

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 02 عبد الحميد مهري

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

محاضرات في المالية العامة

موجهة الى طلبة السنة الثانية علوم اقتصادية

من اعداد الأستاذ : زواش زهير

السنة الجامعية: 2018-2019

مقدمة

الحمد لله الذي أعانني على تقديم هذه المطبوعة لطلبة السنة الثانية علوم الاقتصادية، بعد التأكد من أن الطالب بحاجة إلى مرجع يعينه على فهم مقياس المالية العامة، فلا يختلف اثنان أن مقياس المالية العامة هو من أهم المقاييس المدرسة على الاطلاق ذلك أنه يرتبط بأحد المجالات الأكثر حساسية والأكثر تعقيدا وتشعبا، فالحديث عن المالية العامة هو الحديث عن مجالات متعددة في الاقتصاد السياسي، الفكر الاقتصادي، القانوني (قانون المالية)، الجانب السياسي والسياسات الاقتصادية والمالية باعتبار أن المالية العامة هي أحد الأدوات الأساسية لتجسيد طموحات أي بلد من ناحية النمو والاستقرار الاقتصاديين بمعنى أنها أحد الأدوات الأساسية لتجسيد السياسة الاقتصادية المالية، الضريبية ورافد من روافد السياسة النقدية.

وهذه المطبوعة تتكون من محاضرات ودروس موزعة عبر أربعة فصول، حيث نتناول في الفصل الأول، التطور التاريخي للمالية العامة في الأنظمة المختلفة وعلاقتها بالعلوم الأخرى، بغرض ترتيب الأفكار لإيصال فكرة لطلبة تمثلت أساسًا في أن التطور التاريخي للمالية العامة في واقع الأمر، لأي دولة كانت مهما بلغت درجة تطورها و تقدمها أو تخلفها و مهما اختلف نظام الحكم فيها، و لكن الأمر يختلف أسلوب الدولة في الحصول على الأموال و إنفاق المال العام، الفصل الثاني يتضمن النفقات العامة مفهوم النفقات العامة و الخاصة، و أنواعها و تقسيمها و آثارها الاقتصادية و الاجتماعية، و الهدف من هذا الفصل هو إيصال الفكرة للطلاب الأسباب وراء تزايد النفقات عبر تطوّر وظائف الدولة، الفصل الثالث الإيرادات العامة حيث تضمن هذا الفصل مفهوم الإيرادات العامة، كما نعرض إلى ضرائب باعتبارها المصدر الأساسي التي تعتمد عليها المالية العامة في الأخير الفصل الرابع نعرض إلى دراسة الميزانية العامة للدولة و دراسة المبادئ الأساسية التي تركز عليها الميزانية العامة، و كيفية إعدادها و تنفيذها، وصولاً إلى حالة توازن، بالإضافة إلى وجود استثناءات في الميزانية العامة التي تضعها الدولة، و التي تتبني صلاحية إعداد الميزانية العامة و تنفيذها من طرف الحكومة و السلطة التنفيذية و المصادقة عليها من طرف البرلمان أو السلطة التشريعية.

الفصل الأول: التطور التاريخي للمالية العامة و علاقتها بالعلوم الأخرى

ارتبطتالمالية العامة بظهور الحضارات القديمة، و التي كانت فيها أنظمة مالية تعالج الإيرادات و النفقات، لذلك سنحاول من خلال هذا الفصل معرفة السياق الزمني و التاريخي لنشأة و تطور المالية العامة و معرفة الجذور الحقيقية و المراحل التي عرفتھا، فضلاً معرفة علاقتها بمختلف التخصصات الأخرى.

1- نشأة و تطوّر الماليّة العامّة.

من المسلم به أنه ظهور الدولة قبل ظهور ماليّتها العامّة، و لهذا فقد ارتبط ظهورها بظهور الحضارات القديمة.

1-1- الماليّة العامّة في العصور القديمة.

عرفت الأنظمة الماليّة عند الفراعنة و اليونان و الرومان، كذلك في بلاد فارس و الهند و الصين، و قد اتسمت تلك الامبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات الداخلية، و كما هو معلوم فإنّ الحرب بحاجة إلى تجهيز لها، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنّها و بنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع و الحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي، هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي و الاستقرار السياسي، و بما أنّ الميزة الأساسية كما ذكرنا لتلك الامبراطوريات هو كثرة الحروب، فإنّ الحاجة إلى المال كانت دائماً قائمة، ليس هذا فحسب بل أن المنتصر دائماً يحتفل بالانتصار، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية و الخاصة بالحاكم، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة و لا يوجد هناك فرق بين حاجات الحاكم الخاصة و الحاجات العامّة أو بعبارة أخرى لا يوجد فرق بين حاجاته الفردية و حاجات الحاكم، و من هنا كان لا بدّ من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات و أوامر و توجيهات من الحاكم، تعالج فقط التفكير بمسار الإيرادات و أوجه النفقات بين الحاجات الحاكم الفردية و حاجات الحكم، فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامّة بل لمصلحة الحاكم الخاصة.

1-2- الماليّة العامّة في العصور الوسطى:

مع تطوّر المجتمعات و ظهور نظام الاقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس)، انهمار الامبراطورية الرومانية و حتى القرن الخامس عشر انهمار نظام الاقطاع، برز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الاقطاعيين و طبقة أرقاء الأراضي و الفلاحين، فالعلاقات الاجتماعية و الاقتصادية و الماليّة كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي، السابق الذكر، في هذه المرحلة تمّ اكتشاف أمريكا، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الاقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة، حيث تمّ تأجير الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأراضي، فظهر ما يطلق بنظام الدومين، و الذي حمل علاقات سياسية و إنتاجية و مالية و

اجتماعية جديدة، و برز طبقة السادة المالكين لأراضي من الاقطاعيين، فالدومين عبارة عن قطعة من الأراضي يخصصها لنفسه و تزرع بواسطة فلاحي عبيدًا و أحرارًا على أن تعود الغلة لصاحب الأرض.

من هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العامة:

- الدومين.
- الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل صاحب الأرض.
- و من أهم مصادر الإيراد هذه الفترة:
- أ- الضرائب: فقد تعددت و تنوّعت نذكر من أهمها:
- ضريبة الأراضي: كانت جبايتها بشكل نقدي أو عيني على حد سواء و المسؤولية في جبايتها كانت تضامنية، فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبي منها ضريبة و يساهم كل من يقطنها في ذلك.
- ضريبة الرؤوس: كانت تفرض على الأفراد باستثناء طبقة الأحرار و رجال الدين.
- ضريبة الماشية: و كانت تفرض على كل رأس من الماشية.
- ضريبة المباني، ضرائب المهن و الألقاب الرسمية.
- أعمال السخرة: الأعمال غير المأجورة إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل بالإضافة إلى الوظائف غير المأجورة مثل وظيفة المأمور و محصل الضرائب.
- و من أهم النفقات تمثلت فيما يلي:
- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات و بناء الحصون و القلاع.
- الإنفاق على الشؤون الداخلية و الثورات.
- الإنفاق على أمن الحاكم و مصالحه و احتفالاته الخاصة.
- و كخلاصة لهذه المرحلة حيث اتّسمت بكثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة و لا تكفي للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات و قمع الثورات الداخلية، فضلاً على عدم التمييز.

1-3- المالية العامة في الإسلام.

إنّ الحديث عن النظام المالي في الإسلام، لا يمكن أن نوفيه حقّه في هذا الجزء البسيط، لذا سنحاول إلقاء الضوء على الإيرادات العامة و النفقات العامة في النظام الإسلامي:

- مصادر تمويل الدولة الإسلامية:

أ- الزكاة: هي فريضة و إحدى أركان الإسلام الخمسة، كما أنّها تطهر النفس، و هي تلزم المسلمين بالزكاة و يعين من يقوم بجبايتها، و للوصول إليها أسلوبان: الأوّل أسلوب الترغيب بالثواب و الأجر و الحسنات، و الثاني أسلوب الترهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها، و تفرض الزكاة على كل شيء يعدّ أصلاً من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا مثل (الإبل، البقر، الغنم، ...) و ما أشبهها، و من النقود الذهب و الفضة و ما شابه ذلك، و من الطعام (التمر، قمح، ...) و نحوها.

ب- الخراج: تفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون صلحاً و عنوة.

ج- عشور التجارة: و هي ضرائب على تجارة المسلمين و أهل الذمة الحرب إذا مروا بتجارهم في أرض المسلمين، و ذلك مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار و تجارتهم، و هي على المسلمين زكاة و على أهل الذمة فإنّ عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول، و أمّا المحارب فعليه العشر الكامل.

ج- الجزية: مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين، و لا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع و الأحوال التي يقدرها ولي المسلمين.

د- خمس الغنائم: التي يستولي عليها المسلمين من جيوش المشركين، لله و لرسوله و لذوي القربى و اليتامى و المساكين و ابن السبيل، أربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها.

- أوجه الإنفاق العام:

- الإنفاق على من لهم حقّ الزكاة.

- الإنفاق على الولد و الأهل و ذوي القربى، بما يتناسب مع المقدرة على ذلك.

- الإنفاق كصدقة لمن هو بحاجة لها من الفقراء و المساكين و ابن السبيل.

- الإنفاق خدمة المصلحة العامة (صناعة، زراعة، تجارة، ...).

- الإنفاق على مرافق الدولة و أمنها.

- الإنفاق على التنمية و التطوير⁽¹⁾.

1-4- المالىة العامة في النظام الرأسمالي:

يمكننا معالجة المالىة العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيسيتين: الأولى مرحلة

الاقتصاد الحر و الثانية مرحلة التدخل و سنحاول إعطاء فكرة عن الطبيعة المالىة في كل مرحلة.

أ- مرحلة الاقتصاد الحر المالىة العامة التقليدية (الحيادية):

و يطلق عليها (الدولة الحارسة)، و لقد ساد مفهوم السياسة المحايدة في القرن السابع عشر و الثامن عشر عندما سادت أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تقوم على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على أن تقتصر تدخلها أو وظيفتها الأساسية على توفير الأمن و الحماية والعدالة و الدفاع والسهر على استمرارية بعض المرافق العامة، أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها، بالمقابل مبدأ (الحياد المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها، دون الحصول على أكثر من ذلك، و الهدف من السياسة المالىة و النظام المالي في هذه المرحلة هو إحداث التوازن على مستوى الميزانية العامة (الميزاني)، و ترك التوازن الاقتصادي و الاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفّق بين مصالح الأفراد و مصالح المجتمع⁽²⁾.

ان هذا الاتجاه ينعكس حتما في طبيعة الإيرادات و النفقات فالدين العام لدى الكلاسيك هو عبارة عن الإيراد غير الحقيقي كما أن تدخل الدولة أمر غير مرغوب فيه لأنه يؤدي الى اختلال التوازن الاجتماعي .

ب- مرحلة الدولة المتدخلة:

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى و التي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالىة الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وتركت الدولة الليبرالية مكانها للدولة

⁽¹⁾ طارق الحاج، المالىة العامة، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 13، ص 29.

⁽²⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد و المالىة العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 226.

المتدخلة عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، و من خلال هذا الشك يمكن لها أن تتدخل لتسير، توجه أو ترفع من أداء الاقتصاد.

و في هذا الإطار، خرجت المالية العامة من حالة العزلة المفروضة عليها من قبل المنظرين الكلاسيك و التي قالوا بتحييدها عن المجال الاقتصادي و أخذت في لعب دور هام و حاسم في التنمية و التعديل الاقتصادي إلى جانب إعادة توزيع الدخل الوطني و أضحت بالتالي المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية و الاجتماعية.

و اعتمد تدخل الدولة داخل الاقتصاد على ركائز نظرية غذتها آراها و اجتهادات العديد من المفكرين أشهرهم على الإطلاق الاقتصادي الإنجليزي «جون مينارد كينز»، الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة للتقليص و القضاء على البطالة و بعث التشغيل الكامل⁽¹⁾.

الذي عبّر عن رأيه في كتاب «النظرية العامة في التشغيل و الفائدة و النقود» سنة 1936. و دعى الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية لتحقيق الأهداف المختلفة، دون أن يعني ذلك التحول إلى نظام الاشتراكي بل المحافظة على أسس النظام الرأسمالي و أصبح دور الدولة يتعدى الأمن و الدفاع، شمل تقديم الخدمات العامة كالتهليم و الصحة، و استغلال الموارد و إنشاء المشاريع الإنتاجية لزيادة ثروة المجتمع، و الحصول على القروض بالإضافة إلى الضرائب و الرسوم و الغرامات، و تأمين الصناعات و تملك عناصر الإنتاج.

من هنا جاءت فكرة المالية العامة المتدخلة و التي تقوم الأسس التالية:

- اعتبار الإيرادات العامة و النفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و المالية.

- تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي فيمكننا تخصيص فائض الموازنة المتحقق فترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق فترة الكساد.

- أصبح هدف الموازنة العامة ليس تحقيق التوازن الحسابي بين الإيرادات و النفقات بل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي فبالإمكان اللجوء إلى الإصدار الجديد في أوقات الكساد لتمويل

⁽¹⁾ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية، بن عكنون - الجزائر، 2003، ص21، ص22.

التوسع في الإنفاق العام أو إحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي، و قد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للموازنة.

- لم تعد الضريبة أداة لتمويل الإيرادات العامة فقط بل استخدمت أيضًا لتحقيق أهداف اقتصادية.

- كبر حجم الموازنة العامة، لتعدد مصادر الإيرادات كذلك لزيادة أوجه الإنفاق⁽¹⁾.

- وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبحت لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن و الحماية و العدالة و إقامة المرافق التقليدية.

- إن مبدأ المالية العامة السائد هو التخلي عن (الحياد المالي) و إحلال (المالية الوظيفية) محله و الذي يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولاً و الذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط، و لا مانع أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة، و بالتالي من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، تستطيع الدولة تمويله بالقروض أو غير ذلك.

- الهدف من التوازن المالي، فضلاً عن إحداث التوازن الاقتصادي، و التوازن الاجتماعي من خلال التدخل لإنهاء حالة الانكماش أو معالجة التضخم، و إعادة توزيع الدخل⁽²⁾.

1-5- المالية العامة في النظام الاشتراكي:

و يطلق عليها (السياسة المالية المنتجة)، حيث أنه مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و قيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917، و ازدهار المفاهيم الاشتراكية و النزاعات نحو التأمين و غيرها، بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الاشتراكية الذي لم يكتف بمجرّد التدخل في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، بل تعدّى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، و أصبحت الدولة تنتج جنباً إلى جنب مع الأفراد و بدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب من الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة الاشتراكية يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج، و اختفى تقريباً دور الأفراد في النشاط الاقتصادي و امتلاك وسائل الإنتاج أي:

(1) طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، ص31، ص32.

(2) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره ، ص227.

- إنَّ وظيفة الدولة تغيّرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي و الاجتماعي في الكثير من المجتمعات، و اختفى في هذا النموذج النشاط الفردي.

- أنّ المبدأ السائد في مجال الماليّة العامّة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة، و التخطيط الاقتصادي الشامل، و أصبح النشاط المالي للدولة جزءاً لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي و الذي يرتبط ارتباطاً كاملاً بتخطيط الاقتصاد الوطني و توزيع الدخل الوطني و إعادة توزيعه و توجيهه نحو مختلف استخداماته.

- إنّ هدف السياسة الماليّة و النظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف و تحقيق التوافق بينهم، و هي هدف إحداث التوازن المالي، و هدف إحداث التوازن الاقتصادي، و هدف إحداث التوازن الاجتماعي، و هدف إحداث التوازن العام.

و كخلاصة يتّضح أنّ دور الدولة أصبح دوراً كاملاً في النشاط الاقتصادي، إلاّ أنّه لا بدّ أن نشير هنا أنّ الكثير من الدلائل الحالية توضّح أنّ هناك مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريباً بالشكل الذي يجعلها تتجاوز السلبيات السابقة و صياغة مفهوم جديد لدورها في النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

2- علاقة الماليّة العامّة بالعلوم الأخرى:

تعدّ الماليّة العامّة من العلوم الاجتماعية، لذا لا نستطيع أن نفصلها عن العلوم الأخرى، فهو مرتبط بها، تؤثّر و يتأثّر بها، و من أهم هذه العلوم:

2-1- الماليّة العامّة و الاقتصاد:

موضوع علم الاقتصاد، كما هو معروف، هو البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعدّدة من الموارد الطبيعية المحدودة، و من هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد و الماليّة العامّة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامّة من الموارد الماليّة المتاحة للدولة و المحدودة عادة، و فضلاً عن التشابه بين موضوعي الماليّة العامّة و الاقتصاد، فإنّ كثيراً من طرق البحث في الاثنين واحدة، فالتحليل الحدّي و المرونة و النظريات النقدية و النظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً في دراسة الماليّة العامّة.

(1) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، 2009، ص228، ص229.

و في العصر الحديث، ترتبط المالىة العامة، ارتباط وثيق بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية و تؤثر فيها و تتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في الدولة و اصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية لمختلف مباحث المالىة العامة تمثل جزءاً مستقلاً بذاته، ممّا أدى إلى نشوء فرع جديد و هو ما يطلق عليها «علم اقتصاديات المالىة العامة» أو «الاقتصاد المالى» «L'économie Financière»، و هو العلم الذي يدرس الظاهرة المالىة من زاويتها الكلية و يقوم بتحليل ما يطلق عليه العميد «Alain Barrera» التدفقات المالىة «Flux Financiers».

و كخلاصة إن كان علم الاقتصاد يمثّل بصفة عامة علم الثروة فإنّ من الطبيعي إذاً أن تتأثر المالىة العامة، و هي جزء هام من هذه الثروة، بالاقتصاد.

2-2- المالىة العامة و الإحصاء:

توجد هناك علاقة وطيدة بين المالىة العامة و الإحصاء لا تخفى على أحد، إذ أنّ علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة و الواضحة لكافة الظواهر المالىة التي يعبر عنها و يقوم بترجمتها و تجسيدها في صورة أرقام و بيانات و إحصاءات، و لا شك أنّ دراسة الإحصاءات هي التي تمثّل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالىة، من تقدير النفقات المستقبلية و الإيرادات المتوقعة، فضلاً عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالىة المختلفة و بعبارة أخرى، يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالىة العامة في رسم السياسة المالىة للدولة، إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات و المعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي و توزيع الثروة و الدخول بين الأفراد و الطبقات في المجتمع، و عدد السكان و توزيعهم من حيث السن و المناطق الجغرافية المختلفة، و حالة ميزان المدفوعات، و مدى الإقبال على استهلاك بعض السلع و الخدمات، و غير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالىة الواجبة الاتباع في ظروف معينة و لتحقيق أهداف محدّدة سلفاً.

2-3- المالىة العامة و القانون:

أ- المالىة العامة و القانون العام:

إنّ العلاقة بين المالىة العامة و القانون العام، لها درجة كبيرة التي حالت زمنًا طويلاً دون أن يكون علم المالىة فرعاً مستقلاً و قائماً بذاته، و هي التي أدّت إلى النّظر إليه على أنّه فرع من فروع

القانون العام، يعرف في الفقه التقليدي بالتشريع المالي **LalégislationFinancière** و استمرت هذه العلاقة حتى نهاية القرن التاسع عشر حينما بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة التي يمارسها القانون العام. و مع ذلك فلا تزال الروابط و الصلات قوية و متينة بين المالية العامة و بين فرعين رئيسيين من فروع القانون العام، هما القانون الدستوري و القانون الإداري.

و تظهر العلاقة بين المالية العامة و القانون الدستوري، من خلال خضوع المالية العامة للقانون الدستوري أحياناً، للقواعد الفنية للقانون الدستوري، و أحياناً من خلال تأثير الذي تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستوري، فنجد منذ أمد طويل في شتى الدساتير التي تقرّر المساواة بين المواطنين أمام الضرائب و التكاليف و العباء العامة، و ضرورة إبداء موافقتهم على فرض الضريبة و على القواعد التي تحدّد سعرها و وعاءها و ربطها و تحصيلها، فضلاً فإنّ كافة أسس قانون الميزانية تتركز تماماً على الدستور.

و نلاحظ حتى يومنا هذا أنّ الدساتير الحديثة تنص على تنظيم القواعد الفنية و المالية، و إذا كانت القواعد الفنية المالية في كافة الدول محكومة بالدستور.

ب- المالية العامة و القانون الإداري:

من مظاهر العلاقة أنّ القانون الإداري يحكم معظم قواعد الفن المالي، فعدد موظفين و عمال تعد من أهم الإدارات العامة في الدولة، و من ثمّ فإنّ تنظيمها و قواعدها تخضع للقانون الإداري، كما أنّ قضاء الضرائب يعدّ فرعاً حيويّاً و هاماً من فروع القضاء الإداري، و ممّا لا شكّ فيه أنّ هذا النوع من القضاء الضريبي له أصوله و قواعد الخاصة به، قد تخضع الضرائب جزئياً للقضاء العادي.

إذا كانت الإدارات و العمليات المالية تخضع من وجوه عديدة للقانون الإداري فإنّ تنظيم العمليات المالية ذاتها يؤثّر و بدرجة كبيرة على عمل الإدارة.

ج- المالية العامة و القانون الدولي و العلاقات الدولية:

و إذا ما تعرضنا للصلة بين المالية العامة و القانون الدولي و العلاقات الدولية وجدنا أنّ الإمام بهذه الجوانب الأخيرة يهتم كثيراً في فهم الاتجاهات الفنية لموضوعات المالية الدولية و التي

تزداد تعقيداً على مرّ الأيام، و من ثمّ يصبح من السهل علاج الكثير من المشاكل الماليّة على المستوى الدولي، كتلك المتعلقة بالازدواج الضريبي الدولي و التهزّب الضريبي الدولي.

2-4- الماليّة العامّة و علم الاجتماع و السياسة:

أهم ما نلاحظه في الخصوص أنّ رجال الماليّة العامّة قد تجاوزوا البحث في الجوانب القانونية البحتة للقواعد الماليّة و أصبحوا الآن يهتمون بالبحث عن تفسيرات اجتماعية و سياسية للظاهرة الماليّة.

فالبحوث التي تجري عن الجانب الاجتماعي للضريبة تسمح بالتعمّق أكثر في الأنظمة الضريبية، و رؤية الآثار التي يعكسها الهيكل الاجتماعي و السياسي للدولة على نظامه الضريبي، و كذلك فإنّ البحث يجري حول المظاهر و الجوانب السياسية للمشاكل الماليّة و الضريبية بحيث صارت لها قواعدها الفنية الخاصة التي توجه المختصين بهذه المشاكل.

2-5- الماليّة العامّة و المحاسبة:

إنّ العديد من مسائل الماليّة العامّة، و خاصة الضرائب تستلزم المعرفة و الإلمام بأصول المراجعة و فنونها من استهلاكات و جرد و احتياطات و عمل الحسابات الختامية و الميزانية العامّة للدولة و تنفيذها و الرقابة عليها.

و كلّما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كلّما ازدادت العلاقة بين الماليّة العامّة و المحاسبة، إذ يستدعي ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشروعات الدولة إلى جانب البيانات الماليّة الخاصة بها و الواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة، أو الميزانيات الملحقّة⁽¹⁾.

(1) سوزي عدلي ناشد، أساسيات الماليّة العامّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص9، ص16.

الفصل الثاني: النفقات العامة

ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة، في الفترة الأخيرة مع توسّع دور الدولة و زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، و ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة. و لذلك نرى أنّ النفقات العامة قد شهدت تطوّرًا و تزايدًا كبير يساير التطوّر الذي حدث في دور الدولة.

و سنتطرّق في هذا الفصل إلى مفهومها، أنواعها و تقسيماتها من الشكل و إجراءات الإنفاق التي تم توزيعها، من حيث جهة الإنفاق، من حيث التكرار الدوري و من حيث الشكل، و كذلك تقسيماتها من حيث الغرض أو الأثر المترتب على النفقة، بالمقابل من حيث الغرض، و كذلك من حيث الآثار الاقتصادية (نفقات منتجة و غير منتجة، نفقات ناقلة و غير ناقلة)، و الآثار الاقتصادية و الاجتماعية و الذي يتمثّل في تأثيرها على الإنتاج الوطني، و كذلك على إعادة توزيع الدخل الوطني، و الاستهلاك غير مباشر، و دراسة و تحليل الأسباب الحقيقية التي أدّت إلى ازدياد النفقات العامة. و كذلك إعطاء مقارنة للنفقات العامة في الميزانية الجزائرية.

1- مفهوم النفقات العامة:

تعرف النفقات العامة بأنّها تلك المبالغ الماليّة التي تقوم بصرفها سلطة العمومية (الحكومة و الجماعات المحلية)، أو أنّها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها أنّه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة⁽¹⁾. و يمكن تعريفها أنّها مجموعة المصرفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة، و نلاحظ أنّ الحاجات العامة تختلف من الدولة إلى أخرى، و من مرحلة تاريخية معينة إلى أخرى، و يقوم بها شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام، يرتبط بأهداف السياسة الماليّة المتّفق عليها، و المرتبطة بدورها بالأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع⁽²⁾. و ممّا سبق ذكره يمكن أن نستنتج خصائص النفقة العامة و التي يمكن أن نوجزها في النقاط الآتية:

(1) محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 65.

(2) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، 2009، ص 230.

- مبلغ نقدي، أي أنّها تتخذ عادةً طابعاً نقدي، تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على الموارد الإنتاجية من سلع وخدمات تحتاجها للقيام بنشاطها، كدفع رواتب و أجور العاملين و دفع نفقات الجيش و قوات الأمن و الخدمات ... إلخ.

- تدفع بواسطة خزانة عمومية هيئة عامة (وليست خاصة) وفقاً لما يحدده لها التنظيم الإداري من اختصاصات و مسؤوليات تتطلب قيامها بإنفاق نقدي في حدود ما تسمح به الاعتمادات المالية المخصصة لها وفقاً لقانون الموازنة العامة.

- هدف من النفقات العامة إشباع الحاجات العامة بقصد تحقيق المنفعة العامة، كالدفاع، التعليم، و الصحة، حيث تعمل الدولة على تحقيق إشباعها من المنافع العامة **نتيجة** لاعتبارات اقتصادية و سياسية و اجتماعية، بحيث يمكن القول بأن تقدير الدولة للمنفعة العامة التي يخلقها إشباع الحاجة العامة هو عمل سياسي بالدرجة الأولى، يأتي انعكاساً لطبيعة النظام السياسي و الاقتصادي و مستوى التقدّم الحضاري الذي حققه المجتمع.

2- مفهوم النفقات الخاصة:

تهدف الدولة من نفقاتها العامة تحقيق المصالح العامة حتى و لم يسفر نشاطها المالي عن تحقيق ربح، في النفقات الخاصة يسعى الأفراد و المؤسسات الخاصة بصفة أساسية لتحقيق المنفعة الشخصية المتمثلة في شكل أرباح.

3- محدّدات الإنفاق العام:

نعني بمحدّدات الإنفاق الحكومي، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الإنفاق العام، و من هذه العوامل:

3-1- الطاقة الضريبية:

و نعني بها مقدرة الأفراد على تحمّل العبء الضريبي، فكلّما زادت الضرائب كلّما أمكن زيادة النفقات العامة، لأنّ الضرائب تعدّ من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة و بالتالي رافد رئيسي لخزانة الدولة بالمال.

أمّا العوامل التي تحدّد الطاقة الضريبية فهي:

3-1-1-1- طبيعة القطاع الإنتاجي:

فلكلّ قطاع من القطاعات الاقتصادية عبء ضريبي يختلف عن الآخر، فالقطاع الصناعي يكون عبئه الضريبي أكبر من القطاع الزراعي، و لكلّ دولة أولوياتها بالتركيز على قطاع دون سواه و بالتالي بالاعتماد عليه بشكل كبير، فنجد بعض الدول قد تعتمد على الزراعة و بعضها الآخر على الصناعة و الثالث على الثروة الحيوانية ... و ما إلى ذلك من اختلافات.

3-1-1-2- الدخل:

فكلّما ارتفعت الدخول و الأجور ازدادت الطاقة الضريبية فنجد الدول التي تنخفض فيها الدخول لا تشكّل فيها الاقتطاعات الضريبية إلاّ نسبة ضئيلة جدّاً، و الدول التي ترتفع فيها الدخول تزداد فيها الاقتطاعات الضريبية «ضريبة الدخل».

3-1-1-3- اليد العاملة:

كلّما زاد عدد اليد العاملة بالنسبة لعدد السّكان ارتفعت الطاقة الضريبية، لأنّ العامل الذي يحصل على دخل و بإمكانه أن ينفق من هذا الدخل، على أسرته يستطيع أن يتحمّل أعباء الضريبة، و بالتالي كلّما زادت هذه الشريحة كان بالإمكان الحصول على ضرائب مباشرة و غير مباشرة بشكل أكبر.

3-1-1-4- التجارة الخارجية:

كلّما زادت حركة الاستيراد و التصدير تزداد الطاقة الضريبية، لأنّ التاجر يستطيع أن يتحمّل العبء الضريبي، و كثير من الدول يعتمد على الضرائب الجمركية كمصدر من مصادر الإيرادات العامّة.

3-1-1-5- النشاط الاقتصادي:

كلّما زاد النشاط الاقتصادي تزداد النفقات العامّة، لأنّ زيادة العمل و الإنتاج و الاستثمار تزداد من الدخول و الإنفاق و بالتالي يزيد المستوى المعيشي للأفراد، و هذا يعني زيادة في النفقات العامّة التي يجب أن تلي الحاجات العامّة المتزايدة.

3-1-6- قيمة النقود:

إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإنفاق العام، أما إذا انخفضت قيمة النقود فإنّ النفقات العامة سوف ترتفع⁽¹⁾.

4- تقسيمات النفقات العامة:

يختلف تقسيم النفقات العامة بين دولة و أخرى تبعاً لحاجات كل دولة و مراعاة لظروفها التاريخية و درجة تطورها، و يمكن إيجاز أهم التقسيمات:

4-1- التقسيم النظري للنفقات العامة:

يندرج تحت هذا التقسيم أكثر من نوع للنفقات العامة، فنجد:

4-1-1- النفقات العامة من حيث أهدافها:

و ينقسم هذا النوع من النفقات إلى:

4-1-1-1- نفقات الدفاع و الأمن الداخلي:

نفقات الرفاه الاجتماعي و الخدمات الاجتماعية، و هي تلك التي تنفق على الصحة و التعليم و السياحة و دعم السر الفقيرة و كبيرة العدد ... إلخ.

4-1-1-2- نفقات الحكومة:

و هي تلك التي تستخدم لديمومة عمل الجهاز الحكومي من رواتب و أجور العاملين في الدولة، و شراء الأجهزة و المعدّات و الأدوات لجميع الدوائر و المؤسسات الحكومية ... إلخ.

4-1-1-3- الإنفاق على خدمة الدين العام:

تسديد أقساط الديون العامة و الفوائد المترتبة عليها حسب الفترة الزمنية المتفق عليها.

4-1-2- النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية:

تؤثر النفقات العامة على الدخل الوطني و الناتج الوطني و انطلاقاً من هذا الأثر، تنقسم

النفقات العامة إلى:

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، 2009، ص140، ص141.

4-1-2-1- نفقات حقيقية:

و هي صرف الأموال العامة على الأجور و الرواتب للعاملين بالدولة، كذلك على شراء السلع و الخدمات اللازمة لسير عمل إدارات و أجهزة الدولة، و هذا النوع من النفقات يزيد من الناتج الوطني.

4-1-2-2- نفقات تحويلية:

و هي صرف الأموال العامة على الإعانات الاجتماعية، و الدعم الحكومي و الضمان الاجتماعي، و البطالة ... إلخ. هذا النوع من النفقات لا يزيد من الناتج الوطني، لأنّه يهدف إلى إعادة توزيع الدخل و الثروة بين المواطنين، و دعم الفقراء من أبناء المجتمع.

4-1-3-1- النفقات العامة من حيث تكرارها:

و تنقسم بدورها إلى نوعين:

4-1-3-1-1- نفقات متكررة:

و هي النفقات العادية التي تتكرر سنويًا من حيث المدّة و ليس شرطًا أن تتكرر من حيث المقدار مثال ذلك الإنفاق على رواتب و أجور موظفي الدولة و الإنفاق على التعليم، القضاء و الأمن ... إلخ.

4-1-3-1-2- نفقات غير متكررة:

و هي النفقات غير العادية التي لا تتكرر سنويًا، مثل النفقات الطارئة لمواجهة الكوارث الطبيعيّة، و المشاكل الاجتماعية و الحروب ... إلخ.

4-1-4-1- النفقات العامة من حيث شموليتها:

و تنقسم بدورها إلى نفقتين:

4-1-4-1-1- نفقات محلية:

و هي تلك النفقات التي تخصص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معيّنة دون سواها، داخل حدود الدولة و ذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (ولاية، دائرة، بلدية، محافظة). و يتولّى عملية الإنفاق المجالس و الهيئات المحليّة، و يتحمّل أعباء هذه النفقة بالدرجة الأولى الموازنة المحلية للإقليم أو المنطقة أو البلدية، حيث ترد هذه النفقات في موازنتهم.

4-1-4-2- نفقات وطنية:

و هي تلك النفقات التي تخدم جميع مرافق الدولة و جميع مواطنيها بغض النظر عن مكان سكنهم، و يتولّى عمليّة الإنفاق وزارات و هيئات و مؤسسات الدولة، و يتحمّل أعباء هذه النفقة الموازنة العامّة للدولة حيث ترد في موازنتها العامّة.

4-2- التقسيم العملي للنفقات العامّة:

من الناحية العملية تختلف الدول في السلوب الذي تتبّعه لتقسيم النفقات العامّة فكلّ دولة تستخدم التقسيم الوضعي الذي يتلاءم مع ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الماليّة، و يندرج تحت هذا التقسيم:

4-2-1- التقسيم الوظيفي:

يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الوظائف التي يتم الإنفاق عليها، ليتسنى للدولة التعرّف على مصاريف كلّ دائرة من دوائرها و قدرتها الإنتاجية لتقارنه مع مصاريف و إنتاجية القطاع الخاص، و بعد ذلك يتم تخصيص اعتمادات الإنفاق العام وفقاً للتكلفة، فمثلاً تعتمد النفقات العامّة للسكك الحديدية بالاستناد على تكلفة الكيلو متر الواحد.

هذا الأسلوب له مزايا منها معرفة مصاريف و إنتاجية إدارات الدولة المختلفة، التعرّف على وظائف و تقدير النفقة المحدّدة لكل وظيفة إلى جانب المساعدة على اتّخاذ القرار الصائب و إمكانية الرقابة السريعة.

و ما يعاب عن هذه الطريقة، أنّ الوظيفة في الحكومة تؤثّر على باقي الوظائف و تتأثّر بها، و بالتالي تؤثّر على جميع إدارات الدولة.

4-2-2- التقسيم الاقتصادي:

يتم الاعتماد حسب هذا التقسيم على الأعمال و المهام المختلفة التي تمارسها دوائر الدولة شريطة توزيعها حسب القطاعات الاقتصادية (زراعة، سياحة، صناعة)، و يؤخذ بعين الاعتبار نفقات الدوائر الحكومية و نفقات التجهيز التي تزيد من الدخل الوطني، و نفقات التوزيع (تحول جزء من الدخل الوطني من فئة لأخرى على شكل إعانات اجتماعية و مساعدات اقتصادية ... إلخ.

4-2-3- التقسيم الإداري:

يتم التقسيم على أساس الإدارات الحكومية التي تقوم بعملية الإنفاق مثل الوزارات و الهيئات و المؤسسات العامة ...) ضمن العمل الوظيفي لكل دائرة، و بعد ذلك يتم التقسيم داخل كل وحدة إدارية الأقل في التنظيم الإداري و الأصغر فالأصغر ... إلخ، و الأسلوب المتبع أن تصنف النفقات إلى جارية و رأسمالية.

لهذا الأسلوب عدّة مزايا، منها سهولة المراقبة على حسن استخدام المال العام، و سهولة اتّخاذ القرار في تحديد حجم الإنفاق و الإعدادات للنفقات العامة في الموازنات المقبلة. أمّا عيوب هذا الأسلوب فتكمن في صعوبة حصر كلفة كل وظيفة حكومية و بالتالي صعوبة التنبؤ للعمليات الاقتصادية و الماليّة للدولة.

5- ظاهرة ازدياد النفقات العامة:

لا بدّ أن نشير إلى حقيقة تطوّر دور الدولة في النشاط الاقتصادي و الذي يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية و مهما اختلفت درجة تقدّمها حيث أنّ ظاهرة تزايد الإنفاق العام ترجع إلى الأسباب الظاهرية أو حقيقية و سنتطرّق فيما يلي إلى جملة هذه الأسباب:

5-1- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

قد ترجع الأسباب المؤدية إلى ارتفاع النفقات العامة إلى ثلاثة عوامل رئيسية:

5-1-1- تدهور قيمة العملة:

يقصد بتدهور قيمة العملة، تدني قدرتها الشرائية ممّا يؤدّي إلى نقص مقدار السلع و الخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل و هي الظاهرة التي يمكن أن تشرح ارتفاع أسعار السلع و الخدمات. و ما يمكن ملاحظته، بصفة عامة، أنّ قيمة النقود تأخذ في الانخفاض بصورة مستمرة، و إن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى، و يترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددًا من وحدات النقد أكبر ممّا كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع و الخدمات، فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة

ظاهرة، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

و يعدّ تدهور قيمة النقود السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

5-1-2- اختلاف طرق المحاسبية: (اختلاف طرق إعداد الميزانية العامة)

كان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات و المصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، و من ثمّ لم تكن تظهر نفقاتها أو إيراداتها في الميزانية العامة للدولة ممّا كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

و مع اتّباع مبدأ وحدة عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة و إيراداتها - دون تخصيص - في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل و لم تكن تظهر في الميزانية و من ثمّ فإنّ الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعدّ زيادة ظاهرية استدعت تغيير طرق المحاسبة الماليّة في الميزانية الحديثة.

5-1-3- زيادة مساحة إقليم الدولة و عدد سكانها:

قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردّها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها، و مثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها، و يترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال، زيادة في حجم النفقات العامة، إلّا أنّها زيادة ظاهرية نظرًا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

و من الواضح أنّ متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، في هذه الحالات، إذا تأثّر بالزيادة فإنّها تكون حقيقية، أمّا إذا تزايد الإنفاق تحت تأثير التوسّع الحاصل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية.

5-2- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما، و ترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالبًا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للمواطنين (زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة).

و ترجع الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب عديدة:

5-2-1- الأسباب الإيديولوجية:

و نعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة.

فمباشرة بعد الحرب العالمية (II) هيمنت أفكار مؤيدة لتدخل الدولة، مما أدى إلى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية، على وجه التحديد، في الحياة الاقتصادية و اضطلاعها بالعديد من الشؤون الاجتماعية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص، مما ترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت.

و لم يكن الحال مختلفاً في الدول الاشتراكية قبل انهيارها، حيث أدت الإيديولوجية الجماعية سائدة و تقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة إلى درجة تساويها مع الدخل الوطني.

5-2-2- الأسباب الاقتصادية:

من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني و التوسع في إنشاء المشاريع العامة و الدورة الاقتصادية و المنافسة الاقتصادية فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ما تقطعه من هذا الدخل في صورة تكاليف و اعباء عامة من ضرائب و رسوم و غيرها، بغض النظر عن تزايد و تنوع الضرائب المفروضة أو ارتفاع معدلات و ما يجب الإشارة إليه، أن زيادة الإيرادات العامة يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة، كذلك التوسع في إنجاز المشاريع العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة و الهدف من إنجازها، مما الحصول على موارد للخزينة العمومية أو التنمية الاقتصادية و مكافحة سياسات الاحتكار و بصفة عامة توجيه الشأن الاقتصادي وجهة محدّدة حسب الإيديولوجية السائدة في الدولة.

و من ناحية أخرى فإنّ الكساد، بكلّ آثاره السلبية، يلزم الدولة بتقرير زيادة النفقات العامة و هذا للرفع من مستوى الطلب الكليّ الفعلي إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة بالتناسب مع حجم الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

5-2-3- المنافسة الاقتصادية الدولية:

مهما كانت أسبابها تؤدي إلى زيادة النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشاريع الوطنية لتشجيعها على التصدير و منافسة المشاريع الأجنبية في الأسواق العالمية و إما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشاريع الوطنية من مواجهة و الصمود، من ناحية الجودة، في وجه المنافسة الأجنبية داخل الأسواق الوطنية.

5-2-4- الأسباب الاجتماعية:

مع الزيادة المسجلة للنمو الديموغرافي، و تركز السكان في المدن و المراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية، الصحية و الثقافية أو خدمات النقل و المواصلات، الماء، الغاز، الكهرباء و الأمن العمومي، و يرجع هذا إلى أنّ حاجات سكان المدن أكبر و أعقد من حاجات سكان القرى.

إلى جانب كل ذلك، زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم و من ثمّ ازدياد وعي المواطنين بحقوقهم، فأصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل، كتأمين الأفراد ضد البطالة، الفقر، المرض، العجز، و الشيخوخة و غيرها، و قد تترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

5-2-5- الأسباب الإدارية:

يؤدي سوء التنظيم الإداري و عدم متابعة لتطور المجتمع الاقتصادي و الاجتماعي و تطور وظائف الدولة و الارتفاع في عدد الموظفين و زيادتهم على حاجة العمل و الإشراف في ملحقات الوظائف العمومية (أثاث، مكاتب، ... إلخ) إلى زيادة الإنفاق العام بشكل ملحوظ، بل و أكثر من ذلك يمثل عبئاً إضافياً على موارد الدولة.

و الزيادة في هذا الإطار، و إن كانت حقيقية إلا أنّها غير منتجة إنتاجاً مباشراً، أي أنّها بالرغم من اعتبارها تؤدي إلى زيادة حجم الأعباء العامة على الأفراد لا تؤدي إلى ارتفاع في القيمة الحقيقية للمنفعة العمومية.

5-2-6- الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب في عنصرين أساسيين:

أ- سهولة الاقتراض في العصر الحديث، مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما تحتاج إليه لتغطية أي عجز في إيراداتها مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، لأنّ خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط و الفوائد.

ب- وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصّص لغرض معين مما يدفع إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية، و تتجلى خطورة ذلك في الفترات التي تحتم فيها السياسة الرشيدة على السلطة التنفيذية العمل على خفض نفقاتها لأنّه من الصعب مطالبة الدولة بتخفيض كثير من أبواب النفقات العامة.

5-2-7- الأسباب السياسية:

يمثل هذا العنصر إلى زيادة النفقات العامة في تطوير الإيديولوجية السياسية سواء داخلياً نتيجة انتشار المبادئ الديمقراطية و العدالة الاجتماعية و نمو مسؤولية الدولة، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي.

أ- انتشار المبادئ الديمقراطية:

يترتب على انتشار مثل هذه المبادئ و العدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل و المحرومة و التكفل بالكثير من خدماتها، أضف إلى ذلك أنّ النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشاريع الاجتماعية، ممّا يترتب زيادة في النفقات العامة.

ب- نمو مسؤولية الدولة:

نتج عن انتشار المبادئ الديمقراطية تغيّر النظرة إلى الدولة، فهي ليست سوى سلطة آمرة لا يملك المواطنون إلاّ الخضوع لها، و إنّما هي مجموعة من المرافق العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام و لهذا تقرّرت مسؤوليتها، فإذا أحدث نشاطها ضرر لأحد أفرادها فليس هناك ما يمنع لمقاضاتها لتعويضه عمّا لحقه من ضرر، فيشارك المجتمع بذلك في تحمّل عبء المخاطر المترتبة عن سير المرافق العامة، و قد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام و مؤلفات رجال القانون.

ج- نفقات الدولة في الخارج:

و من جهة أخرى أدى نمو العلاقات الدولية إلى ازدياد النفقات العامة، بسبب ازدياد حجم التمثيل الدبلوماسي لازدياد عدد الدول، و بالتالي ارتفعت حجم النفقات المرصودة لتدعيمه فضلاً عن ازدياد نفقات العامة في المنظمات الدولية المتخصصة و غير متخصصة، و

منظمات اقليمية، الأمم المتحدة و الهيئات التابعة لها كاليونسكو و اليونيسيف، و كذلك بسبب ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات تلزم الدول القيام بتقديم المساعدات و المنح المادية و التقنية للدولة الأجنبية أو لرعاياها و هذا لتحقيق أهداف اقتصادية أو سياسية أو وطنية.

5-2-8- النفقات العسكرية:

تحتل النفقات العسكرية جزءاً هاماً في التزايد المطرد للنفقات العامة، و راجع ذلك إلى التقدم التكنولوجي السريع في هذا الميدان مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ طائلة لتزويدها بأحدث الأساليب.

و المخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها و مواطنيها و أراضيها من خطر الغزو الخارجي.

فضلاً عن ذلك ما تستلزمه الحروب من تمويلات مالية ضخمة ليس فقط أثناء الحرب بل و أيضاً في أعقابها، كدفع التعويضات و الإعانات و معاشات لضحايا الحرب، و كذلك نفقات إعادة تعمير ما دمرته الحرب و دفع أقساط فوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية⁽¹⁾.

و أيّاً كانت الأسباب التي تؤدي إلى زيادة في النفقات العامة فمن الضروري أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة تسمح بتغطية هذه الزيادة في النفقات.

6- الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات :

للإنفاق العام أثر بارز على جميع النواحي الدولية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، و يختلف هذا الأثر، بمدى عمق تأثيره من دولة لأخرى، و بشكل عام سنتناول أثر الإنفاق الحكومي على العمل و الاستهلاك و الاستثمار، و يوجد هناك نوعان من الآثار الاقتصادية و الاجتماعية المباشرة و الغير المباشرة:

(1) محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره ، 2003 ، ص105، ص113.

6-1- تأثير النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج و العمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءًا هامًا من هذا الطلب، و تزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة الأفراد.

و العلاقة بين النفقات العامة و حجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة و نوعها، و بصورة أدق، فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع و الخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها.

و من جهة أخرى، يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج و العمالة، و هذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أو مستوى العمالة و التشغيل في الدول المتقدمة و على درجة النمو في الدول النامية.

و الواقع، أنّ النفقات العامة تؤثر على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني برفعها لهذه المقدرة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، و من ثمّ يرتفع الناتج الوطني و الدخل القومي.

فالنفقات الإنتاجية أو الاستثمارية تعمل على إنتاج السلع المادية و الخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، و تعمل أيضًا على تكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار، و هذا الإنفاق الاستهلاكي و الاستثماري يعدّ من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني و رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

و قد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال قيامها بالإنتاج، أو قد تمنح الدولة بعض المشروعات العامة أو الخاصة إعانات اقتصادية التي تستهلكها الطبقات الفقيرة، أو تعويض المشروعات العامة عن خدماتها غير العادية للأفراد تمكينًا لها من الاستمرار في تحقيق المنفعة من خلال النشاط الاقتصادي الذي تؤديه، و مثل ذلك أيضًا إعانات التصدير أو الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض المشروعات العامة لتغطية العجز الذي يحدث في ميزانيتها، و الإعانات التي تقدمها الحكومة لبعض الصناعات أو الفروع الإنتاجية للتوسع في الاستثمار، أما النفقات الاجتماعية فلها تأثير مباشر على الإنتاج سواء في صورة تحويلات نقدية أو تحويلات عينية، فهي تهدف إلى تحويل جزء من القوة الشرائية لصالح بعض الأفراد، (المتعلقة بالفتنات محدودة الدخل)، و بالتالي لا يمكن معرفة أثر هذا النوع من النفقات الاجتماعية على حجم الإنتاج، و ذلك لعدم

معرفة أنواع السلع التي تقوم هذه الفئات بالإنفاق للحصول عليها على وجه التحديد، و لكن ابتداءً من تحديد هذه الفئات (ذوي الدخل المحدود) و ارتفاع مليها الحدي للاستهلاك، بالمقابل يتجه المقابل النقدي و الإعانات النقدية للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية و بالتالي يزداد الطلب عليها مما يسمح بزيادة إنتاجها، أما في الحالة عينية، يؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ، من خلال زيادة السلع و الخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم و الصحة، التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد، و أيضاً تمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر، فكلما زاد ما ينفق على العمال لرفع مستواهم الفتي و التعليمي و الصحي و المعيشي من مختلف النواحي، كلما أثر ذلك على الطاقة الإنتاجية و بالتالي يزيد الإنتاج.

و كذلك النفقات الحربية، لها أثر مباشر على الإنتاج الوطني خاصة في العصر الحديث تمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق الكلي للدول، كما يرى بعض المحللين الاقتصاديين التقليديين أن النفقات الحربية تعدّ من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة، في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج (العمل، و الموارد المادية) إلى إشباع الأغراض العسكرية أو الحربية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالانخفاض، مما يؤدي إلى نقص الاستهلاك من جهة و ارتفاع عناصر الإنتاج من جهة أخرى (آثار توسعية).

فضلاً أن هناك حالات التي ترصد فيها النفقات الصناعات الحربية و إنشاء الموانئ و المطارات و الطرق، نفقات البحث العلمي، و تصدير الأسلحة (بالنسبة لدول الرأسمالية المتقدمة)، بالمقابل تؤثر بالسلب على الدول النامية، مما يؤدي إلى حدوث عجز في ميزان مدفوعاتها بسبب اضطرار الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح الخارجي.

كما تتأثر النفقات الحربية بالأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة، فعندما يصل اقتصاد إلى مرحلة العمالة الكاملة، فإنّ النفقات الحربية يؤدي إلى حدوث آثار تضخمية و ارتفاع في مستوى الأسعار، باعتبار أنّ النفقات الحربية لها أولوية على كافة النفقات الأخرى لكونها تمثل أساس الدفاع عن سيادة الدولة ضد أي غزو خارجي، أما في حالة نقص التشغيل فإنّ النفقات الحربية تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني، نتيجة للتوسع في الصناعات الحربية و الفروع الإنتاجية الأخرى التي تتوقف عليها و بالتالي إلى تشغيل العمال المتعطلين و القضاء على البطالة⁽¹⁾.

(1) سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره ، ص73، ص76.

6-2- تأثير النفقات العامة على الاستهلاك و الادخار:

إنّ النفقات العامة بتأثيرها على الاستهلاك فإنّها تؤثر على الادخار، لأنّ الادخار ما هو إلاّ الجزء من الدخل الذي لا يتمّ استخدامه في الإنفاق على الاستهلاك، و أنّ زيادة الجزء الذي يتم استخدامه من الدخل للاستهلاك يعني انخفاض الجزء من الدخل الذي يتبقى من الدخل للادخار، و بالعكس و بالتالي فإنّ تناول آثار النفقات العامة على الاستهلاك يعني و ضمناً تناول آثار النفقات العامة على الادخار، و لذلك سيتم في هذا الإطار تناول آثار النفقات العامة على الاستهلاك تلافياً للتكرار الذي يمكن أن يحصل في تناول هذه الآثار على كل من الاستهلاك و الادخار.

تؤثر النفقات العامة بصورة مباشرة و غير مباشرة على الاستهلاك.

حيث تمثل الصورة المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك في كون أنّ النفقات العامة هذه تتم على شراء السلع و الخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بنشاطاتها المختلفة، و بالذات الجارية منها، حيث تسمح بزيادة الاستهلاك، و خاصة عندما تزيد معه النفقات العامة و يتحقق العكس حيث ينخفض الاستهلاك عند انخفاض النفقات العامة، أو عندما تزداد هذه النفقات العامة و لكن باستخدامها في الإنفاق على مجالات لا ترتبط بشراء الحكومة لسلع و خدمات استهلاكية، كأن يتم استخدامها بالإنفاق على شراء السلع و الخدمات الإنتاجية، أو الاستثمارية بدلاً من الإنفاق على شراء السلع و الخدمات الاستهلاكية، و هو الأمر الذي يترتب عليه عدم تحقق زيادة في الاستهلاك نتيجة مثل هذه النفقات العامة.

أمّا الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك فيمكن أن تتحقق من خلال زيادة للطلب الاستهلاكي للأفراد و الجهات المختلفة في الاقتصاد و الذي يتحقق نتيجة الزيادة في الدخل التي تحصل عليها و الناجمة عن النفقات العامة سواء تلك التي يتم استخدامها للإنفاق على قيام الدولة بنشاطاتها الجارية، أو أشغالها العامة، أو أوجه الإنفاق الأخرى المتصلة بإقامتها البنية التحتية أو المشروعات الإنتاجية، و كذلك الزيادة في الدخل التي تتحقق للإعانات، خاصة إذا تمّ الأخذ بعين الاعتبار الفئات و الأفراد الذين يحصلون على مثل هذه الإعانات عن طريق النفقات التحويلية يكون ميلهم الحدي للاستهلاك مرتفع، و هو الأمر الذي يرفع الطلب الاستهلاكي، و يرتفع معه حجم الاستهلاك و زيادته.

العوامل التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التأثير المباشر و غير المباشر للنفقات العامة للاستهلاك، و التي من بينها ما يلي:

- إنّ تأثير النفقات العامة على الاستهلاك و الذي ينجم عنه زيادة الاستهلاك، في ظل ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، يعني انخفاض الادخار، في ظل انخفاض الميل الحدي للادخار، و هو ما يؤدّي إلى انخفاض القدرة على الاستثمار و التأثير سلبيًا على القدرة الإنتاجية في الاقتصاد نتيجة لذلك، و هو ما يؤدّي إلى إعاقة التطوّر في النشاطات الاقتصادية.

- إنّ أثر النفقات العامة في زيادة الطلب الاستهلاكي بدون وجود عرض كافٍ من السلع و الخدمات لاستهلاكية، و بدون وجود طاقة إنتاجية قادرة و مرونة و جاهزة للعمل في الحال يقود إلى ارتفاع الأسعار للسلع الاستهلاكية أولاً، و من ثمّ أسعار السلع عمومًا، بحكم الرّابط بينها و هو ما يعني حصول تضخّم في الاقتصاد، و الذي يؤدّي إلى الأضرار حتّى يراود زيادة استهلاكها، بانخفاض ما يمكن أن تحصل عليه من سلع و خدمات بالدخول التي تحققت لها حتّى في حالة زيادتها، نتيجة الزيادة في الأسعار، و بالذات عندما تتحقق هذه الزيادة في الأسعار بدرجة ملموسة و كبيرة و بشكل تفوق الزيادة في الدخل.

- إنّ النفقات العامة على إقامة مشروعات البنية التحتية لا يرافقها زيادة في إنتاج السلع و الخدمات الاستهلاكية، في الوقت الذي تولد فيه مثل هذه النفقات دخولاً تنفق في جزء مهمّ منها على هذه السلع، و هو الأمر الذي يؤدّي إلى ارتفاع أسعار السلع هذه، و لا يرتفع معها الاستهلاك الحقيقي نتيجة ارتفاع الدخل، و بالذات عندما يفوق الارتفاع في الأسعار في الدخل.

- النفقات العامة التي تتم على إقامة المشروعات الإنتاجية لا ترافقها زيادة في إنتاج السلع و الخدمات، و بالذات خلال فترة إقامة المشروعات (فترة توليد الإنتاج) و التي تطول في الدول النامية بشكل خاص و قد تتطلب سنوات عديدة، بسبب معوقات و صعوبات إقامة المشروعات من ناحية، و نتيجة عدم توفّر مستلزمات من ناحية أخرى، أو تأخر حصولها على مثل هذه المستلزمات، و هو ما ينجم عنه إسهام مثل هذه النفقات العامة في توليد دخول خلال الفترة هذه إقامة المشروعات تسهم في زيادة الطلب و دون أن يرافق ذلك زيادة في العرض، و هو ما يؤدّي إلى زيادة الأسعار، و انخفاض الدخل الحقيقية للأفراد و مستويات معيشتهم، و انخفاض استهلاكهم، و خصوصًا إذا لم يراعى ضرورة العمل على توفير العرض الكافي من السلع و

الخدمات، و بالذات الاستهلاكية، منها و الذي يلي الزيادة في الطلب عليها و الناجم عن زيادة الدخول خلال فترات إقامة المشروعات الإنتاجية هذه.

- طبيعة الاستهلاك التي يتحقق نتيجة تأثير النفقات العامة. حيث أن ارتفاع دخول الفئات الأقل دخلاً و الذي يتحقق نتيجة الإنفاق على تقديم إعانات لهذه الفئات يرفع في الغالب استهلاك السلع الضرورية أساساً نتيجة كون أن معظم استخدامات دخولهم يتصل بهذه السلع، في حين أن النفقات العامة التي تستفيد منها الفئات متوسطة الدخل، و الفئات مرتفعة الدخل يمكن أن يؤدي إلى زيادة استهلاك السلع شبه الضرورية و السلع الضرورية، و بذلك فإن النفقات العامة من خلال تقديم الإعانات ينبغي أن تتم بحيث تحقق الآثار هذه على الاستهلاك بالشكل الذي يتم من خلال تقديمها للأقل دخلاً من أجل توفير السلع الضرورية لهم على أن يراعى في ذلك توفير العرض الكافي من هذه السلع، و عندما تقدّم متوسطي الدخل من أجل توفير السلع شبه الضرورية لهم، و ان يراعى في ذلك توفير العرض الكافي من السلع هذه، و هو الأمر الذي يمكن أن ينطبق على النفقات العامة التي تستفيد منها الفئات الدخل، فيجب أن يراعى توفير السلع الكمالية لأنّ إنفاق هذه الفئات يمكن أن يتم على زيادة طلبها على هذه السلع لأنّ دخولها أصلاً، و قبل الزيادة تتيح لها الطلب على السلع الضرورية، و حتى الكمالية في معظم الحالات.

6-3- أثر النفقات العامة على الاستثمار:

تشمل نوعين من الآثار مباشرة و غير مباشرة، حيث تتمثل الآثار المباشرة في قيام الدولة بالمشروعات الإنتاجية، و هو الدور الذي ينبغي على الدولة أن تؤديه في الاقتصاد الاشتراكي من خلال نفقاتها العامة، و ارتباطاً بطبيعة نظامها الاقتصادي، و كذلك قيام الدول النامية بمثل هذا الدور للدولة و من خلال نفقاتها العامة في إقامة المشروعات الإنتاجية نتيجة عجز الجهات الخاصة عن القيام بمثل هذه النشاطات بسبب ضعف قدراتها و مواردها، و بسبب توجيهها نحو المجالات الهامشية غير المنتجة، و ضعف توجيهها نحو المجالات المنتجة ارتباطاً بكون أنّ الربح قد يكون أعلى و المخاطرة أدنى، و فترة استرداد الأموال أقل و عدم وجود صعوبات و معوقات تذكر في حالة التوجه نحو المجالات الهامشية غير المنتجة مقارنة بالمجالات المنتجة، و قد تتدخل حتى الدول الرأسمالية و في فترات معينة بمثل هذه النشاطات الإنتاجية من خلال تحويلها بنقل ملكيتها إلى الجهات الخاصة لاحقاً، و بالذات التي قد تكون مهمة، و خاصة التي لا تحقق ربحاً مجزياً، أو التي

تحتاج إلى إمكانيات و كلف ضخمة لا تتناسب و العوائد و المردودات التي تحققها للجهات الخاصة، و هو ما يعني أنّ النفقات العامة تؤثر على الاستثمار بشكل مباشر في كافة الدول و لكن بدرجات مختلفة، تبعاً لطبيعة النظام السائد فيها، و درجة تطورها، أمّا تأثير النفقات العامة على الاستثمار بصورة غير مباشرة من خلال:

- النفقات العامة التي تتم على توفير مرافق البنية التحتية تحفز على التوسع في الاستثمار من خلال ما تتيحه خدمات هذه المرافق من أساس يتم الاستناد إليه في إقامة المشروعات الاستثمارية الإنتاجية.

- النفقات العامة للدولة على نشاطاتها الجارية، و أشغالها العامة و الإعانات التي تقدّمها، و غيرها تقود إلى زيادة الدخل للجهات التي توفرّ خدمات لقيام الدولة بالنشاطات و الأشغال هذه، كمقابل أو ثمن لهذه الخدمات، و زيادة الدخل الناجمة عن ذلك تؤدّي إلى توفير زيادة في الطلب على السلع و الخدمات، و هو الأمر الذي يحفّز على زيادة الاستثمارات التي تنتج السلع و الخدمات و التي تلبي الزيادة في الطلب.

- النفقات العامة التي تتم بتقديم إعانات للمستثمرين، و كذلك التي تقدّم للمنتجين، و المصدرين تحفّز المشروعات الاستثمارية للمنتجين، و تدفع على تشجيع التوسّع في ما هو قائم منها، و هو الأمر الذي يتحقق من خلاله زيادة الاستثمار.

- إن النفقات العامة بزيادة لدخول الأفراد و الجهات المختلفة في المجتمع سواء الزيادة المباشرة منها، أو غير مباشرة التي تؤدّي إلى زيادة القدرة على الادّخار، و بالذات للفئات متوسطة الدخل، و بدرجة أكبر للفئات مرتفعة الدخل نتيجة انخفاض ميلها الحدي للاستهلاك، و ارتفاع ميلها الحدي للاّخار، و هو الأمر الذي ينجم عنه زيادة في ادخار الفئات هذه، و هو ما يوفّر قدرة أكبر على الاستثمار من خلال زيادة الادخارات التي تمول عملية التوسّع في الاستثمار و زيادته، و رغم ما سبق فإنّ أثر النفقات العامة على الاستثمار، و بالذات ما يتحقق من زيادة حقيقيّة في الاستثمار نتيجة النفقات العامة يعتمد على القدرة الإنتاجية المتاحة في الاقتصاد، و درجة استخدام هذه القدرة الإنتاجية، حيث أنّ وجود قدرة إنتاجية واسعة في الاقتصاد، و تنخفض درجة استخدامها، فإنّ أثر النفقات العامة على الاستثمار الحقيقي الذي يتحقق بإقامة مشروعات جديدة، أو توسيع ما هو قائم منها يقلّ بوجود مثل هذه القدرة الإنتاجية الواسعة و انخفاض درجة استخدامها، و بالعكس عندما تكون هنالك قدرة إنتاجية الواسعة و انخفاض درجة

استخدامها، و بالعكس عندما يكون هناك قدرة إنتاجية أقل، و تزداد درجة استخدامها فإنّ أثر النفقات العامّة على الاستثمار الحقيقي يكون أكبر بشرط توفير القدرة في الاقتصاد على القيام بالاستثمار الحقيقي هذا من خلال توفير السلع و الخدمات الاستثمارية، و توفر القدرة في الاقتصاد على الإنتاج، و بما يلي متطلبات زيادة الاستثمار التي تنجم عن النفقات العامّة⁽¹⁾.

6-4- آثار النفقات العامّة على الأسعار:

إنّ تأثير النفقات العامّة على الأسعار تختلف حسب طبيعة الاقتصاد و درجة تطوّره، و الحالة التي يعيشها، رغم أنّ الافتراض الأساسي هو أنّ النفقات العامّة يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، و هذا الارتفاع يوفّر الحافز الذي يدفع على التوسّع بالنشاطات الاقتصادية، و زيادة إنتاجها، لأنّ ارتفاع الأسعار هذا الناجم عن النفقات العامّة يوفّر هامش أكبر يحفّز على القيام بذلك، و بالذات عندما يكون الاقتصاد في حالة كساد تنخفض فيها الأسعار، و تقل مع انخفاض الأرباح، و بالذات عندما تكون هنالك موارد و عناصر و طاقات إنتاجية عاطلة و مهياة للعمل في الحال و هذا الأمر مرتبط بأثر النفقات العامّة على الأسعار لا يتحقق في الحالات التالية:

- الحالة التي لا يوجد فيها طاقات و قدرات و موارد إنتاجية عاطلة، أي غير مستخدمة، و بالذات عندما يكون الاقتصاد في مرحلة الاستخدام الكامل لهذه الطاقات و الموارد، إذ أنّ أثر الزيادة في الأسعار الناجمة عن النفقات العامّة سيتحقق بحصول تضخم في الاقتصاد، و أنّ أثر زيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامّة في حالة كون الاقتصاد في مرحلة ما بعد الاستخدام الكامل فإنّ الزيادة في الأسعار هذه ستؤدي على زيادة حدّة التضخم فيه.

- الحالة التي توجد فيها طاقات إنتاجية، و موارد عاطلة، غير مستخدمة إلاّ أنّها غير مهياة للعمل و الاستخدام بسبب القيود و العوائق و الصعوبات التي تضعها التنظيمات غير السوقية، و التي تمثلها القوى المعيقة لعمل آلية السوق، كالاحتكار مثلاً، و بالشكل الذي يمكن أن يعرقل استخدام الطاقات و الموارد غير المستخدمة و التي تتحقق في حالة الركود، و هو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار نتيجة النفقات العامّة و حصول فيه التضخم فيه بجانب الركود، و الذي يطلق عليه الركود التضخمي.

(1) فليح حسن خلف، المالية العامّة، عالم الكتب الحديث، إربد، الأردن، 2008، ص140، ص145.

- الحالة التي يتسم بضعف مرونة الجهاز الإنتاجي، و التي تتمثل بضعف درجة استجابته للزيادة في الأسعار التي تتحقق نتيجة للنفقات العامة بسبب ضعف الجهاز الإنتاجي، و ضعف درجة تنوعه، و المعوقات التي ترافق استجابته، و هو الأمر الذي يقود إلى تحقق الأثر التضخمي لزيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامة، و دون تحقق أثرها التوسعي، أي دون زيادة الإنتاج، و كما هو عليه الحال في الدول النامية في الغالب.

أمّا أثر النفقات العامة على الأسعار يمكن أن يتحقق من خلال ما يلي:

- الإنفاق العام الذي يتجه نحو شراء منتجات زراعية بأسعار تشجع المزارعين على الاستمرار في إنتاجهم، و توسعية من ناحية، و بيعها للمستهلكين بأسعار تكون مناسبة لهم من ناحية أخرى.

- تقديم إعانات للمنتجين ضمن الإنفاق العام لمساعدتهم على توفير منتجاتهم للمستهلكين بأسعار أقل، و بالذات المنتجين الذين يمارسون نشاطهم في مجال إنتاج السلع الضرورية، و التي يتم استخدام معظم دخول الفئات الأقل دخلاً عليها، و هو ما يتيح ارتفاع مستوى معيشة هذه الفئات الأقل دخلاً.

- تقديم إعانات ضمن النفقات العامة من أجل دعم أسعار السلع الاستهلاكية المستوردة حتى لا ينعكس الارتفاع في الأسعار العالية على مستوى معيشة أفراد المجتمع، و بالذات بالنسبة للسلع الاستهلاكية الضرورية المستوردة، و كذلك حتى لا ينعكس الارتفاع في الأسعار العالمية على المنتجين و المستثمرين بشكل ارتفاع في كلف استثماراتهم و إنتاجهم و من أجل الحد من ارتفاع الأسعار الناشئ عن التضخم المستورد.

- تقديم إعانات ضمن النفقات العامة من أجل توفير الدعم للسلع المصدرة بالشكل الذي يجعل أسعار التصدير هذه أقل، و هو الأمر الذي ينجم عنه زيادة قدرة المصدرين على التنافس في السوق الدولية، و بما يؤدي إلى زيادة الصادرات، و تشجيع إنتاج السلع و الخدمات التصديرية نتيجة لذلك.

- تقليص النفقات العامة، و بالذات في الحالات التي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار و تنعكس سلباً على تكاليف المعيشة بحيث تؤدي إلى انخفاض مستويات المعيشة، و بالذات ما يتصل بما هو ضروري في ذلك⁽¹⁾.

⁽¹⁾ فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 146

6-5- تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني:

تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني بين المواطنين بوسائل متعددة، فهي تمارس عن طريق إصدار القرارات الإدارية المباشرة التي تحدّد الأثمان لعوامل الإنتاج أو أثمان المنتجات إعادة التوزيع للدخل الوطني.

و إلى جانب هذه الوسيلة الإدارية فإنّ الدولة يمكنها عن طريق الأدوات الماليّة تحقيق هذا الهدف فيمكنها إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق الإيرادات العامّة، كما يمكنها تحقيق ذلك أيضاً عن طريق النفقات العامّة عن طريق ما يترتب على إنفاقها من آثار.

و يهّمنا أن نبيّن أنّ الأدوات الماليّة كلّها بما فيها النفقات العامّة تؤثر بداية على الدخل حتّى في ظل السياسة المحلية إذ تقتطع الإيرادات العامّة كالضرائب من هذه الدخل نسباً معيّنة ثمّ تحوّل الحصيلة إلى منافع يحصل عليها دافع الضرائب عن طريق الإنفاق العام.

و يتمثّل إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق النفقات العامّة في الفرق بين ما يدفعه الفرد للدولة من ضرائب و رسوم و أعباء عامة، و بين ما يعود عليه من منفعة نتيجة إنفاق الدولة العام فإذا انتهى الفرق لصالح طبقة أو فئة بأن كان ما تحصّل عليه من منافع يتجاوز في قيمته ما تتحمّله من الأعباء العامّة فإنّ هذا يعني أنّ الدخل الوطني قد أعيد توزيعه بواسطة النفقات العامّة لصالح هذه الطبقة أو الفئة أمّا إذا كانت المنفعة التي تعود على هذه الطبقة أو الفئة من النفقات العامّة تقل عن ما تتحمّله من الأعباء العامّة فإنّ هذا يعني أنّ النفقات العامّة قد ترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني على حساب هذه الطبقة أو الفئة و لصالح فئة أو طبقة أخرى.

و بالنسبة للخدمات العامّة القابلة للتجزئة التي تترتب على الإنفاق العام فإنّ تقييم المنافع التي تعود على الأفراد منها لا يثير مشكلة أمّا تقييم المنافع بالنسبة للخدمات العامّة غير القابلة للتجزئة فإنّ البعض قد ذهب إلى استبعاد هذه الخدمات نهائياً من مجال تقدير و بحث إعادة توزيع الدخل، على حين رأى البعض الآخر تقسيم هذه النفقات بين المواطنين بالتساوي، كما يذهب رأي أخير إلى توزيع هذه النفقات بحسب نسبة دخول الأفراد على أساس أنّه كلّما ارتفع دخل الفرد ارتفع نصيبه من الحماية و من الرفاهية الجماعية.

و تسهم كل من النفقات العامة الناقلة^(*) و النفقات العامة غير الناقلة^(**) في إعادة توزيع الدخل الوطني.

فالإعانات الاجتماعية كمعاشات الضمان الاجتماعي تنقل جانبا من دخول بعض الأفراد عن طريق سحبه بواسطة الضرائب و غيرها من الأعباء العامة إلى فريق آخر من الأفراد، و كذلك فإنّ بعض النفقات العامة الناقلة التي تنفقها الدولة للحصو على أموال و خدمات قد تؤدّي هي الأخرى إلى إعادة توزيع الدخل الوطني.

فالنفقات غير الناقلة التي تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية كنفقات التعليم و النفقات الثقافية و الصحية قد تؤدّي أيضًا إلى إعادة توزيع الدخل الوطني إذا قدمت الدولة هذه الخدمات بالمجان أو نظير مبالغ تقل عن تكلفتها الحقيقية.

و قد يترتب على النفقات العامة رفع المستوى العام للاستثمار الأمر الذي يترتب عليه إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الدخول الجديدة و على حساب الدخول الثابتة التي لا تزيد عادة إلاّ ببطء و بنسب بسيطة كما يترتب على رفع المستوى العام للأسعار إعادة توزيع الثروة الوطنية لصالح المدنيين و على حساب الدائنين.

و يعتبر إعادة الدخل الوطني من أبرز الأهداف الاجتماعية للسياسة الماليّة في العصر الحديث، و حتّى يتحقق هذا الهدف تنسق الدولة عادة بين النفقات العامة و الضرائب فتقطع الدولة بالضرائب التصاعدية جانبًا من الدخول الكبيرة، ثمّ تنقلها النفقات العامة إلى أصحاب الدخل المنخفضة في صور مختلفة كإعانات نقدية كإعانات العجز و الشيخوخة و البطالة، و قد ينتقل ما تقتطعه الدولة من الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول المنخفضة في صورة خدمات كالتعليم بالمجان و العلاج بالمجان كما قد تنقل الدولة جانبًا ممّا تقطعه من الدخول الكبيرة إلى أصحاب الحرف و الصناعات الصغيرة في صور إعانات تساعد بهم الدولة للبقاء أمام منافسة الصناعات الكبيرة و من صور نقل جانب ممّا تقطعه الدولة من الدخول الكبيرة إلى الدخول

^(*) النفقات العامة (الناقلة) التحويلية: هي نفقة بدون مقابل أي تنفقها الدولة دون انتظار مقابل لتحسين أحوال المعيشة و إعادة توزيع الدخل على الفقراء في شكل إعانات اجتماعية مثل (إعانات الفقر و الشيخوخة).

^(**) النفقات غير ناقلة (الحقيقية): هي التي يترتب عليها حصول الدولة على مقابل سواء خدمة أو سلع لذلك تسمّى بالنفقة الحقيقية، فإنفاق الدولة على بناء مصنع يسمى نفقة حقيقية استثمارية و دفع رواتب الموظفين يسمّى نفقة حقيقية جارية.

المنخفضة مساهمة الدولة في نفقات إنتاج السلع الضرورية التي يكثر الطلب عليها من الطبقات الفقيرة⁽¹⁾.

7- تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية.

و يتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة و على أساس موضوعي من جهة أخرى.

و يصنّف المشرع الجزائري الاعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات و هي ممثلة في جداول أ، ب، ج، د، جدول (أ) يتمثل في نفقات التسيير و جدول (ب) يتمثل في نفقات التجهيز الذي يعني الاستثمار في الجزائر، و جدول (ج) نفقات استثمار المؤسسات (د) و هناك جدول خاص بتدعيم الأسعار و التصنيف الاقتصادي و ينظر إلى طبيعة و خصائص النفقة سواء بالنسبة إلى آثارها المباشرة على الدخل الوطني و من ثمّ تنقسم إلى نفقات حقيقية و هي التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة، و نفقات تحويلية و هي التي لا تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى، أو بالنسبة إلى دوريتها و من ثمّ تنقسم إلى نفقات عادية جارية و اخرى استثنائية رأسمالية و تتمثل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من أجل تسيير إدارتها و الحصول على ما تحتاجه من سلع و خدمات لإشباع الحاجات الجارية، أمّا الثانية فتمثل في النفقات الاستثمارية، التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية و اللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

7-1- نفقات التسيير (الإدارية):

تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب توجد أبواب تتكوّن من سبع فقرات و كل فقرة يمكن أن تضم تسعة و تسعين فصلاً و عدد المواد التي يشملها الفصل غير محدّدة و يمكن أن يقسم البند إلى فروع نفقات الباب الأول و الثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيّرة من طرف وزارة المالية.

و الباب الثالث و الرابع نجدهما تقريباً في كل الميزانيات في مختلف الوزارات.

⁽¹⁾علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص60، ص63.

الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي و المعاشات و كذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

الفقرة الأولى: احتياط الدين.

الفقرة الثانية: الدين الداخلي، الدين العام.

الفقرة الثالثة: الديون الخارجية.

الفقرة الرابعة: الضمانات.

الفقرة الخامسة: النفقات المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني: تخصيصات السلطة العمومية: و هي عبارة عن الاعتمادات الضرورية و اللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين و الأجهزة و المعدات و العتاد و يتكوّن من الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: رواتب العمل.

الفقرة الثانية: المعاشات و المنح العائلية.

الفقرة الثالثة: المعاشات و الأعباء الاجتماعية.

الفقرة الرابعة: المستخدمون - المعدات - تسيير المصالح

الفقرة الخامسة: المستخدمون و أعمال الصيانة.

الفقرة السادسة: المستخدمون و إعانات التسيير.

الفقرة السابعة: المستخدمون النفقات المختلفة.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية: و يتكوّن هذا الباب من الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: التدخلات العمومية و الإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.

الفقرة الثانية: الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.

الفقرة الثالثة: تشمل النشاط التربوي و الثقافي مثل تقديم المنح.

الفقرة الرابعة: النشاط الاقتصادي و التشجيعات و التدخلات مثل: الإعانات الاقتصادية

و المكافآت.

الفقرة الخامسة: النشاط الاقتصادي إعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية (إعانات

للمصالح العمومية الاقتصادية).

الفقرة السادسة: الإعانات الاجتماعية: المساعدات و التضامن.

الفقرة السابعة: النشاط الاجتماعي التوقعات (مساهمة الدولة في صناديق المعاشات و صناديق الصحة).

و ممّا سبق لنا أنّه «تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.».

7-2- نفقات التجهيز (الاستثمار):

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزّع حسب الوزارات فإنّ نفقات التجهيز أو الاستثمار توزّع حسب القطاعات و فروع النشاط الاقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، الأشغال و البناء و النقل، و السياحة.

قائمة ميزانية نفقات الاستثمار و التجهيز و تمثّل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز و الاستثمار.

و لا يمكن لأية عمليّة أن تنجز إلّا إذا كانت مسجلة و تجدر الإشارة إلى أنّه تختلف الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك تُخصّص لسد نفقات الاستثمار حيث «تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامّة و وفقاً للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات الواقعة و المنفذة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى بالرأسمال.».

و يلاحظ أنّ تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة و هي قاعدة تخصيص الاعتمادات و معناها أنّ اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكلّ وجه من أوجه الإنفاق العام أي لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلاً على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة السكن تاركًا للحكومة، أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة

المختلفة من مرتبات الموظفين و نفقات إدارة و صيانة مباني الوزارة و استثمارات في المشروعات التي تقوم بها و غير ذلك، بل يتعيّن أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكلّ وجه من أوجه إنفاق الوزارة و بمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغاً اعتمده البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب آخر إلاّ بعد الرجوع إلى البرلمان و الحصول على موافقته المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب، و لا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى⁽¹⁾.

(1) علي زغدود، مرجع سبق ذكره ، ص31، ص36.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

تعدّ نظرية الإيرادات العامة من أهم النظريات التي شغلت بال العديد من المفكرين الماليين منذ أقدم العصور، بل لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا بأنّها قد سبقت في الأهمية نظرية النفقات العامة. فلكي تستطيع الدولة أن تؤدّي دورها الاقتصادي والاجتماعي، و تقوم بالإنفاق العام، يتعيّن عليها أن تحدّد مصادر الإيرادات العامة و التي تعدّ دخولاً للدولة تمكّنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية.

فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإيجار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة، أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشروعاتها الاقتصادية، و من تنظيم النشاط الاقتصادي.

و كما سبق أن رأينا، فأتّسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و تطوّرها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلّة، أدّى إلى اتّسع و ازدياد حجم النفقات العامة و نوعها، و من ثمّ و على نحو حتمي، اتّسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكّن من تغطية النفقات العامة، و ترتّب على ذلك تطوّر هيكل الإيرادات العامة، و أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعدّدة نذكر منها (إيراداتها من أملاك الدولة و مشروعاتها الاقتصادية (دخل الدومين العام و الخاص)، الرّسوم، الضرائب، الثمن العام، القروض، الإصدار النقدي...).

و ممّا هو جدير بالذكر، أنّ اتّسع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتّوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة، و تثبيطها في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة لمحاربة بعض الأزمات الاقتصادية، كالتضخّم و الانكماش، و إعادة توزيع الدخل...، فلم يعد دور الإيرادات العامة قاصراً على تغطية النفقات بل امتدّ لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية معيّنة.

1- مفهوم الإيرادات العامة.

تمثّل الإيرادات العامة مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو أنشطتها و أملاكها الذاتية أو من مصادر خارجية، عن ذلك، سواء قروض داخلية أو خارجية، أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، و ذلك للوصول إلى تحقيق عدد

من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية و المالية، و من ذلك يتّضح بأنّ الإيرادات العامّة متنوعة و متعدّدة⁽¹⁾.

2- أنواع الإيرادات العامة :

وقد تعددت آراء مفكري المالية العامة حول أنواع الإيرادات العامة غير أن أغلب الآراء تجمعها في التقسيمات التالية :

2-1- الإيرادات السيادية:

و هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإلزام استنادًا على السلطة السيادية للدولة، مثل الضرائب، الغرامات، الرسوم، ...).

2-2- الإيرادات غير السيادية (الاقتصادية):

و هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخص اعتباري قانوني، مثل الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات التي تملكها الدولة و القروض و الهبات ... إلخ⁽²⁾. و من ذلك يتّضح بأنّ الإيرادات العامّة متنوّعة و متعدّدة و أهم أنواعها:

إيرادات الدولة من أملاكها: تحصل الدولة على جزء من إيراداتها من دخل الأموال المملوكة لها، و تنقسم ممتلكات الدولة أيًا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة و التي يطلق على هذا النوع من الإيرادات العامّة بالدومين و ينقسم الدومين الحكومي إلى:

3- معايير تصنيف الإيرادات العامّة:

يمكن تصنيف الإيرادات العامّة وفق معايير مختلفة على النحو التالي:

3-1- من حيث المصدر:

تنقسم الإيرادات العامّة إلى:
أ- إيرادات أصلية (أملاك الدولة).

ب- إيرادات مشتقة تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد (الضريبة).

3-2- من حيث الإلزام:

تنقسم الإيرادات العامّة إلى:

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره ، ص 236.

⁽²⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، ص 38.

أ- إيرادات إجباريّة، تفرضها السلطة العامّة جبراً على الأفراد (الضرائب، الغرامات الجبائية، ...).
ب- إيرادات اختيارية تحصل عليها الإدارة العامّة عن طريق الاختيار مثل: الرّسوم، و القروض الاختيارية.

3-3- من حيث الانتظام:

تنقسم الإيرادات العامّة إلى:

أ- إيرادات عادية (دخل الدومين، الضرائب).
ب- و أخرى غير عادية (استثنائية)، لا تتوفّر على صفة الدورية و الانتظام، مثل: القروض، الإصدار النقدي الجديد، و ذلك لمواجهة ظروف استثنائية و طارئة.

3-4- من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص:

تنقسم الإيرادات العامّة إلى:

أ- إيرادات الاقتصاد العام (الإيرادات السيادية)، حيث تحصل عليها الإدارة العامّة بما لها من امتيازات السلطة العامّة مثل: الضرائب، الرّسوم.
ب- إيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص، تحصل عليها الإدارة مستعملة وسائل القانون الخاص مثل: إيرادات المشروعات العامّة، القروض، و الإعانات.
يقصد بالدومين (Domaine) الأموال العقارية و المنقولة التي تملكها الدولة، و المؤسسات و الهيئات العامّة ملكية عامة أو خاصة.

إنّ دومين الدولة كان فيما مضى دومينا زراعياً بصفة أساسية و أنّ دخله كان يمثل جانباً هاماً من الإيرادات الكلية للدولة، ثمّ تناقصت أهميّة الدومين الزراعي و إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتّى مطلع القرن الحالي. ثمّ تطوّرت صور أخرى من الدومين هي الدومين الصناعي و التجاري و المالي و أخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العامّة تبعاً لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و اضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتّى أصبحت تشكّل جانباً هاماً من الإيرادات العامّة و إن بقيت الضرائب المصدر الأوّل في تكوين هذه الإيرادات لا سيما في الاقتصاديات الرأسمالية. و تعتمد أهميّة الدومين كمصدر للإيرادات العامّة بهذه البلدان في المستقبل على سير تطوّر الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها.

أما الاقتصاديات الاشتراكية فإنّ دائرة دومين الدولة تغطي كلّ أو معظم فروع الإنتاج الزراعي و الصناعي و التجاري و المالي و تسهم إيراداته بالجانب الأكبر من الإيرادات العامّة.

4- تقسيم دومين (الأمالك الوطنية) و ينقسم إلى نوعين أساسيين هما، الدومين العام و الدومين الخاص،

و في هذا السياق تنص المادة 18 من الدستور على ما يلي:

«الأمالك الوطنية يحددها القانون، و تتكوّن من الأملاك العموميّة و الخاصة التي تملكها كل من الدولة، الولاية، و البلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقًا للقانون.».

4-1- الدومين العام (الأمالك الوطنية العامّة):

و يقصد به الأموال التي تملكها الدولة و التي تخضع لأحكام القانون العام و تخصص لاستعمال الجميع، و لا يكون لها من غرض إلاّ المنفعة العامّة، كالشوارع، و الساحات العامّة، و الشواطئ، و الموانئ و غيرها، و هذه الأموال لا تدر، على الغالب إيرادًا للدولة.

4-2- الدومين الخاص:

فهي تلك الأموال التي تملكها الدولة ملكة خاصة شبيهة بملكية الأفراد المماثلة، و لا تخضع للقانون العام كما لا يخصص للمنفعة العامّة، و تعتبر ملكية الدولة هذه باعتبارها شخص اعتباري و تتصرّف بهذا النوع من الملكية كالشخص الطبيعي تمامًا، فتستطيع أن تبيعها أو ترهنها ... إلخ، و هذا يعتبر مصدر مالي مهمّ للدولة. أي تدر إيرادًا. كما أنّها تخضع لأحكام القانون الخاص (خاصة أحكام الملكية في القانون المدني).

و يمكن تقسيم الدومين الخاص لأنواع ثلاثة: عقاري و تجاري و صناعي و مالي، و صناعي تجاري:

الأصل أن لا تفرض الدولة رسمًا أو مقابلًا للانتفاع به و استعماله إلاّ في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع، و بذلك تظلّ القاعدة العامّة هي مجانيّة الانتفاع بأموال الدومين العام. و تخضع الأملاك الوطنية العامّة لحماية قانونية من الناحية المدنية من حيث عدم إمكانيّة التصرّف فيها و الحجز عليها و اكتسابها بالتقادم، طبقًا لأحكام المادة 688 من القانون المدني، كما تخضع لحماية جنائيّة من حيث تحريم كل اعتداء أو مساس بها و كذا تشديد العقوبة على ذلك، طبقًا لقانون العقوبات.

4-2-1- الدومين العقاري (ممتلكات الدولة العقارية):

احتلّ الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى و المتمثلة بالأراضي الزراعية و الغابات، و بدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الاقطاعي، و توسّع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي و ترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته أيضاً نتيجة توسّع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه.

4-2-2- الدومين المالي:

يتكوّن هذا الدومين ممّا تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم و السندات و فوائد القروض، و غيرها من الفوائد المستحقة للحكومة. و يسمّى البعض هذا الدومين «بمحفظة الدولة» أي ما تملكه من أوراق مالية و نقدية، و ما تحقّقه من أرباح و فوائد.

4-2-3- الدومين الصناعي و التجاري:

يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد العاديين و المشروعات الخاصة، بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة لأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية. و قد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري و الصناعي أمّا بشكل مباشر من قبلها (الاستغلال المباشر - Régie)، أو عن طريق أحد مرافقها، أو أن تمنح امتياز (concession) أو ترخيص لإحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضاعة أو الخدمات لأجل معيّن⁽¹⁾.

5- الدومين الخدماتي:

بعض الدول تحتكر بعض أنواع النشاط الخدمي مثل خدمات التأمين و خدمات المسارح، و هذا يعتبر مورد هام للدولة، اتّباع هذا الأسلوب الدول الاشتراكية السابقة و بعض الدول الرأسمالية مثل فرنسا التي تحتكر بعض أنواع التأمين كذلك بعض الدول النامية التي تنهج الطريق الاشتراكي و منها بعض الدول العربية.

(1) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003، ص52، ص57.

6- الدومين التجاري:

بعض الدول تمارس النشاط التجاري بالاستيراد و التصدير و البيع و الشراء كما هو القطاع الخاص، و بعضها قد يحتكر العمل التجاري (سواء التجارة الخارجة أم الداخلة)، بأكمله، خاصة الدول الاشتراكية السابقة أو بعض الدول النامية ذات التوجّه الاشتراكي، و في الوقت الحالي أصبحت هذه الدول تسمح للقطاع الخاص أن يتولّى استيراد و تصدير الكثير من السلع التي كانت الدولة تحتكرها⁽¹⁾.

7- الإيرادات من الضرائب:

تعتبر الضرائب أهم مصدر من مصادر الإيرادات العامّة للدولة هذا إلى جانب الرسوم، الغرامات، و قد عرفت الدول و الإمبراطوريات القديمة الضرائب منذ القدم، و ما زالت تستخدم إلى وقتنا الحالي، علمًا بأنّ مفهوم الضرائب و أسلوب جبايتها و تصنيفها و تحديد سعرها لم يستخدم في الماضي كما هو الحال في وقتنا الحاضر، و لأهمية الضرائب بالنسبة للموازنة العامّة، و لوفرة حصيلتها و مرونتها، مع العلم أنّ جميع دول العالم تقوم بتطبيقها، و لكن بأسلوب و نوع مختلف من دولة لأخرى.

1-1- تعريف الضريبة Impôt:

اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبراً من (الأفراد) دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة⁽²⁾.
الضريبة عبارة عن اقتطاع نقدي جبيري تفرضه الدولة على المكلفين وفقاً لقدراتهم، بطريقة نهائية و بلا مقابل و ذلك لتغطية الأعباء العامّة و تحقيق أهداف الدولة المختلفة⁽³⁾.
و يتّضح من خلال هاتين التعاريف أنّ للضريبة خصائص أو عناصر أساسية هي:

- اقتطاع مالي (prestation pécuniaire):

و يعني ذلك أن قيمتها تنتقل انتقالاً نهائياً من المكلف إلى الدولة و قد كانت قديماً تجبي عينياً، ثمّ حلّت محلّها الضرائب النقدية حين عرفت النقود، حيث أصبح نظام الضرائب العينية لا يتلاءم و الاحتياجات الاقتصادية الضخمة للدولة الحديثة.

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، ص 45.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره ، ، ص 50.

⁽³⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، ص 47.

- الضريبة تفرض جبراً (perçue par voie d'autorité):

تتولّى السلطة وضع النظام القانوني للضريبة من حيث فرضها و جبايتها فهي التي تضع طرق تحصيلها و ميعادها دون اتفاق مع الممول حيث يتولّى البرلمان مهمّة مناقشة مسألة فرض الضرائب و يجب الحصول على موافقتهم.

و من مظاهر السلطة العامّة قيام الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبريّة في حالة امتناع الممول عن تسديد الضريبة و إلّا تعرّض لعقوبات.

- دون مقابل (sans contrepartie):

تدفع الضريبة بدون مقابل، أو منفعة خاصة، فالمكلّف يقوم بأدائها على أساس مساهمة في المجتمع، و باعتباره عضواً في الجماعة و ليس باعتباره ممولاً للضرائب، و على هذا فإنّه يبدو منطقياً أن يساهم في تغطية أعباء الدولة التي تحمي الجماعة و تشرف عليهم.

- تحقيق النفع العام:

إذ كانت الضريبة لا تفرضها الدولة، مقابل نفع خاص لدافعها، فإنّ الدولة تلتزم باستخدام حصيلتها لتحقيق منفعة عامة.

و قد درجت الدساتير و القوانين على تأكيد هذا المعنى منذ القرن الثامن عشر (و خصوصاً بعد إعلان حقوق الإنسان و المواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسيّة)، منعاً لفرض ضرائب أو استخدام حصيلتها في إشباع الحاجات الخاصة بالملوك و الأمراء.

و في العصر الحديث فقد استقرّ مبدأ المنفعة العامّة للضريبة و أصبح من المبادئ الدستوريّة العامّة التي يتعيّن أتباعها حتّى دون النص عليها⁽¹⁾.

7-2- القواعد العامّة (المبادئ العامّة) للضريبة:

لعلّ من أبرز القواعد الأساسيّة للضريبة هو ما يلي:

أ- العدالة:

التي تقتضي بوجوب توزيع عبء الضريبة توزيعاً عادلاً بين المواطنين، و يتحقّق ذلك بمراعاة المقدرة التكليفيّة لكل منهم مع ضرورة إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من أداء الضريبة بالنسبة لحد الكفاف و الأعباء العائلية بما يتناسب و مستوى المعيشة في المجتمع.

(1) محمد الصغير بغلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص58، ص60.

ب- اليقين:

و ذلك بوجود تنظيم جباية الضريبة وفقاً لقواعد محدّدة و واضحة لا غموض فيها لكلّ من المكلف و الإدارة التي تتولّى الجباية، سواء بالنسبة لأسس تحديد قيمتها، أو مواعيد و أساليب تحصيلها.

ج- الملائمة:

و ذلك بأن تحدّد مواعيد و أساليب ملائمة و مناسبة لجباية الضريبة تتفق و طبيعة الضريبة من ناحية، و لظروف المكلفين (الممولين) و الأنشطة الخاضعة للضريبة من ناحية أخرى، كمطالبة التاجر بأداء الضريبة المستحقة على أرباحه بعد انتهاء السنة التجاريّة لنشاطه و تحديده لصافي نتائج هذا النشاط، أو مطالبة المزارع بأداء الضريبة بعد حصاد المحاصيل و تسويقها.

د- الاقتصاد في نفقات الجباية:

و يقصد من ذلك أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق و مرونته و تجنّب الدخول في متاهات الروتين الإداري و التعقيدات البيروقراطية ممّا يجعل الإدارة تتحمّل الكثير من النفقات في سبيل تطبيق نظامها الضريبي⁽¹⁾.

8- أهداف الضرائب:

إنّ اتّساع دور الدولة بسبب تطوّر طبيعتها أصبحت مسؤولة عن التوازن المالي و الاقتصادي و الاجتماعي و تحقيق معدّل ثابت من النموّ، و ترتب على ذلك اتّساع النفقات العامّة، و تطوير حجم الإيرادات العامّة، و لم تعد الإيرادات مقصورة على تمويل النفقات بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي و الاجتماعي، لذلك فإنّ أبرز أهدافها:

8-1- على الصعيد الاقتصادي:

فإنّ أغراض الضريبة تحدّد بصفة أساسية في تعبئة الموارد الاقتصادية و توجيهها من اجل خدمة أغراض التنمية، و لذلك فهي تستخدم في تشجيع المدخرات و كذلك في التأثير على الميل للاستثمار و توجيهه نحو الأنشطة الاقتصادية المراد تنميتها، كما تستخدم الضريبة كأحد أدوات تنفيذ الخطة الاقتصادية، كما تستخدم في تشجيع بعض النشاطات الاقتصادية عن طريق إعفاء

(1) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 239، ص 240.

النشاط من الضريبة أو تخفيضها على دخل النشاط أو إعفاء الموارد الأولية اللازمة لهذا النشاط أو إلغاء رسوم التصدير على المنتجات التي تنتج من هذا النشاط.

8-2- على الصعيد الاجتماعي:

فهي تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المحدودة للدخل و المساهمة في رفع المستوى الصحي و الغذائي للأفراد ... إلخ⁽¹⁾.

8-3- على الصعيد المالي:

بمعنى الحصول على الأموال (الضرائب كمصدر للإيرادات العامة) لتغطية النفقات العامة بعد رفض خزينة الدولة بالمال مع العلم أنّ أي التزام بنفقة لا بدّ أن يكون له مصدر تمويل فالضرائب تعدّ من أهمّ هذه المصادر⁽²⁾.

9- الوعاء الضريبي (Assiette de l'impôt):

الوعاء الضريبي هو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة، فقد يكون شخص أو مالا أو عملاً، مثال ذلك تفرض ضريبة على عقار ما، أو على إيراده، ففي الحالة الأولى تكون قيمة العقار هو وعاء الضريبة و الثانية إيراده، و على هذا الأساس تمّ تقسيم الضرائب بحسب وعائها إلى ما يلي:

9-1- الضريبة على الأشخاص و الضريبة على الأموال:

9-1-1- الضريبة على الأشخاص:

تفرض على الأفراد لوجودهم في الدولة و تحت حمايتها، و قد عرفت قديماً بضريبة «الرؤوس» في جل الدول القديمة (فرنسا، روسيا، ...).

و يذهب البعض إلى الإشارة هنا إلى «الجزية» التي عرفت في الدول الإسلامية و المفروضة على أهل الذمة، و إن كانت أسسها و مبرراتها مغايرة لنظام الضريبة.

9-1-2- الضريبة على الأموال:

أي على الأشياء و الممتلكات التي يحوزها الأشخاص سواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة.

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 240، ص 241.

⁽²⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 48.

9-2- الضريبة الواحدة و الضريبة المتعدّدة:

9-2-1- الضريبة الواحدة:

و بمقتضاها لا تفرض إلاّ ضريبة واحدة على الشخص و هي تتّسم بالبساطة و العدالة و سهولة أدائها و اقتضاؤها. أو هي الضريبة التي تغطي الإيرادات التي يحصل عليها المكلف في وعاء واحد و يحدّد لها سعر واحد تقتطع على أساسه الضريبة المستحقّة، و هي ناجحة أكثر في الدول المتقدّمة و تتميّز بالاقتصاد في نفقات الجباية، و تحقق العدالة الضريبية، و تمكن من معرفة الضريبة المستحقّة بسهولة.

9-2-2- الضريبة المتعدّدة:

و هي الضريبة التي تفرض على مصدر من مصادر الإيراد و الدخل التي يحصل عليها المكلف على حدّه و بسعر معيّن، و من مزاياها يمكن أن توقّر حصيلة معتدلة و خاصة في الدول الناميّة التي يكثر فيها ظاهرة التهرب الضريبي، و لكن من عيوبها هو ارتفاع تكاليف جبايتها⁽¹⁾.

10- الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة:

10-1- الضريبة المباشرة:

هي الضريبة التي تفرض على المكلفين (المكلف و هو الشخص الذي يدفع مبلغ الضريبة) بشكل مباشر و سنوي، و التي تشمل مركزه المالي (الدخل و الثروة)، و الضريبة المباشرة هي التي تستقر بصورة نهائية على عاتق المكلف دون أن يكون باستطاعته نقل عبئها إلى غيره، أي أنّ الضريبة المباشرة تستوفي من المكلف مباشرة دون تدخّل أي وسيط مثل الضريبة على (الرواتب و الأجور).

10-2- الضريبة غير المباشرة:

هي الضريبة التي يمكن نقل عبئها إلى الآخرين، أي أنّ دافع الضريبة يعكسها على أشخاص آخرين، مثل ضريبة الجمارك، فإذا استورد أحد الأشخاص سلعة معيّنة من الخارج و دفع عنها ضريبة جمركيّة، فإنّ هذه الضريبة تكون مباشرة له إذا أبقى السلعة لاستعماله الشخصي، أمّا إذا باع المستورد تلك السلعة إلى غيره فإنّه سيضيف الضريبة إلى ثمن البيع أي نقلها إلى الآخرين و

(1) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره ، ص 66.

بالتالي تلخص من عبئها و أصبحت الضريبة غير مباشرة يدفعها الآخرون، و بالطبع هناك ظروف اقتصادية مثل العرض و الطلب لها تأثير في إمكانية نقل أعباء الضريبة⁽¹⁾.

11- ما هو معيار التمييز؟

يمكن الإشارة إلى المعايير الأساسية التالية:

11-1-المعيار الإداري:

حيث تحدّد طبيعة الضريبة بالاستناد إلى موقف الجهة الإدارية التي تقوم بتحصيل الضريبة أو طريقة تحصيل ذلك.

و الأمر يختلف، بطبيعة الحال، من دولة لأخرى، لأنّ النظام الضريبي بها هو الذي يحدّد طبيعة الضريبة.

11-2- راجعية الضريبة:

المقصود بهذا المعيار معرفة و تحديد الشخص الذي يقع عليه عبء الضريبة نهائياً، إذ أنّه قد تفرض الضريبة على شخص يتمكّن من تحويل و نقل عبئها إلى شخص آخر.

- الضريبة المباشرة:

تقتضي اتّخاذ الصفتين في الشخص الممّول لها: الالتزام القانوني و التسديد الفعلي.

11-3- ثبات موضوع الضريبة:

تعتبر الضريبة مباشرة، إذا كانت منصّبة و مفروضة على موضوع أو مادّة تميّز بالثبات و الاستمرار (ملكية عقار، ممارسة مهنة ...) أمّا الضريبة غير مباشرة فإنّها تتعلّق بوقائع متقطّعة و عارضة.

12- تقدير الضرائب المباشرة و غير المباشرة:

12-1- الضرائب المباشرة:

أ- المزايا:

- ثابتة و مستقرّة و منتظمة نسبياً.

- واضحة المعالم.

- تحقق قاعدة الملاءمة.

(1) عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص242، ص243.

- تحقق العدالة.

ب- العيوب:

- أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة، حيث لا تتأثر بالانتعاش الاقتصادي أو الركود الاقتصادي.

- لا تتصف بصفة العمومية، مما يترتب عنه انخفاض حصيلتها.

- نظرًا لأنّ الممول يدفعها، عادة سنويًا، فهي قد تكون مرهقة له، مما يفتح المجال للتهرب الضريبي.

12-2- الضرائب غير المباشرة:

أ- المزايا:

- سهولة دفعها من طرف الشخص لأنّها تختفي في سعر السلعة.

- على خلاف الضريبة المباشرة، فإنّ الضريبة غير مباشرة تتسم بالمرونة، فميزتها أنّ حصيلتها في فترة الانتعاش الاقتصادي.

ب- العيوب:

- ضالة و قلة حصيلتها في وقت الركود الاقتصادي.

- مكلفة من حيث مراقبتها و تحصيلها، خاصة بالنسبة للضريبة على الإنتاج مثلاً.

- عدم التناسب مع المقدرة التكليفية للممول، فهي عادة ما تفرض على السلع الضرورية، و لهذا تكون أكثر ثقلًا على الطبقة الفقيرة.

13- الضريبة على رأس المال و الضريبة على الدخل و الضريبة على الإنفاق.

يستند في هذا التقسيم على مدى استمرارية وعاء الضريبة.

أ- الضريبة على رأس المال:

يقصد بالرأسمال (capital) من الناحية القانونية ما يملكه الشخص من أموال و قيم في

زمن ما، بغض النظر عن طبيعتها: عقارات، منقولات، أدوات إنتاج، أسهم، سندات ... إلخ.

و لتحديد رأس المال من الناحية الضريبية يجب حصر و جرد و تقويم أصول و خصوم

المكلّف بالضريبة.

و عليه فإنّ رأسمال المكلف هو عبارة عن الزيادة في قيمة الأصول على قيمة الخصوم، و من أهم أشكال و صور الضريبة على رأس المال يمكن ذكر:

- الضريبة على عملية و واقعة امتلاك رأس المال.
- الضريبة على زيادة قيمة رأس المال.
- ضريبة التركات Impôt sur les succession تقوم على انتقال رأس المال المتوفى إلى ورثته أو الموصى لهم.

ب- الضريبة على الدخل (Impôt sur le revenu):

يقصد بالدخل، بمعناه الواسع، كل زيادة في القيمة الإيجابية للممّول، أي كل زيادة في ذمته الماليّة.

و من ثمّ، فهو عبارة عمّا يحصل عليه الشخص من مصدر معيّن قد يكون ملكيّة وسيلة إنتاج (مصنع) أو يكون عمله و مهنته أو هما معًا، آخذًا بذلك العديد من الصور و الأشكال، أجرة، فوائد، أرباح ... إلخ.

كما يقصد به، في معناه الضيق، كل ما يحصل عليه الفرد من نقود أو خدمات بصورة منتظمة و مستمرة، طبقًا لنظرية المنبع (la source).

يمكن تقسيم الدخل إلى:

- دخل إجمالي (global): يتمثّل فيما يحصل عليه الممّول من إيرادات دون خصم لتكاليفها.
- دخل صافي (net) الذي يتحدّد بعد خصم التكاليف اللازمة للحصول على ذلك الدخل، و هو أكثر دلالة على المقدرة التكليفية للممّول، و أكثر عدالة.

ج- الضريبة على الإنفاق:

و تتمثّل أساسًا في الضرائب غير المباشرة، و هي تفرض على مختلف مظاهر استعمال و استخدام الدخل.

و تأخذ في الواقع الصور الرئيسية التالية:

- الضريبة على التداول: و تتعلّق بالتصرّفات القانونية التي يقوم بها الأفراد و التي من شأنها و انتقال الملكيّة، كضرائب الطابع (Timbre) و التسجيل (enregistrement).

- الضريبة على الإنفاق أو الاستهلاك: و هي أهم الضرائب غير المباشرة، حيث تفرض على الدخل عند إنفاقها في شراء للسلع و الخدمات أو إنتاجها (الضريبة على الإنتاج أو القيمة المضافة أو رقم الأعمال (chiffre d'affaire)).

- الضرائب (الرّسوم) الجمركية (التعرفة الجمركية): حيث تفرض لدى اجتياز السلعة لحدود الدولة سواء استرداد أو تصدير، و عادة ما تستعمل لحماية الإنتاج الوطني⁽¹⁾.

14- طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة:

تعتبر عملية تقدير المادة الخاضعة ليست بالأمر السهل، فهذا يتطلب قدرة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة و تحديد سعرها للوصول إلى المبلغ الضريبي و ذلك حسب القوانين المعمول بها، و قد اعتمد علماء الماليّة على طريقتين رئيسيتين للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة و هما التقدير بواسطة الإدارة أو التقدير بواسطة الأفراد.

14-1- التقدير بواسطة الإدارة:

بموجب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية نفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة، و من أجل ذلك نستخدم الأساليب التالية:

14-1-1- طريقة المظاهر الخارجية:

وفقاً لهذا الأسلوب تقدّر المادة الخاضعة للضريبة بطريقة تقريبية استناداً إلى بعض المظاهر الخارجية مثل مقدار ما يدفعه الشخص كإيجار للسكن يمكن أن يعبر عن الدخل أو تقدير أرباح العمل التجاري أو الصناعي بالاعتماد على نوع التجارة، عدد الآلات و العمّال، و أجرة المحل (...). تمتاز هذه الطريقة بالسهولة و البساطة في تحديد المال الخاضع للضريبة، كما تساعد على الحد من التهرب الضريبي لأنّ المظاهر الخارجيّة ليس من السهل إخفاءها.

من عيوبها ابتعادها عن العدالة لأنّها تقدّر بطريقة تقريبية، و قد تتغير الدخل دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى تغيير المظاهر الخارجيّة، نظراً لهذه العيوب ابتعدت معظم التشريعات الضريبية عن الأخذ بهذا الأسلوب و إن اتّخذته كوسيلة لمراقبة التهرب من الضريبة من قبل أصحاب الدخل المرتفعة.

(1) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 67، ص 72.

14-1-2- التقدير الجزائي:

تبعاً لهذا الأسلوب تقدّر المادة الخاضعة للضريبة بشكل إجمالي و تقريبي بناءً على عدد من القرائن، كأن يتم تقدير الأرباح على أساس النشاط التجاري.

يمتاز هذا الأسلوب بالسهولة و البساطة و عدم التعقيد و خاصة في الحالات التي يصعب فيها المكلفين تقدير نتيجة أعمالهم، أمّا عيوبه فهي الخلافات المستمرة التي قد تحدث بين المكلف و الدوائر الضريبية، إذ تفرض الضريبة على الدخل افتراضي، لا يعبر بشكل دقيق عن دخل المكلف الصحيح، لهذا تحاول التشريعات الضريبية الحديثة الابتعاد عن هذه الطريقة.

14-1-3- التقدير الإداري المباشر:

حسب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية بنفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة، و تتمتع بجرية واسعة في تجميع القرائن و الأدلة و المعلومات و البيانات لمناقشة المكلف للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة ملزمة بإعلام المكلف عن الطرق التي اتبعتها في عملها هذا، و تعطى للمكلف الحق في الاعتراض على المبلغ المقدّر و ذلك ضمن المدّة التي يحددها التشريع الضريبي، و غالباً ما تستخدم هذه الطريقة كجزاء لامتناع المكلف عن تقديم إقراره عن عمد أو إهمال.

و تمتاز هذه الطريقة (التقدير الإداري المباشر) بسهولة تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة و بعدالتها و وفر حصيلتها، لذا تطبق في معظم التشريعات الضريبية.

و لكن يعاب عليها بأن تكاليفها عالية و بحاجة إلى عدد كبير من الموظفين المهرة و المختصين، كما أنّها طريقة لتدخل الدوائر الضريبية بشؤون المكلف لمعرفة حجم عمله.

14-2- التقدير بواسطة الأفراد:

حسب هذه الطريقة تعتمد الدوائر الضريبية على جهة أخرى للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة، فإما أن تعتمد على إقرار المكلف نفسه أو إقرار الغير.

14-2-1- إقرار المكلف نفسه:

بموجب هذه الطريقة يقوم المكلف بنفسه بتقديم كشف يصرّح فيه عن نتائج أعماله، و مع ذلك ليس شرطاً أن تعتمد الدوائر الضريبية ما قدّمه المكلف بشكل مطلق و نهائي، بل يحقّ لها أن ترفض أو تدخل بعض التعديلات عليه و مناقشة المكلف في ذلك.

و مما يميّز هذا الأسلوب هو التعرّف على الدخل الحقيقي للمكلف خاصة إذا كانت مستندات و أوراق المكلف صحيحة، كما يقلل من تكاليف جباية الضرائب لأنّ المكلف نفسه هو الذي صرّح بحجم دخله و ما على الدوائر الضريبية إلاّ المراقبة و التأكد من البيانات التي قدّمها.

مما يعاب على هذه الطريقة، عند اطلاعها على مستندات و دفاتر المكلف للتعرف على طبيعة عمله قد يعتبر ذلك تدخلاً مباشراً في خصوصيات عمله التي لا يرغب أن تطلع أي جهة عليها، و مع ذلك تعدّ هذه الطريقة من الأكثر اتّباعاً في معظم دول العالم.

14-2-2- إقرار الغير:

يتم الوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة لتقديرها من قبل شخص آخر غير المكلف، يسمح له وضعه بمعرفة مركز المكلف و حقيقة دخله، فصاحب العمل يسمح له وضعه أن يقدم إقرار عن أجور العاملين لديه، أو المستأجر يسمح له وضعه أن يبلغ عن قيمة الإيجار الذي يدفعه للمالك...).

تمتاز هذه الطريقة بدقتها النسبية و اقتربها من الحقيقة و من عيوبها الصعوبة في تعميم بعض الدخول و خاصة أصحاب المهن الحرّة ... و مع ذلك يتبع هذا الأسلوب في كثير من دول العالم⁽¹⁾.

15- حساب الضريبة.

نعني بذلك النسبة المئوية، أو المبلغ المحدّد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة، من هنا قد تكون هذه النسبة ثابتة أو قد تتغيّر كذلك المبلغ الضريبي، و يوجد هناك الأنواع التالية في حساب الضريبة.

15-1- الضريبة التوزيعية و الضريبة القياسية:

أ- الضريبة التوزيعية:

تلك الضريبة التي يحددها فيها المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله مقدّمًا، ثمّ يوزّع على المكلفين حسب المناطق الجغرافية، هذا النوع من الضرائب طبق في الماضي و بفترات متفرقة من

(1) طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص72، ص76.

التاريخ، أما في الوقت الحالي فقد تخلّت عن هذا الأسلوب جميع الدول المتقدّمة، و حتّى الدول النامية.

ب- الضريبة القياسية:

تلك الضريبة التي يحدّد المشرّع سعرها إمّا في شكل نسبة معيّنة من المادة الخاضعة للضريبة، أو في شكل مبلغ على كلّ وحدة من وحدات هذه المادة دون تحديد لإجمالي حصيلتها.

ج- الضريبة النسبية:

هي تلك الضرائب التي يبقى سعرها ثابت رغم تغيّر المادة الخاضعة للضريبة، كأن تفرض ضريبة على الدخل بسعر 10 ٪ فهذا السعر ينطبق على جميع الدخول كبيرة كانت أم صغيرة.

15-2- الضرائب التصاعدية:

و هي تلك الضرائب التي يزداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة، مثال: شخص الذي دخله السنوي 1.000 دينار يدفع ضريبة بمقدار 15 ٪ و الشخص الذي دخله السنوي 2.000 دينار يدفع ضريبة بمقدار 25 ٪ (...).

فلاحظ أنّ معدّل الضريبة يزيد كلّما ازداد المبلغ الخاضع للضريبة و بالتالي تزيد حصيله الضريبة.

فلاحظ أنّ معدّل الضريبة يزيد كلّما ازداد المبلغ الخاضع للضريبة و بالتالي تزيد حصيله الضريبة.

هذا النوع من الضرائب تستخدمه معظم التشريعات الضريبية، خاصة التي تراعي العدالة الاجتماعية، فتمتاز الضرائب التصاعدية بتحقيق العدالة و المساواة لأنّ أصحاب الدخول العالية يتحمّلون عبئاً أكبر من أصحاب الدخول المتدنية، كما تؤدّي إلى إعادة توزيع الدخل و الثروة و عدم تركزها بيد فئة قليلة من أفراد المجتمع⁽¹⁾.

16- التهرّب و الازدواج الضريبي.

لكي تؤتي التزامات الضريبة ثمارها فإنّه لا بدّ من أن يصدر التشريع الضريبي معبّراً بصورة سليمة عن إرادتي السلطة و الشعب في توزيع الأعباء العامّة على مختلف المواطنين إلّا أنّ ذلك غير كاف إذ يتعيّن أيضاً أن يتقبّل الأفراد التشريع و لا يعمدوا للإفلات منه بشنّى أساليب التحايل

(1) طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 79.

أي لا يسعوا إلى التهرب من أداء الضريبة حيث أنّ أداء الضريبة العامّة يدخل ضمن التضامن الاجتماعي بين الأفراد في تحمّل الأعباء العامّة مع الدولة التي تعتمد على الضريبة كأساس و هدف لاستيفاء إيراداتها و تحقيق توازن الميزانية العامّة و قد يلجأ بعض الأفراد إلى التهرب من دفع الضريبة و قد وضعت عدّة وسائل لمواجهة هذا التهرب.

16-1- مفهوم التهرب الضريبي:

يعرف التهرب الضريبي بأنّه التخلّص من الالتزام بدفع الضريبة و ينقسم إلى التهرب الضريبي المشروع و التهرب الضريبي غير المشروع.

أ- التهرب الضريبي المشروع:

هو التخلّص من الضريبة باستغلال بعض الثغرات الموجودة في القانون.

ب- التهرب الضريبي غير المشروع:

فهو المخالفة الصريحة للقوانين الضريبية⁽¹⁾.

16-2- صور التهرب الضريبي:

لا يمكن في الواقع حصر التهرب من الضريبة حصراً دقيقاً، و من أهم صور التهرب من الضرائب المباشرة إنكار المكلف تحقيق الواقعة المنشئة للضريبة كما لو تمثّلت هذه الواقعة في بلوغ دخل المكلف قدرًا معيّنًا من الدخل، أو برفض تقديم الإقرارات التي يتم على أساسها ربط الضريبة، أمّا التهرب من الضرائب غير المباشرة فيكون بإخفاء المكلف للمادّة المفروضة كإخفاء المستورد للسلع الخاضعة للضريبة الجمركية، أو التصريح بأقلّ من قيمتها الحقيقية، و يتم التهرب بإخفاء طبيعة التصرف القانوني الخاضع للضريبة غير المباشرة و قد يأخذ التهرب الضريبي أبعادًا دولية كأن يلجأ المكلف بالضريبة إلى نقل أمواله إلى الخارج للإفلات من الضريبة قبل ربطها عليه أو بعد ربطها عليه و قبل تحصيلها⁽²⁾.

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره ، ص 84.

⁽²⁾ علي زغدود، مرجع سبق ذكره ، ص 211.

16-3- أسباب التهرب الضريبي:

أ- عيوب في التشريع الضريبي:

و التي قد نجدها في تعدد الضرائب و تعقيد في التشريعات الضريبية (قوانين الإعفاءات و التخفيضات) و نقص في التشريع و عدم صياغة بشكل محكم و من مختصين كما هو الحال في الدول النامية، كل ذلك يساعد المكلف على إيجاد ثغرات ينفذ منها للتخلص من دفع الضريبة.

ب- عيوب الإدارة الضريبية:

هذا العامل يتعلّق بالعاملين في الدوائر الضريبية فقد نجدهم غير مؤهلين و غير أكفاء و قد نجدهم يعتقدون الإجراءات المتبعة في التحصيل الضريبي و قد لا يعدلون في تطبيق القوانين الضريبية، هذه الأمور كثيرة الانتشار في الدول النامية و قد تكون مقصودة أو غير مقصودة.

ج- عيوب في المكلف نفسه:

فهناك عوامل نفسية يشعر بها المكلف تجعله أن يتهرب من دفع الضريبة لاعتقاده بعدم عدالة الضريبة أو شعوره بعدم الانتماء ... إلخ. و أحياناً يلعب الوعي الضريبي عامل مهم في التهرب، و هذا يرتبط بأمور سياسية و اقتصادية و اجتماعية، فالمواطن يقيس مدى النفع الذي يعود عليه من النفقات العامة و مدى تحمّله لأعباء الإيرادات العامة ... إلخ⁽¹⁾.

16-4- آثار التهرب الضريبي:

يترتب عن التهرب الضريبي آثار ضارة بمالية الخزينة العامة حيث يقلل من حصيلة الضرائب فيؤدّي ذلك إلى عجز الدولة عن تنفيذ المشروعات و حرمان المواطنين من خدمات نافعة لهم⁽²⁾.

16-5- طرق مكافحة التهرب الضريبي:

يوجد هناك أكثر من طريقة لمكافحة التهرب الضريبي و ذلك بعد معرفة السبب للتهرب، و تختلف طريقة من دولة لأخرى مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ هذه الطرق لا تمنع من التهرب و تقضي عليه بل قد تحدّ من انتشاره، و يرجع التهرب الضريبي في الجزائر إلى عدم تناسق و إحكام التشريع المالي و ضعف الوعي الضريبي للمواطنين و طغيان عنصر المحسوبة و عدم اللامبالاة كالتى ظهرت في بعض الجهات الرافضة للوضع و الاعتماد على الوسائل التقليدية في عملية الإحصاء و

⁽¹⁾ طارق الحاج، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص84، ص85.

⁽²⁾ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص213.

التحصيل و الربط، كل هذا يؤدي إلى التهرب و يجعل الخزينة العامة محرومة من أهمّ مواردها، و دفع الضريبة و عدم التهرب منها يغدّي و يقوّي الخزينة العامة و يجعلها تلعب دوراً كبيراً في التوجيه و التمويل الاقتصادي و إنعاشه و خدمة مصلحة العامة، و من أهم الطرق في مواجهة و مكافحة التهرب الضريبي نذكر منها:

أ- حق الاطلاع:

يجوز لموظفي الضريبة الاطلاع على الوثائق و الملفات التي بحوزة المكلف و ذلك ضمن القانون، ممّا يجعل المكلف أن يقدم معلومات صحيحة.

ب- تقديم إقرار مؤيد باليمين:

تلجأ بعض التشريعات الضريبية إلى الطلب من المكلف حلف يمين بشأن صحّة المعلومات التي يقدمها للدوائر الضريبية، كما يحصل في فرنسا، و هذه الطريقة لا تصلح في جميع الدول، فإنّ استخدامها محدود.

ج- التبليغ بواسطة الغير:

تجيز بعض القوانين في بعض الأحوال لكل شخص أن يدلي إلى الدوائر المالية بمعلومات من شأنها أن تساعد في اكتشاف التهرب الضريبي.

د- عدم المبالغة في تعدد الضرائب:

يجب أن تفرض الضرائب بالسعر، و العدد القابل للتطبيق و ان تتلاءم مع الوضع الاقتصادي السائد و امكانيات المواطنين، فليس من المنطق أن نكثر من الضرائب في الوقت الذي لا يستطيع المواطن تحمّل أعبائه، من هنا تلجأ الكثير من الدول إلى إعادة صياغة القوانين الضريبية بما يتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و المالية.

هـ- الجباية من المصدر:

تلجأ بعض الدول إلى جباية الضريبة من منبعها و ذلك كي تضمن تمويل الخزينة و تقليل احتمالات التهرب، كأن تقتطع الضريبة على دخل الموظف من ربّ العمل قبل توزيعه على العاملين أو اقتطاع ضريبة الإنتاج من المصنع.

و- توقيع عقوبات على المتخلفين عن الدفع:

تلجأ معظم التشريعات الضريبية إلى وضع غرامات تأخير على المكلفين الذين يمتنعون عن توريد الضريبة بموعدها⁽¹⁾.

17- الازدواج الضريبي.

إنّ الازدواج الضريبي هو أن تفرض على مادة واحدة أكثر من ضريبة واحدة و تعريف الازدواج الضريبي أنّه احضاع الشخص الواحد أكثر من مرّة لنفس الضريبة أو لضريبة مشابهة على نفس المال شروط و أنواع و أسباب انتشاره و طرق علاجه أو تلافيه.

شروط الازدواج الضريبي، تعني وحدة الشخص المكلف بالضريبة بالرغم من وضوح هذا الشرط فإنّه يجب التمييز بين الأشخاص الطبيعيين و المعنويين حيث أنّه يشترط القيام الازدواج الضريبي أن يكون الشخص نفسه هو الذي يتحمّل الضريبة أكثر من مرّة أو هو الذي يتحمّل الضرائب المشابهة و يجب التمييز بين النظرة القانونية و النظرة الاقتصادية فإنّ أرباح شركة المساهمة تخضع لضريبتين إحداهما هي تحت يد الشركة قبل توزيعها على المساهمين و هذه هي التي تعرف بضريبة الأرباح التجارية و الصناعية و الأخرى بمناسبة توزيعها على المساهمين و هذه هي ضريبة إيراد القيم المنقولة فمن الناحية القانونية لا يوجد ازدواج ضريبي في هذه الحالة أمّا وجهة النظر الاقتصادية فتتنصرف إلى أن المساهم الذي يتحمّل عبء الضريبة في النهاية و تنتهي بالتسليم بوجود الازدواج الاقتصادي.

- وحدة المادة المفروضة عنها الضريبة:

فلكي يكون الازدواج الضريبي يجب أيضًا أن تكون الضريبة مفروضة في هذه المرّات المتعدّدة على المادّة نفسها أي يجب أن يكون وعاء الضريبة في هذه المرّات مادّة واحدة أمّا إذا فرضت الضريبة مرّة على مال ثمّ فرضت مرّة أخرى على مال آخر فإنّنا لا نكون بالرغم من وحدة الشخص المكلف بالضريبة أمام ظاهرة الازدواج و يجب التمييز بين وحدة المال الخاضع للضريبة و وحدة الواقعة المنشئة للضريبة فإنّ مالك الأراضي الزراعية قد يدفع ضريبة على واقعة التملك كما قد يدفع ضريبة على الاستغلال الزراعي و في هذه الحالة نكون أمام واقعتين مختلفتين منشئتين للضريبة و هذا ينفي ظاهرة الازدواج كذلك الحال إذا عبرت سلعة واحدة عدّة بلدان و دفع عنها

(1) طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص85، ص86.

ضريبة في كل بلد فلا تكون في حالة ازدواج ضريبي نظرًا لتكرار الواقعة المسببة للضريبة فإذا اختلف العنصر الخاضع للضريبة فلا تتوافر ظاهرة الازدواج الضريبي في حالة خضوع شخص معين لضريبة أرباحه التجارية و أخرى عن أرباحه عن المهن الحرة لا تكون في حالة ازدواج ضريبي. و يشترط أيضًا لقيام ظاهرة الازدواج وحدة المدّة التي تفرض عنها الضريبة أكثر من مرّة إذا فرضت الضريبة مثلاً على دخل 1970 ثمّ فرضت مرّة أخرى على دخله سنة 1971 فإننا لا نكون أمام حالة من حالات الازدواج فإنّ شرط وحدة المدّة يسقط شرط وحدة المال فإذا فرض و أن قام المكلف بأداء الضريبة عن دخله لعام 1974 لدولة معيّنة ثمّ قام هذا المكلف بأداء نفس الضريبة لدولة أخرى عن دخله عن عام 1975 فلا يعدّ ذلك من قبيل الازدواج الضريبي.

- وحدة الضريبة نفسها:

فيشترط لتوافر ظاهرة الازدواج الضريبي أن يدمج المكلف عن المال نفسه الضريبة نفسها مرتين أو أكثر أن يدفع عنه ضريبتين من النوع نفسه أي ضريبتين متشابهتين الدخل قد يتحمّل ضريبتين أحدهما تفرض عليه مباشرة و هذه هي ضريبة الدخل و الأخرى تفرض على رأس المال و لكنّها و نظرًا لانخفاض سعرها يتم الوفاء بها من الدخل دون المساس برأس المال.

17-1-1- أنواع الازدواج الضريبي:

يمكن تقسيم الازدواج الضريبي من حيث نطاقه إلى ازدواج داخلي و ازدواج دولي، كما يمكن تقسيمه من حيث قصد المشرّع إلى ازدواج مقصود و ازدواج غير مقصود.

17-1-1- الازدواج الداخلي:

يقصد بالازدواج الداخلي هذا الذي تتحقّق شروطه داخل الدولة مثل ما يحدث في (الولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا)، فيما تفرض الحكومة المركزية ضريبة معينة ثمّ تقوم إحدى الولايات مرّة أخرى بفرض الضريبة نفسها على المادة نفسها و مثال ذلك أيضًا ما يحدث في إحدى الدول البسيطة الموحّدة حينما تفرض الحكومة المركزيّة ضريبة معيّنة على مادة معيّنة ثمّ تقوم إحدى السلطات المحليّة بفرض هذه الضريبة نفسها على المادة نفسها بل و قد يتحقّق الازدواج دون أن يكون مرتبطًا بتعدّد السلطات إذ قد تفرض السلطة المركزية لسبب أو لآخر ضريبتين أو أكثر على المادة نفسها و على الشخص نفسه.

و إنّما الغالب أن يحدث الازدواج الداخلي نتيجة وجود سلطتين مستقلّتين داخل الدولة و عدم تحديد الاختصاص المالي فيما يتعلّق بفرض الضرائب لكلّ منهما.

17-1-2- الازدواج الدولي:

إذا كانت السلطة الماليّة التي تفرض الضرائب التي يتحقّق بها الازدواج تابعة لدولتين أو أكثر و ينشأ هذا الازدواج نتيجة لاستقلال كلّ دولة بوضع تشريعها الضريبي دون التقيّد بتشريعات الضريبي بحيث النظم الضريبيّة المطبّقة في سائر الدول بهدف العمل على منع الازدواج الضريبي بينها و بين هذه الدول. مثال الازدواج الضريبي الدولي عن إيراد القيم المنقولة الأسهم و السندات فقد يقيّد شخص في دولة ما و يمتلك أسهمًا و سندات صدرت في دولة أخرى فتقوم الدولة الأولى بصفتها دولة الموطن بفرض ضريبة على إيراد هذه القيم المنقولة و تقوم الدولة الثانية بصفتها دولة مصدر الدخل بفرض هذه الضريبة على الدخل نفسه و هكذا يتحقّق الازدواج الضريبي بالضريبة على الأرباح التجارية و الصناعية فتقوم الدولة الموجود بها كل فرع من هذه الفروع بفرض ضريبة الأرباح التجارية و الصناعية على أرباح هذا الفرع فيحدث الازدواج الضريبي حتّى في ضريبة الشركات فعندما يكون المورث موطناً لدولة معينة و يكون الورثة مواطنين لدولة أخرى و تكون التركة قائمة في دولة ثالثة و تقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة على التركة. أو على حصة كل وراث منها و قد أدّى نمو التجارة الدوليّة و اتّساع تنقلات رؤوس الأموال و اليد العاملة بين الدول إلى اتّساع ظاهرة هذا الازدواج الضريبي الدولي.

17-1-3- الازدواج المقصود و الازدواج غير المقصود:

يكون الازدواج مقصودًا إذا كانت السلطة الماليّة قد تعمّدت إحداثه لسبب أو لآخر و يكون غير مقصودًا إذا لم تعمد هذه السلطة و غالبًا ما يكون الازدواج الداخلي مقصود و الازدواج الدولي غير مقصودًا.

و يقصد المشروع من الازدواج تحقيق أغراض شتى كالحصول على إيرادات استثنائية لمواجهة عجز طارئ في الميزانية فيلجأ إلى فرض ضريبة إضافية على الأرباح التجارية و الصناعية إلى جانب الضريبة المقرّرة على هذه الأرباح و قد يستهدف المشرّع التمييز في المعاملة بين أنواع الدخول لصالح الدخول الناتجة عن العمل فيلجأ إلى فرض ضريبة ذات سعر واحد على صفة الدخول أيّاً كان مصدرها و يفرض إلى جانبها ضريبة على رأس المال ذات سعر منخفض جدًّا بحيث تدفع في

الواقع من دخل هذا الرأسمال و يهدف المشرّع الضريبي لتحقيق أغراض اقتصادية بفرض ضريبة عامة على الأرباح التجارية و الصناعية و فرض ضريبة أخرى إلى جانبها على أرباح الشركات التي يتجاوز رأسمالها مبلغًا معينًا فتدفع الشركات الأخيرة ضريبتين متشابهتين على أرباحها و ذلك بهدف الحدّ من منافسة الشركات الضخمة للشركات المتوسطة أو الصغيرة، إعطاء الفرصة للمجالس المحليّة لإنعاش ماليّتها بالسماح لها بفرض ضريبة على الدخل ذاتها المتحقّقة في نطاق اختصاص المجال المحلي، و قد يكون الازدواج الداخلي غير مقصودًا و ذلك بمجرد تعدّد الضرائب المتشابهة في الدولة و من ثمّ يكون ازدواجًا فعليًا لا قانونيًا و يتحقّق الازدواج الداخلي غير المقصود إذ نجح المكلف بتحمّل ضريبة ما في نقل عبئها إلى شخص آخر مفروضة عليه ضريبة أخرى مماثلة و في هذه الحالة يكون الازدواج فعليًا لا قانونيًا، أمّا الازدواج الدولي فعادة ما يكون غير مقصودًا بسبب عدم وجود سلطة عليا تشرف على تشريعات الدول المختلفة إذ عادة ما تقوم كل دولة بفرض ضرائبها في ضوء ظروفها الخاصة دون النظر إلى التشريعات الماليّة الأجنبيّة و قد يكون الازدواج الدولي مقصودًا و ذلك تحقيقًا لبعض الأغراض الاقتصادية كمنع هجرة رؤوس الأموال حينما تفرض الدولة ضريبة على إيراد القيم المنقولة التي يملكها مواطنوها في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدرّة هذه القيم الضريبيّة لنفسها.

18- أسباب انتشار الازدواج الضريبي.

- رغبة الدولة في التوسّع في فرض الضرائب لمواجهة الأعباء الماليّة المتزايدة و هو ما قد يدفعها إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرّة أو إلى فرض عدّة ضرائب متشابهة على المادة الواحدة.
- رغبة الدولة في إخفاء الارتفاع في سعر الضرائب عن طريق تقسيم السعر المطلوب بين ضريبتين من النوع نفسه.
- رغبة الدولة التمييز في المعاملة الماليّة بين الفئات المختلفة من الممولين عن طريق فرض ضريبة إضافية على فئة منهم فضلًا عن الضريبة العامّة التي تقع عليهم جميعًا.
- إنشاء المشروعات الاقتصادية التي تمارس نشاطها في أكثر من دولة و انتشار شركات المساهمة التي يتم التعامل فيما تصدره من أسهم و سندات في مختلف الدول.
- سهولة انتقال اليد العاملة و رؤوس الأموال بين الدول المختلفة.

- اتّساع الأخذ بمبدأ شخصيّة الضريبة و هو ما يتطلّب تحديد المركز المالي للموّل أي مقدّره التكليفيّة لكي تفرض الضريبة على الدخل كلّ و أيّاً كان مصدره بما في ذلك الدخل المتأتي من الخارج.

و لتلافي الازدواج الدولي فإنّ الدول أخذت تعقد فيما بينها اتّفاقات غايتها تفادي الازدواج الضريبي، و من أهمّها:

- يعود فرض الضرائب العقارية للدولة التي توجد فيها العقارات.
- و يعود إليها فرض الضرائب على الأرباح التجارية و الصناعية في الدولة التي يوجد فيها مركز المؤسسة التي حققت هذه الأرباح إلّا إذا كان للمؤسسة فروع دائمة في الخارج فتطرح الضريبة على كل فرع حيث يوجد.

- تطرح الضرائب على الرواتب و الأجور في البلد الذي يمارس فيه المكلف مهنته باستثناء الرواتب التي تدفعها الدولة فتدفع عليها الضريبة في هذه الدولة و لذلك تنص قوانين كل دولة على إعفاء الرواتب للمكّلفين الأجانب من الضريبة شرط المعاملة بالمثل كأن تختص حكومة الاتحاد و الحكومة المركزية مثلاً بفرض كافة الضرائب فيما عدا الضريبة على رقم الأعمال التي تفرضها حكومات الولايات أو مجالس المحلية و بأن تختص الاتحادية بفرض كافة الضرائب و أن يكون من حق كل الولايات و المجالس المحلية فرض نسبة مئوية إضافية لا تتجاوز حدّاً معيّناً 10 ٪ مثلاً في بعض الظروف التي تحصلها الدولة و التي تحدّد في كل ولاية أو بلدية و أمّا بتقسيم حصيلة بعض الضرائب التي يترك اختصاص فرضها للحكومة الاتحادية أو المركزية كالضريبة العامّة على الإيراد أو الضريبة على الأرباح التجارية و الصناعية بين الخزنة العامّة و خزانات الولايات. أو المجالس البلديات نسبة معيّنة كان تكون 80 ٪ في حصيلة هذه الضرائب للحكومة المركزية أو المجالس المحليّة.

19- الازدواج الناشئ عن نفس السلطة.

في هذه الحالة يمكن تلافي الازدواج غير المقصود و غالباً ما يكون فعلياً لا قانونياً بواسطة نص تشريعي تصدره السلطة الماليّة المختصة و من أبرز الأمثلة على هذا ما يقرّره المشرّع في تلافي صورة من أهم صور الازدواج الفعلي و هي الخاصة بفرض ضريبة الأرباح التجارية و الصناعية على أرباح الشركات ثمّ ضريبة إيرادات القيم المنقولة على توزيعات نفس هذه الشركات على المساهمين

فيها فعادة ما يكون الازدواج الداخلي غير المقصود نتيجة لعدم تنسيق القواعد التي تلتزمها السلطات العامة الوطنية في فرض الضرائب و لذلك يجب العمل على التنسيق بين هذه القواعد و هو الأمر ليس من العسير تحقيقه نظرًا لوجود سلطة عليا داخل الدولة الواحدة تلتزم بقراراتها بقية السلطات كما قد يكون الازدواج الداخلي نتيجة لوجود قوانين مختلفة يؤدي تطبيقها معًا إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرة على المادة الواحدة و في هذه الحالة فعلى المشرع اللجوء إلى وضع قاعدة خاضعة لمنع هذا الازدواج.

- تطبيق المبادئ نفسها على الضريبة الإجمالية على الدخل و في حالة الشك تطرح الضريبة حيث يقيم المكلف و كذلك فيما يخص رسم الانتقال.

- و هناك بعض الصعوبات فيما يتعلّق بالضريبة على رؤوس الأموال المنقولة فإذا كان الأمر يتعلّق بالرأس المال المنقول فإنّ الضريبة تطرح في البلد الذي يقيم فيه صاحبها أمّا إذا تعلّق الأمر بالضرائب على واردات الرأس المال المنقول فتطرح في البلد الذي فيه هذه الواردات لمنع هذا الازدواج.

لكن في واقع الأمر حل مسألة ازدواج الضريبي الدولي ليست إلاّ مظهرًا من مظاهر التعارض في المصالح الاقتصادية و المالية بين مختلف الدول و سيبقى قائمًا ما دام هذا التعارض موجودًا و تختفي حدّته بمقدار التسامح و التنازل الذي ترى الدول المعنية بالأمر في مجموعها أن تقوم به من أجل الوصول إلى حل وسط للمشكلة حل لا يحقّق مصلحة من الدول تحقّقًا كاملاً لكنّه في نفس الوقت لا يهدّد مصلحة أمتنا.

- توافي الازدواج الداخلي:

و يقصد بذلك الازدواج الداخلي غير المقصود و يمكن في هذه الحالة التفرقة بين الازدواج الناشئ عن وجود سلطتين مستقلّتين: يحدث هذا الازدواج في الدول الاتّحادية عندما تفرض كل من الحكومة الاتّحادية و حكومات الولايات ضرائب متماثلة على نفس الوعاء كما يحدث في الدول الموحّدة عندما تفرض كلّ من الحكومة المركزيّة أو المجالس المحليّة مثل هذه الضرائب و يمكن توافي الازدواج في الحالات المشار إليها أمّا بتحديد الاختصاص المالي لكلّ من السلطات المشار إليها بحيث تختص كل سلطة بضرائب معينة لا يشاركها فيها غيرها، و النتيجة أنّ الازدواج الضريبي خاصة من الناحية الدوليّة من المستحيل توافيها 100 %.

أما من الناحية الداخلية فإنّ ازدواج الضريبة يعتبر إجحافاً في حق الأفراد بحيث يخضع الفرد لضريبتين على نفس المادة⁽¹⁾.

20- الآثار الاقتصادية للضرائب.

يمكن أن نسلط الضوء و بشكل مختصر على إبراز الآثار الاقتصادية للضرائب على النشاط الاقتصادي من حيث ما يلي:

أ- أثر الضريبة على الاستهلاك:

يتخذ أثر الضريبة على الاستهلاك بصفة عامة بعدين الأول يتعلق بطبيعة وعاء الضريبة، ففي حالة الضريبة على الدخل الشخصي التي تؤدي إلى تخفيض دخل من يتحمل عبأها، مما ينجم عنه تقليل حجم الإنفاق الشخصي على الاستهلاك و بالتالي ينخفض الطلب و الخدمات، فيقل تأثير فرض الضريبة على السلع الضرورية (لأنخفاض مرونة الطلب عليها) بينما يبرز هذا التأثير بالنسبة للسلع غير الضرورية نتيجة لمرونة الطلب عليها.

أما البعد الثاني لأثر الضريبة على الاستهلاك فإنه يعتمد على مدى الزيادة التي يحدثها فرض الضريبة على الإنفاق العام، إذ يؤدي توجه الدولة لهذه الزيادة في مواردها الضريبية إلى زيادة الطلب العام على السلع الضريبية (الأمر الذي لا يؤثر على حجم الطلب الكلي) بينما يؤدي قيام الدولة بتجميد الحصيلة الضريبية إلى تخفيض ملموس من حجم الاستهلاك الكلي.

ب- أثر الضريبة على الادّخار:

نظراً لما تنطوي عليه الضريبة من استقطاع جانب من دخول الأفراد، فإنّها تؤدي إلى تخفيض الادخار إسوة بالاستهلاك، و ما من شكّ أنّ ذلك يتوقّف على عدّة عوامل، لعلّ من بينها حجم الدخل الفردي و مستوى المعيشة و مدى رغبة الفرد في العمل و الإنتاج لتعويض الاستقطاع الضريبي من ناحية، و طبيعة عناصر هيكل النظام الضريبي من ناحية أخرى، إذ بينما يؤدي فرض الضريبة على الاستهلاك عادة إلى رفع أسعار السلع و الخدمات نتيجة لسهولة نقل عبئها (وفقاً لمدى مرونة الطلب) ممّا يؤدي إلى الحدّ من حجم استهلاك أصحاب الدخل المنخفض منها، فإنّ فرض هذه الضرائب لا يؤثر عادة على حجم استهلاك أصحاب الدخل المرتفع نتيجة لجهوده، و ينحصر هذا الأثر على حجم مدّخراتهم فحسب.

⁽¹⁾ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص214، ص223.

ج- أثر الضريبة على حجم الإنتاج:

تؤثر الضريبة على حجم الإنتاج من عدّة جوانب، إذ إنّ تأثير الضريبة على الادّخار إنّما ينطوي في حقيقته على الحد من حجم الاستثمارات، كما أنّ فرض الضريبة يؤدّي إلى رفع نفقات الإنتاج ممّا يحدّ من أرباح المنظمين الذين يحاولون نقل عبء الضريبة إلى المستهلك بزيادة أسعار بيع الإنتاج، الأمر الذي يتوقّف على مدى مرونة الطلب، و قد يتّجه المنظمون إلى تخفيض حجم الإنتاج ممّا ينطوي عليه إلى الحد من استخدام عوامل الإنتاج المتاحة و زيادة الطلب العام لتعويض النقص في الطلب الخاص، و خاصة في القطاعات التي تأثرت بقرارات المنظمين نتيجة فرض الضرائب.

د- أثر الضريبة على المستوى العام للأسعار:

لقد ألقت النظريات الحديثة لمالية الدولة الضوء على أهميّة الضريبة كأداة فعّالة في نطاق الماليّة العامّة الوظيفيّة لتحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، إذ تؤدّي زيادة حصيلة الضريبة إلى تقييد الإنفاق الخاص (و خاصة في مجال الإنفاق الاستهلاكي) و الحد من التضخّم، كما يؤدّي انخفاض حصيلتها إلى الحيلولة دون هبوط أسعار مستوى الإنفاق النقدي الكليّ، و ذلك مع افتراض عدم تغير مستوى الإنفاق العام.

كما تساهم الضرائب في إعادة توزيع الدخل و بما يكفل في تحسين اوضاع أصحاب فئات الدخل المنخفض، و قد تناولنا هذا الموضوع فيما سبق فالضرائب غير المباشرة لا تراعي ظروف المكلف حيث يزداد عبؤها على أصحاب الدخل المنخفض بينما يقلّ عبؤها على أصحاب الدخل المرتفع، مثل الضرائب على السلع الضروريّة ممّا يؤدّي إلى زيادة حدّة التفاوت و على العكس الضرائب المباشرة على الدخل و الثروة التي تتّصف عادة بتساعد أسعارها و إعفاء الدخل و الثروات المحدودة منها إلى الحدّ من التفاوت في توزيع الدخل و الثروة⁽¹⁾.

21- الإيرادات من الرّسوم.

يعتبر الرّسم من اقدم مصادر الإيرادات العامّة، و يعتبر من الإيرادات غير عادية (غير ضريبية) لأنّها لا تتكرّر بانتظام في الموازنة العامّة، و هذا ينطبق على الغرامات و الإتاوات و القروض ... إلخ.

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 246، ص 248.

21-1- مفهوم الرسم:

يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال يدفعه الفرد إلى الدولة، أو لأية سلطة عامة جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤدّيها له لدولة، و يترتب عليها نفع خاص إلى جانب نفع عام). أي يمكن تعريفه بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من المنتفع مقابل خدمة يطلبها و يحصل عليها من الدولة فقد تكون الخدمة على شكل عمل قام به موظف الدولة لإنجاز معاملة جواز سفر لمواطن أو حصول المواطن على رخصة السياقة، أو قيام المحكمة النظر في المنازعات بين الأفراد ... إلخ.

مما سبق نستنتج الخصائص الرئيسية التالية للرسم:

- الرسم هو مبلغ من المال، أي مبلغ نقدي، تحصل عليه الدولة و ذلك من خلال مؤسساتها و دوائرها المختلفة، أي أنه يجلب بشكل مبالغ نقديّة، و هناك حالات استثنائية كالحروب التي يمكن أن تجي فيها الرسم بشكل عيني كالسلع مثلاً.
- إنّ الرسم هو إلزامي أو إجباري، يلتزم الأفراد بدفعه إلى الدولة و عنصر الإلجار يبدو في استقلال الدول و الهيئات العامة الأخرى في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره و طرق تحصيله.
- الرسم يدفع بشكل إجباري، مجرد طلب الفرد للخدمة من الدولة مقابل انتفاع الفرد بخدمة معينة مثل رخصة السيّارة أو الفصل في المنازعات القضائيّة، و من ثمّ حصوله عليها ووجب عليه دفع الرسم.
- يترتب على الرسم تحقيق نفع خاص إلى جانب النفع العام، أي أنّ دافع الرسم يحقّق نفعاً خاص لا يشاركه فيه غيره من الأفراد، و يتحقّق بجانبه نفعاً عاماً يعود للمجتمع ككل، فرسم القضاء مثلاً يحقّق نفعاً خاصاً للفرد في الحصول على حقوقه و يحقّق نفعاً عاماً للمجتمع في إشاعة العدالة و الطمأنينة.
- يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الفرد، فالدولة ملزمة أن تقدّم الخدمة لطالبتها، مقابل ذلك يدفع الفرد مبلغ من المال فلا يمكن أن تجبر أي شخص أن يطلب خدمة لا يريدّها.

- تحدّد قيمة الرّسم بقانون، فأى رسم لا يجبي إلاّ ضمن القانون سواء بالطريقة أو حجم المبلغ و بغض النظر عن الوضع المالي للفرد⁽¹⁾.

21-2- أنواع الرّسوم:

أ- رسوم إداريّة:

و هي كثيرة مثل رسم التعليم، رسم شهادة الميلاد، رسم جواز السفر، رسم تسجيل عقار ... إلخ.

ب- رسوم اقتصادية:

و هي أيضا كثيرة مثل رسم الهاتف أو البريد و الكهرباء ... إلخ.

ج- رسوم القضاء:

و هي التي تدفع مقابل نظر الدولة (المحاكم) في الخصومات ما بين الأفراد.

22- طرق دفع الرّسوم.

أ- دفع الرّسم بالطوابع:

يقوم أي شخص طالب الخدمة من الدولة بشراء طوابع بقيمة محدّدة و يلصقها على معاملة طلب الخدمة التي يريدّها.

ب- دفع الرّسم بشكل فوري:

يقوم شخص طالب الخدمة بدفع مبلغ من المال لمحاسب دوائر الدولة بشكل مباشر و يحصل على وصل مقابل ذلك، يبرزه حين حصوله على الخدمة.

ج- دفع الرّسوم للدوائر الحكوميّة:

يدفع مبلغ من الرّسوم إلى إدارات الدولة بموجب كشوف معدّة مسبقًا محدّد فيها أسماء المستفيدين و المبالغ الواجب عليهم دفعها مثل رسوم العقارات.

23- تعريف الإتاوة.

تعريف الإتاوة بأنّها مبلغ من المال يدفعه صاحب العقار للدولة مقابل قيام الأخيرة بعمل ممّا أدّى إلى ارتفاع قيمة العقار دون أن يطلب مالكة تلك الخدمة أو أن يبذل أي جهد في ذلك،

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص100، ص101.

كأن تقوم الدولة بشقّ طريق فتزيد قيمة الأرض أو أن تبني مستشفى أو جامعة فتزيد قيمة الأرض المحايطة لها، هذا الأمر لا تطبّقه جميع الدول بل البعض منها مثل دول السوق الأوروبية المشتركة.

23-1- الفرق بين الرّسم و الإتاوة:

- الرّسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص بمحض إرادته أمّا الإتاوة فتدفع بشكل إجباري من قبل الشخص مالك العقار.

- الرّسم يدفع مقابل خدمة خاصة، أمّا الإتاوة فتدفع مقابل خدمة عامة قامت بها الدولة.

- الرّسم يتكرّر دفعه كلّما طلب الشخص الخدمة، أمّا الإتاوة فتدفع لمرة واحدة.

- أوجه التشابه بين الرّسم و الإتاوة:

ارتكازهما على عنصر المنفعة، فالرّسم يعود بالمنفعة الخاصة على دافعه، أمّا الإتاوة فتعود بالمنفعة العامّة العائدة على مالك العقار.

- الفرق بين الرّسم و الغرامة:

تعرف الغرامة بأنّها مبلغ من المال تفرضه الدولة على أيّ شخص يخالف القانون، مثل مخالفة بناء أو مخالفة إشارة المرور ... إلخ.

- الفرق بين الرّسم و الغرامة:

- الغرامة تدفع دون أن يطلبها الشخص (تدفع جبراً)، الرّسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص.

- الغرامة تدفع بسبب مخالفة للقانون، الرّسم يدفع دون وقوع مخالفة للقانون.

- الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب)، الرّسم يعود بالنفع المباشر على الفرد.

- الفرق بين الرّسم و الضريبة:

* الضريبة تدفع بلا مقابل (لا يجوز للمكّلف طلب خدمة مقابل دفع المبلغ الضريبي)، الرّسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص.

* الضريبة تدفع بشكل نهائي (لا يجوز استرجاعها)، الرّسم يمكن استرجاعه أو جزء منه.

- أوجه التشابه:

كلاهما يفرض بشكل جبري، فالضريبة ملزمة للمكّلف بالدفع كذلك الرّسم ملزم بالدفع لمن يطلب خدمة.

24- الثمن العام.

هو إيراد عام تأخذه الإدارة نظير خدماتها و هو يتحدّد، عادة، طبقاً للعرض و الطلب إعمالاً لمبدأ المنافسة.

جدول مقارنة:

الثمن العام Prix P.	الرّسم Taxe	الضريبة Impôt	الإيراد الخصائص
تعاقدي	اختياري	ملزمة	الإلزام (الجبر)
يعوض	له مقابل خاص و مباشر	دون مقابل خاص و مباشر	المقابل
بالمنافسة	بقانون (حسب نوع المنحة)	بقانون (المقدرة التكليفية)	تحديد القيمة

المصدر: محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص 61.

25- الإيرادات من القروض العام (Emprunt public).

25-1- تعريف القرض:

هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات الماليّة المحليّة أو الدوليّة مع التعهّد برّد المبلغ المقترض و الفوائد المترتبة عليه في التاريخ المحدّد للتسديد وفقاً لشروط العقد.

و هناك اختلاف بين الضريبة و القرض، فالأولى إجباريّة، و الثاني اختياري و أنّ الضريبة غير قابلة للتخصيص لوجه معيّن، و القرض قابل للتخصيص و كذلك الضريبة لا ترد لدافعها، و القرض يرّد مع فوائد، و أخيراً الضرائب زيادتها لا تؤدي إلى تحميل الموازنة بأعباء، و القرض يحمل الموازنة بأعباء مقدار الأقساط و الفوائد.

إنّ الدولة تلجأ إلى القروض العامّة كمصدر للإيرادات عندما تعجز عن تأمين الموارد اللازمة لها من إيراداتها، حيث أنّ القروض نشأت في حياة الدولة الماليّة بصورة متواضعة و كانت موردًا استثنائيًا لا تلجأ الدولة إليه إلاّ في الحالات غير العاديّة كالحروب أو لتمويل نفقات طارئة كالكوارث الطبيعيّة، إلاّ أنّ تطوّر وظائف الدولة و زيادة نفقات العامّة و تخطيط برامج تنمية

طموحة، دفع الدول إلى الاستدانة بصورة متواصلة لتمويل نفقاتها، فازدادت أهمية القروض العامة و أصبحت موردًا عاديًا تلجأ إليه لتوازن نفقاتها مع إيراداتها، و أصبحت القروض وسيلة لتنفيذ سياسة الدولة الاقتصادية و تحقيق غاياتها الاجتماعية.

يمكن تعريف القرض العام على أنه «استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية ..) أموالاً من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائدها»⁽¹⁾.

بل أصبحت في بعض الدول وسيلة تعمل بواسطتها على تحقيق بعض الأهداف السياسية الخارجية.

25-2- خصائص القرض العام:

- يتم إبرام القرض بصورة اختيارية، فالدولة لها مطلق الحرية في طلب الحصول على قرض من عدمه، كما أنّ الجهة المقرضة لها حرية في منح القرض للدولة طالبة له و لها الحق في رفضه، و هذا هو الأساس في القرض، خاصة القروض الخارجية، فلا نجد دولة أو مؤسسة خارجية أجبرت على منح دولة أخرى قرض طلبته، أمّا فيما يتعلّق بالقروض الداخلية فتخرج عن القاعدة في بعض الأحيان و بشكل استثنائي، فإمكان الدولة أن تفرض على مواطنيها الاككتاب في بعض القرض خاصة وقت الحروب.

- يدفع القرض بشكل مبلغ من المال، و الشائع في القروض أنّ تدفع بشكل نقدي سواء بالعملة المحلية أو بأي عملة أخرى، و يورد إلى خزانة الدولة بهذا الشكل النقدي، الاستثناء في القرض أن يدفع بشكل عيني، حيث يعقد القرض لتمويل مشروع معيّن أو إنجاز خطة تنمويّة معيّنة من خلال منتوجات الجهة المقرضة، و هذا منتشر في الدولة النامية.

- تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائن مع الفوائد السنويّة المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها، لذا يطلق على القرض «ضريبة مؤجلة».

- يستند القرض إلى تشريع، فتقوم الحكومة بإبرام القرض استنادًا إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية.

26- أسباب اللجوء إلى القروض العامة.

- توفير الأموال اللازمة للدولة في بعض الظروف الطارئة.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص78.

- تحقيق أهداف الاقتصادية و الاجتماعية.
- زيادة معدلات النمو الاقتصادي من خلال استخدام وسائل حديثة في الإنتاج، و تطوير و تحديث وسائل و أدوات الإنتاج القائمة.
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال إقامة المشاريع التي توفر فرص عمل و تزيد من الإنتاج و الاستهلاك و الدخل.

27- أنواع القروض.

يمكن تقسيم القروض إلى ثلاثة أنواع رئيسية و هي، القروض من حيث المصدر و القروض من حيث حرية المكتتب و القروض من حيث المدّة.

27-1- القروض من حيث المصدر:

و تنقسم إلى:

أ- القروض الداخلية:

و هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد أو المؤسسات في إقليمها بغض النظر عن جنسيتهم، سواء كانوا مواطنين أم أجنب، فضلاً أنّها تتمتع بحرية كبيرة، إذ أنّها تضع شروط القرض، و تحدد مدّة القرض و كيفية السداد، و كذلك فإنّ طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج، إذ أنّها لا تستطيع أن تملّي شروطها على دولة أخرى أو على المدّخرين خارج حدود إقليمها، أمّا في الدّاخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها بإثارتها للروح الوطنية في نفوس المواطنين، كذلك فإنّها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد و معرفة العوامل المهيأة لإنجاح القروض كتوفير المدخرات.

ب- القروض الخارجية:

و هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الحكومات الأجنبية أو من هيئات و مؤسسات دولية.

و عادة ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخارج:

- حاجتها لرؤوس الأموال و عدم كفاية المدخرات الوطنية.
- حاجتها إلى العملات الأجنبية (الصعبة منها) لتغطية عجز في موازنتها أو لدعم عملتها و حمايتها من التدهور.

- حاجتها للحصول على ما يلزم من سلع إنتاجية و استهلاكية.
و من الملاحظ أنّ سلطة الدولة في حالة الاقتراض الخارجي أقل منها في حالة الاقتراض الداخلي، حيث أنّها لا تستطيع أن تجبر دولة أخرى على منحها قرضاً، كما أنّ سلطة الدولة في التخفيف من هذه القروض محدّدة، و تتأثر الدولة المقترضة بالأحداث الاقتصادية التي تجري في الدولة المقرضة، كما أنّها تتأثر بتقلبات سعر الصرف، و على الرغم من أنّ القروض الخارجية تؤدي إلى المساهمة في زيادة الإنتاج في الداخل أحسن استدامها، لكنّها تتضمن عبئاً عند دفع أقساط القروض و الفوائد المترتبة عليها، كذلك فإنّ القرض الخارجي غالباً ما تتأثر بالسياسة و قد يؤدي إلى التبعيّة السياسيّة و الاقتصاديّة إذا عجزت الدولة عن الوفاء بشروط القرض و أصبحت تعتمد عليه بشكل دائم.

27-2- القروض من حيث حرية المكتب:

و تنقسم إلى:

أ- القروض الاختيارية:

الأصل في القروض أن تكون إختيارية، و تترك الدولة الحرية للأفراد و الهيئات في الاككتاب دون إكراه، فيكون الدافع للاككتاب هو كون العملية مجزية مادياً نتيجة سعر الفائدة المرتفع أو كفالة الدولة لدفع قيمة القرض عند الاستحقاق.

ب- القروض الاجبارية:

عندما تخشى الدولة عدم إقدام مواطنيها أو الهيئات الوطنية على الاككتاب تعمد إلى الضغط للحصول على المبلغ اللازم له، و تلجأ الدولة إلى هذا، الأسلوب الاستثنائي في الأوقات التي تعقب الحروب، أو لمقاربة التضخم، و القروض الإجبارية تتم نتيجة ضعف الثقة في الدولة في الوقت الذي تكون فيه بحاجة ماسّة للأموال أو لتحقيق أهداف اقتصادية لتحقيق الاستقرار النقدي و لم يتوفّر المال اللازم لذلك.

27-3- القروض من حيث مدّتها:

و تنقسم إلى:

أ- القروض المستديمة أو المؤبّدة:

هي القروض التي تعقدها الدولة دون أن تحدّد ميعاد لسداد قيمتها، فهذه القروض مؤبّدة و الدولة مجبرة على سدادها، و لكنّها حرّة في سدادها في أي وقت تشاء. و تمتاز هذه القروض بأنّها تترك للدولة اختيار الوقت الملائم للسداد، إلاّ أنّه يخشى أن تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون و تؤثر في كيانها المالي.

ب- القروض القابلة للسداد:

و يقصد بها القروض التي تتعهد فيها الدولة بالوفاء لسداد قيمتها عند تاريخ معيّن، و تنقسم القروض القابلة إلى السداد:

- قروض قصيرة الأجل:

تعقد هذه القروض لسد حاجات نقدية مؤقتة للخزينة العمومية أو لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامّة إذا لم تكن الظروف مواتية لإصدار قروض طويلة الأجل، و تتكوّن من أذونات الخزينة، و هي نوع من السندات تتعهد فيه الدولة بدفع مبلغ معيّن في تاريخ لاحق و تكون مدّة القرض لا تتجاوز سنة.

و من مميزات أذونات الخزينة، أنّها تصل إلى موارد قد لا يمكن اقتراضها بواسطة السندات طويلة الأجل، و تقبل البنوك و المؤسسات على استثمار ما لديها من أموال فائضة بصفة مؤقتة فيها، نظرًا لما تتمتع به هذه الأذونات من سيولة و لقلّة الأخطار التي يتعرّض لها المقرضون.

يوجد هناك نوع من أذونات الخزينة غير العادية و هي التي يزيد ميعاد استحقاقها على السنة و قد يصل إلى خمس سنوات، و تستخدم لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامّة.

27-4- القروض الطويلة و المتوسطة الأجل:

القروض الطويلة الأجل تزيد مدّتها على العشرين سنة، أمّا القروض متوسطة الأجل فتتراوح مدّتها ما بين خمس سنوات إلى عشرين سنة و الواقع أنّ مدّة القروض غالبًا ما تتحدّد بناءً على اعتبارات كثيرة منها:

حالة السوق الماليّة، المدّة التي تحتاج فيها الدولة للأموال، طبيعة المشاريع التي ستموّل عن طريق هذه القروض كما أنّ وضع الدولة الائتماني غالبًا ما يكون له دور في تحديد مدّة القرض و يعقد هذا النوع من القروض لتمويل المشاريع الائتمانيّة التي تتطلّب وقتًا كبيرًا لتنفيذها، و يمكن القول أنّ السندات الحكوميّة ما هي إلاّ نوع من أنواع القروض متوسّطة الأجل حيث تتراوح مدّتها بين خمس إلى عشر سنوات في معظم دول العالم.

من حيث الأعباء التي تتوجّب على القروض:

27-5- قروض بفائدة:

و هي التي يتوجّب عليها مبلغ يضاف إلى قيمتها الأساسيّة يسمّى بالفائدة.

27-6- قروض بدون فائدة:

و هي القروض التي لا تحمل أيّة مبالغ إضافيّة، و هذه قليلة الحصول و تتمّ عندما ترغب دولة ما بمساعدة دولة أخرى لأغراض معيّنة⁽¹⁾.

28- إصدار القروض و شروطها.

حين تعتمد الدولة إصدار قرض ينبغي عليها أن تراعي المواصفات أو الشروط التالية لكلّ قرض تصدره و هو:

- أن تحدّد مبلغ القرض.

- أن تحدّد سعر الفائدة (مع مراعاة لحالة السوق الماليّة و ظروف الطلب و العرض على النقود).

- أن تحدّد سعر الإصدار (أي القيمة الاسميّة لكل سند من سندات القرض)، نوع السندات المصدرة و فئاتها.

- أن تحدّد طريقة الاكتتاب.

فضلاً على أنّ القرض العام يصدر بموجب قانون العام بموجب قانون لا يتّصف بالطابع الإلزامي، فقد يتمّ الإصدار عن طريق الاكتتاب العام المباشر أو عن طريق غير مباشر و غيره و فيما يلي نوضّح ذلك:

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص104، ص109.

أ- الاكتتاب المباشر:

و ذلك بعرض سندات القرض على الجمهور، و تتميز هذه الطريقة بتوفير ما قد تتحمّله الدولة من عمولة تستحق للوسطاء الذين تكلفهم الدولة بالإشراف على تمويل القرض، كما تكمن الدولة من فرض رقابتها المباشر على جمهور المكتتبين، بحيث يمكنها توزيع الاكتتاب على مختلف فئات الشعب و الحيلولة دون سيطرة بعض كبار المستثمرين على قروض الدولة.

ب- الاكتتاب غير المباشر:

تلجأ الدولة في حالة الشك في إمكانية تغطية القرض العام عن طريق الاكتتاب المباشر إلى البنوك و المؤسسات المالية لسداد قيمة فوراً بعد خصم عمولة تحدّد بالاتفاق مع الدولة، على أن تكون لهذه البنوك و المؤسسات المالية حرية إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة أو في البورصة وفقاً لما تحدّده من أسعار.

ج- طرح السندات في البورصة:

حيث تلجأ الحكومة إلى طرح سندات القروض في البورصة ما إذا كانت قيمة هذه القروض غير كبيرة.

هـ- طرح سندات القرض للبيع:

على كل من الجمهور و البنوك و المؤسسات المالية على أساس سعر أدنى تحدّده لها، بحيث تدعوا المكتتبين إلى تقديم عروضهم للحصول على السندات بأسعار لا تقلّ عن هذا السعر الأدنى (نفس حالة المزاد)⁽¹⁾.

29- الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

يمكن تناول الآثار الاقتصادية للقروض بأبجهاين:

أ- الآثار الاقتصادية للقروض الداخلية:

حيث يؤدي القرض العام الداخلي في حالة الاقتراض من الأفراد و المشروعات على تحويل جانب من الاستثمارات الخاصة إلى الاستثمارات العامة، بحيث تقل رؤوس الأموال المتّجهة إلى الاستثمارات الخاصة، ممّا يؤدي إلى رفع سعر الفائدة من ناحية و التأثير على حجم هذه الاستثمارات من ناحية أخرى بما ينطوي عليه من اتجاه انكماشى يحدّ منه قيام الدولة بتوجيه

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 251، ص 252.

إنفاقها العام الذي يمول عن طريق القرض على النحو الذي يزيد من معدّل الدخل الوطني، بجانب ما قد يؤدّي إليه حصول المقرضين على سندات القرض من زيادة في إنفاقهم الاستهلاكي. كذلك يؤدّي القرض العام في حالة الاقتراض من الجهاز المصرفي إلى قيام البنك المركزي بإصدار نقدي يوازي قيمة هذا القرض الذي سيؤدّي حجمه الأولي إلى زيادة الاحتياطات لدى البنوك التجاريّة التي تمكّنها من إحداث زيادات متتالية في حجم الائتمان، بحيث لا تختلف الآثار المترتبة على هذا القرض عن الآثار التضخميّة لزيادة كميّة النقود.

ب- الآثار الاقتصادية للقروض الخارجيّة:

يؤدّي الاقتراض الأجنبي إلى زيادة حجم الموارد المتاحة و خاصة من النقد الأجنبي الذي تشكّل ندرته عقبة رئيسيّة أمام الدول المختلفة للنهوض ببرامج التنمية الاقتصادية فيها، و عمومًا فإنّ آثار القرض العام الخارجي تتوقف على طبيعة استخدام حصيلة، فإذا ما استخدمت في استيراد السلع الاستهلاكيّة أدّى ذلك إلى إهدار قيمة القرض و زيادة العبء على ميزان المدفوعات نتيجة الالتزام الدولة بتحويل قيمة الأقساط و العوائد إلى الخارج، أمّا إذا استخدمت حصيلة القرض في استيراد سلع إنتاجيّة فإنّ ذلك سوف يؤدّي إلى زيادة الإنتاج و بالتالي زيادة الدخل الوطني، و تزداد مزايا القروض الخارجيّة إذا ما استخدمت حصيلتها في تمويل مشروعات لإنتاج بعض السلع التصديريّة أو التي تمكّن من الاستعاضة من استيراد الإنتاج الأجنبي المماثل و بالتالي يؤدّي هذا الاستخدام لحصيلة القروض الأجنبيّة إلى تخفيف العبء على ميزان المدفوعات و تمكن الدولة المقترضة من سهولة سداد أقساطها و فوائدها.

و لذلك بالإضافة إلى الصعوبات السياسيّة التي تواجه الدولة في سبيل تدبير حاجاتها من القروض الأجنبيّة، تنشأ عدّة صعوبات فنيّة و اقتصاديّة تتعلّق بإمكانيات الدولة المقترضة من الاستفادة إلى أقصى حدّ من الزيادة في موردها من العملات الأجنبيّة التي تزوّدها بها هذه القروض، و لا سيما إنّها سوف تشكّل في المدى الطويل بعض الصعوبات المتعلّقة بسداد الأقساط و الفوائد و ما قد يحدث من تقلبات اقتصادية على الصعيد الوطني و الدولي و تغيّر أسعار العملات في السواق العالميّة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 253، ص 254.

30- إيرادات الدولة النقدية.

تجبي الدولة من خلال ممارساتها للسلطة النقدية إيراداً نقدياً يكون كأحد أنواع الإيرادات العامة، و قد ازدادت أهميّة السلطة النقديّة للدولة نتيجة ازدياد أعبائها و وظائفها، فلم يعد عمل الإدارة النقدية مقتصرًا على القيام بدور الصندوق المركزي، بل أصبحت تؤثر في السوق الماليّة و تؤمّن من التوازن النقدي و الاقتصادي، فتراقب حركة الاعتمادات و القروض الخاصة من ناحية الكميّة و النوعيّة، و تمارس تأثيرها على القطاع المصرفي و النشاط المالي ... إلخ، و اهمّ إيرادات الدولة النقديّة هي:

- سندات الخزينة التي تصدرها الدولة لتأمين المال اللازم لنفقاتها العاجلة ريثما جباية الضرائب و الرّسوم.
- إصدار النقد، حيث تلجأ الدولة بسلطاتها النقديّة إلى تغطية الفرق بين النفقات و الإيرادات بأن تطلب من المصرف إصدار نقد تعادل قيمة حجم العجز الحاصل⁽¹⁾.

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 255، ص 256.

الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة

إنّ الميزانية العامة وثيقة مالية تبين إنفاق الحكومة و إيراداتها، و الموازنة بينها و بما يحقّق أهداف الدولة، و التي تعدّ من قبل السلطة الماليّة سنويًا، و تصادق عليها السلطة التشريعيّة. و أنّ الميزانية العامة تعتبر أداة هامّة و أساسيّة من أدوات السياسة الماليّة، و التي هي جزء من السياسة الاقتصاديّة، و من أجل تحقيق الأهداف الاقتصاديّة و الاجتماعيّة، و يمكن أن تمثّل خطة تنفيذيّة قصيرة الأجل تحاول أن تترجم برامج الدولة الاقتصاديّة و الاجتماعيّة و خططها المتوسطة و البعيدة المدى في حالة وجودها إلى برامج سنويّة يتم من خلالها تنفيذ البرامج و الخطط العامة، و تنسيق مختلف النشاطات و الفعاليات الاقتصاديّة و توفّر الرقابة و الإشراف على نشاط الحكومة، و بالذات في جانبه الكالي، من أجل تحقيق الأهداف العامة للدولة و المجتمع.

كما أنّ الموازنة العامة ينبغي أن لا تقتصر على تقديرات عامّة و إجماليّة لإيراداتها و نفقاتها، بل أنّها ينبغي أن تتضمّن تقدير تفصيلي لإيرادات الدولة، و لنفقاتها، و بحيث يتاح من خلال ذلك توفير إمكانيّة مناقشتها، و اعتمادها، و من ثمّ تنفيذها و كذلك توفير إمكانيّة الرقابة عليها، و تقييمها، و بالشكل الذي يجعلها أداة فعّالة في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصاديّة و الاجتماعيّة، و بما أنّ الميزانيّة تعدّ قبل السنة المعنية الخاصة بها، لذلك فإنّها تتضمن مقترحات بخصوص الإيرادات التي يتوقّع الحصول عليها، و تخصيص هذه الإيرادات بين مختلف أوجه الإنفاق الرئيسيّة المطلوبة و أنّ هذه الإيرادات و النفقات التي يتوقّع لها ابتداءً أن تحقّق لاحقًا خلال السنة التي تخصّها الميزانيّة.

تحتلّ الميزانيّة أهميّة كبيرة في الماليّة العامة للدولة، و في نشاطها المالي، لأنّها تجمع بين إيرادات الدولة، و نفقاتها، و في إطار محاولة إحداث التوازن بينهما، و بما يحقّق أهدافها.⁽¹⁾ ويمكن تعريفها

⁽¹⁾ فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 275، ص 277.

1- مفهوم الميزانية العامة :

«وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة ما تكون سنة.¹»

فالميزانية «تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويًا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.» والموازنة العامة هي نظرة توقعية لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية و من هذا التعريف يتضح أنّ الميزانية تتضمن عنصرين أساسيين التوقع و الإقرار أي الترخيص.

ملاحظة: الاختلاف بين الموازنة والميزانية :

الموازنة تعد تقديرا في بداية السنة و تستخدم كأداة رقابة على العمل وبالتالي فهي تعتمد على التخطيط (تقديرية).

أما الميزانية فهي مرحلة بعدية لمعرفة ما تم تحقيقه خلال السنة (فعلية)

2- الموازنة العامة نظرة توقعية مستقبلية:

تعتبر الموازنة العامة سجلاً يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادةً بسنة واحدة و تعكس الموازنة العامة بما تحتوي من نفقات و إيرادات و المبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي.

بذلك تختلف عن الحساب الختامي للميزانية فبينما تحتوي الموازنة العامة على تقديرات للنفقات و الإيرادات تتعلق بفترة مقبلة قد تتحقق أو لا تتحقق فإنّ الحساب الختامي للميزانية عبارة عن بيان للنفقات و الإيرادات التي أنفقت و حصلت فعلا عن فترة سابقة و بعبارة موجزة، إذا كانت الموازنة العامة نظرة توقعية على فترة قادمة فإنّ الحساب الختامي للميزانية هو نظرة تسجيلية عن مدة ماضية.

¹ محرز محمد عباس ، مرجع سبق ذكره ، ص 317.

2-1 الميزانية تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة:

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي بالموافقة على توقعات الحكومة للنفقات و الإيرادات عن سنة مقبلة فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تمّ ترخيصها من قبل السلطة التشريعية و في حدود هذه الرخصة، و قد مرّ حق السلطة التشريعية في إقرار و الترخيص للميزانية بمسيرة طويلة حتى أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية في الأنظمة السياسية المعاصرة. و يعتبر هذا الحق من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية إذ بواسطته تستطيع هذه الخيرة مراقبة أعمال الحكومة في جميع المجالات بل و تستطيع السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية إسقاط الحكومات عن طريق رفض الموافقة على الميزانيات المقدّمة منها، ممّا يؤدّي في نهاية المطاف إلى إجبار هذه الأخيرة على الاستقالة، أو إلى حل السلطة التشريعية ذاتها.

3- الميزانية العامة والميزانية الخاصة.

يعتبر الترخيص هو العنصر الذي يفرّق بين الميزانية العامة، أي ميزانية الدولة، عن الميزانية الخاصة، أي ميزانية المؤسسة الخاصة، فبينما يلتقي الاثنان في أنّ كليهما يحضر نظرة مستقبلية، توقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها و المنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة، تتحدّد في الغالب بسنة واحدة، فإنّهما يفترقان من حيث أنّ الأولى نظرة توقعية عامة، بينما الثانية نظرة توقعية خاصة، هذا فضلاً عن أنّ الميزانية العامة، تتضمن عنصر الإقرار أو ترخيص السلطة التشريعية، بينما الميزانية الخاصة مثل هذه الرخصة.

4- الميزانية والمحاسبة الوطنية.

إنّ اجتماع العنصرين، التوقع و الرخصة، هو الذي يفرّق بين ميزانية الدولة و الميزانية الوطنية حيث تهتم الدول حاليًا بإعداد ما يسمّى بالميزانية الوطنية أو الاقتصادية، و هي عبارة عن التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي في مجموعه، أي في القطاعين العام و الخاص و في علاقاته الداخلية و الخارجية خلال فترة مقبلة، و ذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة و تكوينه و تداوله، بمعنى آخر إذا كانت ميزانية الدولة تعكس مختلف أوجه نشاط الدولة وحدها كشخص معنوي عن فترة مقبلة فإنّ الميزانية الوطنية تعكس مختلف هذه الزوايا في الأمة كلّها، بما فيها الدولة بأنّها توقع فحسب، أمّا ميزانية الدولة فهي توقع و رخصة في نفس الوقت.

و على ذلك لا يمكن أن تحلّ الميزانيّة الوطنيّة محلّ ميزانيّة الدولة، شأنها في ذلك شأن ميزانيّة الدولة التي لا يمكن أن تحلّ محلّ ميزانيّة أي مشروع خاص، فدور الميزانيّة الوطنيّة يقتصر، إذن على كونه مجموعة البيانات الأساسيّة التي يمكن على أساسها إعداد ميزانيّة الدولة، فهي لوحة القيادة للحكومة عند إعدادها لسياستها الاقتصاديّة، بصفة عامّة و ميزانيّة الدولة بصفة خاصّة. إذ يجب أن تأخذ البيانات المشار إليها بالحسبان حتّى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة و واضحة عن النشاط الاقتصادي الوطني في مجموعه، و مدى التأثير الذي يمكن لهذا القرار أو ذاك من القرارات التي تتخذها الحكومة، أن يعكسه على النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

5- عناصر الميزانية.

بناءً على مفهوم الميزانية العامّة إنّها تقوم على مجموعة من الأركان و العناصر، تتمثل فيما يلي:

- الميزانية العامّة تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات و الإيرادات العامّة للسنة المقبلة، حيث أنّها بيان مفصّل عن النفقات العامّة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها، فهي تستند إلى عنصر التوقّع « prévision ».

- الميزانية العامّة وثيقة مالية تعدّها السلطة التنفيذية و تجيزها السلطة التشريعيّة بموجب قانون.
- تعدّ الميزانية - عادةً - لتنفيذها خلال سنة مقبلة، و هو ما يميّزها عن الحساب الختامي (compte final)، المتعلّق بالسنة المنصرمة.

6- الطبيعة القانونية للميزانية العامّة.

يوجد هناك ثلاثة آراء حول طبيعة القانونية:

الرأي الأوّل: الميزانية في قانون أي عمل تشريعي، كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقاً لأحكام الدستور، و وفقاً للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، فهي قانون من الناحية الشكلية و الموضوعية.

الرأي الثاني: هي عمل إداري لأنّها مجرد تخمينات للنفقات و الإيرادات المستقبلية إذ لا تحتوي على قواعد عامّة و مجردة، و ما موافقة البرلمان إلاّ لإعطاء الموظّف المالي صلاحية ممارسة عمله.

⁽¹⁾ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 384، ص 387.

الرأي الثالث: عمل مختلط (قانوني و إداري)، حيث يرى Duguit بأن أحكام الإيرادات العامة (خاصة الضرائب) هي عمل قانوني تشريعي، أمّا ما تعلق منها بالنفقات فهو عمل إداري.

7- أهمية الميزانية العامة.

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة، السياسية و الاقتصادية:

أ- من الناحية السياسية:

يشكل إعداد الميزانية و اعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطرّ الحكومة لاتباع نهج سياسي معيّن تحقيقاً لبعض الأهداف، السياسية و الاجتماعية.

ب- من الناحية الاقتصادية:

تعكس الميزانية في دول كثيرة الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي إدارة تساعد في أداء و توجيه الاقتصاد الوطني حيث لم تعد الميزانية أرقاماً و كميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثار في كلّ من حجم الإنتاج الوطني و في مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع و قطاعاته.

فالميزانية العامة تؤثر و تتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالباً ما تستخدم الدولة الميزانية العامة و محتوياتها (النفقات و الإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها⁽¹⁾.

8- الموازنة العامة.

الموازنة هي الأداة المنظمة للوسائل التي تمكن أجهزة الدولة من تحقيق الإيرادات العامة اللازمة لتمويل النفقات العامة خلال فترة زمنية محدّدة 'سنة مالية مقبلة عادة'. فالموازنة العامة تعتبر الخطة المالية التي تعد في ضوء الاختيارات السياسية و الاقتصادية للسلطة العامة، و يضمن تخصيص موارد معيّن في استخدامات محدّدة، على نحو يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية مقبلة.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص88، ص90.

8-1- الملامح الرئيسية للميزانية العامة:

يمكن تحديد إبراز الملامح الرئيسية:

- الموازنة العامة هي مجموعة من الإجراءات المالية و الإدارية التي تتخذها الدولة في بداية فترة زمنية تمكّنها من تنفيذ السياسة المالية للدولة.

- إنّ الموازنة العامة هي تقديرات حجم النفقات و الإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة.

- إنّ الموازنة العامة تشريع قانوني تجيزه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالقيام بعمليات الإنفاق المختلفة بما تتطلبه من ضرورة تدبير الأموال اللازمة لذلك.

يمكن القول بأنّ الموازنة العامة هي تقدير تفصيلي لنفقات و إيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، تعدّه أجهزة الدولة و تعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون خاص يجيز تنفيذ الموازنة بجانبها (الإيراد و الإنفاق)، و في هذا المجال تجدر التفرقة بين الموازنة العامة التي هي تقدير لسنة مالية مقبلة، و الحسابات الختامية و الوطنية للدولة و التي هي تدقيق لتنفيذ موازنة سنة مالية منتهية فعلاً.

9- مراحل الموازنة العامة.

تمرّ الموازنة العامة بأربعة مراحل هي:

- مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة من قبل المؤسسات الحكومية المختصة و تحديد التقديرات المتعلقة بما يخصّها من نفقات و إيرادات السنة المالية القادمة.

- مرحلة اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية (المجلس الوطني) المتمثلة لجموع الشعب، و هي مسؤولية مهمّة و كبيرة لما ينطوي عليه تغير الموازنة العامة، و التي تناول جميع قطاعات المجتمع و أنشطته الاقتصادية المختلفة.

- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة وفقاً لما اعتمده السلطة التشريعية و تحت رقابتها.

- مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة و إعداد الحساب الختامي أي أنّ العمل يجري لرقابة سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة إنفاقاً أو إيراداً وفق ما قرره قانون الموازنة العامة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 258.

10- المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة.

يتعين على السلطة التنفيذية، و هي بصدد تحضير الميزانية، أن تضع في اعتبارها عدد من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية و التي صارت من البديهيات في علم المالية العامة، و تتمثل هذه المبادئ في الأمور الأربعة التالية:

أ- مبدأ سنوية الميزانية: *L'annualité budgétaire*

يقصد بهذا المبدأ أن يحدث توقّع و إجازة لنفقات و إيرادات الدولة بصفة دورية، منتظمة كل عام، و يعني هذا المبدأ أيضاً أنّ الميزانية يجب أن تقرّر باعتماد سنوية من السلطة التشريعية، و يرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية و مالية معينة، أمّا الاعتبارات السياسية فتمثّل في أنّ مبدأ سنوية الميزانية يكفل دوام رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع إليها و الحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام، ثمّ إنّ المناقشة السنوية لميزانية الدولة تجعل السلطة التشريعية تقف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية و رقبته و رسم حدوده، فكلّما قصرت المدّة التي يتعيّن بعدها على الحكومة الرجوع إلى السلطة التشريعية للحصول على موافقتها على نفقات و إيرادات الدولة، كلّما ازداد دور السلطة التشريعية و رقبته على أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية و على فترات متقاربة.

أمّا الاعتبارات المالية فتمثّل في أنّ فترة السنة هي الفترة التي تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية، كما أنّها تضمن دقّة التقدير إيرادات الدولة و نفقاتها، بصفة خاصة، على أساس اتجاهاتها في الماضي القريب (السنة المالية المنتهية)، و ذلك لصعوبة تقدير هذه الإيرادات و النفقات في فترة أطول. و ما قد يقترن بذلك من أخطاء، فتقدير النفقات، عندما تكون مدّة الميزانية أطول، من سنة، سيكون صعباً نظراً لاحتمال تغيير الأسعار و الأجور بصفة محسوسة خلال هذه الفترة اللازمة لتنفيذ الموازنة، كما أنّ تقدير الإيرادات لن يكون بدوره أقلّ صعوبة نظراً تغيير العوامل الاقتصادية التي تؤثر على الدخل القومي، و من ثمّ في حصيلة الضرائب و الإيرادات بصورة عامة، فالتنبؤ بتطور هذه العوامل في المستقبل القريب الذي يتمثّل في مدّة سنة، سيكون في العادة سهلاً و ميسوراً، و ذلك بالاستعانة بدراسة هذا التطور و اتجاهاته في الماضي القريب، غير أنّه سيصبح أمراً شاقاً و عسيراً متى وضعت الميزانية لتستمر لمدة أكثر من سنة، كما أنّ فترة السنة تضم فصول السنة الأربعة التي تتوزّع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي و ما تقتضيه من

نفقات و إيرادات، فلو كانت الميزانية لمدة تقل عن سنة، فإن ذلك سيؤدّي إلى بعض الاختلال في موارد الدولة و نفقاتها.

و تختلف بداية السنة الماليّة (L'année financière) من دولة إلى أخرى فبعض الدول تجعل بداية السنة الماليّة للميزانية في أوّل جانفي، و البعض الآخر كمصدر يجعلها في أوّل يوليو على أن تنتهي في آخر يونيو من السنة التالية، المهم أن تراعي كل دولة، عند تحديد بداية السنة الماليّة لميزانيتها العامّة، أن يأتي هذا التحديد متناسبًا مع أحوالها الإدارية و التشريعيّة و الاقتصادية من جهة أولاً تطول الفترة بين تحضير الميزانية و بدء تنفيذها حتّى لا تتغيّر الظروف و الأحوال تغييرًا من شأنه عدم تحقّق توقعات الميزانيّة، من جهة أخرى.

و جدير بالذكر أنّ تطوّر الدولة و قيمها بأنشطة اقتصادية كثيرة استتبع في بعض الأحوال، الخروج على مبدأ سنوية الميزانية في صورة الاعتمادات التي تتعدّى نطاقه سنة واحدة و تلك التي تعتبر تنفيذًا لخطة اقتصادية.

و يلاحظ أنّ بعض الدول قد حاولت أن تخرج على مبدأ سنوية، و أن تحلّ محلّه ميزانية الدورات التي تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي خلال فترة طويلة على أساس تعاقب فترات الرواج و الكساد، و لكن لصعوبة تقدير النفقات و الإيرادات في الأجل الطويل، لم تنجح هذه المحاولات و لا تزال الغالبية العظمى من الدول تأخذ بمبدأ السنوية.

ب- مبدأ وحدة الميزانية: (L'unité budgétaire)

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة و جميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتّى يسهل معرفة مركزها المالي، و حتّى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة الماليّة و مطابقتها للأهداف المحدّدة و الاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعيّة.

و يجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعدّدة، و بين الميزانيات المتعدّدة، فقد تكون الميزانية موحّدة مع ذلك تقدّم في وثائق متعدّدة و ليست في وثيقة واحدة، كما هو الحال في إنجلترا، و لا يعتبر ذلك خروجًا على قاعدة وحدة الميزانية العامّة للدولة، أمّا الميزانيات المتعدّدة فيؤخذ بها بالنسبة لبعض الوحدات الاقتصادية حتّى تتمكنها من أن تتمتع بالاستقلال المالي في مواجهة الميزانية العامّة لأداء وظائفها على أكمل وجه، و أمثلة ذلك الميزانيات المستقلّة لبعض

وحدات القطاع العام، و تميل بعض الحكومات إلى الخروج على مبدأ وحدة الميزانية بإنشاء ميزانيات مستقلة تمامًا عن ميزانية الدولة لبعض أوجه النشاط الاقتصادي بهدف تفادي الرقابة التشريعية. و يترتب على تطبيق مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في «قاعدة عدم تخصيص الإيرادات»، و تستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، بمعنى آخر ينبغي أن تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها، و الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الميزانية، مما يعني المساس بوحدتها و ما يؤدي إليه ذلك من تبيد في الموارد أو تصوّر الميزانية عن تحقيق أهدافها.

و يستند مبدأ وحدة الميزانية إلى اعتبارين أساسيين: أولهما مالي، و ثانيهما سياسي، أمّا الاعتبار المالي فيتمثل في أنّ مبدأ وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح و النظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحث و المالىين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، و هذا من جهة و من جهة أخرى، فإنّه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته.

أمّا عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة، أي في شكل ميزانيات متعددة فمن شأنه أن يجعل من الصعب أخذ فكرة عامة شاملة عن حالة النفقات و الإيرادات العامة، مما يشجّع على سوء التصرف في الأموال العامة.

أمّا الاعتبار السياسي: فيتجسّد في أنّ وحدة الميزانية تساعد السلطة التشريعية في مباشرة رقابتها على النفقات و الإيرادات العامة، و هذا ما لا يتيح عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة.

فلكي تتمكّن السلطة التشريعية و هي بصدد ممارسة رقابتها، من المفاضلة بين أوجه الانفاق العامة المختلفة يتعيّن أن تعرض عليها كافة هذه الأوجه في وقت واحد، و إلاّ فإنّ الحكومة، إذا ما عرضت الميزانية بصورة مجزئة في حسابات متعددة، يكون بمقدورها الحصول بسهولة على موافقة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق غير الضرورية، أولاً، ثمّ تعرض عليها بعد ذلك الأوجه الضرورية و التي تضطرّ السلطة التشريعية إلى الموافقة عليها لضرورتها، و قد لا تكون

هناك إيرادات كافية متبقية لمواجهةها، مما قد يحمل هذه السلطة على فرض أعباء مالية جديدة لمواجهة هذه النفقات الضرورية.

ج- مبدأ عمومية الميزانية: L'universalité budgétaire

يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، كما أنّ كثيراً من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة و لهذا توجد طريقتان إدراج الإيرادات و النفقات في الميزانية العامة. الطريقة الأولى: و تسمى بطريقة الناتج الصافي، و مؤداها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة و نفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلاّ نتيجة المقاصة، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات.

الطريقة الثانية: و تسمى بطريقة الموازنة الشاملة، و فحواها أن تدرج في الميزانية كل نفقة و كل إيراد مهما كان مقداره و دون إجراء أي مقاصة بينهما، و الطريقة الثانية هي المتبعة كمبدأ العمومية و الشمول، و ذلك لاعتبارات معينة بعضها سياسي و الآخر مالي.

الاعتبار السياسي: فتتحصّل في إتاحة الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة سير الإدارة الحكومية فيما تتعلّق بنفقاتها الخاصة اللازمة لتسييرها، ذلك أنّ اتباع طريقة الناتج الصافي يحجب عن السلطة المذكورة كل ما يتعلّق بتفاصيل نفقات المرافق العامة و لا يظهر سوى رصيد هذه المرافق في الميزانية دائماً كان هذا الرصيد أو مديناً.

الاعتبار المالي: فتتمثّل في محاربة الإسراف الإنفاق الحكومي حيث إنّ اتباع طريقة الناتج الصافي أو الميزانية الصافية من شأنها أن تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تربو على نفقاته أن يسرف في هذه النفقات بدون مقتضى، اعتماداً على أنّه لن يظهر في ميزانيته إلاّ فائض الإيرادات على النفقات و على أنّه لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته.

و عليه فمبدأ عمومية الميزانية يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات و كافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين، و هذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة و يمثّل الإطار الخارجي للميزانية، فإنّ مبدأ العمومية يهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة و لكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، أي أنّ مبدأ عمومية الميزانية يمثّل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية باعتبار أنّ هذا الأخير، هو الإطار الخارجي للميزانية.

د- مبدأ عدم التخصيص (مبدأ الشروع):

لا يجوز أن تخصص بعض الإيرادات بعينها لنفقة عامة بعينها، فمثلاً لا يجوز أن تخصص ضريبة الدخل لبناء مدرسة فالذي يحصل أن تصب جميع الإيرادات العامة، مهما كان نوعها في خزينة الدولة، و أن ينفق من خزينة الدولة.

يساعد هذا المبدأ على عدالة الإنفاق العام، فلا تحصل منطقة أو جهة على إنفاق أكثر من الأخرى، و هذا يعني أيضاً أنه يساعد على تحقيق أهداف الدولة حسب الأولويات.

و في حالة الابتعاد عن هذا المبدأ فهذا يعني فقدان الموازنة العامة لمرونتها كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود و التوفير أي عدم تحقيق الأهداف في البنود الأخرى، و الإسراف يحدث في الحالة التي يكون فيها إيرادات المورد المعني أكبر من مصروفات بند الإنفاق الذي خصّصت له، و التوفير يظهر في الحالة التي تكون فيها إيرادات المورد المعني أقل من مصروفات بند الإنفاق الذي خصّصت له، ممّا يعني عدم تحقيق الأهداف المرجوة.

في بعض الحالات قد يكون استثناء لهذا المبدأ خاصة وقت الحروب إذ تخصص جميع موارد الدولة للعمل الحربي أو في حالات الكوارث الطبيعية مثل الزلازل و البراكين إذ تخصص الأموال العامة لمعالجة آثارها لكن الاستثناء لا يؤخذ به و نحن نتكلم عن مبدأ يجب أن يطبق في الحالات الطبيعية⁽¹⁾.

هـ- مبدأ توازن الميزانية: L'équilibre budgétaire

توازن الميزانية له مفهومان: مفهوم تقليدي و مفهوم حديث، و ذل على النحو التالي:

11- المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية:

يعني هذا المبدأ تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها الممتدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان، فالمبدأ، من هذا المفهوم، ينظر إليه إذن نظرة حسابية بحثية، و هذا المفهوم كان يطبق على موازنة الدولة نفس المبادئ التي تنطبق على موازنة الأفراد و المشروعات الخاصة، و ذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعة إلى التزايد إذا تمت تغطية عن طريق الاقتراض، أو إلى حدوث

⁽¹⁾ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص168.

تضخّم إذا ما تمّ تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف و التبذير.

و بعبارة أخرى، كان عجز الميزانية يبدو في نظر المفهوم التقليدي في المالية العامة بمثابة الخطر الرئيسي، و يعدّ أخطر بكثير من فائض الميزانية، ذلك أنّ وجود عجز يعني، في التحليل الأخير، فإنّ مواجهة هذا العجز و تغطية إمّا عن طريق الاقتراض أو الإصدار النقدي، و لما كانت العمالة الكاملة هي الغرض الأساسي في النظرية الاقتصادية التقليدية، فإنّه يترتب على تغطية العجز بالإصدار النقدي حدوث زيادة وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة في السلع و الخدمات ممّا يؤدّي إلى ارتفاع في الأسعار و منه تدهور في القيمة الحقيقية للنقود و تتآكل، و تميل هذه الحلقة التضخميّة إلى الاتّساع نتيجة اضطرار الحكومة مرّة أخرى إلى إصدار أوراق نقدية جديدة تؤدّي بدورها إلى زيادة الأسعار و انهيار قيمة النقود

و من ناحية أخرى فإنّ تغطية العجز عن طريق الالتجاء إلى القروض من شأنه أن يؤدّي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد و التي كانت ستوجّه في الغالب إلى الاستثمار، ممّا يؤدّي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد الوطني نقصاً لا يعوّضه قيام الحكومة بإنفاق حصيلة القروض في سدّ العجز، أي في إنفاق غير استثماري في الغالب، و طالما تناقصت الموال التي كانت ستوجّه إلى الاستثمار، فإنّ ذلك يعني تناقص فرص العمل أمام أفراد المجتمع ممّا يؤدّي إلى زيادة البطالة، أضف إلى ذلك، أنّ سدّ العجز عن طريق الاقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثّل في خدمة الدين العام و عدم استفادتها بالأموال المقترضة.

12- المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية:

أمّا النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنّه كارثة مالية محقّقة و ذلك في ضوء التطوّرات المالية الاقتصادية التي تميّز القرن الحالي، و لكن ليس معنى ذلك أنّ الفكر المالي المعاصر يستعيد فكرة التوازن، كل ما هنالك أنّه يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالي البحث (المحاسبي) فكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتّى و لو أدّى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الموازنة.

هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت و المنظم « déficit systématique » و تتحصّل هذه النظرية في أنّه في فترات الركود و الكساد تنتشر البطالة،

و هذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرّض له الاقتصاد و ليس العجز بمفهومه المحاسبي، كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي، و تخفيض هذا العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الاستثمارات، و نظرًا لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشروعات الخاصة بهذه الاستثمارات، و لهذا يتعيّن على الدولة من ناحية، أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحالة الاقتصادية، و ذلك عن طريق زيادة الطلب الكليّ بمنح إعانات للمتعلّين و زيادة الاستثمارات اللاّزمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعيّن عليها، من ناحية أخرى، أن تخفّض من حجم الاستقطاعات العامّة (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة)، حتّى تزيد الموارد الماليّة في أيدي الأفراد و تقلّل الأعباء الملقاة على عاتق المشروعات الخاصة، هذه الإجراءات بشقيها، أي زيادة الطلب الكليّ و تخفيض الاستقطاعات العامّة، يؤدّي إلى حدوث عجز في الموازنة، و لكنّه عجز مقصود أو منظمّ لأنّه سيؤدّي بعد فترة إلى عودة التوازن الاقتصادي و بالتالي التوازن المالي، فالإجراءات سالفه الذكر بشقيها (زيادة الطلب الكليّ و خفض الضرائب)، ستقضي على حالة البطالة و تؤدّي إلى تنشيط الحياة الاقتصادية فتزيد حصيلة الضرائب و تتوقّف الإعانات التي تمنح للعاطلين أو المشروعات، على أنّه ينبغي لتحقيق ما تقدّم أن يلاحظ أنّ التوسّع في الإنفاق العام يجب ألاّ يتعدّى حجم البطالة الموجودة و إلّا أدّى ذلك إلى حدوث تضخّم، هذا من ناحية و من ناحية أخرى، تفترض سياسة العجز المنظمّ فرص عمل منتجة و انتشار البطالة بالرغم من هذا، كما أنّها تفترض وجود رؤوس أموال غير مستخدمة، فإذا لم تتحقق هذه الشروط فإنّ الالتجاء إلى العجز المنظم يؤدّي إلى التضخّم.

و يمكن أن نستخلص من هذه النظرية النقاط الآتية:

- نظرية «العجز المنظم»، و إن كانت تبدو بصورة سطحية مخالفة لمبدأ توازن الميزانية، هي في حقيقة الأمور خطوة سابقة للوصول إلى التوازن في الميزانية، إذ أنّ التضخميّة بصورة مؤقتة بهذا التوازن يهدف إلى إخراج الاقتصاد الوطني من حالة الكساد التي يعاني منها على النمو السالف الذكر.

- العجز في الميزانية هو عجز مؤقت و ليس دائمًا، و ينتهي بمجرد وصول الاقتصاد إلى حالة التوازن الاقتصادي و تحقيق العمالة الكاملة، إذ أنّ القول بأنّ نظرية العجز المنظمّ تدعو إلى العجز الدائم ممّا يؤدّي في النهاية إلى مخالفتها لمبدأ توازن الميزانية و هو الأمر الذي يخالف ما تهدف إليه.

- إنَّ العجز في الميزانية، التضخم المقصود، لا يجب أن يتجاوز الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة و إلاَّ تحوّل التضخّم من نافع إلى ضار إذ أنه يؤدّي إلى ارتفاع الأسعار، من جهة و تدهور قيمة النقود من جهة أخرى، فيؤثّر بالسلب على الطاقة الإنتاجيّة المستغلّة.

- يجب على الدولة أن تتيقّظ بشأن الكف عن الإصدار النقدي، و هو الأداة التي تستخدمها الدولة للوصول إلى مرحلة التوازن، عندما يصل الاقتصاد الوطني إلى مرحلة العمالة الكاملة، إذ أنّ الاستمرار فيه من شأنه أن يؤدّي إلى ارتفاع الأسعار و انهيار قيمة النقود، بدلاً من زيادة الإنتاج لمواجهة الزيادة في الطلب على السلع و الخدمات، و يرجع ذلك إلى أنّ الجهاز الإنتاجي يعمل بكلّ طاقته دون وجود أي طاقة معطلة.

- إنّ نظريّة العجز المنظمّ و التحليل الكينزي، في هذا الخصوص لا ينطبقان إلاّ على الدول المتقدّمة اقتصادياً، إذ تؤثر النفقات العامّة في هذه الدول، و في أوقات الكساد، تأثيراً مباشراً بالزيادة في الدخل الوطني النقدي و كذلك على الدخل الوطني الحقيقي، ذلك أنّ الجهاز الإنتاجي في هذه الدول يتميّز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع و الخدمات إذ توجد به موارد طبيعيّة معدّة للاستغلال، عمل فني، و رؤوس أموال إنتاجيّة عاطلة عن العمل، تعاني من انخفاض مستوى الطلب الفعلي من الحدّ اللازم لتحقيق العمالة الكاملة، و من ثمّ يستجيب الجهاز الإنتاجي للزيادة في الطلب الكليّ الفعلي، بإنتاج كمية أكبر من السلع و الخدمات و بهذا يترتب على زيادة الطلب زيادة في الدخل الوطني النقدي بالإضافة إلى الزيادة في الدخل الوطني الحقيقي، و لا يحدث ارتفاع تضخمي في الأسعار و تحتفظ النقود بقيمتها، أي بقوّتها الشرائيّة، أي أنّ نظريّة العجز المنظمّ تكون ذا فعاليّة في ميزانيات هذه الدول من أجل الوصول إلى مرحلة التوازن.

أمّا بالنسبة للدول الناميّة فإنّها تعاني من جملة من مشاكل أهمّها:

- الجهاز الإنتاجي يتميّز بوجود عوائق تمنع من زيادة إنتاج السلع و الخدمات.
- عناصر الإنتاج الأساسية تعاني من النقص أو حتّى الانعدام كرؤوس الأموال الإنتاجيّة و العمل الفني في كثير من القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني.

- معاناة هذه الدول من عدم مرونة عناصر الإنتاج بصورة عامة بسبب عدم توفرها أو صعوبة وصولها إلى المكانة المطلوبة.

- الجهاز الإنتاجي في هذه الدول لا يستجيب للزيادة في الطلب الكليّ الفعلي و ذلك بالرغم من ارتفاع الميل الحديّ للاستهلاك و من ثمّ معامل المضاعف فيها. و لا يترتب على الزيادة في الطلب

على زيادة الدخل الوطني النقدي، لا الحقيقي، و حدوث ارتفاع تضخمي في الأسعار، و تدهور في قيمة النقود، فالمضاعف في هذه الحالة لا يضاعف الدخل الوطني الحقيقي بقدر ما يضاعف الأسعار أو الدخل الوطني النقدي.

13- إعداد و تنفيذ الميزانية العامة.

تستلزم دراسة إجراءات إعداد و تنفيذ الميزانية العامة أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية.

- السلطة المختصة بتحضير الميزانية:

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، و يرجع ذلك إلى عدّة اعتبارات.

أ- الاعتبار الأول:

تعبير الميزانية عن البرنامج و الخطط الحكومية في المجالات المختلفة.

ب- الاعتبار الثاني:

أنّ السلطة التنفيذية تتولّى إدارة وحدة القطاع العام، و من ثمّ فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.

ج- الاعتبار الثالث:

أنّ هذه السلطة تعدّ أكثر السلطات معرفة بالمقدرة الماليّة للاقتصاد الوطني، و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائيّة المختلفة التي تشرف عليها و التي توفر لها البيانات و التقديرات الضروريّة في هذا الصدد.

د- الاعتبار الرابع:

أنّ السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعيّة فيما يتعلّق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية و الاقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

فالسطة التنفيذية تتولّى مهام تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعيّة في مرحلة التالية تخص اعتماد الميزانية.

فالسطة التنفيذية هي أقدر من السلطة التشريعيّة على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل مرفق الدولة بفروعه المختلفة، و كذلك أيضاً بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة و المبالغ

التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العام، كما أنّ السلطة التنفيذية هي التي يعول عليها في تنفيذ الميزانية.

و من ثمّ فإنّه يتم تكليفها بإعداد الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمرّ بها كل دولة، و يكون من المؤكّد أنّها ستقوم بهذه المهمة بكلّ دقّة و عناية و أخيراً، فإنّ الميزانية تعبّر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة مقبلة، و لذا فإنّه يجب أن يطبع الانسجام و التوافق بين أجزاء و بنود و تقسيمات الميزانية المختلفة.

و لا يمكن أن يتحقّق ذلك لو ترك الأمر للسلطة التشريعيّة، فأعضاء البرلمان، يحاولون، غالبًا بكافة السبل الممكنة كسب رضى ناخبهم عن طريق إعداد ميزانية ترضي منتخبهم لا تراعي فيها القواعد التقنية من جهة و لا توازن الإيرادات مع النفقات، من جهة أخرى، ممّا يؤدّي في الأخير إلى إخراج ميزانية غير متناسقة، و لا تعبّر عن الواقع الفعلي لخطط و برامج الحكومة المستقبلية، و بالرغم من ذلك، فإنّه من المتوقّع أن تطالب السلطة التشريعيّة السلطة التنفيذية، بمراجعة بعض الاعتبارات في عملية إعداد و تحضير الميزانية، كأن تلزمها باحترام الخطة الاقتصادية العامّة للدولة التي سبق له الاقتراح عليها بالموافقة و هي في هذا الصدد يتوقّف دورها عند حدّ التوجهات العامّة.

و إذ كان من المتفق عليه بين الدول المختلفة أنّ السلطة المختصة بتحضير و إعداد الميزانية هي السلطة التنفيذية و حدود سلطاته.

على سبيل المثال فإنّ وزير الماليّة البريطاني يعدّ المسؤول الأوّل عن إعداد الميزانية و يتمتع بسلطات واسعة في هذا الصدد، فتقدّر النفقات العامّة بمعرفة كل وزير ثمّ تبلغ إلى وزير الماليّة الذي يكون له سلطة إعادتها إلى الوزراء مرّة أخرى إذا أرتأى ضرورة إدخال تعديلات معينة عليها، فإذا لم يوافق هؤلاء على إجراء هذه التعديلات فإنّه يكون من حقّه منفردًا إجراء تلك التعديلات، و على العكس من ذلك فإنّ وزير الماليّة الأمريكي لا يكون له مثل هذه السلطات فدوره كدور باقي الوزراء، إذ أنّ رئيس الدولة بنفسه يقوم بالإشراف على عمليّة إعداد و تحضير الميزانية، و الفصل في الخلافات بين الوزراء حول توزيع الموارد العامّة، على مختلف المرافق العامّة و هو ما يطلق عليه «بنظام الحكم الرئاسي»، فرئيس الدولة هو الذي يعدّ رئيس السلطة التنفيذية و يعتبر باقي الوزراء مساعدين له، دون أن يترك أمر تحضيرها إلى وزراء الماليّة الأمريكية.

و في الجزائر فإنه تم إنشاء سنة 1958 منصب وزير للمالية في الحكومة المؤقتة و بعد استرداد سيادة الجزائر أحدث منصب وزير المالية في نفس التاريخ الذي أنشئت فيه الحكومة الجزائرية الأولى في 07 سبتمبر 1962 و تتولّى وزارة المالية إعداد مشروع الميزانية بعد ورود تقديرات الوزارات المختلفة و الميزانية عبارة عن تقدير للنفقات العامة و الإيرادات العامة فإنّ المشكلة الأولى التي تثور عند تحضير الميزانية هي كيفية تقدير أرقام الميزانية تقديرًا يقترب من الحقيقة⁽¹⁾.

و في مرحلة سابقة، و طبقًا للمرسوم رقم 84-341 المؤرخ في 17 نوفمبر 1984، كانت لوزير الميزانية سلطات واسعة في تحضير الميزانية، كما يتجلى من نص المادة 03 من ذلك المرسوم.

و في مرحلة لاحقة، و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995 المتضمّن صلاحيات وزير المالية، فإنّ تحضير الميزانية و إن بقي من مشتملات وزير المالية، إلا أنّ ذلك أصبح يتم تحت سلطة رئيس الحكومة، حيث أصبح لرئيس الحكومة دور الإشراف الأعلى على ذلك، من أجل تجسيد برنامج الحكومة.

يعتمد في إعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على جملة من المعطيات و التوجيهات تتمثل فيما يلي:

- توجيهات المخطط السنوي: « plan annuel »

الذي يستند على الأهداف العامة المراد إنجازها في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية كما هي واردة في قانون كل مخطط سنوي.

- توقعات مختلف القطاعات:

تقوم مختلف الوزارات و القطاعات باقتراح توقّعات سواء بالنسبة للنفقات أو الإيرادات الخاصة بها المبيّنة على الممارسات خلال ميزانية السنة ما قبل الأخيرة « Règle de la pénultième ».

(1) علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص 103.

و بالتفسير المخالف المادة 120 من الدستور، فإنّ الحكومة ملزمة بإيداع مشروع الماليّة لدى البرلمان قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذه⁽¹⁾.

14- اعتماد الميزانية.

بعد إعداده من طرف السلطة التنفيذية يتم إيداع مشروع قانون الماليّة لدى السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، بغرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة: «أسبقية الاعتماد على التنفيذ»، وذلك حسب المراحل الأساسية التالية:

أ- المناقشة: (Discussion)

بعد إيداع مشروع قانون الماليّة مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير، طبقاً للقانون، و للقوانين و الأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللّجنة البرلمانيّة المختصة بقطاع الماليّة و الميزانية و التخطيط.

تقوم لجنة الماليّة و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة و مناقشة مشروع القانون مع ممثّل الحكومة (وزير الماليّة)، و تنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها و اقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور.

يتم عرض التقرير على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النّواب لطرح القضايا و المشاكل المتعلّقة بالسياسة الماليّة و مدى الالتزام بتنفيذ قانون الماليّة الساري المفعول من مختلف القطاعات و الوزارات⁽²⁾.

و تفتح المناقشة العامّة في جلسة عامة يترأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يجيل الكلمة لمقرّر لجنة الماليّة لقراءة التقرير المعد حول المشروع فيوضّح سياسة الحكومة الماليّة و الأسباب السياسيّة و الاقتصاديّة و الاجتماعيّة و الثقافيّة التي تبناها مشروع الماليّة أي الميزانية في الشكل المعروض ثمّ يتلوّه النّواب يريدون مناقشة المشروع بصورة عامّة فيبدون رأيهم و يناقشون سياسة الحكومة الاقتصاديّة و الإداريّة و الاجتماعيّة و السياسيّة و الثقافيّة من خلال الاعتمادات.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص100، ص101.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص102.

و بعد أن ينتهون من ذلك تعطي الكلمة لوزير المالية للرد على تساؤلات النواب بصفة عامة ثم تعطي الكلمة للوزراء ليردون عن الأسئلة حول ميزانيات وزاراتهم ثم تعرض مواد القانون هذه مادة بمادة للتصويت و أخيراً يصوّت على كل مواد قانون المالية جملة و بصفة شاملة.

ب- التعديل: (Amendment)

و يتبين من هذا أنّ حق الاقتراح في الشؤون المالية محصور في يد السلطة التنفيذية و أنّ السلطة التشريعية «و لا يحقّ لها اقتراح نفقات جديدة أو زيادة النفقات أثناء دراسة الميزانية إلاّ إذا أرفق بتدابير رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مستوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها»، المادة 121 من الدستور⁽¹⁾.

و في الجزائر، يمكن للنواب و الحكومة و أعضاء اللجنة التقدّم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة و مناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيّد بأحكام المادة 121 من الدستور المنصوص عليها سابقاً.

و يمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدّمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسيّة و دستوريّة⁽²⁾.

ج- التصويت: Vote

تحوّل الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق «التصويت على ميزانية الدولة».

كما يقوم مجلس الأمة، لاحقاً، بمناقشة و المصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور.

خلافًا لبعض الأنظمة التي تحوّل للبرلمان التصويت على الميزانية بابًا بابًا، فإنّ المادة 70 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الميزانية العامة بصورة إجمالية **Globalement**، خلافًا لميزانيات الإدارة المحليّة التي يصوّت عليها، بابًا بابًا و فصلاً فصلاً و مادةً مادةً.

⁽¹⁾ علي زغدود، مرجع سبق ذكره، ص148.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص102، ص103.

و القاعدة أن يصوّت و يصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنويّة **Annualité** كما أنّ الدستور قد قيّد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون الماليّة حينما نصّ في الفقرتين السابعة و الثامنة من المادة 120 من الدستور على ما يلي:

«يصادق البرلمان على قانون الماليّة في مدّة أقصاها خمسة و سبعون يوماً 75 من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقاً، يصدر رئيس الجمهوريّة مشروع الحكومة بأمر.».

كما يشير القانون 84-17 المتعلّق بقوانين الماليّة إلى حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معيّنة من المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نصّ في مادته 69 إلى ما يلي:

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون الماليّة للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة الماليّة المعتمدة.

يوصل مؤقّتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامّة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقاً للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون الماليّة السابق.

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة الماليّة للميزانية السابقة و ذلك شهرياً و مدّة ثلاثة أشهر.

- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار و في حدود ربع الحصة الماليّة المخصّصة لكل قطاع و لكلّ مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلّق بالمخطط السنوي للسنة الماليّة السابقة.

- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقّة و الحكام ذات الطابع التشريعي و المطبّقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقاً للأحكام التشريعيّة و التنظيميّة التي تسيّرها قبل بداية السنة الماليّة الجديدة للميزانية⁽¹⁾.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص103، ص105.

15- تنفيذ الميزانية العامة.

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، أهم المراحل و أكثر خطورة، المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية، و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ، و تختص بها السلطة التنفيذية، و تشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة. و بمعنى آخر، فإنّ هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس، فتتولّى الحكومة ممثلة في وزارة المالية، تحصيل و جباية الإيرادات الواردة المقدّرة في الميزانية، كما تتولّى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية. و لضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحدّدة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة و احترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد الماليّة أثناء ممارستهم لوظائفهم.

أ- عمليات تحصيل الإيرادات و النفقات:

تتولّى وزارة المالية، باعتبارها عضوًا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها و إيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي وفقًا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية، و يتم تسجيل إيرادات الدولة في خزانة الدولة أو البنك المركزي، و تسحب منها النفقات التي تلتزم بدفعها.

و من هنا فإنّ عمليات تنفيذ الميزانية تتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات، و عمليات النفقات.

ب- عمليات تحصيل الإيرادات:

يتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكوميّة تتبع وزارة المالية.

و يجب مراعاة عدّة قواعد عامة في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في:

- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة و طرق معينة وفقًا لنص القانون.
- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير و قد ضمن المشرّع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين، كما أعطها الحق في إجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها.

كما ميّز حق الدولة في تحصيل دين الضريبة بتقريره أنّ المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها أولاً ثمّ التظلم فيما بعد.

- لضمان دقة و سلامة التحصيل، فإنّه من المقرّر، ووفقاً للقواعد التنظيمية، الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة، و الآخرين المختصين بجبايتها.

ج- عمليات صرف النفقات:

إنّ إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات و لكنّه يعني الإجازة و الترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامّة في حدود هذه المبالغ دون أن تتعدّها بأي حال من الأحوال، إلّا بعد الحصول على موافقة صريحة، وفقاً للإجراءات السلف بيّناها، من السلطة التشريعية المختصة بذلك و بمعنى آخر فإنّ الدولة تكون غير ملزمة بإنفاق كافة المبالغ المعتمدة بل تستطيع دائماً عدم إنفاق هذه المبالغ كلّها أو بعضها إذا لم تدع إلى ذلك الحاجة.

و لضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، و التأكّد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامّة على أربع خطوات هي:

د- الالتزام:

ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامّة مثل إنشاء طرق أو الجسور ... إلخ و مثل هطال القرار، الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة إنفاق، لا يكون الغرض منه مجرد زيادة أعباء الدولة و لكن لتحقيق أهداف معيّنة أي أنّها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامّة فالالتزام هنا يعتبر إرادي.

كما قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعة معيّنة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما، مثال ذلك تتسبّب سيارة حكوميّة في إصابة مواطن، ممّا يضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض، بالواقعة هنا مادية و غير إراديّة.

و في كلتا الحالتين فإنّ الارتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدنية.

هـ- التصفية:

بعد أن يتم الالتزام، تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بالتصفية أي بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن و خصمه من الاعتماد المقرّر في الميزانية مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين.

و من القواعد الماليّة المقرّرة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال، يتعيّن على دائن الدولة أن ينهي أعماله أولاً التي تسببت في دائنيه، قبل أن تدفع له الدولة المبالغ المدينة بها نتيجة هذه الأعمال، حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي.

و- الأمر بالدفع:

بعد أن يتم بتحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمّن أمراً بدفع مبلغ النفقة، و يصدر هذا القرار عادة من وزير الماليّة أو من ينوب عنه.

ز- الصرف:

يقصد بالصرف أن يتم دفع المبلغ المحدّد في الأمر عن طريق موظّف تابع لوزارة الماليّة و من المقرّر أن يقوم بعملية الصرف موظّف غير الذي يصدر عن أمر الدفع منعاً للتلاعب و غالباً ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

و جدير بالذكر أنّ الخطوات الثلاثة الأولى تتعلّق بالاختصاص الإداري المتعلّق بالجهة الإدارية، أمّا الخطوة الأخيرة فإنّها تتعلّق بالاختصاص الحسابي المتعلّق بوزارة الماليّة، و هذا الفصل بين الاختصاصيين الإداري و الحسابي من شأنه أن يحقّق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية.

بعد استعراضنا عمليات تحصيل الإيرادات و عمليات النفقات فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة الميزانية للواقع، و بعبارة أخرى كيفية مواجهة الاختلاف بين الأرقام التقديرية و الأرقام الفعلية للنفقات و الإيرادات العامّة.

- بالنسبة للنفقات:

القاعدة المتّبعة قاعدة تخصيص الاعتمادات، بمعنى أنّ الاعتماد المخصّص لنفقة معيّنة لا يجوز استخدامه لنفقة أخرى إلاّ بعد إجازة السلطة التشريعيّة لذلك، و من ثمّ فإنّه في حالة مخالفة

تقديرات النفقات للواقع، فلا يمكن التعديل في التوزيع المعتمد للنفقات سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموافقة السلطة التشريعية المختصة بذلك، و تختلف الإجراءات المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة إلى أخرى، فقد يسمح للسلطة التنفيذية، كما رأينا، أن تنقل من بند إلى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية، كما قد يخصص في ميزانية كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطية للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدرة من المصروفات المحققة، على أن تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة، و مضمونة إذ ما تبنت السلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الأرقام الفعلية عن الأرقام التقديرية، فلا تتقدم بطلب الاعتمادات إضافية، و لكن عليها أن تتقدم السلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الأولى لمناقشتها و اعتمادها.

- بالنسبة للإيرادات:

فإن مخالفة تقديرات إيرادات الدولة للأرقام الفعلية لا يثير العديد من المشاكل فيما إذا تعلق بخطأ في تقدير حصيلة في تقدير حصيلة كل نوع من أنواع الإيرادات المختلفة، إذ من المتصور أن تعوض أخطاء التقدير بعضها البعض، فالأخطاء بالزيادة تعوّض الأخطاء بالنقص، دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ الميزانية العامة وفقاً للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة و هي «قاعدة عدم تخصيص الإيرادات» أما إذا تعلق الخطأ بالزيادة فإنه يتم التصرف في الزيادة الإجمالية وفقاً للنظم و القوانين المعمول بها في كل دولة على حدة.

و تنور المشكلة في حالة الخطأ في تقدير الحصيلة الإجمالية للإيرادات العامة بالنقصان، إذ تضطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسدّ العجز في الإيرادات، مثل الاقتراض أو الإصدار النقدي.

16- مراقبة الميزانية العامة.

يخضع تنفيذ الميزانية لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة و أجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام و قواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات، حفاظاً على الأموال العامة و حسن استعمالها، و عدم تبذيرها و تبديدها و اختلاسها.

و لعلّ أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة يتمثل في الرقابة الإدارية و رقابة البرلمان و رقابة مجلس المحاسبة.

أ- الرقابة الإدارية: (contrôle administratif)

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، ممّا يجعلها داخلية و ذاتية، كما تكون سابقة أو لاحقة.

و على كلّ، فإنّ أهم صور الرقابة الإدارية عمومًا و في مجال المالية العامة خصوصًا يمكن أن تأخذ الأشكال التالية:

ب- الرقابة التلقائية (الذاتية): Autocontrôle

حيث تقام آليات و قواعد داخل جهاز إداري معيّن من أجل تحسّس مواطن الخلل و إصلاحها في الوقت المناسب مثل: سجل الاقتراحات، التقييم الدوري و الاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري ... إلخ.

ب- الرقابة الرئاسية: « contrôle hiérarchique »

حيث تخوّل القوانين و الأنظمة للرئيس الإداري (supérieur) حقّ التدخّل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه (subordonnés) من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي (Recours hiérarchique).

ج- الرقابة الوصائية: contrôl de Tutelle

بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها الشخصية المعنوية (بلدية، ولاية، جامعة ... إلخ) إلّا أنّ ذلك الاستقلال ليس مطلقًا و لا تامًا حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معيّن من الرقابة و الإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، إذ تنص المادة 171 من قانون البلدية على ما يلي: «يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي حوالات الصرف، و يمكن تفويض هذا الاختصاص، إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الاختصاص، و إذا رفض، رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة يتخذ الوالي قرارًا يقوم مقام حوالة الرئيس، طبقًا للتشريعات السارية المفعول.»

و لعلّ أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة الماليّة « **lecontrôlefinancier** » التي تمارسها وزارة الماليّة و مصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشيّة العامّة للماليّة أو المراقبين الماليين (**lescontrôleursfinanciers**).

د- الرقابة التشريعيّة: (**contrôlelégislatif**)

يتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع و سن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا و هو مراقبة الإدارة العامّة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي قد وافق عليه من قبل.

- تمسّ الرقابة البرلمانية (أو التشريعيّة) مختلف أنشطة الحكومة و مجالات تدخلها و منها المجال المالي.

إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون الماليّة و اعتماده (رقابة قبليّة)، كما رئيسنا في مرحلة إعداد الميزانية، فإنّ مراقبته تمتدّ أيضًا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنيّة) بل و حتّى نهاية السنة الماليّة (رقابة بعديّة).

17- الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية.

يمكن البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أن يراقب النشاط و الأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات و منها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسيّة التالية:

أ- الاستماع و الاستجواب:

طبقًا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو مجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

ب- السؤال:

يمكن لأعضاء البرلمان، وفقًا للمادة 134 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابيًا أو شفويًا، عن أي موضوع أو قضية، و منها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، طبقًا لأحكام النظام الداخلي لكلّ من مجلسي البرلمان.

ج- مناقشة بيان السياسة العامة:

تلتزم الحكومة بأن تقدّم كل سنة، بياناً عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل و أداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

- لجنة التحقيق: commissiiond'enquête

يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

و ضمناً لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، يحدّد القانون و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان: كيفية تشكيل هذه اللجان و إجراءات و وسائل أداء مهمّتها في التحقيق و الحماية المبسوطة على أعضائها و الجزاءات المترتبة عن نتائج التحقيق ... إلخ، كما تتجلى رقابة البرلمان.

في مرحلة تنفيذ الميزانية، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدّمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكملة أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

- الرقابة اللاحقة (البعديّة): تنص المادة 160 من الدستور على ما يلي :

تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً على استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية

تختم السنة المالية في ما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة من البرلمان

يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة خاصة لكل سنة مالية كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة

18- قانون ضبط الميزانية العامة.

تقدّم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكلّ سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويل على قانون يتضمّن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان.

يشكلّ قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدّلة الخاصة بكلّ سنة مالية، كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات و الوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة⁽¹⁾.

18-1- الرقابة بواسطة هيئة مستقلة:

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية، و يقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة و السلطة التشريعية تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية و التأكد من أنّ عمليات النفقات و الإيرادات قد تمّت على النحو الصادر به إجازة التشريعية و طبقاً للقواعد المالية المقررة في الدولة.

و بمعنى آخر تتولّى هذه الرقابة هيئة فنية خاصة، تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية و مراجعة حسابات الحكومة و مستندات التحصيل و الصرف و محاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات و وضع تقرير شامل عن ذلك، و بناء عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصاً جدياً تحاسب على أساه الحكومة من كافة المخالفات المالية.

و تختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى في الجزائر مجلس المحاسبة، يتولّى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطي المشرع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى.

و تتكوّن هذه المحكمة من عدّة دوائر يرأس لكّ منها مستشار، و يعمل بها عدد من المحاسبين يتولّون تحضير التقارير المحاسبية و الفنية التي تطلبها منهم المحكمة، و يمثل الحكومة بها نائب عام و محامون عامين و يشمل عمل هذه الهيئة في أمرين:

أولاً:

بعد قيام المحاسبين بتقديم حسابات الوزارات و المصالح المختلفة إلى المحكمة، فإنّها تقوم بتوزيع تلك الحسابات على دوائرها للقيام بفحصها و مراجعتها للتأكد من سلامتها و عدم خروجها على إجازة السلطة التشريعية للميزانية أو مخالفتها للقواعد المالية المعمول بها فإذا قضت

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، مرجع سبق ذكره، ص113، ص117.

بسلامة تلك الحسابات فإنها تصدر حكمها ببراءة ذمة المحاسب، أمّا إذا لم تكن الحسابات سليمة فإنّ هذا لا يخرج عن احد أمرين:

الأول: أن تكون بالحسابات زيادة في الإيرادات أو نقص في النفقات السابق تقديرها، و هنا تصدر المحكمة حكمها بأنّ الحسابات في حالة فائض أي براءة المحاسب.

و الثاني: أن تكون بالحسابات عجز نتيجة قلة الإيرادات أو زيادة في النفقات السابقة اعتمادها، و في هذه الحالة تصدر المحكمة حكمها بأنّ الحسابات في حالة عجز أي بإدانة المحاسب، و يلزم برد مبالغ العجز إلى الخزينة الدولة.

و يمكن التنفيذ على أمواله جبراً دون أي إجراء واقف لهذا التنفيذ و يكون للمحاسب حق الطعن في حكم المحكمة عن طريق التماس إعادة النظر أو عن هذا النقص، إذا أثبت أنّه مسؤول عنه فإنّه يتم إخلاء مسؤوليته عن هذا العجز.

و من هنا جاءت تستمدّ تسميتها بمحكمة الحسابات.

ثانياً:

أنّ المحكمة باعتبارها هيئة تقنية تقوم بوضع تقرير سنوي يتضمّن مالاّ اكتشفته من مخالفات صادرة من الوزارات أو الموظفين التابعين لهم أثناء ممارستها لعملها، و تقدّمه إلى رئيس الدولة الذي يأمر بدوره توزيعها على أعضاء السلطة التشريعية حتى يتمكنوا بناءً عليه من مناقشة الحساب الختامي للدولة بصورة فعلية، بالإضافة على ذلك تقوم محكمة المحاسب أيضاً بكلّ ما تطلبه منها السلطة التشريعية من تحريات و بحوث متعلّقة بمسائل الإيرادات و النفقات العامة.

18-2- الرقابة الماليّة و المحاسبية:

يقصد بها قيام مجلس المحاسبة بمراقبة الإيرادات و النفقات التي تتضمنها حسابات الدولة، للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة دون ارتكاب إلى مخالفات للقواعد الماليّة، و مراجعة حسابات المعاشات و التأمينات الاجتماعيّة و فحص القرارات المتعلّقة بشؤون العاملين و مراجعة حسابات السنوية و السلف و القروض و التسهيلات الائتمانية و الرقابة على المخازن و مراجعة الحسابات الختامية للشركات و منشآت القطاع العام و بفحص سجلات و دفاتر و مستندات التحصيل و الصرف و كشف حوادث الاختلاس و الإهمال و المخالفات الماليّة و بحث أسبابها و وسائل تلاقيها مستقبلاً، و بمراجعة تقارير مراقبي الحسابات و الشركات التي تدخل في اختصاصه و يختص

الجهاز بفحص و مراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه أو مراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء و يبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته على الجهة طالبة البحث. و يكون لمجلس المحاسبة في سبيل تأدية مهمته أن يفحص السجلات و الحسابات و المستندات المؤيدة لها و أي مستندات أو سجل أو أوراق أخرى يرى لزومها للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما يحق له معاينة و تفتيش الأعمال للتأكد من أن المصروفات صرفت في الوجه المقررة له من جهة، و لتقييم نتائجها من جهة أخرى⁽¹⁾.

18-3- الرقابة التقنية:

يكون لمجلس المحاسبة أن يقيم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة و شركاتها فيما يتعلق بأعمال الإدارة و التنظيم، إذ من الممكن أن تكون هذه التصرفات سليمة من الناحية المالية و الحاسبية و لكنّها معينة من الناحية الفنية، لكونها تراعي تنظيم العمل بأسلوب اقتصادي مقبول ممّا يستلزم مراجعته لحسابات تكاليف أعمال هذه الجهات و مراجعة نتائج أعمالها و تحديد العائد منها، و تقديم هذا العائد اقتصاديًا في ضوء ما سبق تحديده في الخطة الاقتصادية العامة، أي أنّ من مهام مجلس المحاسبة متابعة تنفيذ الميزانية العامة من الناحية المالية و الحاسبية و كذلك الناحية التقنية، حتّى يتأكد من أنّ نتائج الإنفاق تتفق مع النتائج المرجوة له دون تبذير أو إسراف، و يقوم الجهاز بوضع تقارير كل ثلاثي إلى جانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله و مسؤولياته. و يتّضح ممّا سبق أنّ اختصاصات و أعمال مجلس المحاسبة تتعلق بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية و ليست رقابة سابقة عليه.

و أخيراً استناداً إلى كافة أنواع الرقابة السالفة الذكر، الإدارية و التشريعية و المستقلة، يمكن القول بأنّ وزارة المالية هي التي تقوم، عادةً بالرقابة السابقة على الصرف بينما يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة اللاحقة على الصرف⁽²⁾.

⁽¹⁾ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2016، ص 83.

⁽²⁾ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 457، ص 461.

المراجع:

- 1- حسين مصطفى حسين، المالىة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2016.
- 2- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالىة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- 3- طارق الحاج، المالىة العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- 4- عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد و المالىة العامة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن.
- 5- علي زغدود، المالىة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 6- فليح حسن خلف، المالىة العامة، عالم الكتب الحديث، إربد، عمان، الأردن، 2008.
- 7- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالىة العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003.
- 8- محمد عباس محززي، اقتصاديات المالىة العامة، النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة مركزية، بن عكنون - الجزائر، 2003.

الفهرس:

الصفحة	العنوان
	مقدمة
1	الفصل الأول : التطور التاريخي للمالية العامة وعلاقتها بالتخصصات الاخرى
2	1- نشأة وتطور المالية العامة
2	1-1- المالية العامة في العصور القديمة
2	1-2- المالية العامة في العصور الوسطى
4	1-3- المالية العامة في الاسلام
5	1-4- المالية العامة في النظام الرأسمالي
7	1-5- المالية العامة في النظام الاشتراكي
8	2- علاقة المالية بالعلوم الأخرى
8	2-1- المالية العامة والاقتصاد
9	2-2- المالية العامة والاحصاء
9	2-3- المالية العامة والقانون
11	2-4- المالية العامة وعلم الاجتماع والسياسة
11	2-5- المالية العامة والمحاسبة
12	الفصل الثاني : النفقات العامة
12	1- مفهوم النفقات العامة
13	2- مفهوم النفقات الخاصة
13	3- محددات الانفاق العام
15	4- تقسيمات النفقات العامة
15	4-1- التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة
17	4-2- التقسيم العملي للنفقات العامة
18	5- ظاهرة ازدياد النفقات العامة
23	6- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

34	7- تقسيم النفقات العامة في الميزانية الجزائرية
38	الفصل الثالث: الإيرادات العامة
38	1- مفهوم الإيرادات العامة
39	2- أنواع الإيرادات العامة
39	3- معايير تصنيف الإيرادات العامة
41	4- تقسيم الدومين (الأملك الوطنية)
42	5- الدومين الخدماتي
43	6- الدومين التجاري
43	7- الإيرادات من الضرائب
43	7-1- تعريف الضريبة
44	7-2- القواعد العامة (المبادئ العامة للضريبة)
45	8- أهداف الضرائب
46	9- الوعاء الضريبي
47	10- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة
48	11- معيار التمييز
48	12- تقدير الضرائب المباشرة وغير المباشرة
49	13- الضريبة على رأس المال والضريبة على الدخل والضريبة على الانفاق
51	14- طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة
53	15- حساب الضريبة
54	16- التهرب والازدواج الضريبي
55	16-1- مفهوم التهرب الضريبي
58	17- الازدواج الضريبي
59	17-1- أنواع الازدواج الضريبي
61	18- أسباب انتشار الازدواج الضريبي
62	19- الازدواج الناشئ عن نفس السلطة

64	20- الآثار الاقتصادية للضرائب
65	21- الإيرادات من الرسوم
66	21-1- مفهوم الرسم
67	21-2- أنواع الرسوم
67	22- طرق دفع الرسوم
67	23- تعريف الاتاوة
69	24- الثمن العام
69	25- الإيرادات من القروض العامة
69	25-1- تعريف القرض
70	25-2- خصائص القرض العام
70	26- أسباب اللجوء الى القروض العامة
71	27- أنواع القروض العامة
74	28- اصدار القروض وشروطها
75	29- الآثار الاقتصادية للقروض العامة
77	30- إيرادات الدولة النقدية
78	الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة
79	1- مفهوم الميزانية العامة
79	2- الموازنة العامة نظرة توقعية مستقبلية
80	3- الميزانية العامة والميزانية الخاصة
80	4- الميزانية والمحاسبة الوطنية
81	5- عناصر الميزانية
81	6- الطبيعة القانونية للميزانية العامة
82	7- أهمية الميزانية العامة
82	8- الموازنة العامة
83	9- مراحل اعداد الموازنة العامة

84	10- المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة
88	11- المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية العامة
89	12- المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية العامة
92	13- اعداد وتنفيذ الميزانية العامة
95	14- اعتماد الميزانية العامة
98	15- تنفيذ الميزانية العامة
101	16- مراقبة الميزانية العامة
103	17- الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية
104	18- قانون ضبط الميزانية العامة