هو ضريبة مؤجلة تتحملها الأجيال القادمة التي سيقع عليها عبء سداد القرض وفوائده، فالجيل الحالي سيعفى نفسه من الضرائب ويحولها للجيل القادم، ومن ثم فالقرض يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأفراد.
- إن الاعتماد على التمويل عن طريق القرض وليس الضريبة يعد خروجاً على قاعدة الحياد المالي، وخروجاً من الدولة عن وظيفتها، ذلك أن التجاء الدولة إلى القرض يعني مزاحمتها

للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال إذا اقتضت من سوق المال وما يؤدي إليه ذلك من ارتفاع أسعار الفائدة وما يعقبه من ارتفاع في تكاليف الإنتاج وانكماش في الإنتاج.

كذلك عارض التقليديون الالتجاء إلى الإصدار النقدي الجديد في تمويل العجز، لما يؤدي إليه ذلك من قيام حالة من حالات التضخم لأنه وهو يقوم بهذا التمويل فإنه يدفع إلى السوق كمية نقدية إضافية دون أن يقابل تلك الزيادة في الكمية النقدية زيادة مماثلة في المعروض من السلع والخدمات ومن ثم ترتفع الأسعار، أي أن تلك الزيادة في الكمية النقدية تنعكس في الأسعار بالزيادة وليس في الإنتاج بالزيادة.

وإذا كان التقليديون ليسوا مع العجز في الموازنة فهم أيضا ليسوا مع تكوين فائض في الموازنة أي في ترجيح الإيرادات على النفقات لأنه يعني عندهم أن الدولة تحصل من الأفراد على مبالغ كان بإمكانهم استثمارها في مجال الإنتاج لذا فإن مبدأ توازن الموازنة لديهم هو المبدأ المثالي الذي يجب العمل على تحقيقه بأي ثمن وهو نتيجة منطقية لمبدأ حياد الدولة ومالياتها.

2. المالية العامة في الفكر الحديث (الكنزي)

ارتبط ظهور الفكر الاقتصادي الحديث، وبالذات الفكر الكينزي أي الفكر الذي جاء في النظرية العامة لكينز بأزمة الكساد، وبالذات التي تحققت في ثلاثينات القرن الماضي، والتي أثبتت عجز الفكر الكلاسيكي (التقليدي) ، عن تفسير استمرار هذا الكساد، خاصة وان هذا الاستمرار في تحقيق حالة الكساد يتعارض مع الافتراض الكلاسيكي بأن حالة الكساد هذه هي حالة وقتية تزول بفعل آلية السوق حيث أن آلية السوق هذه لم تقود إلى علاج هذه الحالة ومن ثم كان لابد من تدخل الدولة.

أ. اعتبارات ظهور المالية العامة المتداخلة⁽¹⁾

1. الاعتبارات المالية: من المعروف أن الاقتصاديات الرأسمالية تعرضت في بداية القرن العشرين إلى حربين عالميتين كبيرتين، وقد كان ذلك من أهم الأسباب التي دعت إلى تمويل الحرب وهذا يعني تزايداً في حجم النفقات العامة مما استدعى البحث عن مزيد من الموارد المالية لمواجهة هذا التزايد في النفقات فالدولة أخذت تلجأ إلى العديد من المصادر مثل الضرائب والرسوم والقروض الداخلية والخارجية والإصدار النقدي الجديد. لقد أصبحت نفقات الدفاع تمثل في مختلف الأوقات والبلدان نسبة كبيرة من

1 - اقتصاديات المالية العامة وتطورها ، ص ص 10،09، متاح على الموقع www.uomustansiriyah.edu.iq بتاريخ اطلاق 2018/07/19.

النفقات العامة ومن الدخل القومي لأن العالم قد أصبح منشغلا إما بالاستعداد للحروب أو بالقيام بها أو بتصفية آثارها.

أ.2. **الاعتبارات الاجتماعية:** أثبت الواقع العملي أن قوانين المدرسة التقليدية لا تؤدي إلى توزيع عادل للدخل والثروات، لذا أصبح من الضروري تدخل الدولة عن طريق اتخاذ الإجراءات المالية المؤدية إلى إعادة توزيع الدخل سعياً للحد من تفاوته وبما يضمن ارتفاع مستوى المعيشة للطبقات ذات الدخل المحدود وازدادت بذلك النفقات الاجتماعية.

أ.3. **الاعتبارات الاقتصادية:** بعد الانهيار الكبير الذي أصاب العالم الرأسمالي خلال الثلاثينيات ترسخت الكثير من الظواهر الاقتصادية التي لم تكن معروفة قبل ذلك الوقت، حيث تدهور الإنتاج وعجز جهاز الأسعار عن تحقيق هدف التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية، كذلك انتشار البطالة بشكل واسع وبروز كل مظاهر الركود اقتصادي، إضافة إلى أن اليد الخفية التي كانت تحرك الاقتصاد باتجاه تحقيق التوازن الاقتصادي بين المتغيرات الاقتصادية قد اختفت.

ولذلك تم التركيز في الفكر الاقتصادي الكينزي على عدة جوانب أساسية ذات صلة بدور المالية العامة في الفكر، والتي من أهمها ما يلي⁽¹⁾:

- تحول الاهتمام في التحليل الاقتصادي من التحليل الجزئي الذي كان يتم الاستناد إليه في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، والذي يركز على سلوك الفرد كمستهلك، وكمنتج أي على الوحدات الاقتصادية كأجزاء في عمل الاقتصاد، إلى التحليل الاقتصادي الكلي، أي التحليل التجميعي والذي يهتم من خلاله تجميع وحدات الاقتصاد في مجاميع كلية كالإنتاج والدخل والإنفاق القومي والاستهلاك والادخار والاستثمار الكلي، وبالذات التي تؤثر على المجاميع الاقتصادية الكلية كالمستوى العام للأسعار، والتشغيل والاستخدام وهو الأمر الذي أفرز معه إمكانية تدخل الدولة للتأثير في عمل الاقتصاد بمكوناته وامتغياته الكلية.
- تحول الاهتمام في التحليل الاقتصادي من التحليل المرتبط بالسياق طويل الأجل الذي تم التركيز عليه في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، إذ تضمن عدم الاهتمام بما يحصل في الأجل القصير من بينها حصول حالات اختلال وعدم توازن في الاقتصاد مثل حالة الكساد باعتباره حالة وقتية تتحقق في الأجل القصير، وتزول في الأجل الطويل بفعل آلية السوق التلقائية كما يرى الفكر

1 - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 29-31.

الكلاسيكي، والذي لم يتحقق حيث استمر هذا الكساد مما أدى إلى التحول في التحليل بالتركيز على الأجل القصير، وهو ما افرز معه الحاجة لتدخل الدولة في علاج مشكلات الأجل القصير.

- إن تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية حسب النظرية الكينزية، يتم من خلال زيادة الطلب الكلي الفعال واللازم لعلاج حالة الكساد التي تحققت في أزمة الثلاثينيات، وبالتالي فإن النظرية الكينزية هي نظرية طلب في اقتصاد ناضج ومتطور لديه طاقات إنتاجية غير مستخدمة، وموارد معطلة وسلع وخدمات منتجة ومعروضة، ولا تجد من يشتريها دون التركيز على جانب العرض الذي لم تكن هنالك مشكلة تتصل به في أزمة الكساد، وهو الأمر الذي تختلف فيه النظرية الكينزية عن النظرية الكلاسيكية التي ركزت على جانب العرض لأنها ارتبطت مع حاجة الاقتصاد في بدايات تطوره ونموه إلى زيادة العرض، ومن ثم عدم التركيز على جانب العرض.

ب. أسس المالية العامة المتدخلة (1):

ب.1. ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي: تستند المالية العامة المتدخلة على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك من أجل التأثير في الأسعار والإنتاج والتشغيل والدخل، كذلك استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي وحسب الحالة التي تمر بها الدور الاقتصادية، حيث تلجأ الدولة إلى سياسة مالية انكماشية (زيادة الضرائب وتقليل الإنفاق) وذلك عندما يواجه الاقتصاد حالة ارتفاع الطلب عن العرض (التضخم) واستخدام سياسة مالية توسعية (تقليل الضرائب وزيادة الإنفاق) وذلك عندما يواجه الاقتصاد حالة انخفاض الطلب عن العرض (البطالة).

ب.2. التوازن الاقتصادي محل توازن الموازنة العامة: مع الظروف التي أثبتت أن تلقائية توازن الاقتصاد أمراً ليس واقعياً، فقد حل التوازن الاقتصادي محل التوازن المالي للموازنة العامة. يعني ذلك التضحية بالتوازن المالي لتحقيق التوازن الاقتصادي، فلا ضير من الالتجاء إلى إحداث عجز في الموازنة العامة وتمويل ذلك العجز بالقرض والإصدار النقدي الجديد بهدف تحقيق أهداف اقتصادية معينة مثل زيادة الإنتاج والقضاء على البطالة وذلك في أوقات الكساد وانخفاض الطلب عن مستوى الاستخدام الكامل، والعكس في أوقات التضخم.

3. المالية العامة في الفكر اللاحق للفكر الكينزي:

إن الفكر اللاحق للفكر الكينزي يؤكد على جانبي الاقتصاد، أي على جانب العرض وعلى جانب الطلب وهو بذلك يمثل تطوراً في الفكر الاقتصادي واختلافاً عن الفكر الكلاسيكي الذي يركز على جانب

1 - اقتصاديات المالية العامة وتطورها، ص ص 10-11، نفس الموقع.

العرض، التي تتمثل بضرورة زيادة الإنتاج، وكذلك يمثل اختلافا عن الفكر الكينزي الذي يركز على جانب الطلب التي تتمثل بضرورة زيادة الطلب الكلي الفعال من اجل معالجة حالة الكساد الذي كان الاقتصاد يعاني منه، وبالتالي فإن الفكر الاقتصادي اللاحق على الفكر الكينزي يركز على ضرورة العمل على تحقيق نمو منتظم للاقتصاد في إطار المحافظة على تحقيق الاستخدام الكامل بدون تقلبات اقتصادية وذلك بتدخل الدولة من خلال ماليتها العامة، لضمان تحقيق معدل للنمو كما عند هارود، أو معدل للاستثمار كما عند دومار يتحقق معه زيادة في العرض تتساوى مع الزيادة في الطلب، خاصة وان نموذج هارود - دومار يحدد ذلك كشرط لحصول نمو سلس ومنتظم، وغير متقطع في الدخل ورغم اختلافهما في تفاصيل ذلك إلا أنهما يتفقان على الجوهر والذي يتمثل بان عملية تكوين أو تجميع رأس المال تحتل دورا حاسما في النمو. فالاستثمار يولد الدخل الذي يسهم في زيادة الطلب من جهة، وكذلك فانه يزيد من القدرة الإنتاجية، وبذلك يسهم في زيادة العرض ومن ثم ينبغي البحث عن معدل النمو حسب هارود أو معدل الاستثمار حسب دومار الذي يتحقق معه تساوي العرض الكلي مع الطلب الكلي بما يحقق استمرار عملية النمو بدون تضخم أو كساد.

وبناء على ما سبق تناوله، فالفكر الكينزي أدى إلى ضرورة توسع الدولة في نفقاتها العامة، ومن ثم حاجتها بسبب ذلك إلى التوسع في حصولها على الإيرادات العامة من خلال الضرائب، القروض والتمويل بالعجز، طالما أن الاقتصاد دون مرحلة الاستخدام الكامل، وهو الأمر الذي كانت اقتصاديات الدول المتقدمة تعاني منه خلال أزمة الكساد، مما أسهم في معالجتها والحد من أثارها السلبية.

وبهذا برز بشكل واضح الدور الهام والمتزايد للمالية العامة في اقتصاديات الدول عموما، والدول الرأسمالية المتقدمة من خلال التوسع في إنفاقها الاستهلاكي وفي إنفاقها الاستثماري بالتركيز على ما يلي:

- التوسع في الإنفاق العام على الأشغال العامة من خلال إقامة المرافق والأعمال العامة، ذلك لان الإنفاق على المشروعات التي تتصل بذلك حتى وان كانت غير مربحة تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال، وبالتالي فانه يساعد على تصريف العرض المتمثل في السلع المنتجة غير المباعة ومن ثم يحفز على استخدام الطاقات والموارد الإنتاجية المعطلة؛
- التنويع في النفقات العامة اقتضى معه توسعا في الإيرادات العامة، وهو الأمر الذي أدى إلى التوجه نحو زيادة الحصيلة الضريبية من خلال التوسع في أنواع الضرائب، والأخذ بالضرائب التصاعدية والتوجه نحو الاقتراض والإصدار النقدي والائتمان المصرفي؛
- إن تدخل الدولة من خلال ماليتها العامة الأكثر اتساعا في حال الكساد ووجود البطالة وعدم استخدام الطاقات والموارد لا يؤثر على النشاطات الاقتصادية الخاصة سلبا، لأنه لا ينافسها في

القيام بهذه النشاطات، بل انه يساعدها ويمكنها من تحريك نشاطاتها ، ومن ثم التوسع في نشاطاتها الخاصة.

4.المالية العامة في الفكر الاشتراكي:

إن دور المالية العامة في الفكر الاشتراكي مرتبط بسمات الاقتصاد الاشتراكي، ودور الدولة في الاقتصاد الذي يقوم على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، عن طريق اعتماد التخطيط كأداة يتم من خلالها توجيه موارد المجتمع وإمكاناته لتحقيق أهداف المجتمع، إذن فالدولة هي التي تقوم بالنشاطات الاقتصادية وبالذات الإنتاجية فيها، عن طريق الخطة التي تتضمن تحقيق التناسب بين التدفقات النقدية (المالية) والتدفقات العينية (الكلية)، بحيث يتوازن العرض الكلي والطلب الكلي بجانبية النقدي والعيني من خلال الموازنة الاقتصادية الشاملة التي تتضمن العديد من الموازنات ، منها الميزانية العامة التي تمثل نشاط الدولة المالي فبنفقاتها وإيراداتها بالشكل الذي تؤدي من خلاله أهداف الاقتصاد ككل.

رابعاً: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:

إذا كان العلم يبحث في مظاهر المعرفة، وأحكامها وقوانينها التي تحكمها وأثار ذلك بهدف الوصول إلى أساسيات المعرفة وجزئيات حقائقها ، فان علم المالية لا يختلف عن العلوم الأخرى بالنسبة لهذا الهدف، بل وقد يشارك بعض هذه العلوم في أساليبها أي يشاركها بالنسبة لوحدته الهدف، ووحدة الأسلوب ومن هذه العلوم وأقربها إلى علم المالية العامة، علم الاقتصاد، علم القانون، علم السياسة وعلم الاجتماع... الخ.

1.علاقة المالية العامة بالاقتصاد: مما لا شك فيه أن علم المالية شديد الصلة وعلاقته وثيقة بعلم الاقتصاد، وهو أقرب العلوم إليه سواء من الناحية النظرية أو العملية، حيث تظهر هذه الصلة، وتتجسد من خلال العناصر التالية: وحدة المفهوم، وحدة الهدف، وحدة الأسلوب، ووحدة العلاقة التبادلية.

أ.فبالنسبة لوحدته المفهوم: فالمالية العامة جزء من الاقتصاد، وهي فرع منه، فهي جزء من كل، فعلم المالية العامة يعرف بأنه ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يتعلق بالنشاط المالي للدولة، فالمالية العامة ظاهرة اقتصادية، والنشاطات المالية للدولة هي نشاطات اقتصادية، وأدوات المالية العامة كالإيرادات، والنفقات والموازنة العامة هي أدوات اقتصادية.

والسياسات المالية والنقدية تشكلان الروافد الأساسية للسياسة الاقتصادية، وكذلك الأجهزة المالية التي تستخدم أدوات وسياسات المالية العامة تعتبر أجهزة اقتصادية، تستخدم أساليب وسياسات المالية العامة، وتهدف إلى تحقيق أهدافها.

وإزاء هذه العلاقة الوثيقة بين المالية العامة، والاقتصاد أخذت الدراسات تتناول الجانب الاقتصادي لها، والمتعلق بالنشاطات المالية، والذي يتناول جميع أوجه النشاط المالي للدولة، والمتعلق بصفة خاصة بتوفير الموارد المالية، الاقتصادية الضرورية، واللازمة لتمويل النفقات العامة⁽¹⁾.

ب. بالنسبة لوحدة الهدف: فكلاهما يبحث في عوارض المشكلة الاقتصادية، وكيفية حلها ويحصرانها في عامل الندرة، أي ندرة الموارد المالية المتاحة، وعلى المستويين الحكومي والفردي، وفيما يتعلق بكيفية توفير هذه الموارد وتوجيهها نحو إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة.

يهتم علم الاقتصاد كذلك بإشباع الحاجات على جميع المستويات، العامة، الخاصة، الفردية والجماعية، وفي نفس الوقت يهتم علم المالية العامة كذلك بإشباع الحاجات، ولو أنه يحصرها في الحاجات العامة فكلاهما له نفس الهدف، وهو إشباع الحاجات. وكذلك يهتم العلمان بتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي الشامل، والتخلص من الأزمات الاقتصادية.

ج. بالنسبة لوحدة الأسلوب: يعتمد علم المالية العامة على الكثير من أدوات التحليل الاقتصادي الجزئي في دراسة، وتطوير العلوم والدراسات المالية، ونذكر من هذه الأدوات والأساليب على سبيل المثال : النظرية الكمية النقدية، نظرية الدخل، والنظريات الأخرى المتصلة بالنقد، وجهاز المرونة، والدورة التجارية، وجهاز الأثمان، وسعر الفائدة، والكفاية الحدية لرأس المال، والتحليل الحدي الذي يستخدم في تفسير سلوك بعض عوامل النشاط الاقتصادي، كالمستهلكين والمنتجين والعاملين بالقطاعات الإنتاجية المختلفة، ويستخدم أيضا في دراسة آثار الضرائب الاقتصادية وظواهر التدفقات النقدية المالية : كالتضخم، الانكماش... الخ .

وخلاصة القول فإن التحليل المالي يخضع للتحليل الاقتصادي، اذ يستخدم التحليل الاقتصادي في تفسير حركة الظواهر المالية، ومنها الكميات المالية، وآثارها في مختلف النشاطات الاقتصادية في الاقتصاد القومي.

1 - رفعت محبوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 12.

د. بالنسبة لوحدة العلاقة التبادلية: فهي تتسم بالوضوح، والقوة فيما بين الظواهر المالية والظواهر الاقتصادية، فالعلاقة التأثيرية التبادلية فيما بين المالية العامة والاقتصاد واضحة جلية، إن العلاقة التأثيرية بينهما متبادلة. ففي أحوال كثيرة تتأثر الأوضاع الاقتصادية بالأوضاع المالية، وكذلك العكس فاختلال الميزانية الناشئ عن التمويل بالعجز في الميزانية -وهذه ظاهرة مالية - تؤثر في الأسعار، وهذه ظاهرة اقتصادية وتؤدي الى ارتفاعها.

ونرى كذلك أن الأوضاع المالية في تأثر دائم بالأوضاع الاقتصادية، فمالية الدولة تتوقف في حركتها، وفي كثير من أحوالها على الأوضاع الاقتصادية، وحركة النشاط الاقتصادي في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي.

لكن على الرغم من هذه العلاقة الوثيقة بين علمي المالية العامة والاقتصاد، إلا أن هناك حدودا دقيقة بينهما تفرق بينهما، وتمنع من إلغاء أو ذوبان أحدهما في الآخر.

فعلم المالية العامة -ولو أنه جزء من علم الاقتصاد تبقى له خصوصيته، وطبيعته، ونوعيته ونشاطاته الخاصة به، فبالنسبة لوحدة الهدف مثلا: فعلم المالية العامة يهدف أصلا إلى تحقيق المصلحة العامة، بتقديمه للخدمات العامة شبه مجانية للأفراد. في حين يهدف علم الاقتصاد، والمالية الخاصة جزء منه إلى تحقيق الربح، والكسب المادي في أغلب الأحوال.

2. علاقة المالية العامة بالإحصاء:

تتجلى الصلة بين المالية العامة والإحصاء واضحة من خلال استخدام الإحصاء كموضوع من الموضوعات، أو دراسة من الدراسات التي تناولتها المالية العامة، ويقوم بها أساتذة الفكر المالية، وباحثو التحليل المالي، ويستعينون بها في تقييم النشاطات المالية للدولة، كمستوى الدخل القومي، وكيفية توزيعه عدد السكان، وتوزيعهم بين المناطق الجغرافية، أو بين القطاعات المالية، والاقتصادية المختلفة.

وكذلك تستخدم الأساليب الإحصائية لتقييم العلاقات الكمية بين الإيرادات المالية والنفقات المالية ومن ثم يستهدى بها لتحديد حجم هذه الموارد والنفقات وكيفية توزيعها على قناتها، وفي قطاعاتها الإنتاجية.

كما تستخدم الأساليب الإحصائية لتقييم الظواهر الضريبية، وتحديد حجمها، أنواعها، أو سعرها أو أوعيتها، أو استحقاقاتها، ونسبتها إلى الظواهر الاقتصادية الأخرى: كالإنتاج والدخل الفردي والقومي... الخ.

وبذلك أصبحت العلوم الإحصائية لا يستغنى عنها بالنسبة للعلوم المالية سواء فيما يتعلق بدراساتها أو فيما يتعلق بتحقيق أهدافها، لأن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات بمعنى ان علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي (1).

3. علاقة المالية العامة بالقانون(2):

تجمع بينهما رابطة قوية حتى أن هذه الرابطة هي التي منعت لمدة طويلة استقلالية علم المالية العامة وأدت إلى اعتباره على انه فرع من فروع القانون العام الداخلي يعرف لدى التقليديين بالتشريع المالي. اي ان علاقة المالية العامة بعلم القانون مضمونها يبلور لنا معرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة (الملزمة) في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي فالقانون يضع الأحكام والقواعد الملزمة والمتعلقة بإدارة الشؤون المالية.

إن القانون هو قواعد عامة مجردة وملزمة تطبق على جميع أفراد المجتمع في كل الميادين فنجد أن ضمن هذه الميادين الميدان المالي.

فعندما يتجه المشرع الضريبي إلى وضع القانون الضريبي، فإنه يتبع نفس إجراءات إنشاء القوانين الأخرى جنائية أو مدنية، كما أن القواعد الضريبية ملزمة وعلى م يخالفها توقيع الجزاء المناسب بداية من الحجز والمصادرة حتى الحبس، وبالتالي تتجلى بوضوح العلاقة الائتلافية بين كل من علم المالية العامة والقانون.

كما أن القانون وضع قيوداً لحماية الممول من تعسف السلطة التنفيذية، إذا أرادت أن تحيد عما هو مرسوم لها، فنص على انه لا يجوز إنشاء أو تعديل أو إلغاء ضريبة إلا بقانون ، كما ينظم القانون الإداري سير المرافق العامة والتي تحتاج إلى تمويل ينظمها التشريع المالي، والذي ينظمها منذ البداية قواعد القانون الأساسي للدولة المتمثل في الدستور.

¹ نوزاد عبد الرحمان الهيتي ، منجد عبد اللطيف الخشاني، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المنهج الأردن، 2006، ص121.

2 - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة: المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2012، ص ص 27-28.

كما أعطى التشريع الضريبي الحق للممول بالطعن في قرارات الإدارة الضريبية بخصوص تحديد دين الضريبة أمام لجان الطعن، والدوائر الضريبية بالمحاكم المدنية.

وأخيرا نجد أن مناقشة بنود الموازنة العامة، من حيث حجم الإنفاق العام والإيرادات اللازمة لتلك النفقات، كذا الدين العام وكيفية تمويله، وحجم وقيمة القروض العامة الداخلية والقروض الخارجية ومصادرها، وقنوات إنفاقها لا يمكن اتخاذها إلا بقانون يتم من خلال السلطة التشريعية، ولا شك أن بعدها تم تناوله تتضح العلاقة القوية بين كل من علم المالية العامة والقانون.

4. علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع والسياسة:

سيتم تناول علاقة المالية العامة بهذين العلمين كل على حدى:

أ. علاقة المالية العامة بالسياسة:

تعتبر علاقة تأثير متبادل فالنظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي، كما أن هذا النظام يستخدم النظام المالي بأدواته في تحقيق أهدافه، مما دفع الاقتصادي " دالتون " إلى القول: إن المالية العامة تعتبر أحد الموضوعات التي تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد، فهي تعنى بإيرادات ونفقات السلطات العامة تحقيق المساواة المثلى بينهما.

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العامة في النفقات العامة والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات⁽¹⁾.

فالنظام السياسي يؤثر على النظام المالي كما ونوعا، ويحدد اتجاهاته المالية، الاجتماعية والتنمية، فهو يحدد كميات النقد الصادرة والمتداولة والاستثمارية والاجتماعية والإنسانية. بل وقد يرسم لها حدودها الكمية، والنشاطية فلا يجوز أن تتعداها.

وكذلك يحدد النظام السياسي اتجاهات أدوات المالية العامة الإيرادية والاتفاقية، كما أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها في ماليتها العامة، حيث تختلف النفقات والإيرادات العامة بحسب ما إذا كانت الدولة "استبدادية" أو "ديمقراطية"، موحدة أو تعاقدية، تملك نظاما إداريا مركزيا أو لا مركزيا

1 - طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ص 12.

إذ أن للظروف المالية أثرا مهما في أوضاع الدولة السياسية فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لقيام ثورات بسبب اضطراب في ماليتها العامة وعدم استقرارها.

وما يدل على رسوخ العلاقة بين المالية العامة، والسياسة أن بقاء الحكومات السياسي يتوقف في كثير من الحالات على نجاحها في سياستها المالية، فمثلا يقتضي العرف الدستوري في المملكة المتحدة أن تقدم الحكومة البريطانية استقالتها إذا فشلت في سياستها المتعلقة بالموازنة العامة، كما أن بعض دساتير الدول تسمح بسحب الثقة من الحكومة، أو أحد وزرائه لأسباب مالية.

وأخيرا فإن المعطيات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة، وتشكل هذه المعلومات معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية، حيث تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ببيان ما أنفقته الدولة إلى أي نشاط تتدخل فيه فمثلا تمكننا من معرفة ما إذا كانت دولة معينة تنفق على الدفاع أو التعليم أو على الصحة، أو البحث العلمي أو التنمية الاقتصادية... الخ، أكثر من غيره من حقول الإنفاق.

6. علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع: إذا علمنا أن النظام المالي مرآة حقيقية تعكس متطلبات المجتمع فسند أن المالية العامة تتجه نحو تحقيق المنافع العامة لكل أفراد المجتمع، فإذا ما بحثنا عما تقدمه المالية العامة لمحدودي الدخل، فنجد أن السياسة المالية تتجه دائما إلى تحقيق حد الكفاف ، أما عن طريق تطبيق فعاليات التكافل الاجتماعي، معنى انه على قدر استفادة الأفراد من مرافق الدولة على قدر ضرورة مشاركة الجميع بقدر من دخله أو ثروته من اجل استمرارية الدولة في تحقيق أهدافها الاجتماعية لإنشاء هيئات الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والتأمين والمعاشات، وكلها مؤسسات هدفها تحقيق حد الكفاف ، إما عن طريق تدخل الدولة بضرائبها التصاعدية للحصول على موارد لاستكمال خطتها من جهة، ومن جهة أخرى تقريب الفوارق بين أفراد المجتمع الواحد ولاشك أن ذلك من أهم متطلبات المجتمع والأهداف الاجتماعية.

كما نجد أن من ضمن المرافق العامة التي تنشئها الدولة مرافق ذات أهداف سيكولوجية كالحدايق وأخرى ثقافية كمراكز الثقافة الموجودة في كافة المحافظات من اجل خدمة الفرد في المجتمع، من خلال أنشطة اجتماعية متعددة تنمي في الشباب ثقافات ومهارات متعددة تعبر عن قيمة اجتماعية مضافة، ولا شك أن إشباع الحاجات العامة للمجتمع يتم من خلال علم المالية العامة.

المحور الثاني: النفقات العامة

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور مفهوم الدولة عبر الفكر الاقتصادي بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي، فقد أصبحت مساهمة النفقة العامة جد مهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما اتسع نطاقها ولم يعد مقصورا على الصور التقليدية وأصبحت من أهم وسائل السياسة المالية، وتحتل مكانا بارزا في النظرية المالية الحديثة.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطن الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسيير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، وذلك ما سوف نتطرق اليه في هذا المحور من خلال النقاط التالية:

أولاً: مفهوم النفقات العامة

ثانياً: تطور النفقات العامة وأسباب زيادتها

ثالثاً: النفقات العامة، المعايير، المحددات والتقسيمات

رابعاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

أولاً: مفهوم النفقات العامة

للفنقة العامة تعاريف عديدة ومختلفة يمكن عرضها كما يلي:

1. تعريف الفنقة العامة وأركانها:

الفنقة العامة هي "هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة".⁽¹⁾

كما تعرف على أنها: "تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، أو أنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة".⁽²⁾

النفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية"⁽³⁾.

وتعرف كذلك على أنها: "انخفاض في القيمة الصافية ناتج عن معاملة، فالحكومة لها مهمتان عامتان في الميدان الاقتصادي، الأولى هي مسؤولية توفير السلع والخدمات للمجتمع على أساس غير سوقي، والثانية هي إعادة توزيع الدخل والثروة عن طريق المدفوعات التحويلية، وتفي الحكومة بتلك العمليتان من خلال النفقات العامة"⁽⁴⁾.

ويتضح من هذه التعاريف أن الفنقة العامة تتكون من ثلاث أركان أو عناصر وهي العنصر الأول أن الفنقة العامة مبلغ نقدي، أما العنصر الثاني أن الفنقة العامة تصدر من الدولة أو أي شخص معنوي وأخيراً العنصر الثالث أن الفنقة العامة الغرض منها تحقيق منفعة عامة.

أ. الفنقة العامة مبلغ نقدي:

إن قيام الدولة أو تنظيماتها الإدارية بوظيفتها المالية من خلال الإنفاق العام لسداد وإشباع حاجة عامة إنما يتطلب مبلغ نقدي، واستخدام النقود أصبح هو الشكل المقبول ومسألة طبيعية طالما أن

1 - حسن مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 11.

2 - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 65.

3 - علي خليل سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 2000، ص 89.

4 - صندوق النقد الدولي، دليل احصاءات مالية الحكومة، ادارة الاحصاءات، 2001، ص 62.

جميع المعاملات الاقتصادية في عالمنا المعاصر تتم في ظل الاقتصاد النقدي، وعلى هذا الأساس فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الإنتاج، أو منح الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة، يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في خانة النفقة العامة .

والصفة النقدية للإنفاق العام هي بخلاف ما كان يتبع قديماً من استعمال المواطنين والزامهم بأداء الخدمات مقابل شيء معنوي أو مادي، كأن تمنحهم الدولة جزءاً من الأملاك العامة أو بعض الامتيازات الشرفية، إلا أن هذا الوضع قد اختفى بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة وقد أدى التطور إلى انتقال النظام الاقتصادي إلى الاقتصاد النقدي، وأصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات وأداة للتبادل وأصبح الإنفاق العام والإيراد العام في الشكل الغالب يتم بشكل نقدي .

كما أن اشتراط كون النفقة العامة مبلغاً نقدياً انما جاء على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة هي اقتصاديات نقدية وليست عينية، وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية وتجنباً لمشاكل الإنفاق العيني وتحقيقاً لمبادئ العدالة والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة وفي تحمل الأعباء العامة، هذا فضلاً عن صعوبة اجراء الرقابة الادارية والبرلمانية على الإنفاق العيني وكذا صعوبة تحديده.

ب. النفقة العامة تصدر من الذمة المالية للدولة أو أي شخص معنوي عام:

العنصر الثاني من الاركان المحددة للنفقة العامة هو صدورها من الذمة المالية للدولة أي شخص معنوي عام (يخضع للقانون العام)⁽¹⁾، سواء كان هيئات عامة قومية أو محلية أو مؤسسات عامة.

وعلى هذا فإنه لا تعد نفقة عامة التي يصرفها الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات الخاصة (الخاضعة للقانون الخاص) حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق منفعة عامة ، كأن يقوم شخص أو مؤسسة خاصة بتقديم خدمة ذات منفعة عامة ، مثل توفير الكهرباء والماء الصالح للشرب أو شق الطرقات (مثل المؤسسات الخيرية)، فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق نفع عام إلا أن

1 - المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص 319.

الإتفاق صدر من شخص خاص والأموال خرجت من الذمة المالية لشخص خاص ، وبالتالي لا يعد اتفاقاً عاماً (1).

وقد أصبحت هذه النقطة موضع نقاش في الفكر المالي ، الذي اعتمد على معيارين للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة ، يرتكز المعيار الأول على الجهة التي يصدر عنها الإتفاق وهو ما يطلق عليه المعيار القانوني ، ويعتمد المعيار الثاني على الوظيفة التي تؤديها النفقة العامة ، وهو ما يطلق عليه المعيار الوظيفي أو الموضوعي (2).

ب.1. المعيار القانوني والإداري: أي الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإتفاق ما إذا كانت عامة أو خاصة ، فالنفقات العامة هي تلك النفقات التي يقوم بها أي شخص يخضع للقانون العام أو شخص معنوي عام ، وهي الدولة وكل هيئة عامة تابعة لها . أما النفقات الخاصة إذا قام بها الأفراد والمؤسسات الخاصة بغض النظر عما تهدف إليه من مقاصد بخلاف النفقة العامة الصادرة عن شخص معنوي بهدف تحقيق منفعة عامة .

ب.2. المعيار الوظيفي أو الموضوعي: ويستند هذا المعيار أساساً على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإتفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، حيث تحدد طبيعة النفقات العامة طبقاً لهذا المعيار على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات وبالتالي تعتبر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة بصفقتها السيادية، أو أشخاص خاصين مفوضين من طرف الدولة. أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات العامة في الظروف نفسها التي يقوم القطاع الخاص للإتفاق فيها فإنها نفقات خاصة .

ج. النفقة العامة الغرض منها تحقيق منفعة عامة: لا يمكن أن يتحقق مفهوم النفقة العامة إلا إذا اكتمل العنصر الثالث إلا وهو ضرورة تحقيق الهدف الذي تنشده النفقة العامة وهو إشباع الحاجة العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، فلا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود على الأفراد.

ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، فالإتفاق العام قد يكون بهدف تقليل الفجوة في توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء من خلال تقديم بعض الإعانات النقدية للفقراء مثل إعانات الغذاء والخدمات الصحية والتعليمية . . . الخ ، كما قد يهدف إلى تحقيق

1 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 29.

2 - خالد سحاذة الخطيب، احمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 56.

الاستقرار الاقتصادي مثل الحد من البطالة ، محاربة التضخم ، تحقيق تنمية إقليمية متوازنة بين أقاليم الدولة .فجميع هذه الأهداف وأخرى والتي ينقرر في نطاقها الإنفاق العام يتم تحقيق منفعة عامة لأفراد المجتمع وإذا انتفت المنفعة العامة من أشخاص القانون العام فان إنفاقهم لا يعد إنفاقاً عاماً.

2. تطور مفهوم النفقة العامة:

لقد مر الإنفاق العام عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدة مراحل تحدد فيها مفهومه وحجمه حسب دور الدولة والوظائف المنوطة بها، وكان هذا التطور واضح بين المذاهب الاقتصادية، حيث انتقل الإنفاق العام بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي، وفيما يلي استعراض لأهم الأفكار الاقتصادية في هذا المجال.

أ. الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي:

لقد تميز الفكر الكلاسيكي بإعطاء دور ضيق للدولة حيث تم حصره في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها، وفي ظل هذا الإطار الفكري لم يعط الكلاسيك أية أهمية لدراسة طبيعة وتوزيع ومحددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية، ويعتبر آدم سميث من أهم المفكرين الكلاسيك ، الذي دعا إلى عدم تدخل الدولة، والاعتماد على آلية السوق (اليد الخفية)⁽¹⁾ في إعادة التوازن، وكانت نظرتة للإنفاق العام بأنه غير منتج للثروة، وبالتالي لم يقبل سميث فكرة أن الإنفاق العام يخلق الطلب الفعال ويزيد من النمو الاقتصادي بل أنه يحول الثروة من القطاع الخاص إلى العام أي لأغراض غير منتجة.

هذا وقد وافق دافيد ريكاردو (1772-1823) لآدم سميث بأن الإنفاق العام يقتصر على الدفاع والعدالة والأشغال العامة، ويعتقد ريكاردو كذلك أن الإنفاق العام لا يرفع من النمو الاقتصادي وأنه يتم تحويل الثروة من القطاع الخاص إلى العام.⁽²⁾

¹ اليد الخفية: استعمل هذا المصطلح لأول مرة من قبل آدم سميث، ومفاده أن الأفراد وفي سعيهم لتحقيق مصالحهم الخاصة تتحقق بطريقة غير مباشرة المصلحة العامة.

² Takuo dome, the polical economy of public finane in britain 1767-1873, rotiedge taylor and francis group, london, 2004, p p 41-95.

ويرى Jean-Baptiste Say (1767-1832) أن الإنفاق العام لا يختلف من حيث المبدأ عن الاستهلاك الخاص ففي كلتا الحالتين هناك ضياع للثروة ودعا إلى تقييد حجم الإنفاق العام واعتبره عملا ضروريا لتوفير رأس المال واستخدامه في الصناعة والتجارة ولعل عبارته الشهيرة "إن أفضل النفقات أقلها حجما ، وان أقل الضرائب أحسنها (1)" خير ما يعبر عن وجهة رأي الكلاسيك إتجاه الإنفاق العام ، وكان من رأي G. jéze أن علم المالية العامة يقوم على فكرة معينة هي أن هناك نفقات يتعين تغطيتها.

وتأكيدا لهذا الحكم جاء رأي John Stuart Mill (1806-1873) عندما قيد تدخل الدولة للصالح العام وذلك في المجالات التي لا يُقبل عليها الأفراد ، وعارض في نفس الوقت تدخل الدولة خارج الحدود التي وضعها " آدم سميث للنشاط العام بصفة أساسية، إلا أنه كان مقنعا بجدوى تدخل الدولة في المجالات التي ليس للقطاع الخاص اقبال عليها.

خلاصة القول أن الفكر الكلاسيكي لم يعط أهمية كبيرة لدراسة الإنفاق العام انطلاقا من فكرة أن تحقيق الاستقرار والازدهار الاقتصاديين إنما يتحققان بصورة عفوية وطبيعية بدون تدخل للدولة .

ب. الإنفاق العام في الفكر الكنزي:

ظهرت أفكار الاقتصادي كينز، وأكد على تدخل الدولة فانتسح دورها في الحياة الاقتصادية وبالتالي تغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرا جذريا فقد تم تزايد الاهتمام بها ليس فقط من حيث الحجم وإنما أيضا من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسين مستوى الرفاهية في المجتمع.

ويرى كينز أن علاج أزمة الكساد العالمي تتم من خلال أدوات السياسة المالية خاصة النفقات العامة إذ تساهم في زيادة الطلب الكلي الذي يتمثل في تلك المبالغ المتوقع إنفاقها سواء كان ذلك من أجل اقتناء الأغراض الاستهلاكية والاستثمارية، أو بصفة مختصرة هو مجموع

1 - الصديق نضر الشائسي، مقال بعنوان الإنفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر، على الموقع www.ceobibya.com/inc/print.php?id=3135 بتاريخ اطلاق 2018/07/22.

الاستهلاك والاستثمار، (1) من أجل زيادة الإنتاج والتشغيل والقضاء على البطالة وبالتالي إنقاذ النظام الرأسمالي من الخطر الذي يهدده نتيجة لوجود البطالة (2).

ويرى كنز أيضا ان زيادة النفقات العامة في شكل إستهلاك أو استثمارات عمومية وتقديم تحويلات جديدة أو تخفيض الضرائب يساهم في تقريب الاقتصاد الوطني من حالة التشغيل الكامل (3).

وبالتالي فإن للإنفاق العام دور كبير في الرفع من الطلب الكلي وذلك من خلال ما يلي:

- إعادة توزيع الدخل بين الأفراد توزيعا قريبا إلى المساواة أو تخفيض التفاوت في توزيع الدخل والثروات، عن طريق فرض ضرائب تصاعدية على الأغنياء وإنفاقها على الفقراء؛

- قيام الدولة بتقديم الخدمات الضرورية إلى أصحاب الدخل المحدودة مجانا أو بأسعار رمزية بهدف زيادة مستوى الاستهلاك الكلي؛

- قيام الدولة نفسها عند حدوث أو ارتفاع معدل البطالة بإقامة مشاريع استثمارية. تقديم إعانات للمستثمرين الخواص من خلال تخفيض سعر الفائدة على القروض وكذلك تخفيض نسبة الضرائب أو ما يسمى " بالإنفاق الجبائي"، وكل هذه التخفيضات هي بمثابة دعم من طرف الدولة في شكل إنفاق حكومي غير مباشر.

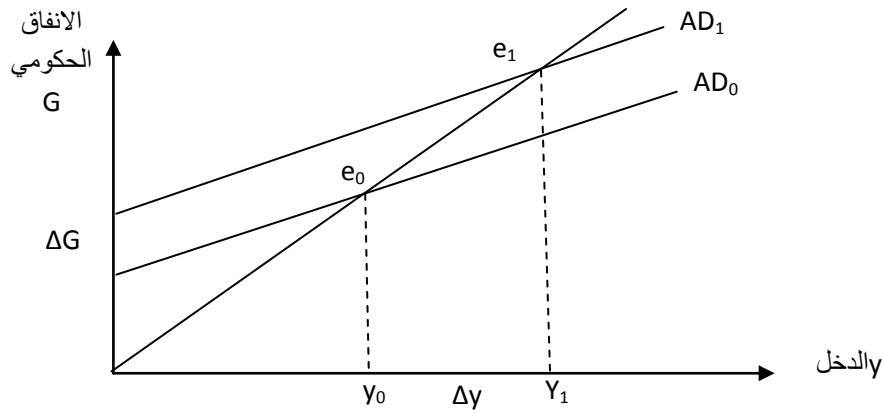
ويمكن توضيح دور الإنفاق العام في علاج أزمت الركود الاقتصادي من خلال الرسم البياني أدناه:

1 - عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 63.

2 - مدحت القريشي، تطور الفكر الاقتصادي، دار وائل للنشر، الاردن، 2008، ص 151.

3 - D. laboronne , macroéconomie, les fonctions économiques, édition social, paris, 1999, p 29.

شكل رقم (01): نموذج تقاطع كينز بين الإنفاق الكلي والعرض الكلي



Source: michel devoluy, théories macroéconomiques, 2 édition, armand colin, paris, 1998, p52.

من خلال الشكل البياني أعلاه يمثل الطلب الكلي مجموع الإنفاق الاستثماري (AD_0) ، أما العرض الكلي يمثل بالخط 45° ، وتمثل نقطة التقاطع (e_1) نقطة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي عند مستوى الدخل الكلي (y_0) ، ولكن عند مستوى هذا الدخل التوازني توجد فجوة انكماشية (تقدر بالمسافة ΔG)، فإذا قامت الدولة بزيادة حجم الإنفاق العام ليتم القضاء على هذه الفجوة ويزداد الدخل التوازني إلى y_1 وهو دخل العمالة الكاملة.

كما يلاحظ الزيادة في الدخل الكلي أكبر من الزيادة في الإنفاق الحكومي ويرجع ذلك إلى ظاهرة مضاعف الإنفاق الحكومي .

وحسب التحليل الكينزي فان للإنفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري دور كبير في تكوين الطلب العام والذي بدوره يؤثر على الإنتاج ومنه على مستوى الاستخدام.

ج. الإنفاق العام في الفكر النقدي

لقد تعرض النظام الرأسمالي لظاهرة اقتصادية لم يعرفها من قبل، تمثلت في تعايش التضخم والركود جنباً إلى جنب، وتحول التضخم إلى أزمة حقيقية مستعصية الحل، فعجز الفكر بأدواته التحليلية عن مواجهتها وحلها. وبذلك نشأت المدرسة النقدية على نقد الفكر الكينزي بقيادة Milton Friedman الذي أعاد إحياء النظرية الكمية التقليدية، واستطاع الترويج لأفكاره وتقديم

الحلول للحكومات للخروج من الأزمة، ومن أهم أفكار المدرسة النقدية التي قامت عليها ما يلي (1):

- الحرية الاقتصادية المطلقة، وأنه لا تعارض بين المصلحة الذاتية ومصلحة المجتمع؛
- الدولة يجب أن تبتعد عن النشاط الاقتصادي ، وتعود إلى القيام بوظائفها التقليدية وليس كدولة الرعاية كما كانت في الحقبة الكنزوية؛
- ركزت المدرسة النقدية على كمية النقود والسياسة النقدية وليس السياسة المالية؛
- الاهتمام بالعرض لاعتباره المحرك الأساسي للاقتصاد لان العرض يعني زيادة معدلات الاستثمار وبالتالي زيادة فرص العمل .

وبالتالي كان رأي المدرسة النقدية معارض لاستعمال السياسة المالية وخاصة جانب الإنفاق العام في حل الأزمة باعتباره السبب الأساسي المولد للتضخم، وذلك من خلال الانتقادات الموجهة للنظرية الكنزوية:

- إن الاعتماد على السياسة الانفاقية لا يؤدي إلى حل المشكلات الاقتصادية؛
- على خلاف كينز رأوا أنه بالإمكان استخدام سعر الفائدة (بالارتفاع أو الانخفاض) لتقليص أو تشجيع الائتمان حسب الظروف؛
- اعتبروا أن تخفيض الضرائب يؤدي نظريا وآليا إلى زيادة الادخار الخاص مما يمكن من رفع مستوى الاستثمار الإنتاجي .

كما يرى النقديين أنه لا يمكن معالجة العجز في الموازنة العامة دفعة واحدة، وفي الأجل القصير، بل ينبغي تبني سياسة اقتصادية صارمة، يكون هدفها الرئيسي التخفيض التدريجي لنسبة هذا العجز بالنسبة للناتج الإجمالي، وذلك بتطبيق إجراءات تخفيضية على الإنفاق العام الجاري خاصة في شقه الاجتماعي لأنه في رأيهم يعيق معدلات النمو وكذلك تخفيض الاستثمارات العامة .

1 - ابراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي، مبادئ ، مدارس، أنظمة، دار المنهل اللبناني، مكتبة راس المنبع للطباعة والنشر، 2002، ص 25.

3. ضوابط الإنفاق العام:

لكي نضمن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، حتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة من جهة والاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة إنتاجها من جهة أخرى، ويتم التأكد من توافر الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة عن طريق إخضاع نشاط الدولة في هذا المجال لكافة الإجراءات والتدابير التشريعية السائدة.

أ. ضابط المنفعة: بعد اشتراط المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطا منطقيا، إذ لا يمكن تبرير هذه النفقة إلا بمقدار المنفعة التي يجنيها المجتمع، ومن ثم إذا لم توجد منافع عامة تعود على المجتمع من إجراء النفقة في مجال محدد فان تدخل الدولة بالإنفاق لا يجد مبررا له.

ولقد فرض مبدأ تحقيق المنفعة العامة لأكبر قدر ممكن من المنفعة الجماعية، أن يشترط المتخصصون الماليون في البحث عن المعايير التي تقيس تلك المنفعة، وفي هذا الشأن يمكن أن نميز بين اتجاهين رئيسيين، احدهما الاتجاه الشخصي والأخر الاتجاه الموضوعي هما:

1. الاتجاه الشخصي: يقارن هذا الاتجاه الناتج القومي من الإنفاق العام بالمنفعة التي يحققها الأفراد التي اقتطعت منهم في حالة ما إذا أبقت الدولة على قيمة ما فرضته عليهم في أيديهم، وفي أشهر أصحاب هذا الاتجاه دي نيتي دي ماركو، وبيجو، ويتحدد نطاق هذا الاتجاه في التحليل الحدي والتقليدي وقد أشار دي ماركو إلى أن هذه الحالة توصلنا إلى تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة، عندما تتساوى المنافع الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية لدى الأفراد بعد فرض الأعباء العامة ولاسيما القروض⁽¹⁾.

إلا أن بيجو استند في قياس المنفعة الناتجة عن الإنفاق العام إلى فكرتين تكمل كل منهما الأخرى، تتحكم إحداهما في الحجم الكلي للنفقات العامة، حيث تتمثل في ضرورة أن تتساوى المنفعة الجماعية المترتبة عن الاقتطاع الضريبي الحدي الذي يحكم هذه المساواة مع الحجم الكلي للنفقات العامة من خلال تحكمه بتوزيع الدخل القومي بين الدولة والأفراد، أما الثانية فتتحكم بكيفية التوزيع بين أنواع النفقات العامة بشرط أن تتساوى فيها المنفعة الحدية للإنفاق في جميع الاستخدامات، أي استمرار الإنفاق في جميع الوجوه إلى الدرجة التي تتساوى فيه المنفعة الحدية للإنفاق في جميع الاستخدامات، ولا يمكن أن تكون هناك فائدة مرجوة من وراء نقل وحدة نقدية من استعمال إلى آخر.

1 - محمد جمال ذنبيات، مرجع سبق ذكره، ص 80.

إلا أن هذا الاتجاه يتعرض للعديد من الصعوبات، حيث لا يسمح في معظم الأحيان بتحديد الجزء الثاني الذي لا يمكن إضافته إلى الناتج الاجتماعي أو تنزيله منه نتيجة للإنفاق العام، من أجل التمكن من تحديد منفعته حيث يتم تحديدها أساسا من خلال التعرف على إنتاجيته، ويزداد التقدير صعوبة كلما حاولنا الموازنة بين النفقات العامة المنتجة إنتاجا مباشرا، وتلك التي يتم إنتاجها بطريقة غير مباشرة بحيث لا تظهر آثار هذه الأخيرة إلا بعد مدة طويلة يصبح معها التقدير السليم مستحيلا، علاوة عن أن قياس الإنتاجية تتطلب أن تكون السلع والخدمات المنتجة ملموسة ويمكن حسابها بالنقود.

أ.2. الاتجاه الموضوعي: تستند في قياس المنفعة الناشئة من الإنفاق العام على بناء على الزيادة التي تحدث في الدخل القومي نتيجة القيام به، وذلك على أساس أن مستوى المنفعة الجماعية يزداد من خلال ازدياد الدخل القومي وينخفض بانخفاضه⁽¹⁾، إلا أن هذا الاتجاه يتطلب بالاعتماد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التي تحدث بالدخل، وهذا لا يعني بالاعتماد على المضاعف المزدوج الذي يقصد به تداخل المضاعف والمعجل .

هذا وعلى الرغم من أن هذا الاتجاه يتميز بالسهولة عند التطبيق إلا أنه يعتمد على معيار اقتصادي ومن ثم فإنه يعجز عن تغطية جميع أنواع النفقات العامة، وبالتالي فإنه يصل الكثير من العناصر المكونة للمنفعة العامة.

وخلاصة القول بأنه بالرغم من أوجه النقد الواردة في الاتجاهات المذكورة، فإن الحديث عن معيار علمي منضبط وثابت غير خاضع للنقاش، إلا أنه ينبغي التأكيد بأن هذه الاتجاهات وما تطرحه لا يخلو بعضها من التوجيهات المفيدة أن تسترشد بها الدولة عند قيامها بتنفيذ عمليات الإنفاق العام كلما وجدت الفرصة مواتية لذلك، كما وجدت أنه ينبغي أن تعترف بصعوبة إخضاع المنفعة التي يجيها المجتمع بقياس موضوع موحد (نظرا لتداخل العديد من الاعتبارات التي لا يمكن حصرها بالعوامل الاقتصادية وحدها بل تحكمها الظروف السياسية السائدة) مما يجعل أمر تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه دقيق أمرا في غاية الصعوبة.

ب. الاقتصاد في النفقات

إن الإنفاق العام والاقتصاد فيه شرط أساسي، إذ أن المنفعة الجماعية القصوى التي تحققها النفقة العامة لا يمكن تصورهما إلا إذا كانت قد تحققت من خلال استخدام أقل نفقة ممكنة، لذلك يتعين على الهيئات والمشروعات العامة مراعاة قاعدة الاقتصاد عند تنفيذ عملية الإنفاق العام، إلا أن الاقتصاد في

1 - نفس المرجع، ص 81.

الإنفاق لا ينصرف إلى الحد من الإنفاق أو تقليصه إذا كان ثمة ما يتطلب القيام به. وإنما يراد به حسن التدبير وتجنب الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، إذ أن الإسراف والتبذير (هدر للمال العام) مما يؤدي إلى ضياع أموال الدولة، بدل من صرفها في مجالات أخرى أكثر فائدة وجدوى، بل ويمكن تركها بيد الأفراد والمشروعات الخاصة لاستغلالها في أوجه مفيدة، ومما لا ريب فيه أن مثل هذا الشأن يضعف الثقة بالإدارة المالية للدولة، ويتيح المجال للمكلفين بدفع الضرائب أن يجدوا فيه مبررا للتهرب من الضريبة.

ولا يتوقف تحقيق الاقتصاد في الإنفاق العام عند توفير حجمه فقط، وإنما ينبغي العمل على زيادة إنتاجيته، ولذلك فإن تحديد مفهوم الإنتاجية أمر يفرض ضرورته من الناحية الاقتصادية لتتعرف على إمكانية تطبيقه على النفقات العامة، وفي المجال الاقتصادي ليس من السهل تحديد تعريف الإنتاجية للنفقة العامة، إلا أنه وبوجه عام يمكن تعريفها بأنها مقدار الوفرة في عناصر الإنتاج المستخدمة في دورة إنتاجية معينة، إذ تزداد الإنتاجية كلما نقص حجم عناصر لإنتاج المستخدمة لتحقيق هدف معين.

ثانيا: تطور النفقات العامة وأسباب زيادتها

تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة، وذلك بسبب تطور دور الدولة وإزدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي جعل علماء الاقتصاد يجمعون على أن هذه الظاهرة أصبحت قانونا اقتصاديا يمكن أن يدمج ضمن قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي، الذي يمكن أن يحدث إضافة في تاريخ الفكر الاقتصادي في المستقبل القريب.

1. تطور النفقات العامة

إن حجم الإنفاق العام ازداد وبشكل مستمر في معظم دول العالم، رغم معارضة الاقتصاديين التقليديين لزيادة حجم النفقات العامة، والواقع أنه قد ازداد حجم النفقات العامة بشكل ملحوظ وسريع بعد الحرب العالمية الأولى والثانية، حتى اصطبحت هذه الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام تعرف باسم (ظاهرة نمو الإنفاق العام)، ولم تقتصر على الزيادة المطلقة لأرقام الإنفاق بل كانت الزيادة أيضا نسبية.

والزيادة المطلقة تعني أن حجم الإنفاق العام يزداد من عام لآخر، حيث ظهرت أرقام في الميزانيات لبعض الدول دلت وبشكل واضح على هذه الزيادة المطلقة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ازداد الإنفاق العام بصورة مطلقة بمقدار 400 ضعف خلال الثمانين عاما الأخيرة، وفي بريطانيا ازدادت الأرقام للإنفاق العام من 230 مليون جنيه إسترليني في سنة 1900 إلى 58506 ملايين جنيه إسترليني في عام 1976، أي بزيادة مقدارها 254 مرة خلال الفترة المذكورة، ونجد أنه في بعض الدول النامية كان

هناك زيادة مطلقة لحجم الإنفاق العام، ففي مصر بلغت النفقات العامة في سنة 1900 بمقدار 10.8 مليون جنيه، وارتفعت لتصل إلى مليون جنيه في سنة 1980⁽¹⁾.

أما الزيادة النسبية لحجم الإنفاق فتعني لنسبة الزيادة المطلقة إلى بعض المتغيرات نسبة الزيادة المطلقة إلى بعض المتغيرات الاقتصادية المهمة في الاقتصاد وأهم هذه المتغيرات هو إجمالي الناتج المحلي أو الدخل القومي، فلو حظ أن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومي تتزايد باستمرار، ففي الولايات المتحدة الأمريكية بلغت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج الكلي ما بين 7% - 32% خلال فترة الثمانين عاما الماضية، وهذا يشير إلى أن حجم القطاع العام النسبي قد تضاعف حوالي أربعة مرات تقريبا خلال الفترة المذكورة، وفي بريطانيا كانت نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج القومي في الفترة ما بين 1910-1974 تتراوح ما بين 12% - 49% أي بمقدار أربعة أضعاف ما كانت عليه في الفترة المذكورة.

وكان أول من اهتم بهذه لظاهرة العالم الألماني ادولف فاجنر، الذي اهتم بدراسة التطور المالي للدولة بعد أن قام بتحليل حجم النفقات العامة في العدي من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر للتعرف على علاقة زيادة النفقات العامة بنمو الدخل الوطني من خلال إصدار قانونه عام 1892، والذي يتضمن أن النشاط الحكومي يزداد ويتعدد كما ونوعا بمعدل أكبر من معدل زيادة السكان، ويفسر تلك الزيادة بنسبة التطور فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العدد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية، تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادية والفلسفة المذهبية السائدة فيها⁽²⁾.

2. أسباب الزيادة الحقيقية للنفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته.

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته خلال فترتين زمنييتين مختلفتين بنسبة أقل منها أو بدون عبء جديد، ويمكن لهذه الزيادة أن

1 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 123.

2 - أحمد عبد السمیع علام، مرجع سبق ذكره، ص ص 47-48.

تشير إلى حجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة، وتعزى أهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والأوضاع، ومستوى التطور في كل دولة، إلا أنه يمكن ان تعود إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أسباب حربية.

أ. الأسباب الاقتصادية: تعد الأسباب الاقتصادية من أهم الأسباب التي تفسر ظاهرة الزيادة المستمرة في النفقات العامة، زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة ومعالجة التقلبات الاقتصادية، حيث تمكن زيادة الدخل القومي من زيادة ما تقتطعه الدولة في شكل أعباء عامة، حتى وان لم تزد من حجم الضرائب أو نوعها أو أسعارها، وتشجع هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها في جميع المجالات كما أن التوسع في إقامة المشروعات الاقتصادية يؤدي هو الآخر إلى زيادة النفقات العامة، بالإضافة إلى ذلك فان الانكماش بكل أثاره الضارة كان يفرض على الدولة زيادة إنفاقها بقصد زيادة مستوى الطلب الكلي الفعال إلى الحد الذي يحقق الاستخدام الكامل في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي أو الاقتراب منه⁽¹⁾.

ب. الأسباب الاجتماعية : تعد الأسباب الاجتماعية عامل مهم في تزايد النفقات العامة، حيث مع تطور دور الدولة الذي تعدى إلى ضمان التوازن الاجتماعي وإقامة العدالة الاجتماعية، كذلك تقديم مختلف الخدمات التعليمية والصحية والسكنية... الخ.

ولاشك أن النفقات العامة وخاصة الاجتماعية منها لها دور كبير من جهة ضمان تماسك المجتمع وحشد الثقة في الدولة، ومن جهة أخرى لها فائدة اقتصادية من خلال رفع المستوى المعيشي والقدرة الشرائية والتقليل من فجوة الفقر⁽²⁾، وما لذلك من دور كبير في رفع الطلب الفعلي وبالتالي زيادة الدخل الوطني.

ج. الأسباب السياسية: ويمكن إجمال تلك العوامل في مجتمعين من الأسباب هما: أسباب سياسية ومؤسسية داخلية، وأسباب سياسية خارجية.

تعود الأسباب السياسية الداخلية إلى تطور الفكر السياسي في كثير من الدول، مما يترتب عليه انتشار كثير من المبادئ الديمقراطية ساهمت بدورها في اختلاف نظرة المجتمع إلى الخدمات العامة باعتبارها حقا من حقوقهم، كما أنى شعور الحكومات المتزايدة بمسؤوليتهم اتجاه أفراد المجتمع في توفير

1 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص ص 39-40.

2 - فجوة الفقر: يقصد بفجوة الفقر مستوى النفقات الواجب تحويلها إلى الفقراء حتى تصل دخولهم إلى حد الفقر.

الحد الأدنى من الخدمات العامة ، أدى إلى زيادة حجم الإنفاق العام لصالح أفراد المجتمع، والطبقات الفقيرة خاصة من اجل رفع مستوى دخولهم وتقليل حدة التفاوت بين الدخل.

كما أن انتشار الأحزاب السياسية والمجالس النيابية باختلاف أشكالها، وسعي تلك المؤسسات إلى كسب رضا منتخبيهم، من اجل المحافظة على المكاسب السياسية سيجعلها تتوسع في نطاق الخدمات العامة المقدمة وذلك من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

وتمكن الأسباب السياسية الخارجية بدورها في مجموعتين الأولى تزايد الإنفاق عن الدفاع والأمن والذي يلاحظ بالنسبة لمختلف الدول سواء النامية أو المتقدمة، وان اختلفت الدواعي إلى ذلك، أما الثانية فتتمثل في تنامي واتساع وتعدد أبعاد العلاقات الدولية، فقد ازدادت أهمية التمثيل الدبلوماسي لمعظم الدول، مما أدى إلى زيادة عدد البعثات الدبلوماسية وحجمها وأنواعها، سواء كان ذلك في دول أو هيئات ومنظمات دولية، بالإضافة إلى مشاركة كثير من الحكومات في مؤتمرات دولية، بالإضافة إلى استخدام المساعدات الخارجية كأداة من أدوات السياسة الخارجية، كل ذلك من شأنه أن يؤدي إلى زيادة كبيرة في حجم الإنفاق العام⁽¹⁾.

د. الأسباب الإدارية: لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، إلى زيادة عدد المؤسسات والإدارات والمرافق العامة، وبالتالي زيادة عدد الموظفين وارتفاع تكاليف تسييرها وبالتالي زيادة النفقات العامة، غير أن زيادة عدد الموظفين في إدارات الدولة قد أدى إلى تدهور هذه الإدارات وتعقيد إجراءاتها، فضلا عن الإسراف والتبذير الذي تتسم به هذه الإدارات التي كثيرا ما تضعف أجهزة الرقابة عليها.

هـ. الأسباب المالية: تتلخص في نقطتين هما توفر فائض في الإيرادات العامة وسهولة الاقتراض:

هـ. 1. توفر فائض في الإيرادات العامة: يحدث الفائض في الإيرادات العامة نتيجة سوء تقدير النفقات الواجب على الدولة تغطيتها، والذي يعتبر من العيوب كونه يحمل أعباء إضافية عند التحصيل كما أنه يشجع الدولة على الإنفاق أكثر عن طريق خلق أبواب إضافية.²

1 - نشأت نبيل محمد الوكيل، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الاقتصاد العماني مع إشارة خاصة لفرضية فاجنر، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، العدد 71، جامعة القاهرة، 2008، ص 816.

² حسن مصطفى، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، دار النهضة العربية، الجزائر، ص 29.

هـ.2. سهولة الاقتراض: قد يكون القرض العام أو الإصدار النقدي الجديد الدافع نحو التوسع في النفقات العمومية لاعتباره حلاً يعالج العجز في الموازنة بين الإيرادات والنفقات، غير أن الاقتراض العام يؤدي لزيادة الدين العام، وما ينجر عنه من دفعه للفوائد، وبالتالي الرفع من حجم الإنفاق العام.

و. الأسباب العسكرية

تؤدي نفقات الدفاع الوطني إلى دفع النفقات العامة إلى أخذ منحني التزايد المتواصل، وقد اغفل معظم الاقتصاديين على دراستها على اعتبار أنها عنصر مستقل تحددها السلطة السياسية في ضوء الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإستراتيجية، في حين أنها من أهم بنود نفقات الدولة العامة.

وترجع أهمية النفقات العسكرية إلى أن الدولة هي الوحيدة القائمة على تنفيذها، حتى في ظل أفكار المدرسة الكلاسيكية التي تعتبر أن الدفاع الوطني مهمتها الأولى اتجاه المجتمع، زد على ذلك أن الدفاع الوطني لا يقتصر على وقت الحرب فحسب، بل يشمل أوقات السلم كذلك ويهدف إلى تحقيق منفعة عامة شاملة كبقية النفقات العامة الأخرى، وتكمن أهميته في الآثار التي تخلفها تلك النفقات من إحساس بالطمأنينة والأمان، وهو أمر لا يقاس نقداً أو كما، إضافة إلى ذلك أن تكوين قوة عسكرية متطورة تقف على أهمية الاستعداد لأي طارئ يهدد أمن البلاد سواء كان التهديد داخلياً أو خارجياً، وإن الأمن يعتبر البساط الممهّد للتنمية الاقتصادية⁽¹⁾.

ويعتبر الإنفاق العسكري من أهم عوامل تزايد الإنفاق العام، والتي يصعب تخفيضها في الدول النامية، وذلك بسبب الصراعات الدولية في الشرق الأوسط خاصة والتوترات الدولية والتقدم التكنولوجي والصراع حول امتلاك أسلحة الدمار الشامل، وارتفاع تكلفة التسليح التقليدي، وهذا كله مما يستبعد إمكانية تخفيض الإنفاق العام على الإنفاق العسكري بشقيه الداخلي والخارجي بل وأخذ منحنى التزايد المستمر⁽²⁾.

3. أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة

تشهد الدول في ظل هذا النوع من الزيادة رصد مبالغ مالية ضخمة بغرض إنفاقها دون أن تترافق تلك الزيادة في النفقات خدمات إضافية، مما يعني ثبات مستوى الخدمات ذلك أو تراجعها، كما يعرف

1 - عادل فليح العلي، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل العراق، 1989، ص 165.

2 - محمد عمر ابو دوح، ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2006، ص 93.

الارتفاع الظاهري للنفقات العامة بأنه تزايد الأرقام المعبرة عن الإنفاق العام دون أن يقابله زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات لإشباع حاجاته العامة، ومن أهم أسباب الزيادة الظاهرية تلك ما يلي⁽¹⁾:

أ. **تدهور قيمة النقود:** يقصد بتدهور قيمة النقود، انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل، وهي ظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات.

ويترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد اكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

ب. **اختلاف طرق المحاسبة المالية (اختلاف طرق إعداد الميزانية العامة):** كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة، مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية اقل من حقيقتها.

ومع إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

ج. **زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها:** قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها، ومثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى، أو استرداد جزء من إقليمها، ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة إلا أنها زيادة ظاهرية نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو الزيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي .

1 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 63-64.

ومن الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، في هذه الحالات إذا تأثر بالزيادة فان الزيادة تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق لمجرد مواجهة التوسع الكائن في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين فهنا تكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية.

ثالثاً: النفقات العامة (المعايير، المحددات والتقسيمات)

سيتم في هذا الإطار تناول كل من معايير ، محدّدات وتقسيمات النفقات العامة كما يلي⁽¹⁾:

1.معايير النفقات العامة: تخضع النفقات العامة إلى العديد من المعايير والتي ينبغي مراعاتها عند القيام بها، والتي تمثل مبادئ ، أي قواعد وأسس يتم الاستناد إليها في الإنفاق العام، والتي من بينها ما يلي:

أ.المنفعة: والذي يتضمن العمل على تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة عن طريق النفقات العامة، وهناك جهات نظر عديدة بخصوص هذا القدر الأكبر من المنفعة العامة الذي ينبغي ان يتحقق من النفقة العامة، فهناك من يرى بأن يتم قياسه على أساس تساوي المنفعة الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة بافتراض أنها تتم من قبل الجهات خاصة، وبالتالي فان هذا المعيار يتم قياسه على ذات الأساس الذي يتم الاستناد إليه في قياس المنفعة الحدية في التحليل الاقتصادي الجزئي الذي يتم في إطار النظرية الاقتصادية الجزئية، والمتضمن ضرورة تساوي المنفعة الحدية لما يتم الإنفاق إليه منسوبا إلى تكاليف هذا الإنفاق، وبحيث ينجم عن هذا تساوي المنفعة الحدية لوحدة النقد التي يتم الإنفاق عليها في المجالات المختلفة للإنفاق، بما في ذلك الإنفاق العام، أي يتم التعامل مع النفقات العامة باعتبارها تمثل احد أوجه الإنفاق في الاقتصاد ككل ومن ثم معاملة الإنفاق العام في تحقيقه للمنفعة بذات المعاملة التي يتم بموجبها التعامل مع أي وجه من أوجه الإنفاق الخاص، رغم الاختلاف في طبيعة الإنفاق.

ب.الاقتصاد: الذي يعني تحقيق الاقتصاد في النفقات العامة، بمعنى حسن وكفاءة استخدام الموارد بحيث يتم تلافي حصول أي هدر أو تبديد أو إسراف في النفقات العامة، وترشيدها وتوفير العقلانية فيها بحيث تحقق النفقات العامة نفعاً عاماً يبرر الإنفاق عليها، وبالشكل الذي يجعل النفع العام المتحقق نتيجة لها يكون بأقصى قدر ممكن.

ج.اليقين: الذي يعني ضرورة التحديد في النفقات العامة، بحيث يتاح من خلال هذا التحديد توفر الدقة التي تمنع إمكانية التصرف غير المناسب في الإنفاق العام، بالشكل الذي يجعله يتحقق بصورة قطعية مع

1 - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 111-118.

ما تم تحديده، إذ تتحقق نتيجة لذلك الأهداف التي يراد الوصول إليها من الإنفاق العام، دون حصول أي تلاعب أو تبديد مع ضرورة إسهام الرقابة التي ترافق القيام بالإنفاق العام.

د. المرونة: والذي يقتضي الالتزام بما هو محدد من نفقات عامة، بشكل يستجيب مع ما يثبت الواقع من خلال القيام بالنفقات العامة، وما يمكن أن يتاح فعلا من إيرادات لتغطية مثل هذه النفقات، وكذلك الأخذ في الاعتبار التغيرات التي تحصل خلال عملية الإنفاق، وبالتالي فإن الحالات الضرورية، وبالذات الضرورية جدا، هي التي تفرض الأخذ بالمرونة في الالتزام بالنفقات العامة، وفقا لمقتضياتها وما يرتبط بها من تغيرات.

هـ. الإنتاجية: التي تعني ضرورة إسهام النفقات العامة في تشجيع التطور في النشاطات الاقتصادية بالذات الإنتاجية منها، كذلك الإسهام في تحقيق الكفاءة الإنتاجية بما يحقق زيادة في إنتاجية هذه النشاطات، سواء التي تقوم بها الدولة بشكل مباشر أو تلك التي تقوم بها الجهات الخاصة وفقا للدور الأوسع للمالية الحديثة التي تتم في إطارها النفقات العامة.

و. العدالة: في النفقات العامة سواء ما يتصل بتحقيق العدالة في توزيع عبء من يتحملها، بحيث يتم تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية التي يتم تحصيلها لتمويل هذه النفقات العامة بالشكل الذي يفترض أن تتم استنادا إلى القدرة على الدفع، كذلك تحقق العدالة في توزيع ما تحققه العدالة من خدمات ومنافع عامة، بحيث تتجه إلى إفادة الفئات الاجتماعية الأقل دخلا بدرجة أكبر.

ي. الفائض: وهو مبدأ مرغوب في تحقيقه من قبل كافة الدول، بحيث ينبغي أن تتم النفقات بالشكل الذي يتحقق عن طريقها فائض في الإيرادات يمكن أن يستخدم كاحتياطي لمواجهة الحالات الطارئة وغير المتوقعة، رغم أن المالية التقليدية اعتمدت مبدأ التوازن في الميزانية، أما المالية الحديثة فقد تضمنت إمكانية تحقيق عجز في الميزانية عندما تستدعي حالة الاقتصاد وحاجته ذلك، بالذات عندما يكون الاقتصاد في حالة دون المستوى المحقق للاستخدام الكامل، ومن ثم اللجوء إلى التمويل بالعجز اعتمادا على القروض، والإصدار النقدي الجديد... الخ، بالقدر الذي يمكن أن يتم من خلاله توسيع النشاطات الاقتصادية، بما يتيح معه تحقيق الاستخدام الكامل في الاقتصاد، رغم أن العجز يكاد يكون هو الحالة المتحققة في الواقع في معظم الدول، وبالتالي فإن الفائض المرغوب في تحقيقه نادرا ما يتحقق في الواقع وفي معظم الدول إن لم يكن في جميعها تقريبا.

2. محددات النفقات العامة: نعني بمحددات الإنفاق الحكومي، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الإنفاق العام، ومن هذه العوامل⁽¹⁾:

أ. الطاقة الضريبية: ونعني بها مقدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي، فكلما زادت الضرائب كلما أمكن زيادة النفقات العامة، لان الضرائب تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة وبالتالي رافد رئيسي لخزينة الدولة بالمال، أما العوامل التي تحدد الطاقة الضريبية فهي:

1. طبيعة القطاع الإنتاجي: فلكل قطاع من القطاعات الاقتصادية عبئ ضريبي يختلف عن الآخر فالقطاع الصناعي يكون عبئه الضريبي اكبر من القطاع الزراعي، ولكل دولة أولويتها بالتركيز على قطاع دون سواه، وبالتالي بالاعتماد عليه بشكل كبير، فنجد بعض الدول قد تعتمد على الزراعة وبعضها الآخر على الصناعة والثالث على الثروة الحيوانية... الخ، وما إلى ذلك من اختلافات.

2. الدخل: فكلما ارتفعت الدخول والأجور ازدادت الطاقة الضريبية، فنجد الدول التي تتخفف فيها الدخل لا تشكل فيها الاقتطاعات الضريبية إلا نسبة ضئيلة جداً، والدول التي ترتفع فيها الدخل تزداد فيها الاقتطاعات الضريبية "ضريبة الدخل".

3. الأيدي العاملة: كلما زاد عدد الأيدي العاملة بالنسبة لعدد السكان ارتفعت الطاقة الضريبية، لان العامل الذي يحصل على دخل بإمكانه أن ينفق من هذا الدخل، ويعيل أسرته ليستطيع أن يتحمل أعباء الضريبة، وبالتالي كلما زاد عدد هذه الشريحة كان بالإمكان الحصول على ضرائب مباشرة وغير مباشرة بشكل اكبر.

4. التجارة الخارجية: كلما زادت حركة الاستيراد والتصدير تزداد الطاقة الضريبية، لان التاجر يستطيع أن يتحمل العبئ الضريبي وكثير من الدول تعتمد على الضرائب الجمركية كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

ب. النشاط الاقتصادي: كلما زاد النشاط الاقتصادي تزداد النفقات العامة، لان زيادة العمل والإنتاج والاستثمار تزداد من الدخل والإنفاق، وبالتالي يزيد المستوى المعيشي للأفراد وهذا يعني زيادة في النفقات العامة المتزايدة.

ج. قيمة النقود: إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإنفاق العام، أما إذا انخفضت قيمة النقود فان النفقات العامة سوف ترتفع.

1 - طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص ص 140-141.

3.تقسيمات النفقات العامة: أدى توسع حجم الإنفاق العام تمايز مجالاته وأشكاله إلى ظهور تقسيمات علمية ناجمة عن اجتهادات الاقتصاديين ، وأخرى وضعية منبثقة عن أجهزة الدولة وتوجهاتها إذ أن كل نوع من هاته التقسيمات يستند على معيار محدد وهذا ما سيتم تناوله كما يلي:

أ.التقسيمات العلمية: تقسم النفقات العامة من الناحية العلمية اعتبارا إلى معايير ثلاث، المعيار الأول هو مدى دورتها، والمعيار الثاني هو وظيفتها، والمعيار الثالث فهو الغرض منها.

أ.1. من حيث الدورية: أساس هذا المعيار هو مدى تكرار النفقة العامة في ميزانية الدولة، ويشمل نوعين من النفقة العامة هما:

أ.1.1. النفقات العادية: وهي النفقات التي تتكرر بشكل منتظم سنويا، كالنفقات اللازمة لتسيير العجلة الإدارية للدولة ورواتب الموظفين، وتكرر هذا النوع لا يعني التكرار بنفس القيمة ولكن الاعتبار هنا إلى التكرار السنوي العادي⁽¹⁾.

أ.1.2. النفقات غير العادية: وهي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية كنفقات مساعدة ضحايا احد الكوارث الطبيعية.

أ.2. من حيث الوظيفة: يعتبر هذا التقسيم حديث إذ يعتمد على تقسيم وظائف الدولة إلى عدة وظائف رئيسية فمثلا في فرنسا إلى عشرة أقسام رئيسية تعبر عن وظيفة الدولة⁽²⁾، وأساس هذا المعيار هو مدى التأثير على الدخل الوطني.

أ.2.1. النفقات الحقيقية: تعني استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة، حيث يؤدي مثل هذه النفقات إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي، إذ أن موضوع هذا الإنفاق مكافئة الخدمات أو دفع ثمن السلع التي تحصل عليها الدولة، مؤدية بذلك إلى حرمان القطاع الخاص من تلك السلع والخدمات⁽³⁾.

1 - نوزاد عبد الرحمان الهيمي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص 36.

2 - Eric devaux, finans publiques, Brial editions, France, 2002, p73.

3 - محمد ماهر عتلم، المالية العامة -أدواتها الفنية واثارها الاقتصادية، مكتبة الآداب، مصر، 1998، ص 86.

أ.2.2. النفقات التحويلية: وهي نفقات ليس لها مقابل مباشر، ولا تؤدي إلى زيادة في الناتج القومي بل تؤدي إلى إعادة توزيعه، إذا فهي عبارة عن تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى أخرى في المجتمع بغرض إحداث تغيير في نمط توزيع الدخل⁽¹⁾.

أ.3. من حيث الغرض منها: أساس هذا المعيار هو الوظيفة التي تقوم بها الدولة، ويشتمل على ثلاث أنواع من النفقة العامة:

أ.3.1. النفقات الإدارية: هي النفقات الضرورية لقيام أجهزة الدولة بمهامها المختلفة دون أن تدر أي ثروة للاقتصاد القومي، من أمثلتها أجور الموظفين، نفقات الصيانة... الخ.

أ.3.2. النفقات الاجتماعية: الغرض منها هدف اجتماعي، وتتمثل فيما تنفقه الدولة من أجل توفير الخدمات التعليمية والصحية، زيادة على ذلك الإعانات التحويلية التي تمنح لبعض فئات المجتمع بحسب الحاجة... الخ.

أ.3.3. النفقات الاقتصادية: هي نفقات لها أغراض اقتصادية، تهدف الدولة من خلالها إلى زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال وتسمى النفقات الاستثمارية، وتشكل النفقات الاقتصادية حجما كبيرا في الدول النامية لكونها تتعلق بإنشاء مرافق البنية التحتية والتي لا يستطيع الأفراد القيام بها لضخامتها.

ب. التقسيمات الوضعية: يتم الاستناد إلى هذا المعيار في تصنيف النفقات العامة في موازنات الدول سواء في الموازنات العامة التقليدية أو الموازنات العامة الحديثة، وتقسم النفقات العامة من الناحية العملية والمطبقة في مختلف الدول لعدة تقسيمات تتجلى في:

ب.1. التقسيم الاقتصادي: من هذا الجانب تقسم النفقات إلى قسمين:

ب.1.1. النفقات الجارية: وتتمثل في نفقات الدولة التي تتكرر سنويا، وبطريقة منتظمة بغرض تسيير أعمال الدولة، كمرتبات الموظفين لدى الدولة ونفقات الصيانة وفوائد الدين العام والإعانات.

1 - رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1992، ص92.

ب.1.2. النفقات الرأسمالية: وهي النفقات التي تهدف إلى توسيع الطاقة الإنتاجية وتكوين رأس مال الثابت، أي نفقات تسعى الدولة من خلالها إلى تنفيذ المشاريع الاستثمارية مثل بناء الهياكل القاعدية للمجتمع (شق طرق، بناء الموانئ... الخ)، فهي بذلك نفقات ضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي⁽¹⁾.

ب.2. التقسيم الإداري (حسب الوزارات) : حسب هذا المعيار تصنف النفقات العامة في الميزانية العامة إلى عدد من الأبواب حسب الجهات الإدارية أو وزارت الدولة، فمثلا باب مخصص لوزارة الدفاع، وباب آخر مخصص لوزارة الداخلية، وباب آخر مخصص لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وهكذا تبعا للوزارات المعمول بها في الدولة.

ب.3. التقسيم الوظيفي : يعتمد هذا التقسيم على تجميع نفقات عدة وزارات في مجموعة واحدة على أساس دور الدولة في تحمل مسؤوليتها، وطبيعة نشاطها وتبعا لتحقيق أهدافها، وذلك إلى أربعة أقسام.

ب.1.3. النفقات الاقتصادية: تشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي كاستثمار في المشاريع الاقتصادية المتنوعة... الخ⁽²⁾

ب.2.3. النفقات الاجتماعية: فالدولة لها أهداف متعددة من النفقات الاجتماعية، فهي تمنح بغرض إعادة توزيع الدخل أما في شكل نقدي كمنح كبار السن، أو في شكل عيني كالخدمات الطبية والتعليمية المجانية، وتفضل هذه الأخيرة عن الأولى لان الإعانات النقدية قد لا يصرفها من استفادة منها على السلع والخدمات المفيدة، بل ينفقونها على سلع وخدمات ضارة كالتدخين... الخ، وبالتالي لن تحقق الآثار الايجابية المستهدفة.

ب.3.3. النفقات العسكرية: تمثل في الوقت الحاضر جزءا كبيرا من موازنات الدولة، ويرجع ذلك إلى تصاعد توتر الأوضاع الدولية والداخلية وسرعة التقدم التكنولوجي، وانعكاسه على إنتاج الأسلحة وتطوره وبالتالي ضرورة سرعة إحلال الجديد مكان القديم.

ب.4.3. النفقات الإدارية: هي النفقات المخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها، وتطوير الجهاز الإداري.

1 - هاجيرة دليمي، تأثير السياسة الميزانية على التضخم (إشارة لحالة الجزائر خلال 1998-2007)، رسالة ماجستير، تلمسان، 2010/2011، ص 58.

2 - خالد شحاتة الخطيب، احمد زهير شامية، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص 113.

ب.4.التقسيم بحسب علاقتها باقتصاد السوق: يعتمد هذا التقسيم على مدى ارتباط وعلاقة النفقة من عدمه باقتصاد السوق، وذلك إلى أربعة أقسام.

ب.4.1.نفقات مستقلة عن طبيعة النظام الاقتصادي: هي النفقات الضرورية لوجود الدولة من أمثلة ذلك النفقات الخاصة بالوظائف الأساسية للدولة، والتي من خلالها يتم المحافظة على كيانها واستقرارها الداخلي والخارجي.

ب.4.2.نفقات ضرورية لقيام اقتصاد السوق: هي النفقات التي تشكل جزء من نفقات الإنتاج ومن أمثلة ذلك نفقات الخدمات الإدارية العامة الضرورية لقيام المشروعات الخاصة، والتي تحصل عليها مقابل مدفوعات تمثل جزء من نفقات إنتاجها.

ب.4.3.نفقات مكملة لاقتصاد السوق: هي النفقات المخصصة لإشباع الحاجات العامة من بعض السلع والخدمات التي يقدمها السوق، ومن أمثلة ذلك نفقات التعليم والصحة...الخ.

ب.4.4.نفقات مخصصة لقوى السوق: هي النفقات المخصصة لتصبح الاختلالات السلبية الناجمة عن تطبيق اقتصاد السوق، ومن أمثلة ذلك النفقات المعدة لإنتاج بعض السلع أو الخدمات التي يحجم الخواص على القيام بها، والنفقات المقدمة للصناعات ذات الوفرة الخارجية لزيادة إنتاجها⁽¹⁾.

ج. تقسيم النفقات حسب القانون الجزائري: يقسم التشريع الجزائري النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين قسم نفقات التسيير وقسم نفقات الاستثمار.

ج.1.نفقات التسيير: هي تلك النفقات التي لا تأتي بقيمة مضافة لاقتصاد الوطني، بل هي نفقات تستعمل لسير أجهزة الدولة الإدارية، وتنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب، كل باب تتدرج تحته سبع فقرات، وهذه الأخيرة بدورها تضم نحو تسعة وتسعين فصلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محدودة⁽²⁾، وتمثل الأبواب التي تجمع فيها نفقات التسيير كالتالي:

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسوبة من الإيرادات، ويشمل الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسوبة من الإيرادات.

1 - عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 182.

2 - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 33.

الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية، وتشمل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها كالمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة والمجلس الدستوري... الخ، وهي نفقات مشتركة بين الوزارات.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح، وتشمل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات.

الباب الرابع: التدخلات العمومية، وتشمل نفقات التحويل التي تقسم بدورها بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي، وعمليات التضامن.

ج.2. نفقات التجهيز: هي تلك النفقات التي يتولد عنها زيادة الناتج الوطني الإجمالي، ومنه زيادة ثروة البلاد، فهي نفقات استثمارية تتكون من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والتي تعتبر مباشرة استثمارات منتجة، ويضاف إلى تلك النفقات الاستثمارية إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية، وتتضمن نفقات التجهيز ثلاثة أبواب هي:

- الباب الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛
- الباب الثاني: إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛
- الباب الثالث: النفقات الأخرى برأسمال.

رابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

هي التغيرات التي تطرأ على الحياة الاقتصادية، نتيجة تطبيق الدولة لسياسة انفاقية عامة قصد التأثير في الإنتاج والاستهلاك الوطنيين أو طريقة توزيع الدخل، المستوى العام للأسعار أو التشغيل بغية تحقيق التوازن الاقتصادي.

1. اثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني :

تؤثر النفقات العامة المباشرة (إيجابا أو سلبا) على الإنتاج الوطني (الذي يعني مجموع القيم المضافة المتولدة عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة، كما يقصد به

مجمل السلع والخدمات المنتجة خلال السنة والتي يمكن تقييمها نقداً⁽¹⁾، على رغبة وقدرة الأفراد على العمل، الادخار، الاستثمار أو على انتقال عناصر الإنتاج وتحويلها من مكان لآخر.

أ. اثر النفقة العامة على رغبة وقدرة الأفراد على العمل، الادخار والاستثمار: يمكن للإنفاق العام أن يمس بقدرة الأفراد لأعلى العمل باعتبارهم عنصراً أساسياً من عناصر الإنتاج التي تسعى السلطات العامة لتطويرها كما وكيفا، من خلال رفع النفقات المتعلقة بتحسين قدراتهم الذهنية والجسمية وتأمينهم ضد المخاطر المستقبلية⁽²⁾، عن طريق دعم قطاعات التعليم، الصحة التأمينات الاجتماعية بالإضافة إلى المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي والحرص على إرساء العدالة، فإذا زاد استعداد الأشخاص للعمل ارتفعت بالضرورة إنتاجيتهم ما ينعكس إيجاباً على الإنتاج الوطني.

وعليه تتطور دخول الأفراد نتيجة تحسن أدائهم الإنتاجي، ما يقود لرفع الادخار الذي تضمنه النفقات المباشرة وغير المباشرة، إضافة إلى ذلك يمكن للنفقات العامة الاستثمارية كأن تمنح الدولة امتيازات وإعانات للقطاع الخاص أو العام أن تحسن وتوسع المناخ الاستثماري، فتتكون رؤوس الأموال التي تؤدي لزيادة القدرات الإنتاجية.

ب. اثر النفقة العامة على انتقال عناصر الإنتاج وتحويلها: تؤدي النفقات العامة أيضاً لانتقال عناصر الإنتاج من نوع إنتاجي لآخر أو من مكان لآخر نتيجة ضرورات ظرفية أو أبعاد تنموية كتحويل عناصر الإنتاج من قطاعي الزراعة والصناعة مثلاً إلى ميدان الإنتاج الحربي في حالة الحروب⁽³⁾، أو زيادة أهمية القطاع العام وتوجيه إنتاج القطاع الخاص بغرض تشجيع إقامة صناعات جديدة.

كما تستطيع الدولة أن تزيد ما ينفق ذلك إلى كفاية سكانها وزيادة مقدرتهم على العمل والادخار ما قد يغري هؤلاء لاستثمار رؤوس أموالهم فيها وبالتالي انتقال عناصر الإنتاج لمثل هذه المناطق وعليه يمكن للنفقات العامة أن تسبب انتقال عوامل الإنتاج من منطقة لأخرى داخل الإقليم الواحد⁽⁴⁾.

1 - عبد الكريم صادق بركات، الاقتصاد المالي، جامعة دمشق، سوريا ، 1993، ص 302.

2 - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1978، ص ص 103-104.

3 - عبد الكريم صادق بركات، مرجع سبق ذكره، ص 322.

4 - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ص 13.

2. آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني:

عن طريق الزيادة الأولية في الطلب، إما بطلب الدولة لسلع وخدمات قصد استهلاكها نتيجة رفع الإنفاق الحكومي الاستهلاكي، أو زيادة طلب الأفراد بغرض إشباع رغباتهم الاستهلاكية المتزايدة والناجمة عن النفقات التي توزعها الدولة على شكل أجور أو تحويلات.

أ. **آثار نفقات الاستهلاك الحكومي:** تقوم الدولة بالإنفاق العام مقابل الحصول على سلع استهلاكية بغرض إشباع الحاجات العامة أو توفير خدمات استهلاكية كالأمن، التعليم والصحة، ما يدفع بالاستهلاك الوطني إلى الارتفاع.

كما يمكن لها أن توزع خدمات أو سلع مجانية أو بمقابل جزئي، وهو ما يراه البعض تحويلا لاستهلاك من الأفراد إلى القطاع العام الذي لا يؤدي إلى زيادة الاستهلاك الوطني، بل يستطيع هذا النوع من الاستهلاك أن يؤثر على هيكلية الاستهلاك الوطني بتحفيز الحصول على سلع مقابل تهميش أخرى وبالتالي على التشغيل والاستثمار.

غير انه من المنطقي إن إنفاق الأموال العامة من أجل الحصول على السلع الاستهلاكية، بغض النظر عن نوعها أو الفائدة المرجوة منها يرفع من الاستهلاك العام.

ب. **آثار نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد:** تدفع الدولة مقابل ما يقدمه موظفوها وعمالها مرتبات ومعاشات توجه جزئيا أو كليا إلى إشباع الحاجات الاستهلاكية من سلع وخدمات، أي أن مداخيل الأفراد تصرف لزيادة الاستهلاك الفردي ومن ثم الاستهلاك الوطني.

كما يمكن للدولة أن تحفز بعض الصناعات عن طريق إعانات اقتصادية، تؤدي إلى انخفاض تكاليف الإنتاج وتراجع الأسعار، أي زيادة المداخيل الحقيقية للمستهلكين، وبالتالي زيادة الطلب الفردي والكلي.

3. آثار النفقات العامة على المستوى العام للأسعار والتشغيل:

تستطيع النفقات العامة ان تمس بالمستوى العام للأسعار، وكذا التشغيل بالطريقة التالية:

أ. **آثار النفقات العامة على المستوى العام للأسعار:** لم يعد تحديد الأسعار مقتصرًا على السوق بفعل قوى العرض والطلب، حيث أصبحت الدولة مخريرة بين تدخلها التلقائي أو المطالبة به في قطاعات معينة لتحديد المستوى العام للأسعار، إذ يتم مباشرة من خلال تدخل الدولة باستعمال الوسائل المتوفرة لديها في

إطار برامجها الانفاقية بواسطة رفع المنح والإعانات، أو الإشراف المباشر على الإنتاج ، وكذا تطبيق السياسة الضريبية ، النقدية والائتمانية، كما يمكنها التأثير على العوامل المحددة للأسعار (أي العرض والطلب) كتوجيه المستهلك والمنتج بواسطة الحملات الإعلانية سعياً منها في المحافظة على استقرار الأسعار وفق الوضعية الاقتصادية بتطبيق سياسة تهدف إلى الحد من ارتفاع الأسعار في حالة التضخم أو خفضها في حالة الانكماش والكساد.

ب. **أثر النفقات العامة على التشغيل:** مما لا شك فيه أن للإنفاق العام دور رئيسي في تحقيق العمالة وزيادة التشغيل سواء بدعم القطاع الخاص وإقحامه في الحياة الاقتصادية وتطويره قصد امتصاص البطالة أو اللجوء إلى المشروعات العامة لنفس الغرض.

إن الإنفاق الحكومي على الاستثمار، الاستهلاك وصافي ما في حوزة الأفراد من أصول هي من أهم أنواع الإنفاق تأثيراً على حجم التوظيف، إذ أن العلاقة بين الإنفاق العام وحجم التوظيف طردية، هذا ويؤثر الإنفاق الحكومي في التوظيف عن طريق زيادة أو نقص الطلب الفعال، فزيادة الإنفاق الحكومي مع بقاء الإنفاق الخاص ثابتاً يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات مما يزيد من حجم التوظيف، غير أنه لو حدث انخفاض في حجم الإنفاق الخاص مع زيادة في الإنفاق العام لتقلص حجم التوظيف، لأنه في الحالة الأخيرة عند استخدام الدولة للأفراد في مشروعاتها لا يعني أنها تخلق وظائف، بل تعمل على تحويل الموارد وخاصة البشرية منها من القطاع الخاص إلى القطاع الهام نتيجة إغراقهم بالتحفيز الذي تمنحه.

المحور الثالث: الإيرادات العامة للدولة

لكي يتسنى للدولة القيام بوظائفها، يجب أن تستخدم بعض الموارد البشرية وغير البشرية الموجودة تحت تصرف الجماعات، أي تحرر جزء من الموارد، كما تستقطع جزء من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرف الأفراد وقد تخلق قوة شرائية إضافية، إذ أن سلطة إصدار النقود تعد اختصاص أصيلا لها.

وإذا كانت الإيرادات المالية العامة تستهدف فقط تغطية بنود النفقات العامة بالنسبة للمالية التقليدية، إلا أن هذا المفهوم تطور الآن، وامتد ليشمل أغراضا اقتصادية، اجتماعية، مالية، سياسية وتنموية وخاصة بعد أن تطورت مصادر الإيرادات المالية العامة وأصبحت تتناول موارد مالية متنوعة.

إذن فالدولة تحصل على الإيراد العام من خلال عمليتي نقل القوة الشرائية وخلقها، سواء تم داخل الاقتصاد الوطني أو على الصعيد الدولي، وإذا كان الإيراد العام يختلف من حيث المصدر ومن حيث شكله، فإنه يمكن التمييز بين مختلف الإيرادات العامة من حيث عنصر الإيجار في الحصول عليها ومهما يكن الأمر فإن الإيرادات العامة لا تخرج على أن تكون إما اقتصادية أو سيادية أو ائتمانية وهذا ما سيتم تناوله في هذا المحور في النقاط التالية:

أولاً: تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها.

ثانياً: إيرادات الدولة من الضرائب.

ثالثاً: أنواع الضرائب

رابعاً: الآثار الاقتصادية للضرائب وأثار الاقتصاد عليها

خامساً: العبئ الضريبي والمشاكل المرتبطة به

سادساً: الإيرادات من أملاك الدولة

سابعاً: القروض العامة

ثامناً: الإيرادات من الرسوم

أولاً: تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها.

تعتبر الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة، والقيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها.

1. مفهوم الإيرادات

تعرف الإيرادات العامة: "بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة، بهدف إشباع الحاجات العامة وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الإنفاق العام تحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساساً من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، كما أن الإيرادات العامة هي مصادر الدخل الذي تحصل عليه الدولة على شكل أرصدة مالية لتغطية نفقاتها ولإشباع الحاجات العامة⁽¹⁾."

بمعنى أن الإيرادات العامة هي جموع الأموال التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة، والإيرادات تنقسم إلى الإيرادات الاقتصادية (أملاك الدومين)، والإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) بالإضافة إلى الإيرادات الائتمانية (القروض العامة).

2. التطور التاريخي لمفهوم الإيرادات

لقد كان مفهوم الإيرادات العامة غير معروف لدى الجماعات البدائية الأولى، إذ كان القيام بواجب الحراسة والدفاع عن الجماعة هو الوجه الوحيد للحياة المشتركة بين أفراد القبيلة الواحدة. فلم تكن ثمة حاجة إلى الإيرادات العامة ولو لتمويل الحروب. ولكن هذا الوضع تطور نتيجة تمرکز السلطة بيد حاكم قوي.

وفي الأصل كان الحاكم مسؤولاً عن إيجاد الإيرادات اللازمة لتلبية رغباته وقيامه بواجباته. ذلك لأنه السيد المطلق التصرف بالأموال الموجودة ضمن حدود بلاده، فلم تعرف الممالك والحضارات القديمة المؤسسات القانونية والسياسية التي تفرق بين شخصية الحاكم وشخصية الدولة. وكان مال الحاكم هو

1 - محمد حسين الوادي، زكرياء احمد العزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008، ص 52.

مال الدولة وخزينة الدولة هي خزينة الحاكم الخاصة. ولم تساعد هذه النظرة في إيجاد مفهوم للإيرادات العامة يختلف عن إيرادات الحاكم الخاصة.

فكانت النظرية الغالبة حين انتشر نظام الإقطاع في القرون الوسطى، أن الأرض لله عز وجل يستخلف عليها أولياء الأمر فتكون لهم ويوزعون أقاليمها بين أمراء الأجناد عندهم، وبقيت الإيرادات العامة تعتمد أساساً على الأملاك العامة.

وجد العرب المسلمون في الكتاب والسنة قواعد أساسية تحدد أنواع الإيرادات العامة ومصادرها كما اقتبسوا ما كان معمولاً به في البلاد المفتوحة، حتى توصلوا إلى تنظيم ديوان الخراج في عهد الخليفة الراشدي عمر بن الخطاب.

ولما تطور مفهوم الدولة وعظمت وظائفها وازدادت نفقاتها، لم تعد إيرادات أملاك الحاكم تكفي لتلبية الحاجات العامة المتزايدة، فكان يتوجه إلى الرعية يطلب العون والمساعدة وكان ذلك في صورة تبرعات اختيارية ولم تلبث هذه التبرعات الاختيارية أن صارت فرائض إجبارية فظهر مفهوم الاقتطاعات العامة مورداً أساسياً للدولة تغطي به نفقاتها وتحقق المنافع العامة. وكان لا بد من أن يقابل ذلك تبدل في مفهوم الإيرادات، فلم تعد تلك الإيرادات تأتي من أملاك خاصة للحاكم، وإنما صارت إيرادات مصدرها الرعية توضع تحت تصرف جهة عامة تستخدم امتيازاتها القانونية في إدارتها، فهي بالتالي إيرادات عامة. ويتم توزيع العبء الناجم عنها بين المكلفين توزيعاً عادلاً ووفق مبدأ المساواة. فظهر مفهوم المال العام الذي يختلف عن مال الحاكم الخاص. ونشأت مجموعة من القواعد القانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين، على أساس من السلطة والسيادة. فكان لزاماً نتيجة هذا التطور أن تصبح الإيرادات العامة وسيلة مالية أساسية تستخدمها الدولة لتوفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وأداة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة.

3. تقسيمات الإيرادات العامة: تعمل الدولة بشكل جاد بهدف تحصيل الإيرادات اللازمة، وهي على يقين أن هذه الإيرادات ماهي إلا اقتطاعات من إيرادات الأفراد، أي أنها تتحكم في جزء من ثروة الأفراد أي تؤثر على قراراتهم الاقتصادية.

ومن هنا فان الدولة تقوم بتقسيم معين للإيرادات العامة، قد يختلف من دولة لأخرى في المسمى لكنه في المضمون هو نفس التقسيم.

أ. معايير تقسيم الإيرادات العامة (1):

- مصدر الإيرادات العامة ويتخذ هذا المعيار للفرقة بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة؛
- مدى إستعمال الدولة لسلطة الجبر التي تملكها، ويتخذ هذا المعيار للفرقة بين الإيرادات التي تستند إلى سلطة الجبر والإكراه والإيرادات التي لا تستند إليها؛
- مدى الشبه بين إيرادات القطاع الخاص، ويتخذ هذا المعيار للفرقة بين إيرادات الاقتصاد العام والإيرادات ذات الشبه بالاقتصاد الخاص؛
- مدى انتظام ودورية مصدر الإيرادات العامة، ويتخذ هذا المعيار للفرقة بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية.

ب. **التقسيمات التطبيقية:** يعتبر هذا التقسيم ذو درجة كبيرة من الأهمية والفائدة ويحوى نوعين أو تقسيمين للإيرادات العامة وهما تقسيم اداري وتقسيم وظيفي.

ب.1. **التقسيم الإداري للإيرادات العامة (2):** هناك جهة مختصة تتولى تحصيل الإيرادات العامة وليس بالضرورة أن تكون هذه الجهة من وزارة الخزانة أو المالية بالرغم من أن وزارة الخزانة تحصل الجانب الأكبر من الإيرادات العامة والذي يتمثل في الضرائب.

إلا أن هناك العديد من الوزارات التي تمول الخزانة العامة بمراد إضافية وخاصة تلك التي تقوم بالإشراف على تحصيل إيرادات أملاك الدولة من عقارات ومن مشروعات صناعية وتجارية وتلك التي تحصل الرسوم المقررة عن أداء بعض الخدمات العامة مثل الخدمات الصحية والتعليمية وأخيراً تلك التي تحصل الغرامات المالية المفروضة على مخالفة للقوانين واللوائح.

ب.2. **التقسيم الوظيفي:** إن التزام السلطة التنفيذية بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات الذي يجبرها على عدم تخصيص نوع من الإيرادات العامة للإنفاق على وظيفة من وظائفها العامة.

ج. **التقسيمات العلمية:** يقسم البعض الإيرادات العامة بحسب مصدر الإيرادات إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة بينما يقسمها البعض تبعاً لمدى استخدام الدولة لسلطتها الأمر في التحصيل إلى إيرادات

1 - عبد المولى السيد، المالية العامة ، دار الفكر العربي، مصر، 1985، ص 193.

2 - تكلى ريف رمسيس، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، مصر، ص 88.

سيادية وإيرادات اقتصادية، وهناك من يلجأ إلى تقسيمها حسب درجة انتظامها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية. وهناك من يقسمها إلى إيرادات ناتجة عن النفع العام و إيرادات ناتجة عن النفع الخاص.

ج.1. الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: الإيرادات الأصلية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من إيرادات وممتلكات وهي ما تعرف بالفكر المالي بإيرادات الدومين أو يطلق عليها إيرادات القطاع العام".

أما الإيرادات المشتقة فهي تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من الثروة الأخرى ويشمل هذا النوع باقي الإيرادات العامة.

ج.2. الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية: وهذا التقسيم يعتبر تقسيماً قانونياً للإيرادات العامة حيث أنه يتركز على استعمال الدولة أو عدم استعمالها لسلطتها الأمر في حصولها على الموارد التي تلزمها حيث يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة من ما تتمتع به من سلطة أمر و قدرة على إكراه الأفراد على دفع الأموال جبراً لغرض أو لآخر.

والإيرادات الاقتصادية هي التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للأفراد ويتميز دافعيها بأنهم يقومون بأدائها بمحض رغبتهم وحر اختيارهم وهي نوعين الدومين العام والدومين الخاص.

ج.3. الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية: ويقصد بالإيرادات العادية الإيرادات التي تتكرر كل سنة عادة إما لطبيعة هذه الموارد مثل إيرادات ممتلكات الدولة أو نتيجة نص تشريعي كالضرائب على الدخل والرسوم.

ويقصد بالإيرادات غير العادية الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة وغير دورية مثل القروض العامة والإصدار النقدي الجديد⁽¹⁾.

ج.4. الإيرادات الناتجة عن النفع العام والإيرادات الناتجة عن النفع الخاص: ويمكن تقسيم الموارد العامة طبقاً لهذا المعيار إلى عدة أنواع:

إذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة إلا نفعاً خاصاً فقط كانت ما تتلقاه في مقابلها ثمناً خاصاً ومثل ذلك قيام إحدى السلطات العامة ببيع محصولاً تمتلكها، فهذا الثمن لا يختلف في شيء عن سائر الأثمان التي تتحدد في السوق وتهدف الدولة من ذلك الحصول على أكبر ربح ممكن.

1 - عبد المولى السيد، مرجع سبق ذكره، ص 196.

إذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة إلا نفعاً خاصاً فقط، فإن ما تحصل عليه يسمى بالضريبة وذلك كالدفاع أو الأمن الداخلي فهذه الخدمات تفيد المجتمع ككل ولا يمكن تجزئتها ولا تحديد مقدار النفع الذي يعود منها على كل فرد على حدى.

ويمكن ان يجتمع النفع العام والنفع الخاص في الخدمة التي تقوم بها الدولة وفي هذه الحالة إذا كان النفع الخاص أكبر من النفع العام كان المقابل ثمنًا عامًا، أما إذا كان النفع العام أكبر من النفع الخاص فان المقابل يكون رسمًا.

ثانياً: إيرادات الدولة من الضرائب

تعتبر الضريبة من أهم الموارد المالية للدولة لتمويل نفقاتها العمومية، ووسيلة فعالة تمكنها من التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي تؤدي دوراً أساسياً في مجال تجسيد أهداف السياسة المالية للدولة، ويتطلب تحقيق الأهداف اختيار نظام ضريبي ملائم يعكس خصائص وملامح النظام الاقتصادي المتبع لتحقيق أهداف المجتمع.

1. مفهوم الضريبة

سيتم تناول كل من تعريف، عناصر وأهداف الضريبة.

أ. تعريف الضريبة : ليس للضريبة تعريفاً خاصاً بها، وغالباً ما يتم تعريفها من خلال تحليل عناصرها وهناك عدة تعاريف متعلقة بالضريبة ومن أكثرها شيوعاً ما يلي:

تعرف الضريبة على أنها: "أداء مالي واجب على أفراد معينين، ويتم ذلك عن طريق القوة وبشكل نهائي ودون مقابل وذلك بهدف تغطية الأعباء العامة"⁽¹⁾.

كما يعرفها C.Schoenauer على أنها " : اقتطاع مالي إجباري مخصص لتغطية الأعباء والمصاريف العامة"⁽²⁾

1- christain schoemauer , les fondamentaux de la fiscalité, techniques et applications edition ESKA, 6^{eme}, edition, France, 2006, p10.

2 - Idem.

وتعرف أيضا أنها: " كل اقتطاع أو منفعة أيا كان شكلها، تحصل عليها القوة العمومية بغية إشراك المواطنين (المكلفين) في تحمل الأعباء العامة من جهة ومن جهة أخرى بغية تحقيق أهداف سياستها الاجتماعية والاقتصادية والتنمية"⁽¹⁾.

مما سبق يمكن القول بأن الضريبة هي اقتطاع نقدي إجباري دون مقابل لفائدة الدولة، يتم فرضه على المكلفين من أجل تغطية النفقات العامة لها، وكذا تنفيذ السياسات المالية المبرمجة.

ب. خصائص الضريبة: انطلاقا من التعاريف السابقة نستخلص الخصائص التالية:

ب.1. الضريبة ذات شكل نقدي: من بين أهم خصائص الضريبة أنها فريضة نقدية، أي أنها تدفع في شكل نقدي وليس عيني، لأنه ما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية، فيجب أن تكون الإيرادات العامة بما فيها الضرائب في صورة نقدية.

ب.2. الطابع الإجباري للضريبة: إن الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة⁽²⁾، وأن الفرد لا يملك الحرية في دفع الضريبة، بل هو مجبر على دفعها للدولة، فهذه الأخيرة هي المسؤولة عن فرض الضريبة وتحصيلها.

ب.3. الضريبة تدفع بصفة نهائية: أي أن الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصفة نهائية، فالدولة غير ملزمة برد قيمتها للمكلفين بها، فنجد أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تصفها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقها العامة المختلفة، خاصة أن الدولة تستعمل حصيلة الضرائب وإيراداتها الأخرى لتسيير هذه المرافق، إلا أن الشخص يتمتع بهذه الخدمات كالدفاع والأمن والقضاء ... الخ ليس باعتباره مكلفا بأداء الضريبة، بل لكونه عنصرا أو فردا من أفراد المجتمع، وهذه المنفعة ليست حكرا عليه وحده، ولكنها تمس كافة المواطنين داخل المجتمع⁽³⁾.

ب.4. تدفع الضريبة لتغطية الأعباء العامة: بالإضافة إلى الدور الذي تؤديه الضريبة في تمويل الخزينة العمومية، فهي تؤدي دورا جد مهم في تشجيع الاستثمار وفي إعادة توزيع الدخل.

1 - احمد حمدي العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دار المعرفة اللبنانية، بيروت، 1992، ص 261.
2 - paul Marie Gandmet, Finances publiques , Tome1, edition Montchrestien, paris, 1981, p23.

3 - محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 18-17.

ج. أهداف الضريبة: تفرض الضريبة على الأشخاص من أجل تحقيق أغراض معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي ، باعتبارها مصدرا هاما للإيرادات العامة بالإضافة إلى الأهداف المالية و السياسية والاقتصادية الأخرى و قد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة.

ج.1. الأهداف المالية: ويقصد بها تغطية الأعباء العامة أي أن الضريبة تسمح بتوفير الموارد المالية للدولة بصورة تضمن لها الوفاء باتجاه الاتفاق بالخدمات المطلوبة لأفراد المجتمع أي تمويل الإنفاق على الخدمات العامة وعلى استثمارات الدارة الحكومية⁽¹⁾.

ج.2. الأهداف الاقتصادية: تتمثل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق تخفيض الضرائب أثناء فترة الانكماش لزيادة الاتفاق وزيادتها في فترة التضخم من اجل امتصاص القوة الشرائية كما قد تستخدم لتشجيع نشاط اقتصادي معين لمنحه فترة إعفاء من دفع بعض الضرائب باعتباره نشاط حيوي يحقق التنمية الاقتصادية.

ج.3. الأهداف السياسية: أصبحت الضريبة مرتبطة بشكل مباشر بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ففرض رسوم جمركية تدفع على منتجات بعض الدول وتخفيضها على منتجات أخرى يعتبر استعمالا للضريبة لأهداف سياسية فهي تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية مثل استخدام الرسوم الجمركية لتصل التجارة مع بعض الدول أو الحد منها من اجل تحقيق أغراض سياسية.

ج.4. الأهداف الاجتماعية: تستخدم كوسيلة هامة في تحقيق جملة من الغايات الاجتماعية.

- إعادة توزيع الدخل أو الثروة بين أفراد المجتمع لتقليل من الفوارق الاجتماعية ويتم ذلك بعدة طرق كفرض ضرائب على الثروة⁽²⁾؛

- تشجيع النسل في الدول التي ترغب في زيادة عدد سكانها كالدول الأوروبية فقد تلجا هذه الدول لسن قوانين ضريبية تتضمن تخفيضات الضريبة كما هو الحال بالنسبة إلى فرنسا وقد لجأت ألمانيا إلى التخفيضات الضريبية قصد زيادة عدد سكانها وبعد ضربتها في الحرب العالمية الثانية عدلت من هذا النظام في عام 1946⁽³⁾؛

1 - حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 12.

2 - خالد شحاذة الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص 153.

3 - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 177.

- معالجة أزمة السكن فالضريبة تستخدم كوسيلة للحد من مشكل السكن وذلك إما بإعفاء رأس المال المستثمر في هذا القطاع من الضرائب لفترة معينة، كما قد تستعمل الضرائب في الحد من استهلاك بعض السلع المضرة بالصحة كالكحول والتبغ وغيرهما فتفرض ضرائب مرتفعة على صنعها وبيعها.

2. الأساس القانوني للضريبة: حاول فقه المالية العامة وضع الأساس الذي يعطي الدولة الحق في فرض الضرائب والتزام الأفراد بدفعها، ويمكن رد هذه المحاولات إلى تيارين كبيرين ينتمي كل منهما إلى حقبة تاريخية معينة وهما⁽¹⁾:

أ. نظرية المنفعة والعقد الاجتماعي: سادت أفكار هذه النظرية خلال القرنين الثامن والتاسع عشر فالفقه التقليدي قد حاول تأسيس حق الدولة في فرض الضريبة على أساس فكرة المنفعة التي تعود على الأفراد مقابل دفع الضريبة، وتتمثل في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المختلفة.

ويؤسس انصار فكرة المنفعة على ارتباط الفرد بعقد ضمني أو معنوي بينه وبين الدولة يسمى بالعقد الاجتماعي أو من نادى به الفيلسوف الفرنسي " جان جاك روسو " في القرن الثامن عشر، ويتمثل هذا العقد في كون الأفراد يتنازلون عن جزء من حرياتهم لحماية باقي أفراد المجتمع كما أنهم بمقتضى عقد مالي يلتزمون بدفع الضرائب مقابل المنافع التي تعود عليهم من نشاط الدولة.

واختلف أنصار النظرية في تكييف طبيعة هذا العقد، فإعتبره البعض "كأدم سميث" عقد بيع خدمات، فالدولة تتبع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب.

وصور البعض الآخر هذا العقد الضمني على أنه عقد شركة، وأصحاب هذا التكييف اعتبروا أن الدولة شركة إنتاج كبيرة، الشركاء فيها هم أفراد المجتمع، حيث يقوم كل منهم بأداء عمل معين ويتحمل في سبيل ذلك نفقات خاصة، وتوجد إلى جانب هذه الأخيرة نفقات عامة يقوم بها مجلس الإدارة التابع لهذه الشركة، أي الحكومة تعود منفعتها على جميع الشركاء، أي خدمات المرافق العامة ومن ثم يتعين على هؤلاء المساهمين المشاركة في هذه النفقات في صورة الضرائب التي تفرضها عليهم الدولة.

وذهب البعض وعلى رأسهم مونتسكيو الى تكييف هذا العقد على أنه عقد تأمين، فالأفراد يدفعون الضريبة للدولة كتأمين على الجزء الباقي من أموالهم والانتفاع بها على أفضل سبيل ومن ثم تعد الضريبة قسط التأمين الذي يدفعه الأفراد مقابل حماية الدولة للجزء الباقي من أموالهم وأيضاً أشخاصهم .

1 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 121-124.

وبناء على ما تقدم ، فإن نظرية العقد الاجتماعي والمنفعة وإن كانت تبحث عن مبرر لكي تكون الضريبة متناسبة مع الدخل أو الثروة الخاضعة لها على أساس نقدي، لا تتناسب العصر الحديث بكل تطوراتها و تغيراته لذا فقد ظهر تيار آخر يؤسس فرض الضريبة على نظرية التضامن الاجتماعي.

ب. **نظرية التضامن الاجتماعي:** تقوم هذه النظرية على فكرة أساسية مؤداها أن الأفراد يسلمون بضرورة وجود الدولة كضرورة سياسية واجتماعية، تحقق مصالحهم وتشبع حاجاتهم ومن ثم ينشأ بين الأفراد تضامن اجتماعي بموجبه يلتزم كل فرد بأداء الضريبة المفروضة عليه، كل بحسب مقدرته التكلفة (المالية)، كي تتمكن الدولة من القيام بوظائفها المتعددة وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين بلا استثناء، وبغض النظر عن مدى مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة.

كما أن هذه النظرية تقترب بفكرة السيادة التي تمارسها الدولة على رعاياها، ومن ثم إلزامهم وإجبارهم على أداء الضريبة، وهذا يفسر إلزام الأجانب المقيمين في الدولة إقامة عادية أو مستمرة بالمساهمة في الأعباء والتكاليف العامة وأداء الضريبة المفروضة عليهم.

3. القواعد العامة التي تحكم الضريبة:

يقصد بها القواعد والأسس التي يتعين على المشرع المالي مراعاتها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة المكلفين من جهة، ومصلحة الخزينة العمومية من جهة أخرى، ويعتبر ادم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي العدالة اليقين الملائمة في الدفع، والاقتصاد في نفقات التحصيل ولا تزال تعتبر إلى الآن كمبادئ عامة يتم الاسترشاد بها في هذا المجال⁽¹⁾، وسيتم تناول هذه القواعد حسب الترتيب التالي:

أ. **قاعدة العدالة:** ويقصد بها ذلك النظام الذي يوزع الأعباء المالية للضرائب بعدالة بين أفراد المجتمع، أي مساهمة الأفراد في النفقات العامة دون تمييز . وبمعنى آخر أن تكون مساهماتهم متناسبة مع مداخيلهم باستثناء أصحاب المداخيل الضعيفة، كما هو الحال بالنسبة للضرائب المباشرة⁽²⁾.

ويركز مبدأ العدالة على كيفية حساب وتحمل العبئ الضريبي، ومع تطور الفكر المالي اختلفت طرق تحديد هذا العبء من الضريبة النسبية إلى الضريبة بمعدل ثابت مهما تغير الدخل . وتبقى مسألة

1 - عادل احمد حشيش، اصول الفئالمالي في الاقتصاد العام، دار النهضة ، بيروت، 1974، ص 311.

2 - احمد حمدي العناني، مرجع سبق ذكره، ص 263.

المساواة نسبية تختلف حسب نوع الضريبة المفروضة (مباشرة أو غير مباشرة) وكذا حسب طريقة تحديد العبئ الضريبي⁽¹⁾.

ب. قاعدة اليقين (الوضوح) : ومعناه أن تكون الضريبة محددة بوضوح من حيث أسس حسابها والمناسبة التي فرضت على أساسها مع تحديد الوعاء وميعاد الوفاء بها إضافة إلى طريقة تحصيلها، أي أن يكون المكلف على دراية بالتزاماته اتجاه الدولة. ويتطلب ذلك إمام المكلف بالأحكام المتعلقة بالضريبة، ولا يتحقق ذلك إلا بثبات واستقرار الأحكام الضريبية والتشريعات المتعلقة بها وعدم المغالاة في إحداث التغيرات عليها.

ولتحقيق مبدأ اليقين لابد من أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة وجلية يفهمها عامة المكلفين بالضريبة دون التباس⁽²⁾.

وعدم توفر هذا الشرط (التغير المستمر في التشريعات وتعقيدها) قد يؤدي إلى حدوث تعسفات متبادلة سواء من جانب الإدارة الضريبية من خلال زيادة العبء الضريبي ما يؤدي إلى نقشي ظاهرة الرشوة، أو من جانب المكلفين من خلال التهرب من دفع الضريبة إضافة إلى تقديم بيانات خاطئة.

ج. قاعدة الملائمة في الدفع : ويعد هذا المبدأ نقطة هامة يجب أن تتوفر في الضريبة، وهو ينص على أن تكون أحكام تحصيل الضريبة المتعلقة بمواعيدها وأساليب تحصيلها ملائمة للمكلف وذلك لتخفيف وقع دفع الضريبة عليه، وعليه يجب أن يكون ميعاد دفع الضريبة مباشرة بعد حصول المكلف على الدخل الخاضع لها، كأن تجبى الضرائب المفروضة على الاستغلال الزراعي بعد جني و بيع المحصول مباشرة كما تلتزم الإدارة الضريبية طبقاً لمبدأ الملائمة في الدفع بتقسيم مبلغ الضريبة إذا كان كبير، وذلك حتى يسهل على المكلف دفعه في ظروف ملائمة وبأقل تضحية ممكنة في السيولة المتوفرة لديه ويتوجب على المصالح الضريبية إتباع أسلوب مناسب في عملية التحصيل كإقتطاع الضريبة مباشرة من المنبع (المصدر) كالأجور مثلاً، بحيث يحصل صاحب الإيراد مباشرة على دخله الصافي بعد خصم الضريبة وذلك ما يجنب المصالح الضريبية الاحتكاك بالمكلف وكذا ضمان عدم تهربه من دفع ما عليه.

د. قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل : وتقضى هذه القاعدة بضرورة تنظيم جباية الضريبة بحيث لا تنتزع من المكلف إلا أقل ما يمكن فوق ما يدخل في النهاية خزينة الدولة، أي أن تكون نفقات جبايتها قليلة . بمعنى آخر أن تكون نفقات تحصيل الضريبة ضئيلة بالمقارنة بما يتم تحصيله، فلا فائدة من

1 - غازي عناية، الضريبة والزكاة دراسة مقارنة، منشورات دار الكتب، الجزائر، 1991، ص 215.

2 - عادل احمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 315.

ضريبة تكلف جبايتها الجزء الأكبر من حصيلتها، وهذا ما يعني أن الجهاز الحكومي الذي تشكل الإدارة الضريبية أحد أجزائه والذي يسدد نفقاته وأجور موظفيه ما توفره له إيرادات الضرائب وجب عليه استعمال أساليب وتقنيات علمية حديثة كالإعلام الآلي وتعيين موظفين أكفاء وذلك ربحا للوقت والمال العام بهدف تخفيف العبء على المكلفين.

4. التنظيم الفني للضرائب: يقصد بالتنظيم الفني للضرائب بأنه مجموعة من القواعد والأنظمة والتعليمات والإجراءات المتعلقة بتحديد الوعاء الضريبي وأنواع الضرائب.

أ. تعريف الوعاء الضريبي: يقصد بوعاء الضريبة الموضوع أو المادة الذي تفرض عليها الضريبة⁽¹⁾، إذ يعرف الوعاء الضريبي بأنه المادة أو المال أو الشخص الخاضع للضريبة مع ضرورة توافر العنصر الزمني لهذا الوعاء (فقد تفرض الضريبة سنويا أو عند جني المحصول... الخ) حسب الأنظمة المحددة لها⁽²⁾.

ويتأثر الوعاء الضريبي بدرجة تطور النمو الاقتصادي ففي المجتمعات الزراعية نجد أن الوعاء قد يكون على الإنتاج الزراعي مباشرة أو اللجوء إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة فرضها بينما في الاقتصاد المتطور (الدول المتقدمة) نجد الاعتماد على الضرائب المباشرة المفروضة في الغالب على دخول الأفراد من العمل والأرباح المحققة⁽³⁾.

فباختصار: يعبر الوعاء الضريبي عن مجموع العمليات الإدارية التي تهدف إلى معاينة، تقييم المادة الخاضعة للضريبة وتحديد الواقعة المنشئة لها والشخص موضوع التكاليف الضريبي.

ب. خطوات تحديد وعاء الضريبة: حتى نصل إلى تحديد وعاء الضريبة هناك العديد من الجوانب والخطوات يجب مراعاتهم قبل هذا، وفيما يلي أهم هذه الخطوات:

ب.1 اختيار أساس فرض الضريبة: والمقصود هنا أي شئ يتم إخضاعه للضريبة، هل هو الأفراد الثروة، الدخل، النشاط أو المنتج؟ وبالتالي يعبر عن العنصر الاقتصادي الذي يخضع للضريبة ومنه تستمد مصدرها بشكل مباشر أو غير مباشر.

1 - محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2007، ص 108.

2 - حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 30.

3 - المرجع نفسه، ص 30.

لقد كانت أول عنصر خاضع للضريبة هم الأشخاص الطبيعيون: في صورة ضرائب على الرؤوس التي كانت تفرض على كل ممول بصفته الشخصية كمواطن يقيم في إقليم الدولة.

ولقد عرفت المجتمعات القديمة (اليونان الرومان) هذه الضريبة وحتى في العهد الإسلامي تم فرض هذا النوع من الضرائب على المسلمين في صورة زكاة الفطر وعلى غير المسلمين في صورة الجزية، ولا زالت بعض المجتمعات المعاصرة تعتمد على هذا النوع من الضرائب كرسوم المغادرة الذي تفرضه بعض البلدان بمناسبة مغادرة إقليمها⁽¹⁾.

أما العنصر الثاني الذي يمكن أن يكون أساسا لفرض الضريبة هو رأس المال: وي طرح تعريف رأس المال صعوبات عديدة فهو إن كان من الناحية الاقتصادية يعبر عن الأصول الدائمة التي يؤدي استخدامها إلى الحصول على السلع والخدمات فهو ما فتئ يأخذ أشكالا جديدة متطورة مثل رأس المال البشري، رأس المال الفكري، الأصول المالية، الأصول المعنوية، وهذا ما يطرح صعوبة تتعلق بتقديره وتقييمه، ويتميز رأس المال بمجموعة من الخصائص أبرزها⁽²⁾:

- الثبات النسبي وعدم التجديد بانتظام؛
- إن قيمته قابلة لزيادة والنقصان تبعا للأحوال والظروف

ويمكن للضريبة على رأس المال أن تأخذ شكلين⁽³⁾:

- فرضها على رأس المال في حد ذاته بحيث يكون سعرها منخفضا يمكن دفعه من الدخل الناتج عن رأس المال، ويكون الوعاء في هذه الحالة رأس المال؛
- فرضها على رأس المال بحيث يكون سعرها مرتفعا ويؤدي إلى الإنقاص واقتطاع من قيمة رأس المال، ولا يعتمد هذا الشكل إلا في حالات نادرة كالحروب والأزمات الشديدة.

أما العنصر الثالث الذي يعتبر أساس لفرض الضريبة هو الدخل: إذ يعبر الدخل عن مكافأة عوامل الإنتاج أو عوائد توظيف الأصول المالية، كما يمكن أن يكون عبارة عن تحويلات من دون مقابل، ولقد زاد الاهتمام بالضرائب على الدخل نتيجة ارتفاع الدخل - خاصة في الدول الصناعية - من جهة، ولكون الدخل أكثر تعبير من غيرها على القدرة التكاليفية للممولين من جهة ثانية.

1 - عبد المجيد قدي، دراسات في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، الاردن، 2011، ص 45.

2 - المرجع نفسه، ص 46.

3 - المرجع نفسه، ص 46.

ب.2. تحديد مناسبة فرض الضريبة أو الواقعة المنشئة للضريبة: يقصد بالواقعة المنشئة للضريبة تحديد المناسبة التي تتيح للدولة التدخل لإجبار المكلفين على التنازل عن جزء من الوعاء الذي تم اختياره أساسا لفرض الضريبة⁽¹⁾.

تكون الواقعة المنشئة للضريبة إما تصرفا قانونيا أو وضعية اقتصادية، فمثلا في الرسم على القيمة المضافة يعتبر تسليم البضاعة أو تاريخ تحصيل السعر في حالة الخدمات حدثا منشئا للضريبة⁽²⁾.

أو الحصول على الدخل في نهاية السنة بالنسبة للضريبة على الدخل أو تملك رأس المال بالنسبة للضريبة على رأس المال، وعبور السلعة للحدود الجمركية. وتحديد لحظة نشوء الدين الضريبي في ذمة المكلف بالضريبة له أهمية كبرى من الوجهة القانونية إذ تبدأ المواعيد في تلك اللحظة التي تتحقق فيها الواقعة المنشئة للضريبة⁽³⁾.

يخضع اختيار الواقعة المنشئة للضريبة لمجموعة من الاعتبارات⁽⁴⁾:

- ضمان الوفرة المالية فيراعي الوقت المناسب لاقتطاع أكبر مبلغ دون التأثير السلبي على الممول؛
- تحقيق الأهداف المتوخاة من الضريبة في تأثيرها على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

ب.3. تحديد المادة الخاضعة للضريبة: وهذا بالتعرف على حدود هذه المادة باستبعاد ما يسمح القانون باستبعاده حتى لا يخضع للضريبة، فلتحديد الربح الضريبي - في الجزائر مثلا - يسمح القانون الضريبي باستبعاد من الربح المحاسبي (المحسوب على أساس الفرق بين الأصول والخصوم) العناصر التالية⁽⁵⁾:

- الخسائر المرحلة بالترتيب إلى السنوات المالية الموالية الغاية السنة الرابعة الموالية لسنة تسجيل العجز -حسب قانون المالية 2010 ؛
- الجزء غير الخاضع للضريبة من فائض القيمة الناجمة عن التنازل عن الاستثمارات المهنية والمقدرة بـ 30% في حالة فائض ناجم عن استثمارات متنازل عنها وتمت حيازتها لمدة ثلاث سنوات فما دون وبـ 65% في حالة حيازتها لمدة تزيد عن ثلاث سنوات.

1 - محمد ساحل ، المالية العامة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 129.

2 - عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 50.

3 - محمد ساحل، مرجع سبق ذكره، ص ص 129-130.

4 - عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 50.

5 - عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 50.

إلا أن القانون في المقابل لا يسمح بخصم بعض الأعباء بمعنى انه يجب إعادة إدماجها في الربح المحاسبي وهذه الأعباء غير القابلة للحسم هي⁽¹⁾:

- مصاريف الاستقبال والاحتفالات التي تزيد عن السقف المسموح به، والمحدد بموجب قوانين المالية؛
- الغرامات العقوبات والمخالفات الضريبية؛
- الاهتلاك الزائد عن الأساس المسموح اعتماده للسيارات السياحية؛
- المصاريف القضائية، مبلغ الإشهار المالي، الكفالة، والرعاية، المتجاوزة للسقف المحدد.

ومنه تكون قاعدة حساب الربح الجبائي الذي يعتبر الوعاء الضريبي الذي تفرض عليه الضريبة وفق القاعدة التالية:

$$\text{الربح الجبائي} = \text{الربح المحاسبي} + \text{الأعباء غير القابلة للحسم} - \text{الأعباء القابلة للحسم}$$

ج. طرق تقدير وعاء الضريبة: يمكن التمييز في هذا المجال بين طريقتين أساسيتين لتقدير الوعاء الجبائي وهما: الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة، فالطريقة المباشرة لتقدير الوعاء الجبائي هي تلك التي تشهد علاقة مباشرة بين المكلف والإدارة الجبائية، بينما الطريقة غير المباشرة هي التي لا تشهد علاقة مباشرة بينهما⁽²⁾.

ج.1. طريقة التقدير المباشر للوعاء الضريبي: تعتمد هذه الطريقة على أسلوبين:

ج.1.1 التقدير بواسطة التصريحات المقدمة من قبل المكلف: تعتمد هذه الطريقة على التصريحات المقدمة من قبل دافع الضريبة نفسه، اد يقدم بيانات تفصيلية عن وعائه الجبائي مدعما بالوثائق والمستندات. تعتبر هذه الطريقة من الطرق الأكثر استعمالا في الدول المتقدمة، وأفضلها اذا ما توفرت شروط صحتها المتمثلة في صحة ومصداقية السجلات والدفاتر الممسوكة من المكلف، فهي تتميز بتحقيق مبدأ العدالة نظرا لتقديرها الدقيق للوعاء الجبائي ومن ثم تقدير الضريبة واجبة الدفع، ومن جهة اخرى فهذه الطريقة تراعي المقدرة التكليفية للمكلف⁽³⁾.

¹ - المرجع نفسه، ص 51.

² - شعباني لطفي، جباية المؤسسة، الصفحات الزرقاء، الجزائر، 2017، ص 30.

³ نفس المرجع، ص 31.

ومن الانتقادات التي وجهت الى هذه الطريقة تدخل الادارة الجبائية في شؤون المكلفين بالضريبة والاطلاع على أسرارهم حتى تتأكد من صحة المعلومات المدونة بالتصريح، كما انها تتطلب ادارة جبائية ذات كفاءة ووعي لتشديد الرقابة على المكلفين، حتى لا يتمكنوا من التهرب من دفع الضريبة وعلى الرغم من ذلك فان هذه الطريقة تمثل أفضل الطرق لتقدير الوعاء الجبائي وقد تبنتها العديد من التشريعات الجبائية⁽¹⁾.

ج.2.1. التقدير بواسطة التصريحات المقدمة من قبل الغير: غالبا ما يلزم المشرع رب العمل بأن يقدم إقرارا عن أجور ومرتبات عماله ومستخدميه، ودبك بإجبار رب العمل بتقديم إقرار عن مستخدميه ويعول على هذا الإقرار كأساس في فرض الضريبة عليهم. كأن يقوم المحاسب في الشركة بتقديم اقرار عن رواتب وأجور موظفي الشركة، أو يقدم اقرار عن الأرباح التي وزعت على المساهمين أو على أعضاء مجلس إدارة الشركة أو كحالة أن يقدم المدين إقرار بمقدار الفائدة التي دفعت لدائنه⁽²⁾. والمستأجر الذي يقدم تصريحا عن قيمة الايجار الذي يدفعه صاحب العقار.

تتميز هذه الطريقة بدقتها النسبية واقترابها من الحقيقة ومن عيوبها صعوبة تقييم بعض الدخول وخاصة أصحاب المهن الحرة، ومع ذلك يتبع هذا الأسلوب في كثير من الدول.

كما يمكن أن نضيف الى طريقة التقدير المباشر أسلوب ثالث في التقدير وهو التقدير بواسطة الإدارة الضريبية والذي يكون بتحويل القانون لإدارة الضرائب حق تقدير المادة الخاضعة للضريبة دون أن تنقيد بقرائن أو مظاهر معينة ومحددة، ولذا تسمى بالتقدير أو التفتيش الإداري.

ويكون للإدارة حرية واسعة في اللجوء الى كافة الادلة للوصول الى تحديد سليم لوعاء الضريبة. ومن هذه الأدلة مناقشة المكلف بالضريبة أو فحص دفاتره وسجلاته المحاسبية وعادة ما تلجأ إدارة الضرائب الى طريقة التقدير المباشر في حالة تخلف المكلف بالضريبة أو امتناعه عن تقديم التصريح الضريبي أو اذا كان التصريح غير مطابق للواقع أو ينطوي على خطأ أو غش وقد أعطى القانون للمكلف بالضريبة حق الطعن في صحة التقدير وفقا لقواعد محددة ومن حقه تبرير عدم تمكنه من تقديم التصريح.

ج.2. طريقة التقدير غير المباشر للوعاء الضريبي: يعتبر التقدير غير المباشر إذا اعتمدت الإدارة الجبائية على عناصر خارجية عند تقديرها للوعاء الجبائي الخاضع للمكلف، أي لا توجد علاقة مباشرة بين المكلف والإدارة الجبائية، وتعتمد هذه الطريقة على أسلوبين هما:

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجبائية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 148.

² أعاد حمود القيسي، المالية والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 144.

ج-2-1- تقدير الوعاء الجبائي بطريقة المظاهر الخارجية للمكلف: وفق هذا الأسلوب تقوم الإدارة الضريبية باستنتاج مقدار قيمة المادة الخاضعة للضريبة على أساس مجموعة من المظاهر الخارجية التي تعتبر دالة على ثروة الشخص أو دخله، كاعتبار عدد النوافذ والأبواب أو القيمة الايجارية للسكن لتحديد مدى ثراء الشخص⁽¹⁾، أو نوع المنزل الذي يسكنه وعدد المستخدمين العاملين لديه ومقدار أجرهم وعدد السيارات التي يملكها المكلف وما في ذلك من مظاهر خارجية يقاس عليها الدخل⁽²⁾.

إلا أن هذا الأسلوب رغم سهولته، بساطته، ووضوحه ومحافظته على اسرار الحياة الشخصية للممول يطرح مشكلات عديدة منها ضعف المردودية، ويمكن ان يكون غير عادل لأنه ليس هناك بالضرورة ارتباط بين بعض المظاهر الخارجية، ثم أن هناك بعض أنواع الدخل ليست لها مظاهر خارجية (دخل القيم المنقولة، فوائد الديون، تعويضات التأمين ... الخ)، وهناك بعض المظاهر الخارجية المخالفة للحقيقة، ولهذا تم التخلي عن هذا الأسلوب، وأصبح لا يعتمد إلا في حدود استعماله للمراقبة والاستثناس⁽³⁾.

ج.2.2. طريقة التقدير الجزافي للوعاء ضريبي: تقوم طريقة التقدير الجزافي للوعاء الجبائي على أساس تحديد دخل المكلفين تحديدا جزافيا، وذلك بالاعتماد على مجموعة من الأدلة والقرائن والتي لها علاقة مباشرة بالوعاء الخاضع للضريبة، على أن تكون هذه الأدلة محددة من قبل الإدارة الجبائية وهذا ما يطلق عليه الجزافي القانوني تقدير الأرباح المحققة من الممول بنسبة معينة من رقم الأعمال (بالنسبة للتجار)⁽⁴⁾.

كذلك توجد أدلة أخرى تعتبر مؤشرا قاطعا كعدد ساعات الطبيب التي يقضيها في عيادتها وعدد المرضى الذين تم فحصهم كذلك بالنسبة للمحامي عدد الملفات المقدمة للمحكمة ... الخ من المهن الحرة⁽⁵⁾.

فإما أن تحدد هذه القرائن قانونا ويطلق عليها بالجزاف القانوني (حيث تحدد إدارة الضرائب وعاء الضريبة بصورة جزافية بالاستناد إلى قرائن معينة ينص عليها المشرع مثل: أن يعتبر دخل الفلاح مساويا للقيمة

1 - عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 51.

2 - محمد ساحل، مرجع سبق ذكره، ص 131.

3 - عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 51.

4 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 146.

5 - عزيز مصطفى، جباية المؤسسة، منشورات دار أسامة، الجزائر، 2011، ص 12.

الاجارية للأرض الفلاحية التي يستغلها) وإما أن تحدد بـ صور اتفاقية بين إدارة الضرائب والمكلف وغالبا ما يتم الاتفاق على رقم معين يمثل مقدار دخله وتسمى هذه الطريقة بالـ جزاف الاتفاقي (1) .

وهذا ما كان معمولا به في الجزائر بالنسبة للنظام التقديري الجزافي في الضريبة على الدخل الإجمالي لـ صنف الأرباح الصناعية والتجارية، قبل أن يحل محل هذا النظام نظام الضريبة الجزافية الوحيدة(2).

تتشابه هذه الطريقة مع طريقة المظاهر الخارجية في أن كل منهما يقوم على أساس تقريبي، إلا أن طريقة التقدير الجزافي تعتمد في تحديدها للوعاء الضريبي على القرائن التي ترتبط بمؤشرات حقيقية في تحديد المادة الخاضعة للضريبة وبالرغم من أن هذه الطريقة أكثر تأكيدا نسبيا من المظاهر الخارجية، إلا أنه يقل استخدامها أيضا إمعانا في تحقيق العدالة، وقد يكون لها نفس عيوب الطريقة السابقة(3).

ويجاء المشرع الضريبي إلى استخدام تلك الطريقة في بعض الحالات نحصرها على حالات خاصة، مثل المكلفين بالضريبة لا يملكون دفاتر محاسبية ومنتظمة وصادقة، وفي حالة ما إذا كانت تلك الدفاتر تخالف الحقيقة(4) .

ثالثا: التصنيفات المختلفة للـ ضرائب

نتيجة لتطور النشاط الاقتصادي وتطور مفهوم الضريبة معه في ظل المالية العامة، تعددت أنواع الضرائب واختلفت وأصبحت النظم الضريبية تشمل أنواعا مختلفة من الضرائب، من بينها نذكر:

1. التصنيف على أساس طبيعة الضريبة: وفقا لهذا المعيار يمكن تقسيم الضريبة إلى ضريبة مباشرة وضريبة غير مباشرة، يعتبر هذا التصنيف الأهم على الإطلاق، حيث أنه وفقا للنظرية المالية اعتمدت عدة معايير للفرقة بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة إلا أنه لا يوجد معيار حاسم يمكن من التمييز الدقيق بين الضريبتين:

1 - مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 188.

2 - شعباني لطي، مرجع سبق ذكره، ص 33.

3 - محمد عبد المنعم عفر، احمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1999، ص 167.

4 - محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 147.

أ.المعيار القانوني : يقوم هذا المعيار على أساس علاقة إدارة الضرائب بالمكلف بالضريبة من حيث التحصيل، فإذا كانت الإدارة الضريبية تقوم بفرض الضريبة وتحصيلها بناء على قوائم اسمية أو جداول تدون فيها أسماء المكلفين بالضريبة، فالضريبة تعتبر مباشرة لأن العلاقة التي تربط بين المكلف بالضريبة والإدارة مباشرة، بينما الضرائب غير المباشرة يتم تحصيلها في ظل تصرف اقتصادي معين دون اعتبار للشخص المكلف بالضريبة ولا يربطها اتصال مباشر بالإدارة المالية أو الممول⁽¹⁾.

ب.المعيار الاقتصادي: وفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة إذا كان المكلف بها قانونا هو الذي يتحمل عبئها الضريبي بصورة نهائية ولا يمكنه التخلص منها، أو نقل عبئها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية، بينما تعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كان المكلف القانوني يمكنه أن ينقل عبئها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية وهو المكلف الحقيقي.

وتتدرج ضمن تصنيفات هذا المعيار الضرائب الدخل فهي ضرائب مباشرة لأن من يقوم بدفعها هو الشخص المكلف بها بموجب القانون، فالمكلف القانوني هو نفسه المكلف الحقيقي في حين أن الضرائب الجمركية والرسم على القيمة المضافة ضرائب غير مباشرة، لأن المكلف القانوني يدفع الضريبة ثم يقوم بنقل عبئها إلى شخص آخر وهو المستهلك، لتحمل أخيرا الضريبة في ثمن السلعة.

ج.معيار الثبات والاستقرار: يقصد بهذا المعيار مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كانت مادة الضريبة تتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة على الدخل، أو الضريبة على الأملاك أو الثروة أما الضرائب غير المباشرة فهي تفرض على وقائع خاصة وعلى تصرفات ظرفية ومقطعة، مثل الضرائب على الاستيراد أو استهلاك بعض السلع⁽²⁾.

2.التصنيف على أساس مجال التطبيق

وفقا لهذا التصنيف تتم التفرقة بين الضرائب الحقيقية والضرائب الشخصية، وبين الضرائب الوحيدة والضرائب المتنوعة.

أ.الضرائب الحقيقية والضرائب الشخصية: تقوم الضريبة الحقيقية على قيمة أو كمية المادة الخاضعة للضريبة أما الضريبة الشخصية الذاتية فهي تأخذ بعين الاعتبار الوضعية الشخصية للمكلف بالضريبة فبعض الضرائب تحمل بالضرورة صفة الحقيقية مثل الرسوم على رقم الأعمال، حقوق الجمارك، ضرائب

1 - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا، ص 240.

2 - باهر محمد عتلم، مرجع سبق ذكره، ص 128.

على الاستهلاك، الضريبة العقارية، وفق هذا المفهوم تستهدف الضرائب الحقيقية حالة موضوعية مرتبطة بوجود السلعة، مادة أو نشاط معين.

وتعرف الضرائب على الأشخاص بأنها الضرائب التي تجعل من الشخص نفسه وعاء للضريبة بغض النظر عما يمتلكه من أموال، فالوجود الإنساني هو أساس فرض الضريبة والمادة الخاضعة لها ويطلق على هذا النوع من الضرائب بضرائب الرؤوس، والتي يلتزم في نطاقها كل فرد من أفرادها يتمتع بدفع مبلغ معين من النقود خلال فترات زمنية معينة ومثل هذا النوع من الضرائب يستحيل على الممول أن يتجنب دفعه بعكس الضرائب الحقيقية⁽¹⁾.

ب. **الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة:** تعتمد جملة من الأنظمة ضريبة تفرض على عنصر واحد فقط من العناصر المحتمل أن تخضع للضريبة وتسمى هذه الأنظمة الوحيدة ومن أمثلة تلك الأنظمة التي تقتصر على فرض الضريبة على الدخل أو الإنفاق.

وتوجد أنظمة تتضمن ضرائب متعددة تفرض على أكثر من عنصر من عناصر الإخضاع الضريبي، وفي هذه الحالة تسمى هذه الأنظمة بأنظمة الضرائب المتعددة حيث يتضمن النظام الضريبي الواحد أكثر من ضريبة مثل الضريبة على الدخل، وضرائب أخرى على الثروات، وضريبة ثالثة على الإنفاق وغيرها⁽²⁾.

بالرغم ما قد تتميز به الضريبة الوحيدة من حيث سهولة التحصيل نتيجة عدم طول الإجراءات الإدارية، وصعوبة التهرب منها نتيجة تعذر إخفاء الموارد المستخدمة في الإنتاج، وجهت لها عدة انتقادات، حيث يصعب إضفاء الطابع الشخصي على هذه الضريبة، مما يصعب من إمكانية مراعاة الظروف الشخصية للمكلف سواء من ناحية حجم الدخل أو الحد الأدنى للمستوى المعيشي.

كما يؤدي عدم تعدد العناصر الخاضعة للضريبة الوحيدة واقتصارها على فئات معينة إلى عدم مرونة هذه الضريبة من جهة وانخفاض حصيلتها من جهة أخرى، إضافة إلى محاولة التهرب الضريبي ويؤدي نجاحهم في ذلك إلى تخلصهم بصفة نهائية من الإسهام بأي نصيب في العبئ الضريبي، الأمر الذي يزيد مما تتطوي عليه الضريبة من عدم المساواة بين المكلفين، وذلك بعكس الحال بالنسبة للضرائب

1 - سعيد عبد العزيز عثمان، رجب شكري العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعة، مصر، 2006، ص ص 87-88.

2 - المرجع نفسه، ص 115.

المتعددة التي ينخفض عبئها، الأمر الذي يزيد من فعالية تحصيلها ويخفض من محاولة التهرب الضريبي.

3. التصنيف على أساس ظروف وضع الضريبة.

حسب هذا المعيار يمكن تصنيف الضريبة إلى ضريبة نسبية وضريبة تصاعدية.

أ. **الضريبة النسبية:** هي الضريبة التي تفرض بمعدلات ونسب ثابتة لا تتغير مهما تغير الأساس الخاضع للضريبة، ومثال ذلك الضريبة على أرباح الشركات التي تفرض بمعدل ثابت.

كما تعد الضريبة النسبية غير عادلة، حيث أنها تتجاهل الظروف الشخصية للمكلف بها، حيث أمها تمثل عبئا تقليديا على أصحاب الدخل الضعيف، قد لا يشعر به أصحاب الدخل المرتفع، كما ان حصيلتها قليلة ولهذا اتجهت مختلف التشريعات الضريبية الحديثة الى الأخذ بالطريقة التصاعدية وحصر الضريبة النسبية في مجال ضعيف نسبيا.

ب. **الضريبة التصاعدية:** وهي التي تفرض بمعدلات متصاعدة كلما زاد الأساس الضريبي، حيث اعتمدت معظم النظم الضريبية المعاصرة على الضريبة التصاعدية نظرا للعديد من المزايا التي تنسم بها هذه الأخيرة من حيث كونها تراعي مبادئ العدالة والظروف الشخصية للمكلف ضريبيا، كما تعتمد كأداة لتقليل التفاوت بين مداخيل الأفراد، تأخذ الضريبة التصاعدية عدة أشكال نذكر منها:

ب.1. **التصاعدية المباشرة:** وفيها يتم تقسيم المكلفين بالضريبة إلى طبقات وفقا لمستوى دخلهم ويطبق على كل طبقة معدل ضريبة واحد.

ب.2. **التصاعدية الجزئية:** يقسم دخل المكلف بالضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء، بحيث يفرض على كل شريحة ضريبة بمعدل معين، بحيث يرتفع المعدل بارتفاع الشرائح إلى الأعلى، وكل شريحة تعامل وتعالج بحسب ما يوافقها من معدل.

4. التصنيف الاقتصادي للضريبة.

يضم التصنيف الاقتصادي ثلاثة فئات من الضرائب وهي:

أ. **الضرائب على الدخل:** طرحت جملة من التعريفات للدخل، ومن أهمها والتي تندرج ضمن موضوعنا نجد التعريف الاقتصادي للدخل بكونه الزيادة النقدية في قيمة السلع والخدمات التي يستهلكها الشخص خلال فترة زمنية معينة.

لتحديد الأساس الخاضع للضريبة الخاص بالدخول يجب التمييز بين:

أ.1. **الدخل الإجمالي:** يقصد به كلما يحصل عليه الممول من إيرادات نتيجة استغلاله مصدر من مصادر الثروة.

أ.2. **الدخل الصافي:** القيم النقدية التي تحصل عليها الممول مخصوما منها المبالغ التي يستلزمها استغلال مصدر الدخل، فهذا الدخل يعتبر أكثر دلالة على المقدرة التكاليفية للممول، حيث أن قاعدة العدالة تستلزم فرض الضريبة على الدخل الصافي.

إن الأساس الخاضع للضريبة هو الدخل الصافي الذي يتحدد بعد خصم التكاليف من الدخل الإجمالي غير أنه يتوجب التفرقة بين تكاليف الدخل واستعمالاته، فتكاليف الدخل تمثل كل إنفاق ضروري ولازم للحصول على الدخل كتكاليف الاستغلال أو الصيانة، أما استعملات الدخل فهو كل إنفاق غير ضروري واستعماله يكون في النفقات الشخصية كالاستثمار في شراء أوراق مالية أو عقارات أو المساهمة في تكوين مؤسسات جديدة.

ب. **الضرائب على رأس المال:** يعرف رأس المال من وجهة النظر الضريبية بأنه مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو لخدمات أم غير منتجة لدخل.

تنقسم ضرائب الثروة إلى العديد من الأنواع وفقا لاختلاف معيار التقسيم نفسه، فقد يستند معيار التقسيم إلى نوعية وطبيعة الثروة المفروض عليها الضريبة، وفي هذه الحالة فإن ضرائب الثروة تنقسم إلى ضرائب العقارات المبنية، ضرائب الأراضي الزراعية، ضرائب الشركات، كما قد يعتمد معيار التصنيف على خصائص الضريبة وطبيعتها واستنادا إلى هذا المعيار الأخير يمكن التمييز بين الأشكال التالية لضرائب الثروة.

ب.1. **ضريبة الثروة التقليدية:** وفقا لهذا الشكل من الضريبة فإن وعاء الضريبة يكون الثروة ذاتها ولكن قيمتها يتم دفعها من عائد الثروة.

ب.2. الضريبة على الزيادة في قيمة الثروة : وعاء الضريبة يتمثل في الزيادة في قيمة الثروة وليس الثروة في حد ذاتها.

ب.3. الضريبة الاستثنائية على الثروة : يعتبر هذا الشكل من أشكال ضرائب الثروة أداة مهمة تعتمد عليها العديد من الأنظمة الضريبية وبصفة خاصة في ظل ظروف معينة كظروف الحرب مثلا، أو هدف تحقيق أهداف معينة تتمتع بدرجة معينة من الضرورة، فمثلا عندما يحدث اختلال حاد وفاحش في توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع بحيث أن وجود مثل هذا الاختلال واستمراره قد يقود إلى الاضطرابات الاقتصادية والسياسية، في هذه الحالة فإن الالتجاء إلى الضريبة الاستثنائية لمواجهة هذا الموقف قد يعد من الأمور المرغوب فيها.

ب.4. الضريبة على التصرفات في الثروة: وفقا لهذا الشكل من الضريبة فإن الواقعة المنشئة للضريبة هي التصرف في الثروة سواء أثناء حياة الفرد، أو بعد وفاته عند انتقال الثروة إلى الورثة، ويمكن تصنيفها كما يلي⁽¹⁾:

ب.4.1. الضريبة على التصرف في الثروة بين الأحياء: حيث تنتقل الثروة بين فرد وآخر، وعليه تنتهز هذه الفرصة بفرض الضريبة على عمليات انتقال الثروة، لكن يظل الوعاء هو الثروة محل التعامل.

ب.4.2. الضريبة على التركات: بالرغم من أن الضريبة وفقا لهذا الشكل من أشكال ضريبة الثروة تفرض على عملية انتقال ثروة المتوفى إلى الورثة، إلا أن وعاء الضريبة يمثل قيمة الثروة محل الانتقال.

ج. الضرائب على الإنفاق: تحتل الضرائب على الإنفاق مكانة بارزة في الأنظمة الضريبية المختلفة لكثرة حصيلتها إضافة إلى سهولة تحصيلها، وتوافقها مع مفهوم العدالة الضريبية لكل فرد ينفق دخله بالصورة الملائمة له وفي حدود احتياجاته.

ج.1. ضرائب المبيعات: تقوم ضرائب المبيعات على الواقعة المنشأة لدينا لضريبة والمتمثلة في عملية البي وتحتوي على:

ج.1.1. ضرائب المبيعات ذات المرحلة الواحدة: هنا الضريبة تفرض على رقم المبيعات عند مرحلة معينة من مراحل إنتاج وتوزيع السلعة، فقد تكون مرحلة الإنتاج أو مرحلة التوزيع.

1 - سعيد عبد العزيز عثمانن شكري رجب العشماوي، مرجع سبق ذكره، ص 98.

- **ضريبة مبيعات الجملة:** وفقا لهذا الشكل من ضرائب المبيعات فإن وعاء الضريبة يشمل صفقات المبيعات التي تتم بين تجار الجملة وتجار التجزئة، وعليه فإن صفقات المبيعات التي تعقد بين تجار التجزئة والمستهلك النهائي، لا تخضع للضريبة.

- **ضريبة مبيعات التجزئة:** اعتمدت ضريبة مبيعات التجزئة لتطبق على صفقات مبيعات التجزئة، أي البيع للمستهلك الأخير أو النهائي.

ج.2.1. ضريبة المبيعات المتعددة المراحل: في هذه الحالة الضريبة تفرض على المراحل المتعددة من مراحل إنتاج وتوزيع السلعة، تبدأ من مرحلة إنتاج مواد الخام وتمتد لتشمل كافة مراحل الإنتاج والتوزيع⁽¹⁾.

- **ضريبة رقم الأعمال:** وتعتبر من أهم ضرائب المبيعات متعددة المراحل، حيث تفرض على رقم الأعمال في كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع، ما يعنى أن نفس المنتج يخضع للضريبة في أكثر مرحلة إنتاجية وتوزيعية.

- **ضريبة القيمة المضافة:** تفرض ضريبة القيمة المضافة على القيم التي تضاف إلى قيمة المنتجات عند كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع، والقيمة المضافة التي تخضع للضريبة هي عبارة عن الفرق بين قيمة منتجاتها وقيمة مستلزمات الإنتاج.

ج.2. الضرائب الجمركية: تعتبر الضريبة الجمركية إحدى صور الضرائب غير مباشرة وضرائب الإنفاق حيث أنها تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية دخولا وخروجا تقسم الضرائب الجمركية إلى:

- **الضرائب النوعية:** هي تلك الضرائب التي تفرض على أساس العدد، أو الوزن، أو نوع السلعة بغض النظر عن قيمتها، فوعاء الضريبة يكون حجم السلعة، أو عددها، أو وزنها، حيث يتميز هذا النوع من الضرائب بالبساطة والسهولة النسبية في الربط والتحصيل، إلا أنه يؤخذ عليها أنها غير عادلة، إذ يكون عبئها أثقل على الأصناف الرخيصة مقارنة مع الأصناف الغالية، وكذا ثبات حصيلتها الضريبية رغم تغير قيمة السلعة الخاضعة لها، مما يستوجب إعادة النظر في مقدارها من وقت لآخر وتغييرها بتغير السلعة .

1 - عبد الفتاح العامري، النظرية الضريبية، دار وائل للنشر ، عمان، 2007، ص 130.

-الضريبة القيمة: هي تلك الأنواع من الضرائب التي تفرض على السلع المصدرة أو المستوردة كنسبة معينة من قيمة السلعة، هذه النسبة قد تختلف من سلعة لأخرى ولنفس السلعة من فترة زمنية لأخرى وفقا لاختلاف الأهداف التي ترغب الدولة في تحقيقها.

رابعاً : الآثار الاقتصادية للضرائب وأثارها الاقتصاد عليها

إن الضرائب يمكن أن تتحقق نتيجة لها آثار اقتصادية عديدة نذكر منها :

1.أثار الضرائب على الممول: يمكن أن تؤثر على الممول دافع الضريبة من خلال (1) :

- التأثير على مستوى النشاط الذي يؤديه والخاضع للضريبة، بحيث أن فرض الضريبة بسعر مرتفع قد تؤدي إلى تقليل دوافع الممول في بذله الجهد والنشاط ، طالما أن الضريبة تستقطع جزء مهم من الإيرادات التي يحققها، كما يمكن أن تؤدي إلى دفع الممول نحو بذل جهد ونشاط اكبر حتى يحصل على إيراد اكبر من أجل أن يعوض عن ما يتم اقتطاعه وهو ما يمثل اثر ايجابي، ومن ثم فان اثر الضريبة هذا يعتمد على سعرها من ناحية ، وعلى موقف دافعها من ناحية أخرى؛
- إن أثر الضريبة على دافعها يمكن أن يتحقق بتمويله من النشاط الذي تفرض عليه الضريبة إلى نشاط آخر لا يخضع للضريبة، أو التحول من النشاط الذي تفرض عليه الضريبة بسعر أعلى إلى نشاط آخر تفرض عليه الضريبة بسعر اقل؛
- إن اثر الضريبة على دافعها يعتمد على قدرة الممول في نقل عبئ الضريبة إلى الآخرين، وهو الأمر الذي يقل معه اثر الضريبة عليه عندما تزداد قدرته على عبئ الضريبة والعكس؛
- أثر الضريبة على دافعها يعتمد على نوع الضريبة وسعرها، إذ أن ضريبة الدخل مثلا يمكن أن تؤدي إلى تقليل ساعات العمل في حالة كون الضريبة تستقطع جزء مهم من دخل العمل، وقد تؤدي إلى ارتفاع معدل الأجر، وقد تدفع إلى زيادة ساعات العمل للتعويض عن ما يتم دفعه بسبب الضريبة.

2.أثار الضرائب على المتغيرات الاقتصادية الكلية: إن الضرائب تؤدي إلى العديد من الآثار على العديد

من المتغيرات الاقتصادية الكلية، والتي من بينها ما يلي:

1 - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 211، 212.

أ. آثار الضرائب على التشغيل والدخل والإنتاج: إن آثار الضريبة على النشاطات الاقتصادية يتحقق من خلال الآثار التي ترتبط بالقيام بهذه النشاطات وتوسعها، وعن طريق تأثيرها على التشغيل، الدخل والإنتاج وبحكم اعتماد الدخل والإنتاج على التشغيل، أي استخدام الموارد بما فيها العمل كما يلي⁽¹⁾:

- تؤثر الضرائب على التشغيل والدخل والإنتاج من خلال تأثيرها على تخصيص الموارد، حيث أن الموارد تتجه في استخدامها نحو المجالات التي تفرض عليها ضرائب أقل، أو معفية منها فيزداد إنتاج هذه المجالات والدخل الذي يتولد فيها والعكس صحيح؛
- يمكن أن تؤثر الضرائب سلبا على النشاطات الاقتصادية بتأثيرها على التشغيل، وما يتحقق نتيجة لها من إنتاج ودخل، ففي حالة فرض الضرائب بأسعار مرتفعة، حيث أن الضريبة على الدخل وخاصة التصاعدية يمكن أن تقلل الحافز على التوسع في الاستخدام والإنتاج، بتقليل الفرد لنشاطه الإنتاجي في حالة اقتطاع الضريبة لمعظم الزيادة في دخله الناجمة عن توسيع نشاطه كما أن الضريبة على الأرباح يمكن أن تقلل الدافع للتوسع في النشاطات الاقتصادية، ومنها النشاطات الإنتاجية بحيث يقل من خلال ذلك التشغيل والإنتاج والدخل؛
- يمكن أن تدفع الضريبة المنتجين نحو العمل على تحقيق كفاءة إنتاجية أكبر من خلال عملهم على خفض نفقات وتكاليف إنتاجهم وتحسين الأداء، بما يضمن رفع الإنتاجية، وتحقيق إنتاج أكبر ودخل أكبر؛
- تؤثر الضرائب سلبا على الاستهلاك فينخفض، مما يؤدي إلى انخفاض الطلب وهو ما يؤدي إلى انخفاض الحافز على القيام بالإنتاج والتوسع فيه، وما ينجم عنه من تقليص الاستخدام وانخفاض الإنتاج والدخل الذي يتولد نتيجة له.

ب. أثر الضريبة على الاستهلاك: تؤثر الضرائب بصورة مباشرة على مقدار المكلفين بها بالنقصان ويتحدد ذلك بحسب سعر الضريبة، فكلما كان السعر مرتفعا كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح، إلا أن درجة مرونة الطلب على هذه السلع هو الذي يحدد إمكانية تأثيره بالضريبة فالسلع ذات الطلب المرن (السلع الكمالية) يتأثر استهلاكها بالضريبة بصورة أكبر من السلع ذات الطلب غير المرن (السلع الضرورية كالأدوية والمواد الغذائية)، كما أن حجم الدخل يحدد درجة التأثير بالضريبة⁽²⁾.

1 - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 216-218.

2 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 219-220.

فالدخل المرتفع لا يتأثر كثيرا بالضريبة، ومن ثم لا تقلل من استهلاك هذه الطبقات لأنهم عادة يدفعون الضريبة من مدخراتهم، أما الدخل المنخفض فإنه يتأثر بالضريبة بصورة واضحة، إذ تقلل من استهلاك هذه الطبقات.

ومن جهة أخرى، يتوقف أثر الضريبة على الاستهلاك على خطة الدولة في استخدام الحصيلة الضريبية فإذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان، أما إذا استخدمت الدولة هذه السلع في طلب بعض السلع والخدمات فإن نقص الاستهلاك من جانب الأفراد نتيجة فرض الضريبة يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة.

ج. أثر الضريبة على الادخار هناك نوعين من هذه الآثار هي:

ج.1. أثر الضريبة على ادخار الأفراد: إن فرض الضريبة سيؤدي إلى إنقاص الدخل المتاحة للادخار⁽¹⁾ لدى الأفراد لكن تأثير الضريبة على الادخار يتوقف على عدة عوامل.

فالأفراد ذوي الدخل المرتفعة سيؤدي فرض الضريبة إلى إنقاص مدخراتهم، حتى يحافظوا على مستوى استهلاكهم ولكن فرض الضريبة على الطبقات الفقيرة والمتوسطة لا يؤثر في ادخارها لأنها لا تمتلك فائضا تدخره، بل على العكس فإن فرض الضريبة على هذه الطبقة سيؤثر في استهلاكهم بدل ادخارهم .

ج.2. أثر الضريبة على الادخار العمومي: يمثل الادخار العمومي الفارق بين الإيرادات الضريبية والنفقات الجارية، ويرتبط تمويل الاستثمارات العمومية بحجم الادخار العمومي والموارد المالية الأخرى من قروض وإعانات كما توضحه العلاقات التالية:

الاستثمار العمومي = الادخار العمومي + الإعانات + القروض.

تكمن أهمية الادخار العمومي في تكوين رأس المال، وإن فعالية الادخار العمومي تكون لما يوجه لتمويل الاستثمارات، كما أن المغالاة في الاقتطاعات الضريبية بهدف زيادة الادخار تترتب عليه آثار سلبية على ادخار الأفراد والمؤسسات.

وعليه يجب على الدولة أن تكون لها سياسة رشيدة تمكنها من زيادة المدخرات العمومية، ولا يكون لهذا على حساب الادخار الخاص، حتى لا يكون هنالك انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي.

1 - عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، دمشق، 1987، ص 209.

د. أثر الضريبة على المستوى العام للأسعار : يترتب على إن الضريبة تقتطع جزءا من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد، و بالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض أسعار هذه السلع، بشرط ألا تدخل الدولة حصيلة الضريبة في مجال التداول، بمعنى أن تستخدمها الدولة في تسديد قروض خارجية مثلا، و تكوين احتياطي معين، فإن تيار الإنفاق النقدي يقل و بالتالي يقل الطلب و تنخفض الأسعار و خاصة في فترات التضخم، أما في فترات الانكماش، حيث تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد رغبة منها في تشجيع الإنفاق، مما يؤدي إلى حدوث حالة من الانتعاش و زيادة في الطلب الكلي الفعال.

أما إذا استخدمت الدولة تلك الحصيلة في مجال التداول ك شراء سلع و خدمات أو دفع رواتب العمال أو مبالغ مستحقة للموردين أو المقاولين، فإن هؤلاء يستخدمون هذه المبالغ في زيادة الطلب على السلع و الخدمات مما يؤدي إلى عدم انخفاض الأسعار.

3. آثار الاقتصاد على الضرائب: إن الجوانب ذات الطبيعة الاقتصادية تؤثر على الضرائب ، وعلى النظام الضريبي ، الذي يتم بموجبه تحصيلها، ومن بين أهم هذه الجوانب ما يلي:

- طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة، حيث أن النظام الرأسمالي في مرحلته التقليدية يحدد طبيعة النظام الضريبي، والذي يتضمن الاعتماد على اقل قدر ممكن من الضرائب وبأدنى سعر ممكن لها واعتمادا على الحاجة المحدودة للإيرادات الضريبية في إطار الحاجة المحدودة للإنفاق العام، نتيجة اقتصار هذا الإنفاق العام على مهام الدولة الحارسة؛
- درجة تطور الاقتصاد والتي تؤثر على الضرائب بتعددتها وتنوعها وأسعارها وحصيلتها، حيث أن درجة تطور الاقتصاد والتي تمثلها حالة الدول المتقدمة في الوقت الحاضر تتضمن توسع النشاطات الاقتصادية وزيادة درجة تنوعها، والأحجام الكبيرة للمشروعات، وكل ذلك يتحقق معه تنوع في الأوعية التي يمكن فرض الضريبة عليها، وبمرونة واسعة نتيجة ارتفاع الدخل التي يمكن أن يتاح معها الأخذ بالتصاعد في فرض الضريبة، وتحمل الارتفاع في الاقتطاع الضريبي حجما ونسبة؛
- حالة الاقتصاد، إن الحالة التي يعيشها الاقتصاد تحدد للنظام الضريبي فعاليته من خلال الضرائب التي يمكن أن تتاح له في إطارها، والأسعار التي يمكن أن تفرض بها الضرائب، وما يتحقق من حصيلة نتيجة لها، ففي حالة الانتعاش الاقتصادي تتوسع النشاطات الاقتصادية وتزيد المداخل مما يسمح بالتنوع في فرض الضرائب بأسعار أعلى، وتحقق حصيلة اكبر؛

أما في حالة الانكماش الاقتصادي فتتخفص النشاطات الاقتصادية، وتقل معها المداخيل، مما يؤدي إلى ضعف التنوع في فرض الضرائب، وتحديد إمكانية رفع أسعارها.

خامسا: العيب الضريبي والمشاكل المرتبطة به

للتطرق لهذا الإطار سوف يتم تناول كل من التهرب من الضريبة والازدواج الضريبي:

1. التهرب الضريبي: تعاني جميع البلدان المتقدمة والنامية من مشكلة التهرب الضريبي، ولم يصل المكلف بالضريبة إلى التجرد من أنانيته بصورة كاملة، بحيث ينظر إلى الالتزام بدفع الضريبة على أنه واجب.

أ. تعريف التهرب الضريبي: يقصد بالتهرب الضريبي "تلك المخالفات القانونية المتمثلة في عدم الامتثال للتشريع الضريبي، أو الثغرات الموجودة في القانون من أجل التخلص من أداء الواجب الضريبي بجميع الوسائل والأشكال، سواء تعلق الأمر بالعمليات الحسابية أو الحركات المادية، وذلك بكل أو بجزء من المبلغ الواجب دفعه للخرينة العمومية، والذي تستعمله الدولة في تغطية نفقاتها، وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية"⁽¹⁾.

كما يعرف على أنه "تخلص الأفراد من الالتزام بدفع الضريبة بعد التحقق الواقعة المنشأة له"⁽²⁾.

ب. أسباب التهرب الضريبي: إن أسباب التهرب من الضريبة كثيرة ومتعددة ولا يمكن حصرها، وذلك لأنها تختلف باختلاف التشريعات المالية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومستوى الوعي وكفاءة الأجهزة وفعالية الإجراءات، إلا أنه يمكن إجمال هذه الأسباب على النحو التالي⁽³⁾:

ب.1. الأسباب التشريعية: إن الأسباب التشريعية من أهم أسباب التهرب الضريبي ومرجع ذلك إما إلى نقص في التشريع الضريبي، وعدم إحكام صياغته، واحتوائه على ثغرات ينفذ منها المكلفون.

ب.2. الأسباب الاقتصادية: من الأسباب التي تدفع إلى التهرب الضريبي هو ارتفاع الضرائب مما يؤدي إلى شعور المكلف بأن الضريبة تقتطع كجزء كبير من دخله.

1 - حميد بوزيدة، مرجع سبق ذكره، ص 39.

2 - الصكبان عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة، العراق، 1972، ص 216.

3 - خالد عبادة عليمات، التهرب الضريبي، أسبابه وأشكاله وطرق الحد منه، مجلة المنارة، المجلد 19، العدد 2،

2013، ص ص 116-117.

ب.3. الأسباب الإدارية والفنية: تعتبر الإدارة الضريبية الأداة التنفيذية المطبقة فكلما كانت الإدارة ضعيفة الكفاءة والنزاهة سهلت التهرب الضريبي.

ب.4. الأسباب الاجتماعية والأخلاقية: ويقصد به المستوى الأخلاقي ودرجة الوعي الوطني والثقافي السائد في الدولة، فكلما كان هذا المستوى مرتفعاً لدى الأفراد، كلما كان هؤلاء الأفراد يتمتعون بشعور عالٍ بالمسؤولية وبحب متنام للمصلحة العامة.

ب.5. الأسباب السياسية: إن عدم الاستقرار والاستقلال السياسي للبلاد و سياسة الإنفاق العام في الدولة تؤدي دوراً سياسياً في التهرب الضريبي فكلما أحسنت الدولة استخدام الأموال العامة قل ميل المكلفين نحو التهرب من الضريبة.

ج. أشكال التهرب الضريبي: هناك عدة أشكال ومن بينها نذكر:

ج.1. التهرب غير المشروع (الغش الضريبي): هو تهرب مقصود من قبل المكلف نتيجة مخالفته الصريحة عمداً لأحكام القانون الضريبي، قصداً منه عدم دفع الضريبة المستحقة عليه، وذلك من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمداخله، أو تقديم تصريح ناقص، أو كاذب أو إعداد قيود وسجلات مزيفة وبهذا يهدف هذا التهرب إلى تخفيف أساس الضريبة، ولتحقيقه يجب أن يتوفر شرطان هما:

- **العنصر المادي:** يتمثل في تخفيض أساس الاقتطاع الضريبي بصورة غير قانونية، وهو عبارة عن إخلال المكلف بواجباته الضريبية التي يملها التشريع الضريبي، ومن أشكال الإخلال نذكر:

- المبالغة في تقدير الأعباء وتكاليف الاستغلال؛
- الامتناع عن تقديم التصريحات للإدارة الضريبية؛
- الإخفاء الكلي و الجزئي للعمليات التي يتم تحقيقها أو المداخل الناتجة عنها؛
- عدم مسك محاسبة منتظمة حسب التنظيم المعمول به، وذلك بهدف عرقلة أي مراقبة جبائية محتملة.

- **العنصر المعنوي:** يقصد به ارتكاب الفعل من طرف المكلف بالضريبة بنية سيئة، وهذه المخالفة المعتمدة وتكون عن وعي، غير أن إظهار نية الغش صعبة، لأن القانون الضريبي دائماً يفترض حسن نية المكلفين، وعليه يجب على إدارة الضرائب إظهار تعمد المكلف في ارتكاب المخالفة بجميع وسائل الإثبات.

ج.2. التهرب وفق للحجم أو المقدار: ويقسم التهرب وفق لحجم إلى⁽¹⁾:

- التهرب الكلي: يكون عندما يستطيع المكلف التخلص من الضريبة بشكل كامل ولا يسدها إلى الخزينة العامة للدولة، ويتحقق ذلك بإخفاء الجزء من نشاطه الخاضع للضريبة.

- التهرب الجزئي: يحصل عندما يتمكن المكلف من التخلص من جزء من الضريبة المستحقة عليه إما عن طريق إسقاط بعض عناصر نشاطه الخاضع للضريبة قانونياً، وهذا سيؤدي بالضرورة إلى فرض الضريبة عليه اقل ما يجب أن تفرض عليه، أو من خلال تمكن المكلف من التخلص جزئياً من نوع ما من الضرائب وذلك بعض العمليات أو الإيرادات الخاضعة لهذه الضريبة.

ج.3. التهرب الضريبي وفق المعيار الجغرافي: وهنا نجد التهرب المحلي والتهرب الدولي:

- التهرب المحلي: وهو تهرب يوجد داخل إقليم الدولة، ويعد الأكثر شيوعاً في العالم، ويمتاز هذا النوع من التهرب بأنه سهل المتابعة والاكتشاف والمكافحة لان حدوثه داخل إقليم الدولة يجعلها خاضعة للسيادة الإقليمية للدولة.

- التهرب الدولي: هو تهرب يحدث خارج حدود الدولة، ويعد اخطر أشكال التهرب وهو يتمثل في العمل على التخلص من دفع الضريبة في بلدها عن طريق التهرب غير القانوني للمداخيل والأرباح التي من المفروض أن تخضع لضرائب البلد الذي تحققت فيه فعلاً إلى بلد آخر يتميز بضغطة الضريبي الملائم ويتخذ شكلين:

- التلاعب في التصريح بأسعار الصفقات التجارية: ويكون ذلك سواء عن طريق تضخيم أسعار المشتريات عند الاستيراد، أو تخفيض أسعار المبيعات عند التصدير، يستعمل عادة بين الشركات التي تملك فروعاً في الخارج، حيث تقوم بتحويل أرباحها لاتجاه فروعها المتواجدة وفي دول رسومها اقل.

- المبالغة في تقييم التكاليف (تضخيم التكاليف): يسعى مسيري الشركة للتلاعب بالمكافآت الممنوحة للموظفين خارج البلد من أشخاص وهميين، أو بمعنى آخر تمرير جزء معين من أرباحها المحققة على شكل أجور ورواتب، وكذلك مكافآت لخدمات مقدمة من طرف أشخاص أو مؤسسات وهمية ومن بين الطرق الأكثر استعمالاً وانتشاراً نجد تكاليف المقر.

1 - حميد بوزيدة، مرجع سبق ذكره، ص ص 46-47.

د.أثار التهرب الضريبي: هناك عدة أثار للتهرب الضريبي هي:

د.1.الآثار الاجتماعية : يؤدي التهرب الضريبي إلى إضعاف أخلاق الأفراد، وإلى إضعاف روح التضامن بين الأفراد داخل الدولة الواحدة، بمعنى أن الإفلات من دفع الضريبة يؤدي إلى رفع قيمة الضرائب وتوزيعها حتى يتسنى لها تدارك النقص الحاصل في الميزانية العمومية، ما يجعل نفسية المكلفين النزهاء تتأثر نظرا لتحملهم عبئ الضريبة كله.

د.2.الآثار الاقتصادية: يؤدي التهرب الضريبي إلى انخفاض حصيللة الخزنة العامة من الموارد المالية مما لا يسمح للدولة بالقيام بمهامها الأساسية، كما لا سمح بتكوين ادخار عام، لذلك يحد من مقدرة الدولة على القيام بالمشاريع الاستثمارية. وإذا انخفض الادخار فان حجم الإعفاءات الممنوحة ينخفض مما يؤدي إلى ركود التنمية الاقتصادية وارتفاع معدلات التضخم والبطالة.

كما أن التهرب يساهم بشكل كبير في الإخلال بالمنافسة ، حيث تكون المؤسسات المتهربة أفضل من المؤسسة التي تلتزم بواجباتها الضريبية، بحيث الأولى تكون لها مقدرة على الوفاء بديونها، وتحسين جهازها الإنتاجي ما يضمن لها مكانتها في السوق.

د.3.الآثار المالية: إن ظاهرة التهرب الضريبي تؤدي إلى فقدان الخزينة العامة للدولة جزء هام من الموارد المالية ، مما يجعل الدولة عاجزة عن القيام بعملية الإنفاق العام، فتضطر الدولة لمواجهة العجز في الموازنة إلى اللجوء إلى وسائل تمويلية قد تصبح خطر يهدد استقلالها المالي والاقتصادي في المستقبل كالإصدار النقدي والاستدانة من الخارج، ويمكن ترجمة إجمالي التهرب الضريبي في المعادلة التالية:

النتيجة المتوقعة - النتيجة المحققة = إجمالي التهرب الضريبي.

2.الازدواج الضريبي : نالت مشكلة الازدواج الضريبي عناية كبيرة من رجال المالية العامة والقانون والاقتصاد، وذلك نظرا للنتائج الخطيرة المترتبة عليها من الناحية الاقتصادية:

ويعرف الازدواج الضريبي بمشكلة تعدد فرض الضريبة على المكلف بأدائها، ففي الازدواج الضريبي يدفع المكلف الضريبة على نفس الوعاء أكثر من مرة لأكثر من إدارة ضريبية ، وقد يحدث الازدواج الضريبي على المستوى الداخلي أو الخارجي.

أ.أنواع الازدواج الضريبي : يمكن تصنيف ظاهرة الازدواج الضريبي في عدة أنواع هي:

أ.1. حسب معايير إقليمية القوانين: حسب هذا المعيار فإن الازدواج الضريبي إما يكون داخليا أو خارجيا.

-الازدواج الضريبي الداخلي: هو ذلك الازدواج الذي يتحقق داخل إقليم الدولة الجغرافي والسياسي و ذلك بتطبيق كل من السلطات المالية التابعة لهذه الدولة ضريبة واحدة على نفس الشخص و على نفس الوعاء وعن نفس المدة الزمنية⁽¹⁾.

-الازدواج الضريبي الدولي: ينتج عندما تقوم الهيئات الجبائية التابعة لدولتين أو أكثر بتحصيل ضريبة واحدة من نفس المكلف وعلى نفس المادة الخاضعة للضريبة، وخلال نفس الفترة الزمنية⁽²⁾.

أ.2. حسب معيار قصد المشرع:

- الازدواج الضريبي المقصود: و هو الازدواج الضريبي الذي تتجه نية المشرع لإحداثه و ذلك عندما تعتمد السلطة الضريبية لفرض أكثر من ضريبة على نفس الوعاء ، من أجل زيادة الحصيلة الضريبية لمواجهة الزيادة المستمرة في الإنفاق أو زيادة عدالة توزيع العبء الضريبي بين المكلفين . وتلجأ الدولة عادة إلى هذا النوع من الازدواج في النطاق الداخلي لتحقيق أغراض مالية واقتصادية و اجتماعية ، أو لتأمين إيرادات الوحدات الإدارية المحلية. ⁽³⁾

- الازدواج الضريبي غير المقصود: هو الازدواج الذي لا تتجه نية المشرع لإحداثه، وقد يكون سببه إما اختلاف الأسس التي تقوم عليها التشريعات الضريبية في الدول المختلفة، وإما نتيجة ممارسات هيئات مختلفة لسلطاتها في فرض الضرائب على الإقليم نفسه كما يحدث في الدول الاتحادية.

أ.3. حسب معيار طبيعة الازدواج :

- الازدواج الضريبي القانوني: يتحقق هذا الازدواج عندما تقوم الهيئات الجبائية داخل الدولة أو لدولتين أو أكثر بفرض ضريبة من طبيعة واحدة على نفس المكلف سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا بخصوص نفس الفترة الزمنية ، حيث يعتبر هذا المكلف إما مقيما في كلتا الدولتين و هنا يكون من حق

1 - ناصر زين العابدين، علم المتالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، ص 307.

2 - Jean Pierre Jernevic, droit fiscal international, economica, paris, 1985, p 20.

3 - محمد خالد المعاني، تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي وعلاقتها بالتطورات الاقتصادية، منشورات مجلة جامعة، دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، مجلة رقم 12، العدد 01، ص 02.

الدولتين أن تفرض ضريبة عليه فيتعرض للازدواج الضريبي أو انه مقيم في دولة و يمارس نشاطه في دولة أخرى ، فيتعرض للازدواج الضريبي أيضا من طرف الدولتين ، دولة الموطن و دولة المصدر .

- **الازدواج الضريبي الاقتصادي** :ينتج الازدواج الضريبي الاقتصادي في حالة ما إذا تعرض شخصين مختلفين لفرض الضريبة من طبيعة واحدة بخصوص نفس الدخل أو المادة الخاضعة للضريبة و هذا خلال نفس الفترة الزمنية و يمكن ملاحظة ذلك في العلاقات التي تربط الشركة الأم و فروعها الوليدة فيما يتعلق بالضريبة، فقد يكون لمؤسسة ما شركات وليدة في دول لأخرى ، فتقوم الدولة الموجود بها كل شركة وليدة بفرض ضريبة على أرباح هذا الفرع و في نفس الوقت تقوم الدولة الموجود بها المركز الرئيسي لهذه المؤسسة بفرض الضريبة نفسها على مجموع أرباح هذه الأخيرة.

سادسا: الإيرادات من أملاك الدولة

لما كانت الدولة تمارس نشاطا اقتصاديا وماليا، فإن من شأن هذا النشاط أن يفضي إلى تحقيق فائض في الاقتصاد العام، ويجد هذا الفائض مصدره الرئيسي من أملاك الدولة ومن مشروعاتها الاقتصادية، وفي مقابل الخدمات التي تحقق للأفراد نفعاً معنياً قد يكون خاصاً أحياناً، وقد يتحقق إلى جواره نفع في أحيان أخرى.

إن المقابل المالي للخدمة التي تقدمها الدول هو الرسوم، وأثمان منتجاتها من السلع التي تنتجها المشروعات العامة هو الدومين الصناعي والتجاري، وفي هذا الإطار يتم توضيح المقصود بالدومين والموارد التي تحصل عليها الدولة من هذه المصادر لتحقيق الإشباع العام، وأنواع الدخل المنتجة لدخل الدومين.

1. مفهوم دخل أملاك الدولة (الدمين)

يقصد بالدومين " كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة، وسواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة، ويمكن تقسيم الدومين وفقاً لمعيار النفع إلى الدومين العام والخاص"⁽¹⁾.

ويقصد بالدومين العام "الأموال التي تمتلكها الدولة أو هيئاتها العامة، وتخضع لأحكام القانون العام وتكون مخصصة للنفع العام، ومن أمثلتها الموانئ، الطرق العامة، المطارات ..."⁽²⁾ ولا تتقاضى الدولة في العادة ثمناً من الأفراد لقاء استخدامهم لهذه الأموال، وقد تفرض رسوماً على الانتفاع بها أحياناً

1 - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000، ص 91.

2 - طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 57.

كالرسوم التي تفرضها مقابل زيارة الحدائق والمتاحف، أو على عبور الطرق وقد يكون السبب في فرض هذه الرسوم نابعا من رغبة الدولة في تنظيم استخدام هذه الأموال .

أما الدومين الخاص فهو : " الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع لأحكام القانون الخاص شأن ملكية الأشخاص، ويدير هذا الدومين إيراد، على عكس الدومين العام ويشكل موردا دائما للإيرادات العامة"⁽¹⁾.

2.أنواع الدومين الخاص: يوجد ثلاثة أشكال للدومين الخاص تتمثل في الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري وهي⁽²⁾:

أ.الدومين العقاري: تتكون أملاك الدولة العقارية من الأراضي الزراعية ومن الغابات المملوكة للدولة ولغيرها من الأشخاص العامة وكذلك من المناجم، وأخيرا البحيرات المستعملة كمصايد الأسماك وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري بأكمله.

وهي على النحو التالي:

1.أ. أراضي الدولة الزراعية أو الدومين الزراعي: كانت الأراضي الزراعية في العصور الماضية من أهم مصادر الدخل الذي تعتمد عليه الحكومات في تمويل نفقاتها، وذلك حتى القرن السابع عشر، لكن مع زوال عهد الاقطاع بدأت الحكومات في التخلص من أراضيها الزراعية عن طريق بيعها للأفراد، وذلك إما بسبب سوء استغلالها أو بقصد نشر الملكيات الزراعية الصغيرة، أو بحجة التفرغ لما هو أهم، ولكن في الحقيقة كان العامل الرئيسي والمؤثر على هذا التراجع يرجع إلى انتشار مبدأ الحرية الاقتصادية والمناداة بقدرة القطاع الخاص على إدارة الإنتاج وزراعة الأراضي بصورة أفضل من السلطات العامة.

2.أ.الغابات : يحبذ الاقتصاديين والماليين تفضيل الدولة للغابات واستغلالها استغلالا مباشرا وهذا يرجع إلى أن غرس الغابات يحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة تتجاوز إمكانيات النشاط الخاص ، كما أن الإشراف الاقتصادي من الدولة لا يكلفها الكثير، وتنمية الغابات لا تستلزم فنون إنتاجية معقدة لذلك فان الدولة وحدها هي التي تستطيع تجميد استثماراتها في هذا المجال فترة طويلة من الزمن.

1 - محمود حسين الوادي، زكرياء احمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 102.

2 - رانيا محمود عمارة، الإيرادات العامة ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2015، ص 44-51.

أ.3. المناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي): تختلف نظم تملك واستغلال المناجم والمحاجر من دولة لأخرى، فيمكن أن يمتلك الفرد المناجم ويستغلها استغلالاً مباشراً، ويستغلها البعض الآخر عن طريق الامتياز.

وفي الوقت الحالي، تحاول بعض الدول الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر، وترك أمر استغلالها للأفراد مع الإشراف عليهم وإلزامهم بدفع عائد للدولة طبقاً للعقد المبرم بينهما، وتهدف الدولة من هذا الإشراف إلى حماية الثروة المعدنية وفقاً لقواعد محددة ومتفق عليها مسبقاً.

ب. أملاك الدولة التجارية والصناعية (الدومين التجاري والصناعي): يقصد بهذه الأملاك المشروعات التجارية والصناعية التي تملكها الدولة، ويتمثل الإيراد الذي تحصل عليه الدولة في الحصيلة الصافية لبيع منتجات وخدمات هذه المشروعات.

وقد تفضل الدولة اللجوء إلى المشروعات العامة عن تركها للقطاع الخاص، لعدة اعتبارات منها:

- الاعتبارات المالية الخاصة بالمشروع العام وحصولها على أرباح مباشرة، بدلاً من تركها للأفراد مثل احتكار معظم دول العالم لتجارة الدخان والكحول والكبريت؛
- الاعتبارات الاقتصادية المتمثلة في إقامة العديد من المشروعات المفيدة للمجتمع، وفي نفس الوقت لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها، لأنها لا تحقق له عائداً أو ربحاً كافي يشجعه على القيام بها، ومن أمثلتها كالمواصلات والنقل والطاقة... الخ.

كما قد يكون هدف الدولة من هذه المشروعات هو تفادي الاحتكارات، فمشروعات الغاز والكهرباء والسلع الضرورية، كلها مشروعات تمثل خدمات أساسية لكل المجتمع، فلو تم تركها للقطاع الخاص أدى ذلك للحد من إنتاجها ورفع أثمان منتجاتها واحتكارها وهذا يتعارض مع مصلحة الاقتصاد القومي.

وقيام الدولة بهذه المشروعات، بصرف النظر عن الاعتبارات التي تصنعها الدولة للقيام بها يمثل بالنسبة للدولة إيرادات كبيرة، وهذه الإيرادات تتمثل في صورتين أساسيتين هي الثمن العام والاحتكار المالي.

ب.1. الثمن العام: يقصد بالثمن العام ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتقدمها المشروعات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، وذلك مقارنة بينه وبين الثمن الخاص الذي يمثل منتجات المشروعات الخاصة ويتحدد الثمن العام وفقاً للتنافس بين المشروعات العامة والخاصة، وذلك طبقاً للقواعد الاقتصادية وقوانين

العرض والطلب في ظل سوق المنافسة والوصول لأقصى ربح ممكن، ولكن في بعض الأحوال قد تقوم المشروعات العامة على أساس احتكاري.

فتمنع الدولة رؤوس الأموال الخاصة من الدخول في مثل هذه المشروعات، فتكون في هذه الحالة بصدد احتكار عام قانوني، أو تؤدي ظروف الإنتاج إلى الاحتكار الفعلي للسوق فتكون هنا بصدد احتكار فعلي.

ب.2. الاحتكار المالي: يقصد بالاحتكار المالي انفراد الدولة بملكية أو استغلال فرع معين من فروع الإنتاج، بقصد الحصول على موارد تفوق ما يمكن أن تحصل عليه لو تركت هذا الفرع للقطاع الخاص واكتفت بفرض الضرائب على دخله.

وحتى يستطيع الاحتكار المالي أن يحقق الغرض منه، يجب على الدولة أن تختار موضوعاً أو نشاطاً لاحتكارها سلعا ذات طلب غير مرن، وذلك خوفاً من انخفاض الطلب عليها لو رفعت أثمانها إلى حد كبير مما يضيع الغرض من هذا الاحتكار.

ج. الدومين المالي: يقصد بالدومين المالي المحفظة المالية للدولة والإيرادات التي تدرها هذه المحفظة من أسهم وسندات مملوكة للدولة، والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد وتمثل إيرادات للخزينة العامة.

وتسعى الدولة من خلال الدومين المالي ليس فقط تحقيق إيرادات مالية، وإنما أيضاً تحقيق أغراض سياسية واقتصادية معينة، لأن شرائها للأسهم والسندات يشجع الأفراد على شراء الأسهم والسندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها الدولة، فيؤدي ذلك إلى نجاح حركة التنمية الاقتصادية بالدولة.

سابعاً : القروض العامة

إذا كان الأصل في طبيعة الإيرادات العامة أن تستخدم الدولة امتياز السلطة العامة، أو سلطة الجبر لكي تستطيع جمع الموارد للإنفاق العام، والضريبة أقرب نموذج لذلك فإنه وفي بعض الأحيان الأخرى قد لا تلجأ الدولة إلى هذه السلطة، بل تلجأ وتستعين بأدوات لا تختلف في طبيعتها عن مصادر إيرادات الأفراد من ممارستهم للنشاط الاقتصادي، وتعد القروض العامة هي المثال الحقيقي لهذا النوع من الإيرادات.

1. مفهوم القروض العامة: تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيرادات العامة وذلك رغم الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتركمة على القرض وخدمته، وقد تزايدت أهمية هذا المصدر لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها التي تعاني نقص في موارد التمويل الذاتي.

أ. تعريف القروض العامة: القروض العامة هي مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العاملة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط القرض.

وبعبارة أخرى القرض العام هو عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أو مع هيئته أو دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائده في تاريخ معين ينص عليه العقد.

بالإضافة إلى أنه " مبلغ من المال سواء كان عينا أو نقدا يدفع للدولة أو احد أشخاص القانون العام من قبل وحدات اقتصادية محلية أو أجنبية وبصورة اختيارية وبموجب عقد يستند إلى تصريح مسبق من قبل السلطة التشريعية تتعهد الدولة بدفع الفوائد على مبلغ القرض وسداد أصل القرض"⁽¹⁾.

ب. خصائص القرض العام

- مبلغ من المال غالبا ما يكون نقدا؛
- القرض يأتي بناء على عقد بين الدولة أو إحدى هيئاتها، وبين رعاياها من الأفراد أو إحدى الدول أو الهيئات أو المؤسسات الخارجية الدولية أو المنظمات الدولية... الخ؛
- القرض عقد طرفاه مدين ودائن؛
- الدائن هو الجهة التي تقدم القرض للدولة، والمدين هي الدولة التي استدانته وأخذت القرض معها؛
- القرض محدد المدة أي يكون له تاريخ للوفاء به وسداده؛
- القرض غالبا ما يكون بفوائد مستحقة على رأس مال القرض ويسترد معه؛
- القرض غالبا ما يكون اختياريا يعكس إرادة المقرض وإرادة المقرض، وقد تلجأ الدولة للقروض الإجبارية ولكن أفرادها ورعاياها ومؤسساتها، وتمنحهم سندات بقيمة القروض وفوائدها وذلك في أحوال استثنائية كسندات الحرب تدعوهم للاكتتاب بها.

1 - محمود حسين الوادي، زكرياء احمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 106.

2. تقسيمات القروض العامة: هناك عدة أنواع من القروض العامة وهي:

أ. القروض الداخلية والقروض الخارجية⁽¹⁾: يعتمد هذا النوع من القروض على جنسية المكتتبين في القروض.

فالقروض الداخلية أو الوطنية هي القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها المواطنين أو المقيمين على إقليم الدولة.

أما القروض الخارجية و الأجنبية فهي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية، وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات والمؤسسات الدولية.

ولكي ينعقد عقد القرض الداخلي لابد من توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض وذلك وفقاً للشروط والمزايا التي تشجع المواطنين على الإقبال عليه والاكتتاب فيه.

أما عقد القرض الخارجي فالدولة لا تلجأ إليه إلا إذا لم تتوافر رؤوس الأموال الوطنية وعجزها عن تمويل الاستثمارات المختلفة والمشروعات الإنتاجية الضرورية للاقتصاد القومي وقد تلجأ الدولة إلى القرض الخارجي لمواجهة العجز في ميزان مدفوعاتها في حالة نقص حصيلتها من العملات الأجنبية.

وتختلف القروض الداخلية عن القروض الخارجية من عدة وجوه، من أهمها ما يلي:

جدول رقم (01) : أوجه الاختلاف بين القروض الداخلية والقروض الخارجية

القروض الخارجية	القروض الداخلية
1. القروض الخارجية تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقصان، فأصدارها يعد زيادة للثروة القومية، حيث ينتقل جزء من ثروة البلاد الأخرى إلى الدولة أما سدادها وفوائدها يؤدي إلى نقص الثروة القومية فينتقل جزء منها من الدولة إلى الدول الأخرى.	1. القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقصان، وإنما تنقل جزءاً من هذه الثروة من الأفراد المكتتبين في القرض إلى الدولة أو العكس فهي إعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الأفراد. 2. يقوم القرض الداخلي بتحميل الاقتصاد القومي عبئ الادخار الذي يمثله، أي عبئ الحرمان

1 - رانيا محمود عمارة، مرجع سبق ذكره، ص 57.

<p>2. القرض الخارجي يعفي الجيل الحاضر من عبئ هذا الادخار.</p> <p>3. القروض الخارجية تؤدي إلى تحسن في سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات في الدولة المقترضة، ويحدث العكس عند سداد أقساطها وفوائدها.</p> <p>4. قد يؤدي القرض الخارجي على خلاف القرض الداخلي إلى تدخل الدولة الأجنبية المقترضة في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة، أو قد تفرض شروط معنية لا تتفق مع سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية.</p>	<p>من الاستهلاك فيشكل بذلك عبئاً على أفراد الجيل الحاضر.</p> <p>3. لا تؤثر القروض الداخلية التي تعقد بالعملة الوطنية على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات سواء عند إصدارها أو عند سداد أقساطها وفوائدها.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

المصدر: رانيا محمود عمارة، الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2015، ص ص 58-59.

ب. القروض الاختيارية والقروض الإجبارية: يستند هذا النوع من القروض إلى طريقة أو شكل العقد، أو بالأصح إلى مدى حرية الأفراد في الاختيار بين الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض العام.

الأصل العام أن القرض يكون اختيارياً، إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه وفقاً لظروفهم المالية والاقتصادية، وبالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى.

إلا أنه خروجا على هذا الأصل، قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإجبارية، حيث تمارس سلطاتها السيادية بشأنها، فلا يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه، بل يجبرون عليه وفقاً للأحكام التي يقرها القانون، وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات معينة⁽¹⁾.

1 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 241-242.

- في حالات ضعف ثقة الأفراد في الدولة، بحيث لو تركت القروض اختيارية لعزف الأفراد عن الاكتتاب فيها، ويكون هذا عادة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات، حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة اتجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقروض أو الفوائد المستحقة عليه؛
- في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود، وعدم قدرتها على شراء ما يحتاجه الفرد من سلع وخدمات.

ج. القروض المؤبدة والقروض المؤقتة: يعتمد هذا النوع من القروض على مدة القرض.

ج.1. القروض المؤبدة أو الدائمة: هي القروض التي لا تكون الدولة ملتزمة برد قيمتها خلال مدة معينة فالدولة لها حرية اختيار الوقت المناسب لسداد القرض دون أن يكون حق للأفراد المكتتبين في الاعتراض أو طلب استمرار القرض والحصول على فوائده.

وتكمن خطورة القروض المؤبدة في تراكم الديون وزيادة أعباء الفوائد المدفوعة عنها في حالة عدم الوفاء بها، مما يتسبب في حدوث آثار اقتصادية مضرّة بالاستقرار الاقتصادي في الدولة.

ج.2. القروض المؤقتة: هي تلك القروض التي تلتزم الدولة بردها في تاريخ معين وطبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار.

وتنقسم القروض المؤقتة إلى قروض قصيرة، متوسطة وطويلة الأجل على النحو التالي:

ج.1.2. القروض قصيرة الأجل: هي القروض التي تعقدها الدولة لمدة لا تتجاوز سنتين، وهي تلجأ إليها لمواجهة العجز المالي الذي تواجهه نتيجة لعدم توازن الإيرادات العامة مع النفقات العامة بشكل مؤقت.

ومن أهم صور هذا النوع من القروض اذونات الخزنة، وهي نوع من السندات التي تصدرها الدولة لمدة قصيرة لا تتجاوز عدة أشهر، وذلك لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية خاصة التأخير في حصيللة الضرائب المباشرة.

ج.2.2. القروض متوسطة وطويلة الأجل: تلجأ إليها الدولة لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاستثمارية أو لتمويل نفقات الدفاع والحروب، أو لعلاج العجز الجوهري في الموازنة العامة، وهو عجز دائم غير موسمي، وتعقد الحكومة هذه القروض لمدة تزيد عن سنة فالقروض المتوسطة تتراوح مدتها بين أكثر من سنة إلى خمس سنوات ، أما القروض طويلة الأجل فهي التي تزيد عن خمس سنوات.

3. الآثار الاقتصادية للقروض العامة : للقروض العامة آثار واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي في مجموعه فتعد أداة من أدوات المالية العامة، تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة فلم تعد مصدرا استثنائيا من مصادر الإيرادات العامة، إذ أصبحت الدولة تستعين بها لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية.

أ. آثار القروض على الاستهلاك والادخار: تؤثر القروض العامة على الاستهلاك والادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي، وعادة ما يتم التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك، فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين من أجل تشجيعهم على الادخار والاكتتاب في سندات القروض العامة، ومن وجهة نظر صغار المدخرين يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمنا واقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك، وبمعنى آخر فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار على أساس كم المزايا والضمانات التي تغريهم على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

ب. اثر القروض على الاستثمار: يترتب على عقد القروض، ومن سيتبعه من دفع فوائد منتظمة واصل الدين إلى المقرضين، انخفاض الأرباح المتوقعة ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار، أضف إلى ذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة، وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص، فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يمثل ضررا بالغا بالاستثمارات الخاصة.

ج. اثر القروض على زيادة كمية النقود: تقترن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول، ويترتب على ذلك انه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث أثارا تضخمية بالغة الخطورة، ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكنتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود يتم ذلك على النحو التالي:

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فانه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة؛
- تؤدي إعادة خصم أذون الخزانة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكمية النقدية؛

- عادة ما تقوم البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من هذه السندات، ومعنى ذلك أن السندات الحكومية وخاصة أذون الخزنة تدخل في حسابات نسبة السيولة المصرفية التي تحدد حجم الودائع، وتؤدي بالتالي إلى زيادة الودائع الائتمانية؛
- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك على سبيل الوديعة، على أن تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها، وفي هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد اكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية.

ومما سبق يتضح لنا، أن زيادة كمية النقدية على النحو السالف الذكر، مع فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها، قد تحول دون ما تؤدي إليه القروض العامة عادة من ارتفاع الفوائد على القروض الخاصة، وهو ما يضر بالاستثمار الخاص.

ثامنا: الإيرادات من الرسوم:

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزينة الدولة بصفة تكاد تكون دورية و منتظمة والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي و تحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي خلق المرفق العام أصلا من القيام به، وسيتم تناول النقاط التالية:

1- قواعد تحديد معدل الرسم وطرق تحصيله؛

2- الفرق بين الرسم وبعض المصطلحات الأخرى.

1. مفهوم الرسم:

يمكن تعريف الرسم على انه " مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى أحد هيئاتها العامة مقابل نفع خاص يحصل عليه الفرد، بجانب نفع عام يعود على المجتمع ككل." (1)

1 - سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 102.

كما يعرف " على أنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من المنتفع مقابل خدمة يطلبها ويحصل عليها من الدولة، فقد تكون الخدمة على شكل عمل قام به موظف الدولة لانجاز معاملة جواز سفر لمواطن، أو حصول المواطن على رخصة سياقه أو قيام المحكمة النظر في المنازعات بين الأفراد... الخ"⁽¹⁾.

وتعرف أيضا "بأنها مبالغ تحصلها من بعض الأفراد مقابل خدمات نوعية من نوع خاص تؤديها لها أو مزايا تمنحها لهم".

والرسوم عدة أنواع نذكر منها على سبيل المثال:

- رسوم إدارية: وهي كثيرة مثل رسم التعليم، رسم شهادة الميلاد، رسم جواز السفر، رسم تسجيل عقار... الخ.
- رسوم اقتصادية : وهي أيضا كثيرة مثل رسم الهاتف، والبريد والكهرباء... الخ.
- رسوم القضاء: وهي التي تدفع مقابل نظر الدولة (المحاكم) في الخصومات ما بين الأفراد.

من التعاريف السابقة يتضح أن الرسم يتميز بـ :

- الرسم مبلغ نقدي: يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة، واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليساير التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

- الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة: فالرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية معبرا عن إرادة الدولة، ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة.

- عنصر المقابل في دفع الرسم: فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة.

- تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام: ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في

1 - طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 100.

الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح.

2. قواعد تحديد معدل الرسم وطرق تحصيله:

أ. قواعد تحديد معدل الرسم: القاعدة العامة التي تحكم تحديد معدل الرسم الذي يفرض على المكلفين هي ضرورة توزيع كلفة الخدمة المقدمة من الدول - مقابل الرسم - على المجتمع والمكلف الذي استفاد من هذه الخدمة.

وبناء على هذه القاعدة فيجب عند تحديد معدل الرسم مراعاة كلفة المنفعة من جهة، والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها من جهة أخرى، فيرتفع معدل الرسم عندما تكون نسبة المنفعة الخاصة أكبر من المنفعة العامة، أو عندما تريد الدولة حصر الخدمة العامة بعدد معين من أفراد المجتمع كالرسوم المدفوعة من أصحاب المهن الحرة، وبالمقابل ينخفض معدل الرسم عندما تكون نسبة المنفعة العامة أكبر، أو عندما تريد الدولة توزيع الخدمة العامة على أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع.

إلا أن الدولة كثيرا ما تخرج من قاعدة توزيع الخدمة العامة، وهناك عدة اعتبارات تؤخذ بعين الاعتبار⁽¹⁾:

- الرغبة في تحقيق إيرادات عامة للدولة ، حيث أن الرسوم تعتبر من إيرادات الموازنة العامة لذلك تستغل الدولة أحيانا رغبة الأفراد في الاستفادة من بعض الخدمات التي يستفيد منها المكلف القادر على دفع الرسم مقابلها، لذلك تعتمد الدولة على تحديد معدل رسم مرتفع؛
- الرغبة في تحقيق المصلحة العامة وتنظيم أدائها، حيث ترغب الدولة في تشجيع الأشخاص على طلب بعض الخدمات العامة كالخدمات التعليمية والصحية، لذلك تعمل الدولة جاهدة على أن يكون معدل الرسم يقل عن الكلفة الفعلية للخدمة، حتى وعن قيمة النفع الخاص الذي يعود على المكلف من جراء الاستفادة منها.

1 - جهاد سعيد خصاونة، علم المالي العامة والتشريع المالي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، الاردن 2010، ص ص 78-79.

ب. طرق تحصيل الرسوم: تحصل الدولة الرسوم المختلفة بعدة طرق وهي (1):

ب.1. طريقة التحصيل المباشر: وذلك في حالة وجوب أن يدفع المكلف الذي يرغب في الاستفادة من الخدمة مبلغ الرسم المترتب عليها إلى خزينة الدولة مباشرة ويأخذ إيصالاً بذلك، وبواسطته يحصل على الخدمة المطلوبة من الموظف العام المختص.

ب.2. طريقة التحصيل غير المباشر: وذلك بواسطة الطابع في حالة إذا كان الهدف من الخدمة هو الحصول على وثيقة مكتوبة، أو في حالة إذا كان يجب تقديم طلب كتابي (استدعاء) للحصول على الخدمة المطلوبة، وعندها يتم تحصيل الرسم باستعمال أوراق مدموغة بقيمة هذا الرسم أو بإلصاق طابع على الطلب كما هو الحال في الحصول على صورة طبق الأصل عن شهادة ميلاد... الخ.

3. الفرق بين الرسم وبعض المصطلحات الأخرى:

أ. الرسم والثلث العام: من حيث أن طبيعة الخدمات التي تؤديها الحكومة مقابل كل منهما يختلف تمام الاختلاف.

فبالنسبة للثلث العام تؤدي الخدمات دون أي قيود لجميع الأفراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها.

أما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص، ومثال ذلك خدمات تتطلب توافر شروط معينة كالتعليم.

ب. الرسم والضريبة: الضريبة دون مقابل وهي إجبارية، في حين أن الرسم يدفع مقابل خدمة معينة تقدمها الحكومة للأفراد بناء على طلبهم.

ج. الرسم والإتاوة: تعريف الإتاوة بأنها مبلغ من المال يدفعه صاحب العقار للدولة مقابل قيام هذه الأخيرة بعمل، مما يؤدي إلى ارتفاع قيمة العقار دون أن يطلب مالكة تلك الخدمة.

أما الفرق بين الإتاوة والرسم فيتمثل فيما يلي:

- الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص بمحض إرادته، أما الإتاوة فتدفع بشكل إجباري من قبل الشخص مالك العقار؛

1 - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 79.

- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة، أما الإتاوة فتدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة؛
- الرسم يتكرر كلما طلب الشخص الخدمة، أما الإتاوة فتدفع لمرة واحدة؛
- أما أوجه الشبه بين الرسم والإتاوة فيمكن في ارتكازهما على عنصر المنفعة، فالرسم يعود بالمنفعة الخاصة على دافعه، أما الإتاوة فتعود بالمنفعة العامة العائدة على مالك العقار.

د.الرسم والغرامة: تعرف الغرامة بأنها مبلغ من المال تقره الدولة على أي شخص يخالف القانون، مثل مخالفة بناء أو مخالفة إشارة المرور... الخ.

أما الفرق بينهما فيتمثل فيما يلي:

- الغرامة تدفع بسبب مخالفة القانون، الرسم يدفع دون وقوع مخالفة للقانون؛
- الغرامة تدفع دون أن يطلبها الشخص (تدفع جبرا) ، الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص؛
- الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب) ، الرسم يعود بالنفع المباشر على الفرد.

المحور الرابع: الموازنة العامة للدولة

تختلف السياسة المالية للدول بحسب نمط النظام الاقتصادي المنتهج، فضلا على أن تزايد دور الدولة في الأنظمة الحديثة يظهر حاليا باستمرار في عديد من المجالات، وبالأخص في المجالين المالي والاقتصادي، بحيث تشكل الموازنة الأداة الرئيسية للتوجيه والتخطيط الاقتصادي تستعين بها الدولة لتجسيد سياستها المالية العامة والتي تظهر من خلال تحليل بنود الموازنة العامة المقررة، كإتباع سياسة ضريبية أو ائتمانية أو انفاقية في قانون المالية الجاري اعتماده في الدولة.

وعلى هذا الأساس تعد الموازنة العامة إطارا قانونيا تصوغ الحكومة عبره أهدافها العامة المرسومة في السنة المالية في ظل التحولات السياسية أو الاقتصادية أو التشريعية التي تواجهها الدولة، وللإلمام بمختلف هذه الجوانب المتعلقة بالموازنة العامة يتم تناول النقاط التالية:

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

ثانياً: مبادئ الموازنة العامة

ثالثاً: مراحل الموازنة العامة

رابعاً: أنواع الموازنات العامة

خامساً: الموازنة العامة والتوازن الكلي

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث، ضرورة لا بد منها لكل دولة كمن دول العالم، مهما كان نظامها السياسي وشكل الحكومة الموجودة فيها فبدون الموازنة العامة يصعب أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه في الاتجاه المخطط له.

1. نشأة وتطور الموازنة العامة: إن تطور الموازنة حالياً يرجع إلى تطور مفهوم الدولة والأنظمة السياسية عموماً، حيث كانت الدولة قديماً تخضع للإرادة السياسية المطلقة للحاكم حتى في إطار التسيير المالي والضريبي، هذا رغم وجود أنظمة مالية سائدة آنذاك، لذلك فإن نشأة الموازنة عرفت عدة مراحل مختلفة باختلاف الأنظمة السياسية والمالية المتعاقبة إلى يومنا هذا.

أ.نشأة الموازنة في الأنظمة الإسلامية: إن أهم ما يميز المالية العامة في الفكر الإسلامي هو قيمها المباشرة على أحكام الشريعة الإسلامية ، حيث تضمنت هذه الأخيرة مجموعة قواعد أمرت بتنظيم موارد الدولة ونفقاتها على نمط لم تعرفه المجتمعات سابقاً⁽¹⁾، ولعل وجود ركن مالي يرتبط بإيرادات الدولة، ويخصص لأوجه الإنفاق بطريقة محددة، خير دليل على ذلك إذ تعتبر الزكاة احد أركان الإسلام.

وكانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام عبارة عن حصيلة لمجموع الزكاة والصدقات التي كانت تجمع عند الرسول صلى الله عليه وسلم ، والتي كان ينفقها في أوجه المنفعة العامة، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة نتيجة فرض الخراج والجزية وزيادة الغنائم التي كانت تجمع كلها في بيت مال المسلمين، وعندما ازدادت الفتوحات الإسلامية في عهد الأمويين والعباسيين كبرت معها موارد الدولة الإسلامية كما زادت نفقاتها، الأمر الذي أدى إلى إحداث تنظيم جديد في الخزينة يقسم هذه الأخيرة إلى قسم الأخماس وقسم الخراج، وقسم الصدقات⁽²⁾.

وتعد الدولة العثمانية من الدول الأولى التي عرفت نظاماً مالياً شبيهاً بالأنظمة الحديثة، حيث كان نظامها متكاملًا نظراً لكونه مبني على إيرادات محددة ونفقات إلزامية، ويرجع نجاح هذا النظام إلى كونه مستمدًا من أحكام الشريعة الإسلامية، حيث يتم تحديد أوجه الإنفاق وفقاً لما يجمع في بيت مال

1 - غازي عناية، اصول الميزانية العامة في الفكر المالي الاسلامي، دار الجيل للنشر، بيروت، 1990، ص 02.

2 - جمال لعمارة، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2001، ص ص 107-108.

المسلمين من زكاة وصدقات وهبات، والتي تشكل مجتمعة أهم موارد الخزينة ثم تقسم لاحقا في كتاب الخراج كل موارد الدولة.

كما اعتمدت في النظام المذكور بعض قواعد الميزانية الحالية كقاعدة السنوية، ذلك أن الزكاة تم تجميعها سنويا، فضلا عن كونها من أهم أنواع الضرائب المفروضة آنذاك.

ب. نشأة الميزانية في الأنظمة الديمقراطية: ترجع أول ظهور للميزانية في الدول الحديثة إلى القرن 17 عندما قامت ثورة 1688 في إنجلترا ضد الحكم المتسلط الذي كان يمارسه الملوك حينها، والذي انعكس سلبا على كافة حقوق الأفراد لاسيما من خلال إرغامهم بدفع الضرائب قسرا باستمرار لخزينة الدولة فصدر على اثر تلك الثورة ميثاق الحقوق الذي تضمن نصا صريحا يقضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات التي تلزم الدولة، وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان، وهذا عقب الرفض المستمر لملوك بريطانيا سابقا الامتثال لهذا النص، حيث كانوا يرفضون كلية تدخل البرلمان في تقرير الضرائب المفروضة⁽¹⁾.

أما في فرنسا فقد كان النظام الملكي أكثر تسلطا مقارنة مع إنجلترا، إذ فشلت كل المحاولات الرامية إلى حمل الملوك إلى الاعتراف بحق البرلمان في مراقبة الموازنة، وخاصة ضرورة حصول الجهاز التنفيذي على إجازة للإنفاق من السلطة التشريعية، واستمر هذا الوضع حتى قيام ثورة 1789 التي أكدت على حق الجمعية الوطنية الفرنسية في مراقبة كل النفقات ومبررات الإنفاق وأسباب البحث عن الإيرادات لها، لقد كرس هذا الحق عمليا ظهور نظام الموازنة العامة، حيث صار يشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يفرض من ضرائب، وكيفية تحصيلها وكذا أوجه إنفاقها والأهداف المرجوة منها، من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لإقرار الموازنة في الأنظمة الحديثة، وهو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية ورقابتها على الموازنة العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية في العالم.

2. تعريف وخصائص الموازنة العامة:

هناك عنة مداخل لتعريف الموازنة العامة، كما أنها تتميز بعدة خصائص:

أ. تعريف الموازنة العامة: للموازنة العامة تعريفات متعددة ومتنوعة تختلف باختلاف الناحية أو الجانب الذي يريد الباحث ان يؤكد وبعضها فيما يلي:

1 - المرجع نفسه، ص 103.

الموازنة العامة هي: "تقدير مفصل، ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن"⁽¹⁾.

كما تعرف بأنها: "العلية التي من خلالها يرخص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة"⁽²⁾.

وفي مصر عرفت بأنها: " البرنامج المالي لدولة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة"⁽³⁾.

أما المشرع العراقي فعرّفها بأنها: " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية"⁽⁴⁾.

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن الموازنة المالية هي خطة مالية للدولة وتتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.

ب. خصائص الموازنة العامة: تتميز الميزانية بالخصائص التالية⁽⁵⁾:

ب.1. الموازنة خطة مالية للدولة: تعتبر الموازنة خطة مالية للدولة (قصيرة الأجل لأنها لمدة سنة)، فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة (النفقات العامة)، التي تشمل البرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها (الإيرادات العامة) من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فإن الموازنة العامة ينظر إليها بأنها الإدارة التمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد.

ب.2. الصفة التقديرية للموازنة العامة: إن جداول النفقات وجداول الإيرادات التي تتكون منها وثيقة الموازنة العامة، ماهي إلا أرقام تقريبية وتقديرات متوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها.

ب.3. سنوية الموازنة العامة: تحضر الموازنة العامة لمدة سنة واحدة، في معظم دول العالم (قاعدة السنوية)، وهناك إمكانية لوضع موازنات لمدة أقل من سنة، أو لمدة أطول من سنة (لمواجهة الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد أحيانا).

1 - محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الاردن، 2012، ص 15.

عبد المجيد دراز، سميرة ايوب، مبادئ المالي العامة، الدار الجامعية، مصر، 2002، ص 2.53 -

3 - زينب كريم الداوي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دالر صفاء للنشر والتوزيع، الاردن، ص 28.

4 - المرجع نفسه، ص 29.

5 - محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص ص 17-18.

ب.4. إجازة الجباية والإنفاق: قبل البدء في تنفيذ الموازنة، فلا بد أن تعرض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة عليها وإجازتها، ومن هنا تتضح علاقة الموازنة العامة بالسلطة التشريعية فهي تصدر عنها ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديقها منها.

ب.5. الموازنة العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة: تتضمن الموازنة العامة برامج ومشاريع ستنفذ خلال سنة المالية المقبلة (وأحيانا في السنوات المالية التي تليها)، وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة، وتؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتعتبر أداة تساعد في تحقيقها.

بالإضافة للخصائص السابقة فالموازنة العامة تتميز بـ :

- الموازنة العامة وثقة محاسبية: أي أن الميزانية تخضع للشكليات التي يعرفها نظام المحاسبة العمومية على هيئات عمومية ذات طابع إداري غير ربحي، والتي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسم خاص بالإيرادات والأخر خاص بالنفقات، وكل جانب مقسم إلى فصول وكل فصل إلى أبواب وكل باب إلى مواد ثم بنود.

- وثيقة مساعدة لاتخاذ القرار: تعتبر الميزانية قاعدة لاتخاذ القرار بالنسبة لمسؤولي المؤسسات حيث يعتمد في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الموازنة، نظرا لطبيعة مميزات المعلومات التي تتضمنها والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات و الموارد بطريقة مبسطة و سهلة التحليل .

- قاعدة لمراقبة الأداء : فهي تعبر عن برنامج أو خطة عمل للمؤسسة لفترة زمنية محددة و بالتالي تعتبر كأداة لمراقبة الأداء من خلال قياس حجم و نسبة ما تم تحقيقه من البرامج المسطرة والمقارنة بين ما كان مقررا و ما تم تحقيقه فعلا.

3. أهمية الموازنة العامة: إن الموازنة العامة وسيلة لا غنى عنها، فهي من أهم العوامل المؤثرة في توجيه الاقتصاد القومي، وأصبحت لها مبرراتها المستندة إلى أهدافها والتي نلخصها فيما يلي :

أ. من الناحية المالية: فالموازنة العامة تعتبر مرآة تعكس الوضع المالي للدولة، تفصل الموارد المالية بأنواعها التي سيتم توفيرها خلال سنة مقبلة من ضرائب، ورسوم ونقود ورقية جديدة وأرباح وعملة صعبة ودخول نقدية من مشروعاتها الزراعية، والصناعية والتجارية وغيرها من الموارد المالية وتفضل كذلك أوجه الإنفاق للقطاعات والوزارات والدوائر والأقسام وغيرها من القطاعات الحكومية مما يوفر للدولة قدرا اكبر من التعرف على حقيقة أوضاعها المالية الداخلية والخارجية، ومن ثم الحكم على سلامة مركزها المالي

وما إذا كانت الموازنة تتمتع بعجز أو فائض مما يؤهل الدولة للتدخل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ب. من الناحية الاقتصادية : تستخدم الميزانية للتأثير على وجه الاقتصاد القومي بالتأثير على مظاهره التنموية ومؤشراته النقدية، ولم يعد توازن الموازنة الهدف الأسمى الذي يجب تحقيقه وان ما أصبح يتمثل في تحقيق التوازن على مستوى الاقتصاد القومي بأكمله، ومن ثم أصبح التوازن على مدار الدورة الاقتصادية التي قد تستغرق مدتها عدة سنوات أولى من تحقيق التوازن السنوي للموازنة الحكومية، وكذلك أصبح خلل التوازن المقصود في موازنة الحكومة سواء في صورة عجز أو فائض أمراً مقبولاً، بل وسيلة من وسائل تحقيق التوازن في الاقتصاد القومي.

ج. من الناحية الاجتماعية : حيث تستخدم الموازنة كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة في تحقيق الأهداف والأغراض الاجتماعية، وتحقيق التوازن الاجتماعي بإزالة التفاوت في الدخل بين فئات المجتمع الواحد.

فقد تستخدم سياسة إحداث فوائض في الموازنة العامة بفرض ضرائب تصاعديّة على أموال الأغنياء وأصحاب الثروات ورؤوس الأموال الكبيرة، ومنهم المستثمرون والمنتجون وأصحاب المصانع والمؤسسات التجارية، والبنوك والمصارف وغيرهم ومن ثم استخدام الحصيلة الضريبية المأخوذة منهم وتوظيفها في القنوات الاجتماعية، وتحقيق الأغراض الاجتماعية مساعدة للفئات الفقيرة في المجتمع وذلك كأن يجري إنفاق تلك الحصيلة في دعم السلع الاستهلاكية، وتقليل أسعارها وفي تقديم إعانات اجتماعية كالضمان الاجتماعي وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم كالتعليم والصحة والتدريب، وإعانات المعوقين وكبار السن والعجزة والأطفال الذين لا عائل لهم والنساء والأرامل، وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية.

د. من الناحية السياسية: تستخدم الموازنة العامة لتحقيق أغراض وأهداف سياسية عديدة منها:

- تحقيق الرقابة على الحكومة : تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أثناء مناقشة بنود خطة الموازنة واعتمادها من قبل ممثلي الأمة، وقد تكون الرقابة على الموازنة إعداداً وتنفيذاً، وقد تكون رقابة آنية أثناء مناقشة الخطة، وقد تكون لاحقة أثناء تنفيذها وبعد اعتمادها وصدور قانون بها وهو قانون الموازنة.
- إن السلطة التشريعية وهي تناقش بنود خطة الموازنة العامة، إنما تمارس في الحقيقة رقابة سياسية على الحكومة، حيث تحاول الحكومة في الغالب تطبيق مقترحات السلطة التشريعية.

- تحقيق الضغوط على الحكومة، وذلك تحقيقاً لبعض الأغراض الإدارية أو السياسية أو المالية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو لإجبار الحكومة على إتباع برنامج سياسي أو إصلاحي معين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

إن أحقية السلطة التشريعية في إصدار قانون الموازنة مستندة إلى نظام الفصل بين السلطات الثلاث والذي تقره الدساتير، والتي تعطي السلطة التشريعية الحق في مناقشة الموازنة العامة بالقبول أو الرفض أو التعديل أو الاقتراح، مما يؤهل نواب الأمة لأن يمارسوا الضغط على الحكومة أو وزرائها للاستجابة إلى مطالب هؤلاء النواب بما يرونه مناسباً.

4. الفرق بين الموازنة العامة وبعض المصطلحات الأخرى: هناك بعض المصطلحات المتشابهة من بينها نذكر:

جدول رقم (02) : الفرق بين الموازنة الخاصة بالمشروع والموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة	الميزانية الخاصة بالمشروع
1. تبين ما تعتمده الحكومة إنفاقه وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في الفترة المقبلة.	1. عبارة عن وثيقة مالية تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة.
2. تعبير مالي عن برنامج عملي لمرحلة قادمة تمت مناقشته من قبل السلطة التشريعية قبل اعتماده. الموازنة العامة هي الأساس في تطبيق فكرة الميزانية التقديرية في المنشآت الخاصة.	2. تعكس حقيقة الوضع المالي (الموقف) في لحظة معينة وفقاً لأسس محاسبية معينة وبالتالي فهي تتناول أمر واقع لا مفر من الاعتراف به ومن ثم لا مبرر لاعتماده مادام بالإمكان رفضه.
3. الموازنة العامة تهدف لتحقيق أغراض وأهداف اجتماعية واقتصادية تنموية.	3. الميزانية تهدف إلى تحقيق الربح.

المصدر: محمد حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2007، ص 159.

ب. موازنة الدولة والحساب الختامي: عبارة عن كشف مسجل فيه كافة المبالغ الفعلية للنفقات التي أنفقتها الحكومة خلال السنة المعنية وكافة المبلغ التي قامت بتحصيلها خلال نفس السنة ويتبع في التسجيل نفس التبويبات والتقسيمات في موازنة الدولة.

الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع موازنة الدولة لنفس السنة في كل شيء ما عدا الأرقام الواردة فيها، حيث تكون أرقام الموازنة تقديرية وأرقام الحسابات الختامية فعلية.

لكل موازنة حساب ختامي ويختلف الحساب الختامي للدولة عن الحسابات الختامية للمشروع التي يتم إعداد حسابات التشغيل والمتاجرة والأرباح والخسائر وميزانية المشروع.

الحساب الختامي للموازنة أداة لمراجعة ما قامت به السلطة التنفيذية وما تعهدت به السلطة التشريعية وهو وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات.

الحساب الختامي للموازنة : وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في إعداد موازنة الدولة وتلافي الأخطار مستقبلاً.

أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي، خاصة فيما يتعلق بالمال العام.

ثانياً: مبادئ الموازنة العامة

أفرزت المالية العامة التقليدية جملة من المبادئ التي تنظم وتحكم الموازنة العامة وعملية تقديمها إلى السلطة التشريعية لاعتمادها وتترجم هذه المبادئ الطبيعة الإدارية والسياسية للموازنة وهي أربعة مبادئ: وحدة الموازنة، سنوية الموازنة، عمومية الموازنة، توازن الموازنة، ويتحدد الهدف من تطبيق هذه القواعد في تسهيل التعرف على المركز المالي للدولة، من خلال فحص الموازنة وعملية الرقابة عليها وعلى الرغم من أن هذه القواعد قد وضعت في زمن بعيد نوعاً ما، إلا أن الفكر المالي الحديث قد خرج على هذه القواعد دون أن يؤدي ذلك إلى هجرها.

1. مبدأ سنوية الموازنة: يقصد بها أن يتم التحضير والإعداد والتصديق لنفقات الدولة وإيراداتها بصورة دورية، أي كل عام، أي أن الموازنة ينبغي أن تعتمدها السلطة التشريعية سنوياً. وفي حالة ما إذا لم يحدد الاعتماد فإن الحكومة لا تستطيع إنفاق أي مبلغ.

والواقع أن المبررات الأساسية لقاعدة سنوية الموازنة تكمن في⁽¹⁾:

1 - جهاد سعيد خصاونة، مرجع سبق ذكره، ص 318-320.

- إن السنة هي الوحدة الزمنية الكاملة التي تتقلب فيها الفصول الأربعة بتمامها، فتقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة لسنة كاملة يكون أقرب إلى الصواب وابتعد عن الخطأ، إذا لو أعدت الموازنة لأقل من سنة لكان الاختلاف كبيرا جدا بين إيرادات ونفقات الفصول المختلفة، ولو أعدت لأكثر من سنة لكان الفاصل بين إعدادها وتنفيذها طويلا لدرجة يكثُر فيها احتمال تغير الإيرادات العامة والنفقات العامة عما قدرت عليه، لأنه يصعب التكهن سلفا بما سيكون عليه الوضع الاقتصادي خلال مدة طويلة؛

- إن المجالس التشريعية مؤتمنة في إقرار ومراقبة تحصيل الأموال العامة وإنفاقها، فيتوجب عليها إذن عدم التخلي عن حقها لمدة طويلة تتجاوز السنة، لتكون دائمة الاطلاع على المالية العامة؛

- إن إعداد الموازنة العامة من الحكومة يتطلب جهودا كبيرة ووقتا طويلا، فترار هذا العمل في أوقات متقاربة، معناه إضاعة أوقات الحكومة في إعداد الموازنات وانصرافها عن العناية بأمور الدولة الأخرى؛

- إن مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة والتصديق عليه من قبل السلطة التشريعية يتطلب وقتا طويلا، فلو جعلت مدة الموازنة العامة أقل من سنة لأخذت هذه الأعمال معظم وقت السلطة التشريعية، وانصرافها عن العناية بالأمور التشريعية والرقابية الأخرى؛

- إن السنة مدة كافية لوضع البرامج وتنفيذها، فلو وضعت الموازنة لأقل من سنة لما استطاعت الحكومة أن تحقق هذه البرامج لضيق الوقت، ولو وضعت لأكثر من سنة لكان احتمال تبدل الحكومات، وعدم إشرافها بالذات على تنفيذ البرامج التي وضعتها داعيا لها للتراخي والإهمال.

وعلى الرغم من أهمية تطبيق هذه القاعدة ، ألا انه تظهر أحيانا صعوبات تؤدي للخروج عليها فتلجأ الدولة إلى إصدار موازنات لأقل من سنة أو لأكثر من سنة⁽¹⁾.

أ.الموازنات المؤقتة: ويتم اللجوء لاستخدام هذا الأسلوب في حالتين:

الحالة الأولى: عندما يتأخر صدور قانون الموازنة، وتكون السنة المالية قد بدأت فعلا، وهناك نفقات مستحقة لا تحتمل التأخير (مثل الرواتب والأجور) ففي هذه الحالة تجبر السلطة التشريعية قيام الحكومة على فتح اعتمادات مؤقتة شهرية حسب تخصيصات آخر موازنة عامة، وعلى حساب موازنة السنة الجديدة ريثما يتم إصدار قانون الموازنة.

1 - مؤيد عبد الرحمان الدوري، طاهر موسى الجنابي، ادارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص ص 30-31.

ب. **الاعتمادات الإضافية:** ويتم اللجوء إلى استخدام هذا الأسلوب عندما تطرأ ظروف غير متوقعة خلال فترة تنفيذ الموازنة، تتمثل بعدم كفاية التخصصات المعتمدة للإدارات الحكومية الأمر الذي يؤدي إلى قيام السلطة التنفيذية، بطلب اعتمادات (تخصصات) إضافية من السلطة التشريعية لمواجهة النقص الذي ظهر في الاعتمادات المرصدة.

ج. **موازنة الدورة الاقتصادية:** لقد تناولت فترات الرخاء والكساد على اقتصادات الدول الرأسمالية وبخاصة المتقدمة منها إذ يزداد الطلب الكلي الفعلي في فترة الرخاء ويعمل الجهاز الإنتاجي في أقصى حدوده وتتحسر البطالة وترتفع الأسعار والعكس صحيح في فترة الكساد، حيث لا يعمل الجهاز الإنتاجي بطاقته القصوى، وترتفع الطالة وتتنخفض الأسعار وأصبحت هاتان الفترتان تسميان بالدورة الاقتصادية ولذلك رأى الاقتصاديين أن في استطاعة الدولة أن تستخدم موازنتها للتأثير على الحياة الاقتصادية، من خلال مساهمتها في معالجة الآثار الضارة للدولة الاقتصادية، بحيث لا تتحدد في سنة واحدة وإنما خلال دورة اقتصادية كاملة، أي بين خمسة سنوات وعشرة سنوات في المتوسط.

2. **مبدأ وحدة الموازنة:** يفيد إدراج مبدأ الوحدة في أن كل الإيرادات والنفقات العمومية تكون محتواه في وثيقة قانونية واحدة فقط⁽¹⁾، وهي نفسها التي تعرض للرقابة التشريعية وهذا للمصادقة عليها من طرف البرلمان ويتميز الوحدة في النقاط التالية⁽²⁾:

- تقتضي قاعدة الوحدة تضمين كافة النفقات والإيرادات العمومية في وثيقة واحدة، وهذا بغية تحقيق هدف موحد من خلال انجاز الموازنة العامة في الدولة كتحقيق تنمية اقتصادية، مشاريع إعمار أو بنى تحتية، رخاء اقتصادي وغيرها من الأهداف المسطرة في المخطط الاقتصادي للدولة والتي يجري تنفيذها بواسطة الموازنة العامة؛
- تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة على إعداد الموازنة، حيث تشكل وحدة وثائق الموازنة نموذجاً يسهل فحصه ومناقشته من طرف نواب البرلمان؛
- تضيي وحدة وثيقة الموازنة نوعاً من الشفافية والوضوح حول عمليات وحسابات الدولة، وعلى كافة أوجه الإنفاق ومصادر التمويل (الإيرادات)؛
- يؤدي إدراج كل النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة مبدئياً إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الموازنة.

1 – Francoir chouvel, finances publiques, Goliano editeur, paris, 2007, p 37.

2 – IBid, p37.

أ. التعديلات الواردة على قاعدة الموازنة: إن التطبيق الصارم لقاعدة وحدة الموازنة يستوجب الجمع في وثيقة الموازنة العامة بين مدخلات ومخرجات مالية من طبيعة مختلفة تماما، كالجمع بين إيرادات نهائية وأخرى مؤقتة كالضرائب مع القروض العامة، بالإضافة إلى أن خصوصية بعض المرافق والقطاعات الاقتصادية تقتضي وضع حساباتها في موازنة خاصة، بها تسمح لها بتقدير مردوديتها وأدائها بشكل أفضل، كما تمكنها من فرص التمويل الذاتي وبالتالي إمكانية الحصول على مصادر تمويل بطريقة انجع وأسرع من تلك المنظمة في الموازنة العامة⁽¹⁾.

ومن أجل الاستجابة لهذه التغيرات تطلب الأمر إضفاء بعض التعديلات على قاعدة وحدة الموازنة العامة مما أدى إلى ظهور الاستثناءات التالية:

أ.1. الموازنة الملحقة: يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة كبعض المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري، حيث تتمتع بالاستقلالية مالية في التسيير، والسبب في ذلك يرجع لتفادي التقيد بالروتين الإداري، وتكون ميزانيتها منفصلة عن الميزانية العامة للدولة، لكنها غير مستقلة عنها لأنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها، كما تخضع لنفس إجراءات التصويت التي تخضع لها الموازنة العامة، لكنها لا ترتبط بها من حيث تمويل النفقات أو تحصيل الإيرادات إلا من خلال الرصيد الإجمالي، وذلك على النحو التالي:

- ففائض إيرادات الموازنة الملحقة يصب نهائيا في موازنة الدولة في آخر السنة؛
- أما في حالة عجزها فتتلقى إعانات من طرف الخزينة العمومية للدولة.

وقد عرف المشرع الجزائري الموازنة الملحقة في المادة 44 من قانون المالية الإطار، حيث جاء فيها "إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي تهدف نشاطاتها أساسا إلى إنتاج أشياء، أو تقديم خدمات تتحصل من خلالها على دفع ثمن يمكن أن يكون لها ميزانيات ملحقة خاصة بها".

أ.2. الحسابات الخاصة بالخزينة: هي مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة لأنها حسابات مؤقتة، وليست حسابات نهائية كالقروض والتسبيقات المالية والضمانات المالية، حيث لا تعد هذه المبالغ إيرادات حقيقية أو نفقات حقيقية يمكن إدراجها في الموازنة العامة نظرا لطابعها المؤقت، لذلك قام المشرع بوضعها في حسابات خاصة نصت عليها أحكام قانون المالية، وذلك في المواد 48 إلى 61، حيث تخضع الحسابات الخاصة للخزينة لنفس إجراءات التصويت

1 - جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص 98.

مثلما هو الحال بالنسبة لقانون المالية، كما أنها تظهر في وثيقة الموازنة العامة وذلك في الملحق الخاص بها بعد الميزانية الملحقة، غير أنها تنفذ خارج الموازنة العامة، أي دون الاعتماد على نفقات وإيرادات الموازنة العامة.

أ.3. **الميزانية المستقلة:** هي تلك المتعلقة بالمصالح و المرافق الاقتصادية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، أي عكس الموازنات الملحقة، حيث تمنح لها إستقلالية في تسيير شؤونها المالية فلا تلحق بالميزانية العامة ولا ترتبط بقانون المالية⁽¹⁾، لذلك تعد ميزانية خارجة عن الموازنة العامة للدولة بصفة مطلقة بحيث لا تخضع لأحكام التصويت ولا تظهر في وثيقة الموازنة العامة للدولة⁽²⁾.

يبرر اللجوء لمثل هذه الميزانيات الطبيعة الاقتصادية المحضة لبعض الهيئات والمرافق العمومية حيث من الصعوبة بمكان دمج ميزانيتها بميزانية الدولة العامة، ذلك لاختلاف قواعد التسيير المالي الصناعي والتجاري المتعلقة بعمليات تحصيل المداخيل وصرف الإعتمادات عن تلك المعتمدة في إعداد الميزانية العامة⁽³⁾، مما يجعل من الضرورة إستقلال بعض الهيئات الاقتصادية بميزانية خاصة بها تسير الطبيعة الاقتصادية والمالية لها، بالإضافة إلى ذلك فان العديد من المؤسسات الاقتصادية تتمتع بميزانيات ضخمة وبتعداد كبير من الموظفين والعاملين في قطاعاتها، الأمر الذي يصعب عملية إعداد وتنفيذ ميزانية عامة موحدة.

3. **مبدأ الشمولية (أو عمومية الموازية):** تقضي هذه القاعدة بان يذكر في وثيقة الموازنة العامة جميع إيرادات الدولة أيا كان مصدرها، و جميع نفقاتها مهما كانت أنواعها. ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها، وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها ولجميع إيراداتها، ولا تجيز إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة⁽⁴⁾.

كما يقصد بقاعدة شمول الموازنة إظهار كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة في وثيقة الموازنة بشكل يظهر فيه بوضوح كل من الرصيد الإجمالي للإيرادات.

أ. **أسس قاعدة الشمولية:** تقوم قاعدة الشمولية على ضرورة احترام أساسين هما.

1 – Maurice Basle , Le Budget de L'état , édition la découverte , Paris , 1985 , p50.

2 – حامد دراز ، سميرة أيوب ، مرجع سبق ذكره ، ص 83.

3 – نفس المرجع ، ص 84.

4 – محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 58.

أ.1. قاعدة عدم المقاصة: وتعني عدم إجراء أي مقاصة بين الإيرادات والنفقات لأي قطاع أو مرفق عام، وذلك يتم بواسطة إظهار الناتج الخام لكل قطاع ، أي دون خصم النفقات من الإيرادات (الناتج الصافي) لذلك يعرف إجراء منع المقاصة بقاعدة المنتج الخام ، وتسمح قاعدة عدم المقاصة أو المنتج الخام بتقديم النفقات العامة والإيرادات العامة بمبالغها الإجمالية في وثيقة الموازنة العامة، بحيث تظهر فيه كتلتين رئيسيتين في وثيقة الموازنة كتلة الإيرادات الإجمالية وكتلة النفقات الإجمالية⁽¹⁾.

أ.2. قاعدة عدم التخصيص: مفادها منع توجيه حصيلة إيراد عام معين إلى نفقة محددة، لذلك إصطلح على تسميتها بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات⁽²⁾، وفي الممارسة الجزائرية يتم تطبيق هذه القاعدة بصرامة حيث لا يسمح إطلاقا بتخصيص أي إيراد عام لتغطية أي نفقة معينة، إذ تستخدم موارد الدولة كلها لتغطية النفقات المدرجة في قانون الموازنة.

ب.الإستثناءات الواردة على قاعدة الشمولية: تشترك قاعدة الشمولية في نفس الإستثناءات التي تقوم بالنسبة لتطبيق قاعدة الوحدة، ويمكن إظهار ذلك وفق الحدود التالية :

ب.1. الميزانية الملحقة: بالإضافة إلى كونها تشكل إستثناء على قاعدة الوحدة، تعتمد الميزانية الملحقة في صرف نفقاتها على مجمل الإيرادات التي يتم تحصيلها، لذلك تشكل الميزانية الملحقة إستثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات للنفقات التي تستند عليها قاعدة الشمولية كما تشكل إستثناء على قاعدة عدم المقاصة (المنتج الخام) لأن الفائض المالي المحقق في آخر السنة (الناتج الصافي) يعود إلى الخزينة العمومية.

ب.2. الحسابات الخاصة للخزينة: بحكم اعتبارها مجموعة من الحسابات المالية تفتح لدى كتابة الخزينة العمومية من أجل القيام بعمليات مالية مؤقتة كالقروض والتسيقات المالية والتأمينات أو من أجل تخصيص إعتمادات مالية قصد تحقيق غرض معين بالذات كتقديم إعانات مالية لتدعيم نشاطات تجارية معينة، لذلك فإن الحساب الخاص للخزينة يشكل إستثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات يقوم عليها مبدأ الشمولية، ذلك أن مفهوم حسابات الخزينة يركز أساسا على تخصيص الإعتمادات المالية لمرافق معينة دون بقية المرافق التي تشملها الميزانية العامة.

1 – François Deruel , Jacques Bouisson , Budget et pouvoir Financier , édition Dalloz , Paris , 2001 , p 83, 84 .

2 – François Chauvel , Finances publiques , opcit , p32.

4. مبدأ توازن الموازنة: يقصد به أن تتساوى جملة الإيرادات العامة التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة معتبرة.

أ. أسسة: تأسيسا لمبدأ التوازن لا تعتبر الموازنة متوازنة إذا كان إجمالي النفقات العامة يفوق إجمالي الإيرادات العامة، لأن ذلك يعبر عن حالة العجز في الموازنة، وبالمقابل فإن زيادة إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة يعبر عن حالة فائض في الموازنة.

وعلى هذا الأساس نجد المشرع الجزائري شدد على ضرورة التقيد بمبدأ توازن الموازنة وذلك في نص المادة 121 من الدستور: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وكذلك هو عليه الحال بالنسبة لميزانيات الجماعات المحلية، حيث ينص قانون الولاية⁽¹⁾ في المادة 133 منه على ما يلي: "يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية بناء على قاعدة التوازن".

ب. أسباب عدم توازن الموازنة: يرجع عدم توازن الموازنة إلى عاملين رئيسيين هما:

ب.1. الفائض في الموازنة: يتم تحقيق الفائض في الموازنة عن طريق تخفيض حجم النفقات العامة مقارنة بحجم الإيرادات العامة، الأمر الذي يحدث فارقا ماليا يظهر في الحساب الختامي للموازنة في نهاية السنة، كما يتم كذلك بواسطة توسيع حجم الإيرادات العامة مقارنة بحجم النفقات العامة.

إن تحقيق فائض في الموازنة ليس بالأمر الايجابي دوما، فرغم أهميته إلا أنه لا يخلو من مساوئ تتشكل أساسا في⁽²⁾:

- إعاقة المشاريع الإستثمارية نظرا لزيادة فرض الرسوم الجبائية على العمليات المتصلة؛
- إضعاف القدرة الشرائية لدى الأفراد، نظرا لارتفاع أسعار السلع والخدمات المتأثرة بزيادة حجم الضرائب والرسوم المفروضة،

1 - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

2 - عبد الحفيظ عبد الله، عرفات إبراهيم، مالية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 463.

- الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية المعتادة على تلقي دعم وإعانات من طرف الدولة كالضمان الاجتماعي سن التقاعد، أجور ومعاشات المتقاعدين؛
- ضعف نسب التشغيل الدائم الناجمة عن سياسة تقليص النفقات العامة، والتي تتجلى في تقليص موازنة التسيير مما يؤدي إلى تخفيض عدد مناصب الشغل الدائم،
- إمكانية تحول الاقتصاد إلى الركود نظرا لنقص الطلب الإجمالي العام الناجم عن سياسة تخفيض حجم النفقات العامة.

ب.2. العجز في الموازنة: ينشأ العجز في الموازنة نتيجة زيادة حجم النفقات عن حجم الإيرادات العامة أو نتيجة تقليص الإيرادات العامة مقارنة بالنفقات العامة، وغالبا ما يتحقق العجز بكيفيتين مختلفتين.

أولاً: العجز المنظم (الإداري): تلجأ إليه الدول الصناعية المتقدمة التي تعاني اقتصادياتها من حالة ركود نتيجة قلة الطلب الكلي، فتعمد إلى خلق نفقات إضافية كمنح قروض، فتح مناصب شغل، إصدار نقدي وهذا من أجل تشجيع الطلب الإجمالي على السلع و الخدمات⁽¹⁾، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة العرض الإجمالي وبالتالي ضرورة زيادة الإنتاج بشكل أكبر لمسايرة الطلب المتزايد مما يساهم في إنعاش الحركة الاقتصادية، ومنه إخراج الاقتصاد من حالة الركود.

ثانياً: العجز الطبيعي (غير الإرادي): هو ذلك الناشئ عن عوامل ليست اقتصادية بالضرورة، ويتمثل أهم مظاهره فيما يلي:

- صعوبة التحكم في حجم النفقات العمومية خاصة تلك الموجهة للقطاعات الاجتماعية والثقافية أو ما يعرف بظاهرة ازدياد النفقات العامة؛
- عدم دقة التنبؤات والتوقعات المالية والاقتصادية التي تعدها الأجهزة التقنية المكلفة بإعداد الموازنة (سوء تقدير حجم النفقات، حجم الإيرادات)؛
- الاعتماد المفرط على عائدات الجباية البترولية رغم أنها غير عادية نظرا لحساسيتها الكبيرة وارتباطها المباشر بالسوق العالمية (سعر النفط في الأسواق العالمية وسعر صرف العملة الصعبة)؛
- ضعف حصيلة الجباية العادية الناجمة عن قصور النظام الجبائي، والضريبي في الدولة وعدم فعالية الأجهزة القائمة بالتحصيل، الأمر الذي ينجم عنه إفلات عدة أوعية ضريبية من الرسوم الجبائية ونظرا لاستمرار الأسباب السالفة الذكر ومدى تأثيرها على توازن الموازنة في الدولة، قام

1 - زينب عوض الله ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، 2006 ، ص 280.

المشرع بإنشاء صندوق مالي⁽¹⁾ مهمته سد العجز في الموازنة العامة لتمول مداخيله من عائدات الجباية البترولية، يعرف بصندوق ضبط الموارد العمومية⁽²⁾، حيث يضطلع هذا الجهاز المالي ب:

- تمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى المدرجة في المخطط الاقتصادي؛
- المساهمة في تخفيض قيمة الدين العمومي؛
- تخصيص نسبة ادخار بالنسبة للأجيال القادمة.

ثالثا: مراحل الموازنة العامة.

تمر دورة الموازنة العامة بأربعة مراحل رئيسية تبدأ بالتحضير (الإعداد)، ثم الإعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم التنفيذ وهناك مرحلة رابعة تصاحب مرحلة التنفيذ وتمتد لتكون لاحقة عليه وهي مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، وتتضمن كل مرحلة من هذه المراحل إجراءات معينة تختلف من تشريع إلى آخر الأمر الذي يستلزم التعرض للجوانب الأساسية لهذه المراحل.

1. مرحلة تحضير وإعداد الموازنة: يقصد بمرحلة الإعداد وضع تقديرات النفقات وما يلزمها من إيرادات ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير، فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد، حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت، فينتج عن ذلك أثار سلبية كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.

أ. السلطة المختصة بتحضير الموازنة: لقد جرى العرف في معظم دول العالم ، أن تتولى هذه العملية السلطة التنفيذية، إلا أنه لم يتم تحديد الشخص المسؤول الذي يتولى هذه المهمة وحدود سلطته³، وبصفة عامة يمكن القول أنه في جميع الدول التي تتوفر على برلمان يرجع تحضير الموازنة العامة إلى وزير المالية نظرا للطبيعة الفنية للمشاكل التي تطرحها المالية العامة⁴، ولا شك أن قيام الحكومة بإعداد الموازنة العامة أمرا طبيعيا للأسباب التالية:⁵

1 - تم إنشاء الصندوق بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2000، جريدة الرسمية عدد 145 مؤرخة في 21 ماي 2000 .

2 - جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سبق ذكره ، ص 153.

³ Luc Saidj , finances publiques , édition Dalloz , paris , 2000 , p 171 .

⁴ أناس بن صالح الزمراني ، المالية العامة والسياسة المالية ، مكتبة ووراقة البديع ، المغرب ، 2002 ، ص 47.

⁵ زينب كريم الداودي ، مرجع سبق ذكره ، ص 77 ص 78 .

- إن عملية إعداد الموازنة تحتاج إلى معلومات وبيانات مختلفة والإدارة هي التي تتجمع لديها تلك البيانات والإحصاءات عن النشاطات والقطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة كما تتوافر لديها الإدارات والأجهزة والخبرة للقيام برسم برنامج عمل للمستقبل؛
- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن عمليات تنفيذ الموازنة العامة، فمن المنطقي عندئذ أن توكل إليها عملية الإعداد لإمامها بالجوانب المختلفة لهذه العملية، وبما تمتلكه من مواطن قوة أو ضعف تبرر كيفية استخدام الموارد العامة؛
- تحتاج الموازنة العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها وأجزائها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعداد الموازنة، لأن إيلاء هذه المهمة للسلطة التشريعية قد يفقدها هذا التنسيق والوضوح لقلّة خبرة أعضائها في الشؤون المالية، واختلاف انتماءاتهم الحزبية ومن ثم مطالبهم المالية لتحقيق برامج أحزابهم أو إرضاء ناخبهم؛
- الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذا فإنها تعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على تقدير النفقات والإيرادات بشكل أقرب للدقة والموضوعية بالنظر لكونها الأقرب إلى معرفة الاحتياجات التي تتطلبها، لضمان استمرار المرافق العامة بالعمل وما يتوقع الحصول عليه من إيرادات؛
- كون الموازنة العامة برنامجاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً لسنة مقبلة، ومن ثم يكون من المنطقي أن يترك للحكومة إعداد الموازنة كي تأتي معبرة عن هذا البرنامج، ولكي يمكن بعد ذلك مساءلتها عن مدى التزامها به ، ونسبة ما تم تنفيذه منه من قبل ممثلي الشعب.

ب. القواعد التي يسترشد بها في تحضير الموازنة: يتطلب إعداد وتحضير الموازنة مراعاة عدد من القواعد و المبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ الشمولية ومبدأ التوازن، ولقد سبق وأن أشرنا إلى هذه المبادئ، وفضلاً عن هذه المبادئ سواء في صورتها التقليدية أو المتطورة جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الموازنة من أهمها:¹

ب.1. الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة: لأن أفضل ما يساعد على دقة وتقدير النفقات والإيرادات في موازنة جديدة هي أرقام إيرادات ونفقات السنوات السابقة.

ب.2. تحضير الموازنة: يكون أقرب ما يمكن لبداية السنة المالية، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ كان التقدير أقرب إلى الدقة.

¹ باهر محمد عتلم ، سامي السيد ، إقتصاديات المالية العامة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، 1998 ، ص 129.

ب.3. ترتيب الحاجات العامة و الأولويات الإجتماعية: بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وذلك في الإطار الذي يحفظ للسياسة المالية وحدتها ويضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها.

ب.4. مراعاة الدقة في إقامة التقديرات: بأن تكون المعطيات التي أعتمد عليها تتبع من الواقع مدعمة بالبيانات الإحصائية الدقيقة والوثائق الثبوتية.

ج. الإجراءات الفنية لإعداد الموازنة: إن عملية الموازنة في أي حكومة تمثل مجتمعا ديمقراطيا تتضمن القيام بخطوات آلية تتكرر في كل عام، وهي الإعداد والإعتماد والتنفيذ وأخيرا مراقبة التنفيذ، فالإجراءات المتعلقة بالإعداد يمكن حصرها في خمس مراحل هي:

ج.1. إعداد إطار مشروع الموازنة العامة: لقد جرت العادة على أن وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يتولى إعداد هذا الإطار، والذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العامة في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ج.2. إصدار منشور الموازنة العامة: تتولى وزارة المالية إصدار هذا المنشور وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة الذي يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الموازنة، مع بيانات عن السياسة المالية مع مطالبة هذه الجهات بإرسال تقديراتها لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده وزير المالية ، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع موازنة الدولة في الوقت المحدد.

ج.3. إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات: تقع هذه المسؤولية على الأجهزة الإدارية، وغالبا ما تكون دائرة مختصة لهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤوليتها ، مثل دائرة الموازنة التي تتولى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدف الحكومة.

ج.4. بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة: بعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة، فتتم مراجعتها من الناحية الفنية والمحاسبية، ثم تقوم وزارة المالية بإضافة تقديرات نفقاتها، بالإضافة على تقديرات إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها.

ج.5. إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة: تتولى إدارة الموازنة بوزارة المالية جمع كافة التقديرات المشار إليها سابقا، وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إن دعت الحاجة إلى ذلك، وطلب ما

يحتاجون إليه من بيانات ومستندات، ويكون مشروع الموازنة الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة وتعد هذه اللجنة مشروع الموازنة، ويتم عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المحدد قانوناً.

يتضح مما سبق أن عملية إعداد الموازنة يتم على النحو روتيني مثل كافة الأعمال الحكومية الأخرى، حيث تقوم كل إدارة من إدارات الدولة قبل نهاية كل سنة بتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة القادمة.

د. تقدير النفقات والإيرادات العامة: تعد عملية تقدير النفقات والإيرادات العامة من الأعمال المهمة التي تقوم بها الإدارة، إذ يتوقف عليها الوصول إلى موازنة عامة تعكس واقع نشاط الحكومة ومستواه في الاقتصاد القومي والحاجات العامة إذ يهدف هذا النشاط إلى إشباعها خلال السنة المقبلة، وإمكانية الإدارة على إنفاق اعتماداتها المالية والحصول على الموارد المالية لتمويل نفقاتها العامة.

وتتصرف عملية إعداد الموازنة العامة للدولة بشكل أساسي إلى إعداد جدوليها من النفقات والإيرادات، أي إن هذا الإعداد يقوم على تقدير الإعتمادات المفترض صرفها خلال عام مقبل، والإيرادات التي يتوقع الحصول عليها، وتعتبر عملية تقدير النفقات والإيرادات من الأعمال التي تسمح بالوصول إلى موازنة تقرب من الواقعية عند تنفيذها.

د.1. تقدير النفقات: إن النفقات العامة تقسم من حيث كيفية تقديرها إلى قسمين أساسيين الأول يتمثل بالنفقات الثابتة وتسمى أيضا في كل من بريطانيا وفرنسا بالنفقات المتكررة، والقسم الآخر يتمثل بالنفقات المتغيرة والتي تسمى في بريطانيا وفرنسا بنفقات الخدمات الجديدة.¹

إن هذه النفقات أو تلك تقدر وفق أسلوبين أساسيين هما:²

د.1.1. تقدير النفقات العامة تخميناً: يراد بالتخمين عملية وضع تقديرات النفقات العامة من قبل الإدارة بشكل مباشر بناء على القيمة المحتملة التي يتطلبها التنفيذ، واستناداً إلى دراسة الوضع الاقتصادي والأسعار السائدة في السوق المحلية والدولية.

¹ يراد بالنفقات الثابتة أو التحديدية، تلك النفقات التي يمكن معرفتها أو تقديرها بدقة، وعلى وجه التحديد إذ إن بعضاً منها لا يتبدل من سنة لأخرى، مثالها أفساط الدين العام وبدلات الإيجارات المستحقة بموجب العقود ورواتب الموظفين والعامل ومن الطبيعي الأخذ بعين الاعتبار حالات الاستحداث والترقية والترفيح أو إلغاء بعض الوظائف.

- أما النفقات المتغيرة فهي تلك التي تتبدل في كل عام تبديلاً هاماً ومثالها النفقات الاستثمارية ونفقات الصيانة.

² زينب كريم الداودي، مرجع سبق ذكره، ص128، 130.

إن طريقة التقدير المباشر أو التخمين تتناسب وتقدير النفقات المتغيرة أكثر من ملاءمتها لتقدير النفقات الثابتة أو التحديدية.

وتختلف طريقة إدراج الإعتمادات المخصصة للنفقات الاستثمارية كأبرز أنواع النفقات المتغيرة في بريطانيا عنها في فرنسا، فوزير الخزانة البريطاني يعتمد إحدى الطريقتين، فهو إما أن يضع إحتياطات رمزية للحصول على موافقة البرلمان على إنشاء مشروع ما، وتعني الموافقة إن الإعتمادات التكميلية لذلك المشروع تمثل الكلفة الحقيقية له، أو أن يوزع الكلفة الحقيقية للمشروع على سنوات إنجازه بافتراض موافقة البرلمان عليه سلفاً.

غير أن النظام الفرنسي يعطي للوزارات صلاحيات واسعة في وضع الاعتمادات المالية تحت تصرفها، لتأديتها في أية سنة من سنوات إنجاز المشروع وفق تفويض معتمد من البرلمان للحكومة ومن الأخيرة للوزارات.

د.2.1. تقدير النفقات العامة قياساً: يفترض هذا الأسلوب وجود حد معين من الإنفاق لسنوات سابقة يتم بناء عليه تقدير مستوى الإنفاق للسنة أو السنوات المالية المقبلة.

وبناء على ذلك يمكن القول إن هذا الأسلوب مناسب وبشكل كبير في تقدير النفقات ذات الصفة الثابتة أو التحديدية، التي لا تتغير من سنة لأخرى دون تدخل من السلطة العامة في الدولة لاسيما السلطة التشريعية، لذا فإن مصادقتها-أي السلطة التشريعية- على هذا النوع من النفقات تكون منصبية على مقدار النفقة والغرض منها، كرواتب الموظفين وأجور العاملين في الدولة وأقساط الدين العام....إلخ.

إن هذه النفقات يمكن تحديدها سلفاً دون جهد أو عناء، إذ تكفي مراجعة جداول رواتب الموظفين أو أجور العاملين وسجلات الدين العام لمعرفة ما تحتاج إليه من إعتمادات مالية، ومن ثم تطلب الحكومة من البرلمان بعد تقديرها لهذه النفقات فتح اعتماد لها في القانون السنوي للموازنة.

د.2.2. تقدير الإيرادات: إن تقدير الإيرادات يثير صعوبات فنية ناشئة عن ارتباط حصيللة الضرائب بالنشاط الاقتصادي خلال السنة القادمة ولهذا يجب دراسة هذا النشاط بمختلف توقعاته، كلما كانت هذه الدراسة دقيقة كان تقدير الإيرادات أقرب ما يكون إلى الواقع، إن تقدير الإيرادات بدقة يقتضي الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل الوطني، من ثم حصيللة الضرائب المحصلة لحساب الدولة وهناك ثلاثة أساليب لتقدير الإيرادات العامة هي:

د.2.1. طريقة التقدير المباشر: تستند هذه الطريقة أساساً على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى، وتقدير حصيلته المتوقعة بناءً على هذه الدراسة المباشرة¹، فهذه الطريقة تترك حرية كبيرة للقائمين بالتقدير، فيمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي تحققت في السنوات الماضية، وكذلك بنتائج دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها الظروف خلال السنة المقبلة وذن شك إن هذه الطريقة بما تضمنه للقائمين على إعداد الموازنة العامة من حرية وما تكشفهم لهم الدراسات ستضمن إلى حد ما دقة في التقدير ومطابقة للواقع غير أن هذه الحرية وإن كانت سليمة من ناحية، فإنها مشوبة بعيب مهم يتمثل بإساءة الموظفين استعمالها، إذ يغالون في تقدير الإيرادات بالشكل الذي يغري القائمين بتقدير النفقات نحو التوسع في بنود الإنفاق.²

وواقع الأمر أن هذا التوقع يرتبط بصورة وثيقة بمستوى وحجم النشاط الاقتصادي في الدولة، ففي فترات الرخاء و الإنعاش تزداد الدخول و الثروات والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات... إلخ، أي أن حركة الأنشطة الاقتصادية عموماً تكون في حالة إنعاش ورواج، ويترتب على ذلك بطبيعة الحال زيادة في الحصيلة الإيرادية بصورة قد تفوق الحصيلة المتوقعة، أما فترات الكساد فيحدث العكس، وبالتالي فهذا يمثل صعوبة على لجان تقدير الإيرادات إذ أن ذلك يتطلب دراسة وتحليل للتقلبات الاقتصادية الطارئة على الاقتصاد القومي.

وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المتخصصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي إلى تقديرات قريبة جداً من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع، والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي... إلخ.

د.2.2. الإعتدال على حسابات السنة قبل الأخيرة: ويراد بهذه الطريقة أن يتم تقدير الإيرادات في موازنة معينة على أساس الإيرادات الفعلية لأخر سنة مالية منتهية، فعلى سبيل المثال مقدار إيرادات موازنة عام 2007 وفقاً لهذه الطريقة على أساس ما تحقق من إيرادات فعلية لسنة 2005، دون إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا ما يدعو إليه سبب خاص مؤكد الحصول كفرض ضرائب جديدة أو زيادة في الضرائب القائمة.³

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 320.

² زينب كريم الداودي، مرجع سبق ذكره، ص 140 ص 141.

³ زينب كريم الداودي، مرجع سبق ذكره، ص 137.

وقد سميت هذه الطريقة بطريقة حسابات السنة قبل الأخيرة بالنظر إلى أن تحضير الموازنة إعتامدا على السنة الجارية -التي تكون السنة السابقة لموازنة العام المقبل- لا يكون دقيقا لأن نتائجها غير معروفة ولأنها لا تكون قد انتهت بعد، لذا يؤخذ بحسابات السنة قبل الأخيرة -الجاري التقدير فيها- للإعتماد عليها في تقدير الإيرادات، وتعرف هذه الطريقة أيضا بطريقة التقدير الآلي، لأن تقدير الإيرادات بموجبها لا يتطلب مجهودا سوى الأخذ بنتائج السنة قبل الأخيرة، و تتسم بالبساطة والوضوح وعدم حاجة الإدارة إلى خبرة كبيرة للأخذ بها.

لكن رغم ما تتسم به هذه الطريقة من بساطة ووضوح، إلا أنه يؤخذ عليها إغفالها العلاقة الوثيقة بين الإيرادات العامة والأوضاع الاقتصادية المتغيرة والمتقلبة باستمرار كحالات التضخم والركود، مما سيسفر عن عدم الدقة في التقدير، فمثلا في فترة الرخاء الاقتصادي يؤدي الأخذ بهذه الطريقة إلى جعل الإيرادات العامة المحتملة أقل من الإيرادات الحقيقية، ومن المعلوم إن الازدهار يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة المتحققة سنة بعد أخرى، وقد ينتج عن ذلك فائض في الموازنة ويحدث العكس في فترة الانكماش فتؤدي هذه الطريقة إلى أخطاء كبيرة في التقدير، لأن السنة قبل الأخيرة التي تتخذ أساسا للتقدير قد تكون بداية لأزمة اقتصادية فتتسع وتتفاقم فيما بعد، وعندئذ تكون الإيرادات المقدرة أكثر من الإيرادات الحقيقية مما يظهر عجز الموازنة عند التطبيق.

كما إن الضرر المترتب على ظهور عجز في الإيرادات يؤدي إلى إصابة الموازنة بالعجز، أما في حالة تحقيق أرقام إيرادية تفوق التقدير، فيؤخذ عليها تأخر القيام بمشاريع، لسد الحاجات العامة، كان منة الممكن القيام بها لو علم المشرع إن هناك وفرة مالية تكفي لإنجازها.

د.2.3. أسلوب الزيادة السنوية: بموجبها يتم تقدير الإيرادات لموازنة السنة المالية المقبلة إستنادا إلى ما تحقق من إيرادات فعلية خلال السنة المالية قبل الأخيرة مضافا إليها متوسط الإيرادات للسنوات الثلاث أو الأربع أو الخمسة السابقة عليها.

على سبيل المثال، لو أريد تقدير إيرادات موازنة السنة المالية لعام 2007 بموجب هذه الطريقة فإنه يعتمد على الإيرادات الفعلية لسنة 2005، ولتكن (6 تريليون) مضافا إليها متوسط إيرادات السنوات الثلاث السابقة عليها أي السنوات (2002 ؛ 2003 ؛ 2004) ؛ ولتكن إيراداتها على التوالي (7 تريليون ؛ 6 تريليون ؛ 3 تريليون) فتحسب إيرادات 2007 على النحو الآتي:

$$6 \text{ تريليون} + 3/(3+5+7) = 11 \text{ تريليون}.$$

ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تؤول مبدئياً إلى تقديرات حقيقية لكونها لا تسير التطور الطبيعي الذي يرافق الأوضاع الاقتصادية، فإذا كان الاقتصاد يجتاز استقرار أو ازدهار فمن غير المنطقي إيرادات عام 2007 مماثلة لإيرادات عام 2004 ؛ ولا شك إن إيرادات 2007 تكون مختلفة عنها فبين عام 2002 و عام 2007 تحصل الكثير من التغيرات المحلية والدولية كارتفاع نسبة السكان أو عدد المكلفين بدفع الضرائب بموجب قوانين تصدر خلال تلك الفترة أو زيادة بالدخل القومي، فتؤدي بدورها إلى زيادة الإيرادات المتوقعة .

هـ. تبويب الموازنة العامة: تعتبر الدقة والوضوح من المبادئ الأساسية للموازنة العامة، إلا أن مبدأ الوضوح يرتبط ارتباطاً وثيقاً بشرط آخر هو أن تظهر الموازنة في صورة تسهل معها عملية التحليل الاقتصادي الكلي.

ومن هنا كان البحث عن التبويب المناسب من أهم خطوات إعداد الموازنة، كما أن التبويب السليم للموازنة العامة يساعد على ربط الموازنة العامة بالسياسة الاقتصادية، أي ربط الموازنة بالخطة العامة، بحيث يكون تناسق وعدم التعارض بينهما. هذا بالإضافة إلى تسيير تنفيذ الموازنة وأحكام الرقابة المالية ومتابعة ما يتم من تنفيذه مع مقارنته بالمستهدف، وتسيير اتخاذ القرارات الاقتصادية والسياسية وفي ما يلي سنحاول استعراض أهم التبويبات المتعارف عليها للموازنة العامة هي:¹

هـ.1. التبويب الوظيفي: يقصد بهذا النوع أن تقوم بتبويب (ترتيب) عمليات الدولة حسب النشاط أو الخدمة التي تؤديها الدولة على أساس ما تقوم به من وظائف كالأمن، الدفاع والتعليم...إلخ ، وذلك بغض النظر عن التبعية الإدارية للنشاط (الجهاز الحكومي الذي يقوم بالإنفاق) فمثلاً قد يكون مستشفى تابع لقطاع العسكري ، ولكن عملياته يجب أن تظهر في جانب الإنفاق على الصحة وهكذا.

يتميز التبويب الوظيفي بتسيير دراسة مختلف أنواع النشاط الحكومي وأهميتها النسبية في الإنفاق الإجمالي كما يسمح بإجراء المقارنة فيما يتعلق بالنفقات العامة ، وكيفية توزيعها على وظائف الدولة واتجاهات هذا التوزيع، ومن ثم تحليل النشاط الحكومي والوقوف على التغيرات التي تحدث في طبيعة هذا النشاط من عام إلى آخر .

¹ سليمان اللوزي ، فيصل مراد ، وائل العكشة ، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1997 ، ص 181 .

هـ.2. **التبويب الإداري:** يقصد بالتبويب (التقسيم) الإداري تصنيف النفقات والإيرادات العامة وفقا للوحدات الحكومية في الدولة (الوزارة، المصالح والهيئات... إلخ) ، فهو بذلك يعكس هيكل التنظيم الإداري للسلطات العامة .

حسب هذا التقسيم فكل وحدة تساهم في تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة من خلال قيامها بتحديد حجم النفقات المستقبلية وإيراداتها المتوقعة خلال السنة المقبلة ، كما أنه يمكن للسلطة التشريعية من مناقشة واعتماد ومراقبة الموازنة بسهولة عن طريق دراسة الوضع المالي لكل وحدة حكومية على حدى.

هـ.3. **التبويب الاقتصادي:** يقوم هذا النوع على أساس عمليات الدولة حسب طبيعتها الاقتصادية وعرضها في شكل تظهر به ، وكأنها جزء من نظام أوسع يشمل عمليات كل القطاعات الاقتصادية وبالتالي يتم هذا التبويب حسب طبيعة العملية وحسب من يقوم بهذه العمليات ، أي يتم حسب العملية وحسب القطاع .

- **التبويب حسب العملية:** ويتم تبويب العمليات حسب طبيعتها الاقتصادية، وبصفة عامة تقسم هذه العمليات إلى مجموعتين متميزتين هما: العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية.
- **التقسيم حسب القطاع:** ليس تبويب موازنة الدولة هدفا في حد ذاته ، لكنه وسيلة ليجعل من الموازنة أداة لتنفيذ السياسة المالية والسياسة الاقتصادية العامة ، وبالتالي يقضي المنطق تطبيق التبويب لا على الموازنة وإنما على الاقتصاد الوطني سواء تم بواسطة الحكومة (في الموازنة) أو بواسطة القطاع العام أو بواسطة الأفراد وحتى يتم ذلك يلزم التبويب حسب القطاع ، أي يتم تقسيم الاقتصاد إلى قطاعات تضم كل منها مجموعات متناسقة ، فالاقتصاد الوطني يتكون من قطاع الحكومة ، قطاع الأعمال ، أفراد ومؤسسات لا تستهدف الربح ، وقطاع العالم الخارجي (غير المقيمين).

ولا يعني هذا أن كل إقتصاد لابد وأن ينقسم إلى هذه المجموعات والقطاعات ، بينما يتوقف ذلك على طبيعة الاقتصاد وأبعاده والفلسفة التي يقوم عليها ، وعلى أساس هذه المتغيرات أيضا يتوقف حجم ودور الموازنة العامة.

2. **مرحلة الاعتماد:** إن مشروع الموازنة العامة الذي تعده الحكومة ، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان ، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية ، فإن مشروع الموازنة يودع لدى المجلس الشعبي الوطني من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد وهي كما يلي :

أ. المناقشة: تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الموازنة أولا على مستوى لجنة المالية والموازنة لدى المجلس الشعبي الوطني ، ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا.

أ.1. دراسة مشروع الموازنة على مستوى لجنة المالية والموازنة: بمجرد إيداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس يتم تحويله للجنة المالية والموازنة التي تقوم بإعلام النواب بأهم محاور وأهداف مشروع الموازنة، حتى يتسنى لهم أخذ صورة واضحة عن أهم أبعاده وطموحاته¹ ، نظرا لكون مشروع الموازنة عبارة عن خطة مالية تتضمن تقديرات مرقمة لقيمة الإيرادات والنفقات ، كما أن وثائق الموازنة ذات طابع محاسبي يقوم على الدقة، لذا قراءتها تحتاج إلى تبسيط وتوضيح بغية السماح لنواب البرلمان بتكوين فكرة عامة عن السياسة المالية للدولة المراد تنفيذها من خلال المصادقة على قانون المالية .

وبالتالي فإن دور اللجنة يبقى محوريا باعتبارها المختصة تقنيا بدراسة قوانين المالية وبيضاها وتفسيرها لنواب البرلمان، من خلال ملاحق وتقارير خاصة لذلك الأمر الذي يسهل عليهم إجراءات المناقشة.

أ.2. إجراءات المناقشة: عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والموازنة ، تقوم هذه الأخيرة بتوزيع التقرير التمهيدي بشأن مضمون قانون المالية على النواب الذي على أساسه تتمحور إجراءات المناقشة². وذلك إتباع المراحل التالية:

أولاً: يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإصدار مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية ، يهدف إلى إعلام النواب بالإجراءات التنظيمية التي تم وفقها مناقشة المشروع كعدد الجلسات في اليوم تخصص الجلسات ، التسجيل للمداخلة ، عدد التدخلات ، مدة الداخلة ، آجال التعديل .

ثانيا: تبدأ إجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية بشأن أهم محاور المشروع³ ، حيث يظهر فيه:

- تأثير الجباية البترولية على الموازنة العامة ، مع الإشارة إلى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد في إعدادها ؛
- نسب تغيير حجم النفقات والإيرادات بالارتفاع والانخفاض؛
- حجم المديونية العمومية خاصة الخارجية منها وتأثيرهما في السنوات القادمة ؛
- العلاقة بين التضخم ومؤشرات النمو الاقتصادي ؛

¹ جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، مرجع سبق ذكره ، ص 181.

² Yalua demidmi , la pratique du système budgétaire en Algérie , opu , alger , 2002 , p 329.

³ جمال لعمارة ، مرجع سبق ذكره ، ص 187.

- تقديم الإجراءات الجبائية خارج مجال المحروقات.

ثالثا: بعد تسليم النواب للتوضيحات والشروحات المتضمنة في التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الموازنة ثم استماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية، تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية، حيث يتم طرح التساؤلات والاستفسارات بشأن المسائل التي تبدو غير واضحة بالنسبة للنواب أو يقترحون تعديلات لها كما يسجلون ملاحظات بشأنها .

رابعا: بعدما تنتهي تدخلات النواب المسجلين يتولى وزير المالية الرد على الملاحظات بصفة إجمالية ، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية والكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري .

ب.التعديل: لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه غالبا دون أن يدخل عليه تعديلات، حيث يستند في سلطته في التعديل على نص الدستور ولكن وفق شروط معينة.

ب.1. أساس التعديل: يكرس الدستور سلطة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه، وذلك في المادة 123، كما أنه أقر للبرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وموازنة الدولة وذلك وفقا للمادة 122 من الدستور.

ب.2. شروط تقديم التعديل: حتى يكون التعديل مقبولا فإن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي تقيد بالشروط التالية:

- أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة للموازنة، أو من 10 نواب على الأقل؛
- أن يكون معللا وأن يكون له علاقة مباشرة بمواد النص؛
- يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له، ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل؛

وبعد إنتهاء المدة المحددة تستدعي لجنة الموازنة أصحاب التعديل لمناقشة النص أو المواد المراد تعديلها ، وفي حال الإتفاق يسجل التعديل ، أما في حالة الخلاف فإن النص يعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت.

ج- التصويت: التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الموازنة وتتم على مستويين ووفق تحقق شروط معينة.

ج.1. على مستوى المجلس الشعبي الوطني: تتم عملية التصويت أولاً على النصوص محل التعديل وذلك مادة بمادة ، وبعد التصويت عليها يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة إجمالية.

ج.2. على مستوى مجلس الأمة: بعد دراسة المشروع والتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام ، حيث يصادق مجلس الأمة على النص في آجال أقصاها 20 يوماً ، بأغلبية ¾ من أعضائه.

3.مرحلة تنفيذ الموازنة: هي المرحلة الأساسية التي تتضمن تحويل التقديرات الخاصة بالإيرادات والتقديرات الخاصة بالنفقات إلى إيرادات تتحقق فعلاً ، ونفقات تتحقق فعلاً ، وبما يقود الى تحقيق ما يترتب عليها من آثار ونتائج تتحقق عن طريقها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال هذه الإيرادات والنفقات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة بتحقيقها الفعلي .

أ. السلطة المختصة بتنفيذ الموازنة: يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة القيام بعقد النفقة وصرفها ودفعها إلى مستحقيها في الحدود القانونية وفقاً للاعتماد المخصص في الموازنة العامة وكذلك تبدأ عملية تحصيل الإيرادات، وتتم هذه الإجراءات وفقاً لمعايير وقواعد قانونية سواء حددها قانون الموازنة نفسه أو قوانين المالية الأخرى، وتتولى وزارة المالية باعتبارها عضواً من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة التنفيذ.¹

ب. عملية صرف النفقات: تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق من ينوب عنها ، وتتم عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي:²

ب.1. الإرتباط بالنفقة: ويحصل هذا الإرتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداه، أو هو الرابطة القانونية التي تنشأ بين الدولة ودائنيها متى توافرت الإعتمادات اللازمة لصرف النفقة في موازنة الدولة العامة كقرار تعيين موظف أو الاتفاق مع متعهد على القيام بمشروع معين.

¹ فليح حسن خلف ، مرجع سبق ذكره ، ص 305.

² جهاد سعيد خصاونة ، مرجع سبق ذكره ، ص 352، 353.

ب.2. **تصفية (تحقق) النفقة:** وهو التقدير الفعلي للمبلغ الواجب دفعه و التأكد من حلول موعد استحقاقه ومن أنه لم يسبق دفعه أو تسويته بواسطة المقاصة ، وقد يتطلب الأمر تقديم بعض المستندات التي تثبت ترتب الدين في ذمة الدولة.

ب.3. **الأمر بالدفع:** ويعني صدور الأمر بالدفع من الموظف المختص إلى الخزينة العامة بصرف مبلغ الدين ، كما حددته مرحلة تصفية النفقة أو هو أمر خطي يوجهه (أمر الصرف) إلى المحاسب ليدفع مبلغا محددًا من المال إلى شخص معين .

ب.4. **دفع النفقة:** ويقصد به الدفع الفعلي للمبالغ الصادر به أمر الدفع إلى صاحب الحق فيه.

ج. **عملية تحصيل الإيرادات العامة:** تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الموازنة (بنود الإيرادات العامة)، وهذا طبقا للقوانين المعمول بها ولا يجوز الى لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونيا ، والقاعدة هي (عدم تخصيص الإيرادات العامة) وهي تعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره ، في حين أنه كثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا.

فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر من ما هو متوقع، أي أن هناك فائض في الخزنة العامة في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي .

أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا، أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا ، وبالتالي ظهور عجز في الموازنة (الخزنة العامة) ، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز وذلك عن طريق:

- فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة؛
- الإصدار النقدي الجديد؛
- كما تلجأ إلى الاقتراض .

أما إذا تبين خلال عملية تنفيذ الموازنة أن الإعتماد المخصص لغرض ما غير كافي سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير، أو نتيجة ظروف طارئة، فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح إعتمادات إضافية والتي تشمل:

-الإعتمادات التكميلية: وهي التي تقرر لتكملة إعتمادات واردة في الموازنة ، ولكن يتضح أثناء التنفيذ عدم كفايتها.

-الإعتمادات غير العادية: وهي الإعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الموازنة، غير أنها تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الموازنة.

4.مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة:

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسب ما تحدد في الموازنة العامة دون إسراف أو إخلال حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا¹ ، وحفاظا على الأموال العامة.

فمشروع الموازنة هو خلاصة المفاضلات بين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع وإشباع رغباته واعتماد الموازنة هو تصديق من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحياتها لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

ومع ذلك فإن كل هذا الاهتمام، وهذه الجهود التي بذلت لا قيمة لها ولا ثمرة ترجى من ورائها ما لم يتم تنفيذ الموازنة نوا وروحا كما اعتمدها السلطة التشريعية، ولهذا كان على السلطة التنفيذية أن تبذل كل ما في وسعها لتضمن سلامة التنفيذ، ولا بد أن تكون هناك مراقبة فعالة لهذا التنفيذ ومن عدة جهات حتى يتم التأكد من كفاءة تنفيذ البرامج المعتمدة، وعدم خروج الحكومة عن السياسات المرسومة والتي اعتمدها السلطة التشريعية طريقا لتحقيق أهداف المجتمع.²

أ.الهدف من مراقبة تنفيذ الموازنة العامة:بالنسبة للإيرادات يكون الهدف هو التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المنصوص عليها في الموازنة العامة، مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل، أما مراقبة تنفيذ النفقات يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضاه البرلمان لكونه الممثل للشعب، باعتباره الممول الأصلي للدولة وما يدفعه من ضرائب هو جزء من دخول أفراد الشعب، ولما كانت الموازنة تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وسياسية، لذلك يمكن القول أن مراقبة تنفيذ الموازنة العامة هي الضمان الحقيقي لتحقيق هذه الأهداف، ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة ، وفي نفس الوقت التعرف على نقاط الضعف ومعالجتها.

¹ خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص319.

² حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، مركز الاسكندرية للكتاب ، مصر ، 2000 ، ص 551، 552 .

إن مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعد انتهاء السنة المالية، وذلك من خلال دراسة الحسابات الختامية ومقارنتها بالتقديرات الواردة في الموازنة.

ب. أنواع وطرق مراقبة الموازنة العامة: تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة عن طريق أجهزة فنية مختصة يعملون فيها خبراء يتمتعون بكفاءات سلوكية ، إدارية وقائية عالية ، وتتعدد الرقابة تبعاً لتعدد الأنظمة المالية المطبقة ، ألا أن أشهرها تكمن في ثلاثة أنواع هي: الرقابة الإدارية ، الرقابة البرلمانية و الرقابة المستقلة.

ب.1. الرقابة الإدارية: يقصد بالرقابة الإدارية الرقابة التي تقوم بها الإدارة تابعة لجهة التنفيذ نفسها وهي السلطة التي قامت بإعداد الموازنة العامة، أي أنها الرقابة المناطة بوزارة المالية على غيرها من الوزارات والمصالح الحكومية¹ ، ورقابة الرئيس الإداري والمحاسب لكل وحدة من وحدات الإنفاق الحكومي فالسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية - في مجال الموازنة العامة - تكون مسؤولة عن جميع الخطط والبرامج المتعلقة بالاقتصاد والجوانب المالية، وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن وذلك كله أمام السلطة التشريعية، والأخير مسؤولاً أمام وزير المالية ومجلس الوزراء عن مستوى تنفيذ الخطط والالتزام بالقوانين والأنظمة الاقتصادية عموماً، وما يتعلق منها بالموازنة خاصة.

ولهذه الرقابة أهمية بالغة لاسيما إذا علمنا بأن لها صوراً متعددة وقت إجرائها، وقد تكون الرقابة الإدارية شكلية أو موضوعية، وسابقة أو لاحقة.

ب.1.1. الرقابة الإدارية الشكلية: يقوم بها الوزير أو الرئيس على مرؤوسيه من خلال التأكد من مدى تقيدهم بالتعليمات، أو المنشورات الموزعة عليهم والتي تبين لهم كيفية التعامل مع بنود الموازنة وتنفيذها وبعبارة أخرى تمارس الرقابة الشكلية في شكل تعليمات، وأوامر ونواهي وإرشادات يتقيد بها الإداريون الماليون في تنفيذهم لبنود الموازنة بقسميها الإدارية والإنفاقية ، بحيث تبدو الرقابة على إنفاق الأموال الحكومية أكثر وضوحاً.

وتمارس هذه الرقابة الشكلية أيضاً من خلال حصر سلطة الموافقة على وزارة المالية بالنسبة للتصرف بالأموال الحكومية، حيث يخضع تنفيذ أي عقد أو تصرف بالأموال العامة لموافقة وزير المالية أو من ينوب عنه.

¹ زينب كريم الداودي ، مرجع سبق ذكره ، ص 363 .

ب.1.2. الرقابة الإدارية الموضوعية: يقوم بها أيضا الوزير أو الرئيس على مرؤوسيه للتأكد من تقيد الموظفين الماليين بالوثائق والمستندات المتعلقة بالتصرف بالنفقات العامة، وبشكل لا يخالف القوانين واللوائح والأنظمة المالية، أو تحدث خلا في تنفيذ بنود الموازنة خاصة الانفاقية.

وبعبارة أخرى للتأكد من أن التصرف بالأموال الحكومية قد جاء سليما من الناحية الموضوعية العملية، الواقعية والميدانية وأن هذا التصرف قد أجز من قبل وزير المالية.

ب.1.3. الرقابة الإدارية السابقة: تتم عمليات الرقابة قبل الصرف، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ومن البديهي أن عمليات الرقابة هنا تتم على جانب النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام، وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف مثل أقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة، أو قد تتبع وزارة المالية مثل المراقب المالي بكل وزارة، كما قد تتولى الرقابة السابقة هيئة خارجية، ومثال ذلك رقابة المحاسب والمراجع العام في بريطانيا ومحكمة المحاسبة الإيطالية ومحكمة المحاسبة البلجيكية.¹

وتتخذ الرقابة قبل الصرف أشكالا متعددة:

- قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف في المصالح والوزارات المختلفة للإنفاق منها؛
- قد تتضمن ضرورة الحصول مقدما على إقرار من الجهة المختصة بصحة كل عملية على حدى من الوجهة القانونية؛
- قد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبت من سلامة العملية من جميع الوجوه مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة، و أن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للواقع والتعليمات المالية، وأن البضاعة (أو موضوع النفقة) قد تم إستلامها فعلا وأن لجان الاستلام ومحاضرها وكذلك مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها.... إلخ .

هذا وتتميز الرقابة السابقة إذا ما نفذت بنجاح بمنع ارتكاب المخالفات المالية، لذلك يطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة، كما أنه يترتب على تطبيق نظام الرقابة قبل الصرف للتحقيق من درجة المسؤولية التي تتحملها الوزارات والمصالح المختلفة .

¹ حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سبق ذكره ، ص555 ، 556 .

ومع ذلك لا يخلو أسلوب الرقابة السابقة من عيوب، فغالبا ما يصعب وفقا لهذا النظام مراقبة العملية المالية في مجموعها خاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة و المشروعات الإنشائية، و إنما تتم مراجعتها خاصة كأجزاء متفرقة كلما بدئ بتنفيذ جزء منها.

ب.1.4. الرقابة الإدارية اللاحقة: وهي الرقابة التي تبدأ بعد انتهاء السنة المالية ، وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة والرقابة اللاحقة لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم تقاعس الأخيرة عن تحصيل الضرائب المفروضة ، وأن كل ما حصل قد ورد بالفعل الى خزنة الدولة وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكال متعددة، فقد تقتصر عن المراجعة الحسابية والمستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي أرتكبت ، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية باستخدام الأموال العامة.¹

وإذا كانت الرقابة السابقة تهدف إلى منع حدوث خطأ قبل عملية الصرف ، فإن الرقابة اللاحقة تهدف إلى كشف هذا الخطأ بعد عملية الصرف، ومن ثم إعادة الأمور المالية والمعاملات المالية الى جادة السلامة بعيدا عن أي مخالفة للأنظمة والقوانين وقواعد الصرف المالية.

لذلك تتأمل الرقابة اللاحقة في شكل إجراء حسابات مالية، تتضمنها تقارير شهرية أو ربع أو نصف سنوية عن سير أعمال وزارة المالية، ومنها كيفية تحصيلها وإنفاقها لمواردها المالية ومن ثم مراجعتها من قبل المراقب المالي للوزارة قبل إرسالها إلى الوزارة المالية.

وأسلوب الرقابة اللاحقة يتفادى ما في أسلوب الرقابة السابقة من عيوب، حيث يسهل مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها دراسة دقيقة ومستفيضة، والكشف عن الاختلاسات والتلاعب والأخطاء الفنية والرقابة اللاحقة يتيح لها من الوقت ما يكفي لإتمام هذه الدراسات دون أن يترتب على ذلك أي تعطيل لسير العمل الحكومي.

ولقد عاب البعض على الرقابة اللاحقة أنها لا تمكن من اكتشاف المخالفات المالية أو الغش والاختلاس إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد أنفقت فعلا.

¹ حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سبق ذكره ، ص 558 .

ب.2. الرقابة البرلمانية: ويقوم بها البرلمان عادة ، حيث لا يكفي أن تراقب الإدارة نفسها والأصل في الرقابة البرلمانية أن تكون شاملة وسابقة ولاحقة وأثناء قيام السلطة التنفيذية بنفقاتها وصرف أموالها، أي أثناء تنفيذ موازنتها.

ويقوم بممارسة الرقابة البرلمانية لجنة الشؤون المالية، أي اللجنة المالية للبرلمان تتولى رقابة ومتابعة بنود الموازنة، وبالتالي تتمتع بصلاحيات تدقيق البيانات الإحصائيات والحسابات المقدمة من الدوائر الحكومية المختلفة كما لها الحق في طلب الوثائق والكشوف والمستندات المتعلقة بالصرف ، ومن ثم تدقيق الحساب الختامي لتلك الدوائر ، والاطلاع على الكشوف المالية والدوريات والموازنات والقرارات والمعاملات المتعلقة بالصرف للتأكد من سلامته ، وتوافقه مع التعليمات المالية المتعلقة به ومن أجل ذلك تتكفل اللجنة المالية في البرلمان بإعداد تقرير النتائج التي تتوصل إليها بعد مناقشتها للحساب الختامي للدوائر الحكومية بعد إنتهاء السنة المالية إلى البرلمان ، ليجري تقييما شاملا لأعمال الوزارات ودوائرها الحكومية المتعلقة بنفقاتها وتصرفاتها بالأموال الحكومية لإجراء مساءلة قانونية لموظفي تلك الوزارات والدوائر بما فيهم الوزراء ، وكبار الموظفين ويبرر كل ذلك أن التشريعات والداستير تعطي السلطة التشريعية الحق الأكبر في الرقابة على السلطة التنفيذية وعلى الأخص الرقابة المتعلقة بأعمالها المالية والمتوجه بما يسمى الحساب الختامي للإيرادات والنفقات الحكومية مما يساعد البرلمان على التقييم الأمثل للموازنة العامة السابقة والتي قامت الحكومة بتنفيذها مما يسهل عليها إصلاح أخطائها وتصحيح تجاوزاتها وتجاوز مخالفاتها للموازنة العامة القادمة.

ب.3. الرقابة المستقلة: وتعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الموازنة، والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.¹

وتسمو هذه الرقابة نظيرتها الإدارية والبرلمانية في بعدها عن المؤثرات ، الضغوطات الخارجية مما يكسب أجهزتها وموظفيها طبع أكثر إستقلالية وأكثر نزاهة وعدلا وحزما وحسما، وإنصافا عند قيامها بأعمال الرقابة على أجهزة وموظفي الدولة أثناء تنفيذهم لبنود الموازنة.

إن الرقابة الخارجية المستقلة أكثر جدية من الرقابة الإدارية، لأن هذه الأخيرة تجعل من نفسها خصما، وحكما في أن واحد ، وتجعل من نفسها سلطة إدارية منفذة ورقابية في ذات الوقت، وكذلك فإن

¹ سوزي عدلي ناشد ، مرجع سبق ذكره ، ص 347 .

الرقابة المستقلة أكثر فعالية من الرقابة البرلمانية لأن كثيرا من أعضاء البرلمان ينتمون إلى الحكومة إلى حزبها الفائز في الانتخابات، مما يقلل من فعاليتها، ويساهم في تعميق مؤشرات المحسوبية حيث تجعل الحكومة من نوابها في البرلمان رقبا على أعمالها، ومنها المالية ومن هنا فقد تفقد الرقابة البرلمانية فعاليتها، وتعجز عن معرفة الوضع المالي الحقيقي لأجهزة الدولة وبالتالي تعجز عن إجراء الفحص الدقيق والتقييم السليم للحساب الختامي لبند الموازنة العامة.

ومن هنا تتأتى أهمية هذا النوع المستقل من الرقابة، فهي رقابة سابقة ولاحقة لأعمال الحكومة المالية، وتلزم موظفيها على التقيد بالتعليمات والنصوص القانونية، والأنظمة المالية تحت طائلة المسؤولية الأدبية، والأخلاقية والقانونية في آن واحد، وبالتالي فإن هذا النوع من الرقابة يلزم الأجهزة الحكومية احترام القوانين ويضعها ضمن دائرة المحاسبة، والمسؤولية القضائية.

وهي رقابة إدارية ومالية، مستمرة قبل الصرف وأثناءه وبعده وأثناء انتهاء السنة المالية، وقبل الجرد السنوي وقبل الحساب الختامي وبعده، ويمارسها مراقب الحسابات العامة كما في بريطانيا وديوان المحاسبة كما في الأردن، والجهاز المركزي للمحاسبات كما في مصر، ومجلس المحاسبة في الجزائر.

فبالنسبة للرقابة الإدارية: فإنه يتولاها رؤساء الإدارات، وعلى رأسهم الوزراء يمارسونها على رؤوسهم يدققون أعمالهم المالية ومستنداتهم وأوراقهم وتصرفاتهم سواء بالكاشفة الشخصية أو التقارير التي يكفونهم بإرسالها إليهم، أو إنتقال الرئيس إلى دائرة المرؤوس للمناقشته.

وبالنسبة للرقابة البرلمانية: فإنها تتولاها اللجنة المالية في مجلس النواب، والتي تتمتع بصلاحيحة الإطلاع على البيانات والوثائق والمستندات، وغيرها مما له علاقة بتنفيذ الموازنة على أن ترسل هذه اللجنة بتقاريرها إلى مجلس النواب.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود بعض العيوب لكل نوع من أنواع الرقابة إلا أن كلا منهما يعتبر ضروريا لما له من مزايا، وباعتبار أن الأنواع المختلفة للرقابة تكمل بعضها البعض.

رابعا: أنواع الموازنات العامة :

تدرجت النظرة إلى الموازنة العامة من اعتبارها وسيلة بيد السلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية في تنظيم وإنفاق المال العام، إلى اعتباره أداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس أعمالها، ثم

تحول إهتمام الموازنة العامة إلى خدمة العملية التخطيطية، بعدها إنتقل إهتمامها إلى إيجاد طريقة تحليلية لدعم اتخاذ القرارات، التي من خلالها يتم تحديد الأهداف انطلاقاً من نقطة الصفر .

1. الموازنة التقليدية: تعتبر الموازنة التقليدية أقدم صور الموازنة العامة من حيث التطور التاريخي ، وهي الأكثر شيوعاً واستعمالاً في معظم دول العالم، وتمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، وبالتالي يسهل فهمها من جانب غير المتخصصين.

أ. تعريف الموازنة التقليدية: يطلق على الموازنة التقليدية عدة تسميات منها:¹

- **موازنة البنود:** بسبب اعتمادها على بنود الموازنة ، وما يرصد فيها من إعتمادات وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.
- **موازنة الرقابة:** باعتبارها أداة للرقابة على النفقات العامة في الوزارات والمصالح الحكومية من حيث أوجه الصرف، وحدود الإجازة، واقتناء السلع والخدمات التي من أجلها رصدت الإعتمادات في الموازنة العامة .
- **الموازنة المتزايدة:** سبب اعتمادها على نفقات السنة السابقة عند تقدير نفقات السنة القادمة ، مع زيادة صغيرة في معدلاتها لتغطية نفقات الزيادات المتوقعة في الحاجات الحكومية .

وتعرف الموازنة التقليدية على أنها:"أداة للرقابة على أموال الدولة من أجل توجيهها إلى أغراض محددة، ولذا تم تقسيم الموازنة الى فصول رئيسية ، وبنود حسب الغرض من الصرف وكذلك تقسيم كل بند إلى فروع".²

كما تعرف على أنها:" تقدير مفصل ومعتمد لمصروفات الدولة وإيراداتها خلال سنة مالية مقبلة مبني على إيرادات ومصروفات السنين السابقة ، ومعدل بالتغيرات المتوقعة، والتي لها تأثير على أرقام الموازنة في العام القادم ومجاز من السلطة التشريعية " .³

¹ جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، مصر ، 2004 ، ص 175 ، 176 .

² آدم مهدي أحمد ، مفاهيم المالية العامة ، دار بدار غريب للطباعة ، القاهرة ، 2001 ، ص 98 ، 99 .

³ عبد السلام أحمد عبد الله ، أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة 2000 ، ص 49 .

فالموازنة التقليدية إذن وثيقة تقدر فيها نفقات الدولة وإيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة وتخضع لإجازة السلطة التشريعية.

ب.تبويب الموازنة التقليدية: في ظل الموازنة التقليدية يأتي التبويب بحسب أنواع النفقات في المقام الأول بين طرق تبويب البيانات المختلفة وهو ما يعرف "بالتبويب وفقا للبنود"، وهذا التبويب يمكن من التعرف على نفقات الدولة طبقا لطبيعتها ، ويحتاج هذا التبويب إلى أن يكون مسبقا بالتبويب الإداري ، إذ لا توجد أهمية كبرى في استخدام التبويب النوعي من دون التبويب الإداري ، بينما يمكن الإكتفاء بالتبويب الإداري دون الآخر¹ ، وعليه فإن الموازنة التقليدية تركز على عرض البيانات في مستويين هما:

ب.1. التبويب الإداري : بموجبه تقسم النفقات العامة حسب الوزارات والمصالح الحكومية التي تقوم بالإنفاق، والتبويب الإداري هو تقسيم أساسي تستخدمه كل دول العالم في موازنتها العامة بحيث توزع الاعتمادات على الوحدات التنظيمية داخل التقسيم الوظيفي لمهام الدولة (وزارات ، مصالح ، إدارات) ثم يتم توزيع النفقات داخل هذه الوحدات² ، لكن يعاب على هذا التبويب أنه لا يمكن من معرفة تكلفة الخدمة ، خاصة في حالة تداخل وظائف الدولة بين العديد من الوحدات الإدارية.

ب.2. التبويب النوعي: وهذا التبويب أيضا شائع الاستعمال في جميع الدول ،يسمى أيضا التتبويب حسب بنود الصرف أو الإيرادات ، ويقوم هذا التتبويب وفقا لطبيعة النفقة أي الغرض الذي يخصص من أجله الاعتماد ، ويلاحظ أن الجهات الإدارية المختلفة تشتري عادة مستلزمات سلعية وخدماتية متشابهة كدفع الأجور ، وبيع النفط والغاز ، ومصروفات الصيانة... الخ ، وذلك رغم إختلاف البرامج التي تسعى كل جهة لتنفيذها ، مما يساعد على وضع تقسيم نوعي موحد لكافة الجهات الإدارية ، وهذا يلزم رؤساؤها بالصرف في حدود الإعتمادات المخصصة وطبقا للقوانين واللوائح المالية للدولة.

ويكون تسلسل توزيع إعتمادات الموازنة بالنسبة للبنود تسلسلا عموديا هي : (فصل ، بند ، فقرة) حيث تأخذ الفصول أرقام تسلسلية للإدارة العامة التي تخصصها الإعتمادات، بينما تأخذ البنود أرقام تسلسلية داخل البنود المتفرعة، علما أن التتبويب في الموازنة يتم على أساس إداري³.

¹ فوزي عطوي ، المالية العامة ، النظم الضريبية وموازنة الدولة بمنشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2003 ، ص 383.

² جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة ، مرجع سبق ذكره ، ص 179.

³ نفس المرجع ، ص 180.

ج. تقييم الموازنة التقليدية : على الرغم من إيجابيات نظام الموازنة التقليدية، والتي ساعدت على اعتماده في كثير من الدول، واستمرار العمل به حتى بعد ظهور الاتجاهات الحديثة لأنظمة الموازنة غير أن ذلك لم يحل دون توجيه عدة انتقادات .

ج.1. مزايا الموازنة التقليدية: من بينها نذكر :

- تتميز الموازنة التقليدية بالشمولية والمرونة والبساطة والوضوح، مما يسهل إجراء الدراسات والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنوات السابقة؛
- سهولة إعدادها وتنفيذها بتوفير المعلومات اللازمة لذلك؛
- تزيد الموازنة التقليدية من درجة الإنفاق بين المشتركين في عملية إعدادها ومناقشتها وإقرارها؛
- سهولة فهمها من قبل جميع الأطراف المستخدمة لها؛
- تساعد الموازنة التقليدية على تحديد مسؤوليات كل جهاز إداري من أجهزة الدولة بدءاً من أدنى المستويات الإدارية وصولاً إلى أعلاها (الوزارة) .

ج.2. الانتقادات الموجهة للموازنة التقليدية: منها:

- الاهتمام فقط بالنواحي المالية والقانونية، وخاصة التحقق من نزاهة العاملين، وحسن استخدامهم الأموال العامة؛
- توفير معلومات وبيانات غير كافية لمساعدة الإدارة الحكومية ومساندتها في أداء وظائفها خاصة وظيفة التخطيط واتخاذ القرارات ؛
- قدرتها المحدودة على تشخيص المشاكل، وتقديم الحلول كأساس لرسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية ؛
- عدم قدرتها على التكيف مع الظروف غير المستقرة والمقبلة التي يتميز بها هذا العصر .

2. موازنة الأداء والبرامج: تعد موازنة الأداء والبرامج من المحاولات الأولى لإصلاح موازنة البنود، وقد ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1912 وهي تهتم بالتركيز على العمل المنجز بدل الاهتمام بالوسائل اللازمة للقيام بالعمل .

أ. تعريف موازنة الأداء والبرامج: ترتبط موازنة الأداء والبرامج: "بتقسيم الأنشطة إلى برامج وتقسيم البرامج إلى مشاريع تقوم بإدارتها الوحدات الحكومية ، كما أن هذا التقسيم يؤدي إلى معرفة تكلفة كل برنامج ومشروع ومعرفة الأهداف المرجوة من هذه البرامج".¹

كما يمكن تعريف موازنة الأداء والبرامج بأنها: "مجموعة الأهداف المقررة على أجهزة الحكومة ووحداتها المختلفة لتحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة ، بعد تفصيلها تبعاً للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لهذا التحقيق ، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط وتحديد معايير الإنجاز ، وقياس الكفاية".²

مما سبق فإن موازنة البرامج والأداء تعتمد على التركيز على الهدف من الإنفاق وليس على الإنفاق في حد ذاته ، حيث تقسم الموازنة إلى مجموعة من الوظائف ، وتقسّم كل وظيفة إلى مجموعة من البرامج ويقسم كل برنامج إلى مجموعة من الأنشطة.

ب. التفرقة بين البرامج والأداء: يرى البعض أن موازنة الأداء والبرامج هي موازنة واحدة ، تشكل نظاماً واحداً متكاملًا يصعب النظر إليه كموازنتين منفصلتين عن بعضهما البعض ، إذ أن موازنة الأداء تركز على قياس المخرجات ، فهي تعتمد على قواعد لقياس الأداء بهدف تحسين العمل الإداري، وذلك عن طريق الربط بين التكلفة وقياس النتائج وفقاً لمعيار الأداء، أما موازنة البرامج فهي تربط الأهداف بالبرامج وتوضح الآلية اللازمة لإتباعها للوصول إلى الأهداف وذلك من خلال رسم البرامج ووضع آليات تنفيذها أما موازنة البرامج والأداء معا فهي نظام مترابط يجمع بين الموازنتين حيث يقوم بتبويب الموازنة إلى وظائف وبرامج وأنشطة لتحقيق الأهداف التي تتبناها الحكومة، وبالتالي يمكن النظر إلى موازنة البرامج والأداء باعتبارها الأسلوب الذي يوضح الأهداف ومعدلات الأداء والبيانات الكمية اللازمة لقياس أداء الأنشطة لكل برنامج.

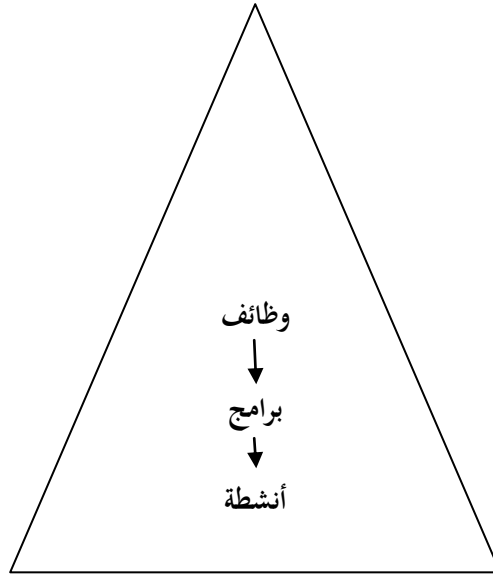
ج- هيكل تبويب موازنة الأداء والبرامج: يركز التبويب في موازنة الأداء والبرامج على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج ثم الأنشطة ووحدات الأداء، ولذلك فإن هذا التبويب يقوم على تحديد ثلاثة عناصر هي الوظائف والبرامج والأنشطة كما جاء في دليل الأمم المتحدة:³

¹ آدم مهدي أحمد ، مرجع سبق ذكره ، ص 99 .

² عماد الدين الطرايشي ، المحاسبة الحكومية ، منشورات جامعة حلب ، كلية الاقتصاد ، سوريا ، 2004 ، ص 72 .

³ الأمم المتحدة ، دليل موازنة الأداء والبرامج ، ترجمة محمد سعيد أحمد ، ومحمد حامد إبراهيم عثمان ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ، ص 26 .

الشكل رقم (02): التسلسل الهرمي في تبويب موازنة الأداء والبرامج.



المصدر: قاسم إبراهيم حسيني ، المحاسبة الحكومية والميزانية العامة للدولة ، مؤسسة الوراق ، الأردن 1999 ، ص 117.

ج.1. **التبويب حسب الوثائق** : يتعلق المستوى الأول من التبويب بالوثائق الأساسية للحكومة ثم تقسيم هذه الوظائف إلى وظائف فرعية ، وبالتالي فإن المعيار المعتمد في هذا التبويب هو نوع الوظيفة التي ينفق المال العام من أجلها، بغض النظر عن الإدارة الحكومية التي تقوم بالإنفاق أو طبيعة الأشياء المقتناة بهذه النفقات ، مما يعطي صورة واضحة عن الأهداف التي يخدمها الإنفاق العام.

وبصفة عامة يمكن حصر الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة اليوم في أربع مجموعات رئيسية

هي:¹

- **الخدمات العامة**: وهي كل الخدمات المتعلقة بسيادة الدولة والتي لا بد من القيام بها، كخدمات الإدارة العامة والعدالة، والأمن والدفاع وما كان في حكم ذلك .
- **الخدمات الجماعية**: هي الخدمات الضرورية للمعيشة المشتركة لأفراد المجتمع، كخدمات الصحة والوقاية وتوصيل الكهرباء ومياه الشرب، وإقامة الجسور والسدود وغيرها.

¹ جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة ، مرجع سبق ذكره ، ص 198.

- **الخدمات الاجتماعية:** هي كل أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الأساسية لأفراد المجتمع كالتعليم والصحة، وهي الخدمات التي تعتمد على الإعانات والتبرعات من المواطنين أو من الدولة .

- **الخدمات الاقتصادية:** هي كل الخدمات التي تقوم بها الدولة ، وتتعلق بقطاع الأعمال، حتى وإن كانت خدمات جماعية أو اجتماعية ، طالما أن تقديمها يتم على أساس تجاري، ومنها خدمات الدولة في مجالات الزراعة واستخراج الثروة المعدنية ، وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة للاقتصاد الوطني .

ج.2. التبويب حسب البرامج: يتعلق هذا المستوى من التبويب بالبرامج أو الأعمال الرئيسية والتي يتم تبويبها فيما بعد إلى برامج فرعية تفصيلية وفقا للمناطق الجغرافية ، وطبيعة الأعمال المطلوبة وتقسيم البرامج حسب طبيعتها إلى ثلاثة أنواع :

- **برامج تجارية:** تتعلق بتسيير عمل جاري كإدارة مشروعات أو جامعة أو مستشفى أو عمل صيانة لطريق قديم...إلخ.

- **برامج استثمارية:** تختص بتنفيذ مشاريع استثمارية ضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي خلال مدة البرامج .

- **برامج تحويلات رأسمالية:** وتتعلق بسداد القروض طويلة الأجل، والدفعات المقدمة المتعلقة بالاستثمار والتي سترد بعد انتهاء السنة المالية ، والالتزامات الواجبة الأداء خلال السنة موضوع التقدير .

ج.3. التبويب حسب الأنشطة: فالنشاط هو مجموعة من الأعمال التي ينقسم وفقها البرنامج وهو السبيل المستخدم في إدارة العمليات بغية الوصول إلى أهداف البرنامج، ويجب أن يعكس النشاط على قدر الإمكان مسؤولية محددة لكل قسم من أقسام الإدارة ، ويكون أساسا للحسابات التي تسجلها الإدارة .

د- تقييم موازنة الأداء والبرامج : إن استخدام أسلوب موازنة الأداء والبرامج يحقق عدة مزايا، غير أنه تعرض لانتقادات كثيرة كغيره.

د.1. مزايا موازنة الأداء والبرامج: تتمثل في:

- إعطاء فكرة واضحة ووصف دقيق لكل نشاط مقترح ضمن الموازنة المقترحة؛
- تساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية باعتبارها تركز على العمل المنجز؛

- تطوير معايير أكثر دقة نتيجة التجربة والممارسة؛
- تنظيم الموازنة على أساس الأنشطة ورصد إتمادات مؤيدة بتقديرات التكاليف .

د.2. الانتقادات الموجهة لموازنة الأداء والبرامج: منها :

- ارتفاع تكلفة تطبيقها لما تتطلبه من جهود وأعباء كثيرة؛
- صعوبة تطبيقها ، إذ يتطلب ذلك وجود أنظمة محاسبية معمقة ، ومعلومات تفصيلية عن نشاطات الحكومة؛
- صعوبة تحديد وحدات الأداء للنشاط الإداري، حيث تفقد بعض هذه الأنشطة وجود مقاييس مادية ملموسة لقياس الأداء، أو مدى الإنجاز وترجع هذه الصعوبة إلى طبيعة تلك الخدمات كونها غير ملموسة وغير متكررة أو نمطية نظرا لغياب سوق لمثل هذه السلع والخدمات ، حيث يقتصر تقديمها على الأجهزة الحكومية .

3. موازنة التخطيط والبرمجة: ظهرت الحاجة لاستخدام هذه الطريقة عند تحول الاهتمام الأساسي للموازنة العامة من فرض الرقابة المالية وخدمة الإدارة إلى خدمة عملية التخطيط الطويل الأجل، ووفقا لهذه الطريقة تعتبر الموازنة وسيلة تمويل وتنفيذ خطة التنمية للدولة، حيث يتم عن طريقها الربط بين السياسات المالية والاقتصادية للحكومة وبين خطة اقتصادية محددة تنفذ عن طريق مجموعة من البرامج والأنشطة .

أ. تعريف موازنة التخطيط والبرمجة: "هي الموازنة التي تربط بين السياسة المالية والاقتصادية للحكومة بالخطة الاقتصادية للدولة، عن طريق مجموعة من البرامج والأنشطة التي تهدف إلى تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للحكومة."¹

كما تعرف بأنها: "أداة للتخطيط ، ووسيلة لإتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة ، أو لتعديل تلك الأهداف وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطط وتتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة ، أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية ، هي الأهداف المطلوب تحقيقها."²

¹ محمد خالد المهاني ، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية ، وزارة الثقافة ، سوريا ، 1994 ، ص

² عماد الدين طرابيشي ، مرجع سبق ذكره ، ص 72 ، 73.

من التعاريف السابقة نستنتج أن موازنة التخطيط والبرمجة تهدف إلى الربط بين الإعتمادات وبين الأهداف المخططة ، وترجمة هذه الأهداف إلى مراحل العمل و برمجة المستلزمات المطلوبة في كل مرحلة من هذه المراحل ثم ترجمة هذه المستلزمات المطلوبة إلى متطلبات مالية.

ب. خصائص موازنة التخطيط والبرمجة: من بينها نذكر:

- **التخطيط:** تهتم بتحديد الأهداف، أي تبين برامج ومشروعات الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتوقعة لها، حيث توضع خطة طويلة الأجل لمدة عشر سنوات أو أكثر، تكون هذه الخطة موجزة وتتضمن الخطوط العريضة دون التفاصيل، ويتضمن كل برنامج المشروعات والأعمال التي تستنفذ خلال مدة البرنامج، ثم يقسم البرنامج إلى خطط سنوية (موازنات) ، وتتضمن الموازنة النفقات اللازمة لتنفيذ القسم المحدد في البرنامج في تلك السنة.
- **البرنامج:** عند تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة تحدد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة ثم تقسم البرامج الأساسية إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية إلى نشاطات وترصد الإعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الأساسية والفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة على الصفحات المخصصة لها.
- **البدائل:** يعد تحديد البرامج البديلة من القواعد الهامة التي تركز عليها موازنة التخطيط والبرمجة مما يساعد في عملية اتخاذ القرارات، حيث تجري دراسة تحليلية لكل بديل (برنامج بديل) لمعرفة نقاط القوة والضعف فيه وتكلفة كل بديل والعائد منه.
- **التحليل:** تستوجب موازنة التخطيط والبرمجة إجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والفرعية قبل اتخاذ القرارات، وهناك مقاييس وقواعد يمكن الاستعانة بها وهي:

- **طريقة تحليل تكلفة الفاعلية:** وهي طريقة لتقييم البدائل المختلفة، فيبين لنا التحليل البديل الأفضل للوصول إلى الهدف بأقل التكاليف أو البديل الأفضل لتحقيق أكبر الفوائد أو النتائج من إنفاق مبلغ من المال .
- **طريقة تحليل تكلفة العائد:** وهي طريقة لتقييم البدائل المختلفة، إذ تبين الارتباط بين تكلفة البرامج والعائد، ومن ثم محاولة الحصول على الإجابة على الأسئلة التالية :

- هل العائد مقيما بالنقود أكبر من التكلفة ؟
- هل العائد يساوي التكلفة ؟
- هل العائد أقل من الكلفة ؟

- **التقييم** : يقصد به تقييم الإنجازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشروعات ، مقارنة ما تم إنجازه فعلا بما كان مخطط قبل التنفيذ ، والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ ، ومن ثم حسن سير العمل حسب المواعيد المقررة والمحددة، علاوة على ما يقدمه التقييم من توضيح للمشكلات التي تواجه التنفيذ للعمل على تصحيحها .

ج. مراحل موازنة التخطيط والبرمجة: تمر عملية إعداد موازنة التخطيط والبرمجة على المراحل التالية :

ج.1. صياغة الأهداف: وتتمثل في تحديد طبيعة الأهداف العامة للدولة الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة صياغة هذه الأهداف كمياً، وهذا الاحتكام إلى معايير قابلة للقياس ويتطلب ذلك:

- تحديد الإطار العام لسياسات الدولة؛
- تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية؛
- تحديد نوعية الخدمات والسلع التي تقدمها الأجهزة الإدارية، وهذا يقتضي تحديد الحجم الأمثل للوحدات الإدارية وإمكانياتها، ويرتبط ذلك بسياسة التسعير وبنمط التوزيع والاعتبارات الاجتماعية

ج.2. تحديد البرامج وتقييمها : من أهم المقومات الرئيسية لنظام التخطيط والبرمجة، التعرف على الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف، والتي تتمثل في مجموعة متكاملة أو متبادلة من البرامج ، ويقتضي هذا ترشيد عملية إتخاذ القرارات فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الإمكانيات المتوفرة لدى الدولة وكذا إعداد الجداول الزمنية لتنفيذ البرامج ، وذلك بتوزيع الأنشطة التي يتكون منها البرنامج على فترات زمنية .

ج.3. تحديد المسؤوليات : يتطلب هذا النظام تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية، وتحديد البرامج أو الأنشطة التي تدخل في نطاق مسؤولية كل وحدة إدارية، وبالتالي الحد من مشكلة التعارض بين متطلبات التنظيم من حيث الوحدات المسؤولة عن تنفيذ برنامج معين .

ج.4. تحديد المعايير : وفي هذه المرحلة يتم وضع معدلات ومؤشرات الأداء، حيث تستخدم هذه المعدلات والمؤشرات كأساس لتقييم أداء الوحدات الإدارية أو مراكز المسؤولية .

د. تقييم موازنة التخطيط والبرمجة : على الرغم من المزايا والفوائد العديدة التي رافقت ظهور هذا النظام إلا أنه سرعان ما واجهته مشاكل كثيرة ، مما دفع إدارة الموازنة بالولايات المتحدة الأمريكية الإعلان رسمياً

عن إغلاق البرنامج المخصص لهذا الغرض وتخليها عن تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة بعد ستة سنوات فقط من بدايته ، وتعود أسباب ذلك إلى ¹:

- عدم وجود إرتباط وثيق بين السياسة المالية والواقع الفعلي؛
- عدم توفر قاعدة مثبتة من البيانات السليمة التي يتم الاعتماد عليها في تحقيق العمليات الرياضية التي يتطلبها هذا النظام باستمرار؛
- عدم إمكانية التوفيق بين هذا النظام والعمليات المتبعة ماليا في إعداد الموازنة، وكان هذا واضحا من البداية؛
- ظهور العديد من الاحتمالات التي رجحت تحول هذا النظام إلى مجرد التزام سياسي أكثر من كونه رصيذا سياسيا مضافا إلى رصييد الحكومة .

4.الموازنة ذات الأساس الصفري : تعتبر موازنة الأساس الصفري المرحلة الرابعة لإصلاح نظم الموازنة العامة ، ظهرت نتيجة المشاكل التي واجهت موازنة التخطيط والبرمجة .

أ.تعريف موازنة الأساس الصفري : حسب مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد بالدانمارك عام 1967 : "الموازنة ذات الأساس الصفري هي نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقة في البداية ، والأخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة، ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم فعالية مستويات النفقات الجارية المتعددة وفقا لهذه الاعتبارات"².

وحسب مكتب الإدارة والموازنة الأمريكي، الموازنة ذات الأساس الصفري هي كل عمل إداري منظم يتضمن الأخذ بالاعتبار جميع البرامج والنشاطات التي تواجه متطلبات تحضير الموازنة وتخطيط البرامج. يتضح مما سبق أن موازنة الأساس الصفري تفترض عدم وجود قيود وإعتمادات سابقة وبالتالي اعتبار جميع الأنشطة والبرامج، أنها جديدة غير مرتبطة بإعتمادات سابقة ، وهي تؤدي إما إلى تطوير وتحسين الأنشطة والبرامج ، أو تخفيضها أو إلغائها إذا ثبت عدم جدواها ، وبغض النظر عن المراحل التي وصل إليها البرنامج .

ب.مراحل إعداد موازنة الأساس الصفري : يتم إعداد موازنة الأساس الصفري وفق أربع خطوات رئيسية هي :

¹ كارل تايلور ، فشل العمل بنظام موازنة التخطيط والبرامج في تطوير نظام التخطيط والبرمجة خلال الفترة 1961-1973 ترجمة أنور عبد الخالق ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، ص 60 ، 61 .

² محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 236.

ب.1. **تحديد وتكوين وحدات القرار** : حيث أن الوحدات القرارية هي برامج أو مراكز المسؤولية عن تكلفة أو قسم أو نشاط معين ، أو بند من بنود الموازنة وتختلف وحدات القرار من نشاط لآخر، ويتطلب ذلك المعلومات التالية:¹

- وصف وحدات القرار وأهدافها؛
- المنافع المتوقعة من تخصيص الموارد لتنفيذ النشاط والنتائج المترتبة على عدم التخصيص؛
- تحديد التكاليف التقديرية للوحدات القرارية ؛
- معدلات تقويم الإنجازات؛
- البدائل المتاحة لأداء نفس النشاط .

ب.2. **تحديد وتحليل المجموعات القرارية**: يجب أن تحدد مجموعة من القرار في أدنى مستوى تنظيمي أو مراكز تكلفة ، حيث تكون أقدر من غيرها على وضع وصف كامل للأنشطة ، وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة مشاركة العاملين في وضع الخطة مما يسهل عملية الربط بين التكلفة والعائد ، أو الفعالية لكل برنامج أو نشاط .

وتنقسم المجموعات القرارية إلى ثلاث مستويات : أولها المستوى الأدنى لأداء الوظيفة وثانيها المستوى الحالي لأداء الوظيفة ، وثالثها الأداء المتطور لأدائها أو الأموال اللازمة لتحسين الخدمات المقدمة.

ب.3. **تقويم وترتيب مجموعة القرارات ترتيباً تفاضلياً**: تتطلب عملية التقويم وترتيب وتنسيق مجموعة القرارات حسب الأهمية النسبية في سلم أولويات المجتمع لاختيار مجموعات القرار المناسبة ، وتقوم عملية الترتيب هذه على أساس النتائج المنتظر أن تحققها كل مجموعة قرارية ، من خلال تحليل وفورات التكلفة وصافي العوائد بالشكل الذي يسمح بالتخصيص الأمثل للموارد المحدودة.

ووفقاً لذلك يكون أمام الإدارة العليا البدائل التالية:²

- إلغاء النشاط أو البرنامج ، ومن ثم إلغاء الاعتمادات في حالة عدم الموافقة على مجموعة القرار المخصصة له ويكون ذلك إذا تبين إنخفاض العائد وعدم جدواه .

¹ عبد الباسط أحمد رضوان ، اتجاهات معاصرة في الموازنة العامة ، في مجلة الاقتصاد والإدارة ، المجلد 14 ، العدد 1 ، 2000 ، ص 135 .

² نفس المرجع ، ص 136 .

- الإبقاء على مستوى النشاط أو الخدمات ، وتخصيص إعتمادات له في السنة القادمة مساوية لإعتمادات السنة الحالية ل يبقى على نفس المستوى من ناحية التكاليف والنتائج ؛
- تخفيض الإعتمادات إلى أدنى مستوى يتناسب مع العائد ، وهذا في حالة الموافقة على مجموعة القرارات التي تشمل المستوى الأدنى ؛
- زيادة الاعتمادات على المستوى الحالي ، في حالة الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل مستوى أعلى من المستوى الحالي ، ويتضمن زيادة أو تحسين في الناتج ، وزيادة في حجم الإنفاق ؛

ب.4. إعداد الموازنات : بعد أن يتم تحديد وحدات القرار ، وتحليل كل منها إلى مجموعات من القرارات حسب الأولويات ، يتم تحديد المخصصات المالية للأنشطة المقبولة ، ويتم إعداد الموازنة النهائية بأخذ الرزم التي يوافق على تمويلها ومن ثم تطبيقها في وحدات الموازنة المناسبة ، وإضافة التكاليف المحددة لكل رزمة من أجل تحديد كل وحدة تنظيمية على حدى .

ج. تقييم موازنة الأساس الصفري : يحقق استخدام موازنة الأساس الصفري فوائد كثيرة غير أن تطبيقه يتطلب تكلفة أعلى من الموازنة التقليدية ، بسبب حاجاته إلى بيانات ومعلومات كثيرة تستلزم جهداً أكبر ووقتاً أطول .

ج.1. مزايا استخدام موازنة الأساس الصفري: تتمثل أهم مزايا استخدام موازنة الأساس الصفري في النقاط التالية :

- تقوم موازنة الأساس الصفري بحصر النفقات وتبويبها بصورة يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا - مركز القرارات- وبالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفعالية وكفاءة أكبر ؛
- تستطيع الموازنة الصفرية مساعدة المدراء في تشخيص المشاكل التي تواجههم وتحديد المجالات التي تمكن تحسين عمليات التشغيل فيها الربحية ؛
- تسمح الموازنة الصفرية بمشاركة أكبر عدد ممكن من المسؤولين في إتخاذ القرارات ؛
- قد تؤدي الموازنة الصفرية إلى تخفيض معدلات الضرائب على المدى البعيد عن طريق ما توفره من موارد نتيجة ترشيد الإنفاق، وما يترتب عليه من خفض متوسط تكلفة وحدة الخدمة الحكومية¹

¹ جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة ، مرجع سبق ذكره ، ص

- تساعد الموازنة الصفرية على تنمية مهارات العاملين في وحدات الجهاز الإداري من خلال مشاركتهم في عملية التخطيط وتقويم التنفيذ.

ج.2. مشاكل وصعوبات تطبيق نظام موازنة الأساس الصفري: إن تطبيق هذا النظام يواجه بعض المشاكل والصعوبات نذكر منها:

- إن استخدام نظام الأساس الصفري للموازنة يتطلب مضاعفة الجهود المبذولة من المسؤولين على إعداد الموازنة ؛
- قلة الخبرة لدى العاملين في التعامل مع أجهزة الموازنة ، يتطلب المزيد من الجهود لتدريب العاملين على أجهزة الموازنة وذلك بغية استخدام هذا الأسلوب الجديد ؛
- معارضة العاملين في إعداد وتنفيذ موازنة الأساس الصفري لشعورهم بأن برامجهم تخضع للتقويم وذلك لمعرفة مقدار الكفاءة التي يتمتع بها هؤلاء العمال ؛
- صعوبة تحديد العلاقة بين العائد والتكلفة في الكثير من البرامج المختلفة، نتيجة نقص المعايير الضرورية لعملية تقييم مخرجات البرامج؛
- عدم الاهتمام بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في النهاية المطاف، فهي تقوم بفتح اعتمادا له لكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة، وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط الخاصة بتشطيب أو إنهاء المشروعات.

خامسا: الموازنة العامة والتوازن الكلي

تعتمد الموازنة العامة في أي دولة من دول العالم على الاقتصاد الوطني بشكل أساسي ، وهي تتأثر به وتؤثر فيه ، ومن الملاحظ أن حجم الموازنة العامة قد كبر كثيرا في معظم دول العالم لاسيما في النصف الثاني من القرن العشرين الميلادي ، وكان ذلك نتيجة للتغيرات التي حدثت على وظائف الدولة ، مما أدى إلى زيادة في حجم النفقات والإيرادات وكبر في حجم الموازنة العامة .

وترتب على كبر حجم الموازنة العامة زيادة أهميتها وشدة تأثيرها بأوضاع البلاد الاقتصادية وعظم تأثيرها على المجالين الاقتصادي والاجتماعي في البلاد ، وأصبحت الموازنة العامة تعتبر أداة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها، كما أنها أصبحت تعتبر وسيلة هامة لتحقيق الاستمرار المالي الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة في البلاد .

1. الموازنة العامة والتوازن المالي : بقصد بالتوازن المالي للموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي أن تتساوى النفقات العامة العادية فيها مع الإيرادات العامة العادية سنويا ، فلا يكون في الموازنة العامة عجز أو فائض وعلى الموازنة أن تحافظ على هذا التوازن في حالتها الإزدهار والكساد الإقتصادي .

واستنادا إلى مبدأ التوازن المالي فإنه يتوجب على معدي الموازنة العامة - كي لا يختل التوازن- أن يتبعوا في حالة الإزدهار الإقتصادي (حيث تزيد الإيرادات العامة أحد أمرين ¹:

- إما زيادة النفقات العامة بنسبة زيادة الإيرادات العامة (المتوقعة) ؛
- أو إلغاء أو تخفيض بعض الضرائب بنفس نسبة زيادة الإيرادات العامة (المتوقعة).

ومن الواضح أن تنفيذ أحد هذين الأمرين قد يضر الإقتصاد الوطني على المدى البعيد ، ولا يساعد في العودة إلى التوازن الإقتصادي ، لأن زيادة كمية النفقات العامة في الموازنة تساعد على زيادة حالة الإزدهار ، فترتفع تبعاً لذلك ويحدث التضخم ، كما أن إلغاء أو تخفيض بعض الضرائب قد يؤدي إلى عودة قسم من الإيرادات العامة (الذي كان سيقطع بموجب الضرائب) إلى حقل القطاع الخاص في الوقت الذي لا يكون هذا القطاع بحاجة إليه مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار و حدوث التضخم .

أما في حالة الكساد الإقتصادي (حيث تنخفض الإيرادات العامة) فإنه يتوجب على المسؤولين عن إعداد الموازنة العامة إنطلاقاً من مبدأ التوازن المالي للموازنة ، أن يتبعوا من أجل المحافظة على التوازن المالي أحد أمرين ²:

- إما تخفيض النفقات؛
- أو زيادة الضرائب.

ومن المعلوم أن تنفيذ أحد هذين الأمرين قد يضر بالإقتصاد الوطني على المدى البعيد ويتنافى مع المصلحة العامة للبلاد ، لأن تخفيض النفقات في مرحلة الكساد الإقتصادي يؤدي إلى ارتفاع نسبة البطالة وإلى تفاقم الأزمة الإقتصادية وإشتداد حدتها ، في الوقت الذي يتطلب الوضع الإقتصادي زيادة في حجم النفقات العامة، وتنفيذ العديد من المشاريع الكبيرة لتأمين العمل للمواطنين وتوفير قوة شرائية جديدة لهم .

¹ محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 355 .

² محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 355 ، 356 .

كما أن زيادة الضرائب في حالة الكساد الاقتصادي تساعد على حدة الأزمة ، لأن الضرائب تقتطع قسما من دخول المكلفين وتحولها إلى الدولة ، وبذلك تحرم هؤلاء المكلفين من إستخدام بعض إمكانياتهم المالية التي بحاجة ماسة إليها لاستخدامها إما بإنفاقها لشراء سلع وخدمات أو باستثمارها

مما سبق يتضح أن إتباع سياسة التوازن المالي للموازنة العامة حسب مفهوم الفكر المالي التقليدي تضر أحيانا بالاقتصاد الوطني على المدى البعيد ، ولذا سمح الفكر المالي الحديث بالخروج على مبدأ توازن الموازنة السنوي إذا كان الهدف هو معالجة مشكلات الاقتصاد الوطني ، وحل الأزمات الطارئة عليه ، وأصبح الاهتمام بالتوازن الكلي العام والذي يعتبر التوازن المالي أحد ركائزه الأساسية .

2. الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي : لم يعد ينظر إلى الموازنة العامة بأنها موازنة مالية بحتة تعني بتوازن النفقات والإيرادات ، وأنها محايدة لا تأثير لها على الأوضاع الاقتصادية ، بل أصبح ينظر إليها على أنها جزء هام من الاقتصاد الوطني (تصل نسبتها إلى 40% من الدخل الوطني أو أكثر في بعض الدول)¹ ، وأنها تتأثر به وتؤثر فيه ، وأصبح الاتجاه الحديث هو استخدام الموازنة العامة كوسيلة لخدمة الاقتصاد الوطني ، ولعلاج مشكلاته (حالات الكساد والبطالة والتضخم) وللمساعدة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

وقد أخذ علماء المالية العامة (الحديثون) يؤكدون أن القضايا المالية جزء من القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وإن التوازن المالي لا يمكن فصله عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، لذا أصبحوا يهتمون بالتوازن العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتوازن المالي في إطار التوازن الاقتصادي ورأوا أن ذلك يتحقق عن طريقين هما :

- نظرية العجز المتراكم ؛

- الموازنات الدورية.

أ. نظرية العجز المتراكم: تعتمد فكرة هذه النظرية على السماح بوجود عجز في الموازنة العامة في فترات الكساد الاقتصادي ، وعند إرتفاع نسبة البطالة وذلك لمعالجة مشكلات الإقتصاد الوطني وإنعاشه .

¹ محمد سعيد فرهود ، علم المالية العامة ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، بدون سنة النشر ، ص 146 .

تفترض هذه النظرية وجوب تخفيض الضرائب وزيادة النفقات العامة واللجوء إلى القروض (لتمويل العجز الحاصل في الموازنة نتيجة لزيادة النفقات العامة وتخفيض الضرائب) وذلك لمعالجة الكساد الاقتصادي الذي يتم كالتالي:¹

- تخفيض الضرائب يؤدي إلى زيادة الإستهلاك لدى الأفراد (نتيجة لإبقاء الأموال في أيديهم) وإلى زيادة الطلب على السلع ، مما يؤدي إلى تشجيع المؤسسات والشركات الإنتاجية ، ودفعاً إلى زيادة الإنتاج ؛
- زيادة النفقات العامة يؤدي إلى مايلي:

- يؤدي إلى زيادة الإعانات والتعويضات للفقراء مما يدفعهم إلى زيادة الطلب على السلع لدى أصحاب الدخل الصغيرة،
- زيادة النفقات المتصلة في تنفيذ المشروعات العامة ذات النفع العام كالطرق والمباني الحكومية التي تنفذها الدولة بهدف زيادة فرص العمل وتشغيل الأيدي العاملة العاطلة عن العمل يؤدي إلى توفير قوة شرائية لدى العاملين تزيد من الطلب على السلع مما يشجع المؤسسات على زيادة الإنتاج ، ويؤدي بالتالي إلى إيجاد فرص عمل جديدة أخرى للعاطلين عن العمل والتخلص من البطالة بصورة تدريجية .

وهكذا يستخدم عجز الموازنة العامة لمعالجة حالتها الكساد والبطالة ولتحقيق الازدهار والتوازن الاقتصادي ، وتجدر الإشارة بأنه لا خوف من تراكم العجز في الموازنة سنة بعد أخرى ، إذ عندما ينتعش الاقتصاد ويعود إلى حالة الازدهار ، فإن الإيرادات العامة تزيد عن النفقات العامة وتتمكن الدولة من تغطية العجز المتراكم في موازنات السنوات السابقة .

مما سبق نلاحظ أنه ينتج عن التوازن الاقتصادي عند حصول توازن مالي في الموازنة وإن التوازن الاقتصادي قد يتحقق عن طريق العجز في الموازنة العامة ، وإن العجز قد يستخدم كوسيلة للإيماء الاقتصادي وحل الأزمات الاقتصادية الطارئة .

ب. الموازنة الدورية : لا تشترط هذه الموازنة وجوب التوازن المالي السنوي (الإيرادات والنفقات) في الموازنة العامة للدولة ، وإنما ترى أن يتم ذلك خلال عدة سنوات (سنوات الدورة الاقتصادية التي تتراوح بين 7 و 11 سنة) ، وتستهدف تحقيق التوازن الاقتصادي خلال سنوات الدورة الاقتصادية، إذ تتعاون الموازنات التي بها فائض في سنوات الازدهار مع الموازنات التي بها عجز في سنوات الكساد ، بحيث

¹ محمد شاعر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 358 .

يؤدي هذا التعاون إلى حصول توازن إقتصادي ومالي في نهاية الدورة الاقتصادية (ويتم ذلك عن طريق المقاصة بين الوفر والعجز في الموازنة الدورية)¹ ، بدلا من حصوله سنويا .

3.الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي : تؤثر الموازنة العامة في المجال الاجتماعي ، فهي تساهم في تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية وفي التقريب بينهما كما تساعد في تحقيق التوازن الاجتماعي في البلاد .

وبخصوص تأثير الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي والطرق التي يمكن أن تسير عليها لأجل تحقيق ذلك ، فهناك عدد من النظريات تعالج هذا الموضوع من أهمها نظريتان هما:

- نظرية تعادل الدخل؛
- نظرية تكافؤ الفرص.

أ.نظرية تعادل الدخل : تتلخص نظرية تعادل الدخل في وجوب تحقيق المساواة المطلقة في الدخل بين المواطنين ويمكن أن تتحقق بواسطة معرفة المعدل الوسطي لدخل الفرد ، ثم بقيام الدولة بفرض ضرائب على المكلفين الذين يتمتعون بدخول كبيرة لامتصاص أجزاء الدخل التي تزيد عن المعدل الوسطي، ثم بتحويل هذه المبالغ إلى المواطنين الذين تنقص دخولهم عن المعدل الوسطي ، وبذلك يتساوى دخل كل واحد منهم على أساس المعدل الوسطي ، وتتحقق المساواة المطلقة بينهم².

إلا أن هذا الأمر يعتبر من الأمور الصعبة من الناحية التطبيقية ، لذا اخذ بعض المفكرين ينادون بتبني الدولة لنظام مالي يهدف إلى النهوض بالطبقات الفقيرة على حساب الطبقات الغنية، ويكون ذلك بالاستعانة بالموازنة العامة، عن طريق الضرائب التصاعدية على الدخل ولا سيما دخول الطبقات الغنية باقتطاع أقسام من دخولهم ، ثم إنفاق حصيلتها على الطبقات الفقيرة عن طريق توفير التعليم المجاني والخدمات الصحية لها ، وبهذا يمكن النهوض بالطبقات الفقيرة وتحسين مستواها .

فبواسطة الموازنة العامة يمكن الإسهام في تقليل الفوارق بين الطبقات والمساعدة في تحقيق قدر من التوازن الاجتماعي .

ب.نظرية تكافؤ الفرص : تركز نظرية تكافؤ الفرص على وجوب تهيئة الإمكانيات المادية والمعنوية لجميع المواطنين بالتساوي، بحيث تكون الدولة المنزلة الاجتماعية لكل فرد مستمدة من كفاءته

¹ حسن عواضه ، المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1983 ، ص 326 .

² خطار شلبي ، العلوم المالية ، بيروت ، 1965 ، ص 222.

الشخصية الطبيعية وليس من عناصر خارجية لا دخل للكفاءة الشخصية بها (كالثروة والملكية الفردية والمحيط الاجتماعي والتربية).

وقد وجد العلماء أن الملكية الفردية (التفاوت فيها) هي السبب الرئيسي ، لعدم تعادل الدخل وللتفاوت الاجتماعي بإعتبار أن الثروة تضيف على صاحبها إمكانيات كثيرة تؤهله لإنتاج أفضل وبالتالي لتضخم جديد في الثروة ولزيادة في الدخل ، كما أنها تنتقل عن طريق الإرث من شخص لآخر.

ولعلاج هذا الوضع يرى علماء المالية العامة ضرورة فرض ضرائب عالية على الإرث (التركات) وعلى رؤوس الأموال (الممتلكات الخاصة) ، ثم إستخدام حصيلة ذلك بواسطة الموازنة العامة لتعميم التعليم المجاني والخدمات الصحية الاجتماعية وتوفير فرص العمل للعاملين ، فهذا من شأنه أن يسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي بين المواطنين ¹.

وخلاصة القول : فإن الموازنة العامة لا تستطيع أن تحقق التوازن الاجتماعي في حقل تعادل الدخل ، وتكافؤ الفرص بشكل مطلق لكنها تسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي بين المواطنين وفي التقليل من الفوارق بين الطبقات.

¹ محمد شاكر عصفور ، مرجع سبق ذكره ، ص 361 .

الخاتمة العامة:

تحتل المالية العامة أهمية كبيرة من خلال ما تتضمنه من نفقات عامة وإيرادات عامة ، عن طريق الميزانية العامة في إطار سياستها المالية ، وبالذات نتيجة إتساع وتزايد دور المالية العامة للدولة ونشاطها المالي إرتباطا بإتساع وتزايد دور الدولة المعاصرة وبدرجة كبيرة في كافة الدول ، ونظرا لأن دور الدولة هو المحدد الهام والأساسي لدور المالية العامة وأهميتها ، وباعتبار أن دور المالية العامة هو دالة لدور الدولة ، أي أن دور المالية العامة يعتمد على دور الدولة ومشتق منه ، إلا أن إتساع وزيادة دور الدولة ، ومن ثم إتساع وتزايد دور المالية العامة وأهميتها يتباين في مدها بين دولة وأخرى ، ومن وقت لأخر حسب طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة المعنية ودرجة تطورها ، والظروف والأوضاع التي تعيشها ، ومواردها وإمكاناتها ، والحالة التي هي عليها ، وإحتياجاتها .

وبهذا باتت الموازنة العامة تطبيقا لفلسفة السلطة في إدارة البلاد ، ولأن تلك الفلسفة تتغير في كل مرحلة من مراحل الفكر الإنساني إنعكس ذلك التغيير على الموازنة العامة بدءاً من تحديد مفهوم لها وإنهاءا بكيفية تطبيقها على صعيد الواقع ، فكان أقرب المفاهيم التشريعية للموازنة العامة من الموضوعية أحدثها صدورا لوعي مشرعها بالتطورات المتسارعة في واجبات الدولة ووظائفها، كما أن إختلاف الفقه في وضع مفهوم لها كان مرده إلى نشأة الموازنة العامة في أروقة البرلمان ، مما جعل بعض الباحثين يعتمد المعيار الشكلي في تعريفها فيما كان هناك إتجاه معاكس أخذ المعيار الموضوعي ، غير أنه لا غنى لمفهوم الموازنة عن إعتداد المعيارين معا ولا أدل على القول من الإبقاء للسلطة التشريعية على حقها في تعديل ما تضعه الحكومة من مقترحات لتقر أو ترفض ما قدم إليها ، فانصراف الحكومة لوضع تقديرات جدولي الموازنة على أساس من الواقع وسعيها منها لتحقيق أهداف معينة أو المرحلة التي تمر بها الدولة .

وفي الأخير يمكن القول بأن المالية العامة مترجمة في الموازنة العامة هي وسيلة في يد الحكومة تحت رقابة السلطة التشريعية لتحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية في إطار خدمة أفراد المجتمع وتحقيق التوازن الاقتصادي الكلي تحت شعار تحقيق العدل والمساواة الاجتماعية .

قائمة المراجع

الكتب

1. احمد حشيش عادل ، اصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة ، بيروت، 1974.
2. أحمد عبد الله عبد السلام، أساسيات المحاسبة الحكومية والمحليات ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة ، 2000 ، ص 49 .
3. باهر محمد عتلم ، سامي السيد ، إقتصاديات المالية العامة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، 1998.
4. بشور عصام، المالية العامة والتشريع الضريبي، دمشق، 1987.
5. بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
6. بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
7. تايلور كارل، فشل العمل بنظام موازنة التخطيط والبرامج في تطوير نظام التخطيط والبرمجة خلال الفترة 1961-1973 ، ترجمة أنور عبد الخالق ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة.
8. الجنابي طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد.
9. الحاج طارق، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
10. حسن خلق فليح، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.
11. حسن عوضه، المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1983.
12. حسن مصطفى، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، دار النهضة العربية، الجزائر.
13. حسين الوادي محمد، زكرياء احمد العزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2008.
14. حسين الوادي محمود، زكرياء احمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
15. حمدي العفافي احمد، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دار المعرفة اللبنانية، بيروت، 1992.
16. خباية عبد اللطيف، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، 2009.
17. خصاونة جهاد سعيد، علم المالي العامة والتشريع المالي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، الاردن، 2010.
18. دراز عبد المجيد، سميرة ايوب، مبادئ المالي العامة، الدار الجامعية، مصر، 2002.

19. ذنبيات محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2003.
20. رمسيس تكلى ريف، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، مصر.
21. زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
22. زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
23. الزمراني أناس بن صالح، المالية العامة والسياسة المالية، مكتبة ووراقة البديع، المغرب، 2002.
24. زين العابدين ناصر، علم المتالية العامة، دار النهضة العربية، مصر.
25. سعيد فرهود محمد، علم المالية العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، بدون سنة النشر.
26. سعيد فرهود محمد، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1978.
27. سعيد فرهود محمد، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا.
28. السيد حجازي المرسي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 2002.
29. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1985.
30. شاكور عصفور محمد، اصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الاردن، 2012.
31. شحاتة الخطيب خالد، احمد زهير شامية، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان 2007.
32. شحاتة خطيب خالد، احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2005.
33. شلبي خطار، العلوم المالية، بيروت، 1965.
34. صادق بركات عبد الكريم، الاقتصاد المالي، جامعة دمشق، سوريا، 1993.
35. صخري عمر، التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
36. صدقي عاطف، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية.
37. الصكبان عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة، العراق، 1972، ص 216.
38. صندوق النقد الدولي، دليل احصاءات مالية الحكومة، ادارة الاحصاءات، 2001.
39. طاقة محمد، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2007.
40. الطرابشي عماد الدين، المحاسبة الحكومية، منشورات جامعة حلب، كلية الاقتصاد، سوريا، 2004.
41. العامري عبد الفتاح، النظرية الضريبية، دار وائل للنشر، عمان، 2007.
42. عباس محرز محمد، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2004.

43. عباس محرزى محمد، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
44. عبد الرحمان الدورى مؤيد، طاهر موسى الجنابى، ادارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
45. عبد الرحمان الصينى نوزاد، منجد عبد اللطيف الخشائى، المدخل الحديث فى اقتصاديات المالية العامة، دار المنهج، الاردن، 2006.
46. عبد السميع علام أحمد، المالية العامة: مفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2012.
47. عبد العزيز عثمان سعيد، رجب شكري العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعة، مصر 2006.
48. عبد الله عبد الحفيظ، عرفات إبراهيم ، مالية الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.
49. عبد المجيد دراز حامد، مبادئ المالية العامة ، مركز الاسكندرية للكتاب ، مصر ، 2000.
50. عدلى ناشد سوزي، المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2003.
51. عدلى ناشد سوزي، الوجيز فى المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000.
52. عطوي فوزي، المالية العامة ، النظم الضريبية وموازنة الدولة بمنشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2003.
53. علي خليل سليمان احمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 2000.
54. عمارة رانيا محمود، الإيرادات العامة ، مركز الدررات العربية للنشر والتوزيع، 2015.
55. عمر ابو دوح محمد، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الاسكندرية 2006.
56. عناية غازي، اصول الميزانية العامة فى الفكر المالى الاسلامي، دار الجيل للنشر، بيروت، 1990.
57. عناية غازي، الضريبة والزكاة دراسة مقارنة، منشورات دار الكتب، الجزائر، 1991.
58. عوض الله زينب، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، 2006.
59. فليح العلي عادل، طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1989.
60. فوزي عبد المنعم، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت.
61. قدي عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006.

62. قدي عبد المجيد، دراسات في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، الاردن، 2011.
63. القرشي مدحت، تطور الفكر الاقتصادي، دار وائل للنشر، الاردن، 2008.
64. كريم الداوي زينب، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دالر صفاء للنشر والتوزيع الاردن.
65. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة : المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة دار الفجر للنشر والتوزيع ، مصر، 2004.
66. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.
67. اللوزي سليمان، فيصل مراد ، وائل العكشة ، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1997.
68. ماهر عتلم محمد، المالية العامة –أدواتها الفنية واثارها الاقتصادية، مكتبة ادب، مصر، 1998.
69. محجوب رفعت، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
70. المحجوب رفعت، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1992.
71. مشورب ابراهيم، الاقتصاد السياسي، مبادئ ، مدارس، انظمة، دار المنهل اللبناني، مكتبة راس المنبع للطباعة والنشر ، 2002.
72. مصطفى حسين حسن، المالية العامة، ديون المطبوعات الجامعية، 2001.
73. معلي محمد الصغير، يسرى ابو العلاء، المالية العامة، دار اللوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2003.
74. منصف أبو، مدخل للتنظيم الاداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004.
75. المهاني محمد خالد، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية ، وزارة الثقافة ، سوريا ، 1994.
76. مهدي أحمد آدم، مفاهيم المالية العامة ، دار بدار غريب للطباعة ، القاهرة ، 2001.

المجلات والمقالات:

1. أحمد رضوان عبد الباسط، اتجاهات معاصرة في الموازنة العامة ، في مجلة الاقتصاد والإدارة المجلد 14 ، العدد 1 ، 2000.
2. اقتصاديات المالية العامة وتطورها ، متاح على الموقع www.uomustansiriyah.edu.iq

3. خالد المعايني محمد، تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي وعلاقتها بالتطورات الاقتصادية، منشورات مجلة جامعة، دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، مجلة رقم 12، العدد 01.
4. علي كاظم هلال، الحاجات، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق متوفر على الموقع www.law.utq.edu.iq.
5. عليما خالد عبادة، التهرب الضريبي، اسبابه واشكاله وطرق الحد منه، مجلة المنارة، المجلد 19، العدد 2، 2013.
6. لعمارة جمال، تطور فكرة الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2001.
7. محمد الوكيل نشات نبيل، العوامل المفسرة لنمو الإنفاق الحكومي في الاقتصاد العماني مع ادارة خاصة لفرضية فاجتر، مجلة المحاسبة والادارة والتامين، العدد 71، جامعة القاهرة، 2008.
8. نضر الشائسي الصديق، مقال بعنوان الإنفاق العام ودور الدولة في الماضي والحاضر على الموقع www.ceobibya.com/inc/print.php?id=3135.

الرسائل والمذكرات

1. دليمي هجيرة، تاثير السياسة الميزانية على التضخم (اشارة لحالة الجزائر خلال 1998-2007) رسالة ماجستير، تلمسان، 2010/2011.

القوانين:

1. القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012 .
2. قانون المالية التكميلي لسنة 2000، جريدة الرسمية عدد 145 مؤرخة في 21 ماي 2000 .

التقارير

1. الأمم المتحدة ، دليل موازنة الأداء والبرامج ، ترجمة محمد سعيد أحمد ، ومحمد حامد إبراهيم عثمان ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر .

المراجع باللغة الأجنبية

1. Basle Maurice, Le Budget de L'état , édition la découverte , Paris , 1985.
François Deruel , Jacques Bouisson , Budget et pouvoir Financier , édition Dalloz , Paris , 2001.
2. chouvel Francoir, fi,*nance publiques, Goliano edition, paris, 2007.
3. demidmi Yalua , la pratique du système budgétaire en Algérie , opu , alger , 2002.
4. devaux Eric, finans publiques, Brial editions, France, 2002.
5. dome Takuo, the polical economy of public finane in britain 1767-1873, rotiedge taylor and francis group, london, 2004.
6. Gandmet paul Marie, Finances publiques , Tome1, edition Montchrestien, paris, 1981.
7. Jermevic Jean Pierre, droit fiscal international, economica, paris, 1985.
8. laboronne D , macroéconomie, les fonctions économiques, édition social, paris, 1999.
9. Saidj Luc , finances publiques , édition Dalloz , paris , 2000.
- 10.schoemaner christain, les fondamentaux de la fiscalité, techniques et application edition ESKA, 6^{eme}, edition, France, 2006.