

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique Et Populaire

Ministère De L'enseignement Supérieur  
et  
La Recherche Scientifique  
Université Mohamed Chérif Messaadia  
Souk-Ahras  
Faculté Des Sciences économiques,  
commerciales et sciences de gestion



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة محمد الشريف مساعديّة  
- سوق أهراس -  
كلية العلوم الاقتصادية التجارية  
و علوم التسيير

## مطبوعة محاضرات في مقياس

### المالية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ميدان علوم اقتصادية و  
تجارية و علوم تسيير - ( مسار علوم اقتصادية ) -

**المدرس الدكتور: دغمان زوبير**

تنويه : المطبوعة لا تغني عن متابعة المادة من المحاضرات الصوتية .



السنة الجامعية : ( 2016 - 2017 )



**" قالوا سبحانك لا علم  
لنا إلا ما علّمتنا إنك أنت  
العليم الحكيم "**

هذه المطبوعة هي عبارة عن  
محاضرات تخص مقياس المالية العامة  
وفقا لعرض التكوين المعتمد من الوزارة  
الوصية للسنة الثانية ميدان علوم  
اقتصادية و تجارية و علوم تسيير  
( مسار علوم اقتصادية )

الفهرس

## فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
أ - ب	المقدمة
3	الفصل الأول : المدخل المعرفي للمالية العامة
3	تمهيد
4	اولا : عموميات حول المالية العامة
4	1/ مفهوم المالية العامة
6	2/ العلاقة بين علم المالية العامة و بين بالعلوم الأخرى
14	3/ المالية العامة و مالية الافراد
15	ثانيا : نشأة و تطور المالية العامة
15	1/ التطور التاريخي لعلم المالية العامة
18	2/ خصائص المالية العامة
19	3/ موضوع المالية العامة
20	ثالثا : مفاهيم متعلقة بالمالية العامة
20	1/ الوظائف الأساسية المالية العامة
21	2/ مظاهر و مصادر المالية العامة
22	3/ أهمية المالية العامة
24	أسئلة خاصة بالفصل الأول
27	الفصل الثاني : النفقات العامة
27	تمهيد
28	أولا : الاطار المفاهيمي للنفقات العامة
28	1/ مفهوم النفقات العامة
28	2/ اركان النفقات العامة
31	3/ معايير و أنواع النفقات العامة ( تقسيماتها )

37	ثانيا: قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة
37	1/ القواعد الأساسية للنفقات العامة
40	2/ حدود و ضوابط النفقات العامة
41	3/ أولوية الإنفاق العام
42	ثالثا: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة
42	1/ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
44	2/ الآثار الاجتماعية للنفقات العامة
45	3/ ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها
54	4/ تطور النفقات العامة في الجزائر ( 2000-2017 )
56	أسئلة خاصة بالفصل الثاني
60	الفصل الثالث : الإيرادات العامة
60	تمهيد
61	أولا: مفاهيم أولية حول الإيرادات العامة
61	1/ مفهوم الإيرادات
61	2/ التطور التاريخي لمفهوم الإيرادات
63	3/ مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية
63	ثانيا: الإيرادات الاقتصادية( إيرادات أملاك الدولة )
63	1/ مفهوم إيرادات أملاك الدولة (الدومين )
64	2/ اقسام إيرادات أملاك الدولة
69	ثالثا : الإيرادات السيادية ( الضرائب والرسوم )
69	1/ الرسوم
71	2/ الضرائب

83	رابعا : الإيرادات الائتمانية (القروض)
83	1/ ماهية القرض العام وخصائصه
83	2/ تعريف القرض
83	3/ خصائص القرض العام
84	4/ أنواع القروض
86	خامسا : الآثار الاقتصادية للإيرادات
86	1/ آثار الضرائب على حجم الإنتاج
88	2/ آثار الضرائب على الدخل
90	3/ آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار
91	4/ تقديرات الإيرادات مع الحواصل و المداخيل العامة لسنة 2017
93	أسئلة خاصة بالفصل الثالث
97	الفصل الرابع : الموازنة العامة
97	تمهيد
98	أولا: مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة
98	1/ تعريف الميزانية العامة للدولة
99	2/ خصائص الميزانية العامة للدولة
100	3/ أهمية الميزانية العامة للدولة
104	ثانيا : المبادئ الأساسية للميزانية
104	1/ مبدأ سنوية الميزانية
105	2/ مبدأ وحدة الميزانية

107	3/ مبدأ عمومية الميزانية
108	4/ مبدأ توازن الميزانية
109	ثالثا : اعداد و تنفيذ الميزانية العامة
109	1/ السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة
110	2/ القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية
111	3/ الإجراءات الفنية لإعداد الموازنة
112	4/ تقدير النفقات والإيرادات العامة
114	5/ تبويب الموازنة العامة
117	6/ اعتماد وتنفيذ الموازنة
120	رابعا : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة
120	1/ مفهوم مراقبة تنفيذ الموازنة العامة
121	2/ أنواع و طرق مراقبة تنفيذ الموازنة
125	3/ نبذة عن ميزانية قانون المالية لسنة 2017
126	أسئلة خاصة بالفصل الرابع
130-127	قائمة الهوامش



## فهرس الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
01	تقسيم النفقات العامة	36
02	متوسط الدخل الفردي الحقيقي	45
03	يوضح تبويب الأداء	116

## فهرس الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017	92-91

# الفصل الرابع

# الفصل الثالث

# الفصل الثاني

# الفصل الأول

# قائمة الهوامش

# المقدمة العامة

## المقدمة العامة

ان علم المالية العامة يبحث في جملة النشاطات المالية و الاقتصادية للدولة كما يبحث أيضا في جملة المفاهيم و الأفكار و النظريات القانونية و المالية التي تعالج الكيفية التي يتم بها توفير الموارد المالية العامة للدولة و استخدامها للانفاق الحكومي العام ، و من ثم استخدام موارد الدولة و نفقاتها كأدوات للسياسات المالية في تحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و المالية و التنموية و غيرها من الأهداف التي ترتقي و تهض بها المجتمعات و الأمم ، و بالتالي يمكننا القول بان علم المالية العامة يبحث في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها المختلفة و ميزانيتها العامة، يخصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة كيفية استخدام مختلف عناصر المالية العامة استخداما هادفا من أجل تحقيق أغراض معينة مرسومة مقدما، كما ان هذا العلم يرتبط ارتباطا وثيقا بغيره من العلوم الأخرى التي تساهم في نهضة المجتمعات و رقيها كالعلوم السياسية و القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية.

الا ان علم المالية و ان كان علما اقتصاديا في جوهره الا انه تغلب عليه الصفة القانونية لانه يعالج الوجه القانوني للنشاط المالي و الاقتصادي للدولة و لذلك يعتبر فرعاً من فروع القانون العام الذي يدرس في كليات و معاهد الحقوق في شتى الجامعات جنبا الى جنب مع القوانين الإدارية و الدستورية و الجنائية .

ان علم المالية العامة علم قانوني و مادته قانونية تخضع موضوعاته للتشريعات القانونية و الدستورية و منها موضوعات الضرائب و الرسوم و القروض و الغرامات و الإعانات و غيرها و فيما يعرف بنود الإيرادات المالية العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة و التي تشكل اهم الموضوعات الأساسية للمالية العامة .

فالمالية العامة ذات طابع مالي و اقتصادي و قانوني ارتبط مفهومها بالأفكار التي كانت سائدة في القرون الماضية و التي مردها نظرية العقد الاجتماعي و تحصر موضوعات المالية العامة في الحصول على إيراداتها المالية لتغطية نفقاتها التقليدية كالعدالة و الامن و دون السماح للدولة بالتدخل في حركة الحياة الاقتصادية او ممارسة النشاطات الاقتصادية او مزاحمة القطاع الخاص في استثماراته و مجالاته التنموية .

ومن ثم كان هدف المالية العامة محددا فقط في كيفية توفير الموارد المالية الضرورية و بالقدر الكافي لتغطية النفقات المرفقية المحدودة .

الا انه و على ظهور ازمة الكساد العالمية من 1929-1933 و نشوب الحرب العالمية الثانية و التوسع في حركة النشاطات



الاقتصادية المختلفة و تعقد العلائق الحياتية و تضخم حجم الاستثمارات و الخطط الإنمائية الاقتصادية و الاجتماعية و ظهور الحاجة الى التوسع في الانفاق النقدي التمويلي على اثر كل ذلك و غيره من عوامل التطور اخذ علماء المالية العامة و الاقتصاد على عاتقهم اجراء دراسات فنية نبذوا فيها المفاهيم التقليدية للمالية العامة و اخذوا يتبنون مفاهيم حديثة تقتضي ضرورة الانتقال بالمالية العامة و الدولة من دورها السلبي الى دور ايجابي في مضمار التدخل الوظيفي للدولة في شتى المجالات السياسية و الاقتصادية و المالية و الاجتماعية و كذلك الانتقال الى السوق و مزاحمة الافراد و مشاركتهم في حركة الحياة الاقتصادية و انشاء المشروعات التنموية الصناعية و التجارية و الزراعية و الاستثمارية و الإنمائية .

و بعبارة أخرى اخذ المفهوم الحديث للمالية العامة ينصب على ضرورة تكريس دور ايجابي للدولة بان تستخدم أدوات المالية العامة من إيرادات و نفقات في التأثير على حركة و مجريات الأمور الاقتصادية و الاجتماعية كالتحكيم في حجم الانفاق الحكومي و توزيع الدخل القومي و تحديد حجم الاستثمار و الإنتاج و نوعيته و حجم التضخم المالي و معدلات النمو الاقتصادي ... و بالتالي لم يعد هدف الدولة منحصر في تمويل مرافقها التقليدية و اقتضى الامر الانتقال بها من دائرة الانفاق التقليدي الضيق الى دائرة الانفاق الإنمائي الموسع ساعد على ذلك ضغوطات كثيرة و كبيرة سياسية كانت او اقتصادية او اجتماعية او ماليو او إنمائية او عسكرية او سكانية و غيرها من الأسباب الأخرى سعيا لتحقيق هدف اسمي و ابعد للمالية العامة يتمثل في ضرورة مساهمتها في الإحاطة بعوارض المشكلة الاقتصادية و بالتالي حلها عن طريق توفير الموارد المالية لإشباع الحاجات المعيشية المتزايدة .

هذا و ستكون مقياس المالية العامة بموضوعاته الرئيسية الثلاثة الإيرادات العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة محور دراستنا من خلال مطبوعة المالية العامة التي هي عبارة عن محاضرات وفقا لعرض التكوين المعتمد من الوزارة الوصية للسنة الثانية ميدان علوم اقتصادية و تجارية و علوم تسيير - مسار علوم اقتصادية

هذا و لعل ما اسعفني على الإحاطة بموضوعات هذه الدراسة انني قمت بتدريس مقياس المالية العامة لعدة سنوات و قد تضمنت الدراسة أربعة فصول وهي:

الفصل الأول: المدخل المعرفي للمالية العامة

الفصل الثاني: النفقات العامة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

الفصل الرابع: الموازنة العامة

## الأهداف التعليمية للفصل الأول :

- تعريف الطالب لبعض المفاهيم الأساسية للمالية العامة.
  - تمكن الطالب من تحديد ماهيتها وبيان لتعريفاتها المتعددة
  - تعريف الطالب بموضوع علم المالية العامة .
  - تعريف الطالب بأهمية علم المالية العامة وحاجة الفرد لدراسته.
- في ضوء هذه الأهداف يسعى هذا المساق إلى تعريف الدارسين موضوع علم المالية العامة و أهميتها ومدى تأثيرها في حياة المجتمع باعتبارها المسؤولة عن معالجة الاختلالات التي تعتري المسار الاقتصادي وكذلك دراسة مدى ارتباطه بالعلوم الأخرى،بالإضافة الى التعرف على مضمون و المواضيع التي يهتم بها علم المالية العامة .

## محتويات الفصل الأول: المدخل المعرفي للمالية العامة

### تمهيد

#### اولا : عموميات حول المالية العامة

- 1/ مفهوم المالية العامة
- 2/ العلاقة بين علم المالية العامة و بين بالعلوم الأخرى
- 3/ المالية العامة و مالية الافراد

#### ثانيا: نشأة و تطور المالية العامة

- 1/ التطور التاريخي لعلم المالية العامة
- 2/ خصائص المالية العامة
- 3/ موضوع المالية العامة

#### ثالثا : مفاهيم متعلقة بالمالية العامة

- 1/ الوظائف الأساسية المالية العامة
- 2/ مظاهر و مصادر المالية العامة
- 3/ أهمية المالية العامة

### أسئلة خاصة بالفصل الأول

## الفصل الأول : المدخل المعرفي للمالية العامة

تمهيد :

إن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يهتم بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباعها لذلك فإن تعريف وتحديد نطاق الحاجات العامة من الأهمية بمكان لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العامة و يعرف علم المالية أنه العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات و الإيرادات العامة و الميزانية العامة بحيث يعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة او هو ذلك العلم يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية ، الاقتصادية الاجتماعية ، حيث ستشمل دراستنا على أحد فروع الاقتصاد ألا وهو الاقتصاد المالي أو اقتصاد المالية العامة بكل ما يحويه هذا العلم من أنشطة مالية حتى أنه يتضمن السياسات المالية التي تعتبر جزء من السياسة الاقتصادية العامة لأي نشاط اقتصادي واجتماعي. و على هذا الأساس سيتم تقسيم الفصل الأول الى :

- عموميات حول المالية العامة
- نشأة و تطور المالية العامة
- مفاهيم متعلقة بالمالية العامة

## أولا : عموميات حول المالية العامة

## 1/ مفهوم المالية العامة:

## أ - المعاني اللغوية لمصطلح المالية العامة:

نوضح اولاً معنى مصطلح المالية العامة في كلمتين إحداهما:

المالية : وتعني " الذمة المالية " أي الممتلكات و الديون و التي تعني الجانب الدائن، و يتمثل في المداخيل و الايرادات و الجانب المدين و يتمثل في الالتزامات و الديون.<sup>1</sup>

أما العامة : فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة و الموجودة بالدولة، و لذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات و إيرادات.

و في التعريف اللغوي نجد أن تطور الفكري المالي و الاقتصادي، و تعدد وظائف الدولة صاحبه تعدد تعاريف علم المالية حيث يمكن أن نعرف المالية العمومية بطريقتين وفق منهجين:

المفهوم التقليدي "بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هو ذلك العلم المتعلق بالإيرادات المالية للدولة و نفقاتها و الموازنة بينهما".<sup>2</sup>

كما تعرف على انها مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات و الهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد لسد هذه النفقات و توزيع أعبائها على المواطنين .

أما بالنسبة للمفهوم الحديث : فهي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يلي :المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الايرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية"، بمعنى هو ذلك العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة.<sup>3</sup>

كما يمكن ان تعرف بأنه العلم الذي يبحث في كيفية استخدام موارد الدولة المالية، و نفقاتها، و ميزانيتها في تحقيق أهداف السياسة المالية العامة للدولة، و بأنه العلم الذي يبحث في فرع الاقتصاد المتعلق بالنشاط المالي للدولة.

وبأنه العلم الذي يبحث في الإيرادات المالية العامة، واستخدامها في تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية للدولة. ولعل معظم هذه التعاريف تنصب على الموارد المالية العامة للدولة، واللازمة لتغطية نفقاتها المالية العامة، وخاصة مرافقها الأساسية: الأمانة، الصحة، التعليمية، الإنشائية، الطاقة، الكهرباء والمواصلات،.. الخ<sup>4</sup>.

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

بالإضافة الى انها تنصب على تأصيل، وتكريس دور الدولة في استخدامها لأدواتها المالية: الايرادية والاتفاقية، في التأثير على مجريات وحركة الحياة الاقتصادية، ومن ثم حل المشكلة الاقتصادية كهدف أسمى ويعيد للمالية العامة.

#### ب - في المعنى الدقيق :

العلم الذي يتناول بالبحث مصروفات نفقات الدولة وإيراداتها أو بتعبير آخر حاجات الدولة الحاجات العامة والوسائل المالية لتلبية هذه الحاجات .

#### ج - المعنى الواسع :

هو ذلك العلم الذي يدرس تكييف مستويات الإنفاق العام والإيرادات العامة -استخدام الأدوات المالية - في توجيه الحياة الاقتصادية في تحقيق الأهداف الاقتصادية وغير الاقتصادية للدولة في التأثير على نشاط الأفراد والجماعات لتحقيق هذه الأهداف<sup>5</sup>. و بالتالي ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط ، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

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

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

وتسمى المالية العامة بمالية الدولة، مالية القطاع العام تفريقا بينهما، وبين المالية الخاصة، وهذا ما يميزها عن العلوم الأخرى، ومن

ثم فإن مالية الدولة لم تتأصل إلا لإشباع الحاجات الإنسانية لبني البشر، ويتسخير أدواتها المالية لتحقيق هذا الهدف. وهذه الأدوات تشكل موضوعات المالية العامة الأساسية و التي سنتناولها بالتدقيق و التفصيل في الفصول الموالية وهذه الأدوات تتمثل في :

➤ الإيرادات المالية العامة: واللازمة لتغطية النفقات العامة: كالضرائب، والرسوم، وأملاك الدولة العامة، والخاصة، والذهب، والنقد الأجنبي، وغيرها.

➤ النفقات المالية العامة : والمتمثلة في خدمات الدولة التقليدية ، والأساسية كالأمن ، والدفاع ، والتعليم ، والصحة والمواصلات ، والاتصالات ، والزراعة ، والصناعة ، والتجارة ، والغاز ، والماء ، الكهرباء ، ومشروعات الدولة الاقتصادية ، والاجتماعية ، المالية والاستثمارية ، والتنمية ، وغيرها.

➤ الميزانية العامة : والتي تكون بنودها للإيرادات ، والنفقات ، ولفترة زمنية مقبلة غالبا ما تكون لسنة.

فالمالية العامة ذات طابع مالي، اقتصادي، اجتماعي تؤصل الدور الحكومي في كيفية توفير الموارد المالية لحل المشكلة الاقتصادية، و ذلك من خلال النقاط التالية :

- الاهتمام بالإيرادات العامة و النفقات العامة

- البحث عن الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية

- تحديد أوجه الانفاق العام و تقدير الإيرادات اللازمة لتغطية ذلك الانفاق .

## 2 / العلاقة بين علم المالية العامة و بين العلوم الأخرى :

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

## أ -المالية العامة و الاقتصاد :

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

➤ فبالنسبة لوحدة المفهوم فالمالية العامة جزء من الاقتصاد، وهي فرع منه، فهي جزء من كل.

فعلم المالية العامة يعرف: بأنه ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يتعلق بالنشاط المالي للدولة، فالمالية العامة ظاهرة اقتصادية، والنشاطات المالية للدولة هي نشاطات اقتصادية. وأدوات المالية العامة كالإيرادات، والنفقات، والموازنة العامة هي أدوات اقتصادية. والسياسات المالية والنقدية تشكلان الروافد الأساسية للسياسة الاقتصادية، وكذلك الأجهزة المالية التي تستخدم أدوات، وسياسات المالية العامة تعتبر أجهزة اقتصادية، تستخدم أساليب ، وسياسات المالية العامة ، وتهدف إلى تحقيق أهدافها.

وإزاء هذه العلاقة الوثيقة بين المالية العامة، والاقتصاد أخذت الدراسات تتناول الجوانب الاقتصادية، والمظاهر الاقتصادية ، والعوامل الاقتصادية للمالية العامة، وبعبارة أخرى تتناول الجانب الاقتصادي لها، والمتعلق بالنشاطات المالية العامة، وبعبارة أخرى تتناول الجانب الاقتصادي لها، والمتعلق بالنشاطات المالية، والاقتصادية للدولة، وفما يطلق عليه بعلم مالية الدولة، والذي يتناول جميع أوجه النشاط المالي للدولة، والمتعلق بصفة خاصة بتوفير الموارد المالية، الاقتصادية الضرورية، واللازمة لتمويل النفقات العامة.<sup>6</sup>

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

ومن ثم يعتبر عامل الندرة الحافز الأكبر، والشغل الشاغل لعلمي " المالية، والاقتصاد، وإجراء الدراسات المالية، والاقتصادية، من اجل حل مشكلة هذا العامل، ومن ثم حل المشكلة الاقتصادية كهدف اسمي لكل من العلمين "

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

➤ بالنسبة لوحدة الأسلوب: يعتمد علم المالية العامة على الكثير من أدوات التحليل الاقتصادي الجزئي في دراسة، وتطوير



العلوم، والدراسات المالية، ونذكر من هذه الأدوات والأساليب على سبيل المثال: النظرية الكمية النقدية، ونظرية الدخل، والنظريات الأخرى المتصلة بالنقود، وجهاز المرونة، والدورة التجارية، وجهاز الأثمان، وسعر الفائدة، والكفاية الحدية لرأس المال، والتحليل الحدي الذي يستخدم في تفسير سلوك بعض عوامل النشاط الاقتصادي، كالمستهلكين والمنتجين والعاملين في القطاعات الإنتاجية المختلفة، ويستخدم أيضا في تفسير حركات الأسعار، ومستويات تكاليف المعيشة، ويستخدم أيضا في دراسة آثار الضرائب الاقتصادية وظواهر التدفقات النقدية المالية: كالتضخم، الانكماش، ويستخدم أيضا في ظواهر توزيع الدخل القومي، ومستويات الإرباح، والأجور، وحركة الصادرات والواردات، وحجم الإنفاق الإنتاجي، والاستهلاك، وتكوين رأس المال الاستثماري، وفي حركة ميزان المدفوعات، وفي كيفية توزيع الموارد العامة على مختلف بنود الإنفاق العام في الميزانية العامة للدولة.

وبعبارة أخرى يمكننا القول : إن التحليل المالي يخضع للتحليل الاقتصادي، وبحيث يستخدم التحليل الاقتصادي في تفسير حركة الظواهر المالية، ومنها الكميات المالية، وآثرها في حقل الاقتصاد، وفي مختلف النشاطات المالية، الاقتصادية في الاقتصاد القومي.

➤ بالنسبة لوحدة العلاقة التبادلية: فهي تتسم بالوضوح، والقوة فيما بين الظواهر المالية، والظواهر الاقتصادية، فالعلاقة التبادلية التبادلية فيما بين المالية العامة، والاقتصاد واضحة جلية، إن العلاقة التبادلية بينهما متبادلة. ففي أحوال كثيرة تتأثر الأوضاع الاقتصادية بالأوضاع المالية، وكذلك العكس.

فاحتلال الميزانية الناشئ عن التمويل بالعجز في الميزانية- وهذه ظاهرة مالية- تؤثر في الأسعار، وهذه ظاهرة اقتصادية- وتؤدي على ارتفاعها.

ونرى كذلك أن الأوضاع المالية في تأثر دائم بالأوضاع الاقتصادية :

فمالية الدولة تتوقف في حركتها، وفي كثير من أحوالها على الأوضاع الاقتصادية، وحركة النشاط الاقتصادي في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي.

وكذلك تتوقف حصيلة الإيرادات المالية العامة: وهذه ظاهرة مالية- على حركة الدخل القومي، وهذه ظاهرة اقتصادية، فكلما نقصت الإيرادات المالية أمكن فرض ضرائب على الدخل.

وأیضا: يتحدد حجم النفقات العامة طبقا للحالة الاقتصادية السائدة، ففي حالة التضخم يخفض الإنفاق العام، وفي حالة الكساد يضاعف.

وعلى الرغم من هذه العلاقة الوثيقة، ووحدة المفهوم، والهدف والأسلوب والتبادلية، بين علمي المالية العامة، والاقتصاد إلا أ، هناك حدودا دقيقة بينهما تفرق بينهما، وتمنع من إلغاء أو ذوبان أحدهما في الآخر.

فعلم المالية العامة- ولو أنه جزء من علم الاقتصاد تبقى له خصوصيته، وطبيعته، ونوعيته، وأغراضه، وأساليبه، وأدواته، ومجالاته، ونشاطاته الخاصة به.

➤ فبالنسبة لوحدة الهدف مثلا: فعلم المالية العامة يهدف أصلا إلى تحقيق المصلحة العامة، بتقديمه للخدمات العامة شبه مجانية للأفراد. في حين يهدف علم الاقتصاد، والمالية الخاصة جزء منه- إلى تحقيق الربح، والكسب المادي في أغلب الأحوال.

➤ وبالنسبة لوضع الميزانية العامة: فعلم المالية العامة يحدد النفقات بصورة مسبقة على الإيرادات، في حين أن المالية الخاصة تحدد إيراداتها قبل نفقاتها.

➤ اما بالنسبة لوحدة الأساليب : فعلم المالية العامة ، أي علم مالية الدولة يستخدم فضلا عن الأساليب الاقتصادية الفردية ذات الطابع الخاص أساليب ذات طابع سيادي كفرض الضرائب ، والرسوم ، وإصدار النقد ، فيد الدولة مطلقة ، وخاصة بالنسبة للإنفاق النقدي التمويلي في حين أن إرادة المالية الخاصة، أي إرادة الفرد مفيدة بتحقيق التوازن الانفاقي ، ولا تتمتع بأساليب ذات طابع سيادي.

وبالتالي إن مثل هذه الفروق القليلة لا تؤثر على درجة العلاقة الوثيقة بين علمي المالية العامة، والاقتصاد ، بل ولا تقلل من قوة وحدة المشاركة بينهما.

#### ب - المالية العامة و الاحصاء :

تتجلى الصلة بين المالية العامة و الاحصاء واضحة من خلال استخدام الإحصاء كموضوع من الموضوعات، أو دراسة من الدراسات التي تناولتها المالية العامة، وتجربها، ويقوم بها أساتذة الفكر المالية، وباحثو التحليل المالي، ويستعينون بها في تقييم النشاطات المالية للدولة: كمستوى الدخل القومي، وكيفية توزيعه، وعدد السكان، وتوزيعهم بين المناطق الجغرافية، أو بين القطاعات المالية، والاقتصادية المختلفة. وكذلك تستخدم الأساليب الإحصائية لتقييم العلاقات الكمية بين الإيرادات المالية، والنفقات المالية، ومن ثم يستهدى بها لتحديد حجم هذه الموارد، والنفقات، وكيفية توزيعها على قنواتها، وفي قطاعاتها الإنتاجية، أ، السكانية.

وكذلك تستخدم الأساليب الإحصائية في تقييم الظواهر الضريبية، وتحديد حجمها، أ، نوعها، أو سعرها، أو أوعيتها، أو استحقاتها،

ونسبتهما إلى الظواهر الاقتصادية الأخرى: كالإنتاج، والأشعار، والدخل الفردي، والقومي... الخ.

وبكلمة موجزة: أصبحت العلوم الإحصائية لا يستغنى عنها بالنسبة للعلوم المالية سواء فيما يتعلق بدراساتها، أو فيما يتعلق بتحقيق أهدافها لان علم الاحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم و الزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها و يقوم بترجمتها و تجسيدها في صورة ارقام وبيانات وإحصائيات بمعنى ان علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي .<sup>7</sup>

### ج - المالية العامة والقانون :

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

فالقوانين المالية، والضريبية والدستورية، والإدارية تساهم معاً، وإلى حد كبير في ضبط الأمور، والنشاطات المالية، وكيفية تحقيق السياسات المالية، والنقدية لأهدافها.

و بالتالي فالقوانين المالية تضبط طبيعة، وحركة الميزانية العامة بنودها: الإيرادات، والنفقات، وتسبع عليها صفة المشروعية، وتضعها في الميدان التطبيقي العملي، وذلك باعتمادها قانونياً، و صدور قانون الموازنة العامة بها من قبل السلطة التشريعية القانونية. وكذلك فإن القوانين الضريبية هي التي تنظم الجوانب النظرية، والعملية للضرائب، وأحكامها سواء المتعلقة بأنواعها، أو مقاديرها، أو أوعيتها، أو قنوتها، أو مواعيدها، أو موظفيها، أو أجهزة تحصيلها، أو كيفية جباتها... الخ.

فالقوانين المالية والضريبية جزء منها تعتبر فرع من فروع القانون العام، والتي تنظم شؤون الدولة، ونشاطات حكوماتها، وهيئاتها. وكذلك فالقوانين الإدارية تساهم إلى حد كبير في تنظيم الشؤون المالية للدولة، وتبين كيفية الحصول على المال العام، وقنوتها، وإنفاقه، ومجالاته، وأيضاً تتعاون القوانين الإدارية مع القوانين المالية في تنظيم عمل مرافق الدولة، وأجهزتها الإدارية، فالأولى تنشئها، والثانية توفر أموالها.

فكثير من المرافق والمؤسسات الإدارية: كمصلحة الضرائب، ومديرية الجمارك تتمتع بصلاحيات وسلطات مالية كبيرة تؤهلها لتسيير

مرافقها وأعمالها.

وكذلك فالقوانين الدستورية تساهم إلى حد كبير في تنظيم الشؤون المالية، وتتضمن نصوصا مالية عديدة، ينص عليها الدستور. ومنها الاختصاصات المالية للسلطين التشريعية، والتنفيذية، كالمعلقة بإعداد الميزانية العامة، واعتمادها، وتنفيذها، ومنها النصوص المالية الدستورية المتعلقة بتنظيم عقد القروض العامة، وتنفيذها وشروطها وانقضائها.

ومنها النصوص المالية الدستورية التي تنظم الأمور المالية لبعض الهيئات الحكومية: كالجباية، والإنفاق، وغيرها من النصوص القانونية التي ينص عليها الدستور، وينظم تطبيقها وتنفيذها سواء قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية، بالتالي فهذه العلاقة وثيقة، وقوية لان التشريعات القانونية المختلفة تتحكم في الواقع بالمالية العامة، وموضوعاتها، وأدواتها.

#### د- المالية العامة و المحاسبة :

تتلور من خلال استعانة العلوم والدراسات المالية بالعلوم المحاسبية، والمعادلات الرياضية في تحليلاتها لحركة الحياة الاقتصادية. وحيث تصحح الضرورة قصوى في بعض الحالات أن تستخدم مثل هذه المعادلات، والعلوم المحاسبية في برمجة، وتصميم الخطط التمويلية المالية المختلفة.

كما تظهر أهمية العلاقة من خلال العمليات المالية التي تعتمد في إجراءاتها على الإلمام، والاستخدام لأصول المحاسبة، والتدقيق، والمرجعة الحسابة، وتنظيم الحسابات، والميزانيات الختامية وغيرها.

وكذلك تعتمد المالية العامة في استخدامها الكفاء لأدواتها الإرادية، والاتفاقية على أصول استخدام الفن المحاسبي الدقيق.

أي ان الرابطة وثيقة بين المالية العامة والمحاسبة اذ ان العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة و الإلمام بأصول المراجعة وتقنياتها لاستهلاكات وجرد و احتياطات و انجاز حسابات الختامية اي ان صلة المالية العامة بالمحاسبة والمراجعة وفنونها من اهتلاك وجرد و احتياطات ومخصصات وعمل الميزانية الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها وتزداد صلة المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة

8 مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة.

## هـ - المالية العامة و علم الاجتماع :

إن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع ، علاقة قوية واضحة فهناك تأثير متبادل بينهما ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية ، الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثارا اجتماعية ، عند انتقالها من وإلى الدولة ، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد ، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظل المالية العامة التقليدية المحايدة ، أم تمت في ظل المالية العامة المتدخلة (الوظيفية المعوضة) ، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة . فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره ، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي ، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام ، وبالتالي فهذه العلمين يستهدفان تحقيق الأغراض الإنسانية، وبالمناظر البعيد تستهدف السياسات المالية عادة تحقيق أغراض اجتماعية سواء من حيث إعادة توزيع الثروة، أي إعادة توزيع الدخل، أو تقديم الإعانات النقدية، أو العناية للفئات الفقيرة، أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية: كالخدمات الصحية، والتعليمية، والرياضية، أو زيادة إنتاج السلع الاستهلاكية، أو حماية المنتجات المحلية... الخ.

فعلم المالية يتناول بالدراسة، والمعالجة، والاستهداف كثيرا من الموضوعات، والظواهر الاجتماعية، والتي تشكل أنماطا من الحياة السلوكية والإنسانية، والتي تتم معالجتها ماليا. ولذلك مثل هذه الأنماط الاجتماعية بحاجة إلى معالجتها عن طريق أدوات المالية العامة التقليدية: كرصدها الموارد المالية في الميزانية العامة، وانتقاء قنوات الإنفاق الإنسانية، أو عن طريق أدواتها غير التقليدية بتخصيص موارد تمويلية للمشروعات ذات الصبغة الاجتماعية.

فقد توظف السياسة المالية الموارد الضريبية في زيادة الإنتاج، والسلع الاستهلاكية: كالمواد الغذائية، والألبسة، وغيرها من السلع التي تتسم الميول الحدية للاستهلاك عليها بالارتفاع. وقد تستخدم الضرائب لحماية السلع المنتجة محليا من منافسة السلع الأجنبية المستوردة وقد تستخدم الضرائب للتقليل من مظاهر الترف، وتقليل الاستهلاك للسلع الكمالية والترفيهية .

وقد تستخدم الضرائب لإعادة توزيع الثروات، والدخول بفرض ضرائب عالية على الأغنياء، ومنخفضة على الفقراء. ولا نبالغ لو قلنا: إن مدى الحكم على نجاح السياسات المالية إنما يتوقف على مدى تحقيقها للأغراض الاجتماعية، وعلى مدى إشباعها للحاجات الإنسانية .

## و- العلاقة بين علم المالية وعلم السياسة:

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

فالنظام السياسي يؤثر على النظام المالي، كما، ونوعا، ويحدد اتجاهاته المالية، الاجتماعية والتنمية، فهو يحدد كميات النقد الصادرة، والمتداولة، والاستثمارية، والاجتماعية، والإنسانية. بل وقد يرسم لها حدودها الكمية، والنشاطية فلا يجوز أن تتعداها. وكذلك يحدد النظام السياسي اتجاهات أدوات المالية العامة الايرادية، والاتفاقيه، ويسخرها في تحقيق أغراضه السياسية، أو التنمية.

وكذلك تختلف حركة أهداف هذه الأدوات تبعا لطبيعة النظام السياسي السائد، والمطبق، وما إذا كان رأسماليا، أو اشتراكيا، استبداديا، أو ديمقراطيا.

وبالتالي كما قال أحد أساتذة الفكر المالي: أن الموازنة العامة تعتبر ترجمة حقيقية لاتجاهات الحكم، فهي تعكس الأهداف السياسية له معبرا عنها بالأرقام.

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

ولا عجب أن قلنا: إن كثيرا من الثورات السياسية، والإصلاحية، والانقلابات العسكرية، التي حدثت عبر التاريخ إنما كانت تبرر بأسباب مالية، كالثورة الأمريكية سنة 1776 والتي كان فرض الضرائب على الشعب الأمريكي من قبل بريطانيا الحاكمة سببا لها.

وكذلك الثورة الفرنسية سنة 1789 والتي كان سببها نقص الموارد المالية، والنقدية، والمعيشية، وزيادة الضرائب على الشعب

الفرنسي.

## 3/ المالية العامة و مالية الافراد :

يهتم علم المالية العامة بمعالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة اما المالية الخاصة فهي تختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد طبيعيين أو معنويين و يرى التقليديون انه ليس هناك فرق بينهما، اما حاليا يرى خبراء المالية ان هناك فرق اساسيا بين المالية العامة والخاصة ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كل منهما اختلاف تاما فالمالية الخاصة هي مالية الافراد و المؤسسات العائدة اليهم اي ما يعرف بالقطاع الخاص و هي تختلف عن المالية العامة نظرا لاختلاف طبيعة الدولة ودورها و سلطتها عن طبيعة الفرد و دره وسلطته , اصف الا ذلك ان التقنيات المستخدمة في نوعية المالية وان كانت تبدوا متشابهة الا ان بينها بعض نقاط الاختلاف :<sup>9</sup>

## أ - من ناحية الانفاق :

تهدف المؤسسات الخاصة من انفاقها تحقيق ربح باعتبار ان هذا هو الهدف الرئيسي لنشاط الأفراد أما الدولة فإنها تهدف لتحقيق المنفعة العامة في المقام الاول ، بمعنى ان المالية العامة ( مالية الدولة ) ذات اهداف عامة في حين ان مالية الافراد او المالية الخاصة تهتم بالمنافع الخاصة

## ب - من ناحية الإيرادات :

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق اختيارية أي بالإنفاق عن طريق بيع منتجاتها و خدماتها للدولة او الأفراد أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب لما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة ، أي ان مالية الدولة مصدرها من املاكها و الضرائب في حين ان مصدر مالية الافراد من نشاطاتهم .

## ت - من حيث الميزانية :

تقوم الدولة بتقدير نفقاتها اللازمة لسير المرافق العامة لتحقيق اهدافها السياسية و الاقتصادية والاجتماعية . ثم في مرحلة ثانية تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على ايرادات كافية لمواجهة هذه النفقات و تقوم المؤسسات الخاصة بتقدير حجم ايراداتها اولا من دخول و ارباح ثم توجه اوجه انفاق تلك الايرادات في مرحلة ثانية .

ث - الاساليب المعتمدة :

يسعى الفرد الى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية إما بالنسبة للدولة فان نفقاتها ضرورية لضمان سير المنافق العامة .

ج - النظرة المستقبلية :

يميل الافراد في اغلب الاحيان الى الانشطة سريعة المردود قريبة النتائج بينما تؤدي الدولة مشاريع لا تظهر نتائجها الا بعد فترة طويلة .

ح - الحجم :

بصفة عامة فان مالية الافراد و المؤسسات الخاصة اقل حجم من مالية الدولة هذه الأخيرة تقوم بإنفاق الملايير من الدينارات بصفة نهائية بينما ليس في مقدور اغنى الافراد و المؤسسات من تحمل الخسائر ملايير الدينارات .

خ - التشريع :

تخضع مالية الافراد في تكوينها و حريتها الى قواعد و التزامات القانون الخاص بينما المالية العمومية التي تضع نصب أعينها المنفعة والمصلحة العمومية فتقوم بتأطير ترتيباتها أحكام تشريعية صارمة هي أحكام القانون العام

هـ - الرقابة :

وجود رقابة على المال العام في حين تنعدم الرقابة على المال الخاص الا من صاحبها .

ثانيا : نشأة و تطور المالية العامة

1/ التطور التاريخي لعلم المالية العامة :

ان دراسة تطور علم المالية العامة بصورة جدية بدأ في منتصف القرن التاسع عشر حيث حينها هاجم أنصار المدرسة التاريخية ( الألمانية ) الاقتصاد الكلاسيكي الذي كانت له السيادة آنذاك وخاصة حين عكف أنصار هذه المدرسة على دراسة تاريخ الضرائب .



## أ - تطور التاريخ المالي والفكر المالي:

في البداية لابد من التمييز بين التاريخ المالي وتاريخ الفكر المالي حيث يقصد بالأول دراسة وقائع التطور المالي ذاته كتاريخ الضرائب وغيره من مصادر إيرادات الدولة كذا تطور أوجه الأنفاق الحكومي والدين العام وميزانية الدولة والتمويل المحلي فهو يتناول تطور حاجيات الدولة والوسائل المتعلقة بإشباع هذه الحاجات في حين ان الفكر المالي فهو يعالج الأفكار والنظريات التي يتخذها العلماء عن الظواهر والحقائق المالية والفكر المالي هو انعكاس للتاريخ المالي.<sup>10</sup>

## ب - البدايات الاولى للفكر المالي :

ترجع أصول الفكر المالي إلي المفكرين القدامى إبان الحضارات الأولى رغم بساطة الحياة الاقتصادية حينذاك وقد أخذت كثير من الحكومات القديمة الى جانب ما يفرض على الشعوب من جزية والعمل بنظم الضرائب غير المباشرة التي تتكون عناصرها الرئيسية من الرسوم التي تفرض على نقل الملكية وعلى المعاملات التجارية المختلفة.

- في الفترة اليهودية الأولى فقد تفننت تعليمها ببعض النظم والقواعد الخاصة بالفائدة والأجور والضرائب والمواريث الى جانب تنظيم بقية الشؤون الاقتصادية كالحرف والزراعة والعمل وما إلى ذلك.

- وفي عصر الإغريق تضمنت كتابات أفلاطون وار سطو بعض الأفكار الاقتصادية والعامة والقليل من التعليقات العرضية على المسائل المالية ولكن أفكارهم الاقتصادية بشأن الدولة والملكية لها شأن كبير في تطور الفكر الاقتصادي وخاصة الفكر المالي في العصور اللاحقة.

- وفي عهد الإمبراطورية الرومانية: كان تطور الفكر المالي يرتبط بالنزعة الفردية في هيكل الاقتصاد الروماني التي قامت فيما بعد على فكرة القانون الطبيعي التي شكلت بدورها الأساس الفكري والقانوني للرأسمالية.

- اما في القرون الوسطى فقد كان النظام الإقطاعي سائدا وكان للكنيسة دور في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في حين كانت الدولة أن تختفي وتختفي معها النظم المالية التي كانت معروفة من قبل كما تقلص الفكر المالي.

## ت - الفكر المالي العربي - الإسلامي:

اثناء القرون الوسطى كانت الدولة الإسلامية تقيم نظاما ماليا متقدما لم تعرفه أي منطقة أخرى من العالم فكانت الضرائب بأنواعها كضرائب الدخل وراس المال والضرائب غير المباشرة- عشور التجارة وغيرها- وكان بيت مال المسلمين الذي أقامه الخليفة عمر بن الخطاب أشبه بخزينة الدولة العامة أو بوزارة المالية في العصر الحاضر.

كما توخى التشريع الإسلامي في فرض الضرائب مبادئ العدل واليقين والملائمة والاقتصاد وهي نفس المبادئ التي توصل إليها علماء المالية بعد 12 قرن أما في مجال اكتناز المال فقد حاربه الإسلام وأوصى بإنفاقه واستثماره في تنمية ثروة المسلمين وتحقيق العدالة الاجتماعية فيما بينهم.

ولقد ظهر ذلك كله في العديد من كتابات الفقه الإسلامي لدى ابن مالك في كتاب- الزكاة - وابن يوسف الأنصاري في- الخراج- وابن رجب الحنبلي في- الاستخراج لأحكام الخراج - وابن خلدون في - المقدمة.

## ث - الفكر التقليدي:

بدأت ظهور الأفكار التجارية في أواخر القرن السادس عشر بظهور الرأسمالية التجارية في أواخر القرن السادس عشر ومن المعروف أن هذه المدرسة كانت ترى التبادل التجاري أساس لثروة الأمم وكان من آثار هذه المدرسة أن ظهرت عدة مؤلفات في المالية العامة في القرن السابع عشر، ثم ظهر بعد التجاريين مؤسس الاقتصاد السياسي وبدا معهم عهد جديد من الفكر المالي على وجه التحديد بكتاب "ادم سميث" بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم "وكانت تحليلاته وغيره من كبار الاقتصاديين التقليديين وخاصة دافيد ريكاردو اتجه لإبراز كيفية عمل الآلية الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الرأسمالي فكانوا دعاة النظام الاقتصادي الحر والحرية الاقتصادية القادرة حسب اعتقادهم على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وقد تم التأكيد على دور اليد الخفية من اجل تحقيق الانسجام بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة وقد انعكس ذلك في أفكارهم بصدد حيادية السياسة المالية وضرورة الاحتفاظ بميزانية متوازنة للدولة وفرض ضرائب اقل اثر ممكن على الإنتاج والأثمان والاستهلاك والتوزيع وإنفاق عام في أضييق الحدود.

## ج - الفكر الماركسي:

لقد عرف ماركس نظريته الاقتصادية في كتابيه الشهيرين " نقد الاقتصاد السياسي " عام 1859 "وراس المال " ويؤكد مجمل التحليل الماركسي للنظام الرأسمالي بأنه متى تحقق القضاء على الملكية الخاصة بنظام قوامه الملكية العامة لأدوات الإنتاج أي متى تملكتمت للدولة عناصر الثروة وزاومت بنفسها النشاط الإنتاجي حينئذ يمكن أن تعتمد على الفائض الصافي للمؤسسات العامة يكفي لتمويل

إنفاق الدولة الاجتماعي ويسد حاجات المجتمع.<sup>11</sup>

### ح - الفكر الكلاسيكي الحديث :

جاءت المدرسة الكلاسيكية الحديثة (النيوكلاسيكية) التي تزعمها مارشال بتطورات هامة في نظرية القيمة خاصة فيما يتعلق بالتحليل الحدي لقوى العرض والطلب مما كان له أثره في عدد من موضوعات المالية العامة مثل نظرية عبء الضريبة إلى أن الفكر المالي تراجع إبان سيادة هذا الفكر في أواخر القرن التاسع عشر الذي تمسك بفكرة التوازن التلقائي السوق.

### خ - الفكر الكينزي:

تطور الفكر المالي تطوراً منذ الثلاثينات متأثراً بالفكر الاقتصادي الكينزي وعلى وجه التحديد نظرية كينز العامة للعمالة والفائدة والنقود كما تأثر بمجريات الأحداث الاقتصادية العالمية والمبادئ والنظم الاشتراكية المعاصرة. فقد هاجم كينز أفكار الاقتصاديين التقليديين وأشار إلى أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتأثير في مستويات الدخل القومي والعمالة من خلال تكييف مستويات وأنواع النفقات والإيرادات الحكومية مع أن كينز قد صاغ نظريته وهو متأثر بفلسفة اجتماعية تهدف أساساً إلى صيانة النظام الرأسمالي ودعمه.

## 2/ خصائص المالية العامة :

### أ - خصائص المالية العامة في الدول المتقدمة :

تتميز المالية العامة في الدول المتقدمة بمايلي:<sup>12</sup>

- التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة لم يعد الهدف ، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الميزانية العامة.
- الإيرادات العامة والنفقات العامة جزءاً من الكميات الاقتصادية الكلية، تستعملها الدولة من أجل التدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة.
- إمكانية أخذ الدولة بالميزانية العامة لمعالجة الدورات والتقلبات الاقتصادية وذلك بتخصيص فائض الإيرادات المتحقق في سنوات الازدهار لتغطية العجز في سنوات الانكماش والكساد الاقتصادي.

## ب - خصائص المالية العامة في دول العالم الثالث :

تتميز المالية العامة في دول العالم الثالث بالخصائص التالية :<sup>13</sup>

➤ انخفاض الاقتصاد الضريبي حيث لا يشغل الا نسبة ضئيلة من الناتج القومي الاجمالي .

➤ تستخدم النفقات العامة العامة في المجالات البنيات الاساسية تعبيد الطرق وانشاء السدود....الخ .

➤ صغر حجم الموازنة العامة مقارنة مع الدول الراس مالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الايرادات .

➤ العجز المستمر في الموازنة بسبب سوء استخدام المال العام وضعف الرقابة على الانفاق .

كما أنها تتميز كذلك بـ :

➤ صغر حجم الميزانية العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق.

➤ العجز المستمر في الميزانية العامة، والذي يعود لأكثر من سبب، منها سوء استخدام المال العام ، والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها والذي لا يتم من خلال الاعتماد على المشاريع الإنتاجية بل على حساب بنود الميزانية العامة.

## 3/ موضوع علم المالية العامة :

تنقسم حاجات الأفراد إلى حاجات خاصة وحاجات عامة، فالحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة...إلخ، وهذه الحاجات العامة لا يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد لا يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل لا يتجزأ لكونه يعود بالنفع على كافة الافراد ، و لا يمكن أن يحرم منه أي شخص .ومن ثم فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها .وانطلاقاً من هذا فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد عن تحقيقها لنفسه ، وذلك بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

أما الحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس والمشرب...إلخ فيمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون حاجة إلى تدخل الدولة طالما أنه يقدر على دفع ثمنها وذلك بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة.

وهناك طائفة أخرى من الحاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه بغض النظر عن إشباع الآخرين لها أم لا، وهي حاجات قابلة أيضا للتجزئة، ورغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية هي حاجات جديرة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها وهي كالتعليم والعلاج والنقل المواصلات. والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة ولكن لأهميتها الضرورية تقوم باستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك لقاء مقابل للحصول على هذه الأموال الخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة. ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة غالبا ما تكون سنة هي ما يطلق عليه الميزانية العامة، أو الموازنة العامة للدولة.

### ثالثا : مفاهيم متعلقة بالمالية العامة

مثله مثل غيره من العلوم الأخرى يرتبط علم المالية العامة بمجموعة من المفاهيم المحيطة به بغرض توسيع الفهم والإلمام و الإحاطة بكل جوانبه، لذا تطرقنا إلى بعضها و المتمثلة أساسا في :وظائف المالية العامة التي من خلالها تتمكن من معرفة أهمية علم المالية العامة، و كذا مظاهر و مصادر المالية العامة لتوضيح أن المالية العامة علم يخضع لقواعد و مبادئ تنظمه.

### 1/ الوظائف الأساسية للمالية العامة :

تتمثل وظائف المالية العامة في النقاط التالية :<sup>14</sup>

➤ تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة المشكلات الاقتصادية ومن أهمها محاربة الفقر والبطالة، أي أنها أداة لسياسة الإصلاح.

➤ إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يحقق العدالة العامة والتوازن الاجتماعي من خلال تنفيذ خطط السياسات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار، و كذلك توفير الأمان والحياة الكريمة لجميع المواطنين.

➤ توفير الرفاهية للدولة وزيادة إيراداتها.

➤ التطوير والتنمية الشاملة، حيث تسعى إلى تحقيق أهداف مختلفة في مختلف الجوانب المادية والمعنوية

➤ المالية العامة أداة لتوجه حركة الاقتصاد الوطني، و تحقيق العدالة الاجتماعية وذلك بإعادة توزيعها لثرواتها

## 2/ مظاهر و مصادر المالية العامة :

### أ - مظاهر المالية العامة :

15 تتميز المالية العامة بمظهرين أساسيين هما :

➤ المظهر التنظيمي للمالية العامة : تتوقف الضوابط التي تخضع لها المالية العامة ، على طبيعة الشكل القانوني الذي يحكمها، فعندما يكون الأمر يتعلق بالمرافق العامة وهي بصدد أن تؤدي خدمات فإنها تعتبر جزءا لا يتجزأ من الإدارة العامة، ومن ثم تسري عليها قواعد القانون العام، أما إذا كنا أمام مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية" المشروعات العامة "فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى ما تقرره القوانين الاقتصادية التي تنظم عمليات الإنتاج والتوزيع وفقا لقواعد وأسس ينظمها علم الاقتصاد.

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

### ب - المصادر الأساسية للمالية العامة:

16 تتمثل مصادر المالية العامة فيما يلي:

➤ المصادر الدستورية: من خلال الدستور الذي يضع المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 "مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون وتحدث الأعباء المالية من ضرائب ورسوم بأثر فوري"، كما تنص المادة 120 "إن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان."

➤ المصادر التشريعية: تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل الحالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة.

➤ المراسيم التنظيمية: وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية

### 3 / أهمية المالية العامة :

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى. وإذا كان علم المالية قد بدأ تأثيره محدودا في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر والتاسع عشر (أي في مرحلة الفكر الكلاسيكي) حيث شاعت في ذلك الوقت بعدم جواز تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية معتقدين بأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائيا. ولهذا كانت الدولة أسيرة لثلاث وظائف تقليدية هي الأمن الخارجي والأمن الداخلي وتحقيق العدالة. وعلى هذا الأساس ظل علم المالية العامة علما "متخصصا" في نشاط الدولة بعيدا عن الازدهار ولم يحتل مكانة مرموقة له بين العلوم الأخرى.

غير أن بقاء الحال من المحال وكل حال لا بد وانه آيل إلى الزوال ، فقد تعرض النظام الرأسمالي إلى أكبر تحد له وسقط فريسة الأزمة الاقتصادية والمالية عام 1929-1930 وبدأ أنصار المدرسة الفردية يقبلون أفكارهم ويبحثون هنا وهناك عن علاج لهذه الأزمة الطاحنة الذي أصبح استمرارها يعني سقوط النظام الرأسمالي برمته بعد أن يدفع المجتمع ثمنها "غاليا" يتمثل بالفوضى في الإنتاج وانتشار وتفشي البطالة. غير أن هذه المدرسة وافكارها بقيت عاجزة عن علاج الأزمة ، فالتوازن التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل فسقطت تلك الأفكار أمام الامتحان الصعب مما حدا بالدول إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وكان تدخلها مبنيا على قاعدة جديدة وفلسفة أخرى هي فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية التي عاكست منطلقات المدرسة التقليدية ( الكلاسيكية ) إذ دعت إلى ضرورة تدخل الدولة، ذلك لان الطلب الفعلي يمكن أن يظل ولمدة طويلة دون مستوى التشغيل الكامل، وأن الطلب وليس العرض هو المحرك لعجلة

الاقتصاد وان هذا الطلب ارتفاعاً أو انخفاضاً يتطلب تدخلاً من الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام أدوات السياسة المالية. ومن هنا برزت أهمية المالية العامة واحتلت مركزاً مرموقاً لها بين العلوم الاجتماعية إذ أصبحت مسؤولة عن معالجة الاختلالات التي تعترى المسار الاقتصادي<sup>17</sup>.

وبالتالي فهي تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول وفي فترة زمنية معينة و أحسن دليل على ذلك يظهر في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة.

فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلباً أو إيجاباً، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة و خلاصة القول ، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .



**أسئلة خاصة بالفصل الأول :**

- بناء على ما درست عرف المالية العامة مبينا علاقتها بمختلف فروع القانون

و العلوم الانسانية الاخرى ؟

- ماهى اهم العناصر المؤلفة للمالية العامة ؟

- ما الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الأسلوب المتبع

لإحداث التوازن بين الإيرادات والنفقات ؟

## الأهداف التعليمية للفصل الثاني :

- إلمام الطالب لبعض المعطيات الأساسية التي تخص النفقات العامة من مفهومها و كيفية التفرقة بينها و بين النفقات الخاصة ، إضافة إلى مختلف انواعها .
- تعريف الطالب بكل تقسيمات النفقات العامة
- تمكين الطالب من فهم مختلف الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة
- تعزيز قدرة الطالب على فهم كل ما يخص موضوع النفقات العامة.

## محتويات الفصل الثاني: النفقات العامة

### تمهيد

أولاً: الاطار المفاهيمي للنفقات العامة

1/ مفهوم النفقات العامة

2/ اركان النفقات العامة

3/ معايير و أنواع النفقات العامة (تقسيماتها)

ثانياً: قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة

1/ القواعد الأساسية للنفقات العامة

2/ حدود و ضوابط النفقات العامة

3/ أولوية الإنفاق العام

ثالثاً: الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة

1/ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

2/ الآثار الاجتماعية للنفقات العامة

3/ ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها

4/ تطور النفقات العامة في الجزائر ( 2000-2017)

أسئلة خاصة بالفصل الثاني

## الفصل الثاني: النفقات العامة

### تمهيد

تعتبر دراسة النفقات العامة جزءاً هاماً في الدراسات المالية ، وتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية ، حيث تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره ، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها ، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسية الاقتصادية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات ، ومع تطور طبيعة السياسة المالية من السياسة المالية المحايدة إلى السيادة المالية المتدخلة ، تطورت دراسة النفقات العامة وأصبحت تحتل مكاناً بارزاً في النظرية المالية.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي تولده في حياة المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، فمع التطور الحديث لم تصبح الدولة مجرد حارسة للأفراد كما كانت (الفكر التقليدي)، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاماً على الدولة إشباع حاجات الأفراد ، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد.

و على هذا الأساس وانطلاقاً من المفاهيم الحديثة للنفقات العامة نحاول دراستها من خلال العناصر التالية:

- الإطار المفاهيمي للنفقات العامة.
- قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة.
- الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة.

## أولاً: الاطار المفاهيمي للنفقات العامة

إن طبيعة النفقات العامة و تطور هذه النفقات عبر الزمن ، اوجد لها العديد من تعاريف و من اهم هذه التعاريف نجد :

### 1/ مفهوم النفقات العامة:

يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العامة:"النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع

العام"<sup>18</sup> وانها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة " .

كما ان النفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة،

وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.<sup>19</sup>

وبناء على هذه التعاريف تتحدد عناصر النفقة العامة في الأمور التالية:

العنصر الأول الصفة النقدية للنفقة العامة

العنصر الثاني الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق

العنصر الثاني الصفة العامة لهدف النفقة العامة

ولنناقش الآن العناصر الثالث (أركان النفقة ) قصد التوصل إلى تحديد المفهوم الصحيح للنفقة العامة.

### 2/ اركان النفقات العامة :

#### أ - الصفة النقدية للنفقة العامة:

يطلق أساتذة الفكر المالي التقليدي، والحديث الصفة النقدية على النفقة العامة، على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة هي

اقتصاديات نقدية، وليست عينية ، بمعنى أن جميع المعاملات، والمبادلات، والصفقات التي تجريها الدولة في إشباعها لحاجاتها العامة

إنما تعتمد على استخدام النقد لا العين. وبعبارة أخرى تجري العمليات الاتفاقية الحكومية بالنقود. وعلى اعتبار أن المالية الحديثة هي

مالية نقدية، تتسم بالطابع النقدي، لا طباع المقايضة، أو التبادل العيني.<sup>20</sup>

ولقد تحصلت الصفة النقدية للنفقة العامة نتيجة لتطور النظام الاقتصادي الدولي من أساسه العيني إلى الأساس النقدي. فقد كانت

الحكومات ما تحصل على مستلزماتها، وتشبع حاجاتها عن طريق الاستيلاء والمصادر لجزء من ممتلكات الأفراد، أو عن طريق

تسخيرهم للعمل لديها، وبدون أجر، أو تنفق عليهم عن طريق ما تقدمه لهم من مزايا عينية: كمنحهم السكن، أو الملابس، أو

المأكولات، أو الأراضي، وغيرها.

إلا أنه نتيجة لكثير من الاعتبارات السياسية، والاقتصادية، والمالية، وتجنباً لمشاكل الإنفاق العيني، وتحقيقاً لمبادئ العدالة، والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة للدولة، وفي تحمل الأعباء العامة، كل ذلك دفع الحكومات إلى نبد أسلوب التعامل بالعينية، أو الإنفاق العيني، وإلى التحول من أسلوب الإنفاق العيني إلى أسلوب الإنفاق النقدي، هذا فضلاً عن صعوبة إجراء الرقابة الإدارية، والبرلمانية على الإنفاق العيني، وكذلك صعوبة تحديده.

إن اشتراط أن تتخذ النفقة العامة شكلاً نقدياً قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادي، أهمها:

- الانتقال من الاقتصاد العيني أين أصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات، وقد اندثر نظام المقايضة.
- انتشار الأفكار الديمقراطية وتخلي الدولة من عنصر القوة (عمل السخرة والإستلاء الجبري).
- محاولة تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع (إعادة توزيع الدخل).
- تيسير عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيقها الأهداف التي خصصت لها، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون صعبة في حالة النفقات غير النقدية.

#### ب - صدور النفقة من الدولة أو أحد تنظيمها : (الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق)

يسبغ أساتذة المالية العامة الصفة العامة على النفقة إذا كانت صادرة عن شخص عام، كأن يكون أحد أشخاص القانون العام: كالدولة، أو الولاية، أو الوزارة، أو المحافظة، أو المدينة، أو القرية، أو الهيئة العامة، أو المؤسسة العامة، وغيرها من أشخاص القانون العام، وإن تقوم بالإنفاق بصفتها السيادية.<sup>21</sup>

وهذا على النقيض من نفقات الأشخاص العاديين، أي أشخاص القانون الخاص: كالأفراد العاديين، والمؤسسات، والجمعيات، والشركات الخاصة. فنفقاتها خاصة، وليست عامة، حتى ولو كانت تستهدف تحقيق النفع العام: كالإنفاق النقدي من الأشخاص العاديين لبناء المدارس، والمستشفيات، فنفقاتهم تدرج تحت بند الإنفاق الخاص.

و بالتالي يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة - الدولة أو تنظيمها- ركناً أساسياً لوجود النفقة العامة ، ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة والدولة والهيئات العامة الوطنية والمؤسسات العامة، كما يندرج تحتها أيضاً نفقات المشروعات العامة، فحضور هذه المنشآت لتنظيم تجاري في إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لا يخفي طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط مميز قصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي

الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ضمن القوانين المعمول بها والمصادق عليها من طرف البرلمان.

وأخيرا لكي تعد النفقة من النفقات العامة يشترط أن يكون الأمر بها شخص معنوي عام، فالطبيعة القانونية للأمر بالإنفاق عنصر أساسي في تحديد ما إذا كانت هذه النفقة عامة أو خاصة، والمقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي تنظم قواعد القانون العام علاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

### ت - الغرض و الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام:

يسع مفكرو المالية العامة الصفة العامة على النفقة إذا كان هدفها عاما. أي تقديم خدمة عامة، أو إشباع حاجة عامة ينتفع بها جميع أفراد المجتمع: كالتفقات الحكومية على موظفيها، والعاملين لديها، وعلى مشروعاتها التنموية الاقتصادية، والاجتماعية، وعلى مرافقها، وغيرها من النفقات الحكومية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، والمنفعة العامة، والخدمة العامة.

على أن ما يعتبر من الخدمات، والمنافع العامة هي مسألة نسبية، وسياسية أكثر منها مسألة مالية، ولذا يخضع تقدير الخدمات العامة لتقديرات رجال السياسة والحكم.

ومن أجل ذلك تنص دساتير الدول عادة على وجوب مراقبة الإنفاق العام، وترشيده وبما يحقق النفع العام، والمصلحة العامة، بإتباع أنجع الوسائل الرقابية: كإخضاع نفقات رجال السياسة، والحكم إلى استفسارات ممثلي الأمة في البرلمانات، وإخضاعهم، ونفقاتهم للرقابة الإدارية، والبرلمانية والقضائية. ومثل هؤلاء لم تمنح لهم صلاحيات الإنفاق لأموال الدولة، والتي هي أموال الشعب، إلا لتحقيق النفع العام، وتقديم الخدمات العامة لهم، ولذلك يجب أن توجه النفقات العامة لتحقيق مثل هذه الأغراض، والأهداف العامة.

بمعنى انه ينبغي أن يكون الهدف منها هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل

النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص

وتبرير هذا الشرط يرجع إلى سببين هما:

➤ المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

➤ إذا كان الإنفاق يهدف إلى نفع خاص، فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء كالضرائب، حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة ومن ثم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة.

## 3/ معايير و أنواع النفقات العامة (تقسيماتها) :

ويحصرها الفكر المالي في أربعة معايير تتنوع النفقات العامة تبعاً لها، ونضمنها أربعة عناصر هي:<sup>22</sup>

## أ - المعيار الدوري

وبناء عليه تقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية، ونفقات غير عادية

➤ النفقات العادية : وتتسم بالدورية، والتكرار، وضمن مدة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة. ولا يعني التكرار هنا ثبات مقدار النفقة العامة كل سنة، فقد تتغير كمياتها، ومقاديرها بالزيادة، أو النفقات. ولكن يفترض أن تستوعب النفقات العامة العادية الدورية، وبصفة نهائية خلال الفترة الزمنية الدورية المحددة لها، وهي السنة مثلاً. ولذا يجب أن تتكرر سنوياً، ومن أمثلتها: الرواتب، والأجور، والتقاعد، وفوائد الدين العام، ونفقات الصيانة.

➤ النفقات غير العادية: وتتسم بعدم الدورية، والتكرار، ولا تظهر إلا في فترات متباعدة، وبصورة غير منتظمة بحيث تتجاوز آثارها حدود الفترة المالية العادية، وهي السنة في الغالب. ويمثل هذا النوع في الغالب النفقات التي تؤدي إلى تكوين رأس المال الثابت: كالنفقات الاستثمارية الضخمة، ونفقات الإنشاءات: كالشبكات الطرق، والكباري، والمباني، والمجمعات.

ويمثل هذا النوع أيضاً نفقات الظروف الطارئة، وغير العادية، والتي لا ترصد نفقاتها مسبقاً، لعدم توقعها، وعدم دوريتها: كنفقات الحروب، والكوارث البيئية المناخية: كالجفاف، والفيضانات، والزلازل، والبراكين، وتلوث البيئة. وتتلور آثار هذه التفرقة بين هذين النوعين من النفقات العادية، وغير العادية في أمرين اثنين:

الأمر الأول ضرورة تمويل النفقات العادية بموارد عادية، بحيث لا يجوز الاعتماد على مورد استثنائي لتمويل نفقات عادية متكررة سنوياً.

الأمر الثاني ضرورة إنشاء ميزانية غير عادية للنفقات غير العادية إلى جانب الميزانية العادية المخصصة للنفقات العادية.

ويبدو أن المعيار الدوري يجافي المنطق، والأساس العلمي المقبول، فهو معيار تحكيمي يتخذ من الأساس الزمني، والتكرار السنوي مبرراً للتقسيم بين النفقات، في حين أخذت الدول تتخلى عن المدة الزمنية السنوي في تحضير الموازنة العامة. فضلاً عن أنه لا يجوز تخصيص ميزانية غير عادية بجانب الميزانية العادية بحجة رصد نفقات غير عادية لظروف غير عادية، وطارئة لأن النظرة الآن تبدلت، وأخذت الدول ترصد نفقات الظروف الطارئة في الميزانيات العادية.



## ب- المعيار الإداري

وبناء عليه يتم تصنيف النفقات العامة تبعا للوحدات، والأجهزة الحكومية الرئيسية والتي تبشر الإنفاق الحكومي. وبعبارة أخرى تبعا لمدى الاستفادة من هذه النفقات على النطاق القومي المتمثل في أفراد المجتمع كله، أو على النطاق المحلي المتمثل في أفراد منطقة، أو وحدة إدارية معينة. وهو ما يعرف بالنفقات المركزية، والنفقات اللامركزية.

➤ النفقات المركزية: تقوم بها السلطات الحكومية المركزية: كالوزارات، وأقسامها، وذلك بالنسبة للخدمات العامة، وعلى نطاق الوطن كله، وبمختلف قطاعاته، ومحافظةه، وخاصة المتعلقة بنفقات المرافق العامة للدولة: كنفقات الأمن الداخلي، والخارجي، والعدالة، والصحة، والتربية والتعليم، والتمثيل الدبلوماسي.

ويتحمل عبء هذه النفقات جميع رعايا الدولة، وبما يدفعونه من ضرائب، وهم المنتفعون بها أيضا.

➤ النفقات اللامركزية: فهي التي تجريها السلطات الحكومية اللامركزية المحلية: كالمحافظات، والولايات، ومجالس المقاطعات، ومجالس المدن، ومجالس القرى، وهي المتعلقة بنفقات هذه الوحدات الإدارية اللامركزية، وعلى نطاقها المحلي فقط. ويتحمل سكانها أعباءها وهم المنتفعون بخدماتها أيضا.

ويبدو أن هذا المعيار أكثر قبولا من المعيار الدوري، إلا أنه يبقى غير كاف، ويشير بعض الصعوبات الفنية، نظرا لتعدد الأجهزة الإدارية، وتشابكها مع بعضها البعض. إلا أنه يتيح للسلطتين التنفيذية، والتشريعية فرصة الرقابة الإدارية، والقانونية على نفقات هذه الوحدات الإدارية المركزية، واللامركزية، مما يساعد على ضبطها وتوجيهها نحو قنواتها الإنفاقية السليمة.

## ث - المعيار الوظيفي

وتبعاً له يتم تصنيف النفقات العامة استناداً إلى الوظائف، والخدمات التي تضطلع بها الدولة. وبعبارة أخرى تبعا لغرض النفقات، ونوعية الخدمات التي تنفق الموارد المالية لإشباعها. وعلى هذا يتم في العادة تصنيف النفقات العامة في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة، والوظائف الأساسية للدولة هي: الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية... الخ وبذلك تكون النفقات تندرج تحت التقسيم الوظيفي الي النفقات العامة على الأمن الداخلي، والخارجي، والصحة، والتعليم، والشؤون الخارجية، والشؤون الاقتصادية، والشؤون الاجتماعية، والنفقات الإدارية، وقد اقترح خبراء الأمم المتحدة تقسيم النفقات العامة وظيفيا إلى خمس

مجموعات هي: <sup>23</sup>

➤ المجموعة الأولى : نفقات الخدمات العامة وهي نفقات الخدمات الأساسية المعبرة عن سيادة الدولة مثل:

- نفقات الإدارة العامة: كنفقات الأجهزة الحكومية، والإدارات المالية، والشؤون الاقتصادية، والشؤون الخارجية، وذلك كرواتب للموظفين، وأجور العاملين فيها، وكأثمان مستلزماتها وغيرها.

- نفقات الدفاع : والمخصصة لنفقات مستخدمي، وموظفي مرفق الدفاع الوطني المحلي، والخارجي.

- نفقات العدالة ، قضاء، شرطة، وهذه النفقات مقتصرة على الحكومات، لأنها تعبر عن سيادتها، وبحيث لا يجوز ممارستها من قبل الأفراد أي القطاع الخاص.

➤ المجموعة الثانية : الخدمات الجماعية وهي نفقات الأنشطة المرتبطة بتقديم خدمات ضرورية لحياة المجتمعات

المتحضرة مثل :

- نفقات المواصلات، والاتصالات: كالطرق، والشوارع، والكباري، والأنفاق والممرات، والقنوات المائية، والهاتف، والتللكس، والفاكس، والقنوات الفضائية، والاتصالات بأنواعها.

- نفقات المياه، والمجاري، والصرف الصحي، والنظافة، والدفاع المدني، ومكافحة الحريق، ومعالجة تلوث البيئة.

- نفقات البحوث العلمية، والاستكشافية، والتقنية، والتكنولوجية، وغيرها من خدمات البنى التحتية والمدنية، والعلمية، والتي تقوم بها الحكومات عادة مع جواز مشاركة الأفراد لها في تقديمها.

➤ المجموعة الثالثة : نفقات الخدمات الاجتماعية

التي تحقق التنمية الاجتماعية الإنسانية مثل :

- نفقات التربية والتعليم، والثقافة، والتدريب، والتأهيل والمهارات الفنية.

- نفقات الصحة، والرياضة، ومراكز الشباب.

- نفقات الرفاهية الاجتماعية، والجمعيات الخيرية، وكبار السن، والأرامل والأطفال، واللقطاء، والمحرومين، والأسر الكبيرة.

➤ المجموعة الرابعة : نفقات الخدمات الاقتصادية مثل

- نفقات المشروعات الزراعية.

- نفقات المشروعات الصناعية.

- نفقات التجارة.

- نفقات القوى، والطاقة.

- نفقات الثروة المعدنية، والوقود.

- نفقات الاستخدامات التكنولوجية.

➤ المجموعة الخامسة نفقات الخدمات غير القابلة للتصنيف، أو التخصيص مثل

- نفقات فوائد الدين العام.

- الإعانات الحكومية.

- التحويلات المالية التي تتم لصالح الهيئات العامة المحلية.

- المساعدات الخارجية للخارج.

ويستند التقسيم الوظيفي للنفقات العامة إلى تحقيق الغرض المباشر لها، وليس إلى موضوعها.

وبمعنى أنه ينظر إلى النفقات العامة ليس باعتبارها وسيلة للحصول على السلع، والخدمات، وإنما باعتبارها أداة لتحقيق السياسات المالية للدولة.

ولكن أهم ما يعيبه أنه كثيرا ما يصاحب تطبيقه التعسف، والتحكم في توزيع النفقات، والاعتمادات المالية لكونها تتصل بأكثر من وظيفة واحدة في وقت واحد.

ج - المعيار الاقتصادي:

وبناء عليه يتن تصنيف النفقات العامة تبعا لطبيعة النفقة ذاتها سواء فيما يتعلق باستمرارها، أو ديمومتها أو علاقتها بالثروة القومية، أو فيما يتعلق بالمقابل أو عدمه.

وفيما يلي أهم الأنواع التي اقترحتها لجنة خبراء الأمم المتحدة، والتي تحصر في أربعة مجموعات :

➤ المجموعة الأولى : النفقات الجارية وهي التي تتكرر بصفة دورية متكررة. ويتعلق باستمرارها استمرار تسيير المرافق

العامة للدولة مثل:

- رواتب ومعاشات الموظفين، ومشتريات السلع، ومصاريف الصيانة.

- نفقات سداد فوائد الديون على اختلاف أنواعها.

- الإعانات النقدية، والعينية وساء تستهدف الدعم المباشر، أو غير المباشر للأفراد، أو السلع أو الخدمات.

ومثل هذه النفقات لا تتعلق برأس المال القومي، أو الثروة القومية، وإنما بإيرادات الدولة. وغالبا ما يتم تغطيتها بالإيرادات المالية

الحكومية الجارية: كالضرائب والرسوم.

➤ المجموعة الثانية : النفقات الرأسمالية والتي تخصص لتكوين رأس المال، وتهدف إلى تنمية الثروة القومية مثل:

- نفقات الاستثمارات والتكوينات الرأسمالية.

- نفقات الإنشاء والتعمير.

- التحويلات الرأسمالية الداخلية والخارجية.

- القروض المباشرة سواء للهيئات المحلية أو الأجنبية.

ومثل هذه النفقات تتعلق بثروة الأمة، ورأس مالها، وليس بإيرادات الدولة.

وتستهدف عادة تنمية قدرات أجهزة الدولة على أداء الخدمات للمواطنين، أو القطاعات الإنتاجية: كنفقات الطرق، والسدود،

والري، والطاقة وغيرها.

وغالبا يتم تغطيتها بالإيرادات المالية الحكومية غير العادية: كالقروض، ونفقات الدين العام.

➤ المجموعة الثالثة : النفقات الحقيقية تعني النفقات الحقيقية استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على

السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع التي تشبع حاجات عامة، وتؤدي النفقات الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج

الوطني كصرف الأموال العامة على الأجور والرواتب للعاملين، كذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسيير عمل الإدارات وأجهزة

الدولة. و هذه النفقات تمثل المقابل الذي تدفعه الدولة في سبيل الحصول على تلك المواد مثل:

- نفقات العمال، والموظفين في أجهزة الدولة من رواتب وأجور ومعاشات، ومكافآت ومقابل الخدمات التي يقدمونها للدولة.

- نفقات شراء السلع، والمواد، والمشتريات، التي تحتاجها الأجهزة الحكومية.

وهذه النفقات تمثل دخولا حقيقية حصل عليها أصحابها مقابل ما قدموه للدولة من خدمات ضرورية لتسيير مرافق الدولة العامة:

كالصحة، والتعليم، والقضاء... الخ.

➤ المجموعة الرابعة : النفقات التحويلية وهي التي تقوم بها الدولة بدون الحصول على مقابل سواء كان خدمات، أو

سلعا. ولا تتصل بسير أعمال المرافق العامة، ولا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي. وإنما تستهدف تحويل جزء من الثروة،

أ، الموارد المتاحة عن مسارها الأصلي لتحقيق أغراض اقتصادية، أ، مالية، أو اجتماعية.

- وبعبارة أخرى لا تؤدي إلى زيادة الناتج القومي، وإنما إلى إعادة توزيعه ومثالها:

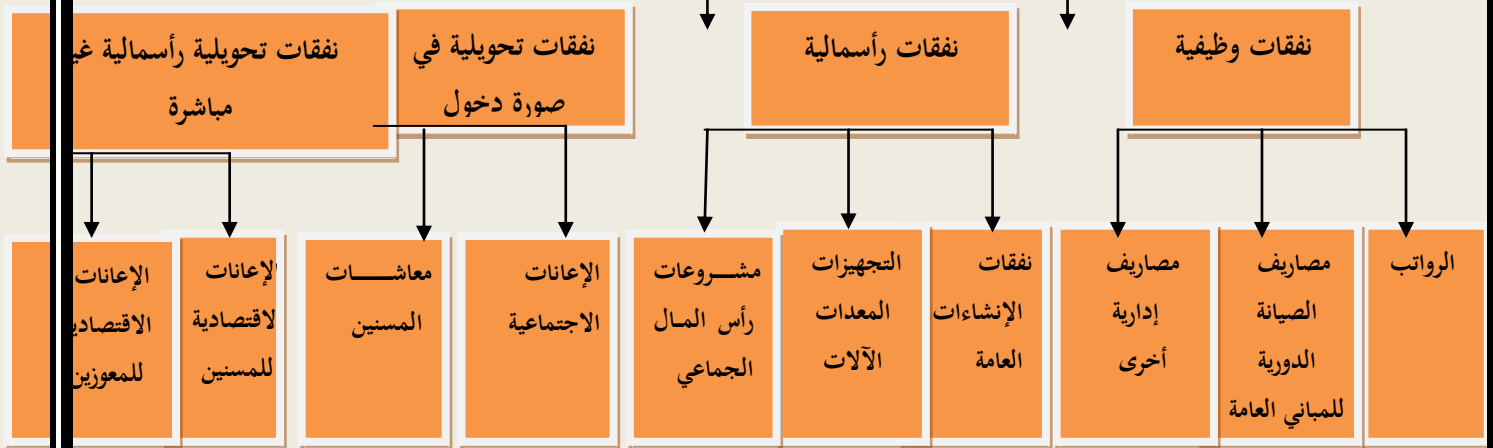
- النفقات التحويلية الاقتصادية : كالإعانات الحكومية لبعض المشروعات الإنتاجية، وكالدعم المقدم لبعض السلع التموينية: كالخبز، والسكر، والحليب، والدقيق.
- النفقات التحويلية الاجتماعية: وتشمل الإعانات الحكومية للفقراء، وتقدم بصفة دورية، أو غير دورية لمساعدتهم على مواجهة أعباء الحياة المعيشية. وكمساهمات الحكومة في التأمينات الاجتماعية، والصحة لمساعدة أفراد الطبقة الوسطى من موظفين، وعمال، وحرثيين، ومهنيين، وكبار السن، والمرضى، والأرامل.
- النفقات التحويلية المالية: وتشمل نفقات الدولة أثناء مباشرتها لأعمالها المالية: كفوائد الدين العام، وأقساط استهلاكه السنوية.

وبالتالي يمكن توضيح تقسيمات النفقات العامة في الشكل الموالي :

### شكل رقم 01 تقسيم النفقات العامة

#### النفقات العامة

النفقات العامة التحويلية      الإنفاق العام على الخدمات



المصدر: محمد عفر وأحمد فريد، الاقتصاد المالي والموضوعي والإسلامي (بين النظرية والتطبيق) مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية 1999 ، ص 58.

## ثانيا : قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة

لكي يحق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة فإن هذا يستلزم وجود ضوابط و قواعد و حدود للنفقات التي يمكن ان نوجزها فيمايتي :

## 1/ القواعد الاساسية للنفقات العامة:

حتى تتمكن النفقات من تحقيق الآثار و الأهداف المنتظرة منها في تلبية مثل الحاجات العامة فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة مستعملة في ذلك أداة الاقتصاد في النفقات مع الأخذ في الحسبان أهمية و ضرورة وجود طرق و من اجل لرقابة التي تضمن توجيه النفقات نحو الأبواب ذات المصلحة الشاملة لأفراد الشعب دون تبذيرها في غير تلك المصلحة ، و للنفقة العامة قواعد أساسية من أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة ، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد، وقاعدة الترخيص، بالإضافة الى قاعدة الرقابة

و إذا ما تم احترام هذه القواعد بشكل دقيق في ذلك سيقودنا إلى حالة من الإنفاق الرشيد أو على أمثلية النفقات العامة الحاملة لقيمة مضافة هامة للاقتصاد الوطني .

## أ - قاعدة المنفعة :

يقصد بقاعدة بالمنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما تحقيق أكبر منفعة ممكنة ، وتعتبر هذه القاعدة قديمة في

الفكر الإقتصادي ومحل إتفاق بين الكتاب سواءا التقليديين أو المحدثين.<sup>24</sup>

وقاعدة المنفعة أمر بديهي إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات

العامة في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الافراد منها معناه أن هذه النفقات العامة لا مبرر لها.

و المقصود بتحقيق الفائدة أو المصلحة العامة أن لا يتم تخصيص النفقة العامة لمصالح ذاتية لبعض الأفراد او لبعض شرائح

المجتمع على حساب أخرى لما يتمتع و نبه من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي . كما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات

الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق و كل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل

## المصالح.

كما يجب أن توزع اعتمادات النفقات بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من ارجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى و أن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد الدفع للتكاليف العامة كضرائب من جهة أخرى و هذا يعد تطبيقا لقاعدة توازن المستهلك.

و فكرة المنفعة العامة و تحديدها تثير إشكالية وضع قاعدة دقيقة في تحديد مقدارها خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الآثار المتعددة للنفقات اقتصادية و غير اقتصادية ظاهرة و غير ظاهرة مباشرة و غير مباشرة مما يتعذر معه قياسها على وجه الدقة و إن كان من الممكن الارتكاز على عاملين أساسيين:

➤ العامل الأول : حجم الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني.

➤ العامل الثاني : طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد.

و بالتالي كلما زاد مقدار الدخل النسبي و قل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد و ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها و في إنفاقها نحو العمل على زيادة الدخل الوطني و تقليل الفوارق بين دخول الأفراد و زيادة الدخل الوطني يكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى الإنتاجية . من جهة و تنظيم الإنتاج من جهة أخرى أما تقليل الفوارق بين دخول الأفراد في كون بنقل القدرة الشرائية من الأشخاص الذي نتقل عندهم منفعتها الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديه من تلك المنفعة أي من جانب أصحاب الدخول المرتفعة إلى أصحاب الدخول المنخفضة و تقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص محدودي الدخل في الأوقات المختلفة لكي يتحقق الاستقرار للمجتمع بمختلف شرائحه و بصفة عامة فإن الحكم على مدى توفر المنفعة العامة في النفقة العامة يمكن أن يتم على أساس اعتبارات علمية معينة على أن تأخذ بعين الاعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدى.

## ب - قاعدة الاقتصاد في النفقة:

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث أن هذه الأخيرة يدهيها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع ل أموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم الاقتصاد السلطات المالية للمبالغ المالية الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة و اتساع رقعة التهرب و الغش الضريبي .

أي انه يعني إستخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات.<sup>25</sup>

و يمكن تعديد مظاهر التبذير و عدم الانضباط المالي في كل دول العالم خاصة البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية فعالة و تأخذ هذه المظاهر صورة على سبيل المثال اقتناء أدوات و لوازم للحكومة فوق ما تحتاج إليه فعلا استئجار المباني و السيارات بدلا من شرائها ..... إلخ

لهذا يعد أمر تقييد النفقات العامة في جميع القطاعات بناء على مبادئ معينة على رأسها التقييد بالاحتياجات الحقيقية الفعلية بشكل يجعل الدولة لا تتحمل إلا النفقات العامة الضرورية بحجم امثل لتحقيق المصلحة العمومية لجميع الأفراد شعب

## ت - قاعدة الترخيص:

تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع

## ث - قاعدة تقنين النشاط المالي والإنفاق العام في الدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة :

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون



نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

- رقابة إدارية: وهي رقابة تقوم بها عادة وزارة المالية عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان له اعتماد مخصص في الموازنة العامة وفي حدود الاعتماد ، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.
- رقابة محاسبية مستقلة : ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الموازنة العامة والقواعد المالية النافذة، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.
- رقابة برلمانية : وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الموازنة العامة، وعند اعتماد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة (الميزانية الختامية) أمام البرلمان(مجلس الشعب).

## 2/ حدود و ضوابط النفقات العامة :

ان تحديد النفقات العامة يتأثر بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت . أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل

هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه

الوظائف. 26

وقد كان لتطور وظائف الدولة في ظل الدولة المتدخلية والدولة ذات النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون إدخال أو الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة المختلفة، وبالتالي أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الافراد. ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام المنفعة العامة، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبرر إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضحية. إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد على ما يعتبر منفعة عامة أو لا ، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة.

### 3/ أولوية الإنفاق العام :

اختلف كتاب المالية العامة حول موضوع أولوية تقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة ؟  
أي انه هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟.  
و الإجابة تكون في انه يوجد في الحقيقة رأيان متناقضان:

#### أ - الراي الأول : أولوية تقدير النفقات

( الكلاسيكيون أو التقليديون ) يرون بأن الدولة تضع تقديرات نفقاتها ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، معتمدة في ذلك على مالها من سلطات واسعة في الحصول على الإيرادات سواء من أملاكها التابعة لها كالمؤسسات الاقتصادية والتجارية...، أم من إمكانيتها في فرض الضرائب وزيادة نسبتها ومن الرسوم وغيرها من الإيرادات الأخرى.

## ب - الرأي الثاني : أولويات تقدير الإيرادات

أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية:

- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إثقالهم بفرض الضرائب.
- مراعاة الظروف الاقتصادية للدولة و أثر السياسة الايرادية و الانفاقية على الاقتصاد حيث إن وضع تقديرات النفقات العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات و ارباك الوضع المادي للدولة.
- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد.
- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانيات المالية للدولة.

## ثالثا : الآثار الاقتصادية و الاجتماعية للنفقات العامة

بالرغم من تعدد آثار النفقات العامة في مختلف الميادين إلا أننا سنقتصر دراستنا هنا على الآثار الاقتصادية و الاجتماعية فقط، حيث ان دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة تعتبر أمرا بالغ الأهمية لأنها تسمح لنا بالتعرف على الاستخدامات المختلفة التي يمكن توجيه النفقات العامة إليها لتحقيق أهداف معينة، كما أن معرفة الأثر الذي يمكن أن تحققه نفقة معينة، يجعل المسؤولين عن السياسة المالية يستخدمون هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر إذا ما اعتبر هدفا يسعى المجتمع لتحقيقه .

## 1/ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

غير أن هذه الآثار الاقتصادية للنفقات العامة قد تكون مباشرة، كما قد تكون غير مباشرة، وفيما يلي دراسة وجيزة للآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة للنفقات العامة .

أ - الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج الوطني :<sup>27</sup>

إن درجة تأثير الإنفاق العام يتوقف على مدى كفاءة استخدامه ( إنتاجية الإنفاق العام)، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج الوطني من خلال: زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري وبالتالي ينعكس بالإيجاب على الإنتاج الوطني .

- إن النفقات الجارية يمكن أن تكون سببا لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج وذلك عن طريق نفقات الصحة، التعليم، التدريب .. الخ.

- يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال لأنه يؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج.

## ب - الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك الوطني

هناك عدة جوانب يؤثر من خلالها الإنفاق العام على الاستهلاك منها:

- في حالة شراء الحكومة سلع استهلاكية مثل الملابس والأدوية للقطاع العسكري مثلا فإنها تزيد الاستهلاك الوطني، نفس الشيء في حالة شرائها لخدمات استهلاكية كالمدافع والأمن والتعليم .

- عندما تدفع الحكومة فوائد القروض لمقترضها وتقديم إعانات البطالة ومنحها لإعانات دعم عينية، كل هذه النفقات تزيد من الاستهلاك الوطني.

## ت - الأثر على الادخار الوطني :

إن زيادة الاستهلاك مع ثبات الدخل يؤدي إلى انخفاض الادخار مما ينعكس سلبا على الاستثمار الذي يؤثر هو الآخر على الإنتاج، تكون نفس النتائج عندما يزيد الاستهلاك بمعدل يفوق الدخل الوطني.

مما سبق يتضح أنه إذا زاد الإنفاق العام بمعدل يفوق الإيرادات فإن الأثر يكون سالباً على الادخار الوطني والعكس بالعكس.

### ث - أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل

يظهر هذا التأثير من خلال:

➤ التدخّل في توزيع الدخل الأولي: بين الذين شاركوا في إنتاج هذا الدخل عن طريق النفقات الحقيقية (كالأجور) وتحديد مكافآت عوامل الإنتاج (عوائد الإنتاج).

➤ التدخّل عن طريق ما يجريه من تعديلات لازمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية تتم على التوزيع الأولي والذي يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني (بين الأفراد بصفتهم مستهلكين) وذلك عن طريق النفقات التحويلية بين عوامل الإنتاج أو فروع النشاط.

### ج - الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك الوطني

يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج الوطني من خلال ما يعرف (بدورة الدخل) أي الأثر المضاعف للاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل.

كما هناك أثر غير مباشر يتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل للاستثمار، والذي مفاده أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى

زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادة غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل

### ح - أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي

إن زيادة الإنفاق العام (الاستثماري) ومن ثم زيادة التراكم الرأسمالي ومنه زيادة الاستثمار، هذه الزيادة في الإنفاق يمكن أن

تزيد من معدل النمو الاقتصادي، والعكس صحيح.

## 2/ الآثار الاجتماعية للنفقات العامة :

تتمثل الاجتماعية للنفقات العامة في النقاط التالية:

- للنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق توفير الراحة و السكنية للعامل الذي يلعب دور أساسي في الإنتاج و بالتالي تأثيرها على الاستهلاك
- يلاحظ أن النفقات التي تدفع في شكل مرتبات الموظفين و العمال يخصص جزءا منها لاستهلاك و بالتالي زيادة الإنتاج
- تحقيق المساواة بين افراد المجتمع
- التخفيف من الفوارق بين الطبقات
- زيادة القدرة الشرائية لدى الفئات غير الميسورة
- تحسين المستوى العلمي الفئات الدنيا

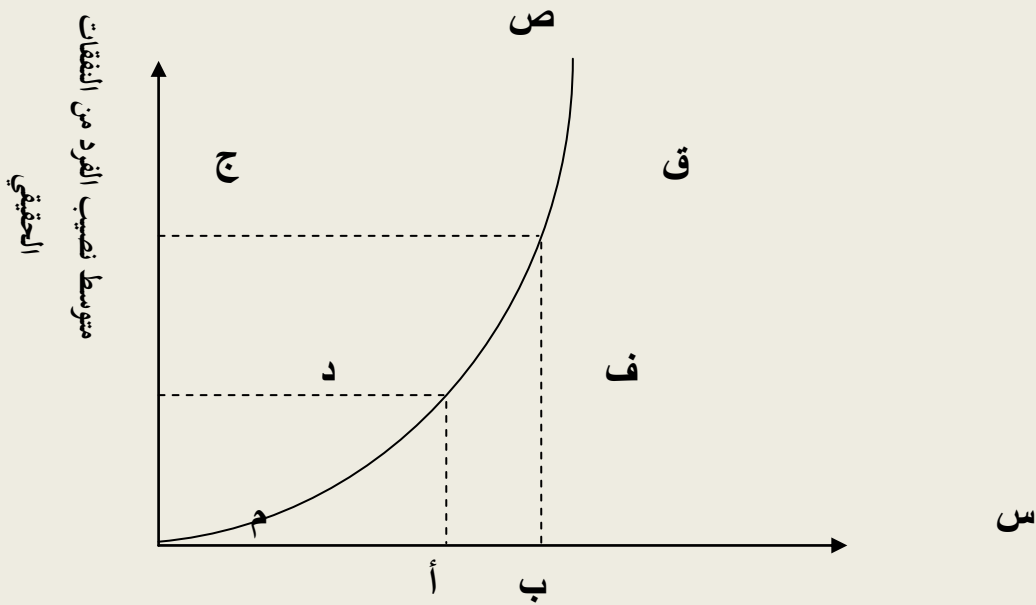
## 3/ ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها :

إن ظاهرة تزايد النفقات تعتبر من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلف نظامها الاقتصادي (رأسمالية أو اشتراكية) ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادي ( دول متقدمة، ودول نامية). حيث يعتبر أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني فاجر **A.wagner** بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها.

يشير قانون فانجر إلى أنه كلما حقق معدلا معيناً من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة ومن ثم زيادة

الإنفاق العام بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد في الناتج الوطني، ونستطيع توضيح قانون فانجر في الشكل التالي :

## الشكل رقم 02 يوضح متوسط الدخل الفردي الحقيقي



المصدر : علي لطفي، المالية العامة دراسة تحليلية، مكتبة عين شمس، مصر، 1995، ص 128

يتضح لنا من خلال الشكل ان النقطة 'ف' تمثل العلاقة بين متوسط الدخل الحقيقي للفرد ومتوسط الفرد من النفقات الحقيقية

في سنة معينة ولتكن السنة (ن) في حين ان النقطة (ق) تمثل هذه العلاقة بعد فترة معينة ولتكن السنة (ن+4).

وبالتالي فالعلاقة بين المتغيرين كانت م د/م أ وأصبحت خلال السنة (ن+4) م ج / م ب ، وكما هو واضح للعيان أن المسافة

د ج < أ ب أي متوسط الفرد من النفقات الحقيقية يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط الفرد من الدخل الحقيقي.

و ترجع ظاهرة تزايد الإنفاق العام للأسباب التالية :

#### أ- الأسباب الاقتصادية :

لقد لعبت الأسباب الاقتصادية، وما تزال دورا مميزا، وكبيرا في مجال مضاعفة الإنفاق النقدي العام، وزيادته، والتوسع فيه،

تحقيقا للخطط، والأهداف التنموية الاقتصادية الطموحة لحكومات الدول المتخلفة، والمتقدمة على السواء، على اعتبار أن العلاقة

وثيقة بين التوسع في حجم الإنفاق الحكومي، وبين عمليات استحداث التنمية الاقتصادية، وحفز النمو الاقتصادي المنشود، وعلى

اعتبار أن العلاقة طردية بين زيادة الإنفاق العام، وبين زيادة النشاطات الاقتصادية، والتي أخذت الدول تمارسها، وتقوم بها، تطورا

لاقتصادياتها، وتنمية لقطاعاتها الإنتاجية.

وتحقيقا لأهداف التنمية الاقتصادية الرئيسية، وأهمها: زيادة الدخل القومي الحقيقي، وتقليل التفاوت بين الدخول، والثروات،

ورفع مستويات الإنتاجية، وبناء قاعدة صناعية تكنولوجية حديثة، وتحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية الزراعية، والصناعية، والتجارية، والبنى التحتية: كالمواصلات، والاتصالات، والكهرباء، والغاز، والطاقة، وغيرها من الأهداف التي يحتاج تحقيقها إلى مصادر تمويلية، ورؤوس أموال نقدية كبيرة تخصص للإنفاق المرتبط أصلاً بتحقيق الأهداف التنموية الطموحة، والمرسومة في الخطة الاقتصادية:<sup>28</sup>

- فبالنسبة لهدف زيادة الدخل القومي: يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم الإنفاق النقدي العام، وذلك لحقن الاقتصاد القومي، والقطاعات الإنتاجية المختلفة بمزيد من النقد، لتستطيع الدول تنفيذ مشروعاتها، ومضاعفة إنتاجها على اعتبار أن الزيادة في الدخل القومي تعتبر مؤشراً على الزيادة في النمو الاقتصادي، وبالمعدلات الضرورية لتخليص الاقتصاد، وخاصة المتخلف من وهدة الركود الاقتصادي، والكساد، والبطالة، والتخلف، والانتقال بهذا الاقتصاد إلى النمو الاقتصادي، والازدهار، والتقدم المنشود.

إن الهدف يتعدى إحداث الزيادة في الدخل القومي إلى ما هو أسمى، وأفضل، فهو في النهاية يستهدف تحقيق مستويات أعلى لمعيشة الأفراد في المجتمع. ومع العلم أن تحسين مستويات المعيشية هذه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعاملين اثنين هما: مستويات الدخل، والزيادة السكانية، وبحيث يمكن القول: أنه كلما كانت الزيادة في الدخل أعلى من الزيادة في السكان كلما كانت مستويات المعيشة للأفراد أفضل وأسمى.

- وبالنسبة لهدف رفع مستويات الإنتاجية: يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم الإنفاق النقدي العام، وخاصة بالنسبة للاقتصاديات المتخلفة حيث تتصف قطاعاتها الإنتاجية بضعف الإنتاج، وانخفاض مستوياته لأسباب عديدة يعود معظمها إلى سوء التغذية، وتفشي الأمراض، وضعف البنى التحتية، وقلة المهارات العلمية، والفنية، والتكنولوجية، والصناعية، ومن ثم قلة مصادر التمويل الرأسمالي الأجنبي منه، والوطني .

لا شك أن التوسع في الإنفاق العام يعمل على رفع مستويات الإنتاجية، ورفع الكفاءات، والطاقات الإنتاجية لمختلف القطاعات الاقتصادية، على أن يتم ذلك عن طريق حقن الاقتصاد بمزيد من النقد التمويلي بتوظيفه في تمويل المشروعات الاقتصادية المختلفة الزراعية، والصناعية، والتجارية، والمالية، والصرفية، وغيرها من المشروعات التي تمول عادة بالتراكمات الرأسمالية الإنتاجية، والتي تتناول معظم قطاعات الاقتصاد من: تعليم، وصحة، واتصالات، ومواصلات، وإنشاء، وتعمير، وقوى، وسواء أكانت هذه المشروعات ذات صبغة إنتاجية منتجة لسلع الإنتاج، أو ذات صبغة استهلاكية منتجة لسلع الاستهلاك، وتخضع عمليات تمويل القطاعات الإنتاجية بالإنفاق النقدي لمعايير التوازن بين حجم النقد، وبين عرض الإنتاج حتى لا ترتفع الأسعار، وبذلك يحدد حجم الإنفاق النقدي بما يتلاءم مع حجم النمو الاقتصادي المنشود، ويستهدف حقن الاقتصاد بالمزيد من الإنفاق للأموال اللازمة، والكافية



زيادة الدخل للعمال، والموظفين، والمهنيين، واللازمة لتدريبهم، وعلاجهم، وتعليمهم مما يؤدي إلى رفع كفاءتهم الإنتاجية، فتضاعف قدراتهم الإنتاجية، فيزداد المعروض من سلعهم، ومنتجاتهم، ومن ثم ترتفع مستويات مشترياتهم، وطلباتهم على السلع، والبضائع مما يحفز أصحاب الأموال على مضاعفة توظيف أموالهم، واستثماراتهم ليلبوا مستويات الطلب الكلي النقدي على منتجاتهم، مما يؤدي بالتالي إلى رفع مستويات الإنتاج .

- وبالنسبة لهدف بناء قاعدة صناعية تكنولوجية: يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم الإنفاق العام، وذلك بتوظيف رؤوس الأموال المحلية والأجنبية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية للموارد البشرية، واستيعاب هذه الموارد في القطاعات الإنتاجية الصناعية، وتدريبهم على فنون وأساليب التكنولوجيا الحديثة، والمتطورة، وتوفير الخبرات، والمهارات الفنية والعلمية، ومن ثم إحداث تغييرات في التركيب الاقتصادي للقطاعات الإنتاجية بتطويرها صناعيا، وتكنولوجيا. إن مضاعفة الإنفاق العام يستهدف في العادة إطلاق، وتشجيع الإبداع الفني والعلمي والصناعي، والتكنولوجي، والذي يعتبر مهما لتكوين قواعد تنمية قوية، وسليمة، تنبني عليها أسس التنمية السليمة والمتطورة والحديثة، وتحفز على مضاعفة الإنتاج لكافة الموارد الإنتاجية وترفع كفاءة، وطاقته إنتاجيتها كالأرض والموارد الأولية.

إن النهج القوي والسليم الذي تقوم عليه التنمية الاقتصادية هو النهج المهني، الصناعي التكنولوجي المتطور والذي يستخدم أحدث الوسائل التنموية، ويعمل على تطويرها ومن ثم يستهدف توفير الطواقم العلمية، الفنية التي تحسن استخدام الحديد من الوسائل التكنولوجية وتطويرها، وتحسينها يساعد على كل ذلك تكاتف القطاعين العام والخاص في تحقيق ذلك.

- وبالنسبة لهدف تحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية: يتطلب تحقيقه مضاعفة حجم الإنفاق العام وذلك فيما يسمى بتعديل التركيب النسبي لهياكل الاقتصاد القومي، وتغيير طباعه التقليدي. فالاقتصاديات المتخلفة يغلب على هياكلها الاقتصادية، الإنتاجية الطباع الزراعي، والإنتاج الأولي.

فالزراعة في تلك الاقتصاديات تعتبر المصدر الأساسي للدخل الفردي، والقومي، ومصدر العيش لغالبية السكان، وتتأثر عادة بالتقلبات الاقتصادية، والمناخية، والبيئية والتي إن ساءت، وكساد مادي، وانخفاض إنتاجي، وبطالة تشكل خطرا محققا على نموها الاقتصادي. ومن أجل تلافي ذلك يسخر التوسع في الإنفاق النقدي العام لتحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية بتنويعها، ورفع طاقتها الإنتاجية، وتحسين أداء الموارد التنموية البشرية، وغير البشرية باستحداث هياكل إنتاجية جديدة إلى جانب الزراعة كالصناعة مثلا، ومن ثم استخدام أحدث الوسائل العلمية والتكنولوجية في شتى القطاعات الإنتاجية سواء الزراعية منها، أو الصناعية، أو التجارية، أو الاستثمارية، أو الاستهلاكية، أو السياحية، ومن ثم دعمها بمزيد من الإنفاق النقدي التمويلي لتلعب دورا مميزا في مجالات استحداث

التمية، وحفز النمو الاقتصادي المنشودة، وتحقيق الأمن والاستقرار الاقتصادي.

ويتمد التطوير الهيكلي ليتناول إصلاح وتحسين هيكل الإنتاج الأولي، والذي يغلب عليه التخصص الشديد، وعدم التنوع، إذ قد يقتصر على إنتاج نوع واحد، أو أكثر قليلا. وتسطير عليه عادة الشركات الأجنبية، وتموله الاستثمارات الدخيلة، وذلك لأنها تتمتع بامتلاكها لضخامة رأس المال، والمهارات الفنية والعلمية والتكنولوجية، والتدريبية والتي تفتقر إليها شركات القطاع المحلي.

فالإنتاج الأولي في الاقتصاديات المتخلفة قد يكون خاصا بسبعة واحدة، أو اثنين فقط كالشاي في الهند، وسيرلانكا، والمطاط، والبترو في اندونيسيا والقصدير في ماليزيا، والنحاس في تشيلي، والفوسفات في الأردن، والقطن في مصر، وسوريا، والصمغ في السودان، والبن في البرازيل، والجوت في باكستان، والسمنك في موريتانيا، واليورانيوم في الكونغو، والبترو في دول الخليج .

أضف إلى أن الصناعات إن وجدت تكون بدائية، وبسيطة: كعمليات تجهيز المنتجات الزراعية، والأولية وصناعة الملابس، والأقمشة، والحرف التقليدية .

لقد أدى هذا الجمود الهيكلي إلى سيطرة الإنتاج الأولي على معظم صادرات الدول المتخلفة، والتي غالبا ما تتأثر وبسرعة بالتقلبات المناخية، والبيئية والاقتصادية مما يؤدي إلى تدهور صادراتها، وقلة مواردها من رؤوس الأموال الأجنبية، ومضاعفة ديونها الخارجية، ومن ثم قد يؤدي إلى كل ذلك إلى فقدان الأمن الغذائي، وعدم الاستقرار الاقتصادي، والاجتماعي، والذي تعاني أصلا منه الاقتصاديات المتخلفة، مما يقتضي مضاعفة النفقات النقدية العامة لإحداث تغيير على نمط الإنتاج الأولي، وتنويعه وتحسين طاقاته وقدرات العاملين فيه، وذلك لأن التنمية الاقتصادية لا تعني فقط زيادة الدخل الفردي، وإنما تستهدف أيضا تنوع الإنتاج، وتحسينه، ورفع معدلاته، وتحسين مستويات المعيشة، وكل هذا يتوقف إلى حد كبير على تحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية للاقتصاديات المتخلفة.

#### ب - الأسباب التضخمية :

وتعني ارتفاعات الأسعار التضخمية التي تسبب انخفاض القوة الشرائية للنقود المحلية المتداولة.

يشكل تضخم الأسعار وارتفاعاتها سببا كبيرا وحافزا قويا للتوسع في الإنفاق النقدي العام، وذلك تعويضا يطرأ على النقود

المحلية من انخفاض في قوتها الشرائية، والذي كان سببه تضخم الأسعار أي كان سببا فيه.

فمن المعلوم أنه كلما تضخمت الأسعار وارتفعت القوة الشرائية للنقد المتداول، سواء كان التضخم عائدا لأسباب نقدية صرفة

تمثل في زيادة الكمية النقدية المتداولة في الأسواق، أو كان عائدا لأسباب تتعلق بعدم كفاية المعروض من السلع في تلك الأسواق، أي

لوجود خلل في التوازن بين فوائض الطلب الكلي النقدي، وبين فوائض العرض الكلي السلعي .

وبمعنى آخر أنه كانت من فوائض الكلي النقدي أعلى من فوائض العرض الكلي للسلع حدث تضخم في الأسعار، أي أسعار السلع. وفي كلتا الحالتين يترتب على ارتفاعات الأسعار انخفاض في القوة الشرائية للنقود المتداولة، وتصبح الحاجة ماسة لزيادة الإنفاق النقدي العام، أي حقن الاقتصاد بمزيد من النقد لتعويض ذلك الانخفاض.

وتفسير ذلك: أنه عند حدوث تضخم في الأسعار تصبح النقود المتداولة في الأسواق عاجزة عن الحصول على نفس كمية السلع التي كانت تحصل عليها قبل انخفاض قوتها الشرائية، أي قبل ارتفاع الأسعار.

ويُعرف التضخم النقدي " بأنه الزيادة في كمية النقد المتداول دون حصول زيادة مماثلة في كمية السلع المعروضة " ويُعرف أيضا: " بأنه زيادة النقد المتداول بصورة أكبر من زيادة المعروض ويُعرف أيضا: " بأنه زيادة الطلب الكلي النقدي عن العرض الكلي السلعي ".<sup>29</sup>

ونظرا لطردية العلاقة بين الأسباب التضخمية وبين الأسباب الإنفاقية، فإن هذا يعني أنه كلما يحصل تضخم في الأسعار، يحصل تضخم في الإنفاق وبمعنى آخر أنه إذا حصلت زيادة في أسعار السلع حصلت زيادة في النفقات العامة، حيث تجد الحكومات أنه بات لزاما عليها أن تتدخل، وأن لا تقف مكتوفة الأيدي، فتزيد من نفقاتها النقدية في شكل زيادة الرواتب، أو الأجور، أو المنح، أو المساعدات، أو التعويضات، أو إحداث وظائف جديدة للأفراد، أو فتح مشروعات تنموية جديدة، وذلك لتضع في أيدي الأفراد مزيدا من النقود حتى يستطيعوا أن يعوضوا ما فقدته نقودهم التي بأيديهم من قيمتها أي من قوتها الشرائية، وحتى يتمكنوا من الحصول على نفس الكميات من السلع التي كانوا يحصلون عليها من قبل ارتفاع الأسعار، أي قبل انخفاض القوة الشرائية لنقودهم.

### ج - الأسباب الاجتماعية :

وتعتبر حافزا قويا لزيادة الإنفاق النقدي الذي تقوم به الحكومات على اعتبار أن مهامها التنموية لا تقتصر على الأمور الاقتصادية فقط، وإنما تتناول تحقيق الأغراض الاجتماعية المؤصلة في الخطط التنموية الاجتماعية، وذلك بتوجيه النفقات النقدية نحو المشروعات ذات الصبغة الاجتماعية، أي بتوجيه النفقات النقدية نحو المشروعات ذات الأغراض الاجتماعية: كالصحة، والتعليم والرعاية الاجتماعية للمرضى، والمعوقين، وكبار السن، والعجزة، والأرامل والأطفال الذين لا عائل لهم، ودور الرياضة والشباب وغيرها. وكذلك بتوزيع النفقات النقدية في شكل معونات لغير القادرين عن العمل، أو توفير الوظائف للعاطلين وغير ذلك من الوظائف والمشروعات المفيدة اجتماعيا حيث تستهدف النفقات الاجتماعية كهدف أسمى لتقليل التفاوت في الدخل، والثروات بين فئات المجتمع حتى لا تتكدس الأموال في أيدي فئة قليلة من الناس، وهم الأغنياء، والذين يتقاعسون في كثير من الأحوال عن توظيف

أموالهم في المشروعات التنموية الاستثمارية ذات الصبغة الإنتاجية، أو الاستهلاكية أو الكمالية .

ومن هنا تقتضي الضرورة الاجتماعية حقن الاقتصاد بالمزيد من النفقات النقدية لتمويل المشروعات ذات الصبغة الاقتصادية، والاجتماعية لمد يد العون للأفراد بتوظيفهم في هذه المشروعات واستقطاب المهنيين، والعمال المهرة، وأصحاب الكفاءات وتأهيلهم وظيفيا، فترتفع رواتبهم وأجورهم ودخولهم النقدية فيقل التفاوت بين دخولهم ودخول الأغنياء.

إن رفع المستويات المعيشية للأفراد يعتبر هدفا اجتماعيا ساميا، والتي تسعى السياسات التنموية إلى تحقيقه سواء بالنسبة للبلدان المتخلفة، أو المتقدمة على حد سواء.

#### د - الأسباب السياسية :

وتعتبر من أهم الحوافز على زيادة النفقات العامة، حيث أن التوسع في النشاطات، والمجالات السياسية قد ظهر جليا خلال النصف الثاني من القرن، فلقد أصلت الظروف السياسية المختلفة أسباب الانفتاح السياسي بالانضمام إلى الهيئات الدولية المختلفة، والمشاركة في نشاطاتها وأعمالها ومؤتمراتها وندواتها مما يتطلب بدوره نفقات نقدية كبيرة، وتخصيص جزء منها في الميزانية العامة سواء أكانت بالعملة والنقد المحلي أو العملة الصعبة .

وكذلك ساهمت ظروف الانفتاح السياسي ، وإلى حد كبير في تخصيص نفقات عالية، وكبيرة لتمويل قطاعات التمثيل السياسي، والدبلوماسية، والقنصلي، حيث أخذت الدول أثناء الحرب الباردة، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية تشارك في الحصول على الاعتراف بها من قبل غيرها من الدول الأخرى، ومن ثم الاعتراف بها سياسيا، ودبلوماسيا مما يعزز مكانتها بين الدول، والأمم. وقد ظهر هذا جليا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وحصول العديد من الدول المستعمرة على استقلالها السياسي، وحاجتها للمعونات النقدية من الخارج، فضلا عن زيادة نفقاتها لتمويل نشاطاتها السياسية، والدبلوماسية، والاقتصادية والاجتماعية، شعورا منها بتعاظم مسؤولياتها أمام رعاياها، بتقديم الخدمات، والحاجات المعيشية الكثيرة، والعديدة لهم، ومشاركة الدول الأخرى في نشاطاتها السياسية والدبلوماسية ويحيث أصبح التوسع في الإنفاق العام ضرورة ملحة لتمويل الممارسات والنشاطات السياسية، والدبلوماسية الخارجية والمحلية .

#### هـ - الأسباب الإدارية :

وهي المتعلقة بنفقات الجهاز الإداري، والهيئات والمؤسسات والمديريات والأقسام الإدارية وفيما يسمى بالهيكل الإدارية الحكومية فلقد ادى تطور القطاعات، والأجهزة الإدارية الحكومية إلى تخصيص جزء كبير من ميزانيات الدولة للإنفاق على هذه القطاعات، ضمانا لاستمرارية تطورها وتحسينها من جهة ومن جهة أخرى ضمانا لتمويل نشاطاتها وأعمالها المختلفة .

- لقد اقتضت الأسباب الإدارية توظيف العديد من الموظفين الإداريين، والعاملين المهنيين، والعمال والحراس والسائقين والخبراء وغيرهم مما وسع من حجم الإنفاق الحكومي.

- وكذلك فإن انخفاض الكفاءات الإنتاجية لموظفي الحكومة، تضطرها إلى زيادة نفقاتها لتعويض هذا الانخفاض في شكل توظيف مزيد من العمالة، والموظفين أو في شكل زيادة الخدمات المقدمة للمواطنين، وذلك لأنه كلما انخفضت كفاءة الموظفين الإنتاجية كلما اقتضت الضرورة توظيف المزيد منهم. والذي يؤدي إلى ما يعرف بالبطالة المقنعة. وكذلك فإن سوء التنظيم الإداري، وتختلف الهياكل الإنتاجية خاصة في الاقتصاديات المتخلفة يلقي عبئا أكبر على الأجهزة الحكومية فتضطر إلى زيادة نفقاتها تطويرا لهياكلها، وتأييلا لموظفيها ورقابة، وتوجيها لعمالها والذين يتسمون غالبا بالجهالة، وضعف التعليم والصحة والتدريب وعدم الشعور بالمسؤولية مما يقتضي إنفاق المزيد من الموال لتحسين أداؤهم من جهة، والرقابة عليهم ومحاسبتهم من جهة أخرى.

#### و- الأسباب السكانية :

وتعد حافزا قويا لزيادة النفقات العامة، وذلك بزيادة الخدمات المقدمة لهم ولذلك فالعلاقة طردية بين الزيادة في عدد السكان وبين الزيادة في النفقات حيث تجد حكومات الدول المتقدمة، والمتخلفة على حد سواء أنه يجب إلا تقف مكتوفة الأيدي أمام ظاهرة التزايد في السكان، وعلى اعتبار أنه تجد لزاما عليها أن تضاعف من نفقاتها، لتوسيع وتطوير مرافقتها ومشروعاتها الاتفاقية التقليدية، والتي من شأنها أن توفر المزيد من الخدمات، والحاجات المعيشية لرعاياها.

وبهذا تتوسع الدول عادة في نفقاتها التمويلية الضرورية، والكافية لسد الحاجات المتزايدة بزيادة السكان: كنفقات التعليم، والصحة، والأمن، والعدالة، والبنى التحتية من مواصلات، واتصالات، وشوارع، وخطوط حديدية، ووسائل نقل، وبريد، وهاتف، وغيرها. وتتأثر النفقات العامة عادة بالزيادة النوعية في عدد السكان، وبصورة أكبر من تأثرها بالزيادة المطلقة لهم. فالزيادة الطارئة في عدد الأطفال في سن التعليم تؤدي إلى زيادة أكبر في النفقات العامة لتوفير الخدمات التعليمية لهم، والمتناسبة مع الزيادة في عددهم. كما أن الزيادة الطارئة في عدد الشيوخ، وكبار السن، تؤدي إلى زيادة أكبر في النفقات التقاعدية.

كما أن الزيادة في عدد السكان المعوزين: كالمعوقين، والمرضى، والعاطلين عن العمل تؤدي لأي زيادة أكبر في النفقات الاجتماعية.

وبهدف استخراج الزيادة الحقيقية في الإنفاق العام للدولة يجب تقسيم النفقات الحقيقية على عدد السكان في كل فترة من

الفترات، ولكن بعد استبعاد الزيادة الحاصلة للنفقات العامة لأسباب أخرى كانخفاض قيمة النقود مثلا.<sup>30</sup>

وتؤازر الزيادة في الرقعة الجغرافية الزيادة السكانية كعامل قوي، وحافز على زيادة النفقات النقدية العامة، وذلك كإندضمام إقليم لآخر، أو لدولة حيث يتطلب الأمر أن ترصد نفقات حكومية إضافية لتمويل الإقليم، أو المساحة الجغرافية الجديدة، مما يضاعف الإنفاق العام، وخاصة إذا كان الإقليم أقل تطورا من غيره كما حصل عند انضمام ألمانيا الشرقية المتخلفة اقتصاديا إلى ألمانيا الأم الغربية في أوائل التسعينات من هذا القرن.

#### ك- الأسباب الأمنية :

ويقصد بها أسباب الأمن الداخلي والخارجي.

وتشكل نموذجا حيا، وفعالا لأهم أسباب زيادة النفقات النقدية نظرا لخطورتها، وخطورة الأهداف التي تحققها، حيث دفعت هذه الخطورة علماء المالية العامة إلى فصلها عن الأهداف التنموية الاقتصادية، والاجتماعية والمالية، ويمكننا تأصيل خطورة، وأهمية النفقات العامة الأمنية ضمن الأمور التالية:

➤ الأمر الأول : تحقيق الأهداف وتقديم الخدمات الأمنية الداخلية، والخارجية في حد ذاتها، حيث أن شعور المواطنين بالأمن النفسي أمر لا يقدر بثمن، فضلا عن أن الأمر النفسي لا يخضع للمقادير، النقدية، والكمية التي تقاس بها عادة أنواع من الأمن الأخرى: كالأمن الغذائي، والأمن الاقتصادي، والأمن السياسي.

➤ الأمر الثاني : تشكل النفقات العامة الأمنية إطارا عاما، وضروريا، ولازما للنفقات العامة الأخرى تحقق أهدافها من خلاله، ومنها: الأهداف التنموية الاقتصادية، الاجتماعية، المالية، الإنسانية، والبشرية، الإدارية، التوظيفية، وغيرها من الأهداف التنموية التي يتعذر تحقيقها في غياب، أو في معزل عن الأمن الداخلي، والخارجي للمواطنين، ومجتمعاتهم، وبعبارة أخرى، فإن النفقات الأمنية تشكل درعا واقيا، وحاميا للتنمية الاقتصادية، الاجتماعية تتحقق من خلاله، وتنفذ من خلفه.

➤ الأمر الثالث: تساهم النفقات الأمنية في تحقيق الأهداف، وتقديم الخدمات الإنسانية على النطاقين المحلي، والدولي. فالنسبة للنطاق المحلي: تساهم النفقات الأمنية في استتباب الأمن المحلي، وتوفير الاستقرار السياسي مما يحفز المواطنين إلى الشكاتف، والتعاون، والانصراف، والتفرغ للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقهم، وإتقان أعمالهم، والتفاني في إظهار انتماءاتهم السياسية لوطنهم، ومشاركتهم في الأعباء السياسية شعورا منهم بمسؤولياتهم الوطنية، والسياسية والتوظيفية والمجتمعية.

وبالنسبة للنطاق الخارجي: تساهم النفقات الأمنية في استتباب الأمن الدولي، وفي ظل معايير أخذت تجد الاعتراف بل والتمسك بها، ووضعها موضع التطبيق مثل: معيار السل المسلح، والذي يعتبر ردعا للدول المعتدية.

و هذا ما لوحظ بالنسبة لتصنيع النووي، والكيميائي، والبيولوجي الجرثومي أثناء الحرب الباردة، وطيلة النصف الثاني من القرن العشرين، حيث أن مثل هذا التسلح منع حروبا كثيرة كان من الممكن نشوبها، لأن مثل هذا التسليح يعتبر سلاحا ذا حدين لا ينجو منه أحد من الأفراد، أو الدول، أو المجتمعات.

➤ الأمر الرابع : تتضمن النفقات الأمنية، أنواعا عديدة من النفقات لا تتوقف عند حد، ولا تنحصر في نوع، ولا تنقيد بزمن، فهي تشكل ظاهرة إنفاقية مستمرة، ومتزايدة، أثناء السلم، وأثناء الحرب، وما بينهما، وما بعدهما، وتغطي جميع لنفقات ذات الصلة بتحقيق الأغراض الأمنية الداخلية والخارجية، فهي تشمل نفقات الجنود، الجيوش، والمركبات الحربية، والطائرات، والسفن، وحاملات الطائرات، والغواصات وأشعة الليزر، وغيرها من الأسلحة في شكل تطور مستمر، وبالتالي أن تكون النفقات الأمنية في تطور مستمر، لأن أسبابها في تجدد مستمر.

و في الختام لا شك أن ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير المذكورة سابقا وغيرها وبالأخص تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على النفقات العامة.

#### 4/ تطور النفقات العامة في الجزائر ( 2000 - 2017 ):

شرعت الجزائر ومنذ سنة 2000 ونتيجة للانفراج المالي الذي تحقق بفعل ارتفاع أسعار النفط بداية الألفية الثالثة في اتباع سياسة مالية تركز بالأساس على التوسع في النفقات العامة، تجسدت بالخصوص في كل من مخطط الإنعاش الإقتصادي للفترة 2001-2004 والبرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة 2005-2009، واعتبر هذا البرنامج خطوة غير مسبوقه في التاريخ الإقتصادي الجزائري وذلك من حيث قيمته المرتفعة، والتي بلغت ما يقارب 4203 مليار دج أي ما يعادل 55 مليار دولار، حيث جاءت هذه السياسة بعد فترة صعبة عانت خلالها الجزائر على جميع الأصعدة وبالخصوص في الجانبين الإقتصادي والإجتماعي، ومن ثم فقد كان الهدف الرئيسي من هذا البرامج زيادة على تحسين معدلات النمو الاقتصادي، كما بلغت نفقات الميزانية الكلية في 2013 مستوى 6635.62 مليار دينار مقابل 7058,2 7054.35 مليار دينار في 2012 أي بانخفاض يساوي 5.9 %، وقد خص هذا الانخفاض في النفقات الكلية، بعد الارتفاعات التي عرفتها بنسبة 28 % و 23 % على التوالي في 2011 و 2012 النفقات الجارية أكثر مما خص نفقات رأس المال - 578.3 و - 7.783 مليار دينار على التوالي. إذ أدت الارتفاعات العالية للنفقات الجارية خلال سنتي 2011-2012 إلى رفع نسبتها إلى إجمالي الناتج الداخلي لتبلغ 26,7 % في 2011 ثم 30,2 % في 2012 مقابل 22,2 % في 2010 وبالعكس، فقد أدى انخفاض النفقات الجارية في 2013 إلى خفض هذه النسبة إلى 25,6 % مع بقائها أعلى مما كانت

عليه في 2010 أما فيما يخص نسبة نفقات التجهيز إلى إجمالي الناتج الداخلي، فقد تسبب انخفاض نفقات رأس المال في 2013 التي عادت إلى مستواها المتوسط لسنوات 2008-2011 في تراجعها من % 14.4 في 2012 إلى % 11.5 في 2013، ولقد انتقلت النفقات الجارية من 4782,6 مليار دينار في 2012 إلى 4204,3 مليار دينار في 2013 وفيما يخص نفقات التجهيز، فقد ارتفعت بقوة من 2005 إلى 2008 لتستقر بين 2008 و 2011، وبلغت 2275,5 مليار دينار في 2012 قبل أن تنخفض إلى 1887,8 مليار دينار (% -17) في 2013 أي نفس المستوى الذي بلغته بين 2008 و 2011،<sup>31</sup> أما فيما يتعلق بنفقات التشغيل فإن معدل النمو السنوي للفترة 2000-2011 % 14.73، بالمقابل فإن نفقات التجهيز التي تتأثر كثيرا بالتغيرات الحاصلة في الإيرادات العامة وبالتحديد الإيرادات البترولية، أي أن معدل نمو نفقات التجهيز للفترة 2000-2011 يفوق معدل نمو السنوي في المتوسط لكل من نفقات التشغيل من جهة ومعدل نمو الجباية البترولية من جهة أخرى، وهو يعكس ربما مستوى الأهداف المسطرة والطموحات المرجوة، من الناحية الإيجابية، أو حجم التكاليف لهذه البرامج، مما يجعلنا نتساءل حول إنتاجية النفقات العامة. وهذا يرجع لارتباط النفقات العامة بما يقابلها من مصدر التمويل والتي تتمثل بنسبة كبيرة في الجباية البترولية، حيث عرفت الجباية البترولية معدل نمو سنوي للفترة 2000-2011 ما نسبته 14.09% في المتوسط، أما بالنسبة للنفقات المتوقعة لسنة 2017 فقد تم اعدادها على أساس سعر مرجعي لبرميل النفط ب 50 دولار وسعر الصرف ب 108 دج للدولار الواحد ويتوقع معدل تضخم عند 4 % ومعدل نمو ب 3.9 %، و بالتالي تتوقع الدولة لسنة 2017 نفقات التشغيل ب 4591.8 مليار دج (مقابل 4807.3 في قانون المالية 2016) وميزانية تجهيز ب 2291.3 مليار دينار مقسمة على نفقات الاستثمار ب 1620.4 مليار دينار وعمليات برأس المال ب 670.9 مليار دينار.

كما يرتقب قانون المالية لسنة 2017 أن تصل مداخيل الميزانية إلى 5635.5 مليار دج منها 3435.4 مليار دج كموارد عادية و 2200.1 مليار دج كجباية بترولية.<sup>32</sup>

عرفت نفقات العامة بمختلف أنواعها تزايدا مستمرا، مما يعكس تزايد المهام والوظائف التي تقوم بها الدولة، حيث نلاحظ أنها تزايدت من سنة إلى أخرى نظرا لانتهاج الدولة سياسة مالية توسعية حيث سطرت الجزائر خلال هذه الفترة برامج تنموية مهمة



### أسئلة خاصة بالفصل الثاني :

- على ضوء ما درست هل بإمكانك ان تكلم عن تقسيم النفقات العامة الى الحقيقة التحويلية مبينا انواع النفقات التحويلية؟
- تكلم بالشرح عن العوامل التي تؤثر في الانفاق العام؟
- تكلم عن اساليب تقدير النفقات في الموازنة العامة بشكل عام وفي لبنان بشكل خاص؟
- كيف يتم تحديد بداية السنة المالية وختامها وما هي الطرق المعتمدة لتحديد نهاية السنة المالية في لبنان خاصة؟

### الأهداف التعليمية للفصل الثالث :

- إدراك الطالب لمفهوم الإيرادات العامة من مفهوم و تطورها التاريخي
  - إلمام الطالب بتصنيف و تقسيم الإيرادات العامة و تمكين الطالب من معرفة مختلف مصادر الإيرادات العامة
- على ضوء هذه الأهداف نتطرق فيه إلى مفهوم الإيرادات مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية .

## محتويات الفصل الثالث : الايرادات العامة

### تمهيد

أولاً: مفاهيم أولية حول الإيرادات العامة

1/ مفهوم الإيرادات

2/ التطور التاريخي لمفهوم الإيرادات

3/ مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية

ثانياً: الإيرادات الاقتصادية (إيرادات أملاك الدولة)

1/ مفهوم إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

2/ اقسام إيرادات أملاك الدولة

ثالثاً: الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم)

1/ الرسوم

2/ الضرائب

رابعاً: الإيرادات الائتمانية (القروض)

1/ ماهية القرض العام وخصائصه

2/ تعريف القرض

3/ خصائص القرض العام

4/ أنواع القروض

خامسا : الآثار الاقتصادية للإيرادات

1/ آثار الضرائب على حجم الإنتاج

2/ آثار الضرائب على الدخل

3/ آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار

4/ تقديرات الإيرادات مع الحواصل و المداخيل العامة لسنة 2017

أسئلة خاصة بالفصل الثالث

## الفصل الثالث : الإيرادات العامة

### تمهيد

تعبر الإيرادات المالية العامة عن جميع الأموال النقدية و العينية و المنقولة و العقارية التي ترد الى الخزينة العامة للدولة و تغطي بنود الإيرادات المالية العامة و إزاء ما تقوم به الدولة و مؤسساتها و هيئاتها من انفاق مالي و خدمات لجميع الافراد و القطاعات في المجتمع، ولكي تقوم الدولة بالإنفاق العام، فلا بد أن تتوفر لها الموارد اللازمة لذلك، أي أن الوسائل التمويلية وتمثل هذه الأخيرة دخولا للدولة يطلق عليها الإيرادات العامة.

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

وإذا كانت الإيرادات المالية العامة تستهدف فقط تغطية بنود النفقات العامة بالنسبة للمالية العامة التقليدية، إلا أن هذا المفهوم، وهذا الهدف تطور الآن، وامتد ليشمل أغراضا اقتصادية، واجتماعية، ومالية، وسياسية، وتنموية وخاصة بعد أن تطورت مصادر الإيرادات المالية العامة، وأصبحت تتناول موارد مالية عديدة، ومتنوعة.

مما سبق يتضح أن الدولة تحصل على الإيراد العام من خلال عمليتي نقل القوة الشرائية وخلقها، سواء تم داخل الاقتصاد الوطني أو على الصعيد الدولي، وإذا كان الإيراد العام يختلف من حيث المصدر ومن حيث شكله، فإنه يمكن التمييز بين مختلف الإيرادات العامة من حيث عنصر الإلزام في الحصول عليها، ومهما يكن من أمر فإن الإيرادات العامة لا تخرج على أن تكون إما اقتصادية أو سيادية أو ائتمانية وعليه سنتناول موضوع الإيرادات العامة في النقاط التالية:

- مفاهيم أولية حول الإيرادات العامة
- الإيرادات الاقتصادية (أملك الدومين).
- الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم).
- الإيرادات الائتمانية (القروض العامة).
- الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة .

## أولاً : مفاهيم أولية حول الإيرادات العامة

### 1/ مفهوم الإيرادات :

تعرف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي. ومن أهم المصادر نجد: الدومين، الضرائب والرسوم، والقرض العام.

كما تعرف الإيرادات العامة " بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة و تعتبر جزء هام و مكمل لتمويل الإنفاق العام. تحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساساً من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام"<sup>33</sup>.

و الإيرادات العامة هي مصادر الدخل الذي تحصل عليه الدولة على شكل أرصدة مالية لتغطية نفقاتها ولإشباع الحاجات العامة و بمعنى ان الإيرادات العامة **Public Revenues** هي مجموع الأموال التي تجيها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة و الإيرادات تنقسم الى الإيرادات الاقتصادية (أملاك الدومين) و الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) بالإضافة الى إيرادات الائتمانية (القروض العامة).

### 2/ التطور التاريخي لمفهوم الإيرادات :

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

وفي الأصل كان الحاكم مسؤولاً عن إيجاد الإيرادات اللازمة لتلبية رغباته وقيامه بواجباته. ذلك لأنه السيد المطلق التصرف بالأموال الموجودة ضمن حدود بلاده، يمنحها حيناً للمقرين والحاشية، ويحتفظ بها عموماً للاستفادة من ريعها وإيراداتها. وكان، نتيجة لذلك كل إيراد يأتي من هذه الملكية إنما هو إيراد التاج، ينفقه على تصريف أمور الدولة وتلبية حاجاتها. فلم تعرف الممالك والحضارات القديمة المؤسسات القانونية والسياسية التي تفرق بين شخصية الحاكم وشخصية الدولة. فكانت الملكية العامة، ملكية أميرية تعود

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

فكانت النظرية الغالبة حين انتشر " نظام الإقطاع في القرون الوسطى،" أن الأرض لله عز وجل يستخلف عليها أولياء الأمر فتكون لهم ويوزعون أقاليمها بين أمراء الأجناد عندهم ، ويوزع الأمير إقليمه بين تابعيه، والتابع يوزع مقاطعته بين مختاربه، والمختار يوزع كورته بين جماعته وهكذا تجري السلسلة نزولاً حتى تنتهي بالزراع. فيدعى الأعلى متبوعاً والأدنى تابعاً. وحقوق المتبوع على التابع أن يلي دعوته للحرب بعدد معين من الجند المجهز، ويفديه بماله وروحه عند الحاجة، ويدفع لخزنته مبالغ معينة من الأموال ومع ضعف عهد الإقطاع توحدت المقاطعات، وعقد اللواء للملك صاحب السلطان المطلق. لكن هذا التطور لم يغير النظرة إلى مفهوم الإيرادات العامة، حتى إن بعض الملوك كانوا يدعون أن أراضي الدولة جميعها ملك لهم يتصرفون بها وفق رغباتهم. وبقيت الإيرادات العامة تعتمد أساساً على الأملاك العامة، أو ما كان يعرف بأملاك الحاكم الخاصة أو الأملاك. وجد العرب المسلمون في الكتاب والسنة قواعد أساسية تحدد أنواع الإيرادات العامة ومصادرها، كما اقتبسوا ما كان معمولاً به في البلاد المفتوحة، حتى توصلوا إلى تنظيم ديوان الخراج في عهد الخليفة الراشدي عمر بن الخطاب .

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

## 3/ مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية :

و يتم تنفيذ الإيرادات العمومية في ثلاث مراحل هي الإثبات و التصفية و التحصيل.

## أ - الإثبات :

حيث يتم تكريس حق الدائن العمومي طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية سارية المفعول بعد التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي.<sup>34</sup>

## ب - التصفية:

بعد عملية الإثبات، يتم تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها.<sup>35</sup>

## ت - التحصيل :

و هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، أي إدماج الحقوق المالية في الخزينة العمومية، و تحصيل الإيرادات يجب

أن يتم في إطار الشرعية بمراعاة الشرطين التاليين:

- الدين يجب أن يكون مستحق أي واجب الأداء .

- الدين لا يجب أن يكون متقادماً.

## ثانياً : الإيرادات الاقتصادية (إيرادات أملاك الدولة)

تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفقتها شخص اعتباري قانوني يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، ومن هذه الإيرادات،

الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات العائدة لها، فوائد القروض وأرباح المشروعات، حيث تشكل مصدراً إيرادياً هاماً، ومستمراً، يوفر

للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزنتها العامة.

إلا أن علماء المالية يقسمون أملاك الدولة إلى قسمين: إيرادات الدومين، الثمن العام.

## 1/ مفهوم إيرادات أملاك الدولة ( الدومين ) :

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أي كانت طبيعتها؛ عقارية أو منقولة، وأياً كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم

خاصة، وتنقسم ممتلكات الدولة (الدومين) إلى قسمين دومين عام ودومين خاص.



## 2/ اقسام إيرادات أملاك الدولة :

## أ - الدومين العام :

ويطلق عليه مصطلح أملاك الدولة العامة ، ويتناول جميع أملاك الدولة، وهيئاتها العامة، ومؤسساتها العامة، والمعدة للاستعمال، أو الانتفاع بها من قبل الأفراد بدون مقابل. أي تقدم خدماتها للجمهور مجانا مثل: الطرق والشوارع والأنفاق والجسور والحدائق العامة والمتاحف والمدارس والمنتزهات الطبيعية والمحميات الجغرافية والمباني الحكومية التي يزورها الأفراد لقضاء حاجاتهم، وإنهاء معاملتهم، وغيرها، و بالتالي يتكون هذا النوع من كل ما تمتلكه الدولة ويخضع للقانون العام، ويختص أيضا بتلبية الحاجات العامة ويكون انتفاع الجمهور بالدومين العام عادة إما مباشرة: كاستخدام الشوارع، والأنفاق، الجسور، المنتزهات، شواطئ البحار، وإما عن طريق مرفق عام، أو مصلحة ، أو مؤسسة عامة: كالسكك الحديدية، الحدائق العامة، المتاحف، الملاهي، مرافق المياه، أو التعليم، وغير ذلك، وسواء كان هذا الانتفاع بدون أجر، أو بأجر رمزي يستهدف منه ضبط استخدام المرفق، وحسن سيره حتى لا يخضع استعماله لظواهر الفوضى .

وقد يكون الدومين العام طبيعيا على سبيل المثال شواطئ البحار، والأنهار، والترع، والبحيرات، أو كان مستحدثا من قبل الدولة، أو الإنسان: كالمنتزهات على الشواطئ، والحدائق العامة، والمتاحف، والشوارع، والكباري، والأنفاق، والقنوات، والحمامات، وإشارات المرور، وغيرها، كأماكن الترحلق على الجليد، وأماكن الرياضة، والتسلية، وغيرها، أو ان الدومين العام، أي أملاك الدولة العامة مملوكة أصلا للدولة، أو انتقلت ملكيتها من الأفراد.

ويتميز الدومين العام بعدة مميزات لا يجوز بيعه طالما هو مخصص للمنفعة العامة ولا يجوز تملكه بالتقادم، ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، والغاية من الدومين العام تقديم خدمات عامة وليس عل أموال للخرينة العامة، وهذا لا يمنع من إمكان تحقيق إيراد كما هو الحال عند دخول الحدائق أو المطارات... الخ.

## ب - الدومين الخاص :

ويطلق عليها مصطلح أملاك الدولة الخاصة ، ويتناول جميع أملاك الدولة، وهيئتها، ومؤسساتها العامة، والتي تمتلكها ملكية خاصة، وتقدم منافعتها، وخدماتها للجمهور، ولكن بمقابل.

فالدومين الخاص تمتلكه الدولة، كما يمتلك الأفراد أملاكهم، فملكيتها له ملكية خاصة، وتخضع للقانون الخاص، وتتصرف بها كما تشاء بالبيع، أو الشراء، أو الرهن، أو الإيجار، وغير ذلك من التصرفات التي تخضع لأحكام القانون الخاص.

وتشكل أملاك الدولة الخاصة مصدرا إيراديا ماليا مهما، وكبيرا للدولة حيث معظم أموالها ترد من هذا المصدر.

ولقد تزايدت أهمية هذا المصدر حديثا، وعلى أثر توسع الدولة في تدخلها في شتى المجالات الحياتية: السياسية، الاقتصادية،

المالية والاجتماعية، والتنمية، والتخطيطية.

فالدومين الخاص له أسبقية مالية، وإيرادية بالنسبة للدومين العام، حيث يعتمد عليه في توفير معظم الموارد المالية اللازمة لتغطية،

النفقات العامة للدولة..

وفي العادة تقوم الدولة، أو هيئاتها العامة باستغلال أملاكها الخاصة، وإدارتها مباشرة، أو عن طريق الأفراد، والقطاع الخاص.

ويمكننا إجمال أنواع الدومين الخاص ضمن الأنواع التالية :<sup>36</sup>

- الدومين الخاص العقاري

- الدومين الخاص المنقول، أو المالي.

- الدومين الخاص التجاري، الصناعي

- الغابات.

- المناجم والمحاجر والمعادن.

- مجاري البحار، والأنهار، والقنوات.

➤ الدومين الخاص العقاري:

ويشمل جميع أملاك الدولة الخاصة العقارية من مبان، وعمارات، ومخازن، وأراضي، ومنشآت عقارية، والجبال، والهضاب،

والوديان، وغيرها.

وأهم أنواع الدومين الخاص العقاري: الأراضي الزراعية، والمباني العقارية حيث يوفر استغلالها مصدرا إيراديا ماليا ضخما للدولة،

حيث تتوفر لها القدرة التمويلية لتمويلها، وبنائها، واستغلالها مما يجعلها منافسا أقوى من القطاع الخاص في هذا المضمار.

➤ الدومين الخاص المالي ( المنقول) :

ويسمى محفظة الدولة المالية. ويطلق على جميع أملاك الدولة المنقولة: كالتقود الوقية، والمعدنية، والذهب، والفضة، أنصبة

الدولة من أسهم، وسندات، وأرباحها من شركاتها، أو مساهماتها في الشركات الأجنبية من عملة محلية، أو أجنبية.

وتمثل إيراداته مصدرا إيراديا هاما لخزينة الدولة، نظرا لتطور دور الدولة ليشمل اشرافها على حركة التداول النقدية في السوق

المحلي، وكذلك أنشطة البنوك، والمصارف فيها، وبحيث تشارك الدولة القطاع الخاص بل وتنافسه، وخاصة بالنسبة للعمل الصيرفي، والنشاط البنكي، وهذا ما يوفر لها أموالاً كبيرة تغطي بها نفقاتها المتزايدة.

وقد يبدو هذا الدومين غريباً بالنسبة لتملك الدولة له، وخطراً على تحقيق أهدافها وخاصة إذا علمنا أنها تغامر كالأفراد تماماً في استثمار أموالها : كسواء، وبيع الأسهم، والسندات، ولكن هذه الغرابة تبدو واهية إذا علمنا أن الدولة لا تقدم إلا على استثمارات ناجحة، وأرباحها مضمونة، وأن الدولة كذلك تملك من الإمكانيات المادية، والفنية ما يمكنها من تجاوز مثل هذه الأخطار.

وبالنسبة لما تملكه الدولة من ذهب، فالمقصود به السبائك الذهبية، وليس المسكوكات. حيث تصنع السبائك من الذهب الخالص، وتسمى بالدينار الذهبي أحياناً، كالدينار العثماني، والدينار الانجليزي... الخ.

بينما تخلط المسكوكات بمعادن أخرى مع الذهب ليسهل تشكيلها، وتصنيع أدوات الزينة: كالأسوار، والعقود، والميداليات، والخواتم الذهبية، وغيرها.

وكما هو معلوم يلزم صندوق النقد الدولي الدول بأن تغطي ربع عملتها المحلية بالذهب تدعم به عملة أجنبية صعبة، وبما لها من أسهم، وسندات أو أرباح محلية أو أجنبية.

وبالنسبة لما تملكه الدولة من نقود: يفرق بين النقد الورقي، ويتولى إصداره عادة البنك المركزي، ويكتب اسمه عليه كالدينار الورقي والخمسة والعشرة والعشرين ديناراً، وبين العملة، أ، الفكة المعدنية، وتصدرها الدولة، وتكتب اسمها عليها: كالفلس، والقرش، والخمسة، والعشرة قروش، والدرهم، وحيث تصنع عادة من المعادن المخلوطة وأهمها النيكل، النحاس والقصدير.

#### ➤ الدومين الخاص الصناعي والتجاري:

يطلق هذا الدومين عادة على جميع المنشآت، والمشروعات الصناعية، والتجارية التي تملكها الدولة، وتديرها وفقاً لأساليب القطاع الخاص.

ويشمل هذا الدومين المشروعات الصناعية، والتجارية ذات الصفة الاحتكارية، نظراً لما تتمتع به من أهمية حيوية فلا يجوز تركها للأفراد: كالمشروعات المياه، والوقود، الكهرباء، وغيرها.

وقد يشمل مشروعات ذات أهداف مالية، وتمس حيوية الاقتصاد القومي، والتي يعتمد عليها في التصدير، وتوفير الأموال الصعبة، كمشروعات صناعة الفوسفات في الأردن، والبيتروكيماويات في دول الخليج والقصدير في ماليزيا والنحاس في شيلي، والشاي في الهند، وسيلان، والقطن في مصر وسوريا... إلخ.

وقد يشمل مشروعات اجتماعية توفر موادا استهلاكية هامة لا يستغنى عنها، كالمواد الغذائية بأنواعها، وصناعة الخبز، والسكر، والشاي، وتجارة الحبوب، والأرز وغيرها التي يعتمد عليها قوت غالبية الناس في المجتمع، ويكون الطلب الكلي النقدي المحلي عليها عاليا في أغلب الأحوال.

وقد يشمل هذا الدومين أيضا مشروعات صناعية ضخمة يصعب على القطاع الخاص تمويلها.

ولذلك يترك ذلك للدولة كمشروعات الصناعات الاستخراجية، وقد يشمل أيضا مشروعات تقنية معقدة، وتحتاج لخبرات دقيقة، ومتقدمة، لا تتوفر لدى القطاع الخاص. مثل: أجهزة الاتصالات الحديثة، والهاتف، والفاكس، والكمبيوتر، والرادار، وأجهزة الإطلاق: كالأقمار الصناعية، والصواريخ، وغيرها.

وقد يشمل الدومين الصناعي، التجاري أيضا مشروعات في غاية الخطورة، وذات تكنولوجيا متقدمة جدا يعجز الأفراد عن امتلاكها مثل: مختبرات الأبحاث النووية، والتصنيع النووي، والتصنيع الكيميائي، والجرثومي... الخ.

والجدير بالذكر أن الدومين الخاص الصناعي، والتجاري تقوم به الدولة، أي القطاع العام، بمشاركة الأفراد وبالتعاون مع القطاع الخاص في كثير من الحالات، وكل على حدة. فيكون للدولة مشروعاتها الصناعية، والتجارية، ويكون للأفراد مشروعاتهم، أو تكون للدولة، والأفراد مشروعات مشتركة تساهم الدولة بنسبة معينة في رؤوس أموالها، وترك إدارتها للأفراد، تجنباً للروتين الحكومي وتعقيداته. وهذا كله باستثناء المشروعات الحيوية التي تقتضي المصلحة العامة عدم تركها للأفراد.

#### ➤ الغابات:

وتشكل موردا هانا من موارد الدومين الخاص، نظرا لأهميتها في استخدام منتجاتها في الصناعات المختلفة حيث أصبح من النادر أن تخلو صناعة من الصناعات من مادة الخشب، وأهمها صناعة الورق، والأثاث المكتبي، والمنزلي وغيرها.

وتزداد أهمية الغابات نظرا لناقص كلفتها بالنسبة لأرباحها، وإيراداتها المالية لأنها تنمو من تلقاء نفسها، وفي الظروف المناخية المتنوعة ودون أن تتطلب عناية كبيرة، كما أنها تستخدم كمنتزهات وأماكن للاستجمام والراحة وتساعد على تلطيف المناخ، ومنع إنجراف التربة، وكما تستخدم كمصدات للرياح، ووقف التصحر، وكمراعي ومحطات للتجارب الزراعية، وتربية الأسماك... الخ.

وتبرر أهميتها ملكيتها من قبل الدولة، نظرا لضخامة تكاليف إنشائها أو زراعتها أو العناية بأشجارها، أو استغلالها، ونظرا لاتساع وتعقد إدارتها، ونظرا لطول دورتها الإنتاجية وبطء العائد الاستثماري لها حيث قد تستغرق عشرات السنين قبل أن تبدأ بالعبء، وهذا ما لا يتحمله القطاع الخاص .

## ➤ المناجم والمحاجر والمعادن والبتترول والغاز :

وتغطي في العادة جزءا كبيرا من موارد الخزينة العامة المالية، وبحيث يعتبر مردودها مصدرا هاما من مصادر الإيرادات المالية العامة. وفي العادة تقوم الحكومات باستغلالها مباشرة، أو مع مشاركة الأفراد. وهذا يتوقف على أمور عديدة أهمها: حيوية المعدم بالنسبة للاقتصاد القومي، وعلاقته بتحقيق المصلحة العامة، وضخامة تمويله من عمها. وقد ازدادت أهمية المعادن في هذه الأيام، وخاصة بعد اكتشاف البترول والغاز، ودخوله في شتى الصناعات السلمية، والحربية .

## ➤ مجاري البحار والأنهار والقنوات:

حيث تستغل كمجاري لعبور السفن، والبواخر بأنواعها مما يوفر للدولة مصدرا إيراديا ماليا مهما، كميها البحار الإقليمية، والقنوات الطبيعية، أو المفتوحة كقناة السويس وقناة بنما. وتستغل أيضا لصيد السمك، واستخراج اللؤلؤ، والمرجان والإسفنح، وغيرها من الأحجار الكريمة. إلا أن أهمية هذه أصبحت من الخطورة بمكان، وخاصة بعد أن ازدادت عمليات استخراج البترول، والغاز من قيعان البحار، والتي أصبحت تنافس نظيراتها البرية، وتدر أموالا ضخمة تستعين بها الحكومات على تمويل نفقاتها المتزايدة. وتظهر هذه الخطورة جلية واضحة إذا علمنا أن معظم مستخرجات البترول، والغاز إنما تتم من تحت قيعان البحار، والنسبة للعديد من دول البترول.

## ت - الثمن العام :

يعتبر الثمن العام مصدر من مصادر إيرادات الدولة ويمكن تعريفه بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، بمعنى آخر هو تلك المبالغ التي تحصل عليها الدولة بعد تقديمها لخدمات عامة تعود على الأفراد بمنفعة خاصة، حيث يمكن تحديد المنتفع بها مثل خدمات البريد، الكهرباء، المياه... الخ .

إن الثمن العام يدفع اختياريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة عكس الضريبة التي تدفع جبرا .

هناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحاليتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص .

### ثالثا : الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) .

تتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد لمالها من حق السيادة وتتمثل في الضرائب والرسوم والغرامات المالية التي تفرضها المحاكم وتذهب إلى خزينة الدولة، وفي التعويضات المدفوعة للدولة تعويضا عن أضرار لحقت بها سواء من الداخل أو من دولة أخرى، وفي القرض الإجباري الذي يلتزم الدولة بسداده في المستقبل سواء دفعت عنه فائدة أم لم تدفع، كما تتمثل في إتاوة التحسين، وسوف نقتصر في دراستنا على لضرائب والرسوم.

#### 1 / الرسوم :

كانت الرسوم تحتل في الماضي أهمية كبيرة كمصدر من مصادر الإيرادات، وكانت تأتي مباشرة بعد الدومين، ومع مرور الزمن، تضاءلت أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة تاركة مكان الصدارة للضرائب، ومع ذلك فلا زالت الرسوم تلعب دورا هاما في مالية الهيئات المحلية في معظم الدول الحديثة.

#### أ - ماهية الرسوم :

يمكن تعريف الرسوم بأنها مبالغ تحصلها من بعض الأفراد مقابل خدمات نوعية من نوع خاص تؤديها لها لهم أو مزايا تمنحها لهم ، كما تعرف أيضا " بأنها مبالغ من النقود تحصلها الدولة، أو من يمثلها من الأفراد جبرا مقابل خدمة خاصة، أو نفع خاص تقدمه لهم " .

والرسوم عدة أنواع نذكر منها على سبيل المثال الرسوم القضائية، الرسوم الجامعية رسم تسجيل الملكية العقارية، الرسوم المفروضة على بعض النشاطات كالصيد والذبح والحفلات ... إلخ.

#### ب - خصائص الرسوم :

من تحليل التعريف السابق، يتضح لنا أن الرسم يتميز بخصائص ثلاث هي:<sup>37</sup>

➤ الرسم مبلغ من النقود، أي يدفع نقدا، وليس عينا على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة نقدية، وليست عينية، وبحيث تتلاءم نقدية الرسوم مع هذه الاقتصاديات التي تتم فيها المبادلات، والصفقات، بالنقد لا بالعين. ويشبه الرسم الضريبة بالنسبة

لهذا العنصر حيث تتصف بالنقدية.

➤ الرسم يدفع بصفة إجبارية أي قسرية، إلزامية، لا خيار للأفراد بدفع الرسم، أو عدم دفعه عند تمتعهم بخدمة الدولة، أو عند حصولهم عليها.

وتعني القسرية أيضا إنفراد الدولة بوضع الأحكام القانونية للرسم، من حيث قيمته ونوعه وإجراءات تحصيله، وموعده، ودون أخذ موافقة الأفراد أو مشورتهم. وتعني القسرية أيضا معاقبة المتهربين من دفع الرسوم إذا ما استحققت عليهم، وبحرمانهم من الخدمات التي يطلبونها من الدولة. وكذلك فإن تمرير بعض قوانين الرسوم على مجالس ممثلي الأمة لا يقلل من أهمية هذا العنصر، ولا يتعارض معه. ويشبه الرسم الضريبة بالنسبة لهذا العنصر إلا أنه ليس هناك مقابل آني، أو خدمة آنية تلتزم بها الدولة بالنسبة للضريبة، أما بالنسبة للرسم فإن قسريته، أي قسرية دفعه لا تتحقق في الواقع، ولا يلتزم الأفراد بدفعه إلا إذا طلبوا من الدولة تقديم خدمات معينة لهم.

➤ الرسم مقابل خدمة خاصة. وهذا ما يفرقه عن الضريبة إذ لا مقابل لها.

فالرسم لا يلزم الأفراد بدفعه إلا إذا حصلوا من الدولة على مقابل له بمعنى أنه لا يحق للدولة أن تفرض رسوما عليهم دون تقديم خدمات خاصة مقابل لها. إذ لا رسم بدون مقابل، ولا مقابل دون رسم.

### ت - التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات الأخرى

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

فبالنسبة للتمن العام: تؤدي الخدمات دون أي قيود لجميع الأفراد الذين يكونوا على استعداد لدفع ثمنها.

أما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص ومثال ذلك: خدمات تتطلب توافر شروط معينة كالتعليم، خدمات تستوجب تقييد حرية الأفراد في مزاوله بعض الأنشطة كالتجارة في الأسلحة.

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

## 2/ الضرائب :

تعتبر الضرائب المصدر الرئيسي للإيرادات العامة، لهذا تحتل مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة، ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تقدمه من موارد مالية، ولكن لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية، وما يترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية لذلك فن دراسة الضرائب تتناول جوانب متعددة ينبغي الإلمام بها جميعا، غير أن هذه الدراسة لا تسع لكل هذه الجوانب الأمر الذي ينبغي الاقتصار على بعض الموضوعات الجوهرية دون غيرها من خلال النقاط التالية:

## أ - ماهية الضريبة وخصائصها :

يعرفها أساتذة الفكر المالي: " بأنها فريضة نقدية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرا، وبصفة نهائية، وبدون مقابل، وتستخدمها لتغطية نفقاتها والوفاء بمقتضياتها، وأهداف السياسة المالية العامة للدولة "

كما تعرف على أنها مبلغ من النقود تجبر الدول أو الهيئات العامة المحلية الأشخاص الخاضعين لسلطاتها طبيعيين كانوا أو معنويين على دفعه إليها بصفة نهائية ودون مقابل خاص بغية تمويل ما تقوم به (الدولة) من إنفاق عام أي بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة، وبمعنى آخر تفرضها لتحقيق أغراض مالية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.<sup>38</sup>

## ب - عناصر الضريبة :

من خلال تحليلنا للتعريف لنلقي الضوء على أهم عناصر الضريبة وهي:

## ➤ الضريبة مبلغ من النقود، تدفع نقدا وليست عينا:

حيث أن السداد العيني للضرائب كان سائدا في الماضي نظرا لتلاؤمه مع الاقتصاديات العينية السابقة.

إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للاقتصاديات الحديثة، فهي اقتصاديات نقدية، تتطلب أن يكون السداد الضريبي نقدا، حيث تعقد الصفقات، وتتم المبادلات كلها بالنقد. وحيث أن تطور المفاهيم والأنظمة المالية كشف الكثير من عيوب السداد العيني للضريبة، ومن هذه العيوب ارتفاع تكاليفه سواء من حيث التحصيل أو النقل، أو الحراسة، أو التخزين، أو الحفظ، أو الاستعمال، أو الصيانة وغيرها.

ومنها أيضا عدم قدرة السداد العيني على الإحاطة بجميع أنواع الضرائب، لاستحالة التوصل العيني أي التحصيل العيني للكثير من الدخول، وكذلك تنافيه لمبدأ العدالة الضريبية، حيث قد لا يؤخذ بعين الاعتبار بنفقات الإنتاج، وتكاليفه مما يشكل عبئا ضريبيا على



دافع الضريبة عينا أكبر من نظيره الدافع لها نقدا.

وكذلك عجز السداد العيني عن تغطية متطلبات الإنفاق النقدي السائد حاليا. فقد لا تستطيع الدولة صرف الرواتب لموظفيها: ملابس، أو لحوم، أو حبوب. وكذلك تعارضه مع جدية الدولة في التدخل، فلا تستطيع تمويل مشروعاتها، واستثماراتها بالأموال العينية، وغير ذلك من العيوب مما أدى إلى ترسيخ المفهوم النقدي للضريبة. ومع ذلك فقد بقي للسداد العيني، مكان هذه الأيام حيث تدفع لضريبة إلى بعض المجلس المحلية في فرنسا عينا، وفي شكل خدمات تقدم لها كفتح الشوارع، والقنوات. وكذلك بالنسبة لبعض البلدان الاشتراكية ترسيخا، وتوسيعا لملكيتها العامة.

### ➤ الضريبة فريضة حكومية:

تفرضها الحكومة أو من ينوب عنها، أو يمثلها من الأفراد، والهيئات العامة: كالوزارات، والدوائر، والمصالح الحكومية: كأجهزة التحصيل الضريبي، أو المجالس المحلية اللامركزية: كالمحافظات، ومجالس المدن، والقرى وغيرها. وذلك حيث يستثنى بهذا العنصر عمليات فرض الضرائب، وفيما يعرف بالأتوات، أو الخاوات، والتي تفرضها وتقوم بجبايتها عناصر غير حكومية: كعصابات المافيا، أو الذين يقومون بعمليات الاختطاف والابتزاز، والتي تحصل عليها تحت مسمى الضرائب، والتي لا يستهان بها لكثرتها، وضخامة الأموال التي تحصل عليها بهذه الطرق، ولذلك تقتضي الفرضية الحكومية أن تورد حصائل الضرائب إلى خزينة الدولة.

### ➤ الضريبة جبرية:

أي إلزامية، تفرض أو تجبى من الأفراد على سبيل الجبر، أو الإلزام، انطلاقا من فكرة السيادة التي تمارسها الدولة على رعاياها. وتمثل القسرية أيضا في عدم ضرورة مشورة الأفراد، أو الحصول على موافقتهم عند فرضها، أو جبايتها منهم، وفي انعدام حقهم على الاعتراض عليها، وعلى أحكامها، حيث تعتبر فرضية الضرائب عملا من أعمال السلطة العامة، وحقا من حقوق الدولة سواء بالنسبة لفرضها، أو تحصيلها، وأوعيتها، أي الأموال التي تفرض عليها.

وتمثل القسرية أيضا في حق الدولة في معاقبة المتهربين منها، وتحصيلها منهم بالقوة أو بفرض العقوبات، وبالترغيب، والترهيب. ولعل قسرية الضريبة تبدو واضحة في قدرة الدولة على تحصيلها كدين لها في ذمة رعاياها المكلفين بها، وبما تملكه من وسائل جبرية قانونية.

إن قسرية الضريبة لا تتعارض مع ضرورة موافقة ممثلي الأمة، كالبرلمان عليها، لأنها يجب أن تصدر بقانون، وخاصة إذا علمنا أن تمرير قوانين الضرائب على مجالس النواب يعتبر أمرا، أو إجراء شكليا، لأن الموافقة عليها يصبح أمرا محتما، وخاصة أن معظم نواب

الأمة ينتمون في الغالب إلى حزب الحكومة الفائزة في الانتخابات.

### ➤ الضريبة النهائية:

بمعنى أنها لا تسترد، ولا يحق المطالبة لها، ويدفعها المكلفون بصفة نهائية لا رجعة فيها، ولا ردة لها حتى وإن لم تصدر بقانون، حتى ولو كانت أكثر من قيمتها، حتى ولو شعر المكلفون بظلمها، وحتى ولو لم تتحقق المصلحة العامة منها. ولكن يجوز إلغاؤها عند زوال شروطها.

وهذا ما يفرق الضريبة عن القرض حيث يحق للمقترض استرداده مع فوائده في نهاية مدته. وقد تسمح بعض التشريعات المالية التظلم منها للتخفيف من أسعارها ومقاديرها.

### ➤ الضريبة بلا مقابل

أي تدفع للدولة دون اشتراط الحصول على مقابل، أو نفع معين مقابلها. فالمكلفون يدفعونها ليس نظير منافع، أو خدمات ينتظرون من الدولة تقديمها لهم. فليس هناك علاقة بين ما يدفعه الأفراد من ضرائب، وبين ما يحصلون عليه من منافع آنية، أو سريعة من الدولة. بل قد لا يحصلون على أية منافع. فالفرد يدفع الضريبة بصفته أحد أفراد المجتمع تربطه بدولته روابط سياسية واقتصادية، واجتماعية، وعليه أن يساهم في الأعباء العامة للدولة، على اعتبار أن الدولة قائمة على أساس نظرية العقد الاجتماعي توفر لرعاياها الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ومواصلات وأمنها وغيرها، مقبل تنازل رعاياها عن شيء من حرياتهم وأموالهم والمتمثلة في الضرائب.

ولهذا فالمعني به هنا اللآ مقابل الآني، المستعجل، المشروط، وإلآ وفي الحقيقة وعلى المنظور البعيد فالأفراد يستفيدون من خدمات حكوماتهم الكثيرة، والتي قد تكون مبررا تستند إليه الحكومة في تبرير فرضها للضرائب على رعاياها. فهي تبني المدارس، والمستشفيات، وتشق الشوارع، وتوفر المياه، والكهرباء والغاز، ومصادر الطاقة، وتنشئ الحدائق، والمتنزهات، وتوفر الاتصالات وغيرها من الخدمات، والمنافع التي تقدمها الدولة لرعاياها، ولكن ليس كمقابل آني لدفع الضرائب، أو كمقابل مشروط.

ولذلك لا صلة بين هذا النفع الخاص الذي يحصل عليه رعايا الدولة، وبين الضرائب التي يدفعونها للدولة.

إن عدم وجود مقابل يعتبره أساتذة الفكر المالي عنصرا أساسيا من عناصر الضريبة، وأن الضرائب عبارة عن مساهمات إجبارية يقدمها الأفراد للدولة تحقيقا للمصلحة العامة.

### ➤ الضريبة ذات أهداف مالية، واقتصادية، واجتماعية :

فبالنسبة للأهداف المالية يحصرها الفكر المالي في تغطية النفقات العامة. وبالنسبة للأهداف الاقتصادية: كتمويل نفقات الدولة على مشروعاتها الإنتاجية، واستثماراتها التنموية، وبحيث تستهدف الحصائل الضريبية تحقيق أهداف الخطط الاقتصادية التنموية الخمسية، أو العشرية، والمتمثلة في استحداث التنمية الاقتصادية المرسومة، وحفز النمو الاقتصادي المنشود. وبالنسبة للأهداف الاجتماعية كتمويل نفقات خدمات، ومرافق، ومشروعات الدولة من صحة، وعلاج وتعليم وتدريب وإعانات للمرضى والمقعدين والمعوقين وكبار السن، وفيما يعرف بالتكافل الاجتماعي، والضمان الاجتماعي، وغيرها من الأهداف التي تصب في الصالح العام بحيث يمكن القول: إن العلاقة بين الضرائب، والنفقات العامة من القوة بحيث يعتبر الصالح العام هو الأساس، والمبرر للضرائب.

#### أ - القواعد الأساسية للضريبة :

يقصد بقواعد الضريبة المبادئ التي يستحسن أن يسترشد بها الشرع المالي وتهدف هذه القواعد إلى تحقيق مصلحة أفراد المجتمع من جهة ومصلحة الخزينة العامة من جهة أخرى وهذه القواعد هي:

➤ قاعدة العدالة: مضمون هذه القاعدة أنه يجب عند فرض الضرائب على المواطنين مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء

العامة بين المواطنين. لقد ثار جدل كبير بشأن فكرة العدالة الضريبية النسبية أي طبقاً لمستوى دخول الأفراد، أما الفكر الحديث قد رأى ذلك في الضريبة التصاعدية، حيث يدفع أصحاب الدخل المرتفعة أكثر من أصحاب الدخل المنخفضة، وقد استقر الرأي على التصاعدية.

➤ مبدأ اليقين: بمعنى أن تكون الضريبة واضحة من حيث المقدار وموعد وكيفية الدفع، وتؤدي مراعاة هذه القاعدة إلى علم الممول بالضبط بالتزاماته اتجاه الدولة، ومن ثم يستطيع الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانبها. إن استقرار نظام الضريبة وثباته (تفادي كثرة التعديلات) يخفف من العبء من خلال اعتبار الممول على دفعها بشكل منتظم ومعتاد.

➤ قاعدة الملائمة في الدفع: بمعنى أن تكون إجراءات فرض وتحصيل الضريبة ومعاد جبايتها لظروف الممول وطبيعة عمله ونوع

النشاط الاقتصادي الذي يزاوله أو المهنة التي يمارسها، وعكس ذلك قد يؤدي إلى التهرب الضريبي، ولهذا يعتبر الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضرائب المفروضة على كسب العمل وعلى إيرادات القيم المنقولة.

وقد نجم عن تلك القاعدة (قاعدة الحجز عند المنع) وهي أحد القواعد المتبعة في تحصيل الضرائب، وتعد وسيلة مناسبة في كثير من الأحيان حيث تخفف من شعور الممول بعبء الضريبة وتضمن غزارة الحصيلة بالإضافة إلى تسهيل عملية الدفع.

➤ قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية: تقضي هذه القاعدة بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل

النفقات أي رفع كفاءة الجهاز الضريبي حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل لخزينة الدولة أقل ما يمكن.

في العصر الحديث، أصبحت الدولة تتحمل نفقات كبيرة في سبيل تحصيل الضرائب ومحاربة التهرب الضريبي (مراقبة

التمويلين)، ولهذا لم تفرض ضرائب على الدخل الزراعي في كثير من الدول بسبب ارتفاع نفقات الجباية.

### ب - مفهوم النظام الضريبية :

يقصد بالنظام الضريبي أنواع الضرائب التي تفرض في دولة معينة في وقت معين، ويختلف النظام الضريبي من دولة لأخرى

حسب النظام السياسي والاقتصادي السائد في كل منها.

ويتوقف نجاح الدولة في اختيار النظام الضريبي الأمثل على معرفة كاملة بإيديولوجيات المجتمع وكافة أوضاعه الاقتصادية

والاجتماعية والسياسية والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وعلى تفهم متعمق بالأسس العلمية لرسم السياسة الضريبية.

وعلى هذا الأساس نحاول أن نستعرض في هذه النقطة أهم أنواع الضرائب مع محاولة الإحاطة بالخصائص الرئيسية لكل منها.

### ت - اقسام الضرائب :

لقد جرت عادة علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة على تقسيم الضرائب إلى المجموعات التالية:<sup>39</sup>

➤ الضرائب المفروضة على الأشخاص والضرائب على الأموال: فبالنسبة لضرائب الأفراد فهي التي تفرض على المواطنين أنفسهم،

وكانت تصيب الشخص بعينه بغض النظر عن دخله وقدرته المالية، وقد وجدت منذ القدم، حيث كان يطلق عليها ضريبة الرؤوس في

عصر الرومان والإسلام، تفرض الضريبة بمبلغ معين على كل شخص داخل الدولة.

تمتاز هذه الضرائب وفرتها وسهولة جبايتها وتحديد سعرها، أما الانتقادات الموجهة إليها عدم عدالتها لأنها تصيب جميع

المواطنين بالإستثناء سواء الأغنياء أو الفقراء.

ولكن مع التطور الاجتماعي تطور مفهوم الضرائب، فأصبح ينصب على ما يملكه الفرد من مال وليس عليه شخصيا، فظهرت

التشريعات الضريبية في صورة ضريبة على الأموال، أما بالنسبة لضرائب الأموال فهي المرحلة الأخيرة لتطور الضرائب في الوقت

الحاضر وهنا الضريبة تصيب ما يملكه الشخص من أموال داخل المجتمع ممثلة في رأسماله أو دخله، وتمتاز بعدالتها لأنها تصيب

حجم الأموال التي يملكها المكلف.

ويعب البعض عليها بصعوبة حصر أموال الشخص لاحتساب الضريبة وإمكانية التهرب الضريبي.

➤ الضرائب الواحدة والضرائب المتعمدة: عرفت الضرائب الواحدة منذ القدم، إذ كانت الدولة تفرض ضريبة واحدة فقط، وأول من طبق هذه الضريبة (الفيزوقراطيون) حيث نادوا بفرض ضريبة وحيدة على الناتج الصافي من الزراعة، فالزراعة هي العمل المنتج الوحيد، إلا أن الضريبة الوحيدة تعرضت لانتقادات شديدة من أهمها:

- لا تحقق إلا هدفاً مالياً فقط، إن الضريبة العصرية لها آثار في الاستهلاك والادخار والاستثمار والإنتاج، فمع الضريبة الوحيدة من الصعب التحدث عن الضريبة كأداة في توجيه السياسة الاقتصادية.

- الضريبة الوحيدة لا تناسب الاقتصاد العصري فلا يوجد في الواقع مصدر وحيد للثروة في المجتمع بل هناك مصادر مختلفة زراعية، صناعية، تجارية... الخ، ولهذه الأسباب وغيرها، طالب بعض المفكرين بضرورة فرض أكثر من ضريبة على أي نشاط يزاوله الفرد ويحقق له ربحاً، من هنا ظهرت الضرائب المتعددة.

تعني الضرائب المتعددة أن تفرض أكثر من ضريبة أساسية واحدة، على أنواع متعددة من الدخول والأموال، وكلما زادت حاجة الدولة إلى المال ازداد أنواع الضرائب المفروضة، أي أن المكلف يدفع عدد من الضرائب على جميع الأنشطة التي يمارسها، وقد يزاول وظيفة وإلى جانبها يمارس التجارة أو يؤجر عقاراً.

يمتاز هذا النوع من الضرائب بأنه يتسم بالمرونة ويناسب المفهوم العصري للضريبة كما يحد من ظاهرة التهرب الضريبي.

فمساوى الضريبة الوحيدة ومحاسن الضرائب المتعددة، دفعت أكثر الدول إلى تبني الضرائب المتعددة، وهذه الضرائب إما مفروضة على الدخول وعلى رأس المال أو على الإنفاق، ولكل دولة مجموعة من الضرائب تختلف باختلاف تكوينها السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

➤ الضرائب المباشرة وغير المباشرة: يعتبر هذا التصنيف من أقدم التصنيفات وأشهرها انتشاراً وذيوعاً في مؤلفات المالية العامة والاقتصاد، كما أن هذا التصنيف هو الشائع في وقتنا الحالي وليس من السهل التمييز ما بين هذين النوعين من الضرائب، وقد أجمع مفكري المالية العامة على وضع بعض المعايير لتسهيل التمييز بينهما وهذه المعايير هي:

- معيار الثبات: ويقصد به مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة، فتعد ضريبة مباشرة إذا فرضت دورياً (غالباً سنوياً) على المركز المالي للمكلف (الممول) الذي يتكون من عناصر ثابتة ودائمة لفترة طويلة مثل الدخل أو رأس المال، في حين نجد أن الضرائب غير مباشرة تفرض على وقائع أو أعمال عرضية متقطعة كالضرائب على الاستهلاك أو المبيعات والإنتاج... الخ.

ومما سبق يمكن القول أن الضرائب المباشرة تصيب الثروة في ذاتها، سواء متحققة أو قيد التحقيق والضرائب غير المباشرة

## تصب الأعمال المرتبطة بحركة الثروة واستخدامها

- معيار التحصيل: أي الطريقة التي تتبع للوصول للمادة الخاضعة للضريبة وتحصيلها، تعد الضرائب مباشرة إذا حصلت على أساس جداول مبين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة مثل الضريبة على الدخل.
- أما الضريبة غير المباشرة فهي التي تتم تحصيلها على أساس وقائع أو ممارسة نشاطات اقتصادية معينة مثل ضريبة المبيعات، الجمارك، ضريبة الاستهلاك... الخ.
- معيار نقل عبء الضريبة: تعد الضريبة مباشرة إذا تحملها المكلف نهائيا مثل ضريبة الدخل والضرائب على رأس المال.
- تعد الضرائب غير مباشرة إذا تم نقلها من مكلف إلى آخر مثل ضرائب الإنتاج التي يتحملها المنتج للسلعة وينقل ما دفعه من ضريبة على هذه السلعة عند بيعها للمستهلك (الضريبة على الإنتاج الاستهلاك).
- نخلص مما تقدم أن هناك معايير متعددة للفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ولكن على الرغم من تعدد المعايير فإنها كلها عرضة للنقد، ولا يمكن الاعتماد على إحداها فقط لضمان الوصول إلى نتيجة سليمة، ومهما كان الحال فإن جل علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة استخدموا تعبير الضرائب المباشرة للدلالة على الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك ولهذا انقسم علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة إلى فريقين؛ فريق يدافع عن الضرائب المباشرة ويوضح مزاياها وفي نفس الوقت يهاجم الضرائب غير المباشرة، وفريق آخر هو عكس الأول تماما .
- وفيما يلي نحاول عرض وباختصار وجهة نظر لكل من الفريقين:
- مزايا الضرائب المباشرة: تتميز الضرائب المباشرة بالميزات التالية :
- ثبات حصيلتها : إذ تفرض على عناصر تتمتع بالثبات النسبي.
- مرونتها: بإمكان الدولة زيادة حصيلة هذا النوع كلما دعت الحاجة عن طريق رفع سعر الضريبة.
- عدالتها: وذلك طبقا لمقدرة المكلفين بالدفع .
- قلة تكاليف جبايتها: هذا بالإضافة إلى وضوحها .
- عيوب الضرائب المباشرة :
- تعقد وطول إجراءات الربط والتحصيل مما يترتب عليه تأخر تحصيل الكثير منها .
- تحصيل هذه الضرائب يتطلب جهاز إداري واسع قد يزيد في أعباء تحصيلها.

- ضخامة العبء الضريبي يدفع المكلف إلى التهرب منها بشتى الطرق.

➤ مزايا الضرائب غير المباشرة:

- ارتفاع حصيلتها لاتساع نطاقها إذ تشمل الإنتاج، الاستهلاك، المبيعات... الخ.
- سرعة تحصيلها.
- لا يشعر الممول بدفعها كونها تدخل ضمن ثمن شراء السلعة.
- مورد مباشر ومستمر على مدار السنة للخبزينة العامة وليس موسميا.

➤ عيوب الضرائب غير مباشرة:

- عدم العدالة وعدم مراعاة الظروف المالية لدافعيها.
- السلع الضرورية هي أكثر السلع ملائمة لزيادة حصيلتها.
- تحتاج إلى رقابة محكمة على المنتجين لمنعهم من التهرب.

والملاحظ أن معظم النظم الضريبية في جميع دول العالم (رأسمالية، اشتراكية، متقدمة، نامية) تجمع ما بين الصنفين، إلا أن مدى مساهمة كل منها في الحصيلة الإجمالية للضرائب يختلف من دولة إلى أخرى تبعا لظروف كل دولة.

#### ث - التنظيم الفني للضريبة : 40

يقصد بالتنظيم الفني الوسائل الفنية المستخدمة في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الضريبة منذ فرضها حتى تحصيلها، في ضوء الضوابط الاقتصادية الواجب مراعاتها وتبدأ هذه المراحل بتحديد المادة الخاضعة للضريبة، ثم قياس قيمة المادة الخاضعة، ثم تحديد قيمة الضريبة وأخيرا ربطها وتحصيلها.

ونتناول في هذه الفقرة وفي عجالة هذه الموضوعات على النحو التالي:

➤ تحديد وعاء الضريبة :

يقصد بوعاء الضريبة الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة أي المادة الخاضعة للضريبة، يتضمن تحديد وعاء الضريبة اختيار أساسي ومناسبة فرض الضريبة، فإذا ما تقرر اقتطاع جزء من القوة الشرائية في صورة ضريبة، تعين تحديد الشكل الملموس للمادة التي تفرض عليها الضريبة، وهو ما يسمى باختيار أساس فرض الضريبة (أصل الضريبة). كما أنه يتعين التعرف على المناسبة التي تحصل فيها الإدارة

من المادة الخاضعة للضريبة على جزء يذهب إلى خزانة الدولة.

إذا ما تحدد أساس ومناسبة فرض الضريبة كانت الخطوة التالية المتمثلة في تحديد المادة الخاضعة للضريبة تحديداً كيفياً

وكمياً.

■ اختيار أساس فرض الضريبة: يشير اختيار المادة الخاضعة عدة موضوعات أهمها:

- الاختيار بين الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال .

- الاختيار بين الضريبة على رأس المال (الثروة) والضرائب على الدخل.

- الاختيار بين نظام الضريبة الواحدة أو نظام الضرائب المتعددة.

- الاختيار بين نظام الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

■ اختيار مناسبة فرض الضريبة: أشرنا فيما سبق إلى المشكلة الأولى التي تتور عند تحديد وعاء الضريبة وهي اختيار أساس فرض

الضريبة، وقد انتهت المالية المعاصرة إلى قصر فرض الضريبة على الأموال دون الأشخاص، والأصل في المجتمعات المعاصرة أن يتخذ

الدخل أساساً لفرض الضريبة واستثناءاً يتخذ رأس المال (الثروة)، كأساس لفرض الضريبة، وبالانتهاء من ذلك تكون الخطوة التالية هي

اختيار مناسبة فرض الضريبة. هذا الاختيار تتنازعه عوامل عديدة، إذ يتعين أولاً تحديد مناسبة فرض الضريبة في وقت يسهل تقدير المادة

الخاضعة لها، ثانياً البحث عن المناسبة التي تسهل فيها عملية تقدير قيمة المادة، ناهيك عن العوامل الأخرى التي تختلف باختلاف

الهدف من الضريبة التي يراد فرضها.

ومن هذه الناحية فإن الضريبة يمكن أن تتبع كل من الدخل ورأس المال بطريق مباشر، وذلك أن تفرض على واقعة تملك رأس

المال أو على واقعة اكتساب الدخل وهذه هي الضرائب المباشرة، كما يمكن أن تتبعها بطريق غير مباشر، وذلك بأن تفرض على واقعة

تداول رأس المال أو على واقعة إنفاق الدخل وهذه هي الضرائب غير المباشرة.

➤ تقدير وعاء الضريبة: بعد اختيار وعاء الضريبة وتحديده، تأتي مرحلة تقدير وعاء الضريبة، أي قياس هذا الوعاء وتوجد عدة

طرق لتقدير وعاء الضريبة يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

➤ التقدير الإداري المباشر: تلجأ معظم التشريعات الحديثة إلى هذه الطرق المباشرة في تحديد وعاء الضريبة ويمكن التمييز بين

أسلوبين:

■ أسلوب الإقرار: أن يقوم المكلف بنفسه بتقديم إقرار (تصريح) في موعد يحدده القانون يتضمن عناصر ثروته أو دخله أو المادة



الخاضعة للضريبة بصورة عامة ويطلق على هذا النوع اسم إقرار المكلف، كما هناك نوع ثاني من الإقرار يسمى إقرار الغير أين يلتزم شخص آخر غير المكلف بتقديم الإقرار إلى الإدارة الضريبية ويشترط أن تكون هناك علاقة قانونية تربط بين المكلف والشخص الغير، كصاحب العمل الذي يقدم إقرار إلى الإدارة المالية بالمبالغ المستحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على المرتبات.

■ أسلوب التحديد الإداري المباشر: تلجأ الإدارة المالية إلى هذه الطريقة في حالة امتناع الممول بقصد أو بغير قصد عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية، ويحدد الوعاء في هذه الحالة بناء على ما بحوزه الإدارة المالية من معلومات، وتسمى هذه الطريقة بالتفتيش الإداري.

➤ التقدير على أساس المظاهر الخارجية: حسب هذه الطريقة يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض المظاهر الخارجية التي يسهل معرفتها مثل عدد العمال أو الآلات المستخدمة، عدد السيارات التي يمتلكها ... الخ.

من الواضح أن هذه الطريقة لا تحقق العدالة الضريبية، حيث أنه من الممكن أن تساوي المظاهر الخارجية بالنسبة للمولين بالرغم من اختلاف مستوى دخولهم، كما أن هذه الأخيرة قد ترتفع دون أن تتغير المظاهر الخارجية مما يقلل من حصيللة الضرائب الممكن الحصول عليها نتيجة ارتفاع مستوى الدخل.

➤ أسلوب التقدير الجزافي: يقصد بذلك أن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديرا جزافيا على أساس بعض القرائن مثل القيمة الإيجارية إذ تعد قرينة لتحديد دخل صاحب العقار، رقم الأعمال لتحديد ربح التاجر، ساعات عمل المحامي لتحديد دخله وهكذا.

إما أن تحدد هذه القرائن قانونيا ويطلق عليها بالجزاف القانوني وإما أن تحدد بصورة اتفاقية بين إدارة الضرائب والمكلف وغالبا ما يتم الاتفاق على رقم معين يمثل مقدار دخله، وتسمى هذه الطريقة بالجزاف الإتفاقي.

ومما سبق يتضح تشابه كل من طريقة التقدير الجزافي مع طريقة المظاهرة الخارجية حيث أن كلا منهما لا تعتمد على الحقائق في تقدير الوعاء الضريبي وبالتالي يفتقدان الدقة والانضباط بشأن تحديد المادة الخاصة للضريبة.

➤ سعر الضريبة: بعد اختيار وعاء الضريبة وتحديد عليه سعر معين لتحديد مقدار الضريبة الذي يجب أن يدفعه كل مكلف، ويمكن في هذا الشأن إتباع إحدى الطريقتين:

تحديد مقدار الضريبة أولا ثم تحديد سعرها، أما الثانية يحدد السعر أولا وهو الذي يتوقف عليه مقدارها.

ويمكن أن تفرض الضريبة بسعر واحد بصرف النظر عن المادة الخاضعة لها وعندئذ تكون الضريبة نسبية، كما يمكن أن تفرض

بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة المفروضة عليها الضريبة وفي هذه الحالة تكون الضرائب تصاعدية.

■ الضريبة النسبية: تكون الضريبة نسبية إذا ما تحدد سعرها بنسبة مئوية لا تتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة لها، مثل فرض ضريبة على الدخل بسعر 10% بغض النظر عن مقدار الدخل، وهكذا يكون سعرها لا يختلف باختلاف مستوى دخل المكلف.

■ الضريبة التصاعدية : هي التي تفرض بنسب مئوية تتزايد مع ارتفاع قيمة وعاء الضريبة، ومن ثم يتغير سعرها بتغير قيمة وعاء الضريبة حيث يرتفع السعر كلما زادت قيمة الوعاء.

ولتحقيق تصاعدية الضريبة يمكن تمييز أربعة أشكال رئيسية هي:

- التصاعد الإجمالي: طبقا لهذا الأسلوب تقسم الدخول إلى عدة فئات وتفرض الضريبة على كل فئة بسعر معين يزيد كلما ارتفعت فئة الدخل وقد ينص الشرع على إعفاء الفئة الأولى.

- التصاعد بالشرائح: حسب هذه الأسلوب يقسم الدخل الواحد إلى شرائح يطبق على كل شريحة سعر معين يرتفع كلما انتقلنا من شريحة لأخرى، وهكذا فإن دخل الممول الواحد لا يعامل معاملة ضريبة واحدة من حيث السعر.

- التصاعد عن طريق التنازل (الطريقة التنازلية): هذا الأسلوب عكس الحال عند فرض سعر تصاعدي حيث يبدأ من سعر يمثل الحد الأقصى الذي يفرض على الدخل المرتفعة، ثم ينخفض السعر كلما نزلنا على سلم الدخول .

- التصاعد عن طريق الإعفاء: يعني إعفاء حد أدنى من الدخل مع بقاء سعر الضريبة ثابت .

بعد حساب الضريبة يتعين تحصيلها وهذا هو ما نبثه في النقطة التالية :

➤ ربط وتحصيل الضريبة: يقصد بربط الضريبة هو إصدار قرار من الإدارة المالية بتحديد المبلغ الذي يلتزم المكلف بدفعه كضريبة.

بعد إصدار قرار الربط فتأتي المرحلة الأخيرة التنظيم الفني للضريبة والمتمثلة في تحصيلها أي حصول الخزينة العامة على

مبالغ الضرائب المفروضة طبقا للتشريع الضريبي المطبق في الدولة .

يتم تحصيل الضريبة بعدة طرق أهمها :

- الأصل العام : أي يلتزم المكلف بدفعها إلى الإدارة من تلقاء نفسه دون مطالبة الإدارة بأدائها وتعد هذه الطريقة أكثر شيوعا

وتسمى بطريقة التوريد المباشر.

- قد يتم دفع الضريبة بمعرفة شخص آخر غير المكلف بها، ومضمونها أن يكلف المكلف المشرع شخصا آخر (المكلف القانوني) غير المكلف الفعلي بدفع مبلغ الضريبة إلى الخزينة العامة على أن يقوم بتحصيلها فيما بعد من المكلف الفعلي.
- ويلجأ المشرع لهذه الطريقة بالنسبة للضرائب على الدخل وتسمى بالحجز عند المنع. ولضمان حصول الدولة على مستحقاتها من الضرائب فقد كفل القانون للخزينة العامة العديد من الضمانات أهمها:
  - تقرير حق امتياز لدين الضريبة على معظم الديون الأخرى (يستوفي دين الضريبة قبل غيره).
  - تقرير حق إصدار أمر بالحجز الإداري على الأموال ضد الممتنعين أو المتأخرين عند السداد.
  - منح المشرع الموظفين المختصين في مصالح الضرائب حق الإطلاع على جميع الوثائق.
  - تقرير قاعدة الدفع ثم الاسترداد.

بالإضافة إلى ما سبق، نجد كذلك وسائل مكافحة التهرب الداخلي في نفس الوقت ضمانات لتحصيل الضريبة .

#### رابعا : الإيرادات الائتمانية ( القروض )

القروض العامة تعتبر من مصادر الإيرادات المالية العامة للدولة، إلى جانب أملاك الدولة، والرسوم، والضرائب وغيرها، وغالبا ما تلجأ إليها الدولة في أحوال شبه استثنائية كمعالجة أوضاع اقتصادية، اجتماعية مستجدة، أو لتغطية العجز المالي في ميزانية الدولة وغيرها.

سنحاول أن نتطرق وباختصار إلى موضوع القروض العامة كمصدر من مصادر إيرادات الدولة الائتمانية من خلال النقاط التالية:

#### 1/ ماهية القرض العام وخصائصه :

تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيرادات العامة وذلك رغم الخلافات التي تثار بشأنها من حيث خطورة الاعتماد عليها، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتراكمة على القرض وخدمته، وقد تزايدت أهمية هذا المصدر لمعظم دول العالم وخاصة النامية منها

التي تعاني نقص في موارد التمويل الذاتي.

## 2/ تعريف القرض :

القروض العامة هي مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العاملة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو

الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقاً لشروط القرض.

و بعبارة أخرى القرض العام " هو عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أو مع هيئة، أو

دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائده في تاريخ معين ينص عليه العقد ".

## 3/ خصائص القرض العام :

- القرض مبلغ من المال غالباً ما يكون نقداً.

- القرض يأتي بناء على عقد بين الدولة، أو إحدى هيئاتها، وبين رعاياها من الأفراد أو إحدى الدول، أو الهيئات، أو

المؤسسات الخارجية الدولية التابعة للدولة، أو المنظمات الدولية، أو المؤسسات الدولية المستقلة.

- القرض عقد طرفاه دائن ومدين.

- الدائن هو الجهة التي تقدم القرض للدولة. والمدين هي الدولة التي استندت وأخذت القرض معها.

- القرض محدد المدة أي يكون له تاريخ للوفاء به، وسداده.

- القرض غالباً ما يكون بفوائد مستحقة على رأس مال القرض، ويسترد معه.

- القرض غالباً ما يكون اختيارياً يعكس إرادة المقترض، وإرادة المقرض، وقد تلجأ الدولة للقروض الإجبارية ولكن أفرادها

ورعاياها ومؤسساتها، وتمنحهم سندات بقيمة القروض، وفوائدها، وذلك في أحوال استثنائية كسندات الحرب تدعوهم للاكتتاب بها.

وقد تلجأ الدولة أيضاً إلى القروض الإجبارية لتنفيذ سياسة مالية، أو اقتصادية معينة كسحب النقد الزائد من الأفراد لمعالجة التضخم في

الأسعار. والقروض تكون دائماً بمقابل يتمثل في الفوائد التي تدفعها الدولة للمقترضين، وهذا ما يفرقها عن الضرائب.

## 4/ أنواع القروض :

تنقسم القروض إلى ثلاث أنواع رئيسية هي: القروض من حيث المصدر وحرية المكتتب والقروض من حيث لمدة:

أ - اقسام القروض من حيث المكتتب

يمكن تقسيم القروض العامة من حيث حرية المكتتب فيها إلى :

- قروض اختيارية : و هي القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية طواعية .
- قروض إجبارية : و هي تلك القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية جبريا، علما أن هذا النوع من القروض تكون داخلية فقط .

ب - تقسيم القروض من حيث فترة السداد:

- قروض قصيرة الأجل: وفترة سدادها لا تزيد عن 5 سنوات وتلجأ لها الدولة لمعالجة العجز في الموازنة وهنا لها صورتان هما:
- حالة العجز النقدي: وهنا يكون توازن الميزانية متحققا، لكن بعض الإيرادات متأخرة وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل تسمى سندات القصيرة

- حالة العجز المالي: وفي هذه الحالة تزيد النفقات العامة عن الإيرادات العامة، وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل لفترة أطول من الأولى وتسمى سندات الخزينة غير العادية.

يتميز هذا النوع من القروض بالسيولة وقلة عنصر المخاطرة لكنها أحيانا تزيد من مشكلة التضخم.

- قروض متوسطة الأجل: تتراوح مدتها من 3 إلى 10 سنوات.

- قروض طويلة: هي تلك التي تزيد مدتها عن 10 سنوات غالبا ما تتخذ أجال القروض حسب حالة السوق، أي المدة التي تحتاج فيها الدولة للأموال، وكذلك طبيعة المشاريع المعنية بالقروض ومركز الدولة المالي ومن أمثلة القروض المتوسطة نجد السندات الحكومية.

ت - تقسيم القروض من حيث مصدرها:

- القروض الداخلية: وهي القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، بمعنى آخر هي القروض التي تحصل عليها الدولة من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقيمين داخل إقليم الدولة هذا النوع من القروض لا يزيد ولا ينقص في الثروة الوطنية، كما لا يؤثر على سعر الصرف ولا على ميزان المدفوعات وإذ ما يؤدي فقط إلى إعادة توزيع الدخل.
- القروض الخارجية: وهي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية أي تحصل عليها من الخارج سواء كانت حكومية أجنبية أو شخص طبيعي أو معنوي أو المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي أو البنك العالمي.

وتلجأ الدولة لهذه القروض بسبب نقص المدخرات الوطنية أو عجز في ميزان المدفوعات وهي على عكس القروض الداخلية من حيث أنها:

- تؤثر في الثروة الوطنية بالزيادة عند الإصدار غير أنها تؤثر بالنقص عند السداد.
- تحسن من سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند الإصدار ولكنها تعمل العكس عند السداد.
- القرض الخارجي يمكن أن يؤدي إلى تدخل الجهة الدائنة في شؤون البلاد المدينة، سواء كانت هذه الجهة إحدى البلدان الأجنبية أو منظمة دولية .

و نخلص الى أن الدولة تستطيع من خلال استخدامها لأي نوع من الإيرادات سالفة الذكر تحقيق أغراض مختلفة وعديدة ولهذا نحاول عرض الآثار المترتبة عن هذه الإيرادات ونقتصر على الآثار الاقتصادية للضرائب لكونها المورد الأساسي لخزينة الدولة وهذا موضوع النقطة الموالية .

### خامسا : الآثار الاقتصادية للإيرادات

مما سبق يتضح لنا كيفية تطور دور الدولة في العالم المعاصر، فأصبح يشمل إلى جانب وظائفها التقليدية كافة النشاطات الاقتصادية الأمر الذي يستلزم توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لذلك.

ولما كانت الضريبة تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات العامة للدولة وأفضل أداة تستخدمها الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي والتأثير على الحياة الاجتماعية، وفي إطار هذا الدور كل الضرائب يتعين علينا أن نتعرف في عجلة على الآثار الاقتصادية للضريبة دون غيرها من الإيرادات الأخرى.

هناك العديد من الآثار الاقتصادية للضرائب من أهمها.<sup>41</sup>

#### 1/ آثار الضرائب على حجم الإنتاج

تمارس الضرائب تأثيرها على حجم الإنتاج الكلي بطريق مباشر، أو بطريق غير مباشر.

أ - التأثير المباشر للضرائب على حجم الإنتاج :

وذلك من خلال التأثير في معدل الربح المتحقق من العمليات الإنتاجية، فإذا استطاع المنجون أصحاب رؤوس الأموال نقل عبء الضريبة المفروضة على منتجاتهم إلى المستهلكين في شكل زيادات في ائتمان منتجاتهم، فإن آثار الضرائب على حجم الإنتاج

الكلّي سيكون ايجابيا، حيث يزيد الإنتاج، ويتضاعف.

وتفسير ذلك: أن المنتجين سيضاعفون من استثماراتهم، وسيزيدون من توظيف رؤوس أموالهم في حقول الإنتاج، يحزفهم على ذلك الأمور التالية:

- ضمان حصولهم على أرباح وفيرة، ومستمرة من بيعهم لمنتجاتهم.

- ضمان نقلهم للضرائب المفروضة على منتجاتهم إلى الأفراد المستهلكين لهذه المنتجات.

- ضمان ارتفاع الطلب الكلّي النقدي على منتجاتهم المعروضة في الأسواق.

- ضمان توفير المرونة العالية، والكافية في عرض منتجاتهم لمقابلة الطلب المرتفع عليها.

وفي الحالة المقابلة: إذ لم يستطع المنتجون تحويل عبء الضرائب المفروضة على منتجاتهم إلى المستهلكين، فإن آثار

الضرائب على حجم الإنتاج الكلّي سيكون سلبيا، حيث سيحاول المنتجون خفض إنتاجهم، وخفض توظيف أموالهم في العمليات الإنتاجية، ويحزفهم على ذلك الأمور التالية :

- عدم ضمان حصولهم على أرباح وفيرة ومستمرة.

- عدم استطاعتهم نقل الضرائب المفروضة على منتجاتهم إلى المستهلكين.

- عدم ارتفاع الطلب الكلّي النقدي على منتجاتهم.

- عدم توفر مرونة عالية في العرض الكلّي لمنتجاتهم.

ب - التأثير الغير مباشر للضرائب على حجم الإنتاج

وذلك من خلال التأثير في حجم الاستهلاك، فالتأثير السلبي للضرائب على حجم الاستهلاك يؤدي على إنقاص حجم الإنتاج.

وتفسير ذلك إذ رأى المنتجون أن الناس لا يقبلون على شراء، واستهلاك منتجاتهم، فإنهم سيقللون من توظيف أموالهم في

العمليات الإنتاجية مما يقلل من حجم الإنتاج الكلّي في الأسواق.

➤ آثار الضرائب على عوامل الإنتاج

تمارس الضرائب آثارها على عوامل الإنتاج المتمثلة في رأس المال، والعمل.

➤ آثار الضرائب على رأس المال

تتوقف هذه الآثار ايجابيا، وسلبا على فرص تحقق الأرباح المتاحة للمنتجين :

أ- فإذا ترتب على فرض الضرائب زيادة في معدلات الأرباح المتحققة، فإن الطلب على رؤوس الأموال يرتفع، وبالتالي فإن عرض رؤوس الأموال المعدة للاستثمار، والإنتاج يزيد مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج الكلي.

ب- وعلى العكس من ذلك: فإذا ترتب على فرض الضرائب نقص في معدلات الأرباح المتحققة، فإن الطلب على رؤوس الأموال يقل، وبالتالي فإن عرضها يقل مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنتاج الكلي.

### ➤ آثار الضرائب على العمل

تؤثر الضرائب إيجاباً على قدرة العمل، فتحفز العمال على مضاعفة جهودهم، وساعات عملهم، فيزيد إنتاجهم، وبالتالي يزيد حجم الإنتاج الكلي إذا توفرت الأمور التالية:

- إذا توفرت لهم أجور نقدية بمعدلات عالية
- إذا حصلوا على حوافز ومكافآت نقدية، أو عينية.
- إذا توفرت لهم الرعاية الصحية، والرعاية الاجتماعية.
- إذا توفرت الرغبة في العمل، ونوعيته.
- إذا تحقق العامل النفسي المبني على تحقق الحقوق، والحوافز، والمعاملة الحسنة.

### ➤ آثار الضرائب على الاستثمار

تؤثر الضرائب على الميل للاستثمار من خلال تأثيرها على معدلات الربح، فيزيد الميل للاستثمار كلما زادت فرص الحصول على الأرباح، وقلت الضرائب عليها.

أن تقليل الضرائب على معدلات الأرباح يحفز المنتجين على مضاعفة استثمارهم، مما يرفع من الكفاية الحدية لرأس المال، ويزيد من حجم الإنتاج الكلي، ولكن يتوقف هذا أيضاً على تحقق المرونة الكافية في عرض الإنتاج لتلبية الطلب الكلي النقدي المرتفع عليها.

## 2/ آثار الضرائب على الدخل

يمكننا معالجة هذه الآثار من خلال التفريق بين نوعية الضرائب المفروضة، وما إذا كانت ضرائب مباشرة، أو غير مباشرة.

### أ - آثار الضرائب على توزيع الدخل

تمارس الضرائب المباشرة تأثيرها على توزيع الدخل من خلال كونها ضرائب نسبية، أو ضرائب تصاعدية.



➤ فالبنسبة للضرائب النسبية: والتي لا تأخذ بعين الاعتبار بعناصر الشخصية في الفرضية، ولا تراعي تفاوت القدرات المالية للمولين، ولا تأخذ بعين الاعتبار بعناصر الشخصية في الفرضية، ولا تراعي تفاوت القدرات المالية للمولين، ولا تفرق بين الأغنياء، والفقراء، لأنها تفرض بأسعار ثابتة مهما تغيرت قيمة الدخل، فإن مثل هذه الضرائب يكون تأثيرها عنيفاً، وتعتبر أشد عبئاً على الممولين الصغار، أصحاب الدخل الصغيرة، ولذا فتأثيرها المباشر في توزيع الدخل إنما يكون لصالح الأغنياء أصحاب الدخل الكبيرة على حساب الممولين الفقراء، نظراً لشدة التضحية التي يتحملها هؤلاء الفقراء بالنسبة للأغنياء.

إن الضرائب النسبية تكرر المساواة في الأنصبة، ولكنها لا تكرر المساواة في التضحية، وبالتالي تبقى فوارق التضحية كبيرة بين الأغنياء، والفقراء.

➤ و بالنسبة للضرائب التصاعدية : والتي تأخذ بعين الاعتبار بالقدرات المالية الحقيقية للمولين، وكذلك بالأعباء الشخصية، والعائلية، والمعيشية لهم تعتبر أخف عبئاً بالنسبة للمولين الصغار، أصحاب الدخل الصغيرة والثابتة لأن الضرائب التصاعدية تتصاعد مع تصاعد الدخل، وتنخفض بانخفاضه، وهي بالتالي يكون عبئها قليلاً على أصحاب الدخل القليلة، وأصحاب الأعباء الكبيرة. وعلى كل فالضرائب المباشرة تعتبر أكثر عدالة في توزيع الدخل القومي، ولصالح أصحاب الدخل المحدودة، والذين يتحملون أعباء عائلية كبيرة، وبالتالي فإذا فرضت هذه الضرائب على رأس المال تكون نسبة الاقتطاع منه كبيرة، وخاصة بالنسبة للدخل الكبيرة، ومن ثم فهي تقتطع أكثر من الدخل الكبيرة، فتقلل من حدة التفاوت بين الفئات الغنية، والفقيرة، وبالتالي يكون تأثيرها ايجابياً على توزيع الدخل القومي.

### ب - آثار الضرائب غير المباشرة على توزيع الدخل

تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى توزيع الدخل العالية، وعلى حساب المولين الصغار، أصحاب الدخل الصغيرة، والمحدودة، وخاصة إذا فرضت على كافة السلع، والخدمات، أي إذا اتصفت بالعمومية، حيث سيتحمل أصحاب الدخل المحدودة تضحيات أكبر بسبب ارتفاع ميولهم الاستهلاكية، وخاصة أنهم يوجهون معظم دخولهم للاستهلاك، وبالتالي يكون تأثير الضرائب غير المباشرة سلبياً على توزيع الدخل.

### ت - آثار الضرائب على الأسعار

تتباين أسعار الضرائب على الأسعار بحسب ما إذا كانت الضرائب مباشرة، أو غير مباشرة، مفروضة على السلع، أو الدخل.

➤ آثار الضرائب المباشرة على الأسعار :

غالبا ما تؤدي المباشرة إلى انخفاض المستوى العام للأسعار.

وتعليل ذلك : إن فرضية تلك الضرائب المباشرة غالبا ما تتناول الدخول، والثروات بالاقتطاع، والكبير أحيانا مما يقلل بالتالي من توفر القوة الشرائية التي بيد الأفراد، فيجبرهم أيضا على ادخار ثرواتهم، وأموالهم، ويقلل استهلاكهم، وإنفاقهم، فيقل الطلب الكلي النقدي على المعروض من السلع، والخدمات، والمشتريات مما يؤدي بدوره إلى انخفاض المستوى العام للأسعار.

➤ آثار الضرائب غير المباشرة على الأسعار

غالبا ما تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار.

وتعليل ذلك : أن هذه الضرائب غالبا ما تتناول السلع الاستهلاكية ذات الطلب المرتفع عليها من الأفراد مما يقلل من عرضها فترتفع أسعارها خاصة إذا استمر ارتفاع الطلب الكلي النقدي عليها، ولم تقدم المعونات الحكومية لدعمها، واستطاع منتجوا هذه السلع تحويل عبء الضريبة إلى هذه السلع .

### 3/ آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار

تتباين آثار الضرائب على الاستهلاك، والادخار تبعا لحجم الدخل، ونوعية الضرائب المفروضة.

أ - آثار الضرائب على الاستهلاك، والادخار تبعا لحجم الدخل، ويمكننا أن نفرق في هذه المرحلة بين الدخل الصغيرة المحدودة، وبين الدخل الكبيرة.

➤ فبالنسبة للدخل الصغيرة : وهذه سريعة التأثير بالضرائب المفروضة، وتتمتع بحساسية زائدة إزاء الضرائب، حيث أن هذه الدخل غالبا ما يخصص معظمها للإنفاق على الاستهلاك. ولذا فإن التأثير السلبي للضرائب على الدخل الصغيرة بالاقتطاع منها يقلل من ادخارها، وبالتالي يقلل من الجزء المحتفظ بها. ويساعد على ذلك ارتفاع الميول الحدية الاستهلاكية لفئة الدخل الصغيرة المحدودة.

➤ و بالنسبة للدخل الكبيرة : فإن التأثير السلبي للضرائب المفروضة عليها يقلل أيضا من ادخارها، وبنسبة تفوق نسبة انخفاض الاستهلاك، وذلك لأن أصحاب الدخل الكبيرة غالبا ما يحافظون على استمرارية وثبات معدلات استهلاكهم فيستمرون في الاستهلاك، وعلى حساب الادخار.

وبعبارة موجزة: فإن آثار الضرائب تتمثل في زيادة الاستهلاك وانخفاض الادخار، تبعا لمعيار حجم الدخل .

ب - آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار تبعا لنوعية الوعاء

وهنا نفرق بين ثلاث مجموعات من الضرائب :

➤ المجموعة الأولى : الضرائب الترفيهية والتي تفرض عادة على السلع ذات الأغراض الترفيهية، الكمالية، وغير الضرورية. وغالبا ما تؤدي الضرائب إلى خفض استهلاكها، نظرا لارتفاع أثمانها، وعدم الحاجة الملحة لها، ومن ثم إلى ارتفاع الادخار لانخفاض الإنفاق.

➤ المجموعة الثانية : الضرائب الرأسمالية والتي تفرض على رؤوس الأموال، والاستثمارات، والمدخرات.

- بالنسبة للضرائب على الاستثمارات والمدخرات : كالضرائب على أرباح الأوراق المالية، فهي تؤدي إلى خفض الميل للادخار، نظرا لأن المدخرين يوازنون بين التضحية التي يتحملونها بحرمان أنفسهم من التمتع بأموالهم في اقتناء الحاجات الاستهلاكية، وبين المنفعة المتناقصة من مدخراتهم المحتفظين بها، مما يدفعهم إلى زيادة الاستهلاك على حساب الادخار، فيتناقص ويقل. فالاستهلاك و إنفاق أموالهم عليه أفضل من الادخار.

- وبالنسبة للضرائب على رؤوس الأموال والتي تدفع غالبا من دخول رؤوس الأموال تلك، فهي تؤدي إلى خفض الميل للادخار، وزيادة الميل إلى الاستهلاك، نظرا لعدم تحقق المنفعة من احتفاظهم برؤوس أموالهم تلك ما دامت الضرائب تناولها بالاقطاع، وهم محتفظون بها.

➤ المجموعة الثالثة : الضرائب التصاعدية غالبا ما تؤدي إلى خفض حجم الادخار، نظرا لأنها تتناول الشرائح العليا لدخول الأغنياء والتي غالبا يحتفظون بها لادخارها.

فالضرائب التصاعدية تتصاعد مع تصاعد الدخل، وبالتالي تكون هذه الضرائب عالية، كلما كانت الدخل عالية، فتقتطع منها مبالغ كبيرة، فيقل المدخر منها.

## 4/ تقديرات الإيرادات مع الحواصل و المداخيل العامة لسنة 2017:

حسب المادة 115 : تقدر الإيرادات والحواصل والمداخيل المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة لسنة 2017 طبقا للجدول الموالي الملحق بهذا القانون ، بخمسة آلاف وستمئة وخمسة وثلاثين مليارا وخمسمائة وأربعة عشر مليون دينار (5.635.514.000.000 دج).<sup>42</sup>

## الجدول رقم 01 : الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017

إيرادات الميزانية	المبالغ ( بآلاف دج )
1 الموارد العادية	
1.1 الإيرادات الجبائية :	1.297.668.000
001 - 201 حواصل الضرائب المباشرة..	114.981.000
002 - 201 حواصل التسجيل والطابع.	1.047.601.000
003 - 201 حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال. (منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة)...	9.563.000
004 - 201 حواصل الضرائب غير المباشرة	345.570.000
005 - 201 حواصل الجمارك	
المجموع الفرعي(1)	2.845.374.000
2.1 الإيرادات العادية :	
006 - 201 حاصل دخل أملاك الدولة	25.000.000
007 - 201 الحواصل المختلفة للميزانية	75.000.000
008 - 201 الإيرادات النظامية	20.000
المجموع الفرعي(2)	100.000.000
3.1 الإيرادات الأخرى	
الإيرادات الأخرى	490.000.000
المجموع الفرعي(3)	490.000.000

3.435.394.000	مجموع الموارد العادية
2.200.120.000	2 الجباية البترولية : 011 - 201 - الجباية البترولية
5.635.514.000	المجموع العام للإيرادات

المصدر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 77 ، 9 ربيع الأول عام 1438 ، 29 ديسمبر سنة 2016 ، ص 65

**أسئلة خاصة بالفصل الثالث :**

- اذكر خصائص الضريبة، وشرح إحداها ؟
- ماهو الفرق بين الضريبة و السياسة الضريبية ؟
- ماذا نعني بالقرض الضريبي ؟
- ما هو الفرق بين الثمن العام و السعر ؟
- ماذا نعني بالازدواج الضريبي و ماهي شروطه و ماهي اهم اشكاله ؟

## الأهداف التعليمية للفصل الرابع :

- إلمام الطالب لبعض المعطيات الأساسية التي تخص الموازنة العامة من مفهومها و كيفية اعدادها ، إضافة إلى مختلف عناصرها الأساسية .
  - تعريف الطالب بكل ما يخص كيفية اعداد و تنفيذ الميزانية العامة
  - تعزيز قدرة الطالب على فهم كل من مبادئ الميزانية العامة و كيفية تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي
- في ضوء هذه الأهداف سنتناول موضوع الميزانية العامة بمختلف المفاهيم المتعلقة بها

## محتويات الفصل الرابع : الموازنة العامة

### تمهيد

أولاً: مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة

1/ تعريف الميزانية العامة للدولة

2/ خصائص الميزانية العامة للدولة

3/ أهمية الميزانية العامة للدولة

ثانياً : المبادئ الأساسية للميزانية

1/ مبدأ سنوية الميزانية

2/ مبدأ وحدة الميزانية

3/ مبدأ عمومية الميزانية

4/ مبدأ توازن الميزانية

ثالثاً : اعداد و تنفيذ الميزانية العامة

1/ السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة

2/ القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية

3/ الإجراءات الفنية لإعداد الموازنة



4/ تقدير النفقات والإيرادات العامة

5/ تبويب الموازنة العامة

6/ اعتماد وتنفيذ الموازنة

رابعاً : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

1/ مفهوم مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

2/ أنواع و طرق مراقبة تنفيذ الموازنة

3/ نبذة عن ميزانية قانون المالية لسنة 2017

أسئلة خاصة بالفصل الرابع

## الفصل الرابع : الموازنة العامة

### تمهيد :

المالية العامة هي مالية الدولة المتجسدة في ميزانيتها العامة، والميزانية لا تخرج عن كونها بيان للنفقات والإيرادات العامة اللازمة لتحقيق أهداف الدولة عامة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، سياسية ، حيث تعتبر الميزانية العامة وسيلة لا غنى عنها و أداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المالية والاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و من ثم تحقيق أهدافها التنموية التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و بالتالي أصبحت الميزانية من اهم العوامل المؤثرة في توجيه الاقتصاد القومي و أصبحت لها مبرراتها المستندة الى أهدافها و بالتالي تحتاج كل دولة أو مؤسسة لتقدير معدل إيراداتها و نفقاتها ضمن مدة زمنية معينة لتلافي الوقوع في العجز المالي المفاجئ ، و تجنب الاضطرابات الاقتصادية التي تنتج عنها، فكانت جدولة هذه المعلومات و توثيقها في وثيقة رسمية هي الحل الأمثل لتجنب ظرف اقتصادي طارئ قد يعرقل دوران العجلة الاقتصادية لفترات زمنية غير معلومة ، كما تطور دور الدولة وأصبح مهما في المجتمع ذلك إلى جانب نشاطاتها الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق المنافع العامة للمجتمع ، والتأكد من أن هذه النشاطات تسير على النحو الصحيح يكون تأكدها من خلال الميزانية العامة للدولة التي تقتصر على إيرادات الدولة و نفقاتها، ويجب أن يكون توازن إيراداتها و نفقاتها سويا بصورة دقيقة .

وسوف تشمل دراستنا لموضوع الموازنة العامة النقاط التالية:

- مفاهيم أساسية حول لميزانية العامة
- المبادئ الأساسية للميزانية
- اعداد و تنفيذ الميزانية العامة
- مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

## أولاً : مفاهيم أساسية حول الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة من أهم التنظيمات المالية المعاصرة، ويمكن توضيح مفهوم وطبيعة الميزانية العامة وكذا أهميتها في العناصر التالية:

### 1/ تعريف الميزانية العامة للدولة :

يعرف الفكر المالي الحديث الميزانية العامة بعدة تعريفات تصب كلها في بوتقة واحدة، وتشمل عناصر، وموضوعات، والأفكار

متشابهة ، ومن هذه العريفات نجد :

- «أن الميزانية العامة عبارة عن بيان تقديري معتمد لنفقات، وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية عادة ما تقدر بسنة.»
- " أنها بيان تقديري لنفقات الدولة، وإيراداتها لمدة عادة ما تكون لسنة."
- " أنها بيان تقديري مالي لا يمكن للحكومة أن تنفقه، أو تجببه خلال سنة واحدة "
- " أنها بيان تقديري لنفقات الدولة، وإيراداتها عن مدة زمنية محددة غالباً ما تقدر بسنة، ترصد في وثيقة تعرض على السلطة التشريعية لإجازتها".
- " أنها وثيقة تعدها الحكومة، وتتضمن نفقاتها، وإيراداتها عم مدة سنة، وتعتمد من قبل السلطة التشريعية "
- " أنها عبارة عن وثيقة تتضمن نفقات الدولة، وإيراداتها عن مدة عادة ما تقدر بسنة، تعدها الحكومة، وتحصل على إجازتها من قبل السلطة التشريعية.<sup>43</sup>
- " الميزانية العامة هي تقدير رسمي للموارد التي تخطط الحكومة لإنفاقها على النشطة المختلفة خلال فترة معينة، هي في العادة سنة مالية واحدة ، وكيفية الحصول على هذه الموارد."
- وعرفها البعض الآخر بأنها "تقدير تفصيلي لنفقات واي ا ردادات الدولة لمدة سنة، يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية واعتمادها من طرف السلطة التشريعية وتعبر عن الأهداف الاقتصادية والمالية العامة."
- ويتحليل هذه التعاريف نجد أن الميزانية العامة تتعرض لنشاطات الدولة الاقتصادية من خلال خطة مالية تتضمن نفقات الدولة، وإيراداتها المالية، والتي من المنتظر تنفيذها خلال مدة زمنية مستقبلية، غالباً ما تقدر بسنة.

## 2/ خصائص الميزانية العامة للدولة :

تتميز الميزانية بالخصائص التالية :

أ - الميزانية العامة عبارة عن تقديرات احتمالية لنفقات الدولة، وإيراداتها المالية، أي تقدير مسبق لحجم نفقاتها، وإيراداتها، وكيفية تنظيمها، وتحصيلها، وتنفيذها فهي عبارة عن أرقام لمبالغ إنفاقية، وإيرادية من المنتظر الحصول عليها. وإنفاقها خلال سنة واحدة. وبما أن هذه الأرقام تقديرية احتمالية فيمكن أن تزيد أو تنقص ولكن ضمن حدود لا تتعداها، وإلا كانت الميزانية غير دقيقة في إعدادها.

ب الميزانية العامة عبارة عن وثيقة معتمدة، تعتمد من قبل السلطة التشريعية بعد أن تعدها، وتنظمها السلطة التنفيذية. يجب أن تقرر الميزانية العامة، ويصدق عليها من قبل ممثلي الشعب، فقد درج الفكر المالي القديم، والحديث على إقرار الميزانية، وإخضاع اعتمادها لإجراءات دستورية قانونية محددة من شأنها أن تسهل على أعضاء السلطة التشريعية مناقشتها، وتفحص بنودها بشكل واف .

ونظرا لخطورة دور الميزانية العامة تنص دساتير بعض الدول، ومنها بريطانيا على ضرورة أن تقدم الحكومة استقالتها أن لم تحصل على موافقة مجلس العموم البريطاني عليها. هذا ولقد درج الفكر المالي على أن إعداد الميزانية إنما يتم من قبل السلطة التنفيذية على اعتبار أنها الحكومة، والمكلفة بتنفيذ بنود الميزانية بشقيها الإنفاقي، ويمثل الحكومة عادة وزير المالية، أو رئيس الحكومة. هذا ويعتبر اقرار الميزانية من قبل البرلمان أنها صدرت بقانون، ويجب تنفيذه، فالاعتماد يعني إذنا صريحا للحكومة بالتصرف بأموال الأمة، أي بإنفاقها، وهذا يتم ضمن الحدود، والأشكال المرسومة لخطة الميزانية، ويعتبر هذا الإذن من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية المخولة دستوريا بإعطائه، وبحيث يخول هذا الإذن حق المراقبة السلطة التنفيذية في تنفيذها للميزانية، وطبقا لأوجه الإنفاق المرسومة.

ويتناول حق السلطة التشريعية بنود الميزانية الإيرادية، والاتفاقية، فتجزئها كلها، أو ترفضها كلها، أو ترفضها كلها. أما السلط التنفيذية فلها الخيار بتنفيذ بنود النفقات كلها، أو بعضها، ولكن ليس لها هذا الخيار بنسبة لبنود الإيرادات، ومن ثم فعليها أن تقوم بتحصيلها كلها، وإلا كانت مخالفة لشروط إجازة الميزانية.

ت - وثيقة محاسبية:

أي أن الميزانية تخضع للشكليات التي يعرفها نظام المحاسبة العمومية على هيئات عمومية ذات طابع إداري غير ربحي، والتي

تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى قسم خاص بالإيرادات و الآخر خاص بالنفقات ، وكل جانب مقسم إلى فصول وكل فصل إلى أبواب وكل باب إلى مواد ثم بنود.

ث - وثيقة مساعدة لاتخاذ القرار:

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

ج - قاعدة لمراقبة الأداء:

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

كما توجد خصائص أخرى نذكر منها ما يلي:<sup>44</sup>

- الميزانية العامة وثيقة تخضع لموافقة السلطة التشريعية .
- تتضمن الميزانية بيانات مفصلة لما سوف تنفقه الدولة و الإيرادات اللازمة.
- تتعلق الميزانية بفترة زمنية محددة عادة ما تكون سنة .
- ميزانية الدولة هي ميزانية تقديرية و ليست فعلية.

### 3 / أهمية الميزانية العامة للدولة :

يجب أن لا تعتبر الميزانية العامة مجرد بيان تقديري إحصائي لنفقات الدولة، وإيراداتها فقط فهي ليست وثيقة تدون فيها أرقام بمبالغ مالية موزعة على بنود أصول، وخصوم يجري تنفيذها أو جبايتها أو إنفاقها خلال فترة زمنية محددة.

فقد أصبحت الميزانية العامة وسيلة لا غنى عنها، وأداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الحكومات لتحقيق أهدافها المالية، والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثم لتحقيق أهدافها التنموية التوازنية في شتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. إن الميزانية العامة أصبحت من أهم العوامل المؤثرة في توجيه الاقتصاد القومي، وأصبحت لها مبرراتها المستندة إلى أهدافها والتي نلخصها فيما يلي:

أ - من الناحية المالية: فالميزانية العامة تعتبر مرآة تعكس الوضع المالي للدولة، تفصل الموارد المالية بأنواعها التي سيتم توفيرها خلال سنة مقبلة من ضرائب، ورسوم، ونقود ورقية جديدة وأرباح وعملة صعبة ودخول نقدية من مشروعاتها الزراعية، والصناعية والتجارية وغيرها من الموارد المالية. وتفصل كذلك أوجه الإنفاق للقطاعات والوزارات والدوائر والأقسام وغيرها من القطاعات الحكومية. مما يوفر للدولة قدرا أكبر من التعرف على حقيقة أوضاعها المالية الداخلية، والخارجية، وشم الحكم على سلامة مركزها المالي، وما إذا كانت الميزانية العامة تتمتع بعجز أو فائض مما يؤهل الدولة للتدخل لتحقيقوازن الاقتصادي والاجتماعي.

و كما يراها البعض فالميزانية هي مؤشر الوضع المالي للدولة، وهي البوصلة التي تهتدي بها الدولة للاطمئنان على مركزها المالي، واتجاهه نحو الإيجاب أو السلب.

ب - من الناحية الاقتصادية: تستخدم الميزانية في التأثير على أوجه الاقتصاد القومي بالتأثير على مظاهره التنموية ومؤشراته النقدية، ولم يعد توازن الميزانية الهدف الأسمى الذي يجب تحقيقه، وإنما أصبح يتمثل في تحقيق التوازن على مستوى الاقتصاد القومي بأكمله، ومن ثم أصبح التوازن على مدار الدورة الاقتصادية التي قد تستغرق مدتها عدة سنوات أولى من تحقيق التوازن السنوي للميزانية الحكومية، وكذلك أصبح خلل التوازن المقصود في ميزانية الحكومة سواء في صورة عجز أو فائض أمرا مقبولا، وأصبح هذا الخلل أمرا مقبولا بل ووسيلة من وسائل تحقيق التوازن في الاقتصاد القومي.

و تفصيل لذلك فإذا كان الاقتصاد القومي في حالة انتعاش، ورواج تكون الأسعار مرتفعة بسبب كثرة النقد المتداول، والمتوفر بأيدي الأفراد أي سبب ارتفاع طلبهم النقدي على السلع، أي بسبب ارتفاع الطلب الكلي النقدي عن العرض الكلي السلعي. ومن أجل تخفيض الأسعار وإصلاح الخلل بين الطلب والعرض تستخدم سياسة أحداث فوائض نقدية في الميزانية، وذلك بسحب جزء من النقود التي بأيدي الأفراد فتفرض عليهم ضرائب أكثر، فتقل القوة الشرائية التي بأيديهم وبالتالي يقل طلبهم على السلع أي يقل الطلب الكلي النقدي إلى أن يتساوى مع العرض الكلي السلعي فتتخفف الأسعار.

وأما إذا كان الاقتصاد القومي في حالة كساد وانكماش تكون الأسعار منخفضة بسبب قلة النقد المتداول والمتوفر بأيدي الأفراد، أي بسبب انخفاض طلبهم على السلع أي بسبب انخفاض الطلب الكلي النقدي عن العرض الكلي السلعي.

ومن أجل رفع الأسعار وإصلاح الخلل بين الطلب والعرض تستخدم سياسة أحداث عجز نقدي في الميزانية وذلك بتوفير جزء أكبر من النقود بأيدي الأفراد، أي بزيادة كمية النقد التي بأيديهم وبالتالي يرتفع طلبهم على السلع، أي يرتفع الطلب الكلي النقدي إلى أن يتساوى مع العرض الكلي السلعي فترتفع الأسعار.

وبعبارة أخرى أصبحت الميزانية العامة تستخدم كأداة ووسيلة لإصلاح الخلل بين الطلب النقدي والعرض السلعي الكليين، ومن ثم تحقيق التوازن بينهما لتبقى مستويات الأسعار شبه ثابتة أو معقولة. وبعبارة أخرى أصبحت الميزانية العام تستخدم كوسيلة لتحقيق التوازن في الاقتصاد القومي بأكمله من خلال التأثير في النقد والدخل والإنتاج، والأسعار... الخ.

من هنا أضحي التوازن المنشود ليس هو التوازن بين فوائض الإيرادات وفوائض النفقات أي ليس توازم الميزانية وإنما توازن الاقتصاد القومي بأكمله، ومن ثم أصبحت الميزانية العامة الحكومية وسيلة تنمية واستقرار وبالتالي أصبح إحداث خلل مقصود بإحداث فائض أو عجز في الميزانية العامة أمرا مقبولا ومألوفا بل ومستحسنا ما دام يستهدف تحقيق التوازن العام في الاقتصاد القومي، وما دام يرجى منه تحقيق أغراض اقتصادية مرغوبة ومنشودة ومخطط لها لو على المدى الطويل.

ت - من الناحية الاجتماعية : حيث تستخدم الميزانية العامة كأداة من أدوات السياسة المالية للدولة في تحقيق الأهداف والأغراض الاجتماعية وتحقيق التوازن الاجتماعي بإزالة التفاوت في الدخل بين فئات المجتمع الواحد.

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

ومن مبررات الميزانية العامة الاجتماعية أيضا يكمن في استخدام فوائضها المالية في تحقيق سياسة التوجيه الاجتماعي بفرض ضرائب على السلع الاستهلاكية، فترتفع أسعارها مما يقلل من شرائها سواء بالنسبة للأغنياء أو الفقراء.

فبالنسبة للأغنياء : ينصرفون إلى توظيف أموالهم في زيادة الإنتاج فيقل ادخارهم.

و بالنسبة للفقراء : ينصرفون إلى توظيف أموالهم في الادخار فتزيد أموالهم ومن ثم تقل حدة التفاوت في الدخل، والأموال بين الأغنياء والفقراء.

إن استخدام الميزانية العامة في تحقيق الأغراض الاجتماعية يساعد الفقراء ماليا ونقديا ونفسيا، فلا يشعرون بحدة الفوارق المالية بينهم وبين الأغنياء. إن تقليل التفاوت في الدخل يعتبر هدفا تنمويا اقتصاديا واجتماعيا في آن واحد، ومن ثم يصلح أن يعتبر مبررا

هاما لإعداد الميزانية العامة وإقرارها.

ث - من الناحية السياسية : تستخدم الميزانية العام لتحقيق أغراض وأهداف سياسية عديدة منها:

- تحقيق الرقابة على الحكومة. تباشرها السلطة التشريعية - البرلمان، مجلس الأمة، مجلس النواب، مجلس الشعب... الخ على السلطة التنفيذية، أثناء مناقشة بنود خطة الميزانية واعتمادها من قبل ممثلي الأمة. وقد تكون الرقابة على الميزانية، إعدادا وتنفيذا، وقد تكون رقابة آنية أثناء مناقشة الخطة، وقد تكون لاحقة أثناء تنفيذها وبعد اعتمادها وصدور قانون بها، وهو قانون الميزانية.

وتمارس الرقابة عادة لجنة الشؤون المالية في تلك المجالس، والتي غالبا ما يطلق عليها لجنة الخطة والموافقة. وقد تكون آنية تتعلق بالبيانات والإحصائيات والوثائق والجداول التي تحتوي على بنود المبالغ النقدية المتمثلة في الإيرادات والنفقات الحكومية عن سنة مالية واحدة. وفي العادة تناقش هذه البنود بندا بندا وتوجه الأسئلة للحكومة متمثلة في وزرائها، وعلى رأسهم وزير المالية وهو الذي يقدم عادة مشروع الميزانية للسلطة التشريعية، وفي العادة تتمتع هذه السلطة بصلاحيات الموافقة على بنود الخطة أو تعديلها أو إلغائها أو إلغاء بعضها، وكذلك صلاحية توجيه بعض الاقتراحات لإدخالها في خطة الموازنة.

إن السلطة التشريعية وهي تناقش بنود خطة الميزانية العامة إنما تمارس في الحقيقة رقابة سياسية على الحكومة حيث تحاول الحكومة في الغالب تطبيق مقترحات السلطة التشريعية، على أن هذا النوع من الرقابة هو حديث نسبي يرجع إلى بداية القرن الثامن عشر، وأساسه الرغبة في فصل مالية الحاكم عن مالية المحكوم، ولمنع الإساءة في التصرف بالأموال وإخضاع وزارة الحكومة للمساءلة المالية والسياسية على مدار الساعة.

وقد تأكد هذا المبرر في دساتير كثير من الدول ومنها بريطانيا حيث أن عدم الموافقة على الميزانية يترتب عليه وجوب تقديم الحكومة لاستقالتها.

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

إن أحقية السلطة التشريعية في إصدار قانون الميزانية مستندة أصلا إلى نظام الفصل بين السلطات الثلاث والذي تقره الدساتير، والتي تعطي السلطة التشريعية الحق في مناقشة الميزانية العام بالقبول أو الرفض أو التعديل أو الاقتراح، مما يؤهل نواب الأمة لأن يمارسوا الضغط على الحكومة، أو وزرائها للاستجابة إلى مطالب هؤلاء النواب بما يروونه مناسبا، ويتعلق بالميزانية: كإدخال تعديل عليها أو إلغاء بعض بنودها الإيرادية أو الانفاقية، أو الاستجابة لبعض المقترحات الأخرى والتي قد لا تتعلق بالميزانية كتمرير بعض التشريعات



والموافقة على بعض القوانين المتعلقة بأمور أخرى، اقتصادية، اجتماعية، سياسية، أو مالية ومن ثم استخدام موافقة النواب على الميزانية كورقة ضغط على الوزراء للحصول على موافقتهم على تلك القوانين المقترحة أو تبينها.

وتحاشيا للمجابهة مع السلطة التشريعية تحرص السلطة التنفيذية عادة ممثلة في وزرائها الاستجابة لمطالب النواب سواء المتعلقة بالميزانية أو غيرها، وإلا كان الرفض للميزانية شبه مؤكد، وهذا ليس من صالح الحكومة لما يترتب على ذلك الرفض من آثار سياسية أو اقتصادية أو مالية أو اجتماعية، وعلى رأسها تقديم الحكومة لاستقالتها.

ولمزيد من الإيضاح نقول: لكي تستطيع الحكومة ممارسة أعمالها السيادية ونشاطاتها المالية والاجتماعية لا بد من أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية على قانون الميزانية، لأنه يعتبر إذنا بل وترخيصا لأن تباشر أعمالها ومنها تحصل الضرائب من الأفراد، وإنفاقها على تسيير مراقفها. ومن ثم فبدون الإذن تقف الحكومة مشلولة عاجزة عن مزاوله أعمالها، وتبقى في حاجة ماسة وملحة لأن تعطى السلطة التشريعية هذا الإذن، مما يضع بين أيدي نواب الأمة ورقة رابحة يضغطون بها على وزراء الحكومة لتنفيذ ما يطلبه منهم نواب الأمة.

## ثانيا : المبادئ الأساسية للميزانية

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 الأربعة فيما يلي: سنوية،وحدة عمومية،و توازن الميزانية.

### 1/ مبدأ سنوية الميزانية :

يعني هذا المبدأ أن يتم التوقع و الترخيص لنفقات و إيرادات الدولة بصفة دورية.منتظمة كل عام.ويعني هذا المبدأ أيضا أن

الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية.

و يرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية و مالية معينة:أما الاعتبارات السياسية فتتمثل في أن مبدأ الميزانية يضمن دوام رقابة

السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة على الرجوع إليها و الحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام

ثم إن المناقشة السنوية لميزانية الدولة تجعل السلطة التشريعية تقف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية و رقابته و رسم حدوده.

أما الاعتبارات المالية فتتمثل أن فترة السنة هي الفترة التي تمارس خلالها اغلب الأنشطة الاقتصادية.كما أنها تضمن دقة تقدير

إيرادات الدولة و نفقاتها بصفة خاصة،على أساس اتجاهاتها في الماضي القريب،و ذلك لصعوبة تقدير هذه الإيرادات و النفقات في

فترة أطول، و ما يقترن بذلك من أخطاء. فتقدير النفقات، عندما تكون مدة الميزانية أطول من سنة، سيكون صعبا نظرا لاحتمال تغير الأسعار و الأجور بشكل محسوس خلال هذه الفترة اللازمة لتنفيذ الميزانية، كما أن تقدير الإيرادات لن يكون، بدوره، اقل صعوبة نظرا لاحتمال تغير العوامل الاقتصادية التي تؤثر في الدخل القومي، من ثم في حصيلة الضرائب الإيرادات العامة بصورة عامة، فالتنبؤ بتطور هذه العوامل في المستقبل القريب، الذي يتمثل في مدة سنة، و في العادة سهلا و ميسورا، و ذلك بالاستعانة بدراسة هذا التطور و اتجاهاته في الماضي القريب. غير انه سيصبح أمرا صعبا متى وضعت الميزانية لتستمر لمدة أكثر من سنة.<sup>45</sup>

كما أن فترة السنة تضم فصول السنة الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي و ما تقتضيه من نفقات و إيرادات، فلو كانت الميزانية توضع لمدة تقل عن سنة، فان ذلك سيؤدي إلى اختلال في موارد الدولة و نفقاتها. و يكفي أن نقدم المثال التالي لتوضيح ما تقدم. إذا أعدت الميزانية لمدة تقل عن السنة فان ذلك سيؤدي، إلى إهمال ظاهرة موسمية بعض الإيرادات و النفقات العامة مما يؤدي إلى التهديد بإعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي الإجمالي في الدولة. فلو تصورنا مثلا أن النفقات تتركز في فترة الشتاء باعتبارها أكثر فترات السنة نشاطا، و إن الإيرادات تتركز في فترة الصيف، باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية في الدولة، فان أي ميزانية تعد لمدة تقل عن السنة لا يمكن موازنة نفقاتها بإيراداتها. إذ ستبدو تارة محققة لفائض في الإيرادات، و تارة أخرى لعجز فيها. هذا فضلا على أن السنة تنفد الوقت الطويل نسبيا الموجه لإعداد الميزانية فيما لو تقرر أن تكون لمدة اقل من ذلك و ما ينطوي عليه هذا الإعداد من تعطيل و إرهاق لكل من السلطتين التنفيذية و التشريعية.

الميزانية باعتباره يمثل ضمانا لتحضير سنوية على ضرورة احترام مبدأ لكل هذه الأسباب يؤكد الفكر المالي التقليدي الميزانية، على ضوء تقديرات محددة، و من ثم واقعية، إلى جانب مراعاته لظاهرة موسمية بعض النفقات و الإيرادات، إضافة إلى ضمانته لرقابة فعالة و دورية على فترات قصيرة من جانب السلطة التشريعية للإنفاق الحكومي.

## 2/ مبدأ وحدة الميزانية

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

و يترتب على تطبيق مبدأ وحدة الميزانية نتيجة هامة تتمثل في " قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ". و التي تستلزم عدم تخصيص

إيراد معين لمواجهة نفقة معينة. بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصاريف التي تدرج بها كل النفقات. بمعنى آخر ينبغي أن تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع النشاطات 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 عدم إمكانية الميزانية عن تحقيق أهدافها. و من السهل ان نتصور ما يمكن أن يؤدي إليه الإخلال بقاعدة عدم التخصيص الإيرادات. فبعض المرافق يمكن أن تحقق فائضا معتبرا مما قد يدفعها إلى التبذير، في حين أن مرافق أخرى يمكن أن تعاني من عجز الموارد المتاحة لها، أضف إلى ذلك انه في تخصيص الإيرادات خروجاً واضحاً على فكرة الدولة ذاتها و قيامها باقتطاع جزء من الموارد الوطنية لإعادة تخصيصه لإشباع الحاجات الجماعية.

و يستند مبدأ وحدة الميزانية إلى اعتبارين أساسيين: أولهما مالي، و ثانيهما سياسي، أما الاعتبار المالي فيتمثل في أن وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح و النظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين و الماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه هذا من جهة، و من جهة أخرى، فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته. أما عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة فمن شأنه أن يجعل من الصعب اخذ فكرة عامة شاملة عن حالة النفقات و

الإيرادات العامة مما يشجع على سوء التصرف في الأموال العامة<sup>46</sup>

أ - الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية :

رغم ما تضمن عليه مبدأ وحدة الميزانية من فوائد فإن هناك بعض هذه الاستثناءات التي ترد عليه تبررها المالية الحديثة للدولة و

تعدد احتياجاتها المالية. و يمكن حصر هذه الاستثناءات في نقاط أربعة على النحو التالي:

- الميزانيات الملحقة
- الحسابات الخاصة للخزينة
- حسابات التجارة
- حسابات التخصيص الخاص
- حسابات تسيقات الخزينة
- حسابات التسليفات
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

▪ الميزانيات الغير عادية

▪ الميزانيات المستقلة

### 3 / مبدأ عمومية الميزانية :

مبدأ 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 يمثل الإطار الخارجي للميزانية، فان مبدأ العمومية يهدف إلى ملا هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة و لكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين. أي أن مبدأ عمومية الميزانية يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية أن هذا الأخير، و على ما سبق ذكره هو الإطار الخارجي للميزانية. و رغم ما يحققه مبدأ عمومية الميزانية من فوائد إلا انه تعرض لنقد كبير من جانب البعض. و يمكن إيجاز هذا النقد في نقاط ثلاثة:

#### أ - النقطة الأولى :

إن مبدأ عمومية الميزانية من شأنه إضعاف الحافز لدى القائمين بإدارة المرفق العام على ضغط نفقاتهم أو زيادة إيراداتهم بإتباع أساليب الإدارة الحديثة خاصة و أن أي فائض يحققه المرفق سيذهب إلى ميزانية الدولة و لن يوجه لمكافأة العاملين به، أو تحسين ظروف عملهم.

#### ب - النقطة الثانية :

إن هذا المبدأ لا يشجع على استخدام الأساليب التجارية في إدارة المرفق العام.

#### ت - النقطة الثالثة :

إن إتباع مبدأ العمومية من شأنه التأثير على مرونة العمل الحكومي و كفاءته و حسن أدائه.

غير أن هذه الانتقادات تم الرد عليها ففيما يتعلق بالانتقاد الأول و قاعدة عدم تخصيص الإيرادات في الميزانية. فمبدأ العمومية يقتصر على نحو مفصل في وثيقة الميزانية دون إجراء أية مقاصة بينهما. و من ثم فان الأخذ به لا يعني في قليل او كثير ضرورة توجيه إيرادات المرفق العام إلى وجه آخر من أوجه الإنفاق. أما الانتقاد الثاني فهو مع افتراض صحته ليس على درجة كبيرة من الأهمية و ذلك راجع إلى أن العادة جرت في الآونة الأخيرة على تسجيل نفقات و إيرادات معظم المرافق ذات النشاطات التجارية و الصناعية في ميزانيات

خاصة تلحق بالميزانية العامة للدولة .

ولا يخفى على احد أن الميزانيات الملحقة لا تظهر تفاصيلها في الميزانية العامة بل يكتفي بذكر رصيدها فقط في جانب الإيرادات إذ كان هناك فائض و في جانب النفقات أن كان هناك عجز و عليه فلا يثير مبدأ عمومية الميزانية بالنسبة لهذه المرافق أية مشاكل في الواقع العملي .

أما الانتقاد الثالث فيتضمن أن مبدأ عمومية الميزانية لا شان له بكفاءة العمل الحكومي و حسن أدائه. إذ لا نعرف كيف يؤثر ذكر الحكومة لجميع أوجه الإنفاق و مصادر الإيراد على نحو تفصيلي في وثيقة الميزانية على مرونة العمل الحكومي و كفاءته.

#### 4/ مبدأ توازن الميزانية :

يحتوي توازن الميزانية على مفهومين: مفهوم تقليدي و مفهوم حديث لذلك على النحو التالي:

##### أ - المفهوم التقليدي لمبدأ الميزانية :

يعني هذا المبدأ المفهوم التقليدي تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان. فالمبدأ من هذا المفهوم ينظر إليه إذن نظرة حسابية بحتة و هذا موازنة الأفراد و المشروعات الخاصة. و ذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته على التزايد إذا تمت تغطية عن طريق الاقتراض و إلى حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي أو حدوث فائض يدفع على الإسراف و التبذير.

و من ناحية أخرى فان تغطية العجز عن طريق الالتجاء إلى القروض من شأنه أن يؤدي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد و التي كانت ستوجه في الغالب على الاستثمار مما يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد القومي نقصا لا يعوضه قيام الحكومة بإنفاق حصيلة القروض في سد العجز أي في إنفاق غير استثماري فان ذلك يعني تناقص فرص العمل أمام أفراد المجتمع مما يؤدي إلى زيادة البطالة. أضف إلى ذلك أن سد العجز عن طريق الاقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في

<sup>47</sup> الاقتراض في خدمة الدين العام و عدم استفادتها بالأموال المقترضة.

##### ب - المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية

أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر على العجز في الميزانية على انه كارثة مالية محققة و ذلك في ضوء التطورات المالية و الاقتصادية التي تميز القرن الحالي. و لكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن كل ما هنالك انه يميل

على أن يستبدل بفكرة التوازن المالي فكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى و لو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية

### ثالثا : اعداد و تنفيذ الميزانية العامة

تختلف طرق إعداد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى ، كما تختلف الجهات التي تقوم بإعدادها تبعا للنظام السياسي والاقتصادي المتبع.

#### 1/ السلطة المختصة بإعداد الموازنة العامة

جرت التقاليد في معظم دول العالم على استناد إعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية، ولا شك أن قيام الحكومة بإعداد الموازنة العامة أمرا طبيعيا للأسباب التالية:

أ - كون الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى جبايتها للإيرادات العامة والقائمة على الإنفاق على المرافق العامة، مما يجعلها أقدر من غيرها معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات.

ب - كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضا إعداد الموازنة العامة لأنها ستحاول قطعا أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب.

ت - السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها والمتغلغلة في البلاد بأكملها والتي توفر البيانات والتقديرات الضرورية.

ث - كون الموازنة العامة تعتبر بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة إعداد الموازنة خلال السنة القادمة لذا فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الموازنة حتى تكون معبرة عن برنامج هذه الحكومة، تحتاج الموازنة العامة إلى تنسيق كبير بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها لما تملكه من أجهزة إدارية متشعبة ومنتشرة في كامل إقليم الدولة، لكن لو أسندت هذه المهمة إلى السلطة التشريعية فلن يتحقق التنسيق، وهذا ما أثبتته التجربة من أن المجالس البرلمانية لا تحرص على تدابير المال بمقدار حرصها على إرضاء الناخبين الأمر الذي يحصل معه مخاطرة.

ومما سبق، يتضح أنه من المنطقي أن يعهد إلى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة ، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية .

وأخيراً أن المتفق عليه بين الدول أن السلطة المختصة بتحضير الموازنة وإعدادها هي السلطة التنفيذية، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة وحدود سلطته.

## 2/ القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية

يتطلب إعداد وتحضير الموازنة، مراعاة عدد القواعد والمبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة مبدأ الشمولية مبدأ التوازن، ولقد سبق أن أشرنا إلى هذه المبادئ، فصلا عن هذه المبادئ سواء في صورتها التقليدية أو المتطورة جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية من أهمها.<sup>48</sup>

### أ- الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة:

لأن أفضل ما يساعد على دقة وتقدير النفقات والإيرادات في ميزانية جديدة هي أرقام إيرادات ونفقات السنوات السابقة.

### ب- تحضير الميزانية

يكون أقرب ما يكون لبداية السنة المالية، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ كان التقدير أقرب إلى الدقة.

### ت- ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية:

بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة، وذلك في الإطار الذي يحفظ للسياسة المالية وحدتها ويضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها.

### ث- مراعاة الدقة في إقامة التقديرات :

بأن تكون المعطيات التي اعتمد عليها تنبع من الواقع مدعومة بالبيانات الإحصائية الدقيقة والوثائق الثبوتية.

## 3/ الإجراءات الفنية لإعداد الموازنة

إن عملية الميزانية في أي حكومة تمثل مجتمعا ديمقراطيا تتضمن القيام بخطوات آلية تتكرر في كل عام، وهي الإعداد والاعتماد والتنفيذ، وأخيرا مراقبة التنفيذ والإجراءات المتعلقة بالإعداد يمكن حصرها في خمس مراحل هي:

### أ- إعداد إطار مشروع الموازنة العامة :

لقد جرت العادة على أن وزير المالية باعتباره مثلا للسلطة التنفيذية يتولى إعداد هذا الإطار والذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العامة في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية، و متطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطة العامة

للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

### ب- إصدار منشور الموازنة العامة

تتولى وزارة المالية إصدار هذا المنشور وإرساله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، الذي يتضمن الخطوط العريضة لإعداد مشروع الموازنة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للسنة المقبلة مع مطالبة هذه الجهات بإرسال تقديراتها لإيراداتها ونفقاتها عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده وزير المالية لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المحدد.

### ت- إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات

تقع هذه المسؤولية على الأجهزة الإدارية وغالبا ما يكون دائرة مختصة لهذا العمل تكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤوليتها مثل دائرة الميزانية، التي تتولى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية ضمن إرشادات عامة وفي نطاق السياسة الاقتصادية التي تستهدفها الحكومة.

### ث- بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة

بعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة، فتتم مراجعتها من الناحية الفنية والمحاسبية، ثم تقوم وزارة المالية بإضافة تقديرات نفقاتها، بالإضافة إلى تقديرات إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها.

### خ- إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة

تتولى إدارة الميزانية بوزارة المالية جمع كافة التقديرات المشار إليها سابقا وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إن دعت الحاجة لذلك وطلب ما يحتاجون إليه من بيانات ومستندات، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة، وتعد هذه اللجنة مشروع الميزانية، ويتم عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية في الموعد المحدد قانونا.

يتضح مما سبق أن عملية إعداد الموازنة يتم على نحو روتيني مثل كافة الأعمال الحكومية الأخرى، حيث تقوم كل إدارة من لإدارات الدولة قبل نهاية كل سنة بتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة القادمة .



## 4/ تقدير النفقات والإيرادات العامة :

سبق وأنه عرفنا الموازنة العامة التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة مقبلة، ومن الطبيعي أن يواجه معدي الموازنة العديد من الصعوبات، كما أن عملية إعداد الموازنة أول ما تثير هو شكل تقدير النفقات والإيرادات الواردة بالموازنة، ولهذا سنتعرض فيما يلي لدراسة هذا المشكل بصورة موجزة.

## أ- تقدير النفقات

تقدير النفقات في المعتاد لا يثير صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا.

تقدر النفقات بطريقة التقدير المباشر، من قبل الموظفين المختصين في الهيئات المختلفة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة بمعنى أن يكون هذا التقدير واقعي وبعيد عن المغالاة حتى يمكن تطبيقه في أرض الواقع ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات "اعتمادات" ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوزها أثناء التنفيذ الفعلي، وإن دعت الضرورة لتجاوز هذه الاعتمادات عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ويمكن بطبيعة الحال الاسترشاد بأرقام النفقات العامة الواردة بالموازنات السابقة مع مراعاة ألا تكون منطوية على إسراف أو متضمنة لبعض النفقات العارضة أو الاستثنائية، كما ينبغي على معدي الموازنة أن يأخذوا في اعتبارهم نتائج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة، والتغيرات المتوقعة حدوثها خلال السنة المالية القادمة، لذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها تتم مراجعتها في وزارة المالية، التي تراعي وجود معدلات للإنفاق وتستشهد بالإنفاق الفعلي في السنتين الأخيرتين، كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تتم في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.

## ب- تقدير الإيرادات

إن تقدير الإيرادات يثير صعوبات فنية ناشئة عن ارتباط حصيلة الضرائب بالنشاط الاقتصادي خلال السنة القادمة، ولهذا يجب دراسة هذا النشاط بمختلف توقعاته، وكلما كانت هذه الدراسة دقيقة كان تقدير الإيرادات أقرب ما يكون إلى الواقع. إن تقدير الإيرادات بدقة يقتضي الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل الوطني، ومن ثم حصيلة الضرائب المحصلة لحساب الدولة وهناك أربعة أساليب لتقدير الإيرادات العامة هي:

➤ طريقة التقدير المباشر: ترمي هذه الطريقة بصفة أساسية إلى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلته على هذه الدراسة المباشرة.

وفي هذه الطريقة تترك الحرية لمحضري الميزانية في تقدير الإيرادات المنتظر تحصيلها على أساس إجراء تحليل مباشر لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال العام المقبل.

➤ طريقة السنة قبل الأخيرة: بمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للموازنة الجديدة على أساس إيرادات السنة قبل الأخيرة، فمثلا إذا أردنا تقدير إيرادات موازنة السنة (ن) ستعتمد على إيرادات السنة الأخيرة التي عرفت نتائجها، دون إجراء أي تغيير إلا في الحالات الاستثنائية (فرض ضريبة جديدة مثلا).

➤ طريقة الزيادة أو النقص النسبي: تقضي هذه الطريقة بأن يدون في مشروع الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منقضية بعد زيادتها بمعدل محدد إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي أو بعد تخفيضها بمعدل محدد إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقعا.

➤ طريقة المتوسطات: حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة).

## 5/ تبويب الموازنة العامة :

تعتبر الدقة والوضوح من المبادئ الأساسية للموازنة العامة، إلا أن مبدأ الوضوح يرتبط ارتباطا وثيقا بشرط آخر هو أن تظهر الموازنة في صورة تسهل معها عملية التحليل الاقتصادي الكلي.

ومن هنا كان البحث عن التبويب المناسب من أهم خطوات إعداد الميزانية كما أن التبويب السليم للموازنة العامة يساعد على ربط الموازنة العامة بالسياسة الاقتصادية، أي ربط الموازنة بالخطة العامة بحيث يكون تناسق وعدم التعارض بينهما، هذا بالإضافة إلى تسيير تنفيذ الموازنة وأحكام الرقابة المالية ومتابعة ما يتم من تنفيذ مع مقارنته بالمستهدف، وتسيير اتخاذ القرارات الاقتصادية والسياسية وفيما يلي سنحاول استعراض أهم التبويات المتعارف عليها للموازنة العامة وهي:<sup>49</sup>

## أ- التبويب الوظيفي :

يقصد بهذا النوع أن يتم بتبويب (ترتيب) عمليات الدولة حسب النشاط أو الخدمة التي تؤديها الدولة على أساس ما تقوم به من وظائف كالأمن والدفاع والتعليم... الخ، وذلك بغض النظر عن التبعية الإدارية للنشاط (الجهاز الحكومي الذي يقوم بالإنفاق)، فمثلا قد يكون مستشفى تابع للقطاع العسكري، ولكن عملياته يجب أن تظهر في جانب الإنفاق على الصحة وهكذا.

يتميز التبويب الوظيفي بتيسير دراسة مختلف أنواع النشاط الحكومي وأهميتها النسبية في الإنفاق الإجمالي كما يسمح بإجراء المقارنة فيما يتعلق بالنفقات العامة وكيفية توزيعها على وظائف الدولة واتجاهات هذا التوزيع ومن ثم تحليل النشاط الحكومي والوقوف على التغيرات التي تحدث في طبيعة هذا النشاط من عام إلى آخر.

## ب- التبويب الإداري :

يقصد بالتبويب (التقسيم) الإداري تصنيف النفقات والإيرادات العامة وفقا للوحدات الحكومية في الدولة (الوزارة، المصالح، والهيئات،... الخ) ، فهو بذلك يعكس هيكل التنظيم الإداري للسلطات العامة .

حسب هذا التقسيم فكل وحدة تساهم في تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة من خلال قيامها بتحديد حجم النفقات المستقبلية وإيراداتها المتوقعة خلال السنة المقبلة، كما أنه يمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد ومراقبة الموازنة بسهولة عن طريق دراسة الوضع المالي لكل وحدة حكومية على حدة .

## ت- التبويب الاقتصادي :

يقوم هذا النوع على أساس عمليات الدولة حسب طبيعتها الاقتصادية، وعرضها في شكل تظهر به وكأنها جزء من نظام أوسع يشمل عمليات كل القطاعات الاقتصادية، وبالتالي يتم هذا التبويب حسب طبيعة العملية وحسب من يقوم بهذه العمليات أي يتم حسب العملية وحسب القطاع.

➤ التبويب حسب العملية: ويتم تبويب العمليات حسب طبيعتها الاقتصادية وبصفة عامة تقسم هذه العمليات إلى مجموعتين متميزتين هما: العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية.

➤ التقسيم حسب القطاع : ليس تبويب ميزانية الدولة هدفا في حد ذاته لكنه وسيلة ليجعل من الموازنة أداة لتنفيذ السياسة المالية والسياسة الاقتصادية العامة، وبالتالي يقتضي المنطق تطبيق التبويب لا على الموازنة وإنما على الاقتصاد الوطني، سواء تم

بواسطة الحكومة (في الموازنة) أو بواسطة القطاع العام أو بواسطة الأفراد وحتى يتم ذلك يلزم التويب حسب القطاع، أي يتم تقسيم الاقتصاد إلى قطاعات تضم كل منها مجموعات متناسقة، فالاقتصاد الوطني يتكون من قطاع الحكومة، قطاع الأعمال أفراد ومؤسسات لا تستهدف الربح، وقطاع العالم الخارجي (غير المقيمين).

ولا يعني هذا أن كل اقتصاد لا بد وأن ينقسم إلى هذه المجموعات والقطاعات، بينما يتوقف ذلك على طبيعة الاقتصاد وأبعاده والفلسفة التي يقوم عليها، وعلى أساس هذه المتغيرات أيضا يتوقف حجم ودور الموازنة العامة.

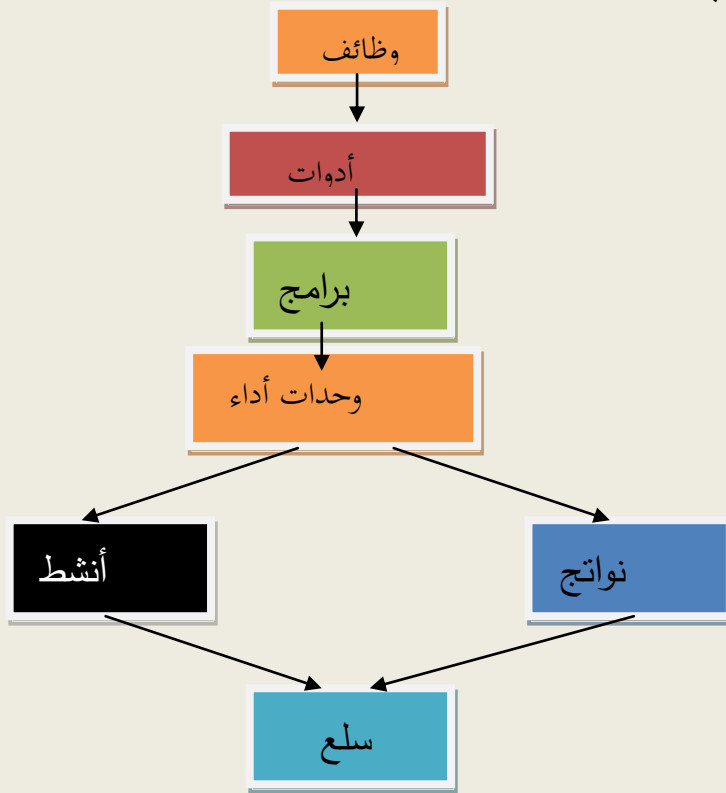
### ث- موازنة الأداء :

يرجع ظهور هذه الموازنة إلى تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية وبالتحديد في ولاية نيويورك بعد الحرب العالمية الثانية، ويعرف بعض الكتاب موازنة الأداء بأنها أداة إلى تويب بيانات الموازنة العامة، بحيث يعطي الاهتمام لما تقوم الدولة من أعمال وليس لما تشتريه من سلع وخدمات ، أي أن موازنة الأداء توضح الأغراض والأهداف التي تتطلب الاعتمادات من أجلها، كما توضح البرامج المقترحة تحقيقها هذه الأهداف فضلا عن معدلات كمية محددة يمكن بها قياس المهام التي تم إنجازها في كل برنامج على حدا، وتذهب موازنة الأداء إلى التركيز على ما تفعله الحكومة وليس على ما تتبناه من أشياء ناقلة بذلك الاهتمام من وسائل التنفيذ ذاته. ومن هذا التعريف يتضح أن هذه الموازنة تقوم على أساس من المهام المنجزة دون المواد والسلع التي يتم الحصول عليها، بمعنى آخر أن القائمين على إعداد ميزانية الأداء لا يهتمون بالدرجة الأولى بتحديد عناصر الإنتاج المستخدمة في كل وحدة حكومية (أجور، مواد البناء... الخ بل يهتمون بتحديد المنتج النهائي من استخدام هذه العوامل (بناء مدرسة مثلا) فاستخدام الأموال العامة، وفقا لهذا الأسلوب يتم بهدف تحقيق أهداف إنتاجية محددة.

ويلزم هنا التفرقة بين موازنة الأداء وموازنة البرامج، فموازنة البرامج ينصب التركيز فيها أساسا على تويب الإدارات المختلفة إلى الوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، وكل وظيفة منها تشمل برامج أساسية، وكل برنامج أساسي يشمل برامج فرعية، أي أن هذا الأسلوب يقوم على أساس النظر إلى احتياجات المجتمع ووسائل إشباعها كما تهدف طريقة الإعداد هذه (البرامج) إلى تحقيق الاستخدام الأمثل والرشد للموارد العامة بأفضل صورة ممكنة .

والشكل الموالي يوضح العلاقة بين تبويب موازنة الأداء والبرامج.

الشكل رقم 03: يوضح تبويب الأداء



المصدر : J.Burkhead . Government , Budgeting OPCT, P 148

من خلال الشكل يتضح أن تبويب البرامج أوسع من تبويب الأداء وأن كل برامج يشتمل على عدد من الوحدات الإدارية التنظيمية ويدل هذا الرسم على أن الأداء يمكن أن يقاس في صورة أنشطة أو برامج نهائية، وأن مواد الإنفاق يتيسر تجميعها على أحد الأساسين (نواتج أو أنشطة).

و بالتالي يمكن القول أن تبويب موازنة الأداء يختلف عن التبويبات الأخرى، حيث أن غرض تبويب الأداء يتمثل في التأكد من أن الأشياء التي تشتريها الحكومة لا تحسب وتصنف بحسب طبيعتها، باعتبارها كأشياء، وإنما يستلزم أن تنظم وتجمع وفقا للأنشطة المعدة لخدمتها، ومن هنا يتضح الفرق بين تبويب الأداء وبين التبويب التقليدي للموازنة العامة في الطريقة التي ينظر بها أو تجمع بواسطتها السلع والخدمات المشتراة ، فعلى سبيل المثال في ظل تبويب الأداء يعتبر الطن المشتري من الإسمنت جزءا من المدرسة، ويتم التركيز هنا على العملية أو الانجاز، ويتضح من هذا أن تبويب الأداء يهبط الرابطة بين المشتريات وبين الإنجازات الأمر الذي عاب التبويب التقليدي للموازنة العامة .

## 6 / اعتماد وتنفيذ الموازنة

## أ - السلطة المختصة بالاعتماد

إذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، أما مرحلة الاعتماد فتتفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي اكتسبتها السلطة التشريعية عبر التطور التاريخي، وعليه فإن اعتماد السلطة التشريعية للموازنة لا بد أن يسبق التنفيذ، بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع البدء في تنفيذ الموازنة إلا بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية.

## ب - إجراءات اعتماد الموازنة

بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية حيث يقوم وزير المالية بإلقائه على البرلمان لأنه يمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام. يخضع اعتماد الموازنة لإجراءات دستورية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها حيث يتعين عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، أصبحت الموازنة وثيقة معقدة يصعب فهمها لدى العامة.

غالبا ما يكون هناك لجان مختصة لمناقشة مشروع الميزانية، ومعظم ما يدور حوله النقاش هو جانب النفقات وعلى الأخص على التغييرات المقترحة في مشروع الميزانية بعد التعديلات التي تجريها اللجان المختصة.

وبعد المناقشة والتداول يكون واحد من النتائج الثلاث:

- اعتماد مشروع الموازنة وبعدها يطلق عليه قانون الموازنة.
- رفض مشروع الموازنة وهذا الإجراء في المجتمعات الديمقراطية يؤدي إلى تغيير سياسي مثل استقالة الحكومة أو حل البرلمان.
- اعتماد مشروع الموازنة بعد إدخال بعض التعديلات عليه فإن هذه المرحلة تنتهي بصدور قانون الميزانية أو صدور الميزانية العامة كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ .

## ت - تنفيذ الموازنة العامة

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهم مرحلة وأكثرها خطورة حيث تباشر الجهات المعنية بعقد النفقة وصرفها ودفعها إلى مستحقيها في الحدود القانونية وفقا للاعتماد المخصص في الميزانية العامة، وكذلك تبدأ عملية تحصيل الإيرادات، وتتم هذه الإجراءات وفق معايير وقواعد قانونية سواء حددها قانون الميزانية نفسه أو قوانين المالية الأخرى، وتتولى وزارة المالية باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة التنفيذ .<sup>50</sup>

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصراف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو مخول لها قانونا.

ويمكن توضيح عملية التنفيذ وبشكل مختصر من خلال المراحل التالية:

➤ عمليات الصرف: تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق

من ينوب عنها، وتتم عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي :

▪ الارتباط بالنفقة: ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداؤه (التوقيع على شراء سلعة... الخ .

▪ تحديد النفقة: وهو قرار تصدره الجهة المختصة (السلطة التنفيذية) بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات المقرر في الموازنة .

▪ الإذن بالصرف: وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق في الدوائر المعنية يدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك .

▪ صرف النفقة: أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو شيكا مهما كان نوعه .

➤ تحصيل الإيرادات العامة: تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الموازنة (بنود

الإيرادات العامة)، وهذا طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونيا والقاعدة هي (عدم تخصيص الإيرادات العامة) وهي تعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزينة لحساب الدولة في

مجموعة واحدة بحيث تمويل كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره، في حين انه كثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا.

فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر من ما هو متوقع أي أن هناك فائض في الخزنة العامة في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي .

أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات وبالتالي ظهور عجز في الموازنة (الخزنة العامة)، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز وذلك عن طريق:

▪ فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة.

▪ الإصدار النقدي الجديد.

▪ كما تلجأ إلى الاقتراض.

أما إذا تبين خلال عملية تنفيذ الميزانية أن الاعتماد المخصص لغرض ما غير كافي سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو

نتيجة ظروف طارئة فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح اعتمادات إضافية والتي تشمل:

- الاعتمادات التكميلية: وهي التي تقرر لتكملة اعتمادات واردة في الموازنة ولكن يتضح أثناء التنفيذ عدم كفايتها .

- الاعتمادات غير العادية: وهي الاعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الموازنة غير أنها

تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الموازنة.

والواقع أنه بعامل المرونة الذي ينبغي أن تتسم به الموازنة العامة أثره على التنفيذ وهي ضرورية لضمان نجاح مرحلة التنفيذ.

#### رابعا : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته، حسبما

تحدد في الميزانية العامة دون إسراف أو إخلال حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا، وحفاظا على الأموال العام<sup>51</sup>، حيث

تتفق التشريعات المالية في مختلف الأنظمة المالية على ضرورة الرقابة على تنفيذ بنود الميزانية العامة للدولة، بقسميها الإيرادي،

والإنفاقي، وذلك للتأكد من الالتزام والتقيد بقواعد الاعتماد، وشروط التنفيذ، طبقا لما هو مرسوم في الخطة، تحقيقا للعدالة والمصلحة

العامة المرجوة من تنفيذ الميزانية، ومن ثم لضمان السير الحسن والسلوك الإيجابي لموظفي الدولة، وبعدم خروجهم عن القواعد القانونية

والأنظمة المالية، التي تحكم عمليات التحصيل المالي، والإنفاقي للأموال العامة .



تقتضي قواعد العدالة المالية ألا تخرج السلطة التنفيذية ممثلة بموظفيها عن الحدود المرسومة لهم في جباية الأموال وإنفاقها، حتى تتحقق الأهداف المرجوة من تنفيذ بنود الميزانية سواء كانت سياسية، أو اقتصادية، أو مالية، أو تنمية، أو اجتماعية، وإلا أصيب الاقتصاد بنكسات مالية واجتماعية يصعب التحكم بها، أو إصلاحها، وفي الوقت المناسب، أو المدى القصير على الأقل .

## 1/ مفهوم مراقبة تنفيذ الموازنة العامة :

يمكن تعريف مراقبة تنفيذ الموازنة بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والإيرادات.

فبالنسبة للإيرادات يكون الهدف هو التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المنصوص عليها في الموازنة العامة مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل.

أما مراقبة تنفيذ النفقات يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضاه البرلمان لكونه الممثل للشعب باعتباره الممول الأصلي للدولة، وما يدفعه من ضرائب هو جزء من دخول أفراد الشعب، ولما كانت الموازنة تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وسياسية، لذلك يمكن القول أن مراقبة تنفيذ الموازنة هي الضمان الحقيقي لتحقيق هذه الأهداف (أهداف المجتمع) ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وفي نفس الوقت التعرف على نقاط الضعف وتلاقيها .

إن مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعد انتهاء السنة المالية وذلك من خلال دراسة الحسابات الختامية ومقارنتها بالتقديرات الواردة في الموازنة.

## 2/ أنواع و طرق مراقبة الميزانية :

ومن هنا تنبثق أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية، والتي تمارس عن طريق أجهزة فنية متخصصة يعمل فيها خبراء يتمتعون بكفاءات سلوكية، وإدارية، ورقابية عالية، وتتعدد الرقابة تبعاً لتعدد الأنظمة المالية المطبقة، إلا أن أشهرها يكمن في ثلاثة أنواع هي:

الرقابة الإدارية، الرقابة البرلمانية، الرقابة المستقلة

### أ - الرقابة الإدارية:

وهي رقابة تقوم بها الإدارة الحكومية، على نفسها وأعمالها ويقوم عادة بها رؤساء الإدارات الحكومية على رؤوسهم طبقاً لتسلسل الإداري المعمول به.

وتبدأ الرقابة التي يمارسها وزير كل وزارة على مرؤوسيه، ورؤساء الأقسام الإدارية في وزارته. وفضلا عن رقابة الوزير تقوم وزارة المالية ممثلة بوزيرها بممارسة رقابة إدارية أخرى للتأكد من سلامة التصرفات المالية بشقيها: الإداري، والانفاقي، وبالنسبة لجميع الوزارات والإدارات الحكومية ومن ثم لضمان مطابقة هذه التصرفات للأنظمة والقوانين، والتعليمات المالية المرعية، ويمارس وزير المالية رقبته عادة عن طريق مدراء الحسابات في الوزارات للتأكد من سلامة وصحة عمليات التصرف التي يقوم بها الوزراء. وقد تكون الرقابة الإدارية شكلية، أو موضوعية، وسابقة أو لاحقة.

- الرقابة الإدارية الشكلية: يقوم بها الوزير أو الرئيس على مرؤوسيه من خلال التأكد من مدى تقيدهم بالتعليمات، أو المنشورات الموزعة عليهم، والتي تبين لهم كيفية التعامل مع بنود الميزانية وتنفيذها. وبعبارة أخرى تمارس الرقابة الشكلية في شكل تعليمات، وأوامر، ونواهي، وإرشادات يتقيد بها الإداريون الماليون في تنفيذهم لبنود الميزانية بقسميها الإيرادية، والانفاقية، وبحيث تبدو الرقابة على إنفاق الأموال الحكومية أكثر وضوحا.

وتمارس هذه الرقابة الشكلية أيضا من خلال حصر سلطة الموافقة على وزارة المالية بالنسبة للتصرف بالأموال الحكومية، وبحيث يخضع تنفيذ أي عقد أو تصرف بالأموال العامة لموافقة وزير المالية أو من ينوب عنه.

- الرقابة الإدارية الموضوعية: يقوم بها أيضا الوزير أو الرئيس على مرؤوسيه من خلال التأكد من تقيّد الموظفين الماليين بالوثائق والمستندات المتعلقة بالتصرف بالنفقات العامة، وبشكل لا يخالف القوانين واللوائح والأنظمة المالية، أو تحدث خللا في تنفيذ بنود الميزانية خاصة الانفاقية.

وبعبارة أخرى للتأكد من أن التصرف بأموال الحكومة جاء سليما من الناحية الموضوعية العملية، الواقعية، الميدانية، وأن هذا التصرف قد أجيز من قبل وزير المالية.

- الرقابة الإدارية السابقة: ويقوم بها المسؤول الإداري كتدقيق سابق للصراف، وبحيث يعلّق الصراف على موافقته، فلا يوافق عليه إلا بعد التأكد من أنه يخلو من أية تجاوزات أو مخالفات، وبأنه مثلا لا يتعدى الاعتمادات المالية المخصصة له في الميزانية.

وتمارس هذه الرقابة عادة من قبل الجهات والأقسام والإدارات الحكومية التي تتولى عادة القيام بالإنفاق مثل: أقسام التدقيق، أو أقسام الموازنة، أو أقسام الرقابة المالية، أو أقسام الصراف، أو الدوائر التابعة لها وغيرها.

وتمارس الرقابة السابقة عادة على الإنفاق حيث يتعذر ممارستها على الإيرادات، لأنها لم تحصل بعد، لأنه لم يباشر بعد إنفاقها.

وقد تمارس هذه الرقابة من قبل جهة خارجية كرقابة المحاسب العام، أو محكمة المحاسبة في فرنسا.

هذا وتتصف الرقابة الإدارية السابقة بنوع من الفعالية، والسرعة الإيجابية على التصرف المالي الإداري الحكومي قبل، أو وقت تنفيذه فتجيزه أو تمنعه، مما يحصر الإنفاق الحكومي في إطار المشروعية، ويقيه ضمن دائرة القانون بعيدا عن كل شطط، أو مبالغة أو تهوّر إنفاقي.

هذا وغني عن البيان القول: بأن هذا النوع من الرقابة يعطي الأولوية لوزير المالية في الرقابة على زملائه الوزراء من حيث تصرفاتهم بالأموال العامة، لأنه الأجدر أن تقوم وزارته بمراقبة بقية الوزارات ماليا، نظرا لتوفر كفاءاتها العالية، من حيث الأجهزة والخبرة الفنية وكادر الخبراء الماليين، وبحيث تلزم التعليمات المالية في مختلف البلدان والاقتصاديات الرقباء والموظفين الماليين المنوطة بهم أعمال الرقابة في وزاراتهم برفع تقاريرهم المالية، وبصفة دورية عن سير الأعمال المالية في وزاراتهم إلى وزير المالية.

- الرقابة الإدارية اللاحقة : ويقوم بها المسؤول الإداري كتدقيق لاحق للصرف أي بعده، أي بعد إتمام عملية الإنفاق، وغالبا ما تكون بعد انتهاء السنة المالية، واستخراج الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ولذلك تشمل هذه الرقابة بنود الإيرادات، والنفقات معا، للتأكد من أن الموارد المالية قد حصلت، وأنفقت كما تقتضيه قواعد التحصيل المالي، والإنفاقي، وأن التحصيل والإنفاق قد تم حسب التعليمات والقوانين واللوائح والأنظمة المالية المتعلقة بنود الميزانية.

وإذا كانت الرقابة السابقة تهدف إلى منع حدوث خطأ من قبل عملية الصرف، فإن الرقابة اللاحقة تهدف إلى كشف هذا الخطأ، بعد عملية الصرف، ومن ثم إعادة الأمور المالية، والمعاملات المالية إلى جادة السلامة بعيدا عن أية مخالفة للأنظمة والقوانين المالية وقواعد الصرف المالية.

فالرقابة اللاحقة تهدف إلى كشف المخالفات المالية التي قد ترتكبها بعض الدوائر الحكومية، أي انها رقابة عامة شاملة لجميع العمليات المالية، وهي أشبه ما تكون بالحساب الختامي أي الجرد الذي يستهدف معرفة الوضع المالي النهائي للمؤسسة الإدارية.

ولذلك تتأصل الرقابة اللاحقة في شكل إجراء حسابات مالية، تتضمنها تقارير شهرية أو ربع أو نصف سنوية عن سير أعمال الوزارة المالية، ومنها كيفية تحصيلها وإنفاقها لمواردها المالية، ومن ثم مراجعتها من قبل المراقب المالي للوزارة قبل إرسالها إلى وزارة المالية .

## ب - الرقابة البرلمانية :

ويقوم بها البرلمان عادة، حيث لا يكفي أن تراقب الإدارة نفسها، والأصل في الرقابة البرلمانية أن تكون شاملة وسابقة ولاحقة، وأثناء قيام السلطة التنفيذية بنفقاتها وصرف أموالها أي أثناء تنفيذ ميزانيتها.

ويقوم بممارسة الرقابة البرلمانية في العادة لجنة الشؤون المالية، أي اللجنة المالية في البرلمان تتولى رقابة ومتابعة تنفيذ بنود الميزانية، وبالتالي تتمتع بصلاحيه تدقيق البيانات والإحصائيات والحسابات المقدمة من الدوائر الحكومية المختلفة. كما لها الحق في طلب الوثائق، والكشوف، والمستندات المتعلقة بالصرف، ومن ثم تدقيق الحساب الختامي لتلك الدوائر، والاطلاع على الكشوفات المالية، والدوريات، والموازنات، والقرارات، والمعاملات المتعلقة بالصرف للتأكد من سلامته، وتوافقه مع التعليمات المالية المتعلقة به. ومن أجل ذلك تتكفل اللجنة المالية في البرلمان بإعداد تقرير النتائج التي تتوصل إليها بعد مناقشتها للحساب الختامي للدوائر الحكومية بعد انتهاء السنة المالية إلى البرلمان، ليجري تقييمها شاملا لأعمال الوزارات ودوائرها الحكومية، والمتعلقة بنفقاتها وتصرفاتها بالأموال الحكومية، لإجراء مساءلة قانونية لموظفي تلك الوزارات، والدوائر بما فيهم الوزراء، وكبار الموظفين، ويبرر كل ذلك أن التشريعات والدراسات تعطي السلطة التشريعية الحق الأكبر في الرقابة على السلطة التنفيذية، وعلى الأخص الرقابة المتعلقة بأعمالها المالية، والمتوجه بما يسمى الختامي للإيرادات والنفقات الحكومية مما يساعد البرلمان على التقييم الأمثل للميزانية العامة السابقة، والتي قامت الحكومة بتنفيذها مما يسهل عليها إصلاح أخطائها وتصحيح تجاوزاتها وتجاوز مخالفتها للميزانية العامة القادمة.

## ج - الرقابة المستقلة :

وهي رقابة تمارسها أجهزة مستقلة عن أجهزة السلطين التنفيذية والتشريعية، مما يكسبها طابعا رقابيا فعالا على وأثناء تنفيذ بنود الميزانية العامة. وتسمو هذه الرقابة نظيرتها الإدارية والبرلمانية في بعدها عن المؤثرات، والضغوطات الخارجية مما يكسب أجهزتها وموظفيها طابعا أكثر استقلالية وأكثر نزاهة وعدلا وحزما وحسما، وإنصافا عند وفي قيامها بأعمال الرقابة على أجهزة وموظفي الدولة ومن ثم على تصرفاتهم المالية، وبنفقاتهم العامة وأثناء تنفيذهم لبنود الميزانية الإيرادية والإنفاقية.

إن الرقابة المستقلة الخارجية أكثر جدية من الرقابة الإدارية، لأن هذه الأخيرة تجعل من نفسها خصما، وحكما في آن واحد، وتجعل من نفسها سلطة إدارية منفذة ورقابية في ذات الوقت، وكذلك فإن الرقابة المستقلة أكثر فعالية من الرقابة البرلمانية، لأن كثيرا من أعضاء البرلمان ينتمون إلى الحكومة، إلى حزبها الفائز في الانتخابات، مما يقلل من فعاليتها ويساهم في تعميق مؤشرات المحسوبية حيث تجعل الحكومة من نوابها في البرلمان رقباء على أعمالها، ومنها المالية، ومن هنا فقد تفقد الرقابة البرلمانية فعاليتها،

وتعجز عن معرفة الوضع المالي الحقيقي لأجهزة الدولة، وبالتالي تعجز عن إجراء الفحص الدقيق والتقييم السليم للحساب الختامي لبنود الميزانية العامة.

ومن هنا تتأتي أهمية هذا النوع المستقل من الرقابة، فهي رقابة سابقة ولاحقة لأعمال الحكومة المالية، وتلتزم موظفيها على القيد بالتعليمات والنصوص القانونية، والأنظمة المالية تحت طائلة المسؤولية الأدبية، والأخلاقية، والقانونية في آن واحد، وبالتالي فإن هذا النوع من الرقابة يلزم الأجهزة الحكومية احترام القوانين ويضعها ضمن دائرة المحاسبة، والمسؤولية القضائية.

وهي رقابة إدارية ومالية، ومستمرة قبل الصرف وأثنائه وبعده وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وقبل الجرد السنوي وقبل الحساب الختامي وبعده. ويمارسها مراقب الحسابات العامة كما في بريطانيا، وديوان المحاسبة كما في الأردن، والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

وهي رقابة قضائية مالية تمارسها محكمة المحاسبة في فرنسا، وإيطاليا، وبلجيكا وكلهم يتمتعون بصلاحيات تحريك، وإقامة الدعوى القضائية على المخالفين للتعليمات المالية.

فالنسبة للرقابة الإدارية: فإنه يتولاها رؤساء الإدارات، وعلى رأسهم الوزراء يمارسونها، على رؤوسهم يدققون أعمالهم المالية، ومستنداتهم وأوراقهم وتصرفاتهم سواء بالمكاشفة الشخصية أو بالتقارير التي يكلفونهم بإرسالها إليهم، أو انتقال الرئيس إلى دائرة المرؤوس لمناقشته.

وبالنسبة للرقابة البرلمانية: فإنه تتولاها اللجنة المالية في مجلس النواب، والتي تتمتع بصلاحيات الاطلاع على البيانات والوثائق والمستندات، وغيرها مما له علاقة بتنفيذ الموازنة وعلى أن ترسل هذه اللجنة بتقاريرها إلى مجلس النواب.

وختم دراستنا لأنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود بعض العيوب لكل نوع من أنواع الرقابة إلا أن كلا منهما يعتبر ضروريا لما له من مزايا، وباعتبار أن الأنواع المختلفة للرقابة تكمل بعضها البعض.

### 3/ نبذة عن ميزانية قانون المالية لسنة 2017 :

اتضح لنا من خلال ملاحظة وثيقة مشروع قانون المالية، لسنة 2017 تراجعاً كبيراً، بما يفوق 216 مليار دج مقارنة بسنة 2016 أي بقرابة ملياري دولار، وهو رقم ارتبط بانهيار أسعار النفط، التي يبدو بأن أزمتهما ستطول، برغم الانتعاش الطفيف الذي عرفه سعر البرنت في الاونة الأخيرة.

وحسب وثيقة مشروع قانون المالية ، فإن مختلف ميزانيات الوزارات، عرفت تراجعاً ملموساً، بما في ذلك وزارتا التربية الوطنية والتعليم العالي، وخرجت عن السرب وزارة الصحة وحدها، التي عرفت ارتفاعاً مقارنة بسنة 2016، حيث ارتفعت ميزانية وزارة الصحة من 379,4 مليار دج في عام 2016، إلى 389,07 مليار دج في سنة 2017، كما حافظت الوزارات السيادية على نفس الميزانية، وحتى ميزانية رئاسة الجمهورية تراجعت من 790 مليار دج إلى 782 مليار دج، أما المفاجأة فتمثلت في تراجع ميزانية وزارة الفلاحة والصيد من 254 مليار دج في سنة 2016، إلى 212,79 في سنة 2017، وهذا عكس الخطاب الرسمي عن السياسة الجزائرية القادمة التي تراهن على مشاريع الاكتفاء الذاتي وتحقيق الثروة للبلاد كبديل عن النفط، ومنها الفلاحة، وحتى السياحة التي بقيت ميزانيتها مجهرية برقم ثلاثة مليارات دينار جزائري فقط كما أن ميزانية وزارة التربية الوطنية عرفت انخفاضاً محسوساً من 764,05 في سنة 2016، إلى 746,26 في سنة 2017، كما سار قطاع التعليم العالي على نفس الوتيرة التنازلية، من 312 مليار دج إلى 310 مليار دج، وهذا على أساس معدل سعر النفط الذي يجب ألا ينزل عن خمسين دولاراً، ما يعني بأن الزيادة في المرتبات غير واردة إطلاقاً هذه السنة بالنسبة لقطاعي التعليم، وواصلت بعض الوزارات أرقامها الضعيفة مقارنة بوزارات أخرى، على غرار وزارة المجاهدين التي فاقت 245 مليار دج، كما هو الحال بالنسبة لوزارة الثقافة التي بلغت 16 مليار دج، ووزارة الرياضة التي راوحت رقم 34 مليار دج، ووزارة الصناعة والمناجم التي نزلت إلى حدود 4 مليارات دج..

## أسئلة خاصة بالفصل الرابع :

- ما هو تعريف الموازنة العامة للدولة؟ وما هي أهميتها بالنسبة للدولة؟
- ما هي الإستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة؟ تكلم عنها بإيجاز؟
- عدد فقط المبادئ الأساسية للميزانية العامة و مراحلها؟
- ماهي الآثار السلبية لسياسة العجز الموازي؟
- تكلم عن اساليب تقدير النفقات في الموازنة العامة؟
- عرف العجز الموازي و حدد اسبابه و انواعه و اثره؟
- ما هي أهم الفروق بين الموازنة العامة للدولة والمصطلحات الأخرى المتداخلة معها؟

## قائمة الهوامش :

- 1 - أ.د محمد الصغير بعلي، أ.د يسري أبو العلاء، " المالية العامة"، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة الجزائر، 2003 ، ص08
- 2 - د . عاطف صدقي، "مبادئ المالية العامة" ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1977 ص 17
- 3 - د . خالد شحادة خطيب، د .أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة" ، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005 ، ص15
- 4 - د خبابة عبد اللطيف، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة" ، مؤسسة شباب الجامعة، 2009 ، ص14
- 5 - د. أبو منصف ، "مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة" ،دار المحمدية العامة ، الجزائر ، 2004 ، ص81 .
- 6 - د.رفعت المحجوب ،" المالية العامة" ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1975 ، ص12 .
- 7 - نوزاد عبد الرحمان الهيبي ، منجد عبد اللطيف الخشالي ، "المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة" ، دار المنهج عمان الطبعة الأولى ، 2006 ، ص121.
- 8 - د . بركات عبد الكريم صادق ، د. بطريق يونس احمد ، "المالية العامة" ، الدار المصرية الحديثة، 1981 ، ص22
- 9 - طارق الحاج ،"المالية العامة" ،دار الصفاء للنشر والتوزيع ،عمان ، 1999 ، ص45
- 10 - د . بركات عبد الكريم صادق ، د. بطريق يونس احمد، " المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره ،ص25
- 11 - د .هدى العزاوي، " اقتصاديات المالية العامة" ، دار ميسرة للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى، 2007 ، ص33
- 12 - د .خالد شحادة خطيب، د .أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص36 - 37.
- 13 - مأخوذ من الموقع التالي(تاريخ آخر زيارة 2017/08/05):

<https://www.bayt.com/ar/specialties/q/130808/>



- 14 - د. مصطفى الفار، " الإدارة المالية العامة" ، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، الطبعة الأولى 2008 ، ص 8-9
- 15 - د. خبابة عبد اللطيف، " أساسيات في اقتصاد المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص 16 .
- 16 - نفس المرجع، ص 24 .
- 17 - مأخوذ من الموقع التالي (تاريخ آخر زيارة 2017/08/09):  
<http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&depid=1&lcid=22396>
- 18 - د. عادل أحمد حشيش ، "أساسيات المالية العامة" ، دار النهضة العربية 2000 بيروت ص 63
- 19 - د. علي خليل أ.د سليمان أحمد اللوزي ، " المالية العامة" ، دار زهران للنشر و التوزيع 2000 عمان ص 8
- 20 - يريقي جمال، "أساسيات في النفقات العامة وميزانية الجماعات المحلية" رسالة ماجستير غير منشورة، 2002-2001، جامعة الجزائر ، ص 66.
- 21 - بظاهر جمال الدين ، "مراقبة تنفيذ النفقات العامة في الجزائر " ، رسالة ماجستير غير منشورة 2001-2002 جامعة الجزائر ، ص 36.
- 22 - د. مديحة الدغدي، " النفقات العامة" ، الدار السعودية للنشر والتوزيع جدة، سنة 1980، ص 22.
- 23 - سوزي عدلي ناشد، "الوجيز المالية العامة" ، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2000 ص 33.
- 24 - سوزي عدلي ناشد، " الوجيز في المالية" ، مرجع سبق ذكره ص 51 .
- 25 - سوزي عدلي ناشد، " الوجيز في المالية" ، مرجع سبق ذكره ص 52 .
- 26 - د. غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي، دار الجيل ، بيروت ، 1995، ص 631.
- 27 - أ.د محمد طاقة، د.هدى عزوي، " اقتصاديات المالية العامة" ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الأولى، 2007، ص 21.

- 28 - محمد عفر وأحمد فريد، الاقتصاد المالي والموضوعي والإسلامي (بين النظرية والتطبيق) مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية 1999 ، ص ص 57- 58.
- 29 - ANNIE VALLEE « Les Systèmes Fiscaux», Edition Du Seuil, Paris, France, 2000 P45 -46.
- 30 - FREDERIC HUET « La Fiscalité Du Commerce Electronique » Licec , 2000 p47.
- 31 - العمريّة لعجال، محمد يعقوبي، " تحليل الأثر الكمي للإفناق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر"، مقال للمجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 05، ديسمبر 20، ص 205
- 32 - مأخوذ من الموقع التالي ( تاريخ آخر زيارة 2017 /06/11 ): [http : //aljazairalyoum.com/](http://aljazairalyoum.com/)
- 33 - د. محمد حسين الوادي، د. زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008 ص 52
- 34 - المادة 16 من القانون 90- 21، المؤرخ في 15/08/1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية .
- 35 - المادة 17 من نفس القانون .
- 36 - د محمد طاقة، د. هدى عزوي، " اقتصاديات المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص 89 .
- 37 - عبد الكريم صادق بركان، خاص عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، 1973، ص ص 173 - 187.
- 38 - د محمد طاقة، د. هدى عزوي، " اقتصاديات المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص 102.
- 39 - عبد المنعم فوزي " المالية العامة والسياسة المالية"، دار المعارف، الإسكندرية، 1981، ص 96.
- 40 - عبد الله الشيخ محمد الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، عمادة شؤون المكتبات، المملكة العربية السعودية، 1992، ص 412.
- 41 - عبد الله الشيخ محمد الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره ، ص 420.
- 42 - المادة 115، الجريدة الرسمية / العدد 77 ، 9 ربيع الأول عام 1438 ، 29 ديسمبر سنة 2016 ، ص 65
- 43 - د قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة (الجزء الأول)، الهيئة المصرية للكتاب، 1994، ص ص 101 - 102

- 44 - عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 159 - 162.
- 45- J.Burkhead . Government, Budgeting OP-CiTe, 133 - 135
- 46 -عدنان محسن ظاهر، " الموازنات العامة في الدول العربية" ، دراسة مقارنة لإعداد و إقرار و تنفيذ الموازنة في الدول العربية ، دون سنة، النشر، ص 99
- 47 -منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، " الموازنات الحكومية في الدول النامية" ، 1987 ، سلسلة البحوث والدراسات ، العدد 319 ، ص 139 .
- 48 -باهر محمد عتلم، سامي السيد: اقتصاديات المالية العامة، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1998، ص 129 .
- 49 -أ. د. سليمان اللوزي، د. فيصل مراد، أ. وائل العكشة، " إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق " ، درا المسيرة للنشر والتوزيع .والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 1997 ، ص 181 .
- 50 -الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية، "المشروع الدولي للموازنة" ، ديسمبر 2001 ، ص 26
- 51 -د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، " أسس المالية العامة" ، مرجع سبق ذكره، ص 319
- 52 -مأخوذ من الموقع التالي ( تاريخ آخر زيارة 2017/08/14):

<https://www.echoroukonline.com/ara/articles/501001.html>