

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Djilali Bounaama
Khemis Miliana

Faculté des Sciences
Economiques, Commerciales et
des Sciences De Gestion



جامعة الجليل بونعامه خميس مليانة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية
وعلوم التسيير



محاضرات في المالية العامة

مطبوعة بيداغوجية محكمة موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس LMD علوم مالية ومحاسبة

من إعداد:

د. بهوري نبيل

أستاذ محاضر "أ" بالكلية

قدمت يوم:/...../.....

اعتمدت من طرف المجلس العلمي يوم:/...../.....



مستخرج محضر اجتماع المجلس العلمي

في يوم الثلاثاء 14 مارس 2023 عقد المجلس العلمي للكلية اجتماعا
بقاعة الاجتماعات على الساعة 09:30 صباحا بحضور السادة أعضاء المجلس لدراسة
جدول الأعمال الذي تم فيه:

- تحديد لجنة لتحكيم المطبوعة العلمية المعدة من طرف الأستاذ:

د. بهوري نبيل

بعنوان: محاضرات في المالية العامة

الموجهة لطلبة: السنة الثانية ليسانس شعبة علوم مالية ومحاسبة

وبعد الردود الإيجابية للجنة التحكيم على المطبوعة قرر المجلس اعتماد المطبوعة العلمية.

رفعت الجلسة على الساعة 17:00 من نفس اليوم والشهر والسنة.

رئيس المجلس العلمي



رئيس المجلس العلمي للكلية،
إمضاء: خشير مهدي

تقديم المطبوعة

هذه المطبوعة هي عبارة عن محاضرات تخص مقياس المالية العامة وتم إعدادها وفقا لعرض التكوين المعتمد من الوزارة الوصية للسنة الثانية ميدان علوم اقتصادية وتجارية وعلوم تسيير مسار علوم مالية ومحاسبة حيث تم إعداد هذه المطبوعة لتناسب مع المتطلبات الأساسية لدراسة المقياس، وعلى ذلك فقد حاولنا جاهدين التبسيط للإحاطة بمختلف المفاهيم ما أمكن، ليسهل على الطالب الذي يدرس المالية العامة لأول مرة التعامل معه، وقد ركزت هذه المطبوعة على المقرر الخاص بالمقياس، وذلك من خلال عرض المحاور الرئيسية التي تحكم المقياس، واكتساب المعارف لذلك حاولنا تغطية هذا الجانب المهم من خلال البحوث المختلفة المقترحة على الطلبة في حصص الأعمال الموجهة.

أهداف التكوين

يمكن هذا المقياس من اكتساب المعارف النظرية الأساسية لفهم المالية العامة، ويسلط الضوء على الإيرادات العامة والنفقات العامة، وقواعد إعداد الميزانية، والذي له تأثير واضح وجوهري على الاقتصاد الوطني، وتوفير إطار تحليلي يمكن الطالب من فهمها، التي يمكن للاقتصاد المحلي تبنيتها. ويتوقع من الطالب الذي يدرس هذا المقياس أن يصبح ملما بالأسس النظرية للمالية العامة بما يلي:

- تعريف الطالب بالمفاهيم الأساسية المرتبطة بالمالية العامة في جوانبها المالية والإدارية، وعلاقتها بالعلوم الأخرى.
- التعريف بالنفقات العامة وأنواعها وتقسيماتها وآثارها المختلف.
- التعريف بالإيرادات العامة وأنواعها ومصادرها المختلفة.
- دراسة الميزانية العامة وخصائصها والمبادئ التي تقوم عليها.
- التعرف على المراحل والخطوات المرتبطة بالأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة والجهات المكلفة بالرقابة عليها.
- اكتساب الطالب رؤية واضحة حول المالية العامة لتكون بمثابة حلقة وصل مع المقاييس الأخرى.

الفئة المستهدفة

طلبة السنة الثانية ليسانس LMD تخصص علوم مالية ومحاسبية.

معارف أولية مسبقة

يتطلب الفهم الميسر لهذا المقياس أن يكون للطالب معارف أولية مسبقة حول:

- مدخل للاقتصاد، تسيير المؤسسات

طريقة التقييم: مستمر 50% + امتحان 50%

فهرس المحتويات



الفهرس

الصفحة	العنوان
1	المقدمة
21-3	الفصل الأول: الإطار العام للمالية العامة (المفاهيم الأساسية)
3	تمهيد
3	أولاً: ماهية المالية العامة
4	ثانياً: تطور المالية العامة ضمن المدارس
6	ثالثاً: تعريف المالية العامة
8	رابعاً: أهداف المالية العامة
9	خامساً: أهمية المالية العامة
10	سادساً: العناصر المؤلفة للمالية العامة
10	سابعاً: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة
12	ثامناً : علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
20	خلاصة الفصل الأول
21	أسئلة الفصل الأول
49-23	الفصل الثاني: النفقات العامة
23	تمهيد
23	أولاً: مفهوم النفقات العامة
27	ثانياً: تقسيمات النفقات العامة وظاهرة ازديادها
35	ثالثاً: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة
46	رابعاً: ترشيد النفقات العامة
48	خلاصة الفصل الثاني
49	أسئلة الفصل الثاني
96-51	الفصل الثالث: الإيرادات العامة



51	تمهيد
51	أولاً: تعريف الإيرادات العامة وتصنيفاتها المختلفة
53	ثانياً: إيرادات الدولة الاقتصادية: الإيرادات من أملاك الدولة
56	ثالثاً: الإيرادات السيادية: الضرائب والرسوم
81	رابعاً: القروض العامة والإصدار النقدي الجديد
95	خلاصة الفصل الثالث
96	أسئلة الفصل الثالث
139-98	الفصل الرابع: الميزانية العامة
98	تمهيد
98	أولاً: ماهية الميزانية العامة.
108	ثانياً: المبادئ الأساسية للميزانية العامة.
116	ثالثاً: إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العامة.
130	رابعاً: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.
138	خلاصة الفصل الرابع
139	أسئلة الفصل الرابع
141	الخاتمة
145-143	قائمة المراجع



المقدمة العامة

مقدمة:

موضوع المالية العامة ذو أهمية كبيرة حيث يهتم علم المالية العامة بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباع الحاجات العامة والتي تتعلق بتوجيه الموارد المالية والاقتصادية التي تهم مجموع المواطنين والتي لا يمكن لكل فرد أن يقوم بإشباع حاجاته منها بصفة انفرادية مثل الأمن، الدفاع وعدالة الخ ولكون الفرد لا يستطيع تحقيق هذه الحاجيات بمفرده كونها غير قابلة للتجزئة، لذلك وجب على الدولة بأجهزتها المختلفة على إشباعها.

وتهتم المالية العامة بدراسة وتحليل أهم القواعد القانونية والأجهزة والإجراءات التي تسمح للأشخاص العامة باستعمال الوسائل المالية النفقات والإيرادات العامة من أجل ممارسة كل صلاحياتها. ومن هنا تبرز أهمية هذا العلم في الاقتصاد كأساس تطور المجتمع اقتصاديا واجتماعيا مرتكز على مدى فعالية السياسات الاقتصادية و المالية التي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية للمواطن، والبحث عن أهم السبل لإشباع هذه الحاجات عن طريق الإيرادات اللازمة لتمويلها، والوصول إلى استقرار اقتصادي خال من المشاكل الاقتصادية من عجز مالي، تضخم، انكماش...

ولقد تدرجت في إعطاء هذه المحاضرات انطلاقا من الجزء إلى الكل وفق منهجية بسيطة مستعينا بجملة من المراجع الحديثة باللغتين العربية والأجنبية بهدف إثراء الموضوع والموجه لطلبة كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير تمشيا مع الهدف من إعداد هذه المطبوعة العلمية.

هذا وقد وزعت منهجية هذه المطبوعة وفق البرنامج المعتمد، إلى أربعة فصول رئيسية يلي:

الفصل الأول: الإطار العام للمالية العامة (مفاهيم أساسية)

الفصل الثاني: النفقات العامة

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

الفصل الرابع: الميزانية العامة

الفصل الأول:

الإطار العام للمالية العامة (مفاهيم

أساسية)

تمهيد:

يهتم علم المالية العامة بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف وتحديد نطاق الحاجات العامة يعتبر ذا أهمية كبيرة لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العامة. لهذا سيخصص هذا الفصل لدراسة العناصر التالية:

- ماهية المالية العامة.
- تطور المالية العامة ضمن المدارس.
- تعريف المالية العامة.
- أهداف المالية العامة.
- أهمية المالية العامة.
- العناصر المؤلفة للمالية العامة.
- الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة.
- علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى.

أولاً: ماهية المالية العامة

المالية العامة هو ذلك العلم الذي يدرس الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة بهدف تحقيق الأهداف النابعة من فلسفة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائدة في بلد ما، كما يدرس علم المالية العامة المشكلات التي تتعلق بتوجيه الموارد المالية والاقتصادية لإشباع الحاجات العامة التي تمم مجموع المواطنين والتي لا يمكن لكل فرد أن يقوم بإشباع حاجاته بصفة انفرادية، كما تعكس المالية العامة تطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، وهذا الدور يعتمد على الفلسفة التي تحكمها.

ولقد تطورت المالية العامة بشكل عام من الحياد مروراً بالتدخل المحدود في حالة الأزمات الرأسمالية وحتى التدخل المباشر والمفتوح في الاقتصاديات الاشتراكية.

والمقصود بالحياد هنا، هو حياد الدولة عن الاقتصاد وعدم ممارسة النشاط الاقتصادي، إلا في مجالات محدودة جداً؛ كالأمن والقضاء والدفاع، وهذا ما يستلزم بشكل تلقائي حياد المالية العامة لارتباط الأخيرة بشكل وثيق بدور الدولة في الاقتصاد¹. والعكس صحيح في حالة التدخل، أي تدخل الدولة في الاقتصاد وممارسة النشاط

¹من الموقع: <http://fcds.com/economical/1559>; اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/17.

الاقتصادي، وهذا ما يستلزم توسع المالية العامة لتحقيق أهداف الدولة التي تسعى لتحقيقها من خلال تدخلها في الاقتصاد.

وهذا يعني أن هناك علاقة طردية بين المالية العامة وحجم الدولة أي كلما زاد حجم الدولة في الاقتصاد كلما زاد حجم المالية العامة تبعاً، والعكس صحيح كلما انخفض حجم الدولة في الاقتصاد كلما انخفض حجم المالية العامة.

ثانياً: تطور المالية العامة ضمن المدارس

مرت المالية العامة خلال مراحل تطورها عبر مرحلتين يمكن تلخيصهما فيما يلي:

1- المرحلة الأولى (مرحلة الدولة الحارسة): المالية العامة التقليدية (الحيادية) كانت المالية في هذه المرحلة انعكاس للفكر الاقتصادي الكلاسيكي إذ كانت مهام الدولة محصورة في تقديم الخدمات العامة الأساسية مثل: الدفاع الأمن والقضاء فضلاً عن بعض الخدمات العامة الأخرى التي لا يقدمها القطاع الخاص بسبب المردودية أرباحها، حسب نظرة " آدم سميث " والذي كان يأخذ بمبدأ التضييق قدر الإمكان من وظائف الدولة مثل: الشرطة، قضاء، دفاع، دبلوماسية... وترك الحياة الاقتصادية للمبادرة الفردية، مما نتج عنه ضعف في نفقات الدولة وتحقيق التوازن المثالي في الميزانية¹.

ومن أهم الأفكار التي كانت سائدة آنذاك نجد ما يلي:

- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية" دعه يعمل دعه يمر "، وهذا ما يتطلب أن يكون تدخل الدولة بأقل قدر ممكن لأن زيادة تدخلها في هذا الاقتصاد عن القدر اللازم يؤدي إلى الحد من مبدأ الحرية الاقتصادية.

- ضرورة توازن الميزانية العامة أي يجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات أي لا يوجد عجز أو فائض في الميزانية العامة.

- يجب تدنية النفقات العامة بأقل قدر ممكن لأن استغلال القطاع الخاص للثروة أكثر كفاءة من استغلالها من قبل القطاع العام.

- يترتب عن توازن الميزانية العامة أن يكون تأثيرها حياً على الاقتصاد لأنها تأخذ الإيرادات من الاقتصاد ثم تقوم بإنفاقها بألية أخرى وتقريباً في نفس الوقت.

وبهذا لا تحاول الدولة استخدام المالية العامة للتدخل والتأثير في الجانب الاقتصادي والاجتماعي لأن هذا يعد تدخلاً غير مرغوب فيه، يؤثر سلبي على النظام الطبيعي الذي ينص على ترك الأمور تسيراً بمفردها.

¹ Maurice DUVERGER, Finances publiques, collection THEMIS, Presses universitaires de France, 1968, p 8.

- يجب أن تكون الميزانية العامة (الإيرادات والنفقات) بأقل قدر ممكن لأن نشاط الدولة نشاط استهلاكي.
- يفضل تدبير الإيرادات العامة عن طريق الضرائب غير المباشرة (ضرائب على الاستهلاك) وليس على الضرائب المباشرة على الدخل ورأس المال.

2- المرحلة الثانية: المالية العامة الحديثة (المتدخلة):

بدأت هذه المرحلة على إثر انهيار كثير من مسلمات الفكر الاقتصادي الكلاسيكي بعد أزمة الكساد العظيم التي اجتاحت الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة (1929-1933). وتحديدًا بدأت بعد نشر الاقتصادي الإنجليزي "جون مينارد كينز" كتابه (النظرية العامة في الاستخدام والفائدة والنقود) عام 1936، لقد أثبتت الأحداث انهيار كثير من مسلمات النظرية الاقتصادية الكلاسيكية وأهمها عدم عودة الاقتصاد القومي إلى حالة الاستخدام التام (الكامل) بعد تعرضه لأزمة البطالة واستمرار النقص في الاستخدام (البطالة).

ومن بين أسباب هذا التدخل ما يلي¹:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.
 - معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم كساد...
 - التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.
 - تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.
 - الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- لذا وجب تدخل الدولة لمعالجة هذا الوضع ومع عدد السياسات النقدية الائتمانية بروز دور السياسات المالية، حيث دعا "كينز" إلى التخلي عن الكثير من الأفكار المالية التقليدية ومنها عدم الالتزام بمبدأ توازن الميزانية فعلى الدولة في أوقات الكساد أن تزيد من نفقاتها وتقلل من إيراداتها (الضرائب) لتعويض النقص الحاصل في الطلب الكلي الفعال ويتم ذلك من خلال تنفيذ سياسة الأشغال العامة وتمويلها من خلال الإصدار النقدي الجديد والغرض من ذلك هو زيادة القوة الشرائية التي ترفع الطلب الكلي لذا يمكن من تشغيل عوامل الإنتاج العاطلة. وفي فترات التضخم على الدولة أن تزيد من إيراداتها وتقلل من نفقاتها لكي تقلل من الطلب الكلي وبذلك تسهم في خفض الأسعار لهذه الأفكار أخرج "كينز" دور المالية العامة من الحيادية إلى التدخل وأصبحت تدعى بالمالية "المتدخلة" أو المعوضة حيث أصبح للدولة من خلال السياسة المالية دورا كبيرا في معالجة الأزمات الاقتصادية والمالية والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير الأجواء الملائمة للنمو الاقتصادي.

¹من الموقع: <https://lakhasly.com/en/view-summary/kUiSACVHeu>: اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/21.

ثالثا: تعريف المالية العامة

ارتبط مفهوم ومضمون 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 اقتصادية واجتماعية ومالية، ويقوم مصطلح المالية العامة على كلمتين هما: المالية: وتعني الذمة المالية بجانبها الدائن والمدين حيث يشمل الجانب الدائن على إيرادات الدولة وما للدولة من حقوق لدى الأفراد والمؤسسات، والجانب المدين يتمثل في النفقات العامة والتي يتوجب على الإدارات العامة صرفها.

العامة: وتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الدولة ولذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات وإيرادات.

وعرفت المالية العامة بمفهومها التقليدي بأنها: "هي علم الوسائل التي تستخدمها الدولة للحصول على الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات العامة عن طريق توزيع العبء الناجم عنها على الأفراد"¹.

أو بمعنى آخر هي: العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبعها هذه الحاجات، والمالية العامة في معناها الحديث تعني "دراسة لاقتصاديات القطاع العام".

تعريف علم المالية العامة:

"هو ذلك العلم الذي يهتم بدراسة النفقات العامة والإيرادات العامة وطريقة توجيهها من خلال برامج معينة توضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية".

فالمالية العامة: هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادات والنفقات العامة لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة:

-تحديد حجم الحاجات العامة الواجب إشباعها.

-تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع.

-تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.

¹حسن عواظة، المالية العامة، الطبعة السادسة، دار النهضة، بيروت، 1983، ص 5.

ويعتبر علم المالية العامة جزءاً من علم الاقتصاد، والاقتصاد يدرس كيفية توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة بين الاستخدامات المختلفة من أجل إشباع الحاجات الإنسانية، سواء كانت للفرد أو للمجتمع. والحاجات الإنسانية نوعان¹:

- النوع الأول: حاجات خاصة: وهي تلك التي تتعلق بحاجات الفرد، سواء كان مستهلكاً أو منتجاً، ويقوم القطاع الخاص بإشباع تلك الحاجات عن طريق إنتاج السلع الخاصة.

- النوع الثاني: الحاجات العامة: تعرف الحاجة العامة بأنها: "الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية". وهي حاجات جماعية تهم المجتمع كله، وباعتبار الحكومة ممثلة عن المجتمع، تكون هي المسؤولة عن إشباع الحاجات العامة، ومن أجل القيام بهذه المهمة لابد للحكومة أن تحصل على تلك الموارد الاقتصادية في صورة تدفقات مالية تسمى "الإيرادات العامة" واستخدام الحكومة للإيرادات العامة يتم على شكل نفقات عامة تمثل تكاليف إشباع الحاجات العامة.

وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

1. الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

وهي تلك الحاجات التي لا يمكن تجزئتها وإشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لابد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسماوات الآتية:

- إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد.

- هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات في مثل هذه

الحاجات العامة.

¹ من الموقع: <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/public-finance-relationship.html> : اطلع عليه

بتاريخ: 2022/04/17.

ب. الحاجات المستحقة:

وهذا النوع من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها، ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها لنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

-إن المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية.

-الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات.

-الاعتبارات السياسية والإستراتيجية... الخ، ومن أمثلة هذه الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ.

ج. السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:

وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولاعتبارات مختلفة إستراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل: صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب...، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

رابعاً: أهداف المالية العامة:

النظام المالي للدولة ما هو إلا انعكاس لنظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي حيث أنه تحدد أهداف النظام المالي بطبيعته وأهداف النظام الاقتصادي للبلد ولهذا تختلف الأهداف المراد تحقيقها بنظام المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية، وبصفة عامة يمكن القول بأن الهدف الضمني للنظام المالي للدول الرأسمالية المتطورة يتمثل في بلوغ أقصى مساهمة في الحفاظ على النظام الرأسمالي وتطوره في ظل الصراعات الاجتماعية التي ينطوي عليها النظام، ومن هنا نخلص إلى أنه على المالية العامة أن تخدم تحقيق الأهداف التالية:

- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي.

- تحقيق العدالة في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

- تحقيق توزيع أمثل للموارد المتاحة في الاقتصاد.

-دعم النمو الاقتصادي.

أما الهدف الرئيسي لنظام المالية العامة في ظل الاشتراكية هو تحقيق أقصى مساهمة في إشباع الاحتياجات الاجتماعية وفي انجاز الخطط العامة لتنمية الاقتصاد الوطني وهنا تشكل الخطط المالية جزءا من نظام التخطيط الذي يحكم حياة المجتمع في هذه البلدان، أما فيما يخص البلدان النامية فإن الهدف العام يجب أن يتمثل في تحقيق أكبر مساهمة ممكنة في انجاز التحديات الكبرى التي تواجه هذه البلدان أي بالخروج من دائرة التخلف والتبعية في أقل زمن ممكن.

خامسا: أهمية المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول وفي فترة زمنية معينة، ويظهر ذلك في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات العامة باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة. فالإيرادات والنفقات العامة تؤثر على الأحداث في الدول سلبا أو إيجابا، فإذا 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 على شكل إعانات الاجتماعية وتعويضات مختلفة، فالمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وللمالية العامة أهمية كبيرة من حيث اهتمامها بدراسة الحاجات العامة للدولة والمجتمع وتغطية هذه الحاجات عن طريق النفقات العامة، والبحث عن أهم السبل لإشباع هذه الحاجات عن طريق الإيرادات اللازمة لتمويلها فالمالية العامة تنحصر في ثلاث نقاط رئيسية هي: الأولى فهي تعمل على تمويل النفقات العمومية من خلال الاقتطاعات الإجبارية (الضرائب) ، أما الثانية فهي القيام بتدبير هذه الاقتطاعات بشكل يستجيب لحاجيات الدولة دون الإضرار بمن فرضت في حقهم الضريبة، أما النقطة الثالثة فإن المالية العامة تشكل أداة للتحفيز الاقتصادي من خلال التشجيع على الاستثمار (التخفيض في الضرائب)، وأداة أيضا لإعادة توزيع الثروات والدخول. كما تركز المالية العامة على مدى فعالية السياسات المالية لتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع والوصول إلى استقرار اقتصادي خال من المشاكل الاقتصادية من عجز مالي، تضخم، انكماش....

وعموما تتجلى أهمية المالية العامة بشكل عام في ضرورة تدخل الدولة لتلبية الاحتياجات العامة من خلال المظاهر التالية:

—تحقيق العدالة الاجتماعية بين كافة أفراد المجتمع.

-بناء مرافق عمومية وهيئات حكومية.

-توفير الأمن الداخلي، ومواجهة الأخطار الخارجية المحتملة.

-الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة بهدف تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

-توجيه الاستهلاك لتشجيع بعض السلع دون غيرها من خلال فرض ضرائب مرتفعة على بعض المنتجات ودعم أسعار بعض السلع الضرورية.

سادسا: العناصر المؤلفة للمالية العامة

1- النفقات العامة: تقوم الدولة في مواجهة إشباع الحاجات العامة بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

2- الإيرادات العامة: يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام.

3- الميزانية العامة: وهي تنظيم مالي يقابل بين النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة عادة ما تكون سنة يتم الترخيص لها من السلطة التشريعية (البرلمان).

سابعا: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي ويهتم علم المالية العامة بمعالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة فهي تهتم بدراسة مالية الأشخاص العامة وبذلك فهي تعد فرعا من فروع القانون العام، أما المالية الخاصة فهي تختص ببحت هذا الجانب من نشاط الأفراد، ويقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، وتختلف المالية العامة عن المالية الخاصة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة في جوانب عديدة ونوجز الفرق بين المالية العامة والخاصة في النقاط التالية:

1- الإنفاق:

من حيث الأهداف تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة حيث تهدف المؤسسة الخاصة من إنفاقها إلى تحقيق

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

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا حقق الشخص العام أرباحاً تدخل إلى الخزينة العامة، فإن هدف تحقيق المصلحة العامة يبقى دائماً ولو بصورة غير مباشرة.

2- الإيراد:

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق اختيارية أي بالإنفاق عن طريق بيع منتجاتها للدولة أو الأفراد، أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة وباعتبارها سلطة سياسية فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تعتمد على عنصر الإلزام للحصول على إيراداتها كما هو الحال بالنسبة الضرائب أو القروض الإجبارية وذلك بمنعها من استخدام وسائل عادية التي يتبعها القطاع الخاص للحصول على إيراداته.

3- الميزانية:

يوجد فرق من حيث كيفية الحصول إلى موازنة الميزانية لدى الدولة من جهة والمؤسسات الخاصة من جهة أخرى، فالدولة تقوم بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لتسيير المرافق العامة وتحقيق أهداف سياسية وأهداف اقتصادية وأهداف اجتماعية ثم تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة النفقات، أما المؤسسات الخاصة تقدر حجم إيراداتها أولاً من دخول أرباح ثم تحدد أوجه الإنفاق.

4- الأساليب المعتمدة:

يسعى الفرد لتحقيق منفعته الخاصة في إطار الحرية فيلجأ إلى عقود لتحقيق رغباته وتقدير النفقات على أساس إيرادات والإسراف يؤدي إلى اقتراض وإمكانياته في ذلك محدودة، أما الدولة فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة فهي تحدد نفقاتها وتبحث عن الوسائل اللازمة لتغطيتها فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتعديل إنفاقها تتم عن طريق سلطتها مثل: الضريبة وبالتالي نشاطها يتم في إطار الحرية، أما نشاط الدولة في عملية حصولها على إيراداتها فأساسه الضرائب.

5- النظرة المستقبلية:

لا يقدم أفراد في الغالب إلا على أنشطة ذات الربحية السريعة غير بعيدة عن النتائج، وبالعكس تقدم الدولة على مشاريع لا تظهر نتيحتها إلا بعد فترة طويلة جدا.

6- الحجم:

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

7- القانون (التشريع):

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

ثامنا : علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

تعتبر المالية العامة مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة، وعلم المالية العامة هو جزء من علم الاقتصاد وعلم الاقتصاد متفرع من العلوم الاجتماعية التي تتعلق بالسلوك الإنساني، وعليه فإنه توجد علاقة بين علم المالية العامة وبعض فروع علم الاجتماع وعلاقة المالية العامة علاقة وثيقة بمجموعة من العلوم الأخرى، كانت سبباً في نشوئه وتطوره، لكن أصول المالية العامة وقواعدها العلمية والعملية لم تلبث أن ترسخت، وأصبحت علماً مستقلاً بذاته وطبيعته الخاصة بسبب تشابهه مع موضوعات قانونية واقتصادية وسياسية وغيرها، وهذا ما يجعله في الوقت نفسه علماً مرتبطاً بكثير من العلوم الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن اقتصاد واحد، وفيما يلي سنوجز بيان العلاقة بين علم المالية العامة وبعض هذه العلوم الاجتماعية.

1- العلاقة بين علم المالية العالية وعلم الاقتصاد

إن العلاقة بين علم المالية العامة هي علاقة وثيقة ذلك أن الاقتصاد هو العلم الذي يبحث عن كيفية حل المشكلة الاقتصادية وهي مشكلة الندرة والبحث عن كيفية إشباع الاحتياجات الإنسانية والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة الاقتصادية التي تعترض النشاط الاقتصادي ابتداء من الإنتاج حتى توزيع الناتج، وعلم المالية العامة يهدف إلى إشباع الاحتياجات العامة للأفراد والبحث في إيجاد أفضل الوسائل لإشباع الحاجيات العالمية مما يساهم في حل المشكلة الاقتصادية، وذلك من خلال دراسة الإيرادات العامة المحدودة والبحث عن الاستخدام الأمثل لهذه الإيرادات، وفي تقديم الخدمات الأفضل وأكثرها أهمية لأفراد المجتمع ويستند الباحث في علم المالية

العامة إلى كثير من النظريات الاقتصادية، فالإمام بمبادئ الاقتصاد يعد شرط أساسي لفهم موضوعات المالية العامة إذ أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية يقع في ميدان المشكلات الاقتصادية، فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة على سبيل المثال تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

فالعلاقة بين المالية العامة والاقتصاد، هي علاقة تبادلية وعلاقة الجزء بالكل، حيث يؤثر كل منهما على الآخر، وهو أقرب العلوم إليه، وتوضحت هذه العلاقة إظهارها الصحيح بعد الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، وتظهر هذه الصلة من خلال النقاط الآتية:

- المالية العامة للدولة هي جزء من اقتصادها، وهي فرع من فروع علم الاقتصاد، وهي جزء من كل، فالمالية العامة هي ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يتعلق بالنشاط المالي للدولة، فالمالية العامة ظاهرة اقتصادية، والنشاطات المالية للدولة هي نشاطات اقتصادية لها، والأدوات المالية هي أدوات اقتصادية تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها، وتشكل أحد الروافد الرئيسة للسياسة الاقتصادية لها؛ وهذا ما أنشأ علماً جديداً سمي علم السياسات المالية، الذي يعدّ جزءاً من السياسة الاقتصادية لها¹.

- كلاهما يبحث في أسباب المشكلة الاقتصادية للمجتمعات وكيفية حلها، ويحصرانها في عامل الندرة، أي ندرة الموارد المالية المتاحة وفي كيفية توفيرها وتوجيهها نحو إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة، وحل هذه المشكلة هو هدف كل من هذين العلمين.

- يعتمد علم المالية العامة على الكثير من أدوات التحليل الاقتصادي الجزئي والكلّي في إنجاز الدراسات المالية وتطويرها، فالتحليل المالي يخضع للتحليل الاقتصادي، حيث يستخدم التحليل الاقتصادي في تفسير حركة الظواهر المالية، ومنها الكميات المالية وآثارها في الاقتصاد وفي مختلف النشاطات المالية والاقتصادية في الدولة، وهذا ما أنشأ علماً جديداً اسمه علم "اقتصاديات المالية العامة"، وهو العلم الذي يدرس أثر العوامل الاقتصادية في الوسائل المالية أي الذي يحلل العامل الاقتصادي ضمن إطار المالية العامة.

- هنالك علاقة تأثير متبادل بين الظواهر المالية والظواهر الاقتصادية، فالأوضاع الاقتصادية تتأثر بالأوضاع المالية، فاختلال الميزانية الناشئة عن التمويل بالعجز وهي ظاهرة مالية تؤثر في أسعار السلع والخدمات، وتؤدي إلى ارتفاعها، وهي ظاهرة اقتصادية. وكذلك الأوضاع المالية في تأثر دائم بالأوضاع الاقتصادية، فمالية الدولة تتوقف

¹ من الموقع: <http://arab-ency.com.sy/law/details/25867>: اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/17.

في حركتها وفي الكثير من أحوالها على أوضاعها الاقتصادية وحركة نشاطها الاقتصادي، وكذلك يتوقف حجم النفقات العامة على الحالة الاقتصادية السائدة فيها.

2- علاقة علم المالية بعلم السياسة:

يهتم علم السياسة بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطة العامة ببعضها البعض وبدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في الإيرادات والنفقات العامة لنفس هذه الهيئات، بالإضافة إلى ذلك فإن للأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين لها أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية، ذات نظام إداري مركزي أو غير مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية كما أن بقاء الحكومات السياسي يتوقف في الكثير من الحالات على نجاحها في سياساتها المالية، كما أن تدهور الحالة المالية للدول كان السبب الأهم لاستعمارها في العصر الحديث. وتوجد علاقة تأثير متبادل بين المالية العامة والسياسة، حيث تعتبر المالية العامة أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه، فالنظام السياسي يؤثر في النظام المالي كماً ونوعاً، ويحدد اتجاهاته المالية والاجتماعية والتنموية، فهو يحدد الكميات المالية الصادرة والمتداولة والاستثمارية والاجتماعية والإنسانية في الدولة، بل قد يرسم لها حدودها الكمية، وكذلك يحدد اتجاهات الأدوات المالية، ويسخرها لتحقيق أغراضه السياسية والتنموية.

هذا ويعتبر وضع ميزانية الدولة عملاً سياسياً، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في ميزانيتها فيتضح من خلالها نطاق واتجاه الدور الذي تنوي السير عليه في التطبيق، ويكون الترابط فيهما متمثلاً في أن الظروف المالية لها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دول فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنزيف الثورات وهذا بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها إذ أن كثيراً من التغيرات السياسية سواء كانت على شكل ثورات أو عن طريق إصلاحات تعود في أصلها إلى أسباب مالية.

بالإضافة إلى أن تطور المفهوم السياسي للديمقراطية كان بسبب تطور مفهوم الضريبة، وشعور أفراد المجتمع بعبء الضريبة، ومطالبتهم بعدم فرض ضريبة دون موافقة المجالس النيابية، وهذا هو محور المبدأ الذي برز في بريطانيا مما أعطى سلطات أوسع للهيئات التشريعية في مناقشة أعمال السلطة التنفيذية ومراقبتها.

3- علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع:

يدرس علم الاجتماع الظواهر الاجتماعية من أفعال وتصرفات، ويحاول فهمها وتحليلها وتفسيرها، كدراسة المجتمع لتقاليد وعاداته.

وعلم المالية العامة يتناول بالدراسة والمعالجة الموضوعات والظواهر الاجتماعية، والتي تعدّ أنماطاً من الحياة السلوكية والإنسانية والتي تتم معالجتها مالياً، ويستخدم من أجل ذلك أدوات المالية العامة التقليدية، وأصبح الآن يستخدم أدوات المالية غير التقليدية لمعالجتها وإيجاد الحلول المناسبة لها.

والعلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع، علاقة قوية واضحة فهناك تأثير متبادل بينهما ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، مثل الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثاراً اجتماعية عند انتقالها من وإلى الدولة سواء قصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، فالمالية العامة أداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام، وبالتالي فهذه العلمين يستهدفان تحقيق الأغراض الإنسانية، فالسياسات المالية تهدف إلى 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 ومن هنا يكون دور مؤثر للمالية العامة على مداخل المجتمع، وتخفيف البطالة والرفع من القدرة الشرائية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

كما تتضح العلاقة بين هذين العلمين في مجال الضرائب إذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية تمس فئات معينة من المواطنين حتى ولو لم يكن الهدف من فرض الضريبة الحصول على إيرادات الخزينة العامة إلا أن الدولة في كثير من الأحيان تستهدف من خلال الضريبة آثاراً اجتماعية مقصودة كتقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخلهم والضريبة على استهلاك بعض المواد المضرة كالكحول بحيث تساهم في التقليل من استهلاكه والضريبة على أراضي البناء عبر المستعملة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن، وهكذا تبين العلاقة الوثيقة والتغير المتبادل بين السياسة المالية وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها. حيث أن مدى الحكم على نجاح السياسات المالية إنما يتوقف على مدى تحقيقها للأغراض الاجتماعية المرغوب وفيها والمتزايدة، وعلى مدى إشباعها للحاجات الإنسانية، فإذا كان النظام المالي في واقعه انعكاساً للنظام الاجتماعي القائم فإنه يعد في الوقت نفسه أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف ذلك النظام، وان النظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره.

4-علاقة علم المالية العالية بعلم القانون:

إن مجموع القواعد القانونية تسمى "بالتشريع المالي" وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى وجه الخصوص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.

والقانون هو الأداة السياسية في تقنين القواعد المالية العامة الواجب إتباعها من قبل السلطات العامة، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية بشكل قواعد قانونية كالدستور، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة، والتي يتعين تموضع القوانين المالية في حدودها فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقود القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، فميزانية الدول تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة وهذا لما لها من مضمون مالي يلزم الموافقة عليه وإجازة الالتزام بهذه النصوص.

والعلاقة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية حيث أن مضمونها يتبلور في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية، شكل قواعد قانونية، دستور، قانون، لائحة، وأمر إداري، مما يستوجب الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها، وبرزت العلاقة الوثيقة بينهما من خلال الغرض الأصلي لعلم المالية العامة، وهو جباية الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناجم عن ذلك بصورة عادلة بين المواطنين، فعندما تطبق مجموعة من القواعد والأصول المالية التي تؤلف جزءاً من علم المالية على قواعد قانونية تتعلق بالميدان المالي للدولة تسمى التشريع المالي، لأنها قواعد آمرة تتعلق بالشؤون المالية المنظمة للعلاقة بين الدولة والأفراد، وهي ترتبط بصلات وثيقة بباقي فروع هذا القانون وهي:

-علاقة التشريعات المالية بالقانون الدستوري: من خلال النصوص المالية في الدستور، فالقانون الدستوري يتضمن نصوصاً مالية أساسية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا المجال، ففرض الضريبة وإلغاؤها يلزمه نص دستوري، والكثير من أمور الصرف والإنفاق لهيئات الدولة ومؤسساتها تخضع لموافقات السلطات التشريعية حددها الدستور، الذي ألزم السلطة التنفيذية بموافقة السلطة التشريعية عند عقد القروض العامة، وهنالك صلاحيات دستورية لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الميزانية العامة وإقرارها وتنفيذها.

- علاقة القانون المالي بالقانون الإداري: القانون الإداري هو الذي يهتم بحسن سير المرافق العامة للدولة، وهذا القانون ينظم ويضع القواعد المتعلقة بالأموال العامة والخاصة للدولة وطرق إدارتها، فهو يتضمن القواعد المنظمة لمؤسسات الدولة وهيئاتها المسؤولة عن جباية الإيرادات وصرف النفقات وغيرها، وإجراءات تقدير إيرادات الدولة وتحصيلها، وتخضع لقواعد القانون الإداري، وتنظم بموجب قرارات إدارية، والكثير من نشاطات الدولة وخاصة التي تتعلق بصرف النفقة تحكمه قواعد الميزانية العامة للدولة، وهذه الصلة الوثيقة بين القانون الإداري

والقانون المالي جعلته حتى فترة وجيزة جزءاً من القانون الإداري الذي يهتم بمالية الدولة إلى أن أصبح فرعاً مستقلاً عنه.

- علاقة القانون الخاص بالتشريع المالي: إن فرض الضريبة وتحصيلها وتحديد الوعاء الضريبي فيها له علاقة بالشركات والمشروعات التجارية والاقتصادية التي ينظمها القانون التجاري، فمثلاً ما تحصل عليه الشركات من دخل وأرباح يخضع للضريبة على الدخل.

وعليه فإن جميع الإجراءات المالية للدول توضع في قالب قانوني، ولا يكون لأدوات المالية العامة أية أهمية أو اعتبار إلا إذا صدرت على شكل قوانين، ومجموع هذه القوانين التي تتعلق بالشؤون المالية للدول ضمن "التشريع المالي" وهذا التشريع جزء لا يتجزأ من القوانين المعمول بها في أي بلد ويتم تفسير التشريع المالي وتطبيقه على القواعد العامة المتبعة في تفسير سائر القوانين وتطبيقها.

ولا تخفى علاقة علم المالية العامة بالأجهزة القائمة على الإجراءات المالية من سلطات تنفيذية، وسلطة تشريعية، وشخصيات عامة، كل هذا يجعل العلاقة بين المالية العامة والقانون وثيقة الصلة، وخاصة بالقانون العام، الدستوري، والإداري، وكذلك القضايا التي تتعلق بالحقوق الخاصة بالأفراد، مثل فرض الضرائب على دخولهم وملكياتهم، أو توزيع ثروتهم، وهذا يجعل هناك علاقة بين المالية العامة والقانون الخاص.

5- علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة

يستلزم البحث في كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاكات وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، ومن ناحية أخرى فإن إعداد ميزانية الدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتضمن استخدام النظم المحاسبية الفنية، فالعلاقة بين المالية العامة والمحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاك وجرد واحتياطات 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 مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة.

وتتطلب دراسة المالية العامة الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة والتكاليف، وكذلك في الإدارة الضريبية لا بد من توافر الخبرات بأصول فن المراجعة، وعمل الحسابات الختامية، وجرد الاحتياطات. كما تظهر هذه العلاقة من خلال العمليات المالية التي تعتمد في إجراءاتها على الإلمام واستخدام الأصول المحاسبية والتدقيق والمراجعة الحسابية وتنظيم الحسابات والميزانيات الختامية، كما هو الحال عند معرفة الدخل الخاضع للضريبة، فالمالية العامة تعتمد في

استخدامها الكفو لأدواتها الايرادية والانفاقية على أصول استخدام الفن المحاسبي الدقيق من خلال استعانة العلوم والدراسات المالية بالعلوم المحاسبية، والمعادلات الرياضية في تحليلاتها لحركة الحياة الاقتصادية حيث تصبح ضرورة قصوى في بعض الحالات أن تستخدم مثل هذه المعادلات والعلوم المحاسبية في برمجة الخطط التمويلية المالية المختلفة وتصميمها.

وتزداد أهمية المحاسبة في المالية العامة كلما زاد دور الدولة في النشاط الاقتصادي حيث يزداد عدد المؤسسات والهياكل العامة التي يكون لها ميزانيات مستقلة أو ملحقة والجدير بالذكر أن كثيراً من فروع المحاسبة ترتبط مباشرة بالمالية العامة مثل المحاسبة الحكومية، والمحاسبة الضريبية، ومحاسبة الزكاة،

6- العلاقة بين علم المالية وعلم الإحصاء والرياضيات:

إن العلوم الإحصائية والرياضية أصبحت ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها بالنسبة إلى العلوم المالية فيما يتعلق بدراساتها وتحقيق أهدافها ويستعين علم المالية العامة بعدد من العلوم الأخرى مثل الإحصاء والأساليب الكمية ويعد علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة، حيث أصبح الاتجاه العام هو استخدام طرق القياس الكمية ووسائل الإقناع الإحصائية لتحديد الخصائص وإبراز التوجهات العامة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية وتحليل العلاقات المتبادلة بين الظواهر على أساس موضوعي فهو علم متكامل متطور مع كل ما هو جديد، ويتضمن النظرية اللازمة للقياس واتخاذ القرار، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية كافة، والإحصاءات المالية هي التي يستعين بها الباحث وتدخل في نطاق النشاط المالي للدولة، مثل مستوى الدخل القومي، وكيفية توزيعه، وعدد السكان وتوزيعهم على المناطق الجغرافية المختلفة، الزراعة... من خلال استخدام الإحصاء في الدراسات المالية وفي تقييم النشاطات المالية للدولة التي يقوم بها أساتذة الفكر المالي وباحثو التحليل المالي، فالأساليب الإحصائية تستخدم لتقييم العلاقات الكمية بين الإيرادات المالية والنفقات المالية، ومن ثم يهتدى بها لتحديد حجم هذه الموارد والنفقات وكيفية توزيعها على قناتها وفي قطاعاتها الإنتاجية أو السكانية، كما تستخدم الأساليب الإحصائية والرياضية في تقييم الظواهر الضريبية وتحديد حجمها أو نوعها أو معدلها أو أوعيتها ونسبتها إلى الظواهر الاقتصادية الأخرى، والضرائب بشكل خاص، حيث يستعين الباحث بعلم الإحصاء، في تحديد معدل الضريبة المناسبة، وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة في دراسة ورسم البيان المالية العامة للدولة.

7- العلاقة بين المالية العامة وعلم الأخلاق:

إن الكثير من الأمور التي تشملها السياسة العامة للدولة تتضمن أحكاماً قيمية تمتد جذورها في ميادين الفلسفة والأخلاق، فالعديد من مشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة بحث علم النفس، فالضرائب مثلاً بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز فهي تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية بالإضافة إلى الاستعانة بعلم الأخلاق، وخاصة عند وضع القواعد الخاصة بمبدأ العدالة، سواء عدالة توزيع الأعباء الضريبية أو عدالة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع.

8- علاقة المالية العامة بعلم النفس:

هناك العديد من الأمور التي تتعلق بسلوك الفرد، ورد فعله تجاه المتغيرات المالية التي تقوم بها الحكومة، وخاصة الضرائب حيث يكون لها تأثيرات مختلفة على حوافز الأفراد، مما يستلزم دراسة للدوافع الإنسانية، حتى يتم معرفة أثر ذلك التغيير في الأدوات المالية، فعلم المالية العامة قد ارتبط من حيث النشأة والتطور بعلم الاقتصاد السياسي الذي أرسى قواعده وأصوله العملية الاقتصاديون التقليديون مؤسسو المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية، أمثال آدم سميث، وديفيد ريكاردو، وجون استيوارث ميل، في أواخر القرن الثامن عشر وأول القرن التاسع عشر.

9- العلاقة بين علم المالية العامة وعلم السكان:

يهتم علم السكان بدراسة باقتصاديات توزيعهم من حيث العمر والجنس ومعدل النمو السكاني الذي يتناسب مع معدل النمو الاقتصادي المنشود وكيفية الوصول إلى الحجم الأمثل للسكان، وعلم المالية العامة له علاقة وثيقة بالكثير من هذه الجوانب، فأوجه الإنفاق العام وحجمه لها علاقة بهيكل الأعمار، وعموماً معظم مؤشرات تقارير التنمية البشرية الصادرة عن الأمم المتحدة أصبحت تشير بقوة إلى هذه العلاقة.

خلاصة

يسعى الفرد (الإنسان) دائما إلى إشباع حاجاته المتعددة والمتنوعة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث درجة إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الحاجات الفردية (الغذاء، اللباس، الدواء، والمسكن... الخ) عن طريق نشاطه الخاص، أما الحاجات الجماعية مثل الأمن والدفاع والعدل فتتولى الدولة إشباعها لعدم قدرة الفرد على إشباعها لوحده.

وقد ارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، حيث بعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي المحاسبي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية. ويعتبر علم المالية العامة علما من العلوم الاجتماعية فقد ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة، والمجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى السلطة العامة، التي يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. ويرتبط علم المالية العامة بصلات وثيقة، مع العلوم الاجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد وهي: علم الاجتماع الاقتصادي، القانون، السياسة، الإحصاء، الرياضيات.... الخ.

أسئلة الفصل الأول

- ما هو مفهوم علم المالية العامة ؟
- عرف المالية العامة في الدولة الحارسة؟
- عرف المالية العامة في الدولة المتدخلة؟
- ما هو الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة؟
- ما هي مواصفات الحاجات الجماعية؟
- ما هي المعايير المعتمدة للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة؟
- لماذا سميت الدولة في إطار الفكر الكلاسيكي بالدولة الحيادية؟ وما هي الأسس التي قامت عليها ؟
- ما المقصود بمرحلة المالية المتدخلة؟ وما هي الأسس التي قامت عليها ؟
- ما هي علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد ؟
- ما هي علاقة علم المالية العامة بالقانون ؟
- ما هي علاقة علم المالية العامة بعلم السياسة؟
- ما هي علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع ؟

الفصل الثاني:

النفقات العامة

تمهيد:

في الآونة الأخيرة ومع تعاظم دور الدولة وتوسع نشاطها في الحياة الاقتصادية، ازدادت أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة، وذلك من خلال سياستها الاقتصادية، في تحقيق الأهداف المسطرة التي تسعى إليها، وعليه وجب علينا أن نقف على الدور الذي تلعبه النفقات العامة باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة، في الكشف عن الظروف الاقتصادية والهيكل الاقتصادي، والظروف السياسية والهيكل السياسي لدولة من الدول، فإذا ازدادت نفقات الاستثمار والتجهيز والتوسع في بناء المساكن فمعنى ذلك أننا أمام اقتصاد في مرحلة النمو، أما إذا ازدادت الإعانات الاجتماعية والبطالة وغيرها من النفقات فإننا نكون أمام اقتصاد في حالة كساد، كما تشكل النفقات العمومية عماد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لذلك أصبحت تسعى إلى تطوير وعصرنة كل ما يتعلق بها بما يساعد على تحقيق أهدافها.

ومن هذا المنطلق قسمنا هذا الفصل إلى المحاور الآتية:

- مفهوم النفقات العامة.

- تقسيمات النفقات العامة وظاهرة ازديادها.

- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة.

- ترشيد النفقات العامة.

أولاً: مفهوم النفقات العامة

لقد أصبح الفكر المالي الحديث ينظر إلى النفقة العامة نظرة مختلفة تماماً، فهي نفقة إيجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية، اجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية، وتعتبر من أبرز الأدوات التي تتدخل بها الدولة في الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال عدة أشكال تتمثل في إعانات تمنحها للأفراد، أو من خلال مشروعات معينة كالقيام بمشروعات إنتاجية أو السيطرة الكاملة، أو الجزئية المباشرة أو غير المباشرة على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني، حيث تعتبر النفقة العامة المرآة العاكسة لسياسة الدولة، أي كلما كانت سياسة الدولة رشيدة كلما كانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية.

1-تعريف النفقة العامة وتحديد عناصرها**تعريف النفقة العامة:**

عرفت النفقة العامة تعريفات عديدة، وهذا نتيجة المفاهيم المختلفة التي عرفها علم المالية العامة عبر الزمن.

* المفهوم التقليدي:

يرى التقليديون أن الصفة الحقوقية للهيئة التي تتولى الإنفاق تعطي النفقة العمومية الطابع العمومي، فالنفقة العامة يتم إنفاقها من قبل الهيئات العمومية والمؤسسات العامة، أو إحدى الهيئات المحلية العمومية، أي أنها كل النفقات التي تتم إنفاقها من قبل شخص معنوي له صفة عمومية¹. وهذا المفهوم يرى ضرورة تحديد النفقات العمومية، بتمويل الإدارة العامة للدولة، التي بدورها لا يجب أن تتعدى نشاطاتها أي وظائف الدولة الأساسية آنذاك مثل:

- الجيش (لحفظ الأمن الخارجي).
- الشرطة (لحفظ الأمن الداخلي).
- العدالة (لحل مشاكل المواطنين).

وبهذا جرد التقليديون النفقات العامة من أي محتوى اقتصادي، وحتى من المحتوى الاجتماعي رغم وجود حاجات عامة لحل المشاكل التي كانت قائمة آنذاك مثل: الصحة، التعليم والنقل... الخ.

* المفهوم الحديث:

من خلال ماسبق يلاحظ أن المفهوم التقليدي هو مفهوم محدود، حيث ينطلق من فكرة الشخصية المعنوية للدولة والهيئات العمومية، وبالتالي أصبح هذا المفهوم لا يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية، وهذا راجع لتطور وتوسع خدمات الدولة، كما أن تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لحل الأزمات لم يعد فعالا، فقد وجدت الدولة في النفقات العامة أداة تستطيع من خلالها تحقيق ما يلي:

- الإشراف الإداري المباشر لنشاطات القطاع الخاص عن طريق منح المساعدات والتعويضات بغية توجيه الإنتاج.
- إشباع الحاجات الأساسية للجميع (النقل، الصحة والتعليم... الخ).
- إعادة توزيع الدخل من أجل ضمان حد أدنى من المستلزمات للمواطنين (التأمين الصحي والخدمات الاجتماعية).

-التحيز لطبقة اجتماعية دون أخرى لأسباب أيديولوجية.

عرفت النفقات العامة تعاريف عديدة منها:

-هي تلك "الأموال الاقتصادية الصادرة من الهيئات العامة لإشباع الحاجات العامة"².

¹ حسن عواقبة، المالية العامة: الموازنة، النفقات والواردات العمومية، الطبعة الرابعة، منشورات الطليعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 10 .

- "استخدام مبلغ من المال من قبل هيئة عامة تحقيقاً لمنفعة عامة".

- "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد سد حاجة عامة "

- النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة¹.

2- عناصر النفقة العامة

من خلال هذه التعاريف السابقة نستخلص أن النفقات العامة تتكون من ثلاث عناصر هي:

- النفقة عبارة عن مبلغ نقدي:

العنصر الأساسي للنفقة العمومية هو اتخاذ الشكل النقدي، فالدولة تلجأ إلى إنفاق مبالغ مالية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها وذلك لضمان سير المرافق العامة وإشباع الحاجة العامة، وحتى تدخل الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة في النفقة العمومية يجب أن تأخذ الشكل النقدي، وعليه فإن الوسائل الآتية لا تدخل في مفهوم النفقة العمومية:

* المقايضة فهي وسيلة غير عادية.

* المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقل المجاني، الذي تقدمه الدولة للأفراد مقابل ما يؤديه من خدمات عامة.

* الهدايا والمزايا الشرفية كالأوسمة والرتب والألقاب التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل حصولها على خدمات كترقيم للمجاهدين.

- صدور النفقة من شخص معنوي عام:

وفقاً لهذا العنصر لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص معنوي عام، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الدولة بما في ذلك الهيئات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والولايات أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس البلدية والولاية.

فالنفقات التي تنفق من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق أهداف عامة، أو نفع عام، مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع به للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاماً، وذلك لأن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموال خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف.

واستند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي:

* **المعيار الوظيفي:** يستند هذا المعيار إلى الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، وإنما تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على

¹ عمر يحيوي، النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 27.

إقليمها وبموجب سلطتها الآمرة، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وتتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل خاصة، والعكس بالنسبة للنفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة بتفويض من الدولة في استخدام سلطتها الآمرة فهي نفقات عامة.

***المعيار القانوني:** استند هذا المعيار الى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، أي إذا كان شخص من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة، مهما كان غرضها، أما إذا كان شخص من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة مهما كان غرضها.

- استخدام النفقة العامة لتحقيق النفع العام:

الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة ومنه لا يمكننا اعتبار النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة بالنفقات العامة لأنها تهدف إلى تحقيق نفع خاص يعود على الأفراد¹. فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة.

3- ضوابط الإنفاق العام:

-ضابط المنفعة: يقصد به تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وهذا يعني أنه لا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو لبعض فئات المجتمع، ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى.

-ضابط الاقتصاد في النفقة: ويقصد به الابتعاد الكلي عن كل أوجه الإسراف والتبذير من قبل أعوان الدولة في عملية الإنفاق، وذلك من خلال التحديد الجيد للأهداف، الموازنة بين الأهداف (الترتيب)، التحليل الجيد للارتباطات بين الأهداف، التقويم الاقتصادي الجيد لحجم النفقات، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال التخطيط الجيد والمراقبة بكل أنواعها. أي أن تتجنب الإدارة التقدير والتبذير أي ترشيد الإنفاق وحسن التدبير أو بعبارة أخرى يعني إنفاق ما يلزم من أموال، مهما بلغت كمياتها على جوهر الموضوعية.

-ضابط الترخيص: بمعنى أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقنن بالقوانين المالية والتي توضح كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة. أي عدم جواز الصرف

¹عمر مجاوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، مرجع سبق ذكره، ص 29 .

والارتباط بالصرف إلا بعد الحصول الإذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الميزانية العامة أو الجهات الإدارية المخولة قانونا بالصرف.

4- مميزات النفقات العامة:

تتميز النفقات العامة بالخصائص الآتية:

- شاملة لجميع المواطنين دون استثناء.

- مستمرة ودائمة وغير قابلة للتجزئة والبيع (بمفهومها التجاري)، لأنها لا تتأثر بقانون العرض والطلب.

ثانيا: تقسيمات النفقات العامة وظاهرة ازديادها

أولا: تقسيمات النفقات العمومية

كانت النفقات العامة في السابق محدودة ومرتبطة أساسا بتقديم خدمات معينة لا تتجاوزها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة، إلا أنه مع تطور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوعها وتزايدها واختلاف آثارها ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تصنيف النفقات العامة إلى مجموعات متجانسة بالاستناد إلى المعايير الاقتصادية، الإدارية والسياسية.

1- التقسيمات العلمية الاقتصادية:

هذه التقسيمات قسمت النفقات من حيث انتظامها، أغراضها، حسب نطاق سيرتها وحسب آثارها الاقتصادية.

-تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها (تكرارها):

من خلال هذا التقسيم يمكننا أن نميز بين نوعين وهذا من حيث مورد تغطيتها:

* **النفقات العادية:** وهي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة كل سنة كرواتب الموظفين، والنفقات الإدارية اللازمة لسير الإدارات العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر، وتعتبر الإيرادات العادية مصدر تغطيتها.

* **النفقات غير العادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها مثل: نفقات إنشاء الطرق والسدود، مكافحة وباء طارئ، إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية... الخ. فهي نفقات غير متوقعة، وتغطي هذه النفقات عن طريق إيرادات غير عادية مثل: القروض، الإصدار النقدي والهبات، وتتعدى آثارها السنة المالية التي أنفقت فيها.

-تقسيم النفقة العامة حسب أغراضها:

تقسم النفقة العامة حسب هذا المعيار وفقا للغرض الذي تنفق لأجله أي كل نفقة خاصة لخدمة وظيفة معينة ويمكن أن نقسمها إلى ما يلي:

* **النفقات الإدارية:** هي تلك النفقات التي تنفق في سبيل تهيئة الجهاز الإداري وجعله قادرا على أداء الخدمة العامة بصورة منتظمة واللازمة لقيام الدولة، وتشتمل هذه النفقات على الدفاع والأمن، العدالة والجهاز السياسي، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا، وتوفير العدالة بينهم (رواتب الموظفين منهم المحالين على التقاعد).

* **النفقات الاجتماعية:** تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة، والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد(الصحة، التعليم، السكن والنقل... الخ).

* **النفقات الحربية:** تنفق على برامج التسليح، والقوات المسلحة وتهدف إلى الحفاظ على الأمن والاستقرار داخليا وخارجيا.

* **نفقات الاستثمار:** هي نفقات تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، وتشمل كل ما ينفق على المشروعات الخاصة بالصناعة والقوى الكهربائية والري والصرف، إضافة إلى ذلك كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة.

* **النفقات المالية:** وتشمل فوائد الدين العام والمساعدات الأجنبية.

* **النفقات السياسية:** كالأرصدة الموضوعة تحت تصرف الوزارات والتي لها الصفة السرية مثل: تقديم إعانات لبعض الأحزاب والصحف أو نفقات الأشغال العامة لبعض المناطق من أجل كسب أصواتهم لصالح حزب معين.

-تقسيم النفقات العامة حسب معيار سريان النفقة (من حيث الهيئة التي تقوم بها):

نميز حسب هذا المعيار نوعين من النفقات هما:

* **النفقات المركزية:** تعتبر النفقة مركزية إذا كانت موجهة لصالح المجتمع، أو الدولة وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة، وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها مثل نفقات الدفاع، الأمن والقضاء فهي نفقات ذات طابع قومي.

* **النفقات المحلية:** هي النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلية كمجالس المحافظات والمدن والقرى، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل: توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم، أو المدينة.

وعليه فإنّ تصنيف النفقات العامة إلى محلية ومركزية، تصنيف يسمح بمتابعة تطور النفقات العامة في كل إقليم أو منطقة خلال فترة زمنية معينة، الأمر الذي يساعد السلطات المركزية من معرفة احتياجات كل منطقة على حدا.

-تقسيم النفقة العامة من حيث آثارها الاقتصادية:

تؤثر النفقات العامة بشكل مباشر في الاقتصاد لهذا تقسم إلى قسمين هما:

* **النفقات الإنتاجية (المنتجة):** القصد من هذه النفقة هو الحصول على مردود بعد القيام بعملية الإنفاق، ونقصد بالنفقة المنتجة هي تلك التي تجلب لخزينة الدولة إيراد مالي (نفقات المناجم، المحروقات، الفلاحة والري).

* **النفقات الاستهلاكية (غير منتجة):** هي تلك النقود التي لا يكون من ورائها إنفاقها أي عائد أو دخل مادي للدولة مثل المنتزهات العامة، النفقات الحربية ونفقات إنشاء الطرقات¹.

2- التقسيمات الوضعية:

يقصد بالتقسيم الوضعي تقسيم الدولة إلى وزارات، فيقرر لكل وزارة قسط خاص من النفقات، وإن هذا التقسيم يبقى مرناً، وهذا يعود لصعوبة وضع قواعد تحدد هذا النوع من التقسيم، وهذا راجع إلى كونه وليد ظروف تاريخية، واعتبارات إدارية تختلف من بلد لآخر، وتميز من خلال هذا التقسيم نوعين:

-**التقسيم الإداري:** وهو تقسيم على أساس طبيعة وترتيب مؤسسات الدولة وهيكلها الإدارية.

-**التقسيم الوظيفي:** يعمل هذا التقسيم تبعاً للوظائف التي تقوم بها الدولة، على أن يجري هذا الإطار الوظيفي بتوزيع النفقات الخاصة بكل وظيفة بين الجهات الإدارية التي تقوم بالإنفاق على هذه الوظيفة مثل: الإدارة العامة، القضاء والشرطة، الدفاع الوطني والنشاط الثقافي.

3- تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها:

تنقسم النفقات العامة من حيث طبيعتها أومن حيث تأثيرها في الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية:

-**نفقات حقيقية:** هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالمرتبات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية وبالتالي خلق إنتاج جديد من خلال زيادة مباشرة في الناتج القومي وهذا يكون مقابل الإنفاق.

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات، العامة الميزانية العامة، بيروت، منشورات الحلبي، 2003، ص 37.

-**النفقات التحويلية:** فهي تلك التي لا يترتب عنها حصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل مثل: الإعانات والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي تمنحها الدولة للأفراد ومساهمة الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي و المعاشات.

4- تقسيمات قانون المالية الجزائري:

حسب المادة الأولى من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية، والتي تنص على أنه: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصصها".
واستنادا إلى المادة 23 من نفس القانون المذكور أعلاه والتي تنص على أن: "الأعباء الدائمة للدولة تشمل ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض والتسبيقات.

-**نفقات التسيير:** هي النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإشباع الحاجات العامة، أي أنها تواجه النفقات العادية، وهي لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال العينية كما تسعى إلى إبقاء الهيكل الموجود يتحرك.
وترتب هذه النفقات حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وحسب المادة 24 من القانون 84-17 المؤرخ في 1984 /07/07 والمتعلق بقوانين المالية، فإن نفقات التسيير تجمع في أربع أبواب هي:

*أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

* تخصيصات السلطة العمومية.

* التدخلات العمومية.

* النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

نفقات الباب الأول والباب الثاني تدرج ضمن الأعباء المشتركة في الميزانية العامة و يتم تقسيمها بمقتضى مرسوم رئاسي.

أما نفقات الباب الثالث والرابع فتتعلقان بالدوائر الوزارية ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع، كما يتفرع الباب إلى أقسام والقسم إلى فصول، حيث يشكل الفصل الوحدة القاعدية والمرجعية الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية.

-نفقات الاستثمار: هي النفقات المتعلقة بالثروة القومية، وكذلك الاعتماد المفتوحة في الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، وحسب المادة 35 من القانون 17/84 فإن هذه النفقات تجمع في بابين هما:

*الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

* إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

* النفقات الأخرى برأس المال.

ويساعد التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار، الجهاز الرقابي على أداء مهامه بصفة كاملة ويعطي هذا التقسيم وضوحا أكثر لنشاط الدولة الاستثماري.

ثانيا: ظاهرة ازدياد النفقات العامة

للقيام بدراسة ظاهرة ازدياد النفقات العامة، يجب معرفة طبيعة النفقات العامة ودورها لأنها عرفت تغيرات ومفاهيم عديدة.

1- طبيعة النفقة العامة: عرفت طبيعة النفقات العامة تطورا كبيرا مع تطور الفكر المالي وهذا نظرا للمفاهيم العديدة التي عرفتتها، حيث يبين لنا هذا التطور انتقال الدولة من فكرة الدولة المستهلكة إلى الدولة الموزعة، أي كان الفكر الكلاسيكي يعتبر الإنفاق العام بمثابة استهلاك للأموال، وهذا من خلال قيام الدولة باقتطاع جزء من الأموال للقيام بأداء خدمات معينة واجب عليها القيام بها، ويجدر التذكير بأن الاستهلاك ليس ضارا في حد ذاته إذا انحصر في الحدود الضيقة التي تملئها الضرورة لقيام الدولة بالوظائف التي أسندت إليها.

فالدولة تكون ملزمة بتقديم خدمات ضرورية للمجتمع والمتمثلة في الأمن، الدفاع، العدالة أما الفكر الحديث، فتختلف نظرتة إلى النفقة حيث يعتبرها عملية توزيع الثروة وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع، فالدولة تشبه مضخة تمتص لتوزع وتؤثر و توجه لتحقيق أهدافها¹.

2- دور النفقة العامة: يرتبط دور النفقة العامة أساسا بتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فلم تعد النفقة محايدة بل لها دور ايجابي وتمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة وإحداث آثار محددة.

3- دراسة ظاهرة ازدياد النفقات العامة:

تعتبر هذه الظاهرة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر حيث تعتبر من أهم الظواهر الاقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين، فهي ظاهرة عامة مستمرة تتحقق في جميع دول العالم سواء الدول

¹عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد وزار، علم المالية العامة، مؤسسة شهاب الجامعة للطباعة والنشر، 1972، ص 63.

النامية منها أو المتقدمة ومهما كان نظامها الاقتصادي والسياسي حيث عرفت هذه الزيادة سرعة كبيرة وخاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى مما ترتب عنها آثار هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله. وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فاجنر" A. WAGNER ، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها مما أدى إلى تجسيدها سنة 1982 بقانون والذي سماه " قانون الازدياد المستمر للنفقات العامة " فقد بين أن النفقات الشاملة بين الدول المختلفة أثبتت أن الأمم النامية يزداد نشاط حكوماتها ازديادا مضطردا وهذا الازدياد ينصب على الكم والكيف وذلك سواء بالتوسع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة، ووفقا لهذا القانون فإن الزيادة في دخل وإنتاج الدولة الصناعية في الفترة الطويلة يؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي. وقد فرق "فاجنر" في هذا الخصوص بين وظائف ثلاثة للدولة:

- **الوظيفة الأولى:** وظيفتها التقليدية المتعلقة بالدفاع والأمن حيث أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية، وإلى التوسع في استخدام الآلات وقمع الاضطرابات نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى.

- **الوظيفة الثانية:** تتعلق بوظيفتها الإنتاجية حيث تتزايد النفقات العامة نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة.

- **الوظيفة الثالثة:** تتعلق بالناحية الاجتماعية وقد أرجع "فاجنر" تزايد النفقات العامة إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة، التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. وتعيين حجم النفقات العامة ليس بالمهمة السهلة وهذا لتعدد النفقات مثل المسجلة في الميزانية العامة والمسجلة في المرافق والنفقات ذات الطابع المؤقت وكذلك نفقات بعض الخدمات كالبريد والمواصلات.

4- أسباب ازدياد النفقات العمومية:

يمكن إرجاع أسباب ازدياد النفقات العمومية في سببين اثنين هما الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية:

- الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العمومية :

حيث يقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تؤدي إلى الزيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أو زيادة في عبء التكاليف العامة، وبمعنى آخر هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العمومية دون أن يقابلها زيادة حقيقية في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، ويمكن حصر هذه الأسباب فيما يلي:

* **تدهور قيمة النقود:** يعتبر هذا السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات المراد الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات

النقدية عن المقدار الذي يمكن الحصول عليه من قبل، هذا ما يفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات، ويترتب على هذا التدهور زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور.

* **اختلاف طرق المحاسبة المالية:** ويقصد بها اختلاف طرق المحاسبة الوطنية وخاصة كيفية التقييد التي تكون مسؤولة عن زيادة النفقات العامة، فكان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، وبالتالي لم تكن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من الحقيقية، بينما في الفترة الحالية يتبع ما يسمى بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها، دون تخصيص في الميزانية العامة. وظهرت نفقات عامة كانت من قبل تنفق ولم تكن تظهر في الميزانية، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضاها التغيير في طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة.

* **التوسيع في حدود البلاد:** نتيجة لتحرير بعض الأقاليم المختلفة فهذا يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العمومية، وهذه الزيادة ظاهرية فقط للسكان الأصليين، لأنها لا تؤدي إلى زيادة النفع العام.

* **زيادة عدد السكان:** من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة النفقات العمومية، وذلك لمواجهة الالتزامات الجديدة، خاصة في مجال الخدمات العامة نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها.¹

- الأسباب الحقيقية لظاهرة ازدياد النفقات العامة:

الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة تعني زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ويدل ذلك غالباً على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي بمعنى آخر هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته ثابتين وهذه الأسباب تتمثل فيما يلي:

* **زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** أي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال قيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت تعد من قبيل النشاط الخاص، وذلك من أجل تحقيق توازن اقتصادي، الذي يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية.

¹سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 62.

* **التطور الاجتماعي:** إن تطور الفلسفة الاقتصادية في بداية القرن 19 وأكبه زيادة نمو الوعي الاجتماعي، الذي يعتبر كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، وبالتالي زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

* **التطور الاقتصادي:** يتمثل في زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية.

* **سوء التنظيم الإداري:** أي عدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة وإسراف الموظفين، كذلك الإسراف في الوظائف العامة يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

* **أسباب مالية:** إن سهولة الاقتراض في العصر الأخير والذي نتج عنه لجوء الدولة بصورة مكثفة إلى هذه الكيفية في تسديد أي عجز من إيراداتها مما يترتب عنها زيادة في النفقات العامة.

* **دور الحروب:** قطاع الدفاع يستوعب جزء هام من نفقات الدولة، وهذه النفقات تزداد في أوقات الحروب¹. ولمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العمومية يجب استعمال الوسائل الآتية، حتى نتحصل على نسب تقريبية نستعيد فيها آثار الزيادة الظاهرية للنفقات:

* استخدام الأرقام القياسية لاستبعاد ارتفاع الأسعار أي انخفاض قيمة النقود.

* مقارنة نسب الإنفاق العام إلى مجموع الدخل القومي في السنوات المختلفة لأن التغييرات التي تطرأ على قيمة العملة تؤثر على الإنفاق.

* معرفة نصيب الفرد في الإنفاق لاستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة عدد السكان.

5- تقدير النفقات العامة:

يعتبر تقدير النفقة العامة مهمة أساسية من المهام الملقة على عاتق الحكومة، هذا من خلال الدوائر الوزارية، أي كل وزارة مطالبة بتقدير النفقات التي هي بحاجة إليها في الفترة المستقبلية وهذا لمزاولة نشاطها على أحسن وجه ممكن. وهذا التقدير للنفقات ليس بالأمر السهل أو العمل الهين، إنما يعد من أصعب المهام بالنسبة للمكلف بتحضيرها، وتكمن هذه المهمة في تقدير النفقات بمقتضى الحاجة المعروفة بواسطة الموظفين المختصين².

حيث تقوم الوزارات في تقدير النفقات على أساس وجود حد أدنى ضروري في ميزانية السنة المالية الماضية والمرتبطة (الحد الأدنى) بالنفقات الدائمة، مما يضمن سير واستمرار المصالح العمومية، والوزارات، ومن خلال هذا

¹عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد المجيد وزار: علم المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 70.

²منير عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، طبعة معدلة، 1970، ص 96.

النوع من النفقات يمكن للإدارة مواصلة نشاطها بشكل عادي وبدون إدخال عناصر جديدة، لهذا تدرج هذه الأعباء كحساب أساسي، أي لا يشترط ولا يتوجب على الحكومة تبرير هذه النفقات للنواب وهذا من خلال موافقتهم المسبقة عليها.

وهذه الاعتمادات غير كافية، بل يضاف إليها رخص جديدة مرتبطة بالسنة المعنية الناجمة عن سعي الحكومة إلى إدراج أعباء إضافية، تمكنها من تجسيد توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هذا يستدعي وجود تبرير لهذه الاعتمادات، تقدم من طرف الحكومة إلى النواب¹.

وحسب المادة 26 من القانون 17/84 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 07 جويلية 1984. المتعلق بقوانين المالية، وتنقسم هذه الاعتمادات إلى:

- الاعتمادات الوقتية: حددت هذه الاعتمادات في المادة 30 من القانون المذكور سابقا، وتطبق على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم، حيث تتميز تخصيصاتها بطابع وقي كل سنة بموجب قانون المالية، ويمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، إذا تبين في غضون السنة عدم كفاية هذه الاعتمادات فيمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب.

- الاعتمادات التقييمية: حسب المادة 27 من نفس القانون، تستعمل الاعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية، أو اتفاقات مبرمة قانونا، كما تطبق تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة.

- الاعتمادات الحصرية: إن هذه الاعتمادات تمثل نسبة 90% من اعتمادات الميزانية وهي تخرج عن الاعتمادين السابقين وهذا طبقا للمادة 31 من نفس القانون السابق، وعلى الأمر بالصرف التدقيق في الالتزام بمحدود المبلغ المخصص.

ثالثا: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

النفقات العامة لها آثار اقتصادية متعددة، فكل نفقة تقوم بتنفيذها الدولة تترتب عليها مجموعة من الآثار، كما تعتبر دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة 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 جملة النتائج الناجمة عن تغير حجم الإنفاق، وهيكله على المتغيرات الاقتصادية

¹ غالي وردة، فرات عالية، محاجبي فتيحة، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة ليسانس، المدرسة العليا للتجارة، 1999، ص 22.

الأخرى، مثل آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني وحجم الاستثمار وحجم التشغيل ومعدلات العمالة، يجعل المسؤولين عن السياسة المالية يستخدمون هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر.

1- حدود الإنفاق العام

تتمثل في العوامل التي تتحكم في تحديد حجم الإنفاق العام أو النسبة التي يجب على الدولة اقتطاعها من الدخل الوطني وتخصيصها للإنفاق العام، ومن أبر هذه العوامل نجد ما يلي:

أ. **طبيعة النظام الاقتصادي:** والتي تحدد الإيديولوجية الاقتصادية للدولة:

- حيث يقل حجم الإنفاق العام في ظل سيادة الإيديولوجية الفردية في الدولة حيث يقتصر دورها على القيام بالوظائف التقليدية (الدولة الحارسة).

- يتزايد حجم الإنفاق العام كما ونوعا في ظل الإيديولوجية التدخلية بسبب تدخل الدولة في العديد من الأنشطة الاقتصادية مثل: القيام ببعض المشاريع الاستثمارية، فضلا عن التدخل لمواجهة تقلبات الدورة الاقتصادية، وتقديم الخدمات المجانية (صحة، نقل، تعليم... الخ).

- يتزايد الإنفاق العام بشكل أكبر في ظل الإيديولوجية الجماعية بسبب قيام الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية في ظل سيادة الملكية العامة لوسائل الإنتاج بالإضافة إلى قيامها بوظائفها التقليدية (الدولة المنتجة ذات النمط الاشتراكي).

ب. **الظروف الاقتصادية السائدة:** تتحكم الظروف الاقتصادية بشكل كبير في تحديد حجم الإنفاق العام:

- في فترات الركود الاقتصادي تزداد النفقات العامة بهدف إحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي وتحقيق الاقتصاد الوطني لمستوى العمالة الكاملة (التشغيل الكامل).

- في فترات الرواج تقل النفقات العامة لتجنب التضخم الذي يتسبب في ارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود. وبالتالي فإن حجم الإنفاق العام يجب أن يتحدد بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي (الاستهلاكي والاستثماري) في ظل سياسة مالية واقتصادية تتلاءم مع درجة تقدم كل دولة ودرجة مرونة أجهزتها الإنتاجية.

ت. **القدرة التمويلية للاقتصاد:** يرتبط حجم الإنفاق العام بقدرة الدولة على توفير الموارد اللازمة لتغطيته والمتمثلة في الإيرادات العامة والتي هي الأخرى تخضع لحدود معينة، فالدولة لا يمكنها زيادتها بصورة مطلقة. وتفرغ القدرة التمويلية للاقتصاد إلى عنصرين هما:

- القدرة التكلفة: تتعلق بمدى قدرة الدخل الوطني على تمويل الإيرادات العامة عن طريق الضرائب، وهنا يتوقف الأمر على الحد الذي يمكن أن تصله الدولة في الاقتطاعات الضريبية.

- القدرة الاقتراضية: تتعلق بمدى قدرة الدولة على الاقتراض وهذا يرتبط بالقدرة على التسديد والسمعة على مستوى الأسواق المالية.

2- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

تعدد الآثار الاقتصادية النفقات العامة، فقد تكون مباشرة، كما قد تكون غير مباشرة.

2-1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

ويقصد بها تلك الآثار التي تحدثها النفقات العامة بصورة فورية وأولية وتتنوع هذه الآثار ضمن متغيرات اقتصادية وآثار اقتصادية على الإنتاج الوطني والتوزيع والاستهلاك والأسعار، ويتمثل أبرز هذه الآثار في الآتي:

- آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني :

يعرف الإنتاج الوطني بأنه مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر بسنة. ويعرف أيضا بمجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة. وتميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير وآثار تكون في المدى الطويل. 1. بالنسبة للمدى القصير: ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

ب. بالنسبة للمدى الطويل: تختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعا لطبيعة هذا الإنفاق كمايلي: * الإنفاق على الوظائف التقليدية كالمدافع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة لأن الأمن أساس أي استثمار، فالدولة غير آمنة لا يمكن للمستثمرين أن يخاطروا بحياتهم وأموالهم ومن ثم تقل الاستثمارات مما يعيق العملية الإنتاجية في البلد.

* يؤثر الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل والادخار.

* يؤدي الإنفاق العام دورا مهما في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمنان حدا أدنى من الأرباح أو سد العجز في ميزانية المشروع خلال مدة معينة ومنح بعض الإعانات المالية كإعانات الإنشاء والتوسع والتصدير.

* تؤدي بعض النفقات العامة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني مثل: النفقات الاستثمارية والإعانات الاقتصادية إلى سد العجز في بعض المشروعات ذات النفع العام ضمانا لاستمرار الخدمة ونموها ومثال ذلك ما تقدمه الدولة من مساعدات للشركات في بعض السنوات التي ينتهي فيها نشاطها بعجز مالي وكذلك قد تقدم الدولة المساعدات الاقتصادية لتشجيع التصدير على نحو ما سبق مما يترتب عليه التوسع في الإنتاج ويترتب على النفقات الاجتماعية أثرها على زيادة الإنتاج الوطني وكذلك يترتب على النفقات الاجتماعية التي تقدمها الدولة بصورة إعانات نقدية للبطالة والعجز والشيخوخة زيادة في إنتاج السلع الاستهلاكية إذ يترتب على هذه الإعانات النقدية زيادة الطلب على هذه السلع الأمر الذي ينتج أثره على إنتاجها.

* زيادة النفقات العامة < زيادة الطلب الكلي < زيادة الإنتاج القومي < زيادة الاستخدام (التشغيل)

حيث ان زيادة النفقات العامة تؤدي في الغالب زيادة إلى في الطلب الكلي، حيث أن النفقات العامة تعتبر عنصر إضافة أو حقن للاقتصاد القومي، ولكن علينا في هذا الإطار أن نميز بين نفقات عامة حقيقية وأخرى تحويلية، فالأولى تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي، أما الثانية فتعتمد على طريقة استخدام المستفيدين للدخول المستلمة وعندما تحصل الزيادة في الطلب الكلي يؤدي ذلك إلى زيادة في الإنتاج القومي وخاصة إذا كانت هناك مرونة في الجهاز الإنتاجي، وان زيادة الإنتاج القومي يؤدي بدوره إلى زيادة استخدام القوى العاملة إلا إذا كانت هناك حالة الاستخدام الكامل.

وتؤثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني من حيث الحجم والهيكل:

أ. التأثير على حجم الإنتاج الوطني: تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج من خلال تأثيرها على حجم الطلب الفعلي الكلي فهي تمثل جزءا مهما من هذا الطلب من جهة، ومن خلال دورها في زيادة المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني ومن ثم زيادة الإنتاج الوطني لذا يتم هذا التأثير بطريقتين هما:

* التأثير المباشر: يتم من خلال النفقات العامة الإنتاجية أو الاستثمارية المخصصة لإنشاء المشاريع المختلفة أو توسيع المشاريع القائمة، ويعمل هذا النوع من النفقات على إنتاج السلع والخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد من جهة، وتكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار من جهة أخرى، وهو ما يؤدي إلى رفع الكفاءة والمقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني وبالتالي زيادة الإنتاج الوطني سواء قامت الدولة بنفسها بعملية الإنتاج أو منحت إعانات للمؤسسات العامة والخاصة.

* التأثير غير المباشر: يتم من خلال النفقات الاجتماعية كنفقات الصحة والتعليم حيث تؤدي إلى زيادة الإنتاج بصورة غير مباشرة من خلال دورها في زيادة قدرة الأفراد على العمل والإنتاج وزيادة الطلب الفعال، وكذا من

خلال النفقات الاجتماعية التي تأخذ شكل تحويلات نقدية وإعانات حيث تؤدي إلى تحويل جزء من القدرة الشرائية من الفئات المرتفعة الدخل إلى الفئات المحدودة الدخل فيزداد طلبها على السلع وما يتبعه من زيادة في إنتاجها.

ب. التأثير على هيكل الإنتاج: تساعد النفقات العامة على إعادة توزيع عناصر الإنتاج بين قطاعات الاقتصاد الوطني من جهة وبين مناطق البلاد من جهة أخرى.

فمن خلال الإنفاق العام تستطيع الدولة تغيير الهيكل الإنتاجي القطاعي عن طريق تقديم إعانات لصناعة معينة أو تقوم بالاستثمار المباشر لتطوير هذه الصناعة، كما يمكنها تغيير الهيكل الإنتاجي الجغرافي عن طريق تقديم إعانات للصناعة التي تقام في منطقة معينة. وتتجلى هذه الآثار في النقاط التالية:

* تؤدي النفقات الرأسمالية أو الإنتاجية بالإضافة إلى تكوين رؤوس الأموال العينية؛ التي تحدث زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري تقاس بمقدار الاستثمارات الجديدة، إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية.

* تؤدي النفقات العامة الاجتماعية التي تتمثل في النفقات المخصصة لإنتاج الخدمات العلمية والطبية والثقافية والتعليمية، ونفقات التعليم الفني والتدريب المهني والأبحاث العلمية والإعانات الاجتماعية إلى زيادة الناتج القومي الجاري وزيادة المقدرة الإنتاجية لرأس المال البشري.

* تساهم الإعانات الاقتصادية الممنوحة للمشروعات إلى رفع أرباحها وبالتالي ارتفاع مقدرتها الإنتاجية.

* تؤدي النفقات العامة على الدفاع والأمن والعدالة وتحقيق الاستقرار، إلى رفع المقدرة الإنتاجية القومية.

* يؤدي الإنفاق العام على البنية التحتية كالطرق ووسائل النقل والمواصلات، والطاقة وتلك التي تمول التقدم التكنولوجي إلى خفض نفقة الإنتاج، وبالتالي إلى رفع الأرباح، وزيادة الناتج القومي.

* تؤدي زيادة النفقات العامة في مجال مشاريع جديدة إلى استحداث وظائف، واستيعاب بعض العاطلين عن العمل.

- آثار النفقات العامة على توزيع الدخل:

تؤدي النفقة العامة إلى إحداث أثر في إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال تحويل جزء من دخول الطبقات الاجتماعية الغنية إلى الفقيرة أو محدودة الدخل وذلك بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وتضييق فجوة التفاوت الطبقي.

يتمثل إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق النفقات العامة في الفرق بين ما يدفعه الفرد للدول من ضرائب ورسوم وأعباء عامة وبين ما يعود عليه من منفعة نتيجة إنفاق الدولة العام فإذا انتهى الفرق لصالح طبقة أو فئة لأن ما تحصل عليه من منافع يتجاوز في قيمته ما تتحمله من الأعباء العامة، فإن هذا يعني أن الدخل الوطني قد أعيد توزيعه بواسطة النفقات العامة لصالح هذه الطبقة أو الفئة أما إذا كانت المنفعة التي تعود على هذه الطبقة أو الفئة من النفقات العامة تقل عن ما تتحمله من الأعباء العامة فإن هذا يعني أن النفقات العامة قد ترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني على حساب هذه الطبقة أو الفئة ولصالح فئة أو طبقة أخرى.

وتعد النفقات العامة أداة هامة في تحقيق توزيع أفضل للدخل والثروة من خلال تأثيرها على الدخل الاسمية والدخول الحقيقية:

1. **الدخول الاسمية:** تستطيع الدولة عن طريق الدخل الاسمية زيادة دخول فئات معينة من السكان عبر رفع الرواتب والأجور للعاملين أو منح الإعانات والتحويلات في إطار أنظمة الضمان الاجتماعي وغيرها من الآليات.
ب. **الدخول الحقيقية:** يؤدي الإنفاق العام إلى زيادة الدخل الحقيقية للأفراد ذوي الدخل المحدود بالدرجة الأولى عن طريق توسع الدولة في الخدمات العامة المجانية.

وتتضح عملية تأثير الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني يتم بطريقتين:

* **الطريقة الأولى:** تمتع الأفراد بخدمات عامة غير قابلة للتجزئة في حين يتحمل الأغنياء بنسبة كبيرة من تمويل هذا الإنفاق فتعتبر هذه العملية نقلاً للدخول من أصحاب الدخل الكبيرة إلى أصحاب الدخل الصغيرة.
* **الطريقة الثانية:** استفادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة،... وغيرها، ولكي يحدث الأثر يستوجب أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي إلى توزيع الدخل الوطني.

- آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني:

هناك العديد من الجوانب التي يؤثر فيها الإنفاق على الاستهلاك فهي تسهم في زيادة الطلب على الاستهلاك، فالنفقات العامة التي توجه إلى طلب السلع الاستهلاكية تؤدي إلى ارتفاع الطلب على الاستهلاك، ومن أهم هذه النفقات تلك النفقات الموجهة لتغطية مصاريف المرافق العمومية، فعندما تقوم الدولة بشراء خدمات استهلاكية (الآلات، الأجهزة، المكتبة، الأدوية، لوازم التعليم... الخ)، فهي تزيد من الاستهلاك الوطني عن طريق زيادة الطلب على الاستهلاك.

ومن جانب آخر تقوم الدولة بتوزيع الدخل، فتقوم بدفع المرتبات والأجور والمكافآت لعمالها وذلك مقابل ما يقومون به من أعمال، أو تقوم بدفع المنح والمعاشات للمتقاعدين، فالجزء الأكبر من دخول هؤلاء الأفراد يوجه للاستهلاك، وهو ما يرفع من مستواه، وعليه نلاحظ أن هناك نفقات عامة تشكل طلبا مباشرا على السلع والخدمات الاستهلاكية وهو ما يؤثر على الاستهلاك الوطني مثل شراء بعض السلع الاستهلاكية أو شراء الخدمات الاستهلاكية (الصحة، التعليم والتربية.. الخ)، أو قد تكون نفقات عامة تقدم كدخول للأفراد توجه جزئيا أو كليا للاستهلاك.

والنفقات العامة تحدث آثار على الاستهلاك من خلال ما يلي:

1. **نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام:** يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء سلع ومهمات لازمة لسير المرافق العامة، ومن أمثلتها النفقات العامة التي تدفعها الدولة في سبيل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالملفات والأوراق والأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والإدارات.. الخ.
- وتمثل هذا النوع من الاستهلاك نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة فبدلا من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم، تقوم هي بالإنفاق مما يؤدي إلى زيادة هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر.
- ب. **نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد:** من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور أو معاشات التي تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها، وتعد هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من الأعمال وخدمات فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف.

- آثار النفقات العامة على الادخار الوطني:

تؤثر النفقات العامة بشكل كبير على الادخار الوطني، ويتبين لنا ذلك من خلال ما تولده النفقات العامة المنتجة ذات الطابع الاستثماري من زيادة في الدخل الوطني، وهو ما يبين زيادة القدرة الادخارية للأفراد، فزيادة متوسط دخل الفرد سيؤدي إلى زيادة الميل الحدي للادخار، وذلك على حساب الميل الحدي للاستهلاك، بالإضافة أن النفقات العامة الموجهة لدعم أسعار السلع الاستهلاكية تؤدي إلى انخفاض تكاليف شراءها، وهو ما يؤدي إلى زيادة القدرة على الادخار بالنسبة للفرد والمجتمع، فالنفقات العامة المتمثلة في الإعانات العائلية

والمعاشات والأجور والمرتبات، والتي تقدم للأفراد مباشرة أو بشكل غير مباشر مثل النفقات التعليمية أو الصحية تؤدي إلى زيادة دخول الأفراد ومنه يرتفع حجم الادخار جراء ارتفاع الجزء الموجه للادخار.¹

كما أن 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، حيث أنه إذا زاد الإنفاق العام بمعدل يفوق الإيرادات فإن الأثر يكون سلبا على الادخار الوطني والعكس بالعكس.

- آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار:

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب إلا أن تدخل الدولة سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل يعد وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط بل حتى في الظروف العادية.

ويترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، ومثالها أن تشجع زراعة القمح فتعتمد إلى استصلاح الأراضي وتوفير الأسمدة وتشجيع الفلاحين بهدف زيادة الإنتاج فإن ذلك يزيد في الإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض سعر القمح. أما إذا كان الإنفاق العام موجها إلى المجالات الاستهلاكية فهذا يؤدي إلى زيادة أسعارها نظرا لزيادة الطلب عليها، ومثالها أن تدفع الدولة للأفراد مرتبات عالية الهدف منها تشجيعهم على الاستهلاك.

وتتحدد آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار من عدة أوجه فقد تدعم الدولة بعض السلع وتكون في متناول الأغلبية من السكان وقد تقدم إعانات للمنتجين للحد من تكلفة الإنتاج أو تمنح امتيازات ضريبية لتفادي ارتفاع الأسعار ويمكن للدولة من خلال الإصدار التضخمي للنقود أن تساهم في حماية القدرة الشرائية للمستهلكين كما يمكن للدولة أن تحمي بعض المنتوجات الإستراتيجية من انهيار الأسعار.

ويتم هذا التأثير من خلال ما يلي:

- ا. الإعانات المقدمة من قبل الدولة لزيادة القدرة التنافسية للمنتجات المحلية في السوق الداخلية والسوق الخارجية.
- ب. تدخل الدولة لتخفيض أسعار السلع الضرورية أو تحديد الأسعار بشكل مباشر عبر تقديم الإعانات للمنتجين لتخفيض الأسعار.

¹خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص91.

ج. تدخل الدولة من خلال التأثير على العوامل المحددة للأسعار أو العوامل المحددة للعرض والطلب كقيامها بالاستيراد من الخارج أو القيام بالإنتاج بنفسها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة عرض السلع وبالتالي انخفاض أسعارها.

- أثر النفقات العامة 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.

- اثر النفقات العامة على الاستقرار الاقتصادي:

تحدث النفقات العامة آثار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة في الإنتاج الوطني، والاستهلاك، والمستوى العام للأسعار، وكذا على مستوى التشغيل في البلد، ومن ثم على النمو والاستقرار الاقتصادي العام للدولة، فعلى خلاف اعتقاد النظرية التقليدية بوجود قوى تلقائية في السوق تضمن التوازن التلقائي، حيث أن تجربة البلدان الرأسمالية أثبتت خطأ تلك النظرية، ودعا "كينز" بعد أزمة الكساد الكبير 1929 بضرورة تدخل الدولة من أجل ضمان التوازن الاقتصادي العام، ويرجع إلى كل من كينز وهانس ولرنر الفضل في تبيان أهمية استخدام المالية العامة كأداة لتحقيق أهداف السياسة المالية، وتتلخص نظرية المالية الوظيفية في اعتبار أن الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام على أنها أدوات الدولة في الإشراف على مستوى الإنفاق القومي وذلك بهدف تحقيق التشغيل الكامل واستقرار الأسعار، إذ تستخدم الضرائب للتأثير على الإنفاق الكلي بالزيادة أو النقصان، كما تستخدم التغيرات في الإنفاق العام كأداة لزيادة الأنفاق الكلي أو خفضه، واستخدام الدين العام كأداة لسحب وامتصاص الأموال المكتنزة لدى الأفراد، وللحد من السيولة في حالة التضخم، وزيادتها في أوقات الكساد.

2-2- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل، حيث 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.

فعندما نلاحظ آلية عمل المضاعف نلاحظ أن الزيادة الأولية في الإنفاق العام تصحب زيادة أولية في مستوى الناتج، وهو ما يؤدي إلى الزيادة في توزيع الدخل بحيث يكون الميل الحدي للاستهلاك مرتفع، وهو ما يؤدي إلى

تحفيز الطلب (استهلاك مولد)، وما ينجم عنه أيضا امتصاص السلع المعروضة وزيادة استغلال الطاقات الإنتاجية العاطلة في المرحلة الأولى وهو ما يعرف بأثر المضاعف، وتعجيل الإنتاج عن طريق توظيف آلات ومعدات إنتاجية إضافية، وهو ما يعرف بأثر المعجل والذي يتم التعبير عنه بالزيادة في الاستثمار بسبب الزيادة في الإنفاق العام، فالتفاعل بين أثر المضاعف مع أثر المعجل يتولد عنه زيادة مضاعفة في الدخل، وسوف نبين أثر المضاعف وأثر المعجل فيما يلي:

-أثر المضاعف

يشير المضاعف، في التحليل الاقتصادي إلى المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة في الإنفاق الوطني على الاستهلاك.

المضاعف هو المعامل العددي الذي يبين الزيادة في الدخل الناتجة عن الزيادة في الإنفاق الحكومي وعادة ما تكون الزيادة في الإنتاج والدخل مضاعفة عن الزيادة في الإنفاق، اثر المضاعف يتبع الميل الحدي للاستهلاك فهو كبير عند الفئات المتوسطة وضعيف عند أصحاب رأس المال ويكون المضاعف قليل التأثير في البلدان النامية. فالمضاعف يتضمن تلك الآثار المكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الإنفاق بالنسبة للدخل القومي، فهو عبارة عن معامل عددي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني، والتي تتولد عن الزيادة الأصلية في الإنفاق، وذلك بما تؤديه هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق الوطني على الاستهلاك.

لقد استعمل الاقتصادي "كينز" فكرة المضاعف من أجل تبين أثر الاستثمار المستقل (الذاتي) في الدخل الوطني بواسطة آثار الاستثمار على الزيادة في الاستهلاك المولد في الاقتصاد الوطني، والذي بدوره يؤدي إلى الزيادة في الدخل الوطني حيث ركز "كينز" على إظهار أثر الاستثمار المستقل أو التلقائي في الدخل الوطني من خلال ما يؤدي إليه هذا الاستثمار من زيادة الاستهلاك المولد في الاقتصاد الوطني، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة الدخل الوطني بأضعاف الزيادة الأولية في الاستثمار المستقل وهو ما يطلق عليه مضاعف الاستثمار، والذي يعبر عن العلاقة بين الزيادة في الاستثمار المستقل والزيادة في الدخل الوطني.

ولتوضيح فكرة المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبوات وفوائد وأسعار للمواد الأولية أو ريع لصالح الأفراد، وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك والادخار، والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديدة لفئات أخرى وتقسم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه

إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار، وبذلك تستمر دورة توزيع الدخل من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج- الدخل- الاستهلاك- الإنتاج .

مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسبة مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف، أضف إلى ذلك أن الأثر الذي يحدثه المضاعف يرتبط بمدى مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي وهذا يرتبط بدوره بدرجة النمو الاقتصادي.

-أثر (المعجل) المسارع:

يقصد باصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنهما بمبدأ المعجل.

ويعرف 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، ويعني بذلك أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث يتبع الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية زيادة في الاستثمار والعلاقة بينهما يعبر عنها بمبدأ المعجل.

ويمثل أثر المعجل أو المسارع هو أثر التغيير في الاستهلاك على الاستثمار، أو بمعنى آخر يعبر عن أثر الزيادة في الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، فحجم الاستثمار يعتمد على التغييرات في حجم الطلب الكلي، والمعجل يوضح سلوك الاستثمار في المخزون من السلع وتبين نظرية المعجل أن حجم الاستثمار يعتمد على التغييرات من حجم الطلب الكلي في الاقتصاد بالدخل الوطني، بمعنى آخر أن حجم الاستثمار يعتمد على التغييرات في مستوى الدخل.

2-3- الآثار الاجتماعية للنفقات العامة

يتفاوت نصيب الأفراد من الدخل القومي تبعاً لاختلاف مصادر دخل الفرد، وكذلك يتوقف دخله على النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يتمتع به، وبشكل عام يمثل سوء توزيع الدخل وضعاً غير مرغوب فيه من وجهة نظر المجتمع لما يمكن أن ينتج عنه من احتكاك وصراع اجتماعي قد يصل إلى درجة العنف، كما تعتبر حالة عدم عدالة توزيع الدخل من أخطر الظواهر التي تتميز بها الدول النامية ولذلك تسعى هذه الدول للحد من الفوارق بين الدخل باستخدام النفقات العامة إلى جانب أدوات أخرى كالضرائب.

وتتمثل الآثار الاجتماعية للنفقات العامة في النقاط التالية:

- لنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق توفير الراحة والسكينة للعامل الذي يلعب دور أساسي في الإنتاج و بالتالي تأثيرها على الاستهلاك.
- النفقات العامة التي تدفع في شكل مرتبات الموظفين والعمال والتي يخصص جزءا منها لاستهلاك وبالتالي زيادة الإنتاج.
- تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع.
- التخفيف من الفوارق بين الطبقات في المجتمع.
- تحسين القدرة الشرائية لدى الفئات غير الميسورة في المجتمع.
- تحسين المستوى العلمي والثقافي للفئات الدنيا في المجتمع.

رابعاً: ترشيد النفقات العامة

نعني بترشيد النفقات العامة هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة. والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية:

1- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة: أي أنه ليست من المصلحة تتجه النفقات العامة نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه "الحجم الأمثل للنفقات العامة" وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تديره من الموارد العادية للدولة.

2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات: تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصاديات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

3- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تقضي قواعد المالية العامة بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العامة أو الارتباط بانفاقه، يجب أن يكون مسبقاً بترخيص من السلطة التشريعية، ضماناً لتوجيهه بالشكل الذي يضمن

تحقيق المصلحة العامة، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم مشروع الميزانية قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها.

4- تجنب الإسراف والتبذير: تتجلى صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العامة في كثير من الدول النامية نوجزها فيما يلي:

- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة.
 - سوء تنظيم الجهاز الحكومي والإداري.
 - تحقيق المصلحة الخاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة..
 - عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية كما هو الحال مثلا بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات.
 - زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي والإدارات العمومية عن القدر اللازم لأداء الأعمال.
 - المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي والدبلوماسي... الخ.
- وعملية ترشيد النفقات العامة تتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير المذكورة سابقا وغيرها وبالأخص تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على النفقات العامة وأن يتم توجيه النفقات العامة نحو إشباع الحاجات العامة بأقل تكلفة ويتطلب ذلك ما يلي:
- محاربة كل مظاهر الإسراف والتبذير في المال العام.
 - تحديد أولويات الحاجات العامة والانفاق العام.
 - الحد من الحجم الكلي للإنفاق عن طريق ربط هذا الحجم للكميات الاقتصادية الكلية.
 - التركيز على إنتاجية كل نفقة.
 - إعادة تنظيم المرافق العامة.
 - استئصال ما يسمى فاعلية أو الرشادة الإدارية.

خلاصة:

يختلف مفهوم النفقة العامة من بلد لآخر ومن فترة زمنية لأخرى، وقد يكون هذا الاختلاف من حيث خصائصها أو من حيث حجمها وأثارها، أو من حيث الخدمات العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة. كما ترجع أهمية دراسة النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتعتبر بذلك هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه وللحالة السياسية في دولة ما خلال فترة زمنية معينة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم، وتم التطرق خلال هذا الفصل على معالجة موضوع النفقات العامة إلى أهم المفاهيم المرتبطة بها وكذا التقسيمات العلمية للنفقات العامة والى التقسيمات عند المشرع الجزائري والهدف من هذا التقسيم هو تسهيل عملية الرقابة من طرف الهيئات المختصة، فللنفقات العامة دور كبير في ميزانية الدولة حيث تستعملها الدولة كأداة لتحقيق النمو الاقتصادي، الاستقرار السياسي...، كما تم التطرق إلى أثارها الاقتصادية والاجتماعية وسبل ترشيدها وعليه يجب التحكم فيها وصرفها بعقلانية وتجنب الإسراف والتبذير.

أسئلة الفصل الثاني

- عرف النفقة العامة؟ وما هي أركانها الرئيسة مع الشرح؟
- ما هي أهم تقسيمات النفقات العامة؟
- ما هي ضوابط الإنفاق العام؟
- ما المقصود بالتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة؟
- ماذا نقصد بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة؟
- وضح الفرق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية؟
- وضح الفرق بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية؟
- ما المقصود بحدود وحجم النفقات العامة؟
- ما هي أسباب ظاهرة تزايد النفقات العامة؟ وما هو الفرق بين الأسباب الظاهرية والحقيقية لتزايد النفقات العامة؟
- وضح المقصود بآثر المضاعف وآثر المعجل؟
- ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على النفقات العامة؟
- قام أحد الأشخاص ببناء مستشفى وقام بمنحه للدولة لتحقيق المنفعة العامة، فهل يعد ذلك من قبيل الإنفاق العام أم الخاص؟ وضح ذلك؟

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

تمهيد:

إن اتساع دور الدولة في النشاط الاقتصادي بشكل ملحوظ في العصر الحديث جعل من الإيرادات العامة أداة مالية هامة في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرًا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، ولقيام الدولة أو الحكومة بكل هذه المهام، تحتاج إلى تدبير أموال كافية لتغطية إنفاقها العام المتزايدة نتيجة لكل ذلك وليس تدبير الأموال هو الشاغل الأول للحكومة فقط، بل هي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الأهمية، كما تعتبر الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة الميزانية التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة، فكل دولة تعتمد على مصادر مختلفة ومتنوعة من الإيرادات التي تمكنها من الإنفاق على مرافقها والمشاريع العمومية لتحقيق أهدافها المرجوة، لذلك تحاول الدول التنوع من إيراداتها العامة من أجل تغطية أكبر قدر ممكن النفقات العامة، وفي العصر الحديث ازدادت أهمية الإيرادات وأصبحت أداة مهمة في يد الدولة تستعمله في توجيه الاقتصاد وبالتالي توجيه الاستثمارات.

وستتناول في دراستنا للإيرادات العامة من خلال ثلاثة محاور رئيسية وفق الآتي:

-تعريف الإيرادات العامة وتصنيفاتها المختلفة.

-إيرادات الدولة الاقتصادية: الإيرادات من أملاك الدولة

-الإيرادات السيادية: الضرائب والرسوم.

- الإيرادات من القروض العامة والإصدار النقدي الجديد

أولاً: تعريف الإيرادات العامة وتصنيفاتها المختلفة.

1-تعريف الإيرادات العامة:

تعرف الإيرادات العامة بأنها: عبارة عن مجموعة المداخيل التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وتعرف الإيرادات العامة أيضاً بأنها: الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل الإنفاق العام.

كما تعرف على أنها: جميع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر خارجية عن ذلك سواء قروض خارجية أو داخلية أو مصادر تضخمية لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

فهي تمثل المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، فالدولة لا تعتمد على مصدر واحد للإيرادات العامة بل تسعى إلى تنويع هذه المصادر وهذا التنوع يتماشى مع مفهوم تطور الدولة وكذا ظروف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة.

من خلال التعريفات السابقة نلاحظ أن الإيرادات العامة تتميز بعدة خصائص هي:

- مورد مالي: أي أن عملية التحصيل تكون نقداً.

- الهيئة العامة: فالدولة لها السلطة للتحصيل للإيرادات الدولة كشخصية معنوية عامة المخولة قانوناً بتحصيل الإيرادات.

- يتم تحصيل الإيرادات سنوياً.

- الهدف: تغطية النفقات العامة، فهي وسيلة أداء للدولة، بمعنى أن لها دور معين تغطية النفقات التي تقوم بها

الدولة لأجل إشباع الحاجات العامة من مصادر مختلفة فالدولة لا تعتمد على مصدر واحد فقط للإيرادات.

- الإيرادات لها دور اقتصادي واجتماعي وبذلك فإن الإيرادات ليست حيادية.

2- تصنيفات الإيرادات العامة:

تصنف الإيرادات العامة وفق معايير مختلفة من بينها:

أ. من حيث المصدر: تصنف الإيرادات العامة إلى:

- إيرادات أصلية: وتمثل في إيرادات أملاك الدولة (الدومين).

- إيرادات مشتقة: تحصل الدولة عليها عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد (الضرائب، الرسوم، الغرامات المالية).....

ب. من حيث الإلزام (الإجبار): تصنف الإيرادات العامة إلى:

- إيرادات إجبارية: وتفرضها الدولة جبراً على الأفراد استناداً إلى سيادتها وتشمل (الضرائب والرسوم، الغرامات المالية، التعويضات، القروض الإجبارية).

- إيرادات اختيارية: وهي غير إجبارية وتشمل الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ملكية خاصة لها كتأجير الأراضي والعقارات المملوكة للدولة، والإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل السلع التي تبيعها أو الخدمات التي تقدمها، والقروض الاختيارية.

ج. من حيث الانتظام: تصنف الإيرادات العامة إلى:

-الإيرادات العادية: تحصل عليها الدولة سنويا بصورة دورية أي هي إيرادات عادية تتكرر سنوياً بشكل دوري مثل: الضرائب والرسوم وإيرادات الدولة من ممتلكاتها.

-الإيرادات غير العادية (الاستثنائية): تحصل عليها الدولة بصورة غير دورية وغير منتظمة وهي التي لا تتكرر كل سنة في ميزانية الدولة مثل القروض والإصدار النقدي الجديد أو بيع جزء من ممتلكاتها.
د. من حيث الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: تصنف الإيرادات العامة إلى:

-إيرادات الاقتصاد العام (الإيرادات السيادية): والتي تحصل عليها الدولة بمفردها فقط مثل: الضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد وتحصل عليها الدولة بما لها من امتيازات السلطة العامة.

-إيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص: مثل إيرادات المؤسسات العامة والقروض والإعانات.
مما سبق يتضح أنه ليس هناك اتفاق على تصنيف محدد للإيرادات العامة ولذلك سنتناولها دون التقييد بأى تصنيف، وفي الواقع أن التقسيمات السابقة وغيرها لا تسلم جميعاً من النقد نظراً لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للفرقة فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة التي تشكل جزءاً من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

ثانياً: إيرادات الدولة الاقتصادية: الإيرادات من أملاك الدولة

1-التعريف: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين):

مصطلح الدومين *Domaine* هو فرنسي الأصل كلمة فرنسية وترجمتها هي: ممتلكات الدولة. ويستعمل للتعبير عن أملاك الدولة، ويقصد بالدومين أملاك الدولة العقارية والمنقولة التجارية أو الصناعية التي تمتلكها الدولة، حيث تدر إيراداتها مالياً يحول للخزينة العمومية¹.

ويقصد بالدومين كل الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء كانت ملكية عامة أو ملكية خاصة والتي تحقق الدولة من ورائها إيرادات نتيجة استخدامها بصيغ مختلفة (بيع الأملاك، تأجير الأملاك، إقامة المؤسسات العامة).

فهي تمثل تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخص اعتباري قانوني يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، ومن هذه الإيرادات، الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات العائدة لها، فوائد القروض وأرباح المشروعات، حيث

¹ نوزاد عبد الرحمان الهيني، مجيد عبد اللطيف الخشابي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 85.

تشكل مصدرا إيراديا هاما ومستمرا، يوفر للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزينتها العامة.

ويقسم علماء المالية أملاك الدولة إلى قسمين هما: إيرادات الدومين، الثمن العام.

2-أنواع الدومين:

تنقسم ممتلكات الدولة (الدومين) إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والدومين الخاص:

أ. الدومين العام:

يقصد بالدومين العام الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام وتخصص للنفع العام¹.

ويقصد بها الأملاك التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، ومن أمثلة هذه الأملاك الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة، أبنية الوزارات والهيئات العامة. والأصل العام أن استخدام هذه الأملاك من طرف الأفراد يكون مجانيا (مجانية الانتفاع بأملاك الدومين العام) ولكن قد تفرض الدولة في حالات معينة رسوم ضئيلة مقابل الانتفاع بها مثل: فرض الرسوم على دخول الحدائق العامة ولكن الهدف من فرض هذه الرسوم هو تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو صيانتها (الدومين العام لا يعتبر مصدر للإيرادات العامة لأن الغرض منه تقديم خدمات عامة وليس الحصول على الأموال كقاعدة عامة).

ب. الدومين الخاص:

يطلق عليها مصطلح أملاك الدولة الخاصة، ويتناول جميع أملاك الدولة، وهيئتها، ومؤسساتها العامة، والتي تمتلكها ملكية خاصة، وتقدم منافعها، وخدماتها للجمهور، ولكن بمقابل، لهذا فالدومين الخاص الهدف منه هو الحصول على إيرادات للخزينة العامة، وفي العادة تقوم الدولة، أو هيئاتها العامة باستغلال أملاكها الخاصة، وإدارتها مباشرة، أو عن طريق الأفراد، والقطاع الخاص.

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 وهو ممتلكات الدولة الخاصة من منشآت ومصانع إنتاجية وزراعية وتجارية وهي تهدف إلى الربح وتحقيق عائد مالي للدولة.

ويأخذ الدومين الخاص الأشكال التالية:

¹محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص54.

-الدومين العقاري: يعتبر الدومين العقاري من أقدم أنواع الدومين ويدر عائدا معتبرا لخزينة الدولة، ويتضمن الدومين العقاري كل ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة، مثل: المناجم ومجري المياه والأراضي الزراعية والغابات، ويطلق عليه "الدومين الزراعي" أو "الدومين التقليدي"، والمناجم والمحاجر، ويطلق عليه "الدومين الاستخراجي"، وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري في جملته.

-الدومين الصناعي والتجاري: يطلق هذا الدومين على جميع المنشآت، والمشروعات الصناعية، والتجارية التي تملكها الدولة، وتديرها وفقا لأساليب القطاع الخاص، ويشمل المشروعات الصناعية، والتجارية ذات الصفة الاحتكارية، نظرا لما تتمتع به من أهمية حيوية فلا يجوز تركها للأفراد: كالمشروعات المياه، والوقود، الكهرباء، وغيرها التي تقوم بها الدولة وتحقق لها إيرادات.

-الدومين المالي: يشمل ممتلكات الدولة من الأوراق المالية (الأسهم والسندات) والتي تحصل منها على إيرادات مالية تتمثل في الأرباح والفوائد، ويسمى "محفظة الدولة المالية" ويطلق على جميع أملاك الدولة المنقولة كالنقود الورقية، والمعدنية، والذهب، والفضة، وأسهم وسندات، وأرباحها من شركاتها، أو مساهماتها في الشركات الأجنبية من عملة محلية، أو أجنبية.

3-الفرق بين الدومين العام والدومين الخاص:

يعتبر كل منها هو من أملاك الدولة، ولكنهما يختلفان في ما يلي:

- إن الدومين العام معد للاستعمال العام كالطرق، الموانئ، الأنهار، الشوارع الخدائق العامة، وهي مجانية الانتفاع، وتفرض رسوم الانتفاع لغرض التنظيم فقط وليس لغرض الحصول على إيرادات، ولكن نادرا ما يكون الغرض من الرسم استرجاع المصروفات أو لمواجهة المصاريف الإدارية ومصاريف الصيانة.

- الدومين الخاص الغرض منه هو تحصيل الإيراد فهو يعد مصدرا من مصادر تمويل الميزانية حيث يمكن بيعه أو تأجيره أو المشاركة فيه لكونه يتخذ الصفة العقارية والتجارية والصناعية.

ج. الثمن العام:

يقصد بالثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي، وبذلك فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعه المشروعات العامة الصناعية والتجارية فالثمن العام يحقق إيرادا عاما للدولة يتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيع هذه المنتجات، تميزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة مقابل بيعها لمنتجاتها من السلع والخدمات.

فهو 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 اختياريًا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة وهناك تشابه بين الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل ثمن عام وبين الخدمات المماثلة التي يؤديها القطاع الخاص، وفي الحالتين لا تقدم الخدمة لجميع الأفراد بل تقتصر على من يرغب فيها، أما الاختلاف الأساسي ينحصر في أن الحكومة عادة لا تهدف إلى الربح بل إلى تحقيق المنفعة العامة بعكس القطاع الخاص.

ثالثًا: الإيرادات السيادية: الضرائب والرسوم

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة بل تعتبر المصدر الرئيسي للإيرادات العامة، لهذا تحتل مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر بها الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقًا لنظام في معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة لما لها من حق في السيادة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية، وما يترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية، وسوف نقتصر في دراستنا على الضرائب والرسوم والغرامات المالية وإتاوة التحسين.

أولًا: الضرائب

1-تعريف الضريبة: تعرف بأنها فريضة نقدية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرًا، وبصفة نهائية، وبدون مقابل، وتستخدمها لتغطية نفقاتها والوفاء بمقتضياتها، وأهداف السياسة المالية العامة للدولة.

وتعرف الضريبة أيضًا بأنها "مبلغ من النقود يجنيه أحد الأشخاص العامة جبرًا من الأفراد بشكل نهائي، ودون مقابل خاص بهدف الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة".¹

فهي "مبلغ من النقود تجبر الدولة، أو الهيئات العامة المحلية الفرد على دفعه إليها بصفة نهائية ليس في مقابل خدمة معينة وإنما لتمكينها من تحقيق منافع عامة".²

¹ مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص303.

² زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الكويت، 1998، ص160.

كما تعرف أيضا بأنها: "اقتطاع مالي نقدي إجباري ونهائي دون مقابل وفقا لقواعد قانونية، تؤديه الدولة من أموال الأفراد حسب قدراتهم التكاليفية من أجل تغطية أعباء الدولة والجماعات المحلية"¹.

فالضريبة هي مورد مالي عام تقتطعه الدولة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين (الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة) وهي فريضة مالية نقدية جبرية نهائية(لا تسترد) يلزم الممول بدفعها دون مقابل خاص وتهدف إلى تغطية النفقات العامة تحقيقاً لمصالح المجتمع وتوجه الإيرادات الضريبية لتحقيق الأهداف العامة.

2- خصائص الضريبة:

من التعاريف السابقة يمكن تحديد الخصائص الرئيسية للضريبة في:

ا . الضريبة اقتطاع نقدي (صفة النقدية): أي أن تحصل الضريبة نقدا لا عينا كما كان قديماً، وهذا إلى سهولة تحصيلها وانخفاض تكلفة تحصيلها.

فهي مورد نقدي وليس عيني أي إنقاص من الذمة المالية للمكلف أو اقتطاعا ماليا من ثروة المكلف بها ولا تدفع من عين السلعة كما كان سائدا في السابق حيث كانت تأخذ شكل كمية من محاصيل الأرض أو عدد من ساعات العمل، وما يدعم الشكل النقدي للضريبة الضريبة العينية انما لا تتفق مع مبدأ العدالة في توزيع الأعباء المالية لان الضريبة العينية تتطلب تكاليف مرتفعة تفوق تكاليف الضريبة النقدية والضريبة العينية غير ملائمة لنظام النفقات النقدية الذي تكرسه الأنظمة المالية الحديثة.

ب . الضريبة اقتطاع جبري:

ويعنى ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، أي إلزامية، تفرض أو تجبي من الأفراد على سبيل الجبر، أو الإلزام انطلاقا من فكرة السيادة التي تمارسها الدولة على رعاياها. وتتمثل 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 ولعل قسرية الضريبة تبدو واضحة في قدرة الدولة على تحصيلها كدين لها في ذمة رعاياها المكلفين بها، وبما تملكه من وسائل جبرية قانونية.

وتمارس الدولة سلطتها في فرض وتحصيل الضريبة، وتقوم الدولة بتحديد وعاء الضريبة وسعرها وأسلوب تحصيلها بقوة السلطة والقانون تفرض هذا الاقتطاع وهو عمل من أعمال السلطة العامة التي تعتمد فيها على الجبر والإكراه، كما أن المكلف يدفع الضريبة بشكل نهائي ولا يسترجعها إلا إذا تم تأسيسها بطريقة غير قانونية، حيث

¹ خلاصي رضا، النظام الضريبي الجزائري الحديث، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 12.

تحدد التشريعات الضريبية آليات استرجاعها. وتدفع بصفة نهائية 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.

ج. الضريبة تدفع بصفة نهائية: الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك أي أنها لا تسترد مثل هو الحال في القروض العامة.

د. الضريبة فريضة دون مقابل: إن فرض الضريبة لا يتطلب الحصول على نفع خاص، فهي تفرض بناء على المقدرة التمويلية للفرد الممول، وليس بناء على النفع الذي يعود عليه.

فالمكلف الذي يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فرداً في الجماعة، وليس باعتباره مكلفاً بالضريبة.

هـ. الضريبة تحقق أهدافاً عامة: إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، فالمكلف يدفع الضريبة دون الحصول على نفع خاص به. بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة المختلفة كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد... الخ، محققة بذلك منافع عامة للمجتمع. إن الضريبة تهدف إلى تحقيق نفع عام، وكان قديماً الاعتقاد السائد أن الضرائب لها غرض مالي فقط وهو تغطية النفقات العامة، غير أن ظهور الفكر الكينزي وتطور المالية العامة أصبحت الضرائب تحقق العديد من الأهداف الاجتماعية وسياسية واقتصادية.

3-قواعد الضريبة:

هي مجموعة من القواعد التي يجب على التشريعات الجبائية مراعاتها عند تأسيس أي ضريبة، لأنها تهدف إلى التوفيق بين مصلحة الخزينة العامة ومصلحة المكلف، وتتلخص في ما يلي:

1. **قاعدة العدالة:** تفرض الضريبة على الأفراد للمساهمة في الأعباء العامة للدولة وفقاً لمقدرتهم ومدخلهم المالية ويجب الأخذ بعين الاعتبار عنصر عمومية الضريبة، أي أن الضريبة تفرض على الكل دون إقصاء فئة معينة وتكون لها امتيازات (عمومية الضريبة) ومن شأنه منع إقصاء بعض الأشخاص والطبقات الاجتماعية بعدم دفع الضريبة. وتعني ضرورة توزيع الأعباء الضريبية بين المكلفين بصورة عادلة والمقصود بالعدالة هو أن يتم توزيع الأعباء الضريبية على أفراد المجتمع بطريقة تحقق المساواة بينهم حسب المقدرة التمويلية لكل منهم، وهنا يظهر نوعان من العدالة وهما:

* العدالة الأفقية: أي معاملة الممولين المشتركين في نفس الظروف الاقتصادية معاملة ضريبية واحدة.

* العدالة الرأسية(العمودية): أي معاملة الفئات ذات الدخول المختلفة معاملة ضريبية مختلفة ومتصاعدة.

ب. قاعدة اليقين (التحديد): أي أن تكون الضريبة المفروضة على الفرد مضبوطة من كل الجوانب من حيث

وقت السداد، نسبتها ومقدارها وكيفية سدادها وتكون واضحة بالنسبة للمعني أو المكلف بها، ومن شأن هذه

القاعدة أن تمنع تعسف الإدارة من تحصيل الضريبة وكذا حماية الخزينة العامة من الاضطرابات التي تنشأ من

التغيرات التي تنشأ في النصوص الجبائية.

وتتحقق من خلال الوضوح في صياغة التشريعات الضريبية، والبعد عن الصياغات التي تثير اللبس والغموض

وتترك باب التفسيرات والاجتهادات مفتوحا مما يؤدي إلى كثرة الثغرات وارتفاع نسبة التهرب الضريبي.. وهذا يجعل

المكلف على دراية بالتزاماته الجبائية اتجاه الدولة ومن ثم يستطيع التظلم في حالة التعسف في حقه من طرف

الإدارة الجبائية.

ج. قاعدة الملائمة في التحصيل: يجب أن تفرض الضريبة في المدة وحسب الطريقة التي تظهر أكثر ملائمة

بالنسبة للمكلف بها لذا فإنه يجب في كل نظام جبائي إيجاد ضرائب سهلة التطبيق مانعة لكل أشكال

التضحيات والتكاليف الإضافية التي قد تقع على عاتق المكلف بها ومحققة في نفس الوقت مداخل ثابتة للخزينة.

وتقضي تحصيل الضريبة ظروف المكلف، فميعاد دفع الضريبة يجب أن يكون بعد الحصول على الدخل، كما قد

تلتزم الإدارة طبقا لهذا المبدأ بتقسيم مبلغ الضريبة إذا كان كبيرا.

د. قاعدة الاقتصاد في النفقات: يقصد بهذه القاعدة أن يتم تحصيل الضريبة بأسهل الطرق التي لا تكلف الإدارة

المكلفة بتحصيل مبالغ كبيرة مما يكلف الدولة نفقات قد تتجاوز قيمة الضريبة ذاتها إذ لا خير في ضريبة تكلف

جزءا كبيرا من حصيلتها.

فيجب أن تكون الضريبة متناسبة مع قدرة الدولة على تحصيلها وقدرة موظفي الجهاز الضريبي على التعامل معها

بأقل نفقات اقتصادية ممكنة حتى يتحقق مبدأ الاقتصاد في نفقات تحصيل الضريبة، أي لا يؤدي جمعها إلى تبذير

أو زيادة في الأعباء أو المصروفات، أي حتى يزيد ما تحصله الدولة على ما تنفقه من أجل تحصيل تلك الإيرادات،

ومن العوامل التي تحقق هذه القاعدة:

* اعتماد الضرائب التي لا يتطلب فرضها وتحصيلها نفقات كبيرة.

* استعمال وسائل العمل الحديثة والتقنيات المتطورة لربح الوقت وإتقان العمل.

* التسيير العقلاني لإدارة الموارد البشرية.

4-أهداف الضريبة:

الضريبة هي فريضة مالية تستوفيها الدولة وفقاً لقواعد تشريعية مقررّة بصورة إلزامية ونهائية، وتفرض على المكلفين تبعاً لمقدرتهم على الدفع ولغاية توفير الأموال اللازمة لتغطية نفقات الدولة ولتحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية. يمكن تقسيم هذه الأهداف إلى:

أ - الأهداف المالية:

تهدف الضريبة إلى تعزيز إيرادات الميزانية من أجل تغطية النفقات العامة للدولة، ومنه فالهدف من فرض الضريبة هو توفير الموارد المالية بشكل يضمن الوفاء بالالتزامات تجاه الأفراد، وهذا بواسطة تمويل الاستثمارات الحكومية وتمويل الخدمات العامة، فأساس فرض الضريبة والمحدد لها هو قيام الدولة بالإففاق من أجل تحقيق المنفعة العامة¹. حيث تسمح الضريبة بتوفير الموارد المالية بصورة تضمن للدولة مورد مالي لتغطية النفقات العامة للدولة والوفاء بالتزاماتها تجاه أفراد المجتمع من خلال تمويل الخدمات العامة، والاستثمارات الحكومية.

ب - الأهداف الاقتصادية:

وتتجلى في ما يلي:

- الدور الفعال الذي تلعبه في حل الأزمات الاقتصادية: فلقد أصبحت وسيلة من الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في علاج الاختلالات الاقتصادية سواء الكساد أو التضخم وأصبحت تستخدم للتأثير في كل المجالات الاقتصادية، فمثلاً إذا أرادت الدولة أن تقوم بتشجيع مجال معين تقوم بإعطاء تحفيزات ضريبة لهذا المجال من خلال تخفيض الضرائب عليه، هذا من جانب، ومن جانب أخرى نلاحظ الدور الذي تلعبه الضريبة في علاج الاختلالات الاقتصادية، ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، فمثلاً في حالة التضخم تقوم الدولة برفع نسب الضرائب من أجل كبح جماحه ومن أجل امتصاص الكتلة النقدية الزائدة في الاقتصاد الوطني، حيث تلعب الضريبة دوراً فعالاً في امتصاص التضخم من خلال رفع نسبها خصوصاً ما تعلق بالضريبة على الدخل، أما في حالة الكساد فنلاحظ أن الضريبة تستخدم كوسيلة لتشجيع الاستثمارات من خلال خفض نسبتها، وبالتالي لها هدف أكثر أهمية، وهو التأثير على التوازنات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

- تشجيع الاستثمار وتوجيهه نحو مشاريع إنتاجية: وذلك من خلال:

* إعفاء أو تأجيل هذه المشاريع كلياً أو جزئياً من دفع الضريبة.

¹عادل فليح علي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار حامد، عمان، 2003، ص 92.

* توفير الحماية للصناعة المحلية بفرض ضرائب مرتفعة على السلع والبضائع المماثلة المتأتية من الخارج.

* إعفاء الصادرات إلى الخارج من الضريبة بشكل كلي أو جزئي.

- تحقيق النمو الاقتصادي: من خلال تأثيرها على مكوناته خاصة تكوين رأس المال، والتطور التكنولوجي، والكمية المعروضة من عناصر الإنتاج الأخرى.

- وسيلة لضبط استهلاك السلع والخدمات: تقوم الدولة بتشجيع أو تقليل استهلاك سلعة أو خدمة معينة عن طريق تخفيض أو زيادة الضريبة المفروضة عليها.

- تحقيق الاستقرار الاقتصادي: فالضريبة وسيلة لمعالجة مساوئ الدورة الاقتصادية، ففي حالة التضخم تتدخل الدولة عن طريق التوسع في فرض الضرائب لامتناع الكتلة النقدية الزائدة والعكس في حالة الكساد إذ تخفض الضرائب لتشجيع الاستهلاك (الطلب).

- أداة لتنظيم الإنتاج القومي: إن تنظيم الإنتاج القومي من خلال الضرائب يكون عبر استخدام الضرائب في التحكم في الطلب على السلع والخدمات لمواجهة العرض في طريقي الرواج (الانتعاش) أو الكساد (الركود) الاقتصادي للوصول إلى أوضاع طبيعية توازن للاقتصاد وأيضاً للحد من التضخم.

- زيادة تنافسية المؤسسات: حيث تلجأ الدول في سعيها لرفع قدرة تنافسية منتجاتها إلى التخفيض أو الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم.

- تحقيق الاندماج الاقتصادي: من خلال تنسيق وتوحيد الأنظمة الضريبية كأحد شروط تحقيق التكامل الاقتصادي.

- توجيه قرارات المؤسسات: من خلال تأثيرها على هيكل الاستثمارات وتوجيهها نحو قطاعات أو مناطق معينة.

ج - الأهداف الاجتماعية:

وتتمثل عموماً في ما يلي:

- إعادة توزيع الدخل: تؤدي وظيفة إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع بما يحقق العدالة الاجتماعية، وتخفيف الفروق بين المداخيل والثروات من خلال إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع عن طريق زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع بتطبيق مبدأ الضرائب التصاعدية، وبالتالي تقليل وتضييق حدة وفجوة التفاوت بين مستويات الدخل وتمويل الخدمات العامة من الضريبة لمصلحة ذوي الدخل المنخفضة أو الضعيفة.

-توجيه الاستهلاك: من خلال استخدام تأثير الضريبة على أسعار السلع والخدمات للتأثير على السلوك الاستهلاكي حيث تفرض ضرائب مرتفعة على السلع الضارة بالصحة مثلا للتقليل من استهلاكها.

-توجيه بعض المعطيات الاجتماعية: كتشجيع استهلاك بعض السلع المرغوب فيها اجتماعيا، أو تشجيع النسل أو الحد منه كالتشجيع على الزواج أو الإنجاب، والحد من بعض الأزمات الاجتماعية كأزمة السكن من خلال الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمداخيل المتأتية من الإيجارات، أو عمليات شراء الأراضي الموجهة لإقامة المساكن الاجتماعية، أو فرض نسب ضريبية مرتفعة على التبغ والمشروبات الكحولية الضارة، والهدف من ذلك

د - الأهداف السياسية:

تعتبر الضريبة أداة مهمة في يد القوى المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات الاجتماعية داخليا، وخارجيا تمثل أداة من أدوات السياسة الخارجية مثل: استخدام الرسوم الجمركية لتسهيل المبادلات التجارية مع بعض الدول أو العكس لتحقيق أغراض سياسية، وتستخدم الضرائب لتحقيق أهداف سياسية لحساب طبقة على حساب طبقة أخرى، أو لتسهيل التجارة مع بعض البلدان أو للحد منها بواسطة رفع أو خفض الضرائب الجمركية على الواردات.

5-أنواع الضرائب:

تختلف التصنيفات المختلفة للضريبة باختلاف المعيار المعتمد في التصنيف واهم هذه المعايير نجد ما يلي:

ا . معيار مادة الضريبة:

-الضريبة على الأشخاص: هي الضريبة التي تجعل الإنسان ذاته محلا أو وعاء لها بغض النظر عما يملك من ثروة أو أموال، وقد عرفت هذه الضريبة قديما وأخذت شكلين وهما ضريبة الرؤوس الموحدة وضريبة الرؤوس المدرجة.

-ضريبة الأموال: وهي ضريبة تفرض على المال في كل صوره وأوضاعه أي سواء أكان عاملا من عوامل الإنتاج أو عائدا من عوائده، عقارا أو منقولا، سلعة استثمارية أو سلعة استهلاكية.

ب . نظام الضريبة الوحيدة ونظام الضرائب المتعددة:

ويعتمد على عدد الضرائب المكونة للهيكل الضريبي ويصنف الأنظمة الضريبية إلى ما يلي:

-نظام الضريبة الوحيدة: وفيه تقتصر الدولة على فرض ضريبة واحدة رئيسية والى جوارها بعض الضرائب قليلة الأهمية ، أو على ضريبة وحيدة دون سواها ومن خلالها تحصل ما تحتاجه من موارد.

-نظام الضرائب المتعددة: وفيه تقوم الدولة بإخضاع المكلفين لأنواع مختلفة من الضرائب ومن ثم تتعدد الأوعية الضريبية ويبرر اللجوء إلى هذا النظام باختلاف مصادر الثروة والمداخيل.

ج . التصنيف الاقتصادي للضريبة:

ويصنف الضرائب إلى:

-**الضرائب على الدخل:** ويعرف الدخل جبائيا على أنه ما يتم الحصول عليه من خلال الممارسة الاعتيادية لنشاط ما من قبل المكلف بالضريبة وتأخذ الضريبة على الدخل شكلين هما: الضريبة على مجموع الدخل والضريبة النوعية على الدخل.

- **الضريبة على رأس المال:** وأساس فرضها هو رأس المال أو الثروة ذاتها ويمكن التمييز بين نوعين منها هما: الضريبة العادية على رأس المال والضرائب العرضية على رأس المال.

-**الضرائب على الإنفاق:** ويطلق عليها عادة الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على الدخل بصورة غير مباشرة إذ تفرض بمناسبة إنفاقه وتنقسم إلى نوعين هما: الضرائب على الاستهلاك والضرائب على التداول.

د . التصنيف القائم على طبيعة الضريبة:

يعد تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة أهم تقسيمات الضرائب، فالضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق هما كما يلي:

أولاً: الضرائب المباشرة

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال، ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

1-الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال المتأتي عن طريق التجارة بأنواعها المختلفة، سواء كانت خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الإنتاج والمهن الحرة.

2-الضريبة على الدخل الإجمالي:

وهي تتعدد وتتنوع بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي:

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية(IRG/BIC) : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية(IRG/BNC): تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة ...

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري(IRG/RF): تفرض على الدخل التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية، سواء كانت محلات تجارية أو محلات سكنية، أو أراضي زراعية...

-الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire): تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد.

-الضريبة على أرباح الشركات (IBS) : وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدماتية التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

3-مزايا الضرائب المباشرة:

تتميز الضرائب المباشرة بالمميزات الآتية:

- ثبات حصيلتها: إذ تفرض على عناصر تتمتع بالثبات نسبيا.
- المرونة: بإمكان الدولة زيادة أو تخفيض حصيلتها كلما دعت الحاجة عن طريق رفع سعر الضريبة والعكس.
- العدالة: وذلك طبقا لمقدرة المكلفين بالدفع.
- انخفاض تكاليف جبايتها ووضوحها.

4-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.

ثانيا: الضرائب غير المباشرة

الضريبة غير المباشرة هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا أو تداولاً لعناصر الثروة، ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها، فهو لا يدري حينما يشتري شيئا ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة والضريبة غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك وتطور الثروة، وهذا ما يفسر لجوء الحكومات إليها عندما تحتاج إلى المال.

1-أنواع الضرائب غير المباشرة

يتشكل الهيكل الضريبي الجزائري من الضرائب غير المباشرة الآتية:

- حقوق الطابع.
- الرسم على القيمة المضافة TVA .
- حقوق نقل الكحول والمشروبات الكحولية.

- حقوق التسجيل ونقل الملكية.

- حقوق الضمان على الذهب والفضة والبلاطين.

1-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 للخرينة العامة وليس موسميا.

3-عيوب الضرائب غير مباشرة:

- تقل حصيلتها في فترات الأزمات والحروب كما أنها لا تتناسب مع المقدرة التكليفية للمكلف بها، فهي عادة

ما تفرض على السلع الضرورية ولهذا تكون أكثر ثقلا على الطبقة الفقيرة.

-عدم العدالة وعدم مراعاة الظروف المالية لدافعيها.

-السلع الضرورية هي أكثر السلع ملائمة لزيادة حصيلتها.

-تحتاج إلى رقابة محكمة على المنتجين لمنعهم من التهرب.

ونجد 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.

4-الفرق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

نميز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة من عدة معايير منها:

-المعيار الإداري (معيار التحصيل): ويعتمد في تصنيفه على أسلوب الجباية وبالتالي فالضرائب المباشرة هي التي

تحصل بناء على جداول اسمية توضع بصفة دورية، أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عن طريق الجداول وإنما

تحصل كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانونا لفرضها فيتم تحصيلها على أساس وقائع أو ممارسة نشاطات

اقتصادية معينة مثل ضريبة المبيعات، الجمارك، ضريبة الاستهلاك...الخ.

-المعيار الاقتصادي (معيار نقل عبء الضريبة): الضريبة المباشرة هي التي يستقر عبؤها على المكلف قانونا

بدفعها وتعد الضريبة مباشرة إذا تحمّلها المكلف نهائيا مثل ضريبة الدخل والضرائب على رأس المال.

والضرائب غير مباشرة يمكن نقل عبئها فان دافعها يستطيع التخلص منها بنقلها إلى الغير 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).

-المعيار الفني (ثبات المادة الخاضعة للضريبة): الضرائب المباشرة تفرض على مادة تتميز بالثبات والاستقرار النسبي مثل الثروات والدخول أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على وقائع وتصرفات عرضية مثل الإنفاق، ويقصد به مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة، فتعد ضريبة مباشرة إذا فرضت دوريا (غالبا سنويا) أن معيار الثبات والاستقرار هو أهم المعايير للتمييز، حتى وان كان هذا الأخير نسبي ويقصد به مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة، فتكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح الصناعية والتجارية... الخ، وتكون غير مباشرة إذا كان محلها تصرفات عرضية متقطعة كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع.

6- التنظيم الفني للضرائب

التنظيم الفني للضرائب يعني الإحاطة بمختلف القواعد الفنية المتعلقة بالمراحل المتعددة التي تمر بها عملية فرض الضرائب، وذلك بداية من تحديد الوعاء الضريبي ثم بعد ذلك تحديد سعر الضريبة، وأخير عملية تحصيلها.

6-1- الوعاء الضريبي

يقصد بالوعاء الضريبي المادة الخاضعة للضريبة، فهذه الأخيرة هي عبارة عن العنصر الاقتصادي الذي يخضع للضريبة، ويتم تحديد الوعاء الضريبي من خلال تثبيت قواعد تقسيم تلك المادة التي يجب تحديدها عليه، فالمادة الخاضعة للضريبة تشكل المصدر الأساسي للضريبة¹.

ويعتبر تقدير الوعاء الضريبي من أهم النقاط الرئيسية المحددة المدى فعالية النظام الضريبي وقدرته في تحقيق إيرادات ضريبية مرتفعة ولقد تعددت أساليب تحديد الأوعية الضريبية بسبب اختلاف البيئات التي تطبق فيها الأنظمة الضريبية ومن هذه الأساليب:

1 . **التحديد الكيفي لوعاء الضريبة:** حيث تتجه المالية العامة الحديثة إلى الاهتمام بالظروف الشخصية للمكلف عند فرض الضريبة وهذا يتطلب التفرقة بين:

-الضريبة الشخصية: وهي الضريبة التي تفرض على مداخل الشخص مع مراعاة الظروف الشخصية للمكلف بعين الاعتبار.

¹مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص 325.

-الضريبة العينية: وهي الضريبة التي تفرض على مداخيل المكلف دون الأخذ بعين الاعتبار شخصيته وظروفه الاجتماعية والعائلية.

ب . التحديد الكمي لوعاء الضريبة:

ويتم بطريقتين هما:

- طريقة التقدير غير المباشر: وهي طريقة تقريبية وتعتمد على عدة أساليب هي:

* أسلوب المظاهر الخارجية: حسب هذه الطريقة يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض المظاهر الخارجية التي يسهل معرفتها، حيث تلجأ الإدارة الضريبية إلى تقدير الوعاء الضريبي استنادا لبعض المظاهر الخارجية مثل: عدد العمال الذين يشغلهم المكلف، عدد السيارات والعقارات التي يملكها...

* أسلوب التقدير الجزائي: يقصد بذلك أن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديرا جزائيا 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.

وتعتمد فيه الإدارة الجبائية على قرائن موضوعية يضعها المشرع كتقدير إيرادات الأنشطة الفلاحية على أساس القيمة الإيجارية للأرض، وقد يأخذ هذا الأسلوب شكل الجزائي القانوني حيث تحدد الإدارة الضريبية وعاء الضريبة استنادا إلى قرائن يضعها المشرع، وقد يأخذ شكل الجزائي الاتفاقي حيث تحدد القرائن بصورة اتفاقية بين الإدارة والمكلف من خلال المناقشة والاتفاق على رقم معين يمثل مقدار دخله.

- طريقة التقدير المباشر: تلجأ معظم التشريعات الحديثة إلى الطرق المباشرة في تحديد وعاء الضريبة وهي أكثر دقة وتعتمد على الإقرارات أو عن طريق التقدير المباشر بواسطة الإدارة الضريبية.

1 . الإقرارات (التصاريح): وتأخذ صورتين:

- إقرار المكلف: حيث يقوم المكلف نفسه بتقديم تصريح طوعية للإدارة الجبائية يتضمن قيمة الوعاء الضريبي وهو الأسلوب الأكثر استخداما، مع احتفاظ الإدارة بحقها في مراجعة ومراقبة الإقرارات.

-إقرار الغير: حيث يتم تقدير الوعاء الضريبي اعتمادا على الإقرارات المقدمة من مكلفين آخرين غير المكلف عن بعض إيرادات المكلف كأن يكلف المستأجر بتبليغ إدارة الضرائب عن قيمة الإيجار المدفوعة للمالك.

ب . التقدير بواسطة الإدارة الضريبية: حيث تخول التشريعات للإدارة الضريبية حق تقدير الأوعية الضريبية دون التقيد بقرائن أو مظاهر محددة، حيث يمكنها اللجوء إلى كل الأساليب التي تمكنها من التحديد الدقيق لوعاء الضريبة وغالبا ما يستعمل هذا الأسلوب عند امتناع المكلف عن تقديم التصريحات.

6-2- سعر الضريبة:

يعرف سعر الضريبة على أنه: مجموع القواعد المحددة للعمليات الواجب القيام بها على المادة الخاضعة للضريبة من أجل الحصول على مبلغ الضريبة.

وعملية تحديد سعر الضريبة عملية معقدة لأنه لا بد من اختيار المعدل الذي تكون له مردودية مالية للدولة من جهة ولا يثقل كاهل المكلف من جهة أخرى، وتتم طريقة تحديد مقدار الضريبة بشكلين هما:

أ. طريقة التحديد المسبق لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية): وحسب هذه الطريقة يحدد المقدار الكلي لحصيلتها ليتم توزيعه بعد ذلك على المكلفين بواسطة الأجهزة الإدارية وعلى عدة مراحل.

ب. طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة القياسية): ويحدد فيها سعر الضريبة بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة دون تحديد مسبق لحصيلتها وتميز فيها بين الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية:

- الضريبة النسبية: حيث يتم تحديد سعر الضريبة في شكل نسبة مئوية من وعاء الضريبة، وتتميز هذه الضريبة بثبات معدلها وبساطتها وسهولتها.

- الضريبة التصاعدية: وتعني ارتفاع المعدل تبعاً لتزايد حجم وعاء الضريبة، ومن أشكال التصاعد الضريبي:

* التصاعدية الإجمالية: وفيها يقسم وعاء الضريبة إلى طبقات ويفرض على كل طبقة معدلاً خاصاً.

* التصاعدية بالشرائح: حيث يقسم الوعاء الضريبي إلى شرائح وكل شريحة تخضع لمعدل معين، والمعدل الضريبي الموالي لكل شريحة لا يمس إلا تلك الزيادة عن الحد الأعلى للشريحة السابقة، كما يأخذ هذا الأسلوب بإعفاء الحد الأدنى للمعيشة من الضريبة.

6-3- طرق تحصيل الضريبة:

عملية تحصيل الضريبة هي مجموعة العمليات الهادفة إلى نقل مبلغ الضريبة من خزانة المكلف إلى الخزانة العمومية وهناك عدة طرق للتحصيل:

- طريقة الدفع المباشر: وهي القاعدة العامة فعند تحديد مبلغ الضريبة يتم إخطار المكلف بمبلغ الضريبة المستحقة عليه وميعاد دفعها ليقوم المكلف بعد ذلك بدفع قيمتها إلى المصلحة المختصة في التحصيل وقد يتم الدفع المباشر دفعة واحدة أو على أقساط.

- طريقة الأقساط المسبقة: حيث يقوم المكلف بدفع بعض المبالغ في صورة أقساط دورية مسبقاً وتحت حساب الضريبة وتكون الأقساط محسوبة على أساس إيرادات السنوات السابقة، ثم تتولى الإدارة تحديد مقدار الضريبة في نهاية السنة وإجراء عملية تسوية.

- أسلوب الاقتطاع من المصدر: حيث يلزم القانون جهة معينة غير المكلف بدفع مبلغ الضريبة للمصلحة المختصة ويستدعي هذا وجود علاقة بين المكلف القانوني والمكلف الحقيقي، ويتميز هذا الأسلوب بسهولة وسرعة التحصيل واستحالة التهرب وانخفاض تكاليفه.

7- الآثار الاقتصادية للضريبة:

يترتب على الضريبة على المكلفين العديد من الآثار تمس كل من الاستهلاك، الادخار، الإنتاج، التوزيع، والأسعار وهي كما يلي:

أ. أثر الضريبة على الاستهلاك:

تتباين آثار الضرائب على الاستهلاك، والادخار تبعاً لحجم الدخل، ونوعية الضرائب المفروضة، آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار تبعاً لحجم الدخل، ويمكننا أن نفرق في هذه المرحلة بين الدخل الصغيرة المحدودة، وبين الدخل الكبيرة.

- بالنسبة للدخول الصغيرة: وهذه سريعة التأثير بالضرائب المفروضة، وتتمتع بحساسية زائدة إزاء الضرائب، حيث أن هذه الدخل غالباً 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.

- بالنسبة للدخول الكبيرة: فإن التأثير السلبي للضرائب المفروضة عليها يقلل أيضاً من ادخارها، ونسبة تفوق نسبة انخفاض الاستهلاك، وذلك لأن أصحاب الدخل الكبيرة غالباً ما يحافظون على استمرارية وثبات معدلات استهلاكهم فيستثمرون في الاستهلاك وعلى حساب الادخار.

ب. أثر الضريبة على الادخار: تؤثر الضريبة على الادخار الحكومي بشكل ايجابي لان الحصيلة الضريبية هي مصدر تعبئة موارده بينما تؤثر بشكل سلبي على دخول الأفراد مما يخفض من مدخراتهم، وهذا التأثير يتوقف على طبيعة الضريبة فالضرائب المباشرة التي تفرض عادة على مصادر الادخار(الدخل، رأس المال)تضر بالادخار بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة.

ج. 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، حيث 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 أيضا على تحقق المرونة الكافية في عرض الإنتاج لتلبية الطلب الكلي النقدي المرتفع عليها.

ت. آثار الضرائب على رأس المال:

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

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

ث . أثر الضريبة على الإنتاج:

ويتم هذا من خلال تأثيرها على الاستهلاك والعرض والطلب على رؤوس الأموال الإنتاجية:

- تأثير الضريبة السلبية على الاستهلاك يؤدي إلى انخفاض الإنتاج بسبب انخفاض الطلب.
- تأثير الضريبة على الادخار يمتد إلى الاستثمار فنقص المدخرات يقلل رؤوس الأموال المعروضة ومن ثم نقص الاستثمار والإنتاج.

د . أثر الضريبة على التوزيع:

حيث إن عدم عدالة توزيع الدخل والثروات قد تكون في صالح الطبقات الغنية بالنسبة للضرائب غير المباشرة وقد يكون ليس في صالح هذه الطبقة بالنسبة للضرائب المباشرة حيث تؤثر بشكل كبير على مدخراتهم التأثير على التوزيع مرتبط بطريقة استخدام الدولة للحصيلة الضريبية، فإذا أنفقتها في نفقات تحويلية تستفيد منها الطبقات الفقيرة مما يقلل من تفاوت الدخل والثروات.

هـ . أثر الضريبة على الأسعار:

تباين آثار الضرائب على الأسعار بحسب ما إذا كانت الضرائب مباشرة، أو غير مباشرة، مفروضة على السلع، أو الدخل من خلال ما يلي:

- آثار الضرائب المباشرة على الأسعار: غالبا ما تؤدي الضرائب المباشرة إلى انخفاض المستوى العام للأسعار، حيث أن فرض تلك الضرائب المباشرة غالبا ما تتناول الدخل، والثروات بالاقتطاع، والكبير أحيانا مما يقلل بالتالي من توفر القوة الشرائية التي بيد الأفراد، فيجبرهم 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: غالباً ما تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار حيث أن هذه الضرائب غالباً 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 الإعانات الحكومية لدعمها، واستطاع منتج هذه السلع تحويل عبء الضريبة إلى هذه السلع.

و. آثار الضرائب على توزيع الدخل:

تمارس الضرائب المباشرة تأثيرها على توزيع الدخل من خلال كونها ضرائب نسبية، أو ضرائب تصاعدية حيث أن إن فرض الضرائب المباشرة التصاعدية مع توجيه الضريبة إلى الخدمات العامة فإن النتيجة النهائية هي إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة (مع التحكم في ظاهرة التهرب)، وتكون نفس النتيجة في حالة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية، فهذا يؤدي إلى سوء توزيع الدخل والنتيجة زيادة الفوارق الاجتماعية. وتؤدي فرض الضرائب غير المباشرة إلى توزيع الدخل العالية، وعلى حساب الممولين 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.

ن. 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 توافرت الأمور التالية:

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

ثانياً: الرسوم

تعتبر الرسوم مصدراً من مصادر الإيرادات العامة للدولة وتكتسي أهمية خاصة حيث تعد من أقدم موارد الدولة التي تدخل خزانة الدولة بصفة دورية ومنتظمة، وتأتي في المرتبة الثانية بعد الدومين من حيث درجة الأهمية، وتحصل عليها الدولة كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي تقوم به، ومن ثم تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق المنافع العامة.

1- تعريف الرسم:

هو مورد مالي يدفعه الفرد إلى الدولة أو احد هيئاتها مقابل الاستفادة من خدمة من خدماتها، مما يعني ترتب عليه نفع خاص لصاحبه إلى جانب النفع العام ومن أمثلة ذلك نجد: الرسوم القضائية والرسوم المتعلقة باستخدام الطرق والطوابع البريدية... الخ.

ويعرف الرسم على أنه: " مبلغ من المال تجبیه الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى جبراً من الأشخاص مقابل نفع خاص عاد عليهم من هذه الخدمة."¹.

كما يعرف بأنه: مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد الذين يستفيدون من فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام التي تؤديها لهم إحدى مرافق الدولة المختلفة².

فهو مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص أي مقابل خدمات نوعية من نوع خاص تؤديها لهم أو مزايا تمنحها لهم يؤدي إلى تحقيق المنفعة العامة

وهناك بعض الضرائب يطلق عليها بنية الرسوم مثل: الرسوم الجمركية أو الرسم على القيمة المضافة ولكن هي في الحقيقة تعد ضرائب حقيقية أما الرسوم الحقيقية تتمثل في الرسوم القضائية والرسوم على التعليم والصحة ورسوم الشهر العقاري ورسوم نقل ملكية العقار ورسوم جوازات السفر.

2- خصائص الرسم:

يتميز الرسم بخصائص ثلاث هي³:

أ. **الصفة النقدية للرسم:** يدفع الفرد الرسم بشكل نقدي مقابل الخدمة التي يحصل عليها.

¹علي العلمي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الطبعة الثانية، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 106.

²محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة الرابعة، 2012، ص 325.

³زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 135.

ب. **الصفة الإجبارية:** يفرض الرسم ويجبى جبراً، فالدولة هي التي تستقل بفرض الرسم دون اتفاق بينها وبين الأفراد سواء كان الفرد مجبراً على تلقي خدمة معينة من قبل السلطة كما هو الحال في رسوم النظافة في بعض الدول، أو لم يكن مجبراً على تلقي الخدمة، وإذا طلبها فانه يكون مجبراً على دفع الرسوم بقيمة تحددها السلطة.

ج. **تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام:** يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب إحدى الهيئات العامة، وتتميز هذه الخدمة بوجه عام بأن النفع الذي يعود من أدائها لا ينحصر على الفرد وإنما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله، فالرسوم التي تدفع نظير خدمات تؤديها المرافق العامة كرسوم تسجيل الملكية العقارية تتيح للفرد للحفاظ على حقوقه، كما أنها تؤدي إلى استقرار الملكية في المجتمع والحد من المنازعات.

3- تقدير الرسم وفرضه:

1. تقدير الرسم

تستقل الدولة بتحديد الرسم وتجبر الأشخاص على أدائه، وهو من الصعوبة بمكان، حيث تدخل قواعد معينة في تقدير هذا الرسم والأصل في الرسوم أن تكون قيمتها أقل من تكلفة الخدمة المطلوبة، بحيث تغطي الجهات الإدارية المحصلة للرسوم جزء من نفقاتها بالرسوم وتغطي الباقي من الضرائب، لأن النفع الناجم من الرسم نفع عام بجانب النفع الخاص.

وأحياناً تتساوى قيمة الرسم مع قيمة الخدمة المقدمة لكن لا يمكن أن تتجاوزها لأن معنى ذلك أن الرسم يحمل داخله ضريبة مستترة يحدث ذلك حالياً في رسوم التوثيق العقاري، حيث تعتبر الزيادة في رسوم التوثيق ضريبة على تداول الثروة، ويقوم المشرع المالي بتحديد قيمة الرسم، ويستند في ذلك للعديد من القواعد تنقيد الدولة بها لتحديد الرسم هي:

- مراعاة التناسب بين الخدمة المؤداة والرسم المقابل لها.

- أن يكون مبلغ الرسوم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له كالتعليم والصحة وهنا تعود لطبيعة الدولة الاجتماعية.

- أن يكون مبلغ الرسوم المقرر أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له كرسوم التسجيل والشهر، وتعتبر مورد مالي هام لتمويل الدولة الخزينة العمومية.

- لا بد أن تكون قيمة الرسم العام ضمن تكاليف إنتاج الخدمة، أي لا بد أن تغطي قيمة الرسم تكاليف الخدمة المقدمة للفرد، وذلك بدون مراعاة الربح الذي تحققه الدولة لأن الهدف من الرسم ليس تحقيق الربح وإنما تحقيق النفع العام.

- أن لا يتجاوز قيمة الرسم العام قيمة المنفعة التي تحصل عليها الفرد، أي أن لا يبالغ المشرع في تحديد قيمة عالية للرسم لأن ذلك سوف ينجر عليه آثار سلبية.
وما تجدر إليه الإشارة أن التناسب بين الخدمة والرسم أمر أساسي لأن الزيادة الحاصلة في مبلغ الرسم عن المنفعة يجب التعامل معه على أنه ضريبة.

ب. فرض الرسم

إن موافقة السلطة التشريعية يعد ركنا أساسيا في فرض الرسوم وان كان فرضها لا يستلزم قانونا بل يكفي فيه أن يتم بناء على قانون وفرض الرسم لا يكون بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها فيجب إصدار قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، أما الحكمة من ذلك، فهي تعدد أنواع الرسوم وتعدد القواعد المتبعة في تقديرها، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تكون أفدر من غيرها من سلطات الدولة على إجراء هذا التقدير، ومن ثمة تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها.

ج. طرق تحصيل الرسم

تتم عملية تحصيل الرسم بطريقتين وهما كالأتي:

- الطريقة المباشرة:

يتم دفع قيمة الرسم بطريقة مباشرة إلى الجهة التي تقدم الخدمة، مثل: رسوم المستشفيات أو المحاكم... الخ، شريطة أن يحصل متلقي الخدمة على إيصال يبين دفعه للرسم.

- الطريقة غير المباشرة:

تكون عملية دفع الرسم بطريقة غير مباشرة، وتخص هذه الطريقة الرسوم الرمزية التي لا تستدعي وضع جهة معينة بتحصيلها مثل: إصدار طوابع الدمغة أو الطوابع البريدية، والتي نجدها تباع في الكثير من النقاط، حيث أن الفرد الذي يشتري هذه الطوابع يكون قد دفع رسما مقابل خدمة تلقاها، ولكن بصورة غير مباشرة.

4-أوجه الفرق بين الرسم وبعض الإيرادات الإدارية الأخرى:

4-1- أوجه الشبه والاختلاف بين الضريبة والرسم.

1. أوجه الشبه:

يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

- كلاهما مبالغ مالية تدفع للخبزينة العامة للدولة، وكلاهما مبلغ من النقود يدفع جبرا.

- كلاهما يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين الدول بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة.

- تتمتع الدولة في سبيل اقتضائهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض كل منهما.

- كلاهما يعتبر إيراد عام كلاهما يدفع إلى الدولة.

ب. أوجه الاختلاف:

يمكن إظهار نقاط الاختلاف بين الرسم والضريبة فيما يلي:

- القاعدة العامة في تحديد سعر الضريبة هي المقدرة المالية للفرد أما الرسم فتتحدد قيمته على أساس تكاليف

المنفعة التي يتحصل عليها الفرد على أساس نفقة أو تكلفة إنتاج الخدمة بغض النظر عن القدرة المالية.

- الضريبة تدفع الضريبة دون مقابل، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة أي النفع

الخاص، حيث أن الرسم يدفع مقابل خدمة معينة تقدمها الحكومة للأفراد بناء على طلبهم مثل الرسوم القضائية

والمدرسية ورسم الشهر العقاري، ورسوم استخراج بعض الوثائق مثل بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر والجنسية

ورخصة السياقة...

- الضريبة إجبارية لكن الرسم اختياري، لأنه يتوقف على إرادة الشخص في الاستفادة من الخدمة الخاضعة للرسم،

لكن بمجرد طلب الاستفادة من الخدمة يصبح الرسم كالضريبة إجباري، فللشخص مثلاً كامل الحرية في استخراج

أو عدم استخراج جواز السفر ولا يمكن للدولة إجباره على استخراج ودفع الرسم المرتبط به، لكن إن قرر

استخراجه فهنا يصبح مجبراً على دفع الرسم المرتبط به.

- الرسم هو عبارة عن اقتطاع نقدي يمول الخزينة العامة للدولة وهو يدفع من كل شخص يكون بحاجة إلى خدمة

مقدمة من طرف الدولة وان هذه الخدمة تعود عليه بالذات بالنفع الخاص.

- إذا كانت إجراءات تحصيل الضرائب معقدة فإن الرسوم تجبى بكل سهولة مثل: بيع طوابع، تسليم إيصالات

الدفع...

- تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهده الأساس

حصول الدولة على إيراد مالي للخزينة العامة يدفعها مساهمة منه في تحمل الأعباء العامة، فالضريبة لها أهداف

اقتصادية، سياسية ومالية واجتماعية، أما الرسم فله تحقيق الهدف مالي فقط، وبسبب قلة مرونته وضعف استجابته

لتغيرات النشاط الاقتصادي، لا يمكن للرسم أن يستعمل كأداة مالية للتأثير في النشاط الاقتصادي، أما الضريبة

فتستخدم كأداة من أدوات السياسة الميزانية للوصول لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

- تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره.

- يتم فرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد وعلى مدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم.

- تتزايد أهمية الضرائب كمورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضائل أهمية الرسم كمورد مالي.

4-2- الإتاوات (مقابل التحسين):

تعريف الإتاوة:

هي مبلغ من المال تلزم الدولة بعض ملاك العقارات بدفعه مقابل منفعة خاصة تحققت لهم، نتيجة قيام الدولة بأعمال الهدف منها تحقيق نفع عام كإنشاء شارع أو جسر، فنجد هنا انه بجانب النفع العام فان صاحب العقارات يحصل على نفع خاص نتيجة ارتفاع قيمة عقاراته مما يجعل الدولة تقوم بتحصيل مقابل التحسين ويسمى الإتاوة.

وتمثل إتاوة المقابل المالي الذي يدفعه صاحب العقار أو الثروة بسبب ارتفاع قيمة ملكه المترتب عن قيام الدولة بمشاريع عامة، فعملية تعبيد الطرق أو إقامة سد مثلاً يؤثر على قيمة الأراضي المجاورة مما يقتضي أن يساهم المستفيد بقسط ما في النفقات التي تكبدتها الدولة.

فالإتاوة هي مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على أصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الأشغال أو الأعمال العامة، ومن أمثلتها الطرق والماء والمجاري بالنسبة للأبنية السكنية أو حفر قنوات الري بالنسبة للأراضي الزراعية.

4-3- الفرق بين الإتاوة والرسم:

تعتبر الإتاوة نوع من أنواع الإيرادات السيادية للدولة فهي مبلغ نقدي تفرضه الدولة على ملاك العقارات التي ازدادت منفعتها بسبب ارتفاع شغل عمومي كتوصيل الكهرباء، أو شق الطرقات ويقصد منها تغطية نفقات المشروع.

أ. أوجه التشابه:

- كلاهما مبالغ نقدية تفرضها الدولة جبراً كمقابل للمنفعة الخاصة التي تعود على دافعه.

ب. أوجه الاختلاف:

تختلف الإتاوة عن الرسم في الجوانب التالية:

- الرسم يدفع نظير خدمة عامة، وفي حين أن الإتاوة تدفع نظير عمل عام.

- الإتاوة تدفعها فئة معينة وهم ملاك العقارات التي زادت قيمة عقاراتهم في حين أن الرسم فيدفعه أي شخص أراد الانتفاع من الخدمة، فالإتاوة تفرض على بعض أفراد طبقة ملاك العقارات فقط، في حين أن الرسوم تفرض على أي فرد من أفراد المجتمع متى ما طلب الانتفاع بالخدمة.

- الرسم يدفع صفة دورية متكررة في كل مرة يستفيد الشخص من الخدمة ينتفع بها الفرد بالخدمة العامة، في حين أن الإتاوة تفترض مرة واحدة ولا يعني ضرورة تحصيل الإتاوة مرة واحدة فقد ترى الدولة تحصيل الإتاوة على أقساط تحقيقاً من دفعها.

- في الرسم يكون المكلف بالدفع أي فرد يحقق نفع خاص من خدمة معينة، أما في الإتاوة فالمكلف بالدفع هو صاحب العقار الذي ازدادت قيمة عقاره نتيجة لتقديم الخدمات من قبل الدولة.

- درجة الإلزام تختلف فالإتاوة لا مفر منها لمالك العقار من دفعها طالما أن عقاره استفاد من المشروع أما الرسم فلو امتنع من الخدمة يمكن عدم الدفع.

- إن إصدار الرسم أو فرضه يكون عادة بقانون صادر من السلطة التشريعية سواء أكان برلمان أو أي سلطة تشريعية أخرى، لكن في ظل توسع المرافق العامة وما صاحب ذلك من تعقيد في الإجراءات الإدارية باتت العديد من الدول تترك موضوع فرض الرسم أو تعديل مقداره للسلطة التنفيذية التي تقوم بإصدار القرارات الإدارية بشرط ألا تتقاطع تلك القرارات مع القوانين السارية، وضمن هذا الإطار يمكن تحديد الحالات الآتية:

* لا يمكن للسلطة التنفيذية القيام بفرض رسوم جديدة إلا بالعودة إلى القانون.

* إذا تطلب نشاط معين القيام بفرض رسم معين فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تعطي الإذن بذلك إلا بالعودة إلى القانون.

* لا تقوم السلطة التنفيذية بتعديل أسعار الرسوم زيادة أو نقصاناً إلا بالعودة إلى القانون.

4-5- الفرق بين الإتاوة والضريبة:

يكمن الفرق بين الإتاوة والضريبة في النقاط التالية:

- تدفع الضريبة حسب قدرة المكلف، بينما الإتاوات يجب أن تتناسب مع ارتفاع قيمة الأرض أو الثروة المسبب بفعل الأشغال العامة.

- تدفع الضريبة بشكل دوري وغالبا سنويا، بينما تدفع الإتاوة مرة واحدة وعند تحقق المنفعة.

- من ناحية الفرض أو الإجبار، فأساس فرض الإتاوة هي مقدار المنفعة الخاصة التي عادت على دافعيها والتي يمكن تحديدها وتقديرها، أما أساس فرض الضرائب فهو المشاركة في الأعباء العامة حتى ولو لم يعد على دافعيها أي منافع خاصة.

4-6- الرسم والتمن العام:

أ. أوجه التشابه:

- كلاهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها وأن الهدف منهما الحصول على منفعة خاصة له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية.

- كلاهما يدفع للحصول على مقابل ولكن يختلفان من حيث طبيعة المقابل والهيئة التي تقدم المقابل، فالرسم يدفع مقابل خدمة من طبيعة إدارية تقدمها هيئة إدارية عامة غير اقتصادية، بينما التمن العام يدفع مقابل سلعة أو خدمة تقدمها مؤسسة اقتصادية عامة أو خاصة، والرسم يتحدد جزئياً بسلطة الدولة وجزئياً على أساس تكلفة إنتاج الخدمة أما التمن العام فيخضع تحديده كلياً للاعتبارات الاقتصادية أي تكلفة الإنتاج وظروف المنافسة والسوق.

- كلاهما قد يكون مساوياً لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن المنتجات الصناعية أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها.

- يتشابه الرسم مع التمن العام في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

ب. أوجه الاختلاف:

نوضح أوجه الاختلاف بين التمن العام والرسم في ما يلي:

- 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.

- طبيعة المقابل: الثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تباعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل.

- يفرض الرسم بقانون بينما يفرض الثمن العام بقرار إداري من الهيئة العامة التي تتولى إدارة المشروع التجاري أو الصناعي وبالتالي فهي تمتلك خيار تعديل الثمن بقرار آخر تبعا لظروف العرض والطلب والظروف الاقتصادية والاجتماعية.

أي ان الرسم يتحدد بناء على القانون الإداري، وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته دون تدخل من جانب الأفراد، أما الثمن العام فإنه يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.

- يدفع الرسم جبرا من الأفراد، بينما يدفع الثمن العام اختياريا بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتاجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

- يعتبر الثمن العام إيرادا شبيه بإيرادات النشاط الخاص، حيث تحصل عليه الدولة من نشاطها التجاري والصناعي.. الخ، أما الرسم فهو إيراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها مقابل تقديم خدمة خاصة مرتبطة بالنفع العام الذي يعود على المجتمع ككل.

- إذا كانت المنفعة الخاصة المحققة أكبر من المنفعة العامة فإن ما تحصل عليه الدولة مقابل السلعة أو أداء الخدمة هو ثمن عمومي، أما إذا كانت المنفعة العمومية المحققة أكبر من المنفعة الخاصة فإن الدولة تحصل في مقابل أداء الخدمة على رسم يدفعه المستفيد من الخدمة.

- الرسم يمكن تحويله إلى ضريبة أما الثمن العام فلا يمكن تحويله.

- تناقص أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للثمن العام الذي تتزايد أهميته نظرا للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفا على النشاط الخاص، فمثلا إذا اقتصر دورها على كونها دولة حارسة ازدادت أهمية الرسم وتضاءلت أهمية الثمن العام.

4-7- الثمن العام والضريبة

يقصد بالثمن العام هو ذلك المبلغ مقابل سلعة أو خدمة يدفعه الفرد لهيئة إدارية، كثمن الاشتراك في الهاتف، أو ثمن توريد المياه للمنازل، أو لمؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي كثمن ثلاجة بيعت من طرف المؤسسة الوطنية للصناعات الالكترونية فيتنفق هذا الثمن العام مع الضريبة كونهما من موارد الخزينة، لكن يختلفان من حيث أن الثمن العام لا يدفع جبراً وإنما كلما أراد الشخص الانتفاع من السلع أو الخدمات.

ثالثاً: الغرامة

هي عبارة عن العقوبات المالية التي تقوم بفرضها الدولة على مرتكبي المخالفات القانونية، فهي عقوبة مالية رادعة، الهدف منها ردع الأشخاص عن ارتكاب المخالفات، وليس الهدف منها هو الحصول على إيرادات من أجل تمويل النفقات، لذلك لا يمكن تصنيف الغرامات من الإيرادات الأساسية للدولة بسبب صعوبة تقدير عدد المخالفات المرتكبة، وقلة حصيلتها وعدم انتظامها في الموازنة العامة للدولة¹.

فهي تعتبر عقاباً شخصياً ما بسبب مخالفة القوانين واللوائح، وبالتالي فلها الطابع الجزائي وإن كانت توجه إلى الخزينة العمومية، فهي عقوبة مالية رادعة تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية، فالأصل في الغرامة إذاً هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من موارد الإيرادات العامة للدولة، وكلما تم التوفيق في فرض وتطبيق الغرامات الرادعة على مرتكبي المخالفات القانونية، كلما قلت عدد المخالفات المرتكبة خلال السنة وقلت بالتالي حصيلتها المالية.

الفرق بين الرسم والغرامة:

تختلف الغرامة عن الرسم في العديد من النقاط من أبرزها نذكر ما يلي:

- الرسوم تدفع بصفة عامة مقابل خدمات عامة تقوم بها الدولة لطالبها، والغرامة تفرض جبراً دون أن تعود بمنفعة مباشرة على الدافع، فهي أداة تنظيمية من أجل تحقيق العدالة والأمن بين أفراد المجتمع، لذلك تعتبر الغرامات بالنسبة للإيرادات العامة أمراً استثنائياً.

- حصيلة الغرامات غير ثابتة، ويصعب التنبؤ بها نظراً لارتباطها بالمخالفات القانونية وجوداً وعدماً.

- تدفع الغرامة بسبب مخالفة معينة، أما الرسم فيدفع دون الوقوع في أي مخالفة للقانون.

- يعود الرسم بالنفع المباشر على الفرد، بينما الغرامة لا تعود عليه بالنفع لأنها تعتبر بمثابة عقاب.

¹نوزاد عبد الرحمان الهيني، مجيد عبد اللطيف الحشابي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 87.

رابعاً: القروض العامة والإصدار النقدي الجديد

تعتبر القروض العامة من مصادر الإيرادات المالية العامة للدولة، وغالبا ما تلجأ إليها الدولة في أحوال شبه استثنائية كمعالجة أوضاع اقتصادية، اجتماعية مستجدة، أو لتغطية العجز المالي في ميزانية الدولة وغيرها، فقد تحتاج الدولة في كثير من الأحيان إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجوه الإنفاق العام، لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة بتغطيتها، وعندئذ تلجأ الدولة إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها، أما الوسيلة الأخرى التي تلجأ إليها الدولة عندما لا تكفي الموارد العادية هي الإصدار النقدي الجديد، ولا تلجأ إلى هذه الأداة إلا عندما تكون مضطرة لذلك لأن الإصدار النقدي الجديد يؤثر بشكل سلبي على اقتصادها.

وسوف نتطرق إلى كل الجوانب المتعلقة بالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد فيما يلي:

أولاً: القروض العامة.

سوف نتطرق موضوع القروض العامة كمصدر من مصادر إيرادات الدولة الائتمانية من خلال النقاط التالية:

1-1- تعريف القرض العام وطبيعته.

أ. تعريف القرض العام:

يعرف القرض العام على أنه: مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي آخر، من الغير، سواء أكان هذا الغير في عداد الأفراد أم البنوك أم الهيئات الخاصة أم الدولية، أم كان من الدول الأخرى وتتعهد الدولة برده وبدفع الفائدة عنه، وفقا لشروط محددة.

فهو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق اللجوء إلى الغير من أشخاص طبيعية ومعنوية كالمصارف وغيرها من المؤسسات المالية، مع التعهد برده ودفع فوائد عنه عند حلول ميعاد استحقاقه.

ب. طبيعة القرض العام:

للقرض العام طبيعة قانونية وطبيعة اقتصادية:

- **الطبيعة القانونية:** هو عقد بين طرفين شخص عام مقترض هو الدولة وشخص طبيعي أو معنوي عام أو

خاص هو المقرض.

- **الطبيعة الاقتصادية:** يعتبر مصدر مهم من مصادر الإيرادات العامة إضافة إلى تأديته لوظائف توجيهية

اقتصادية أخرى مثل: رفع مستوى الإنتاج، المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتوسيع فرص العمالة.

ج-خصائص القرض العام:

من خلال التعاريف السابقة تتضح لنا خصائص القرض العام فيما يلي:

- القرض العام تحصل عليه الدولة.
- القرض مبلغ من المال غالبا ما يكون نقدا.
- القرض يأتي بناء على عقد بين الدولة، أو إحدى هيئاتها، وبين رعاياها من الأفراد أو إحدى الدول، أو الهيئات، أو المؤسسات الخارجية الدولية التابعة للدولة، أو المنظمات الدولية، أو المؤسسات الدولية المستقلة.
- القرض عقد طرفاه دائن ومدين، محدد المدة أي يكون له تاريخ للوفاء به، وسداده.
- الدولة تستطيع أن تقترض من الأجانب أو من المحليين ومن الأفراد أو المؤسسات.
- القرض غالبا ما يكون بفوائد مستحقة على رأس مال القرض، ويسترد معه.
- القرض غالبا ما يكون اختياريا يعكس إرادة المقترض، وإرادة المقرض، وقد تلجأ الدولة للقروض الإجبارية من أفرادها ورعاياها ومؤسساتها، وتمنحهم سندات بقيمة القروض، وفوائدها، وذلك في أحوال استثنائية كسندات الحرب تدعوهم للاكتتاب بها.
- قد تلجأ الدولة أيضا إلى القروض الإجبارية لتنفيذ سياسة مالية، أو اقتصادية معينة كسحب النقد الزائد من الأفراد لمعالجة التضخم في الأسعار كما يوجه القرض إلى مشاريع التنمية أو للاستهلاك.

2-1-أسباب اللجوء إلى القرض العام:

تنشأ أهمية القروض العامة كمصدر هام من مصادر الإيرادات العامة للدولة ويكون ذلك لأسباب كثيرة يمكن توضيحها كما يلي:

- عجز في الميزانية العامة للدولة بسبب زيادة حجم الأنفاق العام على الإيراد العام.
- ضعف وعدم كفاءة المدخرات الاستثمارية لتنفيذ الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية.
- الخلل في ميزان المدفوعات نتيجة زيادة الواردات على الصادرات.
- حدوث أزمات مفاجئة كالحروب والكوارث.
- حدوث عجز في التمويل الحكومي يتجه عدم التناسق بين الإيرادات المحصلة وصرف النفقات خلال فترة معينة. وتلجأ الدولة إلى القروض العامة في حالتين أساسيتين هما:

* **الحالة الأولى:** في حالة وصول الضرائب إلى الحجم الأقصى: بمعنى أن المقدرة التكلفة الوطنية أو ما تعرف بالطاقة الضريبية الوطنية قد استنفذت، فلا تستطيع الدولة أن تفرض المزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة، تتمثل في تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.

* **الحالة الثانية:** في حالة عدم وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل: أي قبل استنفاد المقدرة التكلفة الوطنية، ولكن فرض المزيد من الضرائب يستتبعه ردود فعل عنيفة الحالات التي يكون فيها للضرائب ردود فعل عنيفة لدى الممولين، واستياء عام من جانب المكلفين بها، فالضرائب من هذه الزاوية لها حدود من طبيعة اقتصادية، ومن طبيعة نفسية، تضع قيوداً على قدرة الدولة في اللجوء إليها.

ومعنى ذلك، أن القرض يشكل وسيلة فعالة في يد الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضريبة الحصول عليها، وأنه يشكل وسيلة لتوزيع العبء المالي العام بين المقرضين والمكلفين، ولا يقتصر دور القروض العامة في أنها أداة تمويلية فقط، بل كذلك أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية، ولذا فإنه ينبغي على الدولة استخدامها بحذر شديد، لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة، نظراً لثقل عبئها على الاقتصاد الوطني.

1-3- أنواع القرض العام :

تصنف القروض العامة تبعاً لعدة معايير من أبرزها:

1. من حيث المصدر (مصدرها):

تصنف إلى:

- **القروض الداخلية (الوطنية):** القروض الداخلية هي تحويل للقوة الشرائية من الأفراد والمؤسسات إلى الدولة... الخ، وهي القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، أي تحصل عليها الدولة من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيتهم، ويتميز هذا النوع من القروض بحرية الدولة في تحديد مبلغ القرض وشروطه، ولنجاح هذا النوع من القروض يتطلب توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض.

- **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، عدم كفاية المدخرات الوطنية، الحصول على العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات...

ب. من حيث حرية الاكتتاب:

تصنف إلى:

- **القروض الاختيارية:** وهي القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية طواعية ودون إكراه ، فالأصل في القرض هو الاختيار، والدولة لا تستعمل سلطتها السيادية في عقود هذا النوع من القروض .

- **القروض الإجبارية:** يكون إجباريا إذا لزم بذلك عن طريق الضغط والإكراه من طرف الدولة، فهي تلك القروض التي يكتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية جبرا، علما أن هذا النوع من القروض تكون داخلية فقط يجبر الأشخاص على الاكتتاب فيها، حيث تلجأ الدولة إلى ممارسة سلطتها السيادية لإجبار الأفراد على الاكتتاب في القرض العام عند توفر ظروف معينة كعزوف الأفراد والمؤسسات عن الاكتتاب في القروض العامة، حالات التضخم وارتفاع مستوى الأسعار وتدهور قيمة النقود...

ج. من حيث أجل القرض:

تصنف إلى:

- **القروض المؤقتة:** وهي القروض التي تلتزم فيها الدولة المقترضة الوفاء بها في الآجال والأوضاع الواردة في قانون إصدارها وتنقسم إلى:

* **القروض القصيرة الأجل:** وهي قروض تصدرها الدولة لمدة لا تتجاوز مدتها السنتين من أجل الوفاء بالتزاماتها المؤقتة خلال السنة المالية وتسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض أذونات الخزينة.

ويتميز هذا النوع من القروض بالسيولة وقلة عنصر المخاطرة لكنها أحيانا تزيد من مشكلة التضخم، وتلجأ إليها الدولة لمعالجة العجز في الموازنة في حالتين هما:

- **حالة العجز النقدي:** وهنا يكون توازن الميزانية متحققا، لكن بعض الإيرادات متأخرة وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل تسمى سندات قصيرة الأجل.

- **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.

* **قروض متوسطة الأجل:** هي تلك القروض التي تزيد عن السنتين وتقل عن (10) سنوات.

* **قروض طويلة الأجل:** 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. وتلجأ الدولة إلى هذه القروض من أجل تغطية عجز دائم أو طويل في الميزانية العامة، القروض الاستثمارية وإقامة المشاريع الإستراتيجية الكبيرة.

-القروض المؤبدة وهي القروض غير محددة الآجال من أجل الوفاء ويترك وقت تحديده للدولة المقترضة ذاتها فهي تلك القروض التي لا تحدد الدولة ميعادا للوفاء بها مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.

1-4- شروط نجاح القرض العام:

إن نجاح القروض العامة يتوقف شرطين أساسيين هما:

- وجود ادخار جاهز للتوظيف، فتمول القروض العامة من الأموال الفائضة عن حاجة الاستهلاك والموجودة على شكل مدخرات، ويتوقف نجاح القرض على زيادة حجم الدخل عن حجم الاستهلاك، وتزداد القدرة على الإقراض كلما زاد حجم الادخار الذي يتوقف على حجم الدخل وحجم الاستهلاك والميل الحدي للادخار، وهذه العوامل التي تؤثر في الادخار وتؤدي إلى نجاح عملية الاقتراض.

- توجيه المدخرات نحو القروض العامة وهذا يتوقف على ثقة المدخر بالدولة بحسبانه يقوم على وعد منها بإعادة قيمته مع الفوائد، وعلى استخدام الدولة لسلطتها السيادية لتحقيق هذا الهدف، وعلى المزايا المالية التي تمنح للمقرضين التي تختلف تبعا لشروط السوق المالية وحالة الدولة الاقتصادية والسياسية.

1-5- التنظيم الفني للقرض العام:

يقصد به الإجراءات القانونية والتنظيمات الفنية المتصلة بعملية إصدار القروض وشروطها وأساليبها وانقضائها.

1. إصدار القرض:

هو العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات حيث يقوم الأفراد والمؤسسات بالاكنتاب فيها وفقا للشروط المنصوص عليها في قانون إصدار القرض، وعملية الإصدار تتطلب تحديد قيمة القرض وأنواع السندات وطريقة الاكنتاب فيها:

* قيمة القرض العام:

يقصد بها المبلغ الذي يصدر به القرض، وقد تكون قيمة القرض محددة ويسمى القرض محدد القيمة وقد تكون غير محددة ويسمى القرض غير محدد القيمة، ويتعين على الدولة في هذا المجال النظر في عدد من الاعتبارات هي:

- سعر الفائدة: فالمقرض يحصل على فائدة مقابل تنازله عن سيولة مبلغ معين وسعر الفائدة تستند الحكومة عند تحديده إلى حالة السوق المالية وظروف الطلب على النقود والعرض النقدي وفترة القرض، والمركز المالي للدولة إضافة إلى ذلك حالة التوقعات في المستقبل.

- الضمانات: لا سيما في القروض الخارجية كتقديم ضمانات من طرف ثالث لتسديد القرض، دولة أو مؤسسة مالية...

- المزايا القانونية: قد لا تكتفي الدولة بتحديد سعر الفائدة وتمنح بعض المزايا القانونية الأخرى مثل الإعفاء من الضرائب بالنسبة للسندات والفوائد، استعمال السندات الحكومية لتسديد بعض الضرائب، عدم قابلية السندات الحكومية للحجز.

* أنواع السندات:

تأخذ سندات القرض العام الأشكال التالية:

- السندات الاسمية: يقيد اسم مالكيها في سجل خاص بالدين يحتفظ به في إدارة القروض العامة بوزارة المالية.

- السندات لحاملها: يعد حائز السند هو مالكيه ولا يقيد اسم صاحبها في السجل الخاص بالدين.

- السندات المختلطة: وهي تجمع بين خصائص السندات الاسمية والسندات لحاملها.

* طرق و أساليب الاكتتاب:

يتم الاكتتاب في سندات القروض العامة بإحدى الطرق التالية:

- **الاكتتاب العام:** ويحدث هذا عندما تتجه الدولة إلى الأفراد والهيئات لتفرض عليهم الاكتتاب في سنداتهم ويصاحب ذلك حملة دعائية، حيث تقوم الدولة بطرح بالسندات الحكومية مباشرة للجمهور للاكتتاب فيها مع تحديد تاريخ بدايته ونهايته وشروطه.

- **الاكتتاب عن طريق البنوك:** وتتوجه الدولة في هذه الحالة إلى البنوك التي تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه إلى الجمهور حيث تقوم البنوك بمنح الدولة القرض التي هي بحاجة إليها دون انتظار البيع حيث تؤدي البنوك دور الوسيط بين الدولة والمكتتبين.

- **البيع في البورصة:** حيث تلجأ الدولة إلى بيع السندات في بورصة الأوراق المالية، وتتميز هذه الطريقة بسهولةها وبساطتها واختصار كلفة العمولة وتمكين الدولة من متابعة تقلبات أسعار الأوراق المالية والبيع في أنسب الأوقات ومع ذلك يؤخذ عليها أنها محدودة المدى ذلك لأن الدولة لا تستطيع أن تعرض كميات كبيرة من السندات في وقت واحد وإلا انخفض السعر.

ب. انقضاء القرض العام:

يمكن حصر طرق انقضاء القرض العام في التالي:

-الوفاء: يقصد به تسديد مبلغ القرض العام بأكمله إلى المكتتب عند حلول ميعاد دفعه.

-التثبيت: يتمثل في قيام الدولة بتحويل الدين قصير الأجل عند حلول الوفاء به إلى قرض متوسط أو طويل الأجل.

-التبديل: يعني إحلال قرض جديد ذي فائدة منخفضة محل قرض عام قديم ذي سعر فائدة مرتفعة.

-استهلاك القرض العام: رد قيمته أو قيمة السندات إلى مالكيها بشكل تدريجي، وهناك عدة أساليب قد تلجأ إليها الدولة لاستهلاك القروض العامة (الاستهلاك أو السداد بأقساط سنوية، الاستهلاك بطريقة القرعة، الاستهلاك عن طريق شراء السندات الحكومية من البورصة).

1-6- الآثار الاقتصادية للقروض العامة:

أ. أثر القروض العامة على الادخار والاستهلاك: تؤدي القروض العامة إلى إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الادخار على حساب الاستهلاك فالمزايا والضمانات والتسهيلات تدفع صغار المدخرين إلى الادخار والاكنتاب في السندات الحكومية لأنه أكثر سهولة وأمناً، وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين، من أجل تشجيعهم على الادخار والاكنتاب في سندات القروض العامة ومن جهة نظر صغار المدخرين، يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمناً وأقل خطراً من توظيفها في السندات الخاصة مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك . وبمعنى آخر، فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكنتاب في سندات القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار، على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك.

ب. أثر القروض العامة على الاستثمار:

يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فوائد منتظمة وأصل الدين إلى المقترضين، انخفاض الأرباح المحتملة، ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار، وكذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكنتاب في سندات القروض العامة، وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص بالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يسبب ضرراً معتبراً بالاستثمارات الخاصة، كما أن إنفاق حصيلة القروض في مجالات التنمية المختلفة أو نفقات استثمارية يساهم في تكوين رأس المال الوطني ورفع القدرة الإنتاجية الوطنية.

ج. أثر القروض على كمية النقود: تؤدي القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة إلى زيادة كمية النقود المطروحة في التداول وفي حالة وصول الاقتصاد إلى التشغيل الكامل فإنها قد تسبب آثار تضخمية خطيرة على الاقتصاد، ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود، يتم ذلك على النحو التالي:

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.

- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية.

- تقوم البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من سندات.

- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل ودیعة على أن

تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها وفي هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد أكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية.

د. أثر القروض العامة في توزيع العبء المالي العام: يترتب على القرض العام عبء مالي على الخزينة العامة للدولة (دفع أصل القرض والفوائد)، كما يترتب على القروض العامة عبء اقتصادي يتوزع بين الفئات والأجيال المختلفة، وكيفية توزيع العبء العام للقروض بين الأجيال الحالية والأجيال القادمة يتوقف على طبيعة مجالات إنفاق القروض في المجال الاستهلاكي أو الاستثماري:

- استخدامها في تغطية النفقات الاستهلاكية أو التحويلية تنتهي إلى استهلاك يجعل عبئها يكون على الأجيال القادمة.

- استخدامها في تغطية نفقات استثمارية تعطي عائدا يكفي لدفع فوائد القرض وأصله لا يترتب عنه تحمل الأجيال القادمة لعبئها.

ويوزع القرض العبء المالي له بين المقرضين والمكلفين بالضرائب كما أن يترتب نوعين من الأعباء:

* النوع الأول: عبء على الخزينة العمومية للدولة أي الالتزامات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام ويسمى هذا العبء "بالعبء المالي للقرض".

* النوع الثاني: فهو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد ويعرف هذا العبء "بالعبء الاقتصادي للقرض" فالقرض هذا لا يلقى فقط عبئا

اقتصاديا على الاقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية والرفاهية

الاقتصادية ومنه فإن العبء المالي للقرض يتحمله الجيل الحالي المتمثل في المقرضين وتضحياتهم، والأجيال المستقبلية المتمثلة في المكلفين بدفع الضرائب المفروضة عليهم.

2- الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالتضخم)

يعتبر الإصدار النقدي الجديد احد وسائل حصول الدولة على إيرادات مالية لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاجه إليه من أوراق نقدية فالدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع إصدار الأوراق النقدية وإعطائها قوة ابراء الديون، فعندما تكون وسائل التمويل التي ذكرناها سابقا عاجزة عن تغطية النفقات العامة تلجأ إلى الإصدار النقدي الجديد أو التوسع في الائتمان.

ويطلق عليه التمويل عن طريق عجز الميزانية العامة أو التمويل بالتضخم، وتستطيع الدولة اللجوء إلى الإصدار النقدي من خلال سلطتها في الإشراف على النظام النقدي كما يمكن خلق كمية نقود عن طريق الاقتراض من البنوك التجارية.

2-1- تعريف الإصدار النقدي

يعني الإصدار النقدي خلق كمية من النقود الورقية تستعمله الدولة في تمويل نفقاتها. فالإصدار النقدي الجديد هو قيام الحكومة بإصدار نقدي جديد خلال فترة معينة بنسبة تتجاوز نسبة الزيادة الاعتيادية في حجم المعاملات في الاقتصاد الوطني خلال نفس الفترة مع افتراض ثبات سرعة تداول النقود. وتلجأ الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد من أجل تمويل عجز ميزانيتها، فتقوم الحكومة بالتوسع النقدي أي إصدار نقود جديدة، ويطلق على هذه الآلية بالتمويل التضخمي نظرا لاعتماده على مصادر تضخمية بدلا من الارتكاز على مدخرات حقيقية، فهو من الأدوات المقصودة التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية.

وعارض الفكر التقليدي فكرة اتخاذ الإصدار النقدي الجديد كوسيلة لتغطية الإنفاق العام، وذلك لما يسببه من تضخم، ويمكن حصر أسباب معارضة الفكر المالي التقليدي لهذه الوسيلة التمويلية فيما يلي:

- افتراض الفكر التقليدي حدوث التوازن الاقتصادي تلقائيا وعند مستوى التشغيل الكامل، فالدولة عند قيامها بتمويل الإنفاق العام عن طريق الإصدار النقدي الجديد، فتعتبر هذه العملية تدخلا غير مرغوب فيه وذلك لإعاقة عمله السوق ووظيفته في إعادة التوازن في الاقتصاد الوطني، فلجوء الدولة للإصدار النقدي الجديد (التمويل بالعجز) يؤدي إلى ارتفاع الأسعار جراء زيادة الطلب على السلع والخدمات بسبب توقع ارتفاع الأسعار في

المستقبل، وفي الجهة المقابلة فإن الإنتاج سوف يقل وكل هذه الآلية تؤدي إلى تواصل ارتفاع الأسعار وزيادة استمرار تدهور قيمة العملة.

- يرى الفكر المالي التقليدي أن ارتفاع الأسعار يضر بأصحاب الدخل الثابتة، فهذه الدخل تتميز بعدم مرونتها، فهي لا تتغير بسرعة تغير الأوضاع الاقتصادية خصوصا المستوى العام للأسعار، ولكن في المقابل فأصحاب الدخل المرنة (كالأرباح) فإنهم يستفيدون من التضخم وهو الذي يبين لنا مدى مساهمة التضخم في إعادة توزيع الدخل المرنة على حساب أصحاب الدخل الثابتة.

- أما الفكر الحديث فيرى إمكانية اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد بهدف تحقيق التشغيل الكامل، ولكن عند الوصول لتحقيق التشغيل التام، فلا بد من التوقف عن استخدام واستعمال هذه الآلية.

2-2- شروط الإصدار النقدي

يجب توفر عدد من الشروط عندما تلجأ الدولة إلى الإصدار النقدي من أهمها:

- أن تقوم بتوجيه أموال الإصدار النقدي الجديد لإنشاء مشاريع استثمارية تساعد في زيادة السلع الاستهلاكية من أجل أن يوفر لها متسعا من المرونة في عرض هذه السلع لتحمل الزيادة في الطلب النقدي عليها.

- أن لا تقوم الحكومة بعملية الإصدار دفعة واحدة، بل تقوم بإصدار نقدي جديد عبر دفعات بكميات مدروسة لكي لا تضر بالاقتصاد الوطني.

- لا بد أن يكون الاقتصاد الوطني للدولة التي تعتمد على الإصدار النقدي مرنا خصوصا في أجهزته الإنتاجية.

2-3- مبررات اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد:

قد تلجأ الدولة عندما لا تستطيع الالتجاء إلى الضرائب أو إلى القروض إلى تغطية النفقات العامة (أي سد عجز الميزانية) بالوسائل النقدية، وذلك بإصدار كمية جديدة من النقود " الإصدار النقدي"، فتقوم الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود وطرحها للتداول، ويعرف ذلك " بالتضخم المالي"، أو التمويل عن طريق التضخم، وذلك عندما لا تستطيع أن تواجه في نفقاتها استنادا إلى مصادر الإيرادات العامة، الرسوم والضرائب أو مصادر الإيرادات الائتمانية، القروض، ويؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى انخفاض قيمة النقود، مما يشكل عبئا إضافيا على دخول وثروات الأفراد. وتوجد عدة مبررات تجعل الدولة تلجأ إلى الإصدار النقدي ومن أبرزها:

- أنه يعتبر حافزا على الاستثمار، ذلك أن الإصدار الجديد يؤدي إلى ضعف القوة الشرائية للنقود، وبالتالي ارتفاع الأثمان، مما يؤدي إلى زيادة الأرباح والتوسع في الاستثمار القائم وظهور فرص جديدة للاستثمار، كما أنه يؤدي إلى توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المرتفعة على حساب أصحاب الدخل المحدودة، مما يعني زيادة

الادخار على حساب الاستهلاك، ويعد هذا المبرر غير فعال، بل قد يكون خطرا فالواقع أن الذي يعيق الاستثمار هو عدم وجود طلب كاف، وعدم التنسيق بين الصناعات القائمة بالفعل.

- يعتبر الإصدار النقدي وسيلة لتمويل الاستثمار العام والحصول على الوسائل اللازمة لبرامج التنمية ويعتبر دافعا على الاستثمار ومشجعا له، لأنه من خلال عملية الإصدار ترتفع الأسعار بسبب ضعف القدرة الشرائية وذلك يؤدي إلى زيادة الأرباح وبالتالي التوسع في الاستثمارات وبرز استثمارات جديدة، كما أن الإصدار النقدي يؤدي إلى توزيع الدخل لأصحاب الدخل الكبيرة بدلا من أصحاب الدخل المنخفضة.

- تكمن فعاليته في تحويل الموارد لتحقيق أهداف التنمية، ففي هذه الحالة يؤدي الإصدار النقدي إلى تكوين ادخار إجباري لتمويل مشروعات إنتاجية لها أثر هام على معدلات التنمية الاقتصادية، فالتضخم يسمح للدولة بالحصول على موارد عينية وتخصيصها للاستخدامات الأكثر فائدة للتنمية الاقتصادية.

- أن اللجوء لطريقة الإصدار النقدي (التضخم المالي) يجب أن يتم في أضيق نطاق ممكن، وبحدود شديدة لتلافي الآثار السيئة التي تنتج عنه، وعندما تستعمل الدولة طريقة التمويل التضخمي فإنها لا تجد نفسها مرغمة إلى استخدامه دائما والاستمرار فيه لأنه هناك العديد من العوامل التي تؤدي إلى وقف هذه العملية ولعل من أبرزها:

* انخفاض سعر الفائدة على زيادة كمية النقود المتداولة يؤدي إلى زيادة الاستثمارات الخاصة.

* إن لزيادة الإنفاق العام تأثير على زيادة الدخل الخاصة والتي تؤدي إلى زيادة الاستهلاك والاستثمار الخاص وذلك ما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص ويجعل الحكومة مضطرة إلى وقف التمويل بواسطة التضخم.

2-4- أهمية الإصدار النقدي الجديد

إن الإصدار النقدي الجديد من الموارد الاستثنائية لتمويل الميزانية العامة للدولة وكذلك لسد العجز إن حدث، وللإصدار النقدي أهمية كبيرة حيث انه إذا لم تستطع الدولة أن تسد عجز موازنتها، سواء باللجوء إلى الضرائب والرسوم أو بالحصول على القروض العامة لتغطية نفقاتها والنهوض بأعبائها، فإنها تعتمد إلى سد ذلك العجز عن طريق الوسائل النقدية التي تدعى "طبع العملة"، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد، وهذا الإصدار يتولد عنه ما يعرف بالتضخم المالي الذي يفرض بالضرورة إلى التضخم النقدي.

2-5- آثار الإصدار النقدي

يؤدي الإصدار النقدي، بسبب زيادة كمية النقد المتداول إلى ارتفاع مستوى الأسعار وبالتالي إلى خفض في القوة الشرائية للنقود وهو ما يعني إحداث تضخم مالي في اقتصاد البلد، ولهذا تعرف هذه الطريقة بالتمويل بالتضخم، وله نتائج ضارة بالمجتمع من كافة النواحي، النقدية والاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر هذه الموارد أقل

أنواع الموارد عبء من حيث التكلفة أو العبء إلا أنها تسبب أخطار فادحة فيما يتعلق بإحداث المزيد من التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة العملة المحلية وغيرها من الآثار الاقتصادية السلبية على الاقتصاد القومي، ويمكن إبراز هذه الآثار فيما يلي:

- يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى إعادة توزيع الدخل الوطني في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة، ويكون في غير صالح الدائنين، حيث تخلق هذه الحالة عبء اقتصادي كبير لا يتماشى مع مقدرتهم المالية والاقتصادية، وتظهر هذه الآلية الفوارق الاجتماعية بين طبقات المجتمع الغنية والفقيرة.

- عزوف الأفراد عن الادخار الموجه إلى الاستثمار المنتج، وذلك بسبب ابتعاد الأفراد عليها، وتوجههم إلى الاستثمار في المشاريع غير المنتجة، والتي يكون فيها العائد سريعاً مثل شراء العقارات والذهب، وذلك بسبب تدهور قيمة العملة جراء التوسع في عملية الإصدار النقدي.

- انتقال رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية إلى الخارج جراء الارتفاع العام في الأسعار وارتفاع تكاليف الإنتاج، وهذا ما يؤثر في قوة الاقتصاد الوطني، لأن الاقتصاد بحاجة دائمة وماسة لرؤوس الأموال.

- إن استمرار تدهور قيمة العملة يؤدي بالأفراد لفقدانهم الثقة بها، ويتجهون لاكتساب العملات الأخرى خصوصاً العملات الصعبة، وهو ما يؤثر بشكل كبير في النظام النقدي للدولة.

- وقوع ميزان المدفوعات في عجز جراء ارتفاع الأسعار وقلة الصادرات وارتفاع في الواردات.

مما سبق يتبين لنا أن اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد أمر غير مناسب لتدعيم الإيرادات من أجل تغطية

النفقات العامة لأن له آثاراً سلبية بسبب حدوث التضخم، حيث ينجم عن هذه الآثار العديد من النتائج

السلبية على الاقتصاد، لذلك فاللجوء إلى هذه الطريقة لا بد أن تكون في حدود معينة و في الأوقات المناسبة.

ونظراً للآثار الوخيمة لهذه الوسيلة التمويلية فقد تخلت الكثير من الدول عنه، فالإصدار النقدي يصفه البعض بالضريبة العشوائية التي تصيب كل من يملك النقود لأنه يتم توزيع أعبائه بشكل غير عادل، فهو يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء والملاك على حساب الفقراء.

وينظر البعض إلى القروض العامة على أنها مصدر تمويلي مؤقت، وأن الأموال المقترحة لا بد وأن تسدد إن آجلاً أم وعاجلاً من مصادر الإيرادات الأخرى، إلا أن هذا الرأي يحتاج إلى نظرة دقيقة للأمور، حيث أن الدولة قد تلجأ إلى إلغاء بعض ديونها القائمة وقد تلجأ إلى تسديد قروضها المستحقة عن طريق إصدار قروض عامة جديدة مساوية أو أكبر من قيمة القروض المستحقة السداد، وتتخذ هذه الوسيلة المالية مصدراً دائماً للإيرادات.

2-6- الفرق بين القرض العام والضريبة

يمكن إيجاز أوجه التشابه بين كل من القرض والضريبة على النحو التالي:

أ. أوجه التشابه

- كل من الضريبة والقرض العام يصدر بقانون.
- كل من الضريبة والقرض العام يتحملة المكلفون (أي دافعي الضرائب) فالمكلف يدفع ضريبة، هذا من جانب ومن جانب ثاني عندما تقوم الدولة بتسديد القرض غالبا ما تلجأ إلى الأفراد المكلفين مرة أخرى لدفع الضرائب والمساهمة بتسديد القرض العام.
- القرض العام يعتبر موردا من موارد الدولة، وهو بذلك يتشابه مع الضريبة التي هي من أهم الموارد العامة.
- إن الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، هم الذين يتحملون عبء كل منهما.

ب. أوجه الاختلاف

- تدفع الضريبة بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد، كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، أما القرض العام فإن الدولة تلتزم برده مع فوائده طبقا للنظام القانوني المنظم لإصدار القرض.
- إن الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة، ولذلك فإن الضريبة تعد من الموارد السيادية للدولة، أما القرض فالمبدأ العام أنه يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض، رغبة منه في استثمار أمواله.
- إن حصيللة الضريبة لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين، استنادا إلى مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة لوجهة محددة أما حصيللة القرض العام فإنها تخصص لإنفاق معين، يحدده القانون، وفقا للظروف التي تتطلب عقد القرض فقد يعد القرض لسد العجز الطارئ في ميزانية الدولة أو لتمويل اقتناء تجهيزات معينة، أو للقيام بمشروع إنتاجي وطني.

إن هذه الفروقات بين الإيرادين المذكورين قد بدأت بالنقصان أو الزوال التدريجي، فعلى سبيل المثال وصفنا القرض بأنه اختياري في حين أن العديد من دول العالم الآن تفرض قرض عام إجباري، كذلك ذكرنا بأن القرض العام يعاد إلى الأفراد والمؤسسات مع الفوائد المترتبة عليه وفي وقتنا الحاضر نلاحظ اقتراب القرض العام من الضريبة وذلك لطول فترة التسديد من ناحية ولاستغلال الدولة لسلطتها الأمر وعدم دفعها للفوائد أحيانا من ناحية أخرى.

2-7- مقارنة بين القرض العام والإصدار النقدي الجديد:

-الدين العام يمثل الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة والتي يفترض أن تقوم بتسديدها، مثل تقديم الدولة للتعويضات عند استملاك أراضي معينة من الأفراد أو الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة من أثمان لتسيير أمور وأعمال مرافقها العامة، من هذا المنطلق فإن الدين العام عند تسجيله في الميزانية العامة فإنه يدخل في باب النفقات العامة، أما القرض العام فإنه يدخل في كلا جانبي الميزانية العامة فعند الإصدار والاكتتاب يسجل في جانب الإيرادات وعند التسديد يسجل في جانب النفقات.

على هذا الأساس فإن القرض العام يمثل كإيراد عبء أو ذمة على الدولة يجب أن تقوم بتسديده أو الوفاء به، وهنا يتشابه القرض العام مع الإصدار النقدي الجديد والذي يعني إصدار العملة أو الأوراق النقدية الجديدة وعرضها للتداول، والجهة التي تقوم بعملية الإصدار هي البنك المركزي.

-إن الإصدار النقدي الجديد يتشابه مع القرض العام في أنه أيضا يشكل ذمة أو عبء على الاقتصاد القومي، وعليه فإن المطلوب الوفاء بهذه الذمة، ويتم ذلك عن طريق طرح السلع والخدمات في الأسواق وبما يتناسب مع المضاف من النقد المتولد من عملية الإصدار وإلا سوف تحصل حالة من التضخم وارتفاع في المستوى العام للأسعار، استنادا إلى ذلك فإن هناك شرطان يجب توفرهما عند عملية إصدار النقود:

* أن يكون هناك جهاز إنتاجي مرن وكفاء قادر على الاستجابة لمتطلبات الزيادة في الطلب المتولدة من الإصدار النقدي الجديد.

*أن تكون هناك عناصر إنتاجية معطلة أو غير مستغلة.

وفي حالة إذا لم يتوفر هذان الشرطان فان التضخم حاصل لا محالة كذلك يجب أن تكون عملية الإصدار النقدي الجديد على شكل دفعات تدفع للتداول وألا تكون على شكل دفعة واحدة ويجب أن يتم إيقاف هذه الدفعات من قبل المعنيين عندما يشعرون بأن الأمور قد بدأت تسير باتجاه التضخم ومن ثم يمكن الاستمرار بضح العملات النقدية عندما تتم معالجة الأمر من خلال طرح السلع والمنتجات.

ويمكن الربط مباشرة بين القرض العام والإصدار النقدي الجديد وذلك عندما يقوم البنك المركزي بشراء السندات التي تصدرها الدولة ومن ثم الاحتفاظ بهذه السندات لدى البنك المركزي وتقديم أثمانها إلى الدولة ممثلة بوزارة المالية لكي تقوم بعملية تنفيذ النفقات العامة وهنا يجري التمويل أما من خلال قيام البنك المركزي بالإصدار النقدي الجديد أو من خلال تقديم ذلك من الاحتياطي النقدي غير المطروح في التداول والذي يؤدي أيضا إلى زيادة في المعروض النقدي وبالتالي التضخم.

خلاصة

لكي تقوم الدولة بالإنفاق العام، لابد أن تتوفر لها الموارد اللازمة لذلك، أي أن الوسائل التمويلية وتمثل هذه الأخيرة دخولا للدولة يطلق عليها اسم "الإيرادات العامة" ويمكن التمييز بين مختلف الإيرادات العامة من حيث عنصر الإيجار في الحصول عليها، ومهما يكن من أمر فإن الإيرادات العامة لا تخرج على أن تكون إما اقتصادية أو سيادية أو ائتمانية.

فهي تعتبر المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها، حيث أن الدولة لا تعتمد على مصدر واحد للإيرادات العامة بل تسعى إلى تنويع هذه المصادر وهذا التنوع يتماشى مع مفهوم تطور الدولة وكذا ظروف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة وعليه يجب البحث عن المصادر الإيرادية المختلفة، مع بحث الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تصاحب كل مصدر من هذه المصادر، واختيار الوسائل الإيرادية المناسبة والتي تساهم في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية باقل تكلفة ممكنة.

حيث تعتبر الضرائب والرسوم بأنواعها المختلفة احد أهم أنواع الإيرادات العامة في أي دولة، حيث تعتمد عليها الحكومات المختلفة بصفة أساسية في تغطية جانب كبير من النفقات العامة، كما أنها الأسلوب العملي الوحيد لتعبئة الإيرادات الحكومية اللازمة لتمويل الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات التي يحتاجها الأفراد في المجتمع. كما انه من بين المصادر التي تلجأ إليها الدولة لتمويل نفقاتها هي القروض العامة، وغالبا ما تلجأ إليها الدولة في أحوال شبه استثنائية ك معالجة أوضاع اقتصادية، اجتماعية مستجدة، أو لتغطية العجز المالي في ميزانية الدولة وغيرها، أما في وقتنا الحاضر فقد زاد استخدام القرض العام بوصفه أحد الإيرادات المهمة، وذلك بسبب أن الضريبة التي تحتل المرتبة الأولى في الإيرادات لدول العالم بشكل عام لا يمكن التماهي في جبايتها وتجاوز الحدود الاقتصادية والاجتماعية. كما قد تلجأ الدولة إلى الإصدار النقدي حيث تلجأ لتمويل هذه النفقات بواسطة طبع ما تحتاج إليه من نقود وتستند إلى مالها من سلطة السيادة التي تعطيها الحق لإصدار الأوراق النقدية وإعطائها قوة إبراء الديون، بمعنى أن الدولة تلجأ إلى الإصدار النقدي الجديد لتمويل العجز في موازنتها العامة، حيث أن هذا الأسلوب يترتب عليه العديد من الآثار في إحداث التضخم.

أسئلة الفصل الثالث

- ما المقصود بالإيرادات العامة؟ وما هي أهم تقسيماتها؟
- عرف الضريبة؟ وما هي عناصرها؟ وما هي أسس فرض الضرائب؟
- وضح عن أهداف الضريبة؟ وما هي خصائصها؟
- عدد طرق تقدير المادة (السلعة) الخاضعة للضريبة مبينا مزايا كل طريقة منها؟
- ما المقصود بالتنظيم الفني للضرائب؟
- ما هو الفرق بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة؟
- وضح الآثار الاقتصادية للضرائب؟
- ما هو الفرق بين الدومين العام والدومين الخاص؟
- وضح الفرق الدومين العقاري والمالي؟
- عرف الرسم وما هي أهم خصائصه؟ وما هي عناصره؟ وضح أسس فرض الرسم؟
- وضح الفرق الرسم والإتاوة، الغرامة، الثمن العام، الضريبة؟
- ما هو مفهوم القرض العام؟ وما هي أهم خصائصه؟ وما هي أهم أنواع القروض العامة؟
- ما هي طرق إصدار القرض العام؟
- وضح طرق تسديد القرض العام (استهلاكه)؟
- ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على القرض العام؟
- ما المقصود بالإصدار النقدي الجديد؟
- ما هو مفهوم التضخم المالي أو التضخم الاقتصادي؟

الفصل الرابع: الميزانية العامة

تمهيد

تعتبر الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية الهامة لدراسة المالية العامة لأية دولة من الدول، وقد احتلت هذه الدراسة جانبا هاما من الدراسات المالية، كما أنها تعتبر من العناصر الأساسية التي تستخدمها الدولة في تنفيذ أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتطور مفهوم الميزانية العامة، لتصبح المرآة التي تعكس السياسة المالية والاقتصادية للدولة، وذلك نظرا لتطور حجم الميزانية العامة وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي، ومن هنا أصبحت للميزانية العامة للدولة أهمية أساسية حيث تعتبر حلقة الوصل بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والتشريعية داخل الدولة.

وسوف تشمل دراستنا لموضوع الميزانية العامة من خلال النقاط التالية:

- ماهية الميزانية العامة.

- المبادئ الأساسية للميزانية العامة.

- إعداد وتنفيذ الميزانية العامة.

- الرقابة تنفيذ الميزانية العامة.

أولا: ماهية الميزانية العامة

1- مفهوم الميزانية العامة

سوف نتطرق إلى أهم التعاريف للميزانية العامة ثم نتطرق إلى خصائصها والتفرقة بينها وبين الميزانيات الأخرى.

1-1- تعريف وخصائص الميزانية العامة

وردت عدة تعريفات للميزانية العامة للدولة، نذكر منها:

أنها وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية أو البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة، فهي تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية.

فهي عبارة عن برنامج عمل متفق عليه، مبين فيه تقدير لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة زمنية مقبلة، حيث تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه¹.

وتعرف أيضا بأنها: وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة؛ والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

¹ BIGAUT Christian, finances publiques droit budgétaire, marketing, paris, 1995, P08.

فالميزانية العامة هي " تلك الجداول المتوازنة بين الجانبين والتي تتضمن كل من الإيرادات والنفقات العامة خلال فترة مقبلة عادة ما تكون السنة¹."

أما بالنسبة للقانون الجزائري فقد تم تعريف الميزانية العامة في المادة 3 من القانون 21 / 90 المؤرخ في 15 أوت 1990، بأنها " هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها¹."

ومن التعاريف السابقة نستخلص التعريف التالي:

الميزانية العامة هي وثيقة تمثل البرنامج المالي للحكومة تتضمن تقديرا مفصلا للإيرادات والنفقات النهائية للدولة لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي الأداة الأساسية التي تستخدمها الدولة في إطار السياسة المالية لتحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، فهي وثيقة مالية ومحاسبية وقانونية في نفس الوقت تعبر عن فكرة التوقع (التنبؤ) وفكرة إجازة أو الاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة هي سنة بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، وتعتمدها السلطة التشريعية.

1-2- خصائص الميزانية العامة:

للميزانية العامة مجموعة من الخصائص هي:

- الميزانية العامة تقدير لإيرادات و نفقات الدولة تتضمن توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة عادة ما تكون سنة.
- الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية حيث أن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، يعتبر غير كاف فهو يتطلب إجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الميزانية العامة.
- الميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد مالية محددة، بما يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة.
- الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع حيث تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة.

¹ William Alan, Public Finance and Budgetary policy, London, 1963, P183.

¹ المادة 3 من القانون 21 / 90 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 .

-الميزانية العامة عمل إداري ومالي تتطلب مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الميزانية العامة، وتتولى السلطة التشريعية فيما بعد اعتمادها، فالميزانية العامة من الناحية العامة هي من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل، يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف السلطة التشريعية، وبذلك يضمن عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الميزانية العامة.

2-عناصر الميزانية العامة:

تعتمد الميزانية العامة على خصائص هي:

- الميزانية نظرة توقعية مستقبلية:

تعتبر الميزانية سجلا لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس بما تتضمنه من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

- الميزانية تتطلب الإقرار أو الإجازة(الترخيص):

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية، أي بالموافقة على نظرة الحكومة التوقعية للنفقات والإيرادات عن سنة مقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم إيجازها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الإجازة، حيث تتمتع بها السلطة التشريعية إذ بواسطتها تستطيع هذه الأخيرة مراقبة الأعمال الحكومية في جميع المجالات.

- الميزانية العامة كأداة لقيام الدولة بدورها:

تمثل الميزانية العامة برنامج العمل الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة وتلتزم الحكومة بتنفيذه في السنة المقبلة مع وضع إمكانية التغيير فهي توضح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها.

3-الطبيعة القانونية للميزانية العامة:

تمثل الطبيعة القانونية للميزانية العامة في ثلاثة اتجاهات هي:

- الميزانية العامة هي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية فهي تعتبر عملا تشريعا كبقية القوانين الصادرة عن البرلمان.

-الميزانية العامة عمل إداري لأنها تعبر عن توقعات للنفقات والإيرادات المستقبلية، وما موافقة البرلمان إلا إعطاء الموظف المالي ممارسة عمله.

- الميزانية العامة عمل قانوني وإداري مختلط فأحكام الإيرادات العامة خاصة الضرائب هي عمل قانوني تشريعي أما ما تعلق بالنفقات فهو عمل إداري.

4-أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة في عدة نواحي هي:

-الأهمية السياسية للميزانية العامة: يعتبر إعداد الميزانية واعتمادها مجالاً حساساً من الناحية السياسية، كونها تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره، فتوجد علاقة وثيقة بين الميزانية والبرلمان حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع اتجاه سياسي معين تحقيقاً لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية للدولة.

- الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة:

*تعكس الميزانية العامة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي أداة تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي، فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (النفقات والإيرادات العامة) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

وهناك علاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش،... بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الميزانية العامة أداة مهمة لتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

*كما يجب أن يتوافق حجم الميزانية وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة، وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، كما تعتبر جزءاً من الخطة المالية وأداة لتنفيذها، وفي الأخير تعتبر الميزانية العامة كأداة للتأثير المقصود على الحياة الاقتصادية للدولة ومنه أصبحت عاملاً هاماً للحياة الاقتصادية في مختلف الدول.

-الأهمية الاجتماعية للميزانية: تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت الاجتماعي، وتلعب دوراً مهماً في إعادة توزيع الدخل الوطني بين فئات المجتمع مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود عن طريق

زيادة النفقات الاجتماعية والصحية والترفيهية والموجهة لأصحاب الدخل المحدود أو عن طريق السياسة الضريبية، كتطبيق الضرائب التصاعدية أو تقديم إعانات للمجتمع من أجل تقليل الفوارق بين طبقات المجتمع.

- الأهمية المحاسبية للميزانية العامة:

تظهر الأهمية المحاسبية للميزانية العامة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمسائها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، كما يتم عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، والذي يتضمن الإيرادات والنفقات الفعلية خلال السنة المالية.

كما تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة حيث تمر الميزانية بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية، لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية، حتى تؤدي الميزانية أهدافها، وعليه يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية.

5- دور الميزانية العامة في مالية الدولة

لقد واكبت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطورات كبيرة في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة مع تطور الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

أ. دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية:

كانت النظرية التقليدية في مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في حدود ضيقة وذلك تأثراً بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر، حيث ساد في الفكر الكلاسيكي الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة على تحقيق التوازن المستقر تلقائياً عند مستوى التشغيل الكامل حيث كان دور الدولة مقتصرًا في الدور الضيق (الدولة الحارسة)، لهذا فقد غلب على الفكر التقليدي نوع من الحيادية المالية.

وتمثل هذا الحياد في فكرة الميزانية بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، كما كان الاقتصاديون الكلاسيك يفضلون الميزانيات الأقل نفقات، وأن توازن جانبي الإيرادات والمصروفات يعتبر أمراً جوهرياً في الميزانية السنوية، وبالتالي انحصر دور الدولة في اقتطاع جزء من ثروة مجموعة معينة من المجتمع مع تحويله إلى مجموعة أخرى من أفراد نفس المجتمع، أي الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات التقليدية، فهذا يعني

أن الدولة محايدة، فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا أصبح دور الميزانية العامة عند التقليديين هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة إحداث عجز منظم أو غير منظم في الميزانية الدولة.

ب. دور الميزانية في المالية العامة الحديثة:

مع نهاية الحرب العالمية الثانية أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب، حيث كانت الأزمة 1929 هي المعول الذي انهار تحت ضرباته مبدأ القدرة الفردية (الحرية الاقتصادية) ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على المالية العامة وعلى الميزانية بصفة خاصة فقد استبدلت الحيادية بالمالية المتدخلة، فلم يعد هناك حديث عن حياد الميزانية، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

ولم يعد تحقيق توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية السنوية (التوازن المالي والحسابي للميزانية) مطلوباً، بل أصبح الاهتمام هو بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي فالتوازن السنوي لم يعد أمراً تلتزم الدولة بتنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتماماتها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، وكنتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلاءم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة، وهو ما دفع الميزانية الى التحول من مجرد وثيقة محاسبية ورقابية على المالية إلى أداة للإدارة الاقتصادية.

6- التفرقة بين الميزانية العامة والصور الأخرى من الميزانيات

ا. الفرق بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة

يتشابهان في أن كلاهما يعد نظرة توقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها والمنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون السنة، لكنهما يختلفان في ما يلي:

- النظرة التوقعية للميزانية العامة تكون نظرة عامة أما بالنسبة للميزانية الخاصة تكون نظرة خاصة.

- الميزانية العامة تستدعي إجازة (ترخيص) السلطة التشريعية أما الميزانية الخاصة فهي لا تتطلب الترخيص.

ب. الفرق الميزانية العامة والمحاسبة الوطنية (الميزانية الوطنية):

الميزانية الوطنية أو الاقتصادية هي عبارة عن التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي لفترة زمنية عادة تكون سنة في القطاعين العام والخاص وفي علاقاته الداخلية والخارجية خلال فترة مقبلة من خلال التوقعات المتعلقة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة وتكوينه وتداوله.

وترتكز أوجه الاختلاف بينهما فيما يلي:

*الميزانية العامة تعكس مختلف أوجه النشاط المالي للدولة كشخص معنوي عن فترة مقبلة، أما الميزانية الوطنية فتعكس إجمالي أنشطة الدولة والقطاع العام والخاص.

* الميزانية الوطنية هي توقع فقط أما الميزانية العامة فهي توقع وإجازة في نفس الوقت.

* لا يمكن أن تحل الميزانية الوطنية محل الميزانية العامة.

* الميزانية العامة تحتوي على نفقات وطنية وإيرادات وطنية.

* الميزانية الوطنية هي مجموعة البيانات الأساسية التي يمكن على أساسها إعداد ميزانية الدولة.

* ترتبط الميزانية العامة بما يسمى الحساب الختامي أما الميزانية الوطنية فترتبط بما يسمى الحسابات الوطنية أو حسابات الدخل الوطني.

ج. الفرق بين الحساب الختامي والميزانية الوطنية:

الحساب الختامي هو عبارة عن سجل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للدولة لفترة سابقة وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة التكوينية وتداوله وتوزيعه وهو بيان تفصيلي يسجل فيه أوجه النشاط الاقتصادي للسنة الماضية التي تحقق فعلا.

أما الميزانية الوطنية فهي نظرة توقعية عن مدة مستقبلية للتقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي في مجموعه، وطبقا للنظام الدولي للحسابات الوطنية الذي قرره الأمم المتحدة فإن هذه الحسابات تشمل أربع مجموعات من الحسابات وهي:

- حساب المؤسسات.

- حساب العوائل.

- حساب القطاع العام.

- حساب الخارج.

ج. الفرق بين الميزانية العامة والحساب الختامي

الحساب الختامي هو بيان عن النفقات والإيرادات التي تحققت في السنة الماضية، فهو يعبر عن فترة تسجيلية يهدف إلى معرفة صحة توقعات الحكومة، وبالتالي مراقبة الحكومة هل التزمت بتنفيذ الميزانية أم لا، وعليه الفرق بين الميزانية العامة والحساب الختامي يتجلى فيما يلي:

*الميزانية العامة نظرة توقعية مستقبلية فهي تختلف عن الحساب الختامي الذي هو عبارة عن بيان للنفقات والإيرادات التي أنفقت وحصلت فعليا في فترة سابقة، وكل من الميزانية العامة والحساب الختامي يحتويان على

إيرادات ونفقات وعند تنفيذ الميزانية يجب أن يكون لها حساب ختامي حيث تقوم الميزانية على التوقع والتنبؤ وبالتالي وجود حساب ختامي، ويختلفان فيما يلي:

* من حيث طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما، فهما وإن كانا يتماثلان في هيكل البنود المدرجة (نفس التبويبات والتقسيمات)، إلا أن طبيعة أرقام هذه البنود مختلفة، فأرقام الميزانية العامة تقديرية لسنة مالية مقبلة، في حين أن الأرقام المدرجة في الحساب الختامي فعلية (لسنة مالية منتهية).

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

- عند إعداد الميزانية لا بد من الاعتماد على الحساب الختامي للسنوات الماضية وعند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لا بد من عمل حسابها الختامي لمعرفة مدى صحة التوقعات الميزانية العامة.

د. الفرق الميزانية العامة وقانون المالية

حسب القانون 84 / 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 "إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي تشكل الموازنة العامة للدولة".

من خلال هذه النصوص يتضح أن الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات فهي إذن عبارة عن مجموعة حسابات في حين أن قانون المالية يخصص بإيجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق بمعنى آخر أن قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز الموازنة، وبالتالي لا يمكن اعتماد وتنفيذ الميزانية إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها تتم من قبل السلطات التشريعية وتكون على شكل قانون.

وتوجد ثلاثة أنواع لقوانين المالية هي:

- قانون المالية السنوي (قانون مالية للسنة).

- قانون المالية التكميلي والمعدل.

- قانون ضبط الميزانية.

هـ. الفرق بين الميزانية العامة والميزانية النقدية

الميزانية النقدية هي ذلك البيان الذي يتضمن تقديرات للموارد من النقد الأجنبي في الاقتصاد الوطني ومجالاته وأوجه استعمالات هذه الموارد خلال فترة زمنية مقبلة وعادة ما تكون سنة.

وتختلف الميزانية العامة والميزانية النقدية فيما يلي:

* أن أرقام الميزانية العامة وحساباتها تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الأجنبية.

* الميزانية العامة تتعلق بالنشاط الحكومي، أما الميزانية النقدية فهي تتعلق بالقطاع الحكومي والقطاع الخاص وجميع قطاعات الاقتصاد الوطني.

* تقوم وزارة المالية بوضع مشروع الميزانية العامة، أما الميزانية النقدية فهي من اختصاص البنك المركزي.

و. الفرق بين الميزانية العامة والحسابات الوطنية وميزانية الاقتصاد الوطني

الميزانية الوطنية يقصد بها التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي للبلد بجميع قطاعاته في علاقاته الداخلية والخارجية خلال فترة مقبلة هي سنة، وتختلف عن الميزانية العامة باعتبارها أكثر شمولاً من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات من تلك الأرقام الموجودة في الميزانية العامة، والموازنة الوطنية لا تحتاج إلى إجازة السلطة التشريعية على عكس الميزانية العامة.

أما الحسابات الوطنية فهي عبارة عن مجموعة من الحسابات التي تحتوي على تسجيلات لمختلف أوجه نشاط الاقتصاد الوطني، وهذا من خلال حسابات الدخل الوطني ومكوناته وتوزيعه فهذه الحسابات هي حسابات فعلية، أما حسابات الميزانية العامة فهي تقديرية، والحسابات الوطنية تكون أكثر شمولاً من بيانات الميزانية العامة وتفيد كثيراً في رسم السياسة الميزانية والتي تعتمد عليها الميزانية العامة للدولة.

ي. الميزانية العامة والموازنات التقديرية للمشروعات العامة

ميزانية المشروعات العامة هي عبارة عن تقدير لأهداف هذه المشروعات وكيفية بلوغها، وهي تحتوي على تصور دقيق للإنفاق الضروري لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها، إلا أنها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذي تتميز به الميزانية العامة عند اعتمادها، فتخصص هذه الميزانيات للمشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وتعد هذه الميزانيات بشكل مستقل عن ميزانية الدولة، فتنفيذها لا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية وتسمى "بالميزانيات المستقلة".

ن. الميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة على الخزانة

توضع الميزانيات الملحقه خصيصاً لبعض المرافق العامة التابعة للدولة، والتي ليس لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، فهي تقوم ببعض الأنشطة الاقتصادية الحيوية والتي تتعلق برفاهية الأفراد، أما فيما يخص الحسابات الخاصة على الخزانة العمومية، فهي تلك الحسابات التي تخصص من أجل إيرادات ونفقات لا تعتبر بطبيعتها نفقات وإيرادات عامة لأنها تبقى في هذه الحسابات مدة زمنية ثم يتم إرجاعها أصحابها، مثل مبالغ التأمينات للمقاولين... الخ، حيث تتعهد الدولة برد هذه المبالغ عند انجاز ما تم التعهد به فعلاً.

7- تقسيمات الميزانية العامة:

7-1- التقسيم الإداري للميزانية:

- يعتبر التقسيم الإداري للميزانية انعكاسا للهيكل الإداري للدولة، وتعتبر الجهة الحكومية في هذا التقسيم المعيار الإداري في تصنيف وتبويب النفقات والإيرادات العامة، ويتميز هذا التقسيم بعدة مزايا هي:
- البساطة التي لتيسر فهم مختلف بنود الميزانية ومحتوياتها للمواطنين.
 - تسهيل عمل مهمة رقابة المواطنين على النشاط المالي للدولة.
 - تعريف كل وزارة وإدارة حكومية بسهولة على ما خصص لها من اعتمادات مالية.
- أما عيوب التقسيم الإداري فهي:
- صعوبة دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالي.
 - صعوبة تقدير ما ينفق مقدما على كل وظيفة من وظائف الدولة المختلفة.
 - صعوبة قياس العبء الإجمالي لتحصيل الإيرادات العامة بسبب عملية تبويب الإيرادات العامة حسب المورد الإداري.

7-2- التقسيم الوظيفي للميزانية:

- يتم التصنيف على هذا الأساس جميع النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة طبقا للخدمات العامة المتعلقة بوظائف الدولة والتي تقوم بها مباشرة وتمويلها من الإيرادات العامة، والمعيار المتبع في هذا التقسيم هو حسب نوع الخدمة (الوظيفة) التي تؤديها الدولة والتي ينفق المال العام من أجلها بغض النظر عن الجهة الإدارية التي تقوم بها.

ويتميز هذا التقسيم بعدة مزايا هي:

- يسمح بفحص اتجاهات الإنفاق الحكومي على وظائف الدولة وتحليل آثار بعضها بصفة خاصة.
 - تقييم أداء أنشطة كافة الوحدات المكونة للاقتصاد العام وبيان دورها.
 - إمكانية عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكثر من دولة وخاصة بين الدول المتشابهة اقتصادياً.
- أما عيوب هذا التقسيم فهي كالآتي:
- انه يستمد أهميته الكبرى من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات المقترحة.
 - لا يظهر هذا التقسيم الأشغال العامة كوظيفة مستقلة وإنما يتم توزيعها على الوظائف الأخرى وفقاً لنصيبها

منها.

- توحد بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة ويخدم أغراضا متعددة، وبالتالي يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض حدا.

7-3-التقسيم النوعي:

يسمى أيضا "التقسيم حسب البنود" أو حسب طبيعة النفقة كما يستخدم أيضا مصطلح "الموازنة التقليدية" حيث يكون التركيز فيه على مختلف السلع والخدمات والمعدات والتجهيزات ووسائل النقل وغيرها من النفقات التي تحتاج إليها الوحدات الحكومية في تشغيل مرافقها وتنفيذ برامجها، ولما كانت الجهات الحكومية وإن اختلفت أنشطتها تشتري في الغالب سلع ومواد وخدمات متشابهة ظهرت فكرة الدليل النمطي الموحد لحسابات الجهات الحكومية حيث يعطي رقم الباب والمجموعة والبنود والنوع مدلولاً واحداً لدى جميع الجهات.

ويتميز هذا التقسيم بعدة مزايا هي:

- تسهيل عملية الرقابة على العمليات المالية وكشف أي أخطاء أو تلاعب.
- السماح بدراسة الآثار الاقتصادية لكل نوع من أنواع النفقات على الإنتاج والاستهلاك القوميين.
- توفير عنصر المقارنة بين بنود الإنفاق للجهة الحكومية خلال سنوات مالية وعلى مستوى الجهات الحكومية. أما عيوب التقسيم النوعي فهي:
- صعوبة قياس أداء الجهات الحكومية، حيث يتم التركيز على وسيلة التنفيذ ويهمل التنفيذ نفسه.
- يهتم التبويب بالتحقق من عدم تجاوز الجهة للاعتماد المخصص لنوع النفقة ولا يهتم بالعمل الذي تباشره الحكومة.

ثانياً-المبادئ الأساسية للميزانية العامة

تمر عملية تحضير الميزانية العامة وإعدادها بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذية بها، ولكن عند اتخاذ هذه الخطوات يجب مراعاة مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة وعلى السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تضعها بعين الاعتبار، وتمثل هذه المبادئ في:

1-مبدأ (قاعدة) سنوية الميزانية

يقصد بمبدأ السنوية أن يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة ويتم ذلك بصفة دورية، كما انه يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية ومنتظمة كل عام، ويعني هذا المبدأ أيضاً أن الميزانية العامة

يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية وقد استقر الفكر المالي والنظم المالية على أن السنة التي هي أنسب فترة لتوقيع نفقات وإيرادات الدولة¹.

وهذا يعني أن توقع نفقات وإيرادات الدولة يكون بصفة دورية منتظمة كل سنة، ويتم إقرارها باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ويكفل مبدأ سنوية الميزانية دوام رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية إلا أنها (السلطة التنفيذية) تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع للبرلمان كل سنة للحصول على موافقته، واختيار السنة يرجع لاعتبارات سياسية ومالية هي:

*الاعتبارات السياسية: تتمثل في ما يلي:

- مبدأ السنوية يضمن للسلطة التشريعية الرقابة الدائمة على أعمال السلطة التنفيذية وتساعد على تبسيط إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

-ضمان المناقشة السنوية لميزانية الدولة يمكن السلطة التشريعية من الوقوف على تفاصيل نشاط السلطة التنفيذية ورقابته ورسم حدوده.

-تساعد على إجراء المقارنات بين مختلف بنود الميزانية بين سنة وأخرى، مما يساهم في رسم السياسات المالية والتنمية.

-يولد تقدير الإيرادات والنفقات لمدة أطول من سنة بعض الصعوبات نظرا للظروف والمتغيرات غير المتوقعة.

-تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من السنة سيؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، ولا يعطيها الوقت اللازم للقيام بالواجبات الموكلة لها.

*الاعتبارات المالية: وتتمثل في ما يلي:

-أن الميزانية تقوم على التوقع فيما يتعلق بتقدير الإيرادات والنفقات وهذا التقدير يكون أقرب إلى الدقة إذا اقتصر على فترة سنة واحدة فقط.

- أن فترة السنة تضم الفصول الأربعة التي تتوزع عليها مظاهر النشاط الاقتصادي وما تتطلبه من نفقات وإيرادات لأن فترة السنة تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية كما أنها تضمن دقة تقدير إيرادات ونفقاتها، لأن الاعتماد على تقديرات تفوق سنة يؤثر على دقة البيانات لأنه كلما طالت الفترة أو المدة زاد أثر التقلبات والتغيرات المالية.

¹ باهر محمد عتلم ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، مكتبة الآداب، القاهرة، ط5، 1998 ، ص206.

- عملية تحضير الميزانية العامة والتصويت عليها يتطلب مجهودا كبيرا وفترة كافية لا تقل عن السنة، ومن جانب آخر فالتقدير لفترة تتجاوز السنة ينقص ويضعف من عملية الوقوف على التذبذبات التي تطرأ خلال فترة تنفيذ الموازنة ومراقبتها¹.

-تلتزم الحكومة بإنفاق النفقات المدرجة في الميزانية وتحصيل الإيرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها حيث تمكن هذه الفترة من إجراء مقارنة بين الإيرادات والنفقات العامة بين سنة وأخرى وتحديد اتجاهاتها ومدلولاتها، وذلك ما يساعد على وضع ورسم سياسات الدولة المتبعة.

*استثناءات قاعدة السنوية:

لا يخلو هذا المبدأ من بعض الاستثناءات التي قد تفرضها ظروف معينة، قد تقتضي تحديد فترة الميزانية لفترات تزيد أو تقل عن السنة، كتعديل بداية السنة المالية، أو نتيجة لظروف الحروب أو الأزمات الاقتصادية، ولعل أهم صور الخروج على مبدأ سنوية الميزانية ما يلي:

أ. الميزانية الاثني عشرية: هي ميزانية مؤقتة تقرر بموجبها الحكومة فتح الاعتمادات لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، وتقوم الوحدات الحكومية بتوزيع ما يتقرر لها من اعتمادات على الأبواب والفصول والبنود، وقد جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الميزانية، فكان لابد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثني عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر بالاعتمادات الشهرية.

ب. الاعتمادات الإضافية (التكميلية): هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمدة سابقا ويطلق عليها في الجزائر الاعتمادات التكميلية، ويتم اللجوء إليها عندما تكون الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة لنفقة من النفقات غير كافية ويحتاج إلى اعتمادات جديدة، فتتقدم الحكومة إلى السلطة التشريعية بطلب فتح اعتمادات جديدة إضافية تصرف خلال السنة المالية.

ج. الميزانية الدورية: وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام.

د. اعتمادات الدفع: حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الاعتمادات (برامج التجهيز في الجزائر).

¹ HEIM philippe et DUBERTRET julien, les grands principes budgétaires et leur application, documentation française, PARIS,2000, P14.

2- مبدأ (قاعدة) توازن الميزانية

يقصد بهذا المبدأ تعادل (تساوي) النفقات العامة مع الإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة أي:

- ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة وألا تقل عنها.

- يجب الاعتماد في تمويل النفقات العامة على الإيرادات العامة فقط.

ومعنى ذلك أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وان أي إخلال بهذا المبدأ كأن زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن، وهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية ولكن فقهاء المالية العامة المحدثون يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أن تكيف الدولة للحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في الميزانية وفق ما يعرف بالعجز المنظم.

ولقد كانت هذه القاعدة في ظل الفكر التقليدي تعني التوازن الكمي أو الحسابي، بمعنى أن تكون نفقات الدولة في حدود مواردها العادية، ورفض حدوث أي عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة، وقد اختلفت، إليه النظرة بين المفهوم التقليدي والمفهوم الحديث:

- **المفهوم التقليدي:** نظر إليه نظرة حساسية بحتة كما اعتبره غاية لا بد أن تتحقق مهما كانت الظروف، فالتوازن أداة لحسن إدارة الأموال العمومية وهو قيد يحد من قدرة الدولة في زيادة الأعباء المالية على المواطنين كما يقدم الضمان والثقة بمالية الدولة، والفكر التقليدي لا يعني بالتوازن تجنب العجز فقط وإنما أيضا تجنب الفائض.

- **المفهوم الحديث:** إن النظرة الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية وليس معنى ذلك استبعاد فكرة التوازن وإنما هناك اتجاه إلى استبدال التوازن المالي بالبحث أو المحاسبي بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو نتج عن ذلك عجز مؤقت في الميزانية وهو ما يطلق عليه بنظرية العجز المنظم.

وان النظرة السابقة أظهرت نظريتين أساسيتين هما:

أ. **نظرية العجز المقصود:** حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية وذلك باعتبارها أداة هامة لتوجيه السياسة المالية، وذلك عن طريق إحداث عجز فيها، حيث يستخدم العجز المقصود للميزانية في بعض الحالات كأداة التنمية الاقتصادية، وأيضا يستخدم لحل الأزمات الطارئة.

ب. **نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية:** حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية كوسيلة لتحقيق التوازن، حيث تستخدم هذه الميزانية على المدى الزمني للدورة الاقتصادية التي تمتد لعدة سنوات حيث تبلغ في المتوسط

خمس أو سبع سنوات، حيث يستلزم هذه النظرية تنظيم الميزانيات وذلك في إطار سياسة العجز أو الفائض وذلك وفقا لمستلزمات الدورة الاقتصادية على عدد من السنوات.

3- مبدأ (قاعدة) وحدة الميزانية

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدره تفصيليا في وثيقة واحدة، حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية بالقيام برقابة فعالة على الميزانية العامة للدولة وسياستها المالية ومطابقتها مع الأهداف المسطرة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما اعتمدها السلطة التشريعية. ويراد بمبدأ وحدة الميزانية تمكين السلطة البرلمانية من رؤية شاملة ومعرفة تامة ومحملة للحياة المالية للدولة، ويتمثل في إدراج نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة شاملة¹.

ويتميز هذا المبدأ بعدة خصائص هي كما يلي:

- يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة، حيث أن للدولة حسابا واحدا.
- سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل الوطني بوجود أرقامها في صك واحد للميزانية العامة.
- يساعد السلطة التشريعية على فرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.
- يحول مبدأ وحدة الميزانية دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتماد.
- يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها.
- يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة.
- يدعم أسلوب التخطيط، لأن الميزانية العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية.
- ومن مبررات مبدأ الوحدة نجد:
- تسهيل عملية عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي ككل.
- تجنب الفاحص أو الباحث إجراء التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر لدراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة مثل تجميعه لعناصر المصروفات والإيرادات المختلفة.
- إن وضع كافة الإيرادات وأوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية تسهل عليها مهمة ترتيب الأولويات للإنفاق العام للدولة ككل الأمر الذي لا يمكنها من ذلك لو نظرت إلى مشتملات كل ميزانية على حدى.

¹ من الموقع: https://www.droitsarabe.com/2019/01/blog-post_29.html: اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/17.

- إدراج جميع العمليات للدولة في مشروع واحد يخضع لرقابة البرلمان.

- خضوع جميع العمليات المالية لقانون واحد هو قانون المالية.

وتوجد بعض الاستثناءات على مبدأ وحدة الميزانية تتمثل في:

- الحسابات الخاصة: وهي نفقات وهمية، إيرادات وهمية، قد يسجل دخول أموال إلى الخزينة العامة للدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة ويسجل خروج الأموال من الخزينة العامة للدولة ولا تعتبر نفقات عامة فإن ذلك لا يعتبر من قبيل النفقات العامة رغم أن هناك خروجاً للأموال من خزينة الدولة أي أنه: قد تدخل إلى الخزينة العامة أو تخرج منها أموالاً دون أن تكون هذه الأموال نفقات حقيقية أو إيرادات حقيقية مثل: السلفات التي تقدمها الدولة إلى المؤسسات أو الحكومات والإيرادات التي تحصل عليها الخزينة مثل الضمانات التي يقدمها مقاولو الأشغال ضماناً لتنفيذ مشروع معين.

ولا تدرج هذه الأموال في الميزانية العامة بل تفتح لها حسابات خاصة تتوازن فيها نفقاتها وإيراداتها تلقائياً عندما تخرج من خزينة الدولة الأموال التي سبق وأن دخلت إليها.

وفي الجزائر عرفها القانون الجزائري في المادة 48 من القانون 84/17 الحسابات الخاصة تفتح في الخزينة العمومية ولا تدخل في ميزانية الدولة ولا تعرض على السلطة التشريعية، وهذه الحسابات لا تفتح إلا بقانون وتتضمن تسجيل العمليات النقدية التي تخرج عن الإيرادات والنفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة. ونجد مجموعة من الحسابات هي:

* حسابات خاصة بالخزينة التجارية.

* حسابات التخصيص الخاصة.

* حسابات تطبيقات الخزينة.

* حسابات قروض وتسليفات.

* حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

- الميزانيات غير العادية (الاستثنائية): هي ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية وتمول بموارد استثنائية وتنظم هذه الميزانية إلى جانب الميزانية العادية، استثنائياً يتم إعدادها لإقامة مشاريع اقتصادية كبرى (موانئ، مطارات... الخ) أو لمواجهة مخلفات كوارث لأن في مثل هذه الحالات لا تتسع إيرادات الدولة العادية للنفقات التي تتطلبها هذه الظروف، كما أن الاعتمادات المرصدة لها لا تلغى بإنقضاء السنة وتظل قائمة إلى حين انتهائها، وتغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض، إذ لو أدرجت هذه

النفقات والإيرادات الاستثنائية ضمن الميزانية العامة لأدى الأمر لعدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجري بين الميزانيات للأعوام المختلفة.

- الميزانيات الملحققة:

هذه الميزانيات تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرفق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي، إلا أنها لا تمنح الشخصية الاعتبارية، ومبررات وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرفق العامة في مزاوله أعمالها دون التقييد بالروتين الإداري، حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرفق تحقق عائدا من نشاطها أم لا.

وتسمح الميزانية الملحققة بمتابعة كيفية وشروط سير بعض مرفق الدولة التي يغلب عليها الطابع التجاري ولكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولذلك فهي ميزانية المرفق التي تتمتع بموارد خاصة والمرفق العامة التي توضع لها تتمتع بالاستقلال المالي ولكنها لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة.

-**الميزانيات المستقلة:** وهي الميزانية الخاصة بالمرفق التي تتمتع بشخصية اعتبارية (معنوية) كميزانية الولاية والبلدية، البرلمان، مجلس المحاسبة، حيث أنه من المعروف أن اكتساب شخصية معنوية يليه منطقيا استقلال الميزانية ماليا أي أن يكون لهذه المرفق العامة ميزانيتها الخاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة.

وهي تخص المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية، ويتميز هذا الصنف من الميزانيات بأنه لا يخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانيات العامة للدولة، ثم أن بدايتها تختلف مع بداية الميزانيات العادية للدولة أي أنها لا تعرض على البرلمان لإجازتها، وارتبط وجودها بتطور مهام الدولة الحديثة بعد (الدولة المتدخله) تمارس أنشطة صناعية وتجارية وتتميز المؤسسات العامة التي توضع لها ميزانيات مستقلة بكونها:

* مؤسسات عامة ذات استقلال مالي وإداري وذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة.

* إيرادات المؤسسة العامة تنفق على حاجتها الخاصة.

* لا تعرض الميزانيات المستقلة على السلطة التشريعية من أجل اعتمادها، بل تقرها مجالس إدارتها وتعرض على تصديق وزارة المالية والوزارة الوصية.

4- مبدأ عمومية الميزانية (الشمولية):

يقصد بمبدأ عمومية الميزانية أو شمولية الميزانية العامة أن تشمل ميزانية الدولة جميع نفقاتها وجميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها على أن

تشمل الميزانية على النفقات والإيرادات بطرفيها بشكل كامل وبكامل تفاصيلها. وهو من الشروط الأساسية لتسهيل عملية الرقابة من قبل السلطة التشريعية¹.

ويحقق هذا المبدأ فكرة المساواة بين إدارات الحكومة ويسهل عمل السلطة التشريعية في الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة، بحيث لا يسمح لأي إدارة باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيداً عن رقابة السلطة التشريعية. ومعنى ذلك أنه لا يجوز:

- تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة.

- عدم تنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها.

كما توجد بعض الاستثناءات على مبدأ عمومية الميزانية (الشمولية) تتمثل في:

- المؤسسات ذات الميزانيات (الخاصة) المستقلة.

- الهبات والتبرعات.

- تخصيص إيراد معين لسد أقساط القروض وفوائدها.

- إيراد مخصص لصندوق الدين العام لتغطية العجز.

- تخصيص بعض القروض الخارجية لمشاريع معينة.

* قاعدة مبدأ عدم التخصيص:

ويقصد بمبدأ عدم التخصيص هو عدم تخصيص إيراد معين من أجل تغطية نفقة معينة، ولكن تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة وفي الجانب الآخر قائمة النفقات العامة، بمعنى أن الحكومة تقوم بتغطية جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة والحجة في ذلك أن تخصيص إيراد معينة لنفقات معينة يفقد الميزانية العامة مرونتها وقد يؤدي إلى الإسراف، حيث إذا كان حجم الإيراد أكبر من الإنفاق يؤدي ذلك إلى الإسراف، وإذا كان حجم الإيراد أقل من الإنفاق يؤدي إلى صعوبات في الإنفاق ومبدأ عدم التخصيص يساعد في تحقيق المساواة بين جميع النفقات دون الميل لنفقة على حساب نفقة أخرى، وتنص هذه القاعدة على أن لا يجوز تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة بل يجب أن تغطي الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز (تخصيص).

¹عبد المطلب قطين، الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 96-97.

*** قاعدة تخصيص الإعتمادات:**

وتعني هذه القاعدة، أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالاً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجهة من أوجه الإنفاق العام، أي تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة، فلدى إجازة الميزانية تقوم السلطة التشريعية باعتماد الإيرادات العامة دون تخصيص الاستخدامات، أما النفقات العامة فطبقاً لقاعدة تخصيص الإعتمادات يجب على السلطة التشريعية ألا تجزئها بصورة إجمالية بل تتعرض لها بصورة تفصيلية تقوم على تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الإنفاق. والهدف من ذلك مراقبة الإنفاق العام من ناحية وحتى تنقيد الحكومة في إنفاقها من ناحية أخرى بالمبالغ المعتمدة دون تجاوزها إلا بعد الحصول على إذن من السلطة التشريعية بتجاوز الاعتماد المقرر، ومن شأن هذه القاعدة أن تقيد الهيئات التنفيذية احترام ما صادق عليه البرلمان.

العيوب:

رغم المزايا التي يقدمها مبدأ عمومية الميزانية من فوائد إلا انه تعرض لعدة انتقادات أهمها:

- ازدياد تفصيل تخصيص الإعتمادات من شأنه أن يؤدي إلى تضخم الميزانية التي تلتزم السلطة التشريعية بإجازتها كما تؤدي الرقابة المدققة فيها إلى سلب الحكومة المرونة اللازمة لحسن إدارة المرافق العامة وكفاءته وحسن أدائه، حيث تضطر إلى الرجوع للسلطة التشريعية لتنفيذ الإعتمادات في حالات عديدة مع ما يترتب على ذلك من تعطيل للمرافق العامة لحين الاعتماد.
- من شأن مبدأ عمومية الميزانية إضعاف الحافز لدى القائمين بإدارة المرفق العام على ضغط نفقاتهم أو زيادة إيراداتهم بإتباع نأساليب الإدارة الحديثة خاصة وأن أي فائض يحققه المرفق سيذهب إلى ميزانية الدولة ولن يوجه لمكافأة العاملين به، أو تحسين ظروف عملهم.
- إن هذا المبدأ لا يشجع على استخدام الأساليب التجارية في إدارة المرفق العام.

ثالثاً: إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العامة

تتشابه معظم دول العالم في المراحل التي تمر بها ميزانياتها، إذ تمر في معظم الدول بعدة مراحل، ويطلق على هذه المراحل إجمالاً اسم "دورة الميزانية العامة"، نظراً لكون هذه المراحل تتسم بالتكرار والاستمرار والتداخل، نوجزها بأربعة مراحل هي:

-مرحلة إعداد مشروع الميزانية العامة.

-مرحلة اعتماد الميزانية العامة.

-مرحلة تنفيذ الميزانية العامة.

-مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

1- السلطة المختصة في تحضير الميزانية العامة للدولة

تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم حسب الظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة، وتختلف طرق إعداد الميزانية العامة من دولة إلى أخرى، كما تختلف الجهات التي تقوم بإعدادها تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي المتبع، ولكن في معظم دول العالم تقريباً، تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية، ويرجع ذلك إلى اعتبارات هي:

- السلطة التنفيذية تتولى إدارة مختلف القطاعات الإدارية ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارات والمؤسسات من النفقات، وهي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى جبايتها للإيرادات العامة والقائمة على الإنفاق على المرافق العامة.

- السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضاً إعدادها لأنها ستحاول جاهداً أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب.

-السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، مما يجعلها أقدر من غيرها معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها والتي توفر البيانات والتقديرات الضرورية.

-أن الميزانية العامة تعبر عن برنامج وخطة الحكومة في المجالات المختلفة، فهي بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال السنة القادمة لذا فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الميزانية حتى تكون معبرة عن برنامج هذه الحكومة.

-تحتاج الميزانية العامة إلى تنسيق كبير بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها لما تملكه من أجهزة إدارية منتشرة في كامل إقليم الدولة.

- عملية تحضير الميزانية تقوم بها الحكومة (جميع الوزارات المشكلة للحكومة) وأهمها هي وزارة المالية باعتبار أن العمل يكون متمركزاً فيها لأن إيرادات الدولة تتحكم فيها وزارة المالية وكافة المديرات المختصة المكلفة بتحصيل الإيرادات العامة للدولة مثل: المديرية العامة للضرائب، مديرية الجمارك، مديرية الأملاك الوطنية، إضافة إلى المديرية العامة للميزانية التي تتولى الإشراف على إعداد الميزانية والتنسيق بين مختلف الوزارات الأخرى المنفقة ووزارة المالية التي تتخصص بنفقات التجهيز والاستثمار.

2- الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية

يمر مشروع الميزانية العامة قبل أن يتخذ الصيغة التي يعرض فيها على البرلمان بعدة مراحل، حيث يبدأ تحضير الميزانية على مستوى الوحدات التابعة لكل إدارة ثم ينتقل من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية، ثم إلى الوزير المختص، فوزير المالية، ثم إلى مجلس الحكومة وأخيرا مجلس الوزراء.

إن أولى مراحل تحضير الميزانية تنطلق من الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية وبعد تحديد توجهات الحكومة تقوم مديرية العامة للميزانية في بداية شهر مارس بإرسال مذكرة منهجية (رسالة تأطير) إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة أين تطلب إفادتها بتقديراتهم المالية للسنة المالية المقبلة في شكل طلب إعتمادات تتماشى واحتياجات كل منها، بعد هذه المرحلة تستلم الوزارة الوصية الوثائق الخاصة للميزانيات التقديرية والمرفقة بالتقارير من طرف المديريات والمؤسسات التابعة وهذا انطلاقا من الثلاثي الثاني من كل سنة وبناء عليه تعد المديرية العامة للميزانية بمساعدة المديريات الأخرى التابعة لوزارة المالية تقريرا موجها إلى مجلس الحكومة (برئاسة رئيس الحكومة) يتناول مختلف الاقتراحات الممكنة والمتعلقة بتوجهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة، حيث تكون هذه الاقتراحات متلائمة والحقائق الاقتصادية والمالية للدولة، ويقوم مجلس الحكومة بدراسة هذه الاقتراحات حيث تدور المناقشة غالبا بين وزير المالية بصفته المعد لهذا التقرير والوزارات الأخرى، ويخرج مجلس الحكومة بتوجيهات وتعليمات توجه الأشغال وقت إعداد الميزانية، كما يحدد مجلس الحكومة القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المقبلة في إطار مجلس الحكومة بعد ضبط تقديرات كل ميزانية لكل وزارة، ثم يقوم وزير المالية بجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة إليه من مختلف الوزارات ويضيف إليها مشروع نفقاته حيث ينفرد وزير المالية بإعداد ميزانية الإيرادات بأشكالها ومصادرها المتعددة ثم تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي للميزانية من وزارة المالية وتقوم بدراسة مضمونه وترسل نسخ منه إلى كافة الوزارات وذلك لتحضير المناقشة في مجلس الحكومة حيث يقوم كل وزير بالدفاع عن الأرقام المدونة وينبغي إن كانت هناك خلافات يكلف رئيس الحكومة بالفصل فيها، وبعدها يقدم مشروع الميزانية لمجلس الوزراء برئاسة الجمهورية للموافقة عليه.

واتجهت العديد من الدول إلى الأساليب الحديثة لإعداد وتحضير الميزانية العامة، فهي تعبر عن النفقات والإيرادات بصورة حقيقية، ثم توضح الاتجاه الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لكل دولة وقد أصبحت الدول تشمل التقسيم الإداري والوظيفي بعد إعداد ميزانيتها العامة:

-التقسيم الإداري: وهو أسلوب تقليدي لإعداد وتحضير الميزانية، فهي تبويب النفقات والإيرادات وفقا للوحدات الحكومية يمكن السلطة التشريعية من مراقبة واعتماد الميزانية بسهولة، وما يعاب عليه انه غير كاف لدراسة تطور

توزيع الموارد العامة.

-التقسيم الوظيفي: وهو الأسلوب الحديث يسمح بتصنيف النفقات العامة في مجموعات متجانسة، حسب نوع كل وظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العام من أجلها: فمثلا النفقات المخصصة للصحة المدرسية تدرج ضمن بند الصحة بالرغم من أنها تابعة لوزارة التربية والتعليم، ما يعاب على هذا التقسيم انه يهتم بجانب النفقات ويهمل الإيرادات، ولا يمكن تقسيم الإيرادات تقسيما وظيفيا، لذلك يتم تقسيمها تقسيما كما يتماشى مع التقسيم الوظيفي، حيث يتم نشر بيانات الميزانية بشكل واضح ليفهم مفهومنا. وللتقسيم الوظيفي أهمية كبيرة في إعداد وتحضير الميزانية، حيث تخصص كل مجموعة متجانسة في وظيفة معينة، وتمكننا أيضا من معرفة كيفية توزيع النفقات العامة على وظائف الدولة، وبواسطته نتمكن من تحليل النشاط الحكومي والوقوف على تغيراته.

وقد اتخذت عدة أساليب لتحضير وإعداد الميزانية تتمثل:

*ميزانية الأداء:

تعني إعادة تقييم جانب النفقات العامة حيث يظهر كل ما تنجزه الدولة من أعمال مثل: إنشاء مستشفى، جامعة، بناء مدرسة... أي تقسيم النفقات العامة للميزانية بشكل يظهر ما تنجزه الدولة من أعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات وهذا يهدف تحقيق أهداف إنتاجية محددة.

* ميزانية التخطيط والبرمجة:

يمثل التخطيط للأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في الأجل الطويل، أما البرمجة فتشمل البدائل المختلفة الكفيلة بتحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل إعداد برامج متكاملة بالأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها وأساليب تنفيذ وتمويل كل منها، ويهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة ومنفعة الإنفاق العام يقوم وهذا الأسلوب على عناصر ثلاثة رئيسية هي:

أ. **التخطيط:** وهو يمثل الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في المدى الطويل.

ب. **البرمجة:** يقصد بها تحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل، ووضع برامج متكاملة لتحقيق عدة أهداف.

ج. **الميزانية:** وهي عبارة عن ترجمة الشرائح السنوية للبرامج في صورة اعتمادات سنوية.

* **الإدارة بالأهداف:** وهي تخصيص اعتمادات الميزانية وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل الوحدات الحكومية

لتحقيقها، حيث يقوم كل مرفق أو رئيس قسم بتحديد أهدافه ويتم تحديد الاعتماد وفقا لهذه الأهداف الفرعية.
* الميزانية ذات الأساس الصفري:

وهي ضرورة دراسة وتحليل البيانات وتقييم كافة الأنشطة والبرامج سنويا، حيث يتم تحليل ودراسة جدوى وتقييم كافة الأنشطة والبرامج سنويا باعتبارها برامج جديدة وغير مرتبطة باعتمادات سابقة، وقد تؤدي الدراسات والتحليل إلى تطوير وتحسين تلك البرامج وزيادة الاعتمادات اللازمة لها أو إبقاءها كما هي أو تخفيضها أو إلغاؤها إذا ثبت عدم جدواها.

3- تقنيات وأساليب تقدير النفقات والإيرادات العامة للميزانية

تعتبر الميزانية بطبيعتها تقديرا للمبالغ التي ينتظر إنفاقها والتي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة، وعليه يعدّ التقدير من أهم الأعمال التي يتوقف عليها تحقيق توازن الميزانية العامة وحسن تنفيذها، لذلك يجب أن تتبع أحسن الأساليب العلمية ليأتي التقدير أقرب ما يكون من الحقيقة، خاصة وأن كثيرا من العوامل تؤثر على النفقات والإيرادات لا يمكن معرفتها مسبقا، فإن طرق التقدير وأساليبه يعد من أهم خصائص مرحلة التحضير والإعداد وأدق متطلباتها، وتختلف الأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة في الميزانية ويمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية بعدة طرائق هي.

3-1- تقدير النفقات العامة

تقدير النفقات في المعتاد لا يثير أي صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب إلا أن يكون المكلف بتحضيرها صادقا وتقدر 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 فيجب عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ويمكن الاسترشاد بأرقام النفقات العامة الواردة بالميزانيات السابقة مع مراعاة ألا تكون منطوية على إسراف أو متضمنة لبعض النفقات الاستثنائية، كما ينبغي على معدي الميزانية مراعاة نتائج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة الآنية والمستقبلية، 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. حيث أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليها ما

سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالاعتمادات باستخدام عدة أساليب هي:

أ. الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية:

***الاعتمادات المحددة:** تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة إنفاقه دون العودة إلى السلطة التشريعية، وتطبق عادة بالنسبة للمرافق العامة القائمة حيث يكون لها الخبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية وبالتالي عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية تلك النفقات.

***الاعتمادات التقديرية:** هي نفقات تحدد تقريبا وتطبق على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد مثل: مشاريع الطرق، الموانئ... ويمكن للحكومة تجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية على أن تعرض عليها الأمر لاحقا للحصول على موافقتها ما يضمن عليه الطابع الشكلي.

ب.**اعتمادات البرامج:** تتعلق هذه الطريقة بتقدير نفقات المشروعات التي يستدعي تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين هما:

***طريقة اعتمادات الربط:**

يتم فيها تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية وإدراجه في ميزانية السنة الأولى وفي كل سنة من السنوات اللاحقة يتم إدراج الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات في الميزانية.

***طريقة اعتمادات البرامج:**

يتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبمقتضى هذا القانون يتم وضع برنامج مالي يتم تنفيذه على عدة سنوات ويتم تقسيم البرامج على السنوات وتقدير الاعتمادات الخاصة بكل جزء.

3-2- تقدير الإيرادات العامة

إن عملية تقدير الإيرادات تنطوي على صعوبات فنية ناشئة عن ارتباط حصيللة الضرائب بالنشاط الاقتصادي خلال السنة القادمة، إذ أنه يرتبط أساساً بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وإن تقدير الإيرادات بدقة يقتضي الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل الوطني، ومن ثم حصيللة الضرائب المحصلة لحساب الدولة، ولهذا يجب دراسة هذا النشاط بمختلف توقعاته، وكلما كانت هذه الدراسة دقيقة كان تقدير الإيرادات أقرب ما يكون إلى الواقع وللإيرادات العامة عدة طرائق هي:

١. طريقة التقدير المباشر

تعتبر أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فاللجان المتخصصة تقوم بالاسترشاد لتقدير مبالغ الإيرادات الفعلية المحصلة حسب مستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق.

وتستند هذه الطريقة على التوقع والتنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلته على هذه الدراسة المباشرة بناء على هذه الدراسة تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعات إيراداته العامة للسنة المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.. ويمكن لهم الاسترشاد بالإيرادات التي حصلت فعلا في السنوات السابقة وبالتغيرات المتوقعة حدوثها في النشاط الاقتصادي والدخل الوطني وغيرها من الاعتبارات الأخرى وما يساعد على نجاح هذه الطريقة تقدم أساليب تحليل وتوقع النشاط الاقتصادي مما يسمح بالوصول إلى تقديرات قريبة من الواقع بالمقارنة مع غيرها من الطرق. وفي هذه الطريقة تترك الحرية لمخضري الميزانية في تقدير الإيرادات المنتظر تحصيلها على أساس إجراء تحليل مباشر لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال العام المقبل.

ج. طريقة المتوسطات:

حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال فترة سابقة ثلاث سنوات عادة، ويعاب على هذه الطريقة إمكانية إتباعها في سنوات الرخاء فقط أين يتوقع زيادة الإيرادات خلال هذه الفترة.

د. طريقة السنة قبل الأخيرة(التقدير القياسي): حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للميزانية الجديدة على أساس إيرادات السنة ما 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 كفرض ضريبة جديدة مثلا، ويعاب على هذه الطريقة أن ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه السنة قبل الأخيرة مما يؤدي إلى عدم دقة التقدير.

هـ. 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.

4- اعتماد الميزانية العامة للدولة

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة، وتختلف مرحلة الاعتماد أو التصديق على الميزانية عن مرحلة التحضير والإعداد، بالنظر ل طرحها أمام السلطة التشريعية التي تملك حق التصديق على الميزانية، وفي الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال فترة إعدادها من قبل السلطة التنفيذية فإن طرحها لمرحلة التصديق يجعلها عرضة أكثر للمناقشة وتأثير كل من له مصلحة في تعديلها.

4-1- السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة

إن مرحلة الإعداد والتحضير تسند إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، أما مرحلة الاعتماد فتتفرد بها 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، حيث تقوم السلطة التشريعية باعتماد الميزانية وهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقاً للقاعدة المشهورة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، حيث يقوم الوزير الأول بإيداعها إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعطيها إلى لجنة المالية والميزانية وهي تعتبر أكبر لجنة في المجلس وفيها 40 عضواً لها دور تقني قانوني تقوم بمناقشة قانون المالية مع ممثل مجلس الوزراء وهو وزير المالية ولها حق التعديل وإعداد تقرير مشروع تمهيدي وهو بدوره يعرض على النواب لقيام بعملية التصويت، وحق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية يتم في الموافقة على الضرائب ومراقبة موارد الدولة عامة لكن بالإضافة إلى ذلك وجب اعتراف السلطة التشريعية بحق آخر وهو الموافقة على النفقات، ويمر اعتماد الموازنة داخل المجلس التشريعي بثلاثة مراحل هي:

أ. مرحلة المناقشة العامة

يتم فيها عرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة على البرلمان، وهذه المناقشة تنصب غالباً على كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس الشعبي.

ب. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

تقوم بها لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية وهي لجنة متخصصة ويمكن لها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان، وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس.

ج. مرحلة المناقشة النهائية

حيث يناقش تقرير اللجنة مجتمعا، ثم يصير التصويت على الميزانية العامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

وتحول المادة 122 الفقرة 12 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور، يناقش المجلس تقارير اللجنة ويقوم بالتصويت وفقا للدستور والقوانين المعمول بها، وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الميزانية على اعتبارات عدة منها:

*توفره على قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب الميزانية وتوفر المعلومات المالية والاقتصادية ومكونات ميزانية الدولة فكلما كانت ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية وكلما كانت غير ناضجة، كان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.

*المجلس التشريعي له حق إجراء التعديلات على مشروع الميزانية حيث لا يحق له إجراء تعديلات جزئية بل يفترض أن يكون البناء متكاملا ويشمل الميادين السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

*لا يحق لنواب الشعب إجراء تعديلات على مشروع الميزانية العامة لأنها لا تهدف لتحقيق الصالح العام بل قد تخل بالبناء المتكامل.

*ينحصر حق البرلمان في الموافقة على مشروع الميزانية أو رفضه وفي حالة رفضه تقدم الحكومة استقالتها أي تسحب الثقة منها إلا إذا تم إجراء انتخابات نيابية جديدة.

4-2 - أداة اعتماد الميزانية العامة

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

فإذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية"، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات.

واعتماد البرلمان للإيرادات يختلف عن اعتماد النفقات فيما يلي:

- اعتماد الإيرادات يمثل إجازة لتحصيلها من طرف الحكومة دون أن تلتزم هذه الأخيرة بتحصيل الإيرادات في حدود الرقم الإجمالي للإيرادات الواردة في قانون المالية بل يحق لها تجاوزه دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان.

- اعتماد النفقات يعد إجازة وتخصيص مجالات إنفاقها، وهو اعتماد تفصيلي لكل باب على حدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل باب ولا نقل اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا إذا كان التشريع يسمح بذلك وهذا بموافقة مسبقة من البرلمان احتراماً لمبدأ تخصيص النفقات الإضافية.

ويتميز قانون المالية بعدة خصائص هي:

- هو قانون جبائي.

- احتكار الاقتراح على الحكومة دون النواب.

- حدد المشرع الجزائري المهلة الممنوحة للتصويت، بمدة معينة هي 75 يوم 1 مقسمة على 47 يوم للمجلس الشعبي الوطني، و 20 يوم إلى مجلس الأمة وتبقي 08 أيام في حالة الاختلاف تشكل لجنة متساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة تقوم بتعديلات، وعملية الإصدار تكون من طرف رئيس الجمهورية وتنشر في الجريدة الرسمية.

4-3- الاعتمادات الإضافية

قد تدعو الحاجة الحكومية إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العامة وذلك بعد الانتهاء من اعتماد الأخيرة وأثناء تنفيذها ويرجع السبب في طلب الاعتماد الإضافي إذا ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الميزانية وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإنفاق لم يرد في تقديرات الميزانية ويحتاج إلى نفقات لمواجهة، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية.

5 - تنفيذ الميزانية العامة للدولة

وهي تمثل مرحلة انتقال الميزانية العامة من الحيز النظري إلى التطبيق العملي الملموس، وهي آخر مرحلة من مراحل الميزانية، تختص بها السلطة التنفيذية وتشرف على تنفيذها وزارة المالية، فبعد مصادقة السلطة التشريعية على ميزانية الدولة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان ويقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ، وتقوم به

من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقاً لما هو محول لها قانوناً. كما أن تنفيذ الميزانية العامة تحكمه اعتبارات سياسية ومالية وإدارية، فالاعتبارات السياسية أساسها احترام امتيازات البرلمان في المجال المالي، أما الاعتبار المالي فيتركز على منع تبذير الأموال العمومية من قبل المسؤولين، أما الاعتبار الإداري فأساسه هو إدارة جيدة للمرافق العمومية¹.

5-1- الأعراف المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة

يعتمد تنفيذ العمليات المالية في الميزانية العامة أي عمليات صرف النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية على تدخل صنفين من الأشخاص وهم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

أ. الأمرون بالصرف

الامر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانوناً لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات العامة، ومهمة الأمرين بالصرف بالدرجة الأولى هي إدارية، ويتصرفون في حدود الميزانية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات كما أنهم يضمنون التنفيذ الفعال والهادف لكل العمليات الموكلة لهم والمهام الواجب أداؤها إذ أن لهم سلطة تقديرية في هذا المجال.

ب. المحاسبون العموميون

لقد عرف مرسوم 14 أكتوبر 1667 المحاسب العمومي على أنه يعد محاسباً عمومياً كل موظف أو عون اسند إليه إنجاز العمليات المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم وذلك باسم:
* الدولة: فيما يتعلق بعمليات ميزانية التسيير والتجهيز وعمليات الميزانية الإضافية.
* الجماعات العمومية.

* المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

مهام المحاسبون العموميون محاسبية تقنية بالدرجة الأولى إذ أنهم يسهرون على ضمان شرعية وتنفيذ العمليات المالية الموكلة إليهم (الدفع أو التحصيل) ولا يتدخلون إطلاقاً ملائمة العمليات.

ج. مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون

¹ الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، ط2، 2005، ص 310.

تمر عمليتي الإنفاق والتحصيل بمرحلة إدارية يتولاها الأمرين بالصرف أي الإداريين ومرحلة المحاسبية يقوم بها المحاسبون العموميون، ولقد حدد التشريع المالي في الجزائر دور كل منهما في الميزانية، وعملية الفصل بين الإجراء الإداري الذي يقوم به الأمر بالصرف والتنفيذ المحاسبي الذي يتولاه المحاسب العام يؤدي إلى تنفيذ الميزانية على أساس المراقبة المتبادلة قصد كشف الأخطاء وتحديد المسؤولية، كما أنه لا يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالمهام المخولة للمحاسب العمومي في نفس الوقت بمعنى أنه يجب أن يكون الأمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصيين متميزين يراقب كيلاهما العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأول، ويتمخض في هذا المبدأ أن لا يجوز أن تخضع المحاسب العمومي لسلطة الأمر بالصرف الوظيفية. ولبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون عدة مزايا هي كالآتي:

* تقسيم العمل (تجزئة الاختصاص ما بين الأمر بالصرف والمحاسب):

يؤدي مبدأ الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي إلى تجزئة الاختصاص وتقسيمه بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي حيث لا يجوز أن يملك موظف واحد سلطتي اختصاص اتخاذ القرار والدفع معا في آن واحد.

* الرقابة المتبادلة: إن إسناد عملية التنفيذ المالي إلى صنفين من الموظفين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي تعمل على تأكد المحاسب العمومي قبل القيام بالدفع الفعلي إذا كان الأمر بالدفع الموجه إليه شرعي والمبلغ المطلوب دفعه يتوافر في نفس البند أو الفصل (فصل الميزانية).

* وحدة العملية المالية: وهذه تمكن وزير المالية باعتباره الرئيس المباشر لكافة المحاسبين من ممارسة الرقابة على

مجموع العمليات المالية وهذا يؤدي إلى توحيد هذه العمليات والاطلاع على الوضعية الاقتصادية في الدولة ومن خلال ذلك يسهل أمر اتخاذ القرارات السياسية على ضوء الحقائق والواقع والاعتبارات المالية.

* تيسير الرقابة على تنفيذ الميزانية: حيث أن تقسيم الأدوار بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يسهل كشف الأخطاء المالية على وجه السرعة وتحديد المسؤوليات من خلال الرجوع إلى النزاعات وواجبات كل صنف منهما وذلك في إطار الميزانية العامة التي يتولى الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون تنفيذها.

5-2 - إجراءات تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية، باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي (بنك الجزائر) وفقا للنظام الحسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية، ويتم تسجيل إيرادات الدولة في خزنة أو في البنك المركزي وتسحب منها النفقات التي تلتزم بدفعها.

1. عملية تحصيل الإيرادات

تقوم الجهات الحكومية المختلفة والمختصة بتحصيل ما ورد في الميزانية من إيرادات العامة وهذا طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية، ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونياً والقاعدة هي عدم تخصيص الإيرادات العامة، وهي تعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره، وكثيراً ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلاً:

* ففي حالة ما إذا كانت الإيرادات المحصلة فعلاً أكبر مما هو متوقع (فائض في الخزنة)، في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي.

* أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلاً أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلاً، وبالتالي ظهور عجز في الميزانية العامة، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز.

* 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 والاعتمادات غير العادية لمواجهة نفقات جديدة غير متوقعة لم تكن واردة أصلاً في الميزانية غير أنها تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الميزانية، وعليه ينبغي أن تتسم الميزانية العامة بالمرونة لما له من أثر على تنفيذ الميزانية العامة.

ويجب مراعاة عدة قواعد عامة في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في:

- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة وطرق معينة وفقاً لنص القانون.
- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير وقد تضمن المشروع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين.
- لتسهيل ضمان دقة وسلامة التحصيل، فانه من المقرر ووفقاً للقواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة، والآخرين المختصين بجبايتها.
- يحول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو حيازة الضرائب عبر مختلف مستوياتها.

وتتم عملية تحصيل الإيرادات العامة بثلاثة مراحل إدارية وهي الإثبات والتصفية والأمر التحصيل، لتكتمل بمرحلة محاسبية وهي التحصيل.

أولاً: الإثبات

الإثبات وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات حق الدائن العمومي (الخزينة العمومية) أي الدولة، أي ينشأ فيها أو يثبت حق الخزينة العمومية على الغير، ففي الضريبة مثلاً يأتي الإثبات بعد الحدوث (الفعل) المنشأ للضريبة.

ثانياً: التصفية

هو تحديد المبلغ الملتزم به من الغير نحو الخزينة (تحديد الحساب الدقيق للدين) اتجاه الدولة.

ثالثاً: الأمر بالتحصيل

وهو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المكلف للدفع ما عليه اتجاه الخزينة العامة.

رابعاً: التحصيل

وهو إجراء يقوم به المحاسب العمومي يتم بموجبه إبراء ذمة الأشخاص اتجاه الخزينة العامة ويتقاضى المحاسب العمومي المبلغ المحدد في السند (الأمر بالتحصيل) من الأشخاص المدينين، ويمكن أن يكون مبلغاً أو عن طريق المقاصة وهذا بعدما يتأكد المحاسب العمومي من شرعية التحصيل.

ب. عملية تنفيذ النفقات العامة

تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق من ينوب عنها، وان إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات العامة لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكن يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ.

وللتأكد من عدم إساءة استعمال أموال الدولة، وإنفاقها على نحو ملائم لصرف الأموال العامة تمر عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي: ثلاثة مراحل إدارية يقوم بها الأمر بالصرف وهي الالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالصرف (الدفع) ومرحلة محاسبية الصرف (الدفع) ويقوم بها المحاسب العمومي.

أولاً: الالتزام (الالتزام بدفع النفقة)

ويحصل هذا الالتزام الذي تتخذه السلطة التنفيذية وهو إجراء يجعل الدولة في وضعية "مدين" يقوم به العون المؤهل وهو الأمر بالصرف وينشأ نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ معين كقيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام

أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق أو جسور، شراء سلعة.. الخ... فالالتزام هنا يعتبر إرادي، والإنفاق ليس الهدف منه زيادة أعباء الدولة بل تحقيق أهداف معينة عامة.

ثانيا: التصفية

يقوم بهذا الإجراء الأمر بالصرف هي تحديد مبلغ النفقة على الوثائق الضرورية ومن القواعد المالية الضرورية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال أو إنجاز الخدمة (قاعدة إنجاز الخدمة)، لضبط مبلغ النفقة العمومية بدقة ويقتطع من الميزانية، ويهدف هذا الإجراء إلى فحص حقيقة الدين وذلك اعتمادا على الوثائق الضرورية أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال أو إنجاز الخدمة "قاعدة إنهاء الأعمال".

ثالثا: الأمر بالدفع (الأمر بالصرف)

وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق في الدوائر المعنية بدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك، وهو آخر إجراء في المرحلة الإدارية، يصدر من الجهة الإدارية المختصة (الأمر بالصرف) يتضمن أمرا بدفع النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه، تتمثل في تحرير حوالة بمبلغ معين (مبلغ النفقة المصفاة) في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة والموجهة من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي.

رابعا: الصرف (مرحلة الدفع)

أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو شيكا مهما كان نوعه، ويقوم بها المحاسب العمومي ويقوم بتسديد النفقة (الدين المستوجب على الدولة) ويتم الصرف في أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر أمر الدفع منعا للتلاعب وغالبا ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي (بنك الجزائر) الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

رابعا: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

بعد أن تتم دورة الميزانية المتمثلة في التحضير والاعتماد والتنفيذ تبدأ مرحلة أخرى وهي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وهي مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، حيث تخضع لأنواع متعددة من الرقابة تساهم جميع مراحلها قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلقة بالميزانية العامة سواء تعلق بها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العامة، ومن مدى تطابق تقديرات الميزانية على ما تحقق منها فعلا، لأن السلطة التنفيذية يمكن أن تخرج عن الحدود التي حددها لها

قانون المالية، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة من أجل أن يتم التنفيذ وفقا للحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية، وتقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته.

1- مفهوم الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

تعد الرقابة تنفيذ الميزانية العامة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى أيضا مرحلة "مراجعة تنفيذ الميزانية"، ويقصد بها التأكد من أن الميزانية العامة قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية.

كما تعرف أيضا: بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا، ومن هنا يتضح أن المراقبة هنا تشمل كل من النفقات والإيرادات، كما أن عملية مراقبة تنفيذ الميزانية العامة هي عملية مستمرة وتستمر حتى بعد انتهاء السنة المالية وذلك من خلال دراسة الحساب الختامي ومقارنته بالتقديرات الواردة في الميزانية.

2- أهداف الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

الهدف من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هو التأكد من حسن إدارة الأموال العمومية، ومن مدى تطابق تقديرات الميزانية على ما تحقق منها فعلا مع ما تم تسطيره، في الحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية(البرلمان) ، بهدف تفادي التبذير للأموال العمومية وحفاظا على حسن السير المالي للمرافق العمومية، والتأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية، وإجازتها السلطة التشريعية من خلال ما يلي:

* بالنسبة لتحصيل الإيرادات العامة يكون الهدف هو التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المنصوص عليها في الميزانية العامة مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية التحصيل.

* بالنسبة لمراقبة 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 ما هو إلا جزء من دخول أفراد الشعب، ولما كانت الميزانية تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية وسياسية، فمراقبة تنفيذ الميزانية هي الضمان الحقيقي لتحقيق هذه الأهداف العامة ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة وفي نفس الوقت التعرف على نقاط الضعف ومحاولة تلافيتها.

3- أنواع وطرق الرقابة على تنفيذ الميزانية

تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في وزارة المالية ومحاسبو الإدارات في الجهات العامة ذات الطابع الإداري، بالإضافة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وكذا رقابة السلطة التشريعية.

وتمارس عن طريق أجهزة متخصصة يعمل فيها خبراء يتمتعون بكفاءات سلوكية، وإدارية، ورقابية عالية بهدف التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية بقواعد القانون المتعلق بالميزانية فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة، وأهم أشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية نجد: الرقابة الإدارية، الرقابة البرلمانية، الرقابة المستقلة.

3-1- الرقابة الإدارية

هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض أي على نفسها وأعمالها ويقوم عادة بما رؤساء الإدارات الحكومية على رؤوسهم طبقاً لتسلسل الإداري المعمول به وتتم داخل السلطة التنفيذية، وتبدأ الرقابة التي يمارسها وزير كل وزارة على رؤوسه، ورؤساء الأقسام الإدارية في وزارتهم، فضلاً 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، ويمارس وزير المالية رقابته وتقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية عن طريق القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة والذي يشمل المراقب المالي ومديري الحسابات في الوزارات للتأكد من سلامة وصحة عمليات التصرف التي يقوم بها الوزراء.

3-1-1- أشكال الرقابة الإدارية:

وتأخذ الرقابة الإدارية الأشكال الآتية: الرقابة الإدارية شكلية، أو موضوعية، وسابقة أو لاحقة كما يلي:

أ. الرقابة الإدارية الشكلية:

يقوم بها الرئيس أو الوزير على رؤوسه 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 بهدف التأكد من مدى تقيدهم بالتعليمات أو المنشورات الموزعة عليهم، والتي تبين لهم كيفية التعامل مع بنود الميزانية وتنفيذها.

وتمارس الرقابة الشكلية في شكل تعليمات، وأوامر، ونواهي، وإرشادات يتقيد بها الإداريون الماليون في تنفيذهم لبنود الميزانية بقسميها الإيرادية، والاتفاقية، وبحيث تبدو الرقابة على إنفاق الأموال الحكومية أكثر وضوحاً.

ب. الرقابة الإدارية الموضوعية:

يقوم بها أيضاً الوزير أو الرئيس على رؤوسه من خلال التأكد من تقييد الموظفين الماليين بالوثائق والمستندات المتعلقة بالتصرف بالنفقات العامة، وبشكل لا يخالف القوانين واللوائح والأنظمة المالية، أو تحدث خللاً في تنفيذ بنود الميزانية، وتهدف الرقابة الموضوعية للتأكد من أن التصرف بأموال الحكومة جاء سليماً من الناحية الموضوعية العملية، الواقعية، الميدانية، وأن هذا التصرف قد أجاز من قبل وزير المالية.

ج. الرقابة الإدارية السابقة:

هي تلك الرقابة الوقائية التي تقوم بعلاج المشكل المالي قبل حدوثه، ويقوم بهذه الرقابة الرؤساء وموظفو وزارة المالية على جميع وزارات وهيئات الدولة، فعلى المحاسبين التأكد من تطابق أوامر الصرف مع التعليمات المالية، فأساس الرقابة السابقة هو عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان متطابقاً للقواعد المالية وللإعتمادات المالية الواردة في الميزانية ويقوم بها المسؤول الإداري كتدقيق سابق للصرف، وبحيث يعلّق الصرف على موافقته، فلا يوافق عليه إلا بعد التأكد من أنه يخلو من أية تجاوزات أو مخالفات، وبأنه مثلاً لا يتعدى الإعتمادات المالية المخصصة له في الميزانية، كما يمكن أن تمارس هذه الرقابة من قبل جهة خارجية كرقابة المحاسب العام، أو محكمة المحاسبة في فرنسا مثلاً.

المزايا:

* تتميز بالفعالية، والسرعة الإيجابية على التصرف المالي الإداري الحكومي قبل أو وقت تنفيذه فتجيزه أو تمنعه، مما يحد من الإنفاق الحكومي في إطار المشروعية، ويبقيه ضمن دائرة القانون، دون مبالغة أو إسراف في الإنفاق.
* يعطي الأولوية لوزير المالية في الرقابة على زملائه الوزراء في الحكومة من حيث الرقابة على تصرفاتهم بالأموال العامة نظراً لكفاءتها العالية في الرقابة، من حيث الأجهزة والخبرة الفنية والخبراء الماليين، بحيث يرفع تقاريرهم المالية، وبصفة دورية عن سير الأعمال المالية في وزاراتهم إلى وزير المالية.

د. الرقابة الإدارية اللاحقة:

هي رقابة تتم بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع الانتهاء من السنة المالية، وتكون هذه الرقابة إما على الحسابات أو على الخزائن المالية، يقوم بها المسؤولون الإداريون كتدقيق لاحق للصرف، وذلك بعد إتمام عملية الإنفاق وتكون دائماً بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة، فهي تمتد لتشمل الرقابة على الإيرادات العامة من أجل التأكد من أي الجهات الإدارية المختصة قامت بالتحصيل وهل ما تم تحصيله قد تم إيداعه في الخزينة العمومية، وتشمل هذه الرقابة على الحسابات والرقابة على الخزينة، ولذلك تشمل هذه الرقابة بنود الإيرادات والنفقات معاً، 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.

المزايا:

* على عكس الرقابة السابقة التي تهدف إلى منع حدوث خطأ قبل عملية الصرف، فإن الرقابة اللاحقة تهدف إلى كشف هذا الخطأ بعد عملية الصرف، ومن ثم تصحيح الأمور المالية، والمعاملات المالية بعيدا عن أية مخالفة للأنظمة والقوانين المالية وقواعد الصرف المالية.

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

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

3-1-2- صور الرقابة الإدارية:

عموما صور الرقابة الإدارية في مجال المالية العامة خصوصا، يمكن أن تأخذ الأشكال التالية:

* الرقابة التلقائية (الذاتية):

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل اكتشاف مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل: سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإدارية... إلخ.

* الرقابة الرئاسية:

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

* الرقابة الوصائية:

من أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين.

فعلى الرغم من الاستقلال القانوني الذي تتمتع به بعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية مثل: البلدية، ولاية، مستشفى... إلخ، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة للرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، وهذا ما تنص عليه المادة 171 من قانون البلدية.

3-2- الرقابة السياسية (التشريعية)

تعتبر الرقابة التشريعية من أنواع الرقابة الممارسة على الميزانية العامة فتقوم بها لجنة المالية في البرلمان، فهي تتمتع بصلاحيات تدقيق البيانات والإحصائيات والحسابات المقدمة من طرف الهيئات الحكومية المختلفة، فتتم عملية المراقبة في مرحلة دراسة وتقييم مشروع الميزانية واعتماده وإقراره، كما تتم أيضا خلال عمليات تنفيذ الميزانية فالرقابة البرلمانية تهدف إلى التحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الميزانية، ويمكن للسلطة التشريعية القيام بهذه الوظيفة عن طريق ثلاث وسائل هي:

- نقل الاعتمادات الواردة في الميزانية من باب لآخر لفتح اعتمادات جديدة ويكون ذلك عن طريق تقديم طلب.
- استجواب أعضاء الوزارات وسؤالهم عن أي غموض مالي من خلال ما يخول لهم القانون.
- اعتماد ومناقشة الحساب الختامي وذلك ما يساعد في التقييم الأمثل للميزانية العامة، وهو ما يساعد في تسهيل عملية تصحيح الأخطاء الواردة.

يقوم البرلمان، بمراقبة عمل الحكومة من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل وتمس الرقابة البرلمانية (التشريعية) مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية) بل وحتى نهاية السنة (رقابة بعدية) ويمنح لها حق الرقابة على تنفيذها حتى تنفذ بالطريقة التي اعتمدها، ثم هذه الرقابة على مرحلتين:

* الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية

تقوم بها لجنة متخصصة في البرلمان وهي "لجنة المالية" والتي لها الحق في طلب المعطيات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الميزانية أثناء السنة المالية، فإذا ثبت وجود مخالفات في التنفيذ يمكن للبرلمان "المجلس الشعبي الوطني"، أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية:

- الاستماع والاستجواب.

- السؤال.

- لجنة التحقيق.

فمن حقها تقديم أسئلة واستجابات على الوزراء المعنيين، كما يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة القواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية، كما يمكن للسلطة التشريعية ممارسة

الرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تلجأ الحكومة إليها طالبة فتح اعتمادات إضافية حيث تطالب الحكومة بتقديم معلومات كافية عن تنفيذ الميزانية وتبرير طلبها بفتح هذه الاعتمادات ومناقشة السياسة المالية للحكومة. وتتجلى رقابة البرلمان، في مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكمله أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

* الرقابة اللاحقة (البعدية)

يمثل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها إثبات تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة، حيث تتم الرقابة اللاحقة من خلال عرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية من قبل الحكومة على البرلمان لمناقشته واعتماده وإصداره في شكل قانون، وبالتالي اطلاع السلطة التشريعية بالنتائج الفعلية للحساب المالي للدولة أي النفقات التي أنفقت فعلا والإيرادات التي حصلت فعلا واعتماد ما قد يتحقق من فائض أو تغطية العجز وفي حالة تأكد السلطة التشريعية من سلامة الموقف المالي للحكومة تقوم باعتماد الحساب الختامي، وبعد ذلك وتتكفل اللجنة المالية في البرلمان بإعداد تقرير النتائج التي تتوصل إليها بعد مناقشتها للحساب الختامي للدوائر الحكومية بعد انتهاء السنة المالية إلى البرلمان، ليجري تقييما شاملا لأعمال الوزارات ودوائرها الحكومية، والمتعلقة بنفقاتها وتصرفها بالأموال الحكومية أما إذا تأكد لها وجود مخالفات جسيمة في تنفيذ الميزانية يمكنها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين عن طريق سحب الثقة أو من الحكومة بأكملها، لإجراء مساءلة قانونية لموظفي تلك الوزارات، والدوائر بما فيهم الوزراء، وكبار الموظفين، وعلى الأخص الرقابة المتعلقة بأعمالها المالية، والمتوجه بالحساب بالختامي للإيرادات والنفقات الحكومية مما يساعد البرلمان على التقييم الأمثل للميزانية العامة السابقة، والتي قامت الحكومة بتنفيذها مما يسهل عليها إصلاح أخطائها وتصحيح تجاوزاتها وتجاوز مخالفاتها للميزانية العامة القادمة، وتتوقف فعالية الرقابة التشريعية على مدى توفر أعضاء السلطة التشريعية على الكفاءة والخبرة الفنية والمحاسبية لمناقشة الحساب الختامي.

3-3- الرقابة المستقلة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، وهي رقابة تمارسها أجهزة مستقلة عن أجهزة السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يكسبها طابعا رقابيا فعالا على تنفيذ بنود الميزانية العامة، وتسمو هذه الرقابة نظيرتها الإدارية والبرلمانية فيكسب موظفو هذه الرقابة وأجهزتها طابعا أكثر استقلالية (الابتعاد عن الضغوط في عملية الرقابة) وأكثر نزاهة وحزم ودقة عند قيامها بعملية الرقابة للهيئات الحكومية فهي تراقب كل تصرفاتهم المالية وكيفية

تنفيذهم لنبود الميزانية العامة، وتقوم الهيئة الرقابية المستقلة بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة ودون مخالفة القواعد المالية، والتأكد ما إذا تم تنفيذ الميزانية على النحو الذي أجازته السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة وتقوم بهذه الرقابة هيئة تقنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف وكشف المخالفات ثم تحرير تقرير شامل عن مهمتها، وبناء على هذا التقرير يمكن للسلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحفا دقيقا وتحاسب على أساسه الحكومة على كافة المخالفات المالية.

وتختلف الهيئة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة (محكمة الحسابات) وفي الجزائر المجلس الأعلى للمحاسبة، وتتولى مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي تعطي للمشرع اختصاص النظر فيها إلى حسابات أخرى، وتشمل مهمة هذه الهيئات فيما يلي:

- الرقابة المالية والمحاسبية:

تشمل مراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة من أجل التأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية، ومراجعة الحسابات السنوية والقروض والتسهيلات الائتمانية، حسابات التقاعد والتأمينات الاجتماعية... الخ.

- الرقابة التقنية (الفنية):

تقوم على تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة فيما يتعلق بأعمالهم الإدارية والتنظيم، فقد تكون هذه التصرفات صحيحة من الجانب المالي والمحاسبي ولكن يشوبها خلل من الجانب الفني.

خلاصة

تمثل الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأية دولة من الدول، وهذا نظرا لتطور حجم الميزانية العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي للدول، وتعكس الميزانية العامة في داخل الدولة الحياة الاقتصادية والاجتماعية فهي تساعد في أداء وتوجيه الاقتصاد الوطني، كما أن لها آثار على كلا من حجم الإنتاج القومي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته، حيث تعبر الميزانية العامة عن تقدير مفصل لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة مقبلة وهي الأداة الأساسية التي تستخدمها الدولة في إطار السياسة المالية أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فهي وثيقة مالية ومحاسبية وقانونية تعبر عن فكرة التوقع (التنبؤ) وفكرة إجازة أو الاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة عادة ما تكون سنة.

وعملية دراسة الميزانية العامة، توضح أن الإجراءات المتبعة في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، تعكس النظام السياسي والاجتماعي والإداري للدولة، كما توضح أن البحث في بنود الميزانية العامة يظهر نشاط الدولة الاقتصادي وأهدافه، وتساهم الميزانية العامة للدولة في التعرف على التنظيم الإداري للدولة وبناء على ذلك، فقد تطورت الميزانية العامة للدول والمبادئ التي تحكمها بطريقة تعكس تطور دور الدولة والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

وتأتي عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وتسمى أيضا مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية، وأجازتها السلطة التشريعية، وعند التطرق لأهم أنواع الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بمختلف أنواعها، نجد أنها تنطوي على بعض العيوب لكل نوع من أنواع الرقابة إلا أن كلا منها يعتبر ضروريا لما له من مزايا، وباعتبار أن الأنواع المختلفة للرقابة تكمل بعضها البعض.

أسئلة الفصل الرابع

- عرف الميزانية العامة ؟ وما هي خصائصها؟
- ما هي أنواع الميزانيات العامة ؟ وضح كلا منها باختصار؟
- وضح الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة ؟
- بين أهمية الميزانية العامة ودورها في المالية العامة ؟
- ما هي أهم المبادئ والقواعد التي تركز عليها الميزانية العامة ؟
- ما هي المراحل المتبعة في إعداد الميزانية العامة ؟
- وضح قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ؟
- وضح مرحلة الإعداد والتحضير والتصديق ؟
- وضح مرحلة اعتماد الميزانية العامة ؟
- وضح مرحلة تنفيذ الميزانية العامة ؟
- ما هو المقصود بالرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وما هي أنواعها ؟

الخاتمة العامة

الخلاصة:

يختص موضوع المالية العامة بدراسة المال العام بكل جوانبه فهو ذو أهمية كبيرة ومن هنا تبرز أهمية هذا العلم في الاقتصاد فأساس تطور المجتمع اقتصاديا واجتماعيا يرتكز على مدى فعالية السياسات الاقتصادية في دولة ما ومنها السياسات المالية التي تعنى عناية بالغة بتحقيق الرفاهية الاقتصادية للمواطن.

حيث ارتبط دور المالية العامة بدور الدولة بما تتبناه من مبادئ سياسية واقتصادية واجتماعية، وقد تطور هذا العلم من علم يبحث في نفقات وإيرادات الدولة في ظل نظريات اقتصادية تحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الدولة الرأسمالية، إلى إعطاء الدولة دوراً أكبر كمحرك للنشاط الاقتصادي.

وتنطوي أهمية المالية العامة في ثلاث عناصر رئيسية، فهي تعمل على تمويل النفقات العمومية من خلال الاقتطاعات الإجبارية كالضرائب مثلاً، وعلى النفقات العامة حيث ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة والإيرادات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها ولذلك نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطوراً يساير التطور الذي لحق بدور الدولة، والقيام بتدبير هذه الاقتطاعات بشكل يستجيب لحاجيات الدولة دون الإضرار بمن فرضت في حقهم الضريبة، وفي الأخير فإن المالية العامة تشكل أداة للتحفيز الاقتصادي من خلال التشجيع على الاستثمار وأداة مهمة لإعادة توزيع الثروات والدخول داخل المجتمع.

وتمر عملية تحضير الميزانية العامة وإعدادها بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذية بها، ولكن عند اتخاذ هذه الخطوات يجب مراعاة مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تضع في اعتبارها عدد من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية، فللميزانية العامة مبادئ وقواعد عامة تهدف إلى تدعيم الرقابة في تسيير الأموال العمومية في خلق رقابة فعالة على عمليات صرف النفقات العامة التي تقوم بها الحكومة بشكل يجعل النفقات العامة تحقق الأهداف التي رصدتها لها السياسة المالية ومنها تجسد أهداف السياسة الاقتصادية ككل.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1-الكتب بالعربية:

- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر، عمان، 2007 .
- خلاصي رضا، النظام الضريبي الجزائري الحديث، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006
- عادل فليح علي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار حامد، عمان، 2003 .
- علي العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الطبعة الثانية، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة الرابعة، 2012 .
- زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1971.
- حسن عواظة، المالية العامة، الطبعة السادسة، دار النهضة، بيروت، 1983 .
- عبد المطلب قطين، الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005 .
- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004 .
- الخطيب شحادة، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، ط2، 2005.
- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2005 .
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، عمان، 2008 .
- حسن عواقبة، المالية العامة: الموازنة، النفقات والايرادات العمومية، الطبعة الرابعة، منشورات الطليعة، دار النهضة العربية بيروت 1978.
- عبد العال طارق حماد، علم المالية العامة، الجزء الأول، دار النشر ببغداد، 1975 .
- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، سلسلة شام ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- حسين مصطفى حسين، اقتصاديات المالية العامة، سلسلة شام، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- عمر يحياوي، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2003 .
- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، بيروت، منشورات الحلبي، 2003.
- عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد وزار، علم المالية العامة، مؤسسة شهاب الجامعة للطباعة والنشر، 1972.

- منير عبد المالك، اقتصاديات المالية العامة، طبعة معدلة، 1970 .
- غالي وردة، فرات عالية، محاجبي فتيحة، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة ليسانس، المدرسة العليا للتجارة، 1999.
- باهر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، مكتبة الآداب، القاهرة، ط5، 1998 .
- مجدي شهاب، اصول الاقتصاد العام، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2004 .
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الكويت، 1998 .
- نوزاد عبد الرحمان الهيني، مجيد عبد اللطيف الخشابي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.

2-المراجع بالاجنبية:

- Michel Bouvier et Marie-Christian Esclassane et Jean-Pierre Lassale, Finances publiques, 15°Ed, LGDJ, Paris, 2016.
- BIGAUT Christian, "finances publiques droit budgétaire" marketing, paris, 1995.
- William Alan, "Public Finance and Budgetary policy" London, 1963,.
- HEIM philippe et DUBERTRET julien, "les grands principes budgétaires et leur application", documentation française, PARIS,2000,.
- Maurice DUVERGER, Finances publiques, collection THEMIS, Presses universitaires de France, 1968.
- Mohamed Tahar Bouara, Les finances publiques (L'évolution de la loi de finance endroit algérien), Pages bleues, Alger, 2007.
- Stéphanie Damarey, Finances publiques, Mémentos LMD, 4° Ed, Gualino Edition, France, 2016.

3-مواقع الانترنت:

- <http://fcds.com/economical/1559>
- <http://termsconcepts.blogspot.com/2018/02/public-finance-relationship.html>
- <http://arab-ency.com.sy/law/details/25867>
- https://www.droitsarabe.com/2019/01/blog-post_29.html

4-القوانين:

- المادة 3 من القانون 21 / 90 الصادر في 15 أوت 1990 يتعلق بالحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 .
- القانون 84/17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية.