الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية العلوم الاقتصادية ، التجارية
و علوم التسيير

Ministère de l'enseignement supérieur
Et de la recherche scientifique

Université M'Hamed BOUGARA de Boumerdès
Faculté Des Sciences Economiques , Commerciales
Etdes Sciences De Gestion

مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان:

محاضـرات
فـي المالية العامة

موجهة لطلبة : السنة الثانية- ليسانس (نظام جديد) **تخصص**: تسويق

من إعداد الدكتور: معيوف امحمد **قسم** : العلوم التجارية

السنة الجامعية : 2017/2016

فـهـــــــرس المحتويات	الصفحة
مقدمة	5
المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى	7
المبحث الأول: نشأة وتطور المالية العامة	7
1- المالية العامة في العصور القديمة	7
2- النظام المالي في الإسلام .	8
3- المالية العامة في العصور الوسطى.	9
4- المالية العامة في مرحلة الاقتصاد الحر.	9
5- المالية العامة في العصر الحديث.	10
المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة	11
1- مفهوم علم المالية العامة	11
2- الحاجات العامة	14
3- عناصر المالية العامة	16
4- السياسة المالية.	17
5- المالية العامة والمالية الخاصة.	17
المبحث الثالث: أهمية علم المالية وعلاقته بالعلوم الأخرى	18
1- أهمية علم المالية العامة	18
2- علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى	19
المحور الثاني : النفقات العامـــــــة	25
المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة، قواعدها وأسباب تزايدها	25
1- تعريف النفقة العامة وعناصرها	25
2 - قواعد النفقة العامة	29

3- ظاهرة تزايد النفقات العامة وأسباب هذا التزايد	33
المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة	39
1- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة	40
2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة	44
3- تقسيم النفقات العامة في الجزائر.	45
المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة	48
1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة	48
2- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة	53
المحور الثالث : الإيرادات العامـــــــة	60
المبحث الأول: التعريف بالإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة	60
1- التعريف بالإيرادات العامة	60
2- تقسيمات الإيرادات العامة	61
المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة	65
1- الإيرادات من أملاك الدولة.	65
2- الإيرادات من الضرائب	67
3- الإيرادات من الرسوم.	71
4- الإيرادات من القروض العامة.	74
5- مصادر إيرادات الموازنة العامة للدولة الجزائرية.	79
المحور الرابع: الميزانية العامة للدولة وأصولها العلمية.	82
المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة ومبادئها.	82

1- تعريف الميزانية العامة وخصائصها.	82
2- مبادئ الميزانية العامة للدولة.	85
المبحث الثاني: إعداد الميزانية العامة للدولة	94
1- السلطة التي تتولى إعداد وتحضير الميزانية العامة.	95
2- القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية.	96
3- الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية العامة.	96
4- طرق تقدير النفقات والإيرادات	98
المبحث الثالث: اعتماد الميزانية العامة للدولة، تنفيذها والرقابة عليها.	100
1- اعتماد الميزانية العامة للدولة.	100
2- تنفيذ الميزانية العامة للدولة.	104
3- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.	106
المبحث الرابع : دور الميزانية العامة للدولة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.	112
1- دور الميزانية العامة في مالية الدولة.	112
2- أهمية الميزانية العامة للدولة.	113
3- دور الميزانية العامة في تحقيق التوازن الاقتصادي.	115
4- دور الميزانية العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي.	118
خاتمة	119
قائمة المراجع	120

مقدمة:

تكمن أهمية هذه المطبوعة في كونها تسلط الضوء على جانب مهم من النشاط المالي للدولة ألا وهو المالية العامة، التي تعتبر المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه وللحالة السياسية وظروفها، ويكفي للتدليل على ذلك أن نقف على الدور الذي تلعبه العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة (نفقات عامة، إيرادات عامة وموازنة عامة) في الحياة الاقتصادية. لذلك حاولنا من خلال هذا العمل دراسة هذه الجوانب بشيء من التفصيل.

إن نظرة تاريخية للمالية العامة تبين أنها كانت ولا زالت ماثلة في أصل الاضطرابات والاختلالات، التي عرفتها الكثير من الدول، إذ أن الكثير من الأزمات التي عرفتها البشرية كان سببها ماليا أو على الأقل كانت المالية العامة ذريعة لها، سواء بسبب شح الموارد أو بسبب عدم ترشيد الإنفاق العام، او بسبب الاثنين معا، لذلك كان التركيز في جانب من هذه المطبوعة على دور المالية العامة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

كما جاءت هذه المطبوعة لتلقي الضوء على علم المالية العامة الذي هو أحد فروع العلوم الاقتصادية التي تدرس النشاطات الحكومية المتعلقة باقتصاد الدولة، والوسائل المتعددة لتمويل النفقات الحكومية المختلفة، حيث أصبح لهذا العلم أهمية بالغة في كافة المجتمعات المعاصرة، وهذا بالنظر إلى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادي منظم من تطورات جذرية، وهو ما يتضح من تطور دور الدولة من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة" في الاقتصاديات الرأسمالية ثم إلى "الدولة المنتجة" في الاقتصاديات المخططة مركزياً، وما للمالية العامة من دور في إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاديات النامية، حيث أن الحكومة بحد ذاتها كوحدة اجتماعية، سياسية واقتصادية تعمل من أجل تحقيق الإشباع للحاجات العامة والمحافظة على التوازنات الاقتصادية والاجتماعية واستدامتها.

لقد حاولنا من خلال هذه المطبوعة والتي هي موجهة لطلبة السنة الثانية – تسويق، تقديم محتوى مقياس المالية العامة بأسلوب سهل وواضح ووفق البرنامج المعتمد من طرف اللجنة الوطنية للبرامج لميدان العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، فرع العلوم التجارية، تخصص تسويق.

هذا وقد وزعت منهجية هذه المطبوعة وفق البرنامج المعتمد المشار إليه أعلاه، إلى أربعة محاور رئيسية مسبوقة بمقدمة ومنتهية بخاتمة وهي كما يلي:

المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

المحور الثاني: النفقات العامة.

المحور الثالث: الإيرادات العامة.

المحور الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية.

المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

المبحث الأول: نشأة وتطور المالية العامة

المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة

المبحث الثالث: أهمية علم المالية وعلاقته بالعلوم الأخرى

المحور الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

المبحث الأول: نشأة المالية العامة

من الطبيعي أنه لا يمكن أن نتكلم على مالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، بمعنى أن مالية الدولة ارتبطت بوجود هذه الأخيرة، وقبل هذا الوجود فقد كانت المجتمعات البشرية تعيش في شكل تجمعات وكانت لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والتقاليد والقواعد المنظمة للجماعة. وعلى هذا الأساس يمكننا أن نتطرق إلى نشأة المالية العامة بناء على التطور الذي عرفته الدولة منذ نشأتها كتجمع سياسي يؤسس كيانا ذا اختصاص سيادي في نطاق إقليمي معين.

1- المالية العامة في العصور القديمة:

كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على التركات[1].

ولقد وجد في تاريخ الفراعنة أن دولتهم كانت تحصل على الضرائب وتنفق الأموال وفق انظمه خاصة. وقد اخذ عنهم اليونان بعض هذه الأنظمة، حتى أن مؤلفات أرسطو وأفلاطون حوت أبحاثا هامة تتعلق بمالية الدولة وأصول تنظيمها[2].

ثم ورث الرومان عن اليونان بعض أنظمتهم وأضافوا إليها ما يتفق وأوضاعهم الخاصة، فنظموا الضرائب وحدودها نسبة للأرض والمعادن والمكوس وغيرها.... وبقيت أنظمتهم هذه قائمة إلى أن انهارت الإمبراطورية الرومانية حين ساد أوروبا الغربية التكوين الاجتماعي الإقطاعي، فأصبحت إيرادات الحاكم والسيد الإقطاعي واحدة، كما أعطى الحاكم نفسه حق فرض أي ضريبة أو تسخير أي إنسان.[3]

---

[1] محمد خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013، ص: 5.

[2] مجدي محمود شهاب،الاقتصاد المالي- نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي،الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص: 7.

[3] نفس المرجع، ص: 8.

2- النظام المالي في الإسلام[1]:

ما ينبغي أن نشير إليه أن هناك اختلاف بين النظام المالي الإسلامي والمالية العامة في الاقتصاديات الوضعية، فإذا كانت هذه الأخيرة محكومة بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وتعني هذه القاعدة أن الدولة وهي تقوم بتحصيل الإيرادات من الأفراد بأنواعها المتعددة تجمعها بحيث لا تكون هذه الإيرادات مخصصة لإنفاق معين، وإنما تجمعها أولا عامة، وبعد ذلك تبدأ الدولة بواسطة أجهزتها الكثيرة في توزيع هذه الإيرادات على أنواع النفقات التي تقوم بها. ولذلك فإن كلمة (عامة) تتضمن إعطاء الحرية المطلقة للدولة في تخصيص الإيرادات هذا المعنى المتضمن في مصطلح (عامة) يجعلنا نتوقف أمام استخدامه في النظام المالي الإسلامي، التي تكون الدولة طرفاً فيه، ذلك أن تحليل عناصر الإيرادات في هذا النظام يبين أنها في إجمالياتها مخصصة، ويعني هذا أن المالية الإسلامية تخضع بإجمال لقاعدة تخصيص الإيرادات، وهذا مما يعمل على ترشيد القرار المالي الذي تتخذه السلطات المالية .

لقد كان عمر بن الخطاب أول من أنشأ بيت مال المسلمين بشكل رسمي، وهو بمثابة وزاره المالية في عصرنا الحالي، حيث تجمع فيه واردات الدولة الإسلامية لتصرف على مرافقها المختلفة، وقد كانت إيرادات الدولة الإسلامية تتمثل في الزكاة، الفيء، الغنيمة، الجزية، العشور، الخراج والمكوس، أما أوجه إنفاق هذه الإيرادات فهي تختلف بحسب طبيعة الإيراد، فبالنسبة للزكاة والفيء والغنيمة ففيها نص واضح في القرآن الكريم يشير إلى كيفية صرفها، اما باقي الإيرادات فكانت تصرف في أمور مختلفة والتي من اهمها:

- ✓ **رواتب الولاة والعمال والقضاة وموظفي الدولة.**
- ✓ **استصلاح الأراضي، فتح القنوات، شق الترع (قنوات مياه صغيرة) وبناء الجسور.**
- ✓ **شق الطرق وبناء الأبنية وخاصة إذا كانت هذه الأبنية تعود للدولة .**
- ✓ **رواتب الجند، شراء الأسلحة والمعدات الحربية وكل ما يلزم الجيش.**
- ✓ **صرف الأموال على السجون والمساجين من مأكل وملبس ومشرب وحتى نفقات الدفن.**
- ✓ **منح هبات وهدايا للأدباء والشعراء والعلماء.**

[1] لمزيد من الاطلاع انظر: المكتبة الإسلامية على شبكة إسلام ويب متوفر على الموقع:library.**islam**web.net/newlibrary/ummah

3- المالية العامة في العصور الوسطى(700م-1500م):

كان نفوذ الكنيسة في أوروبا في هذه الفترة قويا، ولذلك ارتبط الفكر المالي بالتعاليم الدينية آنذاك[1]، وقد تبلورت الأفكار الاقتصادية في هذه الفترة، في كتابات سانت توماس اكوينس (Sant Thomas Aquinas) عن أخلاقيات التجارة والربا والثمن العادل، حيث بنى مناقشاته على افتراضين أساسيين[2]:

اولا- النشاط الاقتصادي، يجب أن يحتل مكانا ثانويا بجانب النشاط الأساسي للإنسان، ألا وهو مقاومة النفس الأمارة بالسوء؛

ثانيا- النشاط الاقتصادي شأنه شأن أي جانب آخر من جوانب النشاط الإنساني، يجب أن يخضع للقواعد الأخلاقية، فالعمل واجب وشرف والتجارة ضرورية لكنها مفسدة للروح، أما المالية فان لم تكن أخلاقية، فهي دناءة على أحسن الفروض ومشينة بالسمعة على أسوأ الافتراضات.

وما يميز هذه الحقبة الزمنية، أن مالية الدولة اندمجت مع مالية الحاكم الخاصة، أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تحصل على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة عن طريق مصادرة السلع والخدمات، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا كأعمال السخرة والخدمة العسكرية. ولم يكن للضريبة بالمفهوم الفني لها في تلك العصور شأنا يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء[3].

4- المالية العامة في مرحلة الاقتصاد الحر:

هذه المرحلة كانت عبارة عن نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية، وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل،دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وبيد خفية لتحقيق

---

[1] المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة، بيروت، الدار الجامعية، 2000، ص: 219.

[2] حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، مصر، مركز الإسكندرية للكتاب، 2000 ص: 308

[3] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:5.

منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث) والتي هي عبارة عن مجموع مصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة. وعليه يتعين على أن يكون دور الدولة عند أدنى مستوى ممكن، بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه، والكهرباء..... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيل بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

مما سبق يتضح أن دور الدولة الحارسة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها،كان مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الموازنة العامة (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي، وقد ساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون حتى أوائل القرن العشرين[1].

5- المالية العامة في العصر الحديث:

ابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، وكان من بين أسباب هذا التدخل ما يلي:

- **رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.**
- **معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.**
- **التقليل من التفاوت في توزيع الدخول والثروات بين أفراد المجتمع.**
- **تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.**
- **الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.**

ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي تزعمه

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:5-6 .

جون مينارد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد التوازن الحسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما أصبحت تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين[1].

المبحث الثاني: تعاريف ومفاهيم أساسية في المالية العامة

يهتم علم المالية العامة بدراسة المشكلات التي تتعلق بتوجيه الموارد الاقتصادية والمالية لإشباع الحاجات العامة. ومن الضروري عند البدء بدراسة علم ما أن نتعرض في البداية إلى عرض طبيعة هذا العلم لان مثل هذا العرض يحدد طريقة الدراسة ونطاق العلم الذي نقوم بدراسته من حيث مفهومه، موضوعه، حدوده وعلاقته بالعلوم الأخرى.

1- مفهوم علم المالية العامة:

يعرف العلم بأنه البحث المنظم للظواهر، والذي يهدف إلى التوصل لفهم الواقع وبإتباع منهج علمي معين في دراسته لهذه الظواهر، وبهذا فالمالية العامة كعلم فهي تهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامة التي تحكم الظاهرة المالية –التي هي موضوع البحث في هذا العلم– والعوامل المؤثرة في تلك الظاهرة والآثار التي تترتب عليها، وتوجيهها لتحقيق الأهداف التي تصبوا إليها الدولة.

لقد ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح لهذا المفهوم في العصر الحديث أبعادا متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية، لذلك يمكن القول أن علم المالية العامة مر في تطوره بمرحلتين وهما المالية العامة التقليدية والمالية العامة الحديثة.

[1] نفس المرجع السابق، ص ص:5-6

1-1 المفهوم التقليدي للمالية العامة:

عرف التقليديون علم المالية العامة على انه "العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد"[1]. أي انه العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها، أو بمعنى آخر هو العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات[2]. وفي تعريف أخر للكلاسيك وعلى رأسهم "غاستون جيز "والذي يعرف المالية العامة بأنها مجموعة القواعد التي على الهيئات والحكومات في تحديد النفقات وتامين الموارد لتلبية هذه النفقات مع توزيع أعبائها على المواطنين[3].

انه لمن الواضح أن التعريف التقليدي لعلم المالية العامة، يستند إلى طبيعة كل من الإيرادات والنفقات العامة، حيث يقتصر دور الإيرادات على تغطية النفقات مع التأكيد على ضرورة التوازن بين الإيرادات العامة العادية والنفقات العامة العادية (الجباية بقدر الكفاية والخراج حد الاحتياج) وهو ما يفسر بتوازن الموازنة العامة للدولة مع توزيع العبء العام على أفراد المجتمع وبالطريقة التي تحقق المساواة في التضحية المطلوبة من كل منهم. وهذا لا يخرج عن الإطار والقواعد التي تقوم عليها النظرية التقليدية، فالعرض يخلق الطلب المساوي له، وحرية انتقال عوامل الإنتاج من جهة وحرية الأسعار من جهة ثانية يحققان التوازن بين العرض والطلب، ومعدل الفائدة يحقق المساواة بين الادخار والاستثمار، وبذلك فالدولة يجب عليها إلا تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية طالما أن قوانين السوق ونظام المنافسة يحققان توازن الاقتصاد القومي[4]، وهكذا كان الفكر الاقتصادي التقليدي يؤكد على ضرورة حصر الحاجات العامة في أضيق نطاق ممكن، بحيث تتحدد وظائف الدولة بما هو ضروري للمحافظة على كيانها (الدفاع، الأمن والعدالة)، وقد ترتب على ذلك سيادة مبدأين مترابطين سيطرا على الفكر المالي طوال القرن التاسع عشر وحتى نهاية الثلث الأول من القرن العشرين، وهما مبدأ الدولة الحارسة ومبدأ المالية العامة المحايدة[5].

لم يكتب للمالية المحايدة الاستمرار، لأنها لم تستطع مواكبة التطورات التي لحقت بالحياة الاقتصادية، ولم تقدم الحلول الفعالة لعلاج المشكلات التي استجدت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والتي انعكست في تغير دور الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وادى ذلك إلى ظهور المالية المعوضة

---

[1] خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2005 ،ص: 15

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 7.

[3] محمد محرزي عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 ، ص:28.

[4] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، 2005، سورية، ص:19

[5] مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص: 13.

أو الوظيفية. وأمام هذا التطور لم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، بل أصبح هذا الغرض أكثر اتساعا ليشمل تغطية النفقات العامة التقليدية، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتطلب زيادة الإنفاق العام والذي يتطلب بالضرورة زيادة موارد الدولة لتحقيق الأغراض التقليدية والحديثة.

لقد تجسد تطور علم المالية العامة في الانتقال من مرحلة الدولة المحايدة إلى مرحلة الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي، حيث عجزت النظرية التقليدية عن تقديم الحلول للخروج من الأزمة المالية العالمية أو ما تسمى بأزمة الكساد الكبير لسنة 1929، مما فتح المجال للأفكار التي نادى بها الاقتصادي الانجليزي كينز وتطبيقها، والتي وردت في مؤلفه (لنظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود سنة) 1932 والتي تنص على السماح للدول بالتدخل في الحياة الاقتصادية لتحقيق التشغيل الكامل، عن طريق التأثير في العناصر المكونة للطلب الفعال الذي يتكون من الطلب على السلع الاستهلاكية والسلع الاستثمارية[1]. وبالتالي كان من الضروري والتطورات هذه أن يتخذ علم المالية العامة مفهوما حديثا.

1-2 المفهوم الحديث للمالية العامة:

المالية العامة بمفهومها الحديث هي " ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الايرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية"[2]. وبعبارة أخرى فهي العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة[3].

يوضح هذا التعريف أن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة لم يعد لتغطية النفقات العامة فحسب، بل أصبح للإيرادات العامة أهدافا أخرى منها محاربة التضخم، إعادة توزيع الدخل والثروة، تغطية الأعباء والنفقات الطارئة.....الخ. كما يبين أن الإيرادات العامة والنفقات العامة أصبحت أدوات كمية (متغيرات مالية) في يد الدولة تستخدمها من اجل أهداف مختلفة إلى جانب الهدف المالي التقليدي، كما أصبح ينظر إلى الهدف المالي على انه كل لا يتجزأ من النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وان الظاهرة المالية هي جزء من الظاهرة الاقتصادية وتخضع لقواعد التحليل الاقتصادي، وهذا ما يضمن تخصيصا

[1] خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص:32.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 7.

[3] خبابة عبد اللطيف، أساسيات في اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009 ، ص:16.

للموارد المالية، عن طريق إشباع الحاجات العامة وإشباع الحاجات الخاصة، وضمان توزيع الدخل بشكل أفضل بين مختلف الفئات الاجتماعية، فضلا عن ضمان استخدام امثل للموارد القومية لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التنمية الاقتصادية[1].

من التعريف الحديث لعلم المالية العامة يمكننا أن نستنج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة:

- ✓ **تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة الإشباع.**
- ✓ **تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع.**
- ✓ **تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.**

2- الحاجات العامة[2]:

تعرف الحاجة العامة بأنها" الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية."

وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين :قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، ويشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفًا على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصراً على جهود الأفراد. 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 يعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:20-21.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 7-9.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

2-1 الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:

وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها 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

بالسمات الآتية:

- **إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد.**
- **لا يمكن تطبيق مبدأ الاستبعاد في مثل هذه الحاجات العامة.**
- **هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات**

2-2 الحاجات المستحقة:

هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني بهذا إمكانية فصل حاجة بعض 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 للنشاط 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..... وغيرها.**

2-3 -السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:

هذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولاعتبارات ختلفة 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 أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخلة.

3- عناصر المالية العامة[1]:

3-1 النفقات العامة:

تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق منفعة عامة بصرف وإنفاق مبالغ مالية تدعى "نفقات عامة "سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بهدف إعادة توزيع الدخل القومي وتصحيح الاختلالات في الدخول أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

3-2 الإيرادات العامة:

وهي مصادر التمويل التي لابد منها لتغطية النفقات العامة وبالتالي لتدبير الموارد المالية اللازمة للإنفاق العام ، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، وقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

3-3 الموازنة العامة للدولة:

وهي تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية للدولة ، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة والتي هي عادة لمدة سنة واحدة ،ويجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية.

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 7-9.

4- السياسة المالية[1]:

تعرف السياسة المالية" بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية. وتتجسد السياسة المالية عادة بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السياسة الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفا كميا لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، بالإضافة إلى التكييف النوعي لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءا من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أدوات السياسة المالية (الضرائب، النفقات، والقروض العامة)

5- المالية العامة والمالية الخاصة :

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، ويمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقا لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسلطانها في فرض الضرائب وإصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

- **من حيث المبدأ: الفرد يوزع نفقاته على أساس دخله، أي أن الإيرادات هي الأساس في تحديد النفقات بالنسبة للأفراد، بينما الدولة تحدد أولا نفقاتها ثم على أساسها تقوم بتحصيل إيراداتها، وهذا لما لها من سلطة في تعديل معدلات الضرائب القائمة واستحداث ضرائب جديدة، كما يمكنها اللجوء إلى الاقتراض، أي أن القاعدة بالنسبة للدولة هي تحديد النفقات يسبق تحديد مصادر الإيرادات.**

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 7-9.

- **من حيث الهدف: يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة، أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.**
- **من حيث الأساس: الفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.**
- **من حيث التنظيم: تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.**

المبحث الثالث: أهمية علم المالية وعلاقته بالعلوم الأخرى:

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى. وعلى هذا الأساس سوف نتناول في هذا المبحث هذه الجوانب بشيء من التفصيل.

1- أهمية علم المالية العامة:

لقد بدا تأثير علم المالية العامة في المجتمع محدودا في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة خلال ين الثامن والتاسع عشر(أي في مرحلة الفكر الكلاسيكي) والتي كانت تدعو إلى عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في ظل الاعتقاد السائد بأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائيا". ولهذا كانت الدولة أسيرة لثلاث وظائف تقليدية هي الأمن الخارجي، الأمن الداخلي وتحقيق العدالة. وعلى هذا الأساس ظل علم المالية العامة علما"متخصصا"في نشاط الدولة بعيدا عن التطور ولم يحتل مكانة مرموقة له بين العلوم الأخرى.

غير أنه وبعد تعرض النظام الرأسمالي إلى أكبر تحد له وسقوطه فريسة للأزمة الاقتصادية والمالية (1929- 1933)، كان لابد من البحث عن علاج لهذه الأزمة الطاحنة الذي أصبح استمرارها يعني سقوط النظام الرأسمالي برمته، بعد أن يدفع المجتمع ثمنا" غاليا" يتمثل بالفوضى في الإنتاج وانتشار وتفشي البطالة، في ظل فشل المدرسة الكلاسكية وأفكارها والتي ظلت عاجزة عن علاج الأزمة، فالتوازن التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل فسقطت تلك الأفكار أمام التحدي الصعب مما حدا بالدول إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وكان تدخلها مبنيا" على قاعدة جديدة وفلسفة أخرى هي فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية التي انتقدت منطلقات المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) إذ دعت إلى ضرورة تدخل الدولة، ذلك لان الطلب الفعلي يمكن أن يظل ولمدة طويلة دون مستوى التشغيل الكامل، وأن الطلب وليس العرض هو المحرك لعجلة الاقتصاد وان هذا الطلب ارتفاعا" أو انخفاضا"يتطلب تدخلا" من الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي

باستخدام أدواة السياسة المالية. ومن هنا برزت أهمية المالية العامة واحتلت مركزا" مرموقا" لها بين العلوم الاجتماعية إذ أصبحت مسؤولة عن معالجة الاختلالات الاقتصادية[1].

2- علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى:

المالية العامة كعلم اجتماعي لها ارتباط وثيق ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى التي تعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد، ومن بين العلوم الاجتماعية التي يرتبط بها علم المالية العامة نجد:

2-1 العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع:

يعتبر علم المالية العامة من العلوم الاجتماعية لأنه في نشأته وتطوره يرتبط تماما بوجود جماعة منظمة تخضع لسلطة عامة منوط بها السهر على قضاء الحاجات العامة وتقديم مجموعة من الخدمات التي يعتبرها الأفراد ضرورية لمعيشتهم ورفاهيتهم[2]، وبالتالي تحقيق أهداف المجتمع.

إن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع، علاقة قوية واضحة، فهنالك تأثير متبادل بينهما، ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثارا اجتماعية، عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظل المالية العامة التقليدية (المحايدة)، أم تمت في ظل المالية العامة المتدخلة (الوظيفية المعوضة)، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاد الموجه. فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا الأخير[3].

2-2 العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد:

تعتبر العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات ذلك أن الاقتصاد هو العلم الذي يبحث عن حل المشكلة الاقتصادية التي تعترض النشاط الاقتصادي ابتداء من الإنتاج حتى توزيع الناتج (كيفية إشباع الحاجات الإنسانية)، وعلم المالية العامة أو الاقتصاد المالي هو العلم الذي يبحث في إيجاد أفضل الوسائل لإشباع الحاجيات العامة مما يساهم في حل المشكلة الاقتصادية.

وتعد المالية العامة من حيث الأساس علما اقتصاديا، وهي تحتل مكانة خاصة في منظومة العلوم الاقتصادية التي تعنى بدراسة العلاقات الاقتصادية بمعناها الواسع (الإنتاج – التوزيع – التبادل– الاستهلاك)

---

[1] حامد عباس محمد المرزوك، محاضرات في المالية العامة، جامعة بابل، كلية الحقوق، العراق، السنة الجامعية2011-2012.

[2] مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص: 20.

[3] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:11

فعلم الاقتصاد السياسي يعطي أساسا نظريا لعلم المالية العامة، فالأول يبين طبيعة العلاقات الاقتصادية ويكشف قوانينها وأدائها وتطورها وهو يتناول بالبحث المشكلة الاقتصادية، بينما يقوم علم المالية العامة بدراسة مشكلة استغلال الموارد المحدودة نسبيا لإشباع الحاجات الإنسانية غير المحدودة، فالعلاقة بين المالية العامة والاقتصاد، هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل. فهي علاقة تبادلية، يؤثر كل منهما في الآخر .وتتأكد هذه العلاقة، إذا ما عرفنا أن العلاقات المالية، التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها، تعكس في الواقع علاقات اقتصادية[1].

فالظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية، وذلك لأن المتغيرات (الكميات) المالية، وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة، ليست إلا متغيرات (كميات) اقتصادية تؤثر في الاقتصاد القومي وتتأثر به. وهو ما يعني قيام علاقة تبادلية بين المتغيرات الاقتصادية والمتغيرات المالية. ويترتب على ذلك نتيجتان هامتان.

- ✓ **أولها :ضرورة خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي، فالسياسة المالية يجب أن تتحدد، مثل أي سياسة أخرى، بما يترتب عليها من آثار، وهو ما يجب معه إخضاع السياسة المالية للتحليل الاقتصادي، والاعتماد عليه (أي التحليل الاقتصادي) في دراسة آثار المتغيرات المالية، وفي ضبطها، وتحديد نطاقها، وغرضها.ويتفرع عن ذلك النتائج الهامة التالية:**
  - **أن يحدد التحليل الاقتصادي حجم المتغيرات المالية، وغرض السياسة المالية، في ضوء الوضع الاقتصادي مقدرا بمستوى الطلب الفعلي.**
  - **أن يقدم التحليل الاقتصادي– للنظرية المالية والسياسة المالية –أدواتِ التحليل التي يمكن الاعتماد عليها –واستخدامها – سواء في مجال الرفاهية، أم في مجال التشغيل والدخل القومي.**
- ✓ **ثانيهما: يجب أن تشكل السياسة المالية والسياسة الاقتصادية معا وحدة واحدة، وألا يقوم بينهما أي تعارض، وأن يقوم بينهما وحدة الهدف. ويزيد من أهمية هذه الوحدة بين السياسة المالية والسياسة الاقتصادية، ازدياد حجم المتغيرات المالية بالنسبة للاقتصاد القومي من جهة واعتبار السياسة المالية أهم أدوات السياسة الاقتصادية من جهة ثانية. وتزداد أهمية هذه الوحدة أكثر في اقتصاديات الدول النامية حيث تشكل السياسة المالية والسياسة النقدية الجزء الأكبر من النشاط**

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 11-12.

الاقتصادي في المجتمع وبخاصة أن العناصر غير المالية للسياسة الاقتصادية والسياسة النقدية لا تتمتع بفاعلية كبيرة إذا ما طبقت بمعزل عن السياسة المالية.

وهكذا ونتيجة للارتباط الوثيق بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد، فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة، بل أصبحت دراسة المالية العامة تتم من منظور اقتصادي للسيطرة على هذه الدراسة[1].

2-3 العلاقة بين علم المالية العامة والقانون:

تعتبر العلاقة بين العلمين وثيقة لدرجة كبيرة، حتى أن هذه الصلة هي التي حالت زمنا طويلا دون أن يكون علم المالية العامة فرعا مستقلا عن القانون وقائما بذاته[2].

وتتجسد هذه العلاقة من خلال أن معظم القواعد المالية تأخذ شكلا قانونيا، إذ يتضمن الدستور بعض القواعد المالية خاصة تلك المنظمة لفرض الضرائب ولإعداد الموازنة واعتمادها، وبالإضافة لذلك فان معظم القواعد المالية التنفيذية تصدر في شكل قانون أو أوامر إدارية، بحيث أصبح لا يمكن فرض ضريبة إلا بقانون بعد موافقة البرلمان على ذلك، كما انه لابد من قانون حتى تعقد القروض أو تصدر الموازنة العامة. وفضلا عن كل هذا فان دراسة النظام المالي لأي دولة من الدول يستلزم الرجوع إلى تشريعها المالي، أي مجموعة القوانين واللوائح التي تحدد القواعد المالية المطبقة في هذه الدولة أو تلك.

فالقانون والمالية العامة مرتبطان من حيث الشكل بصورة وثيقة، كما أنهما مرتبطان من حيث الموضوع، إذ يسعى كل منهما إلى تحقيق العدالة في المجتمع على نحو خاص به. فإذا كان القانون يسعى لتحقيق العدالة في توزيع أعباء النفقات العامة على مجموع أفراد المجتمع وفي تقريب مستويات دخولهم[3] بما يحقق هذه العدالة، فان المالية العامة تعتبر كأداة لتحقيق ذلك. وبهذا نجد ان مسائل المالية لها جانب قانوني هام يبدأ بتخصيص فقرات بارزة في دساتير الدول أو مواثيقها الوطنية وانتهاء بالقواعد التشريعية التفضيلية التي تتعلق بمختلف جوانب النشاط المالي للدولة.

---

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:27-28.

[2] سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص: 13.

[3] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص:21

2-4 العلاقة بين علم المالية العامة والإحصاء:

إن علم الإحصاء هو علم قديم، وهو في الوقت نفسه علم متكامل ومتطور مع كل ما هو جديد، فهو يتضمن الأسلوب العلمي الضروري لتقصي حقائق الظواهر واستخلاص النتائج منها، ويتضمن النظرية اللازمة للقياس واتخاذ القرار،في شتى الميادين، الاقتصادية، الاجتماعية ، السياسية ، العسكرية وغيرها.....، وهو بذلك يعطي الدارسين أدق أداة للبحث العلمي المبنى على الأسلوب والنظرية[1].

يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة، وهو لاغنى عنه في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة. إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفا[2].

2-5 العلاقة بين علم المالية العامة والسياسة:

تدرس العلوم السياسية نظام الحكم في مختلف الدول، وتبين علاقة السلطات العامة بعضها بالبعض – سلطات مركزية وسلطات محلية – وعلاقتها بالأفراد، ولما كان علم المالية العامة يبحث في كيفية تمويل نفقات الخدمات المقدمة من طرف هذه السلطات، فانه من الطبيعي أن تنشأ بين علم المالية العامة والعلوم السياسية روابط عديدة. فتحديد تلك الخدمات يتوقف كثيرا على المذهب السياسي السائد في الدولة. فالدول التي تتمسك بطريقة الإنتاج الرأسمالي وتعنى بالمحافظة على الحرية الفردية، تميل إلى تحديد حجم ونوعية الخدمات العامة التي تقدمها لمواطنيها، وبالعكس فان الدول التي تهتم أساسا بالعدالة الاجتماعية تتجه إلى مضاعفة هذه الخدمات[3].

ولا تخفى أهمية علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية، فالعمليات المالية ترد في وثائق متعددة أهمها الموازنة العامة للدولة، والتي تعتبر أساس الرقابة على استخدام الموارد العامة، هذه المعلومات تشكل معطيات أساسية للعلوم السياسية، بحيث تمكنها من معرفة ما تنفقه الدولة على كل ميدان من الميادين التي تتدخل فيها، فهي تبين ما إذا كانت دولة معينة تنفق أكثر على التسليح او التعليم او الصحة العامة او البحث

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 30

[2] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق، ص ص: 12-13.

[3] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص ص:20-21.

العلمي او التنمية الاقتصادية.....الخ، وهي تسمح كذلك بمقارنة اتجاهات هذه النفقات من فترة زمنية إلى اخرى في دولة ما ومقارنة اتجاهاتها في الدول المختلفة في نفس الوقت[1].

يتضح مما سبق أن العلاقة بين المالية العامة والسياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته .وتعدّ في الوقت نفسه، أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه .فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما "ونوعا"، تبعا "لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها .فهي تختلف كذلك تبعا لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة، مستقلة أو خاضعة لغيرها من الدول كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة[2].

[1] ناشد سوزى عدلي، مرجع سابق، ص ص: 16-17.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 12

المحور الثاني: النفقات العامـــــــــة

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة، قواعدها وأسباب تزايدها.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة.

المحور الثاني: النفقات العامـــــــــة

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة، قواعدها وأسباب تزايدها.

هناك اعتبارات هامة مرتبطة بإعادة توزيع الدخل، واهم هذه الاعتبارات التدخل الحكومي باستخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق العدالة الاجتماعية، ويعد الإنفاق الحكومي الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق مثل هذه الأهداف.

ومن خلال هذا المبحث سوف يتم التطرق إلى مفهوم النفقات العامة وعناصرها، قواعدها، وأسباب تزايدها.

1- تعريف النفقة العامة وعناصرها

1-2 تعريف النفقة العامة

تعددت تعاريف النفقة العامة بتعدد الماليين والاقتصاديين ولاسيما كتاب المالية العامة، غير أن هذه التعاريف تكاد كلها تجمع على العناصر الرئيسية للنفقة العامة، وفيما يلي بعض التعاريف التي تناولت موضوع النفقات العامة:

- **النفقة العامة هي مبلغ مالي يخرج من الذمة المالية للدولة أو احد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة[1].**
- **النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام[2].**
- **النفقة العامة هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجة من الحاجات العامة[3].**
- **النفقة العامة هي مبالغ مالية مخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية والمستقبلية، وهي تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة[4].**

---

[1] المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام- النفقات والقروض العامة- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص: 63.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 16.

[3] مجدي محمود شهاب، مرجع سابق، ص 39.

[4] احمد محمد حجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، 1998 ، ص :267.

1-2 عناصر النفقة العامـــــة:

يتضح لنا من التعاريف السابقة أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

- **النفقة العامة مبلغ نقدي.**
- **النفقة العامة يقوم بها شخص عام.**
- **النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.**

أ- النفقة العامة مبلغ نقدي:

تقوم الدولة ممثلة بالوزارات والإدارات والهيئات العامة (الأشخاص العامة) بإنفاق مبالغ نقدية ثمنًا لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمنًا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي ما دامت كل المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم في الوقت الراهن باستخدام النقود في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العامة تتم دائما بشكل نقدي[1]. وهذا من شانه تسهيل عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيقها لأهدافها التي وضعت من اجلها، وهذه العملية (الرقابة) تكون صعبة لو تمت النفقة العامة بشكل عيني، كما أن شكلها النقدي من شانه أن يحقق العدالة الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل.

ب- النفقة العامة يقوم بها شخص عام[2]:

النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام .ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لا مركزية. وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجـــالس الوطنية وغيرها، أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،.....الخ.

والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الصدد هو هل يعني هذا أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب سيادتها وسلطاتها الآمرة تعد نفقات عامة؟ وما محل تلك النفقات التي

---

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 17.

[2] زكريا ربيع ونصيرة لوني، محاضرات في المالية العامة، جامعة اكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية :2014/2013 ، ص ص:10-11.

تنفقها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاطها الاقتصادي المماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد، كالمشروعات الإنتاجية؟

في الواقع ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه النشاطات، فقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين، أحدهما قانوني والآخر وظيفي[1].

- **المعيار القانوني :استند هذا المعيار إلى 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 هدفها.**

ويستند أنصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون الخاص.

ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتطور نشاطها أصبح هذا المعيار لا يتناسب في تحديد طبيعة النفقة، ولذلك خلص بعض علماء الاقتصاد إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد، ويعتمد على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة.

- **المعيار الوظيفي: يستند هذا المعيار أساسا على 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 إقليمها وبموجب سلطاتها الآمرة .أما النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها سواء كانت مركزية أم لا مركزية، وتتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل خاصة . والعكس بالنسبة للنفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة بتفويض من الدولة في استخدام سلطاتها الآمرة فهي نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام الدولة لسلطاتها السياسية.**

غير انه هناك من يرى بان تعريف النفقة العامة يجب أن يبرز مدى مشاركة القطاع العام في تنمية الاقتصاد الوطني، والأخذ بتعريف واسع للنفقات العامة، بحيث تشمل كل النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتهـــا

[1] سوزى عدل ناشد ي، مرجع سابق ، ص ص :30-32.

المركزية، والمحلية والمنشآت العامة الإنتاجية[1]. وان المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والاعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة، كتبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى وغيرها.....، بحيث يدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص[2].

ج- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام[3]:

ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا العنصر على سندين :أولهما يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة، أما السند الثاني فيتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم، إلا أن هناك صعوبة في كثير من الأحيان في معرفة ما إذا كانت حاجة ما هي من الحاجات العامة أم لا، ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدًا موضوعيًا، وأمام هذه الصعوبة فإن أمر تقدير الحاجات العامة وبالتالي المنفعة العامة متروك للسلطات السياسية، فهي التي تتولى عادة تقدير ما إذا كانت حاجًة ما تعتبر حاجة عامة أم لا وذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإشباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة. إلا أن السلطة السياسية قد تسيء استعمال حقها في تقدير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة مما يستدعي وجود رقابة فعالة تضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق عن طريق السلطة التشريعية التي تقوم عادة برقابة استخدام الإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة:

- **أولا: من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة.**

---

[1] طارق قدوري ، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في التنمية الاقتصادية في الجزائر- دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بسكرة، السنة الجامعية: 2016/2015، ص: 86.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص: 18.

[3] نفس المرجع السابق ، ص: 18.

- **ثانيًا : من خلال مساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام في جملته وتفصيلاته، وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور.**

مما تقدم نخلص إلى أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنفعة العامة.

2- قواعد النفقة العامة:

تحديد الإنفاق العام للدولة يتم وفقا لقواعد وضوابط معينة لا يمكن تجاوزها، وذلك لكي يحقق الهدف المرجو منه وهو إشباع الحاجات العامة. هذه القواعد تتأثر بشكل كبير بالفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. وبمعنى أخر انه كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية كلما أدى ذلك إلى زيادة وتنوع النفقات العامة وعلى نحو استلزم وجود ضوابط وحدود للإنفاق العام.

2-1 ضوابط النفقة العامة:

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى، وهذا كله بهدف الوصول إلى الإنفاق العام الرشيد (العقلاني) أو الحجم الأمثل اقتصاديا للإنفاق العام.

ا- ضابط المنفعة:ويقصد به تحقيق اكبر قدر ممكن من المنفعة، وهذا يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، كما يعني أيضا أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى. ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى[1].

[1] سوزى عدل ناشد ي، مرجع سابق ، ص ص :51-52.

ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة[1].

ب- ضابط الاقتصاد في الإنفاق:

يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا يمكن تصورها إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه" التسيب المالي "يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر إنتاجية.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها[2]، ومظاهر التبذير وإسراف المال العام متعددة في كل دول العالم وعلى الخصوص في الدول النامية بسبب انخفاض كفاءة الرقابة السياسية بصورة خاصة. وتتمثل هذه المظاهر في دفع مرتبات وأجور موظفين زائدين على الحاجة، التسيب في مشتريات الحكومة وتوريداتها، عدم إتباع الطرق التجارية في شراء ما تحتاج إليه الحكومة، استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها وغير ذلك من مظاهر التبذير والإسراف. ولهذا فان الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية. بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة[3].

---

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:22.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:23.

[3] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق ، ص:53.

ج- ضابط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع والمتمثلة في السلطة التشريعية، عن طريق المجالس النيابية، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقننا بقوانين المالية في الدولة والتي تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها، فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

2-2 حدود الإنفاق العام :

يثير هذا الموضوع إشكال على جانب كبير من الأهمية، يتمثل في تحديد النسبة التي تستقطع من الدخل القومي لتوجيهها إلى الإنفاق العام، بحيث لا يمكن للدولة أن تتجاوزها و إلا أدى ذلك إلى إضرار بالاقتصاد الوطني. بمعنى هل هناك حدود لا يجوز تجاوزها بأي شكل من الأشكال عند تحديد النفقات العامة؟ وهل هناك حجم امثل لهذا الإنفاق؟ وهذا بالنظر لما أصبح يمثله الإنفاق العام باعتباره اهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته. ومن ثم يمكن ان يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي.

في الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها :النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة والعوامل الاقتصادية والمالية التي تمر بها[1].

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:24

أ- النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة:

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة. ففي الدولة الحارسة في ظل نظام الاقتصاد الفردي الحر كانت وظائف الدولة محصورة في الأمن والعدل والدفاع وإقامة بعض المرافق الضرورية وبالتالي فحجم الإنفاق العام لديها محدوداً، حيث كان حجم اعتمادات الموازنة لا يتجاوز النسبة من 10% الى 20% من الناتج المحلي الإجمالي.

أما في النظام الاقتصادي للدولة المتدخلة الحديثة والتي توسعت وظائفها، بحيث أصبحت تشمل الوظيفة الاجتماعية (تعليم ،صحة، ضمان اجتماعي.....الخ) والوظيفة الاقتصادية في إقامة المشاريع التنموية والاستثمارية إضافة إلى الوظائف التقليدية، وبالتالي ازداد حجم الإنفاق العام في الموازنة وذلك تبعًا للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، ففي ظل نظام الاقتصاد الحر أي نظام السوق فإن حجم الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي في الدولة لا يتجاوز في الدول النامية لقصور مواردها عن (25%-40%) أما في الدول المتقدمة فيزيد حجم الإنفاق العام لديها بحيث يمكن أن يبلغ بحدود (50%-60%) من الناتج المحلي الإجمالي نظرًا لتوفر الإيرادات العامة اللازمة لتغطية الإنفاق العام.

وفي النظام الاقتصادي للدولة المنتجة (الدولة الاشتراكية) حيث تسيطر الدولة على وسائل الإنتاج والتوزيع، فإن حجم الإنفاق العام يمكن أن يتجاوز 90% من الناتج المحلي الإجمالي.

ب- الظروف الاقتصادية (الدورات الاقتصادية) التي تمر بها الدولة:

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكينزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الارتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظرا لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.

ج- العوامل المالية للدولة:

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع

بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدودا، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

ويقصد بالمقدرة المالية القومية :قدرة الاقتصاد القومي (أي الدخل القومي) على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من :الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية.

ان أي تجاوز لهذه الحدود يمكن ان تترتب عنه اثارا سلبية تتمثل في[1]:

- **استنفاذ الطاقة التكليفية، وهذا ببلوغ المعدل الضريبي نسبته المثلى، بحيث يصبح الدخل الوطني غير قادرا على تحمل ضغط ضريبي إضافي، وإلا أدى ذلك إلى تدهور مستوى النشاط الاقتصادي، وتدهور مستوى معيشة الأفراد؛**
- **حدوث ردود فعل عنيفة من المكلفين عند رفع الضرائب، مما يجعلهم يسلكون طرق الغش والتهرب الضريبيين، خاصة في الاقتصاديات التي تسيطر على بنيتها الجبائية الضرائب المباشرة، وهذا ما يضعف من التحصيل الجبائي.**

3- ظاهرة تزايد النفقات العامة وأسباب هذا التزايد:

3-1 ظاهرة تزايد النفقات العامة:

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول، وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي.

يعتبر العالم الألماني أدولف فاجنر Adolf Wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر،

[1] احمد عادل حشيش ، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت ،1974، ص:443

ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد المضطرد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها. وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

لقد فرق فاجنر في هذا الصدد بين وظائف ثلاثة للدولة وهي[1]:

أ- الوظيفة التقليدية: تتعلق هذه الوظيفة بالدفاع والأمن، وقد ارجع فاجنر تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من جهة، والتوسع في بسط نفوذها من جهة ثانية .

ب- الوظيفة الإنتاجية:مع تزايد التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من الشركات المساهمة، تتزايد النفقات العامة نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة.

ج- الوظيفة الاجتماعية:لقد ارجع فاجنر تزايد النفقات العامة إلى رغبة الدولة في القضاء على الاحتكارات التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وعدم استفادة كافة الطوائف الاجتماعية من نتائج النمو الاقتصادي.

3-2 أسباب تزايد النفقات العامة:

قبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة يجب الإشارة إلى أنه لا يترتب على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس معدل زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بمعدل أكبر من زيادة الدخل القومي، ويرجع هذا إلى إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل من ناحية واتجاه الدول الديمقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى ذات الدخل

[1] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق ، ص:61.

المحدود من ناحية أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي[1].

أ- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة، زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، هذه النسبة ترتبط غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا التدخل يترتب عنه زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة[2].

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية تشير إلى الزيادة المضطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي :أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى الأسباب العسكرية ، وهذا ما سنحاول التفصيل فيمن خلال الآتي[3]:

ا-1 الأسباب الاقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة، زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد)، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزاد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه.

كما يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة، وتسعى الدولة من قيامها بهذه المشروعات الى:

-الحصول على موارد لخزانة الدولة؛

-التعجيل بالتنمية الاقتصادية؛

-محاربة الاحتكار.

---

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:26.

[2] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق ، ص ص:64-65.

[3] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 26-28.

1-2 الأسباب الاجتماعية:

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية، وكذا النفقات الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

1-3 الأسباب السياسية:

أدى انتشار المبادئ الديمقراطية إلى اهتمام الدولة بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي للحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية بقصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها.

ومن جهة أخرى إن اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة قد أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذا المرفق الحيوي.

1-4 الأسباب الإدارية:

مما لا شك فيه أن سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من سعاة وأثاث وسيارات... الخ، يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا

لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقية).

أ-5 الأسباب المالية:

إن سهولة الافتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة ،مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة على الشؤون العسكرية، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة.

وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية – وهذا ما حدث لكثير من الدول البترولية في الفترات التي عرف فيها البترول طفرة نوعية– وبذلك تزداد النفقات العامة، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة المالية السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

أ-6 الأسباب العسكرية:

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكده الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العسكرية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الموازنات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول.

ب- الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

المقصود بالأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة، تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة في إشباع الحاجات العامة، وبتعبير أخر تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة مبلغ النفقات العامة دون أن ينتج عنها زيادة في عدد

الحاجات العامة التي تشبعها الدولة أو زيادة عدد الأفراد الذين يستفيدون من هذا الإشباع، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة التي تقدم للأفراد، ولا تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية[1](تضخم مبالغ النفقات العامة).

وترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود (عامل التضخم)، تغير أساليب المحاسبة الحكومية، وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

ب-1 تدهور قيمة النقود[2]:

إن تدهور قيمة النقود، أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع إن مختلف العملات النقدية تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، بسبب استفحال ظاهرة التضخم النقدي.

ب-2 تغير أساليب المحاسبة الحكومية:

ترتب على تغير النظم المالية خلال القرن الماضي وشيوع استخدام الأسلوب النقدي في الإنفاق العام، أن تزايد هذا الإنفاق ظاهريا، فعلى سبيل المثال فان الدول كانت تلجأ إلى أعمال السخرة لتنفيذ بعض الأشغال العامة، ومن ثم فان هذه الأشغال لم تكن تحمل الموازنة اعباءا معينة. أما الآن وقد ألغيت أعمال السخرة، فان تنفيذ هذه الأشغال يستوجب تخصيص الاعتمادات الملائمة لها، مما يعني منطقيا تزايد حجم النفقات العامة ظاهريا، وبالإضافة لذلك فقد ترتب على تغير طرق إعداد حسابات الموازنة

[1] خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص: 68.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص:29.

ازدياد صوريا أخر في حجم هذه النفقات. ففي الماضي كانت الموازنات تحضر طبقا لمبدأ الناتج الصافي ، أي أن نفقات المرافق العامة كانت لا تسجل في الموازنة إلا بعد خصم (طرح) حصيلة إيراداتها منها مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنفاق العام. أما الآن فان الموازنات أصبحت تحضر طبقا لمبدأ الناتج الإجمالي الذي تقيد بمقتضاه في الموازنة العامة كافة نفقات المرافق العامة وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة وقد أدى ذلك بطبيعة الحال إلى تزايد حجم النفقات العامة المعلنة بصورة صورية[1].

ب-3 اتساع المساحة الإقليمية للدولة:

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعا إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدين من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام[2].

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة

نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها الاقتصادية والاجتماعية، فقد ازدادت أهمية تقسيماتها وخاصة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والمنتجة، وترجع أهمية هذا التقسيم إلى الأسباب التالية[3]:

- ✓ **تسهيل صياغة وإعداد البرامج: إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي يستوجب هذا ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.**

[1] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص 66.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص:29-30.

[3] زكريا ربيع ونصيرة لوني، مرجع سابق، ص ص: 14-15.

- ✓ **تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الموازنة: وهذا من البديهيات، أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الموازنة) يتطلب ضرورة تقسيم الموازنة حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.**
- ✓ **خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة: لضمان تنفيذ الموازنة في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة ذلك وهذا للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية، مما يسهل عملية مراجعة دفاتر الحسابات المختلفة الخاصة ببنود الموازنة العامة للدولة.**
- ✓ **تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة: وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى.**

اذا كانت هذه مبررات تقسيم النفقات العامة، فما هي هذه التقسيمات ؟وهذا ما سنراه من خلال الأتي.

لقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة ونبين فيما يلي أنواع هذه التقسيمات التي تنضوي في فئتين أساسيتين هما :التقسيمات الاقتصادية، والتقسيمات الوضعية.

1- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة:

تتمثل التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة (أو ما تدعى بالتقسيمات العلمية في الكثير من المراجع) في إمكانية تقسيم هذه الأخيرة إلى أربعة فئات، وذلك من حيث:

- **الوظائف التي تقوم بها الدولة؛**
- **طبيعة النفقة في حداتها (حقيقية وتحويلية)؛**
- **دورية النفقة (عادية وغير عادية)؛**
- **معيار نطاق سريان النفقة (مركزية او محلية).**

1-1 تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة[1]:

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعًا للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، ووفقا لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع مختلفة

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 147-148.

للنفقات العامة تبعًا للوظائف الأساسية للدولة وهي :الوظيفة الإدارية، والوظيفة الاقتصادية، والوظيفة الاجتماعية.

أ –النفقات الإدارية:

وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة، وتشتمل على نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي، وأهم بنود هذا النوع من النفقات هي نفقات الدفاع الوطني أي النفقات العسكرية.

ب –النفقات الاقتصادية:

وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقا لأهداف اقتصادية، كالاستثمارات الهادفة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد الطاقة الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العامة والخاصة.

ج– النفقات الاجتماعية:

وهي التي تنصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساندة (تقديم المساعدات والإعانات لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل ...الخ)، وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة والإسكان.

ما ينبغي ا ن نشير إليه، أن هذه التقسيمات للنفقات العامة على سبيل المثال لا الحصر، لأنه يمكن الإمعان في كل تقسيم من بينها والوصول إلى تعدد أنواع النفقات العامة وتفصيلها على نحو أكبر، وذلك بتقسيم كل نوع من الأنواع المتقدمة إلى عدة أنواع تبعا لتعدد الأغراض التي تدخل في كل تقسيم منها.

1–2 النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية[1]:

حسب هذا التقسيم يتم التمييز بين النفقات العامة وفقا لأثارها الاقتصادية، وتتمثل في فئتين:

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص:19–20.

ا- النفقات الحقيقية:

ويقصد بها تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالرواتب والأجور وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة، سواء التقليدية أو الحديثة التي يقتضيها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية.

فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق (عمل، خدمة ، سلعة)،كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يجب إضافتها إلى باقي الدخول المكونة للدخل القومي.

ب- النفقات التحويلية:

يقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، إنما تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية ذات الدخل المرتفع إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، ومثال ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة،كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة(دعم بعض السلع الاستهلاكية)، والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض أسعار منتجاتها، وتستهدف الدولة من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة الطبقة الفقيرة، ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر دون أن تضيف إليه شيئا، فهي بمثابة إجراءات لتحويل الدخول من فئات اجتماعية معينة إلى فئات أخرى.

1-3 النفقات العادية والنفقات غير العادية[1]:

ا- النفقات العادية:

يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في موازنة الدولة كرواتب الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة، ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الموازنة العامة، ولا يعني هذا أن كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من موازنة إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل موازنة حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص 20.

ب- النفقات غير العادية:

النفقات غير العادية هي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة، بل تدعو حاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة أي تأتي بصفة استثنائية لمواجهة ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية معينة في وقت محدد ،ومثال ذلك النفقات الحربية، ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود والخزانات المائية ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وبناء الأساطيل التجارية وغيرها.

ولهذا التقسيم فائدته وخطره، وتتمثل فائدته في التكرار الدوري للنفقات العادية مما يمكن الحكومة من تقديرها تقديرا يكون قريبا من الصحة، وتدبير الأموال اللازمة لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب، أما النفقات غير العادية وباعتبارها تحدث بصفة عرضية واستثنائية فإن سدادها يكون عادة من إيرادات غير عادية كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد، أما خطره فيكمن في لجوء الحكومة كلما تحقق عجز في الموازنة إلى عقد قروض عامة بحجة إجراء نفقات غير عادية عندما لا تكفي لتغطيتها مواردها العادية وتخصيص موازنة غير عادية لذلك.

وأمام الملاحظات والانتقادات الموجهة لتقسيم النفقات وفقا لدوريتها إلى عادية وغير عادية، فقد اتجه الفكر المالي الحديث إلى التمييز بين نوعين من النفقات العامة :النفقات التسييرية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة كالرواتب ونفقات الصيانة وغيرها، والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية ويقصد بها تلك النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في المجتمع كنفقات إنشاء المشروعات الجديدة من طرق وبنى تحية وغيرها.

1-4 النفقات المركزية والنفقات المحلية[1]:

إن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات مركزية ونفقات محلية يعتمد على معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع كافة أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة.

محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص:20-21.

ا- النفقات المركزية:

تكون النفقة مركزية إذا وردت في موازنة الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها مثل نفقة الدفاع والعدالة والأمن.

ب- النفقات المحلية:

النفقات المحلية هي النفقات التي تقوم بها الولايات أو ما يسمى بالمجالس المحلية كمجالس المدن والبلديات والتي ترد في موازنات هذه الهيئات، وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة مثل الإنفاق على إيصال مياه الشرب والكهرباء للمدن والمناطق والبلديات.

تختلف اتجاهات الدول اختلافا بينا فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة، وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية ،كما تختلف هذه الاتجاهات في الدولة نفسها من زمن إلى آخر، ويرجع هذا الاختلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة في كل زمن.

2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة[1]

إن التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك التي تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة استنادا إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية ولوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي (الاقتصادي) للنفقة، أي أن النفقات العامة يمكن تبويبها حسب هذه الاعتبارات.

2-1 التقسيم الإداري للنفقات العامة:

يهتم التقسيم الإداري للنفقات العامة بتوزيع هذه النفقات تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بها، وبغض النظر عن أوجه النشاط والوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات، وقد أخذ على التقسيم الإداري صفته الإدارية البحتة وعدم اهتمامه بتجميع النفقات حسب موضوعها.

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 148-149.

2-2 التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

يهتم التقسيم الوظيفي للنفقات العامة بتقسيم النفقات حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة، وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه من وراء هذه المشتريات.

3- تقسيم النفقات العامة في الجزائر:

طبقا لأحكام المادة 23 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، تقسم النفقات العامة إلى نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، والقروض والاستثمارات وتسمى هذه النفقات بالأعباء الدائمة للدولة.

3-1 نفقات التسيير:

حسب المادة 24 من القانون اعلاه توزع نفقات التسيير على اربعة ابواب وهي:

- **اعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الايرادات؛**
- **تخصيصات السلطات العمومية؛**
- **النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛**
- **التدخلات العمومية.**

جدول(1) : يوضح توزيع نفقات التسيير بعنوان السنة المالية 2015.

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2015 حسب كل دائرة وزارية

الدوائر الوزارية	المبالغ (دج)
رئاسة الجمهورية	8.387.854.000
مصالح الوزير الأول	3.618.099.000
الدفاع الوطني	1.047.926.000.000
الداخلية والجماعات المحلية	549.809.342.000
الشؤون الخارجية	31.196.709.000
العدل	74.707.836.000
المالية	92.615.093.000
[illegible]	11.010.067.000
الصناعة والمناجم	5.314.058.000
الفلاحة و التنمية الريفية	255.101.097.000
المجاهدين	252.333.450.000
الشؤون الدينية والأوقاف	26.500.459.000
التجارة	24.276.345.000
النقل	12.549.139.000
الموارد المائية	21.144.492.000
الأشغال العمومية	19.930.760.000
السكن والعمران والمدينة	22.600.480.000
التربية الوطنية	746.643.907.000
التعليم العالي والبحث العلمي	300.333.642.000
التكوين والتعليم المهنيين	50.803.924.000
العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي	234.882.131.000
التهيئة العمرانية والبيئة	2.550.261.000
الثقافة	25.789.795.000
التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	131.653.688.000
[illegible]	276.609.000
الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	381.972.062.000
الشباب	14.138.870.000
الرياضة	26.282.691.000
الاتصال	15.571.461.000
البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال	3.985.130.000
السياحة والصناعة التقليدية	3.429.022.000
الصيد البحري والموارد الصيدية	2.404.748.000
المجموع الفرعي	**4.436.059.221.000**
التكاليف المشتركة	536.219.273.000
المجموع العام	**4.972.278.494.000**

المصدر: القانون 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 والمتضمن قانون المالية لسنة 2015،جريدة رسمية عدد78 الصادر بتاريخ 2014/12/31.

3-2 نفقات الاستثمار أو التجهيز:

حسب نص المادة 35 من القانون أعلاه، تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للموازنة العامة ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، في ثلاثة أبواب وهي:

- **الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة؛**
- **إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛**
- **النفقات الأخرى بالرأسمال.**

توزع نفقات التجهيز العمومية في الجزائر حسب المخطط الاستراتيجي للتنمية المتعدد السنوات،حيث يتم تجميع النفقات الاستثمارية والتي توزع حسب القطاعات مثلما يظهره الجدول أدناه.

جدول (2) : يوضح كيفية توزيع نفقات التجهيز على مختلف القطاعات

رقم القطاع	اسم القطاع
القطاع رقم: 1	قطاع الصناعة
القطاع رقم: 2	قطاع الفلاحة والري
القطاع رقم: 3	دعم الخدمات المنتجة
القطاع رقم: 4	قطاع المنشئات القاعدية الاقتصادية والإدارية
القطاع رقم: 5	قطاع التربية والتكوين
القطاع رقم: 6	قطاع المنشئات القاعدية الاجتماعية والثقافية
القطاع رقم: 7	دعم الحصول على سكن
القطاع رقم: 8	مجالات مختلفة
القطاع رقم: 9	المخططات البلدية للتنمية

المصدر: القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية عدد67 الصادر بتاريخ 2016/12/29.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

لقد أصبحت النفقات العامة احدى الأدوات الأساسية التي تستخدمها الدولة للتأثير على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، وذلك لما تحدثه من أثارا متعددة في مختلف الميادين. وتتوقف هذه الآثار على عوامل عديدة أهمها، طبيعة هذه النفقات والهدف منها، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى مختلف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة سواء المباشرة منها أو غير المباشرة.

1- الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة:

للنفقات العامة آثارا اقتصادية مباشرة على الإنتاج الوطني والتوزيع والاستهلاك والأسعار، سنتعرض لها فيما يلي:

1-1 الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تحدث النفقات العامة آثاراً اقتصادية مباشرة في الإنتاج القومي، من خلال تأثيرها على قدرة الأفراد ورغبتهم على العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج، وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي، وذلك على الشكل التالي:

أ- أثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار[1]:

مما لا شك فيه أن طبيعة النفقات العامة التي تقوم بها الدولة من شأنها أن تزيد من كفاءة الأفراد، وهي بالتالي تزيد في الوقت نفسه من قدرتهم على العمل، سواء أخذت هذه النفقات الشكل النقدي أو الشكل العيني.

كذلك فإن النفقات العامة على المرافق العامة التقليدية (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء) تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي يصعب دونها القيام بالإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي. وكذلك تزيد النفقات العامة، وهي تؤدي إلى توزيع الدخول على الأفراد المستفيدين منها، وتزيد من إمكانات الأفراد على الادخار.

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص:30-31

وتزيد النفقات العامة من قدرة الأفراد على الاستثمار، إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للاستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الاستثمار، مثل إنشاء المصانع وبناء الخزانات ومحطات توليد الطاقة..الخ، هذا فضلا عن المبالغ التي تقرضها الدولة للمشروعات الإنتاجية الخاصة والإعانات المقدمة لها.

أ- آثار النفقات العامة على القوى المادية للإنتاج وعلى انتقال عناصر الإنتاج[1]:

يقصد بالقوى المادية للإنتاج، الموارد الطبيعية والقوة العاملة، ورأس المال والفن الإنتاجي، وهي تشكل في مجموعها المقدرة الإنتاجية القومية، تبعًا لمدى توافرها كميًا، ومستواها نوعيًا، وتؤدي النفقات العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى زيادة المقدرة الإنتاجية، من خلال عوامل الإنتاج كمًا ونوعًا.

ولدراسة أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية القومية وتحديده يجب أن نميز بين نوعين من النفقات العامة، وهما النفقات العامة الاستثمارية، والنفقات العامة الاستهلاكية.

أ-1 النفقات العامة الاستثمارية:يقصد بالنفقات العامة الاستثمارية، النفقات العامة الإنتاجية، التي تؤدي إلى زيادة تراكم رأس المال القومي، من خلال تكوين رؤوس أموال عينية جديدة، ومن ثم فإنها تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية، وبخاصة في المدة الطويلة، إضافة إلى ما تحدثه من زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري.

أ-2 النفقات العامة الاستهلاكية: وهي ما تعرف بالنفقات العامة الجارية، تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية بصورة غير مباشرة، ومثلها النفقات والإعانات الاجتماعية التي تخصص لإنتاج الخدمات العلمية والأبحاث، والخدمات الطبية والثقافية والتعليمية (التعليم الفني والتدريب) تؤدي إلى زيادة الناتج القومي الجاري، ورفع المقدرة الإنتاجية للأفراد، ومثلها كذلك، الإعانات الاقتصادية التي تمنح للمشروعات وتزيد أرباحها.

ولا بد من الإشارة إلى أن النفقات العامة تؤدي إلى التأثير في الإنتاج القومي، بصورة كبيرة من خلال تأثيرها في انتقال عناصر الإنتاج بين الاستخدامات والأماكن المختلفة من القطاع الخاص إلى القطاع العام، مثلا، ومن نشاط اقتصادي إلى نشاط اقتصادي آخر، أو من مشروع إلى آخر.

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص: 127-128

ج- آثار النفقات العامة على الطلب الكلي الفعلي[1]:

كما هو معروف أن الطلب الكلي الفعلي، يتكون من كل من الطلب على أموال الاستهلاك وعلى أموال الاستثمار، وتختلف آثار النفقات العامة على الطلب الكلي الفعلي بحسب حجم هذه النفقات من جهة ونوعها من ناحية أخرى.

فمن حيث الحجم تشكل النفقات العامة جزءًا هامًا من مكونات الطلب الفعلي، تزداد أهميته كلما يزاد حجم النفقات العامة بزيادة مظاهر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والتي بدورها- مظاهر التدخل- تؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الإنتاج وسلع الاستهلاك وهذا الجزء يمثل الإنفاق العام الذي نجده يزداد أهمية خاصة في الدول النامية.

أما من حيث نوع النفقة، فالنفقات الحقيقية تشكل طلبا مباشرا على السلع والخدمات وتؤدي إلى زيادة الدخل الوطني ومن ثم الطلب الكلي الفعلي، أما النفقات التحويلية فان تأثيرها على ها الطلب يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين فيها، حيث تكون الآثار واضحة بالنسبة للنفقات التحويلية التي تستفيد منها فئات اجتماعية داخل الوطن، وهذا بعكس التحويلات إلى خارج الوطن(*) التي قد لا تؤثر على الطلب الكلي الفعلي.

1-2 الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك[2]:

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي، أو من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور يخصص نسبة كبيرة منها (الأجور والرواتب) لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد.

أ- نفقات الاستهلاك الحكومي:

يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء للسلع وخدمات ومهمات لازمة لسير المرافق العامة، ومن أمثلتها نفقات الدولة من اجل شراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، وكل النفقات المتعلقة بالمصالح الحكومية والوزارات.....الخ.

---

[1] زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص ص: 163-164.

[*] للإشارة فان التحويلات التي تتم خارج الوطن قد تتمثل في الإعانات التي ندفعها الدولة إلى دولة أو هيئة أجنبية أو فوائد القروض وغيرها....

[2] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق ، ص ص:73-74.

ب- نفقات الاستهلاك الخاص:

من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور ومعاشات، التي تدفعها الدولة لموظفيها (الحاليين والسابقين). وكما هو معلوم أن الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات.

ويعد هذا النوع من النفقات من قبيل النفقات المنتجة، لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي. ومن ثم فان دخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج.

1-3 اثر النفقات العامة على توزيع الدخول:

يصاحب النمو الاقتصادي – عادة – في الدول التي تأخذ بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج اتساع الفروق بين طبقات المجتمع. فالطبقات الغنية تزداد ثراء والطبقات الفقيرة تزداد بؤسا. ويرجع ذلك لسو توزيع الناتج واستئثار مالكي وسائل الإنتاج بالقدر الأكبر منه. ونظرا لما يمثله هذا الوضع من مخاطر سياسية،فان السلطات العامة (الدولة بمختلف أجهزتها) لا تتردد في التدخل لعلاج ذلك عن طريق استخدام ما لديها من مقدرة على فرض الضرائب التصاعدية وعلى توجيه الإنفاق العام نحو تقليل الفوارق بين الطبقات[1]. سواء تعلق ذلك بالنفقات الاستهلاكية أو الاستثمارية.

ا- اثر النفقات العامة الاستهلاكية على توزيع الدخول:

يؤدي التوسع في الإنفاق العام الاستهلاكي بوجه عام لإعادة توزيع الدخول بين الطبقات لصالح الطبقات الفقيرة، إذ أنها تتمتع بمعظم الخدمات التي تقدمها الدولة، في حين أن تمويل هذه الخدمات يتم غالبا عن طريق اقتطاع جزء متزايد من دخول الطبقات الأكثر ثراء بواسطة الضرائب التصاعدية، ومن أمثلة ذلك نفقات التعليم، نفقات الرعاية الصحية والتأمينات الاجتماعية.....وغيرها.

[1] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص ص: 94-95..

ب- اثر النفقات العامة الاستثمارية على توزيع الدخول:

هذه النفقات تؤدي بدورها إلى إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع ولصالح الطبقات الفقيرة، ذلك أن الاستثمارات الحكومية التي تمول غالبا عن طريق الضرائب التصاعدية، ونهدف بالدرجة الأولى إلى بناء الهياكل الأساسية للاقتصاد وإتاحة الفرصة لزيادة المشروعات الإنتاجية والتوسع فيها مما يؤدي لاستيعاب المزيد من الأيدي العاملة ورفع مستويات دخول العاملين بوجه عام وبهذا تقل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، لكن هذا يبقى مشروطا بطبيعة الحال بوجود نظام ضريبي عادل، بحيث تستمد الدولة مواردها أساسا من الضرائب التصاعدية على الدخل التي تؤدي لتركيز العبء على الطبقات الغنية وتخفيفه على الطبقات الفقيرة.

1-4 اثر النفقات العامة على مستوى الأسعار[1]:

تكون النفقات العامة الهادفة إلى تقليل الدين العام أقل فاعلية في التأثير على مستوى الأسعار من تلك التي تهدف إلى زيادة القوة الشرائية للأشخاص، مثل الإعانات الاجتماعية، كما أن تركيز النفقات على الاستهلاك أو الاستثمار يكون له أثر مختلف على الأسعار، فإذا وجهت النفقات للاستثمار فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض نسبي في الأسعار والسبب في ذلك هو زيادة العرض على الطلب، ويكون مستوى التوازن عند مستوى من الأسعار أقل من المستوى السابق.

أما إذا وجهت النفقات العامة لتشجيع الاستهلاك، فإن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار والسبب في ذلك هو زيادة الطلب على العرض، لكن هذه الزيادة قد تتوقف لتنخفض مرة أخرى خاصة إذا كانت حافزا للمنتجين لزيادة الإنتاج، ولهذا فإن هذا الأثر يتوقف أيضا على مستوى النشاط الاقتصادي العام، فيكون أثر النفقات العامة عل الأسعار قليل في حالة الركود الاقتصادي، ويكون كبيرا في حالة الازدهار، لذى يرى الكثير من علماء المالية العامة بضرورة إتباع سياسة مالية توسعية في فترات الكساد وانكماشية في حالة الانتعاش الاقتصادي.

[1] حميد مقراني، اثر الانفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة- بومرداس، السنة الجامعية :2015/2014، ص ص: 23-24.

2- الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة:

لا تقتصر آثار النفقات العامة على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط، وإنما تشمل أيضًا الآثار الاقتصادية غير المباشرة، التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل، فتحدث النفقات العامة آثارًا غير مباشرة في الاستهلاك القومي، من خلال الاستهلاك المولد، أي من خلال ما يعرف بأثر المضاعف أو الضارب، كما تؤدي هذه النفقات إلى آثار غير مباشرة في الإنتاج القومي، من خلال الاستثمار المولد، أي من خلال ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع. وسوف ندرس أثر كل منهما على التوالي[1]:

2-1 أثر المضاعف:

يعد" كاهن "أول من أدخل فكرة المضاعف في النظرية الاقتصادية، إذ حاول قياس العلاقة الكمية القائمة بين الزيادة في الاستثمار والزيادة في التشغيل؛ أي أن مفهوم المضاعف عند" كاهن" هو مضاعف التشغيل .أما الاقتصادي" كينز "فقد استخدم فكرة المضاعف لبيان أثر الاستثمار المستقل، أو الذاتي في الدخل القومي، من خلال ما يؤدي إليه هذا الاستثمار من زيادة الاستهلاك المولد في الاقتصاد القومي الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الدخل القومي، بإضعاف الزيادة الأولية في الاستثمار المستقل، وهو ما يطلق عليه مضاعف الاستثمار الذي يعبر عن العلاقة بين الزيادة في الاستثمار المستقل والذاتي في الدخل القومي .ويمكن حسابه بالعلاقة التالية:

انطلاقا من المعادلة الأساسية: التغير فى الدخل = التغير فى الاستثمار × المضاعف **، يمكننا استنتاج علاقة المضاعف**

لدينا: $\Delta د = \Delta ث \times م$

حيث:

Δ د: التغير في الدخل، Δ ث : التغير في الاستثمار، م : المضاعف

ومنه فان علاقة المضاعف هي:

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص:33-35

$$م = \frac{\Delta د}{\Delta ث}$$

وبناءً على ذلك، فإن مضاعف الاستثمار، هو العامل العددي الذي يبين مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن الزيادة الأولية في الاستثمار المستقل، والاستثمار المستقل هو ذلك الاستثمار الذي يؤدي إلى الزيادة في الدخل القومي .وغالبًا ما يكون الإنفاق الاستثماري العام استثماراً مستقلا؛ لأنه يتحدد بموجب خطط استثمارية طويلة الأجل، ويأخذ في الحسبان، معايير مختلفة تمامًا عن المعايير التي يقوم عليها الإنفاق الاستثماري الخاص.

لقد اقصر كينز في تحليله لنظرية المضاعف على دراسة أثر الزيادة الأولية في الاستثمار في الدخل القومي، إلا أن الفكر الاقتصادي بعد كينز، اتجه إلى تعميم هذه النظرية، وأصبح بإمكاننا أن نعامل الإنفاق على الاستهلاك، التصدير، الإنفاق العام، المعاملة نفسها التي عاملها كينز للاستثمار، والذي اعتبره المتغير الأساسي في نظريته؛ أي أننا نستطيع أن ندرس مضاعف الإنفاق الحكومي الذي يقصد به المعامل الذي يبين مقدار التغيير في الدخل القومي الناجمة عن تغير الإنفاق الحكومي. فالتوسع في الإنفاق الحكومي، يؤدي إلى توزيع دخول جديدة، تتمثل في دخول عوامل الإنتاج) أجر، ريع، فائدة، ربح(، يخصص المستفيدون من هذه الدخول جزءًا منها للإنفاق على الاستهلاك، يتوقف على الميل الحدي للاستهلاك، وجزءًا للادخار، يتوقف على الميل الحدي للادخار ويؤدي هذا الجزء المخصص للاستهلاك إلى زيادة الطلب على سلع الاستهلاك، ويؤدي بالتالي إلى زيادة هذه السلع، ويؤدي إلى توزيع دخول جديدة، توزع بدورها ما بين الاستهلاك والادخار.

وهكذا تتوالى إلى الزيادة في الدخول الجديدة، من خلال دورة الدخل في سلسلة متتالية من الإنفاق الاستهلاكي المتناقص، وهو ما يعرف بالاستهلاك المولد، التي تشكل في مجموعها زيادة إجمالية في الدخل القومي، تفوق التوسع الأولي في النفقات العامة.

إذن مضاعف الإنفاق الحكومي، هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي، التي تتولد عن الزيادة في الإنفاق الحكومي، من خلال ما تمارسه هذه الزيادة من تأثير على الإنفاق الاستهلاكي؛ أي أن أثر المضاعف يتوقف على الميل الحدي للاستهلاك، يزداد بازدياد الميل الحدي للاستهلاك، وينخفض بانخفاضه، ويمكن حساب مضاعف الإنفاق الحكومي من خلال العلاقة التالية:

$$م.ح = \frac{1}{1-ب}$$

حيث:

م.ح: يرمز لمضاعف الإنفاق الحكومي،

ب: يرمز للميل الحدي للاستهلاك الحكومي،

أي أن مضاعف الإنفاق الحكومي، هو مقلوب الميل ا لحدي للادخار:

$$\text{مقلوب الميل الحدي للادخار} = \frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}}$$

وبناءً على ذلك، فإن التغير في الدخل القومي الناجم عن الزيادة في الإنفاق الحكومي، يمكن حسابه من العلاقة التالية:

$$\Delta د = م. ح \times \Delta ح$$

حيث:

Δد : يرمز للتغير في الدخل،

م. ح: مضاعف الإنفاق الحكومي،

Δ ح : التغير في الإنفاق الحكومي.

ويلاحظ من العرض السابق، أن نظرية المضاعف، تستند إلى الميل الحدي لاستهلاك للمجتمع، وهذا ما يضفي على المضاعف صفة العمومية، وينتقد الاتجاه الحديث هذا الطابع العام للمضاعف، ويرى أن استخدام ميل حدي للاستهلاك، يمثل اتجاه المجتمع في مجموعه، يعتبر تبسيطًا يخالف الحقيقة والواقع الاقتصادي .ذلك أنه يسقط خصائص القطاعات والفئات المختلفة الأخرى، فالميل الحدي للاستهلاك يختلف من قطاع إلى آخر، ومن طبقة إلى أخرى، وهو ما يعني أن الآثار غير المباشرة للنفقات العامة، لا تتوقف فقط على الحجم الكلي للنفقات العامة؛ بل تتوقف أيضًا على الغرض منها، وعلى نوع المستفيدين منها، فإذا ما أفادت الزيادة في النفقات العامة الطبقات الفقيرة، أو ذات الدخل المحدود، والميل الحدي المرتفع للاستهلاك، كان أثرها أكبر في تلك النفقات العامة التي يستفيد منها الطبقات ذات الدخل المرتفع ، والتي ينخفض ميلها الحدي للاستهلاك.

ويكون المضاعف منخفضًا في الدول النامية، رغم ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك فيها، وذلك لضعف إمكانات الاستثمار الإنتاجي، ووجود كثير من العقبات التي تحول دون مرونة الجهاز الإنتاجي .وهو ما يعني انصراف أثر المضاعف إلى الأسعار، فالمضاعف لا يحقق آثاره العينية، إلا في اقتصاد متقدم، يتمتع الجهاز الإنتاجي فيه بمرونة كافية، للاستجابة للزيادات المتتالية في الاستهلاك ومضاعفتها.

ومع ذلك يبقى لنظرية المضاعف ما يبرر لها الاعتماد على الميل الحدي لاستهلاك المجتمع وهذا ما يضفي على نظرية المضاعف في صورتها العامة، طابع البساطة والوضوح والأهمية.

2-1 أثر المسارع أو المعجل:

لا تقتصر الآثار غير المباشرة للنفقات العامة في الإنتاج القومي، على الزيادة المتتابعة من الاستهلاك المولد، وإنما هناك آثار غير مباشرة أخرى، تحدث في الإنتاج القومي من خلال الزيادة التي تحدثها النفقات العامة في الطلب على الاستثمار، وهي ما يطلق عليها الاستثمار المولد أو التابع .أي ذلك الاستثمار الذي يشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية .وهو ما يعرف بأثر المعجل أو المسارع، وتفصيل ذلك، إن الزيادة في الإنفاق العام ، تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع النهائية الاستهلاكية، مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنفاقهم الاستثماري، لإنتاج تلك السلع التي ازداد الطلب عليها، بمعدل أكبر .ويمكن حساب المعجل، بقسمة التغير في الاستثمار (الزيادة)، على التغير في الناتج القومي (الزيادة).

$$\text{المعجل} = \frac{\Delta ث}{\Delta د}$$

حيث:

Δث: التغير في الاستثمار

Δد : التغير في الدخل.

ويتوقف أثر المعجل على ما يعرف بمعامل رأس المال(معامل الاستثمار)، أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج، وهو (معامل رأس المال) والذي يحدد ما يلزم من رأس المال لإنتاج وحدة واحدة من سلعة ما أو صناعة ما؛ أي إذا ما ارتفع الطلب النهائي على سلعة ما، يقتضي هذا الارتفاع، زيادة الإنتاج لمقابلته، أي ضرورة التوسع، وبالنسبة نفسها في رأس المال المستخدم في إنتاج هذه السلعة .ولا تتوقف الزيادة عند هذا الحد، بل تؤدي إلى سلسلة متتالية من الاستثمارات المولدة.

ويتوقف معامل رأس المال على الأوضاع الفنية التي تحكم الإنتاج، وهي تختلف حسب درجة الفن الإنتاجي (التيكنولوجيا المستعملة)، وتبعًا لطبيعة كل صناعة.

وتتحدد آثار المعجل بعدد من الاعتبارات أهمها، ما يتوافر من مخزون من السلع الاستهلاكية، وما يتوافر من طاقات إنتاجية عاطلة غير مستغلة، حيث أن وجود مثل هذا المخزون وهذه الطاقات المعطلة، يحد من أثر المعجل .كما تتوقف آثار المعجل على تقدير منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب على هذه السلع، فيما إذا كانت اتجاهات الطلب ذات طبيعة مؤقتة أو طارئة، فإنها لا تشجع هؤلاء المنتجين على زيادة حجم الاستثمار، أو إذا كانت ذات طبيعة مستمرة، فهي تؤدي إلى زيادة حجم الاستثمارات.

ونخلص مما تقدم، إلى أن هناك علاقة وطيدة تربط بين أثر كل من المضاعف والمعجل، يجب أن تؤخذ في الحسبان، عند دراسة الآثار التراكمية في كل من الدخل والاستهلاك والاستثمار التي يحدثها الإنفاق الحكومي الأولي، وكذلك المصدر الذي تعتمد عليه الدولة في تمويل الإنفاق العام، ويلاحظ أن تحليل أثر المضاعف والمعجل يتلاءم مع ظروف الدول المتقدمة التي تملك جهازًا إنتاجيًا مرنًا، يستطيع الاستجابة للزيادة في الطلب الناجمة عن زيادة الإنفاق العام.

ولا يتفق مع ظروف الدول النامية التي تملك جهازًا إنتاجيًا غير مرن . إلا أن هذه الدول تستطيع أن تدخل في حسابها، وتستفيد من التفاعل والتداخل بين كل من المضاعف والمعجل، وهو ما يعرف بالمضاعف المزدوج أو المركب، الذي يؤدي إلى استمرار الحركة التراكمية للاستثمار المولد إلى ما وراء القيود التي يفرضها الميل الحدي للادخار الموجب على المضاعف، يؤدي إلى سرعة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المحور الثالث: الإيرادات العامـــــــــة

المبحث الأول: التعريف بالإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

المحور الثالث: الإيرادات العامـــــــــة

لقد أدى تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة؛ الأمر الذي تجلت أثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، حيث تعددت في العصر الحديث مصادر هذه الإيرادات واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، ويعرض الفكر المالي العديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد التي لها نفس الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص.

ومن خلال هذا المحور سوف نتطرق إلى تعريف الإيرادات العامة وتقسيماتها، ثم دراسة مختلف أنواع الإيرادات، وأخيرا التعرف على مختلف إيرادات الموازنة العامة للدولة الجزائرية.

المبحث الأول: التعريف بالإيرادات العامة وتقسيماتها المختلفة

1- التعريف بالإيرادات العامة:

الإيرادات العامة هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة للإنفاق على المرافق والمشروعات العامة ووضع سياستها المالية موضع التنفيذ[1].

وهناك من عرف الإيرادات العامة، بأنها أداة مالية يقصد بها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي[2].

وفي تعريف ثالث للإيرادات العامة، فان هذه الأخيرة هي " مجموع الأموال التي تتحصل عليها الدولة سواء بصفتها السيادية، أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر داخلية وخارجية سواء كانت في شكل قروض داخلية أو خارجية، أو من مصادر تضخمية، وهذا كله لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، من اجل الوصول إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية"[3].

من خلال هذه التعاريف، نستنتج أن الإيرادات العامة لم يعد المقصود منها تحصيل الأموال العامة من اجل تغطية النفقات العامة وإشباع حاجات المجتمع، ذلك أن الحكومة قد تحصل جانبا من الأموال لمجرد

---

[1] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص: 101.

[2] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 85.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص:223.

التحكم في القوى الشرائية في السوق ومحاربة الموجات التضخمية السائدة في الاقتصاد الوطني، بمعنى أن مقتضيات السياسة المالية قد تحكم عمليات تحصيل الإيرادات مثلها في ذلك مثل الرغبة في سد احتياجات المرافق العامة، وان كانت هذه الرغبة (سد احتياجات المرافق العامة) تمثل الهدف الرئيسي لتحصيل الإيرادات العامة.

ومما هو جدير بالذكر، اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصور الحديثة، قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال بشأن النفقات العامة. فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع الاستثمار في مجالات معينة وتثبيطها في مجالات أخرى، كما تستعملها لمحاربة التضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخول، أي أن الإيرادات العامة تمتد وظيفتها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة[1].

2- تقسيمات الإيرادات العامة:

لقد حاول بعض الكتاب تقسيم الإيرادات العامة إلى تقسيمات علمية، يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص أو التي لها نفس الطبيعة، وان كان في الواقع أن هذه التقسيمات لا تسلم جميعا من النقد نظرا لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للتفرقة فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة تشكل جزءا من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

وفيما يلي أهم هذه التقسيمات:

2-1 الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة:

يقوم هذا التقسيم على أساس التفرقة بين ما تحصل عليه الدولة من إيرادات من أملاكها الخاصة، وبين ما تحصل عليه عن طريق اقتطاع جزء من دخول المواطنين.

[1] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 85

أ- الإيرادات الأصلية:

وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مباشر باعتبارها شخصا قانونيا له حق التملك، ودون أن تقتطع هذه الإيرادات من دخول الأفراد، واهم تلك الإيرادات إيرادات أملاك الدولة[1].

ب- الإيرادات المشتقة:

وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاقتطاع من دخول الأفراد مثل الضرائب والرسوم والقروض والغرامات والإتاوات.....الخ[2]، أي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين[3].

ما ينبغي أن نشير إليه، أن هذا التقسيم انحصرت فائدته في عهود الإقطاع الغربي حين كانت إيرادات أملاك الدولة تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات العامة، وحين كانت إيرادات أمراء الإقطاع الخاصة تختلط بإيرادات الدولة على نحو يجعل من الضروري التمييز بين إيرادات أملاكهم من جهة والإيرادات التي تحصل عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الخاضعين لهم من جهة أخرى، أما في وقتنا الراهن فان هذا التقسيم فقد الكثير من أهميته نظرا لضآلة حصيلة الإيرادات الأصلية بالمقارنة بالإيرادات المشتقة.

2-2 الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية[4]:

يقسم بعض كتاب المالية العامة، إيرادات الدولة لى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية، حيث يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات العامة بحسب انتظامها ودوريتها في الموازنة العامة للدولة.

أ- الإيرادات العادية:

وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منظمة، كإيرادات أملاك الدولة والرسوم والضرائب. لذلك يعتمد عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة التي هي الأخرى تتصف بالدورية والانتظام.

---

[1] محمد زكريا بيومي، مرجع سابق، ص ص: 193-194.

[2] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص: 113.

[3] يسرى محمد ابو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الجبائي، كلية الحقوق، جامعة بنها، بدون سنة نشر، مصر، ص: 15.

[4] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص ص: 117-118.

ب- الإيرادات غير العادية:

تتمثل الإيرادات غير العادية في تلك الموارد التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة من آن لأخر ودون انتظام، ومثال ذلك القروض العامة والإصدار النقدي، وهذه الإيرادات لا تظهر بصورة منتظمة في الموازنة العامة للدولة نظرا لان طبيعتها لا تتكرر في فترات منتظمة، ولذا فان المنطق المالي يقتضى قصر استخدامها على مواجهة النفقات العامة غير العادية.

ما ينبغي أن نشير إليه فيما يتعلق بتقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية وأخرى غير عادية، هو التأكيد على اعتبار هذه الأخيرة وخاصة القروض العامة والإصدار النقدي كإيرادات استثنائية لا يمكن اللجوء إليها إلا لتغطية النفقات ذات الطابع الاستثنائي كنفقات الحروب والكوارث الطبيعية وغيرها من النفقات غير العادية.

2-3 الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية[1]:

أ- الإيرادات السيادية:

الإيرادات السيادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بما تتمتع به من سلطة آمرة وقدرة على إكراه الأفراد على دفع الأموال جبرا لغرض أو لآخر، ومن أمثلة ذلك، القروض الإجبارية، الضرائب والرسوم.

ب – الإيرادات الاقتصادية:

الإيرادات الاقتصادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للأفراد، ومثال ذلك القروض العامة الاختيارية وإيرادات أملاك الدولة.

[1] محمود مجدي شهاب، مرجع سابق، ص: 114-115.

2-4 الإيرادات الإجبارية والإيرادات الاختيارية[1]:

أ- الإيرادات الإجبارية:

يقصد بالإيرادات الإجبارية تلك التي تفرضها الدولة بما لها من سيادة على إقليمها وعلى رعاياها. ومثالها الضرائب والرسوم والغرامات الجنائية التي تفرض على من يخالف القانون، ويضيف البعض التعويضات التي يلزم دفعها للدولة من الأفراد أو من دولة أخرى كتعويضات الحروب.

ب – الإيرادات الاختيارية:

وهي تلك الإيرادات التي لا تستخدم الدولة في الحصول عليها ما لها من سلطة سيادية تمكنها من إجبار الأفراد على دفع ما تحتاج إليه من أموال وإنما تحصل عليها باعتبارها شخصا قانونيا، ومن أمثلة ذلك القروض الاختيارية وإيرادات أملاك الدولة والمنح والإعانات والتي يطلق عليها الإيرادات بدون مقابل.

2-5 إيرادات شبيهة بإيرادات بالنشاط الخاص وإيرادات متعلقة بالنشاط العام[2]:

لقد حاول بعض الكتاب وعلى الأخص الألمان، تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص وإيرادات متعلقة بالنشاط العام.

أ- الإيرادات الشبيهة بإيرادات بالنشاط الخاص:

وهي إيرادات الدولة من أملاكها كالإيرادات التجارية والمالية والزراعية، أي أنها إيرادات تحصل عليها الدولة من ممارستها لنشاط مماثلا للنشاط الخاص.

ب- الإيرادات المتعلقة بالنشاط العام:

وهي إيرادات تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ، ومثال ذلك الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها.

---

[1] محمد زكريا بيومي، مرجع سابق، ص: 195.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 42.

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة، واختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف من هذه الخدمة.

ومن خلال هذا المبحث نحاول التطرق إلى هذه المصادر بشيء من التفصيل.

1- الإيرادات من أملاك الدولة:

تملك الدولة أموالا منقولة كالسلع التي تبيعها والخدمات التي تقدمها، وأموالا غير منقولة كالعقارات والمناجم والغابات وآبار النفط، فإيرادات هذه الأموال تساعد الدولة على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها. ومن الناحية القانونية، إيرادات أملاك الدولة نوعان :أموال الدومين العام وأموال الدومين الخاص.

1-1 إيرادات الدومين العام[1]:

وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام، كالطرق والساحات والحدائق العامة والأنهار والموانئ...الخ مثل هذه الأموال لا يحق للدولة أن تتصرف بها، وعادة لا تأخذ الدولة ثمنًا من الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، وإن يحدث أحيانًا أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه الأموال كالرسوم على زيارة المتاحف والحدائق على سبيل المثال.

1-2 إيرادات الدومين الخاص:

وهي الأموال التي تخضع لأحكام القانون الخاص، حيث تتصرف بها الدولة، كما يتصرف الأفراد في ملاكهم كآبار البترول، والأراضي الزراعية والغابات، ومختلف مشاريع الاستثمار الصناعية والتجارية والزراعية والمالية التي تقوم بها الدولة.

ولقد كانت إيرادات الدولة من ممتلكاتها الخاصة أو ما تعرف بالفرنسية" الدومين الخاص "من أهم مصادر إيرادات الدولة في العصور الوسطى، لما تتمتع به مثل هذه الممتلكات من ثبات واستمرار وتجدد، فقد كان الحاكم (الملك أو الأمير) ينفق على إدارة شؤون الدولة من إيرادات الأراضي الخاصة، ومع اتساع النظام الاقتصادي، وخصوصًا في أوروبا العصر الوسيط، أخذ الحاكم يتقاضى جزءًا من إيرادات الأراضي المملوكة من الإقطاعيين كما قام بفرض إتاوات في ظروف خاصة كظروف الحملات العسكرية.

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 44.

إن هذا الوضع بقي حتى زوال الإقطاع، وظهور الدولة بمفهومها الحديث حيث أخذت إيرادات أملاك الدولة بالتراجع، حتى أصبحت لا يعتمد عليها إلا في بعض الدول– كالدول النفطية مثلا– ومرجع ذلك ظهور النظريات الفردية التي تدعو إلى تشجيع المبادرات الفردية في النشاطات الاقتصادية الوطنية، وقامت الدولة باللجوء إلى الضرائب كمورد أساسي لمواجهة النفقات المتزايدة، وانخفضت في الوقت نفسه الأهمية المطلقة والنسبية لإيرادات الملكية الخاصة للدولة. حيث ساد الاقتصاد الحر، والمبادرات الفردية التي تدعو إلى أن يكون الفرد أكثر كفاءة من الدولة في إدارة الملكية، لكونه يعمل على زيادة إنتاجه، وربما هذه العوامل وغيرها كانت وراء انهيار النظام الاشتراكي، حيث ملكية الدولة كانت شبه كاملة للمال العام والمال الخاص.

ويجب أن لا تغالي في الاعتقاد أن الملكية الخاصة للدولة قد اختفت، بل ظهرت من جديد وبشكل جديد كمورد للدولة، ومثال ذلك تدخلها في الحياة الاقتصادية، والاجتماعية حتى في الدول الرأسمالية، حيث تقوم الدولة بإنشاء المشاريع ذات الخدمات العامة، وتتقاضى بموجبها إيرادات كالبريد والهاتف والماء والكهرباء، حتى أن كثيرًا من الدول الرأسمالية سيطرت على الصناعات الإستراتيجية والمتعلقة بالأمن القومي للدولة. وهكذا، فإن أملاك الدولة الخاصة في مفهومها الحديث، تتضمن ممتلكات صناعية وتجارية وخدمية وزراعية تعود عليها بالإيرادات التالية[1]:

أ– الإيرادات العقارية:

تملك الدول أموالا عقارية، تدر عليها أرباحًا تدخل خزينتها وتعتبر من الإيرادات العامة، وتشمل هذه الإيرادات بصورة خاصة، الإيرادات الناشئة عن ملكية الدولة للأراضي وللأبنية وللغابات وللمناجم.
فمن العقارات ما تعود ملكيتها إلى الدولة، لأسباب كثيرة منها:

- **هناك قوانين بعض الدول تعتبر الدولة وارثًا لمن لا وارث له.**
- **هناك بعض المالكين قد وهبوا عقاراتهم (لأسباب ضريبية مثلا) إلى الدولة .**
- **الثورات التي أطاحت بنظم قديمة، وجعلت عقارات الحكام السابقين ملكًا للدولة .مثل الثورة الفرنسية عام 1787، والثورة الروسية عام 1917... الخ.**

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 45.

ب- الإيرادات الصناعية:

يقصد بالإيرادات الصناعية تلك الإيرادات الناجمة عن الصناعات التي تنشئها الدولة أو تشترك فيها أو تؤممها.

ج- الإيرادات التجارية:

تعد الإيرادات التجارية، من الإيرادات الحديثة للدول فالدولة راعية للتجارة وليست تاجرة، غير أن هناك نشاطات ذات طابع تجاري محتكرة من طرف الدولة. بحيث ينطوي تحت مفهوم الإيرادات التجارية احتكار الدولة لبعض النشاطات الاقتصادية، وهذه الاحتكارات تزود خزينة الدولة بموارد كبيرة كاحتكار الدولة تجارة التبغ وغيرها، وغاية الدولة من هذا الاحتكار تحقيق دخول كبيرة.

د- الإيرادات الخدماتية:

تقوم الدولة أحياناً بتحقيق إيرادات عن طريق احتكارها بعض الخدمات الأساسية والمهمة للأفراد مثل احتكار نشاط التأمين وخاصة التأمينات الاجتماعية، ومرجع ذلك لما يقوم به قطاع التأمين من دور مهم على مستوى النشاط الفردي أو النشاط الجماعي، وفي حماية رأس المال البشري والمادي والمحافظة عليه.

هـ- الإيرادات المالية:

يقصد بالإيرادات المالية مداخيل الأسهم والسندات التي تصدرها الدولة، وفوائد القروض التي تمنحها للأفراد والهيئات، والفوائد المستحقة للحكومة عن إيداع بعض أموالها في المصارف.

وقد قامت أغلب الدول باحتكار الأعمال المصرفية عن طريق امتلاكها بعض أو جميع البنوك في بلادها، ولكن مع اجتياح موجة الخصخصة قام كثير من الدول بالتخلي عن المصارف لصالح النشاط الخاص.

2- الإيرادات من الضرائب:

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقا لنظام فني معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية.

2-1 تعريف الضريبة وخصائصها:

أ- تعريف الضريبة:

الضريبة هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إلى احدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية ودون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة[1]، أي أنها اقتطاع مالي جبري تأخذه الدولة من الأفراد المكلفين وبدون مقابل من اجل تحقيق منفعة عامة.

من خلال هذا التعريف نستنتج الخصائص الرئيسية للضريبة.

ب- خصائص الضريبة:

تتميز الضريبة بالخصائص التالية[2]:

- **الضريبة فريضة نقدية: تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، نظرًا لأن كل المعاملات أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فان الإيرادات بما في ذلك الضرائب لابد وان تحصل كذلك بالنقود.**
- **الضريبة تدفع جبرًا: ويعنى دلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، والإجبار هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلي قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن تراجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.**
- **الضريبة تدفع بصفة نهائية: ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها إلى الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.**
- **الضريبة تدفع بدون مقابل: وتعني هذه الخاصية أن المكلف الذي يدفع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قـــد**

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 45.

[2] نفس المرجع السابق، ص:48.

يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره مكلفًا بالضريبة.

- **الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام** :إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات، كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد، الاجتماع... الخ، محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية.

2-2 أهداف الضريبة:

تهدف الضريبة بالأساس إلى توفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وهذا ما يميزها قانونا عن بعض الإيرادات الأخرى، إلا انه ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية لم يعد هدف الضريبة هدفا ماليا بحتا وإنما أصبحت لها أهدافا أخرى إلى جانب الأهداف المالية وهي الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية.

أ- الأهداف المالية للضريبة:

اقتصر هدف الضريبة في ظل الدولة الحارسة بالحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار مثلا بمعنى أن المالية العامة حيادية.

ولتحقيق الغرض المالي للضريبة يجب توافر عدة شروط تتلخص في :الإنتاجية –الثبات- المرونة والحياد.

- **وفرة الحصيلة** (الإنتاجية): وهي أن تأتي الضريبة بأكبر حصيلة صافية (أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات).
- **ثبات الحصيلة**: هي تلك التي لا تتأثر حصيلتها بالتغيرات التي تحدث في مستوى النشاط الاقتصادي، خاصة في فترات الكساد.

- **مرونة الضريبة :هي التي تزداد أو تنقص حصيلتها تبعًا للظروف الاقتصادية.**
- **حياد الضريبة: وهو أن يكون غرض الضريبة مقتصرا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو المكلفين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.**

وقد خرجت الضريبة عن حيادها بعد أن تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الحديثة المتدخلة بحيث انتقلت الضريبة من دور الضريبة الحيادية إلى الضريبة الوظيفية التي أصبح لها دوراً تدخليا غير حيادي، بحيث أصبحت الدولة في العصر الحديث تتدخل في الحياة الاقتصادية وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب الغرض المالي لها، أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية.

ب- الأهداف الاجتماعية للضريبة:

الأهداف الاجتماعية للضريبة كثيرة ومتنوعة، وخاصة بعد ظهور مفهوم العدالة الاجتماعية، وبروز الاتجاهات الحديثة للتوزيع العادل للدخل، وقد حاولت الدول في عصرنا الراهن استخدام الضريبة لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية والتي يمكننا تلخيصها فيما يلي[1]:

- **منع تركز الثروات في أيدي فئة قليلة من أفراد المجتمع، وذلك بفرض ضريبة على رؤوس الأموال والثروات كما هو مطبق في ألمانيا وفرنسا، وفرض ضرائب مرتفعة على السلع الكمالية، وضرائب تصاعدية على الدخول.**
- **استعمال الضريبة في توجيه سياسة النسل، فالدول الراغبة في زيادة النسل كالدول الأوربية والدول الاسكندينافية، تخفض الضرائب على دخول الأفراد بزيادة عدد المواليد وأحيانا تذهب إلى حد الإعفاء من الضريبة، وبالمقابل فان الدول الراغبة في الحد من النسل تقوم بإجراءات عكسية وأحيانا لا تعفى الدخول الدنيا من الضرائب كما هو معمول به في الهند والصين.**
- **معالجة مشكلة السكن باستخدام الضريبة كوسيلة لذلك عن طريق إعفاء رأس المال المستثمر في قطاع السكن من الضريبة لفترة محدودة، أو السماح باهتلاك التجهيزات التي تستعمل في هذا القطاع وبمعدلات مرتفعة، فألمانيا فرضت بعد الحرب العامية2 معدلات ضريبة مرتفعة على العقارات القديمة فحين خصصت إيرادات معتبرة لانجاز مساكن جديدة رخيصة الأجر، أما فرنسا فقد فرضت ضرائب مرتفعة على المساكن غير المشغولة بالكامل مما دفع بأصحابها إلى تأجيرها.**

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ص ص:205-206.

- **استخدام الضريبة في معالجة بعض المظاهر الاجتماعية السيئة التي تؤثر على الصحة العمومية وصحة الأفراد، كظاهرة التدخين وتعاطي المشروبات الكحولية وغيرها...، وهذا من خلال فرض ضرائب مرتفعة على ذلك.**

ج- الأهداف الاقتصادية للضريبة:

تعتبر الأهداف الاقتصادية للضريبة من أهم الأهداف في عصرنا الحالي، فهي لا تستقطع دون ان يكون لها انعكاس على الاستهلاك و الإنتاج والادخار والاستثمار، لذلك تقوم الحكومات باستخدام سياساتها الضريبية لوجيه سياساتها الاقتصادية ولحل الأزمات التي تنتابها بتشجيع فروع الإنتاج الضرورية ومعالجة الكساد والركود ومحاربة التكتل والتمركز في بعض القطاعات، وذلك من خلال[1]:

- **استخدام الضريبة لتشجيع بعض القطاعات الإنتاجية.**
- **استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي.**
- **استخدام الضريبة لمنع التمركز في المشاريع الاقتصادية.**
- **استخدام الضريبة لتشجيع الاستثمار والادخار.**

د- الأهداف السياسية للضريبة:

تستخدم 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 الاستيراد[2].

3- الإيرادات من الرسوم:

تعتبر الرسوم جزء من الإيرادات العامة، وتدخل خزانة الدولة بصورة دائمة ومنتظمة تقريبا، وتستخدم في تمويل النفقات العامة شانها في ذلك شان بقية الإيرادات الأخرى، غير أن الرسوم هي من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل ما تقدمه من خدمات للأفراد[3].

[1] خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ص 208.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ص 49.

[3] طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة بغداد،كلية القانون، العراق، بدون سنة نشر، ص:59.

3-1 مفهوم الرسم:

يعرف الرسم بأنه مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأفراد نظير تقديم خدمة أو منفعة محددة ومخصصة للأفراد، أي أن الرسم ينطوي ضمنيا على نوع من التعاقد بين الدولة والفرد، فهو يدفع مقابل الحصول على الخدمة المطلوبة من الهيئات العامة، مثل رسوم استخراج جواز السفر ، ورسوم استخراج رخصة البناء.....الخ[1].

وبتعبير أخر، الرسم هو مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها. ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بالخدمات العامة[2].

3-2 خصائص الرسم:

من خلال مفهوم الرسم الوارد أعلاه يمكننا استنتاج الخصائص الرئيسية التالية للرسم[3]:

أ- الرسم مبلغ نقدي:

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

ب – الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة:

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

---

[1] عبد الرحمان نوزاد الهيتي وعبد اللطيف منجد الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2005، ص: 88.

[2] طاهر الجنابي، مرجع سابق، ص:59.

[3] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ص ص: 54-55.

ج- عنصر المقابل في دفع الرسم:

فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات(الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).

د – تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام:

ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد، يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح من خلال الوظيفة التقليدية للدولة والمتمثلة في العدالة.

3-3 مقارنة الرسم بالضريبة:

ا- أوجه الشبه:

يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

- مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا.
- يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة.
- تتمتع الدولة في سبيل اقتضائهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض بصدد كل منهما.

ب- أوجه الاختلاف:

رغم وجوه التشابه هذه، فإنه توجد اختلافات كبيرة بين الرسم والضريبة نذكر منها:

- تدفع الضريبة دون مقابل خدمة معينة خاصة لدافعها، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.
- تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى، إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهدفه الأساسي حصول الدولة على إيراد مالي للخزانة العامة.
- تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره.
- تفرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم.
- تزايد أهمية الضرائب كمورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضاؤل أهمية الرسم كمورد مالي.

4- الإيرادات من القروض العامة:

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية. فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد أن تكون قد استنفدت كافة إيراداتها العادية، فتلجا إلى الاقتراض المحلي (الداخلي) أو الخارجي. وتزداد أهمية اللجوء إلى هذه المصادر التمويلية خاصة عند برمجة مشاريع استثمارية ضخمة من طرف الدولة في إطار تطبيق البرامج التنموية.

4-1 تعريف القرض العام وخصائصه:

أ- تعريف القرض العام:

القرض العام هو عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو من الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقًا لشروط العقد[1].

وفي تعريف أخر: " القرض العام هو عبارة عن مبلغ من النقود تستدينه الدولة أو احد أشخاص القانون العام

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق ص: 57.

من الأفراد أو البنوك أو الهيئات العامة أو الخاصة المحلية أو الدولية أو من الدول الأخرى، نظير تعهدها برد أصل القرض مع دفع فوائد سنوية محددة أثناء مدة سريان القرض[1].

ب- خصائص القرض العام:

يتميز القرض العام بالخصائص التالية:

- **التعهد بوفاء القرض هو الصفة الأساسية التي يتميز بها القرض العام عن إيرادات الدولة الأخرى.**
- **يتم الاكتتاب في القرض العام من قبل الأفراد والوحدات الاقتصادية الوطنية والهيئات الأجنبية بشكل اختياري[2] كقاعدة عامة، بحيث تلتزم الدولة بالوفاء بأصل القرض والمزايا التي يتضمنها العقد، وبهذا تعتبر حصيلة القرض مؤقتة؛ بينما الضريبة تعتبر مشاركة إجبارية تدفع من طرف المكلفين وبشكل نهائي أي أنها لا ترد.**
- **يكتتب الأفراد والوحدات الاقتصادية في سندات القرض العام من خلال مدخراتهم الفائضة عن حاجاتهم الأساسية، وبالتالي فهو لا يؤثر على دخولهم، أما الضريبة فتقتطع من دخول المكلفين وبأشكال مختلفة؛ وبالتالي فهي تؤثر على دخولهم ومن ثم تؤثر على مستوى معيشتهم .**
- **قد تخصص حصيلة القرض العام ، لغرض معين (لتغطية نفقات عامة معينة) وفقا للقانون الذي يصدر بموجبه، بينما لا تخصص مبالغ الضريبة لتغطية نفقات معينة (طبقا لمبدأ عدم التخصيص الذي يسري على الجوانب المحاسبية لتنفيذ النفقات العامة). غير أن هذا التمييز بدأ يتلاشى تدريجيا في الفكر المالي الحديث، نظرا لعدم تخصيص حصيلة القرض لغرض معين، مع إمكانية تخصيص بعض الضرائب لأغراض محددة.**
- **غالبا ما تتم تغطية أعباء القرض العام من حصيلة الضرائب، والعكس غير صحيح؛ بمعنى أن عبء الضريبة لا يغطى من حصيلة القرض العام (لأن المقترض هنا هو الحكومة وليس الممولون).**

[1] محمد زكريا بيومي، مرجع سابق ، ص: 501.

[2] هذا لا يمنع من وجود ديون عامة إجبارية، حيث تفرض الدولة على الوحدات الاقتصادية الاكتتاب في سندات الدين العام، إلا إن هذا الأسلوب يعتبر كاستثناء في معظم الحكومات المعاصرة.

- **يؤثر التغير في سعر الضريبة على حصيلتها، بينما يؤثر سعر الفائدة المقرر على القرض على تحصيل مبلغه فأي ارتفاع في السعر الأول يؤدي بالممولين إلى التهرب الضريبي؛ بينما الارتفاع في السعر الثاني يشجع المقرضين على تمويل القرض العام[1].**

4-2 أنواع القروض العامة:

يمكن تقسيم القروض العامة التي تحصل عليها الدولة أو احدى هيئاتها استنادا إلى عدد من المعايير الشائع استخدامها في الكتابات المالية، ووفقا لذلك يمكن التمييز بين الأشكال التالية للقروض العامة:

ا- من حيث حرية الاكتتاب في القرض العام[2]:

استنادا إلى هذا المعيار يمكن تقسيم القروض العامة إلى نوعيين رئيسيين وهما:

أ-1 قروض عامة اختيارية:

وهي القروض التي يتمتع المكتتب فيها بحرية تامة دون إكراه أو إجبار. ويكون الدافع الأساسي من وراء عملية الاكتتاب يتمثل في المزايا التي يمكن أن يحصل عليها المكتتب في هذه القروض كأسعار الفائدة المرتفعة أو الإعفاءات الضريبية.....وغيرها. والأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية.

أ-2 قروض عامة إجبارية:

وهي القروض التي لا يتمتع المكتتب فيها بأي درجة من الحرية، بحيث تجبر الدولة الأفراد والمؤسسات بالاكتتاب فيها بموجب نصوص قانونية، إلا أنها تلتزم برد أصل القرض ودفع فوائده.

ب - من حيث مدة القرض العام[3]:

وفق هذا المعيار تنقسم القروض العامة إلى قروض مؤبدة وأخرى مؤقتة.

ب-1 القروض المؤبدة:

---

[1] عاطف وليم أندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 70.

[2] عثمان سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1997، ص:397.

[3] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق، ص ص: 248-249.

يقصد بالقروض المؤبدة، تلك القروض التي لا تحدد الدولة ميعادا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلا أن يتم الوفاء به، وصفة التأبيد هذه هي حق للدولة فقط دون المكتتبين، كما أن للدولة مطلق الحرية في تحديد الوقت الأكثر ملائمة لظروفها الاقتصادية والمالية من اجل الوفاء بقروضها المؤبدة.

ب-2 القروض المؤقتة:

وهي القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في ميعاد استحقاقها، حتى لو لم يكون هذا الميعاد ملائما لظروفها الاقتصادية والمالية.

وتنقسم القروض المؤقتة حسب آجال استحقاقها إلى نوعين وهما:

- **قروض قصيرة الأجل: وتعرف هذه القروض بالقروض السائرة أو العائمة، ويتم إصدارها لفترة لا تتجاوز السنتين في شكل اذونات من اجل الوفاء بالاحتياجات المؤقتة للخزانة العامة (العجز الموسمي في موازنة الدولة).**
- **قروض متوسطة وطويلة الأجل: يقصد بالقروض متوسطة وطويلة الأجل تلك القروض التي تعقد لمدة تزيد عن السنتين وتقل عن عشرين عاما، ويطلق عليها بالقروض المثبتة.**

تلجا الدولة إلى مثل هذه القروض من اجل تغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الموازنة العامة للدولة، والوفاء بهذه القروض أما يتم بتاريخ الاستحقاق وإما في خلال فترة ممتدة بين تاريخين كان تلتزم الدولة بالتسديد بين سنة 2010 و2015 على سبيل المثال، وهذه الآجال تسمح للدولة بالتسديد التدريجي مما يؤدي إلى تخفيف عبء القرض قبل حلول اجله النهائي.

ج- من حيث المصدر المكاني للقرض[1]:

اعتمادا على هذا المعيار يمكن التمييز بين نوعين من القروض العامة:

ج-1 قروض عامة داخلية:

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص: 402-403.

وهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات التي تقيم داخل حدودها السياسية بغض النظر عن جنسية المقرض سواء كان وطنيا أو أجنبيا. وهذا القرض بدوره ينقسم إلى نوعين وهما:

- **القرض الداخلي الحقيقي: وهو القرض الذي يترتب عليه تحويل موارد حقيقية من أفراد المجتمع الطبيعيين والمعنويين إلى الحكومة دون أن يؤدي ذلك إلى إحداث قوة شرائية جديدة في المجتمع، وهذا عن طريق تعبئة المدخرات الحقيقية التي هي بحوزة الأفراد والمؤسسات.**
- **القرض الداخلي الزائف: هذا القرض يتم من الجهاز المصرفي وتترتب عليه إحداث قوة شرائية جديدة في المجتمع عن طريق ما يتم إصداره من نقود كمقابل له.**

ج-2 قروض عامة خارجية:

وهي تلك القروض التي تعقدها الحكومة في الأسواق الخارجية، أي أن المكتتبين في هذا القرض هم من الأجانب سواء كانوا أفرادا، أو مؤسسات مالية دولية وإقليمية.

تلجا الدولة إلى مثل هذه القروض في حالة قصور الموارد المحلية، أو في حالة وجود عجز في ميزان المدفوعات.

د- من حيث قابلية سندات القرض العام للتداول[1]:

حسب معيار قابلية سندات القرض العام يمكن التمييز بين نوعين من القروض العامة:

د-1 قروض قابلة للتداول: هذه القروض تصدر في شكل سندات لحاملها ومن ثم فإنها تكون قابلة للتداول في الأسواق المالية.

د-2 قروض غير قابلة للتداول: هذه القروض تصدر في شكل سندات اسمية وتسجل في سجلات خاصة، كما ينص عقد إصدارها على عدم قابليتها للتحويل من شخص إلى آخر أي عدم قابليتها للتداول.

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 404.

5- مصادر إيرادات الموازنة العامة للدولة الجزائرية:

بموجب المادة 11 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، فان موارد الميزانية العامة للدولة تتضمن ما يلي:

- **الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛**
- **مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛**
- **التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة (الرسوم)، والأتاوى؛**
- **الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛**
- **التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة، وكذا الفوائد المترتبة عنها؛**
- **مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛**
- **مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا؛**
- **الحصة المستحقة للدولة من ارباح مؤسسات القطاع العمومي.**

والجدول (أ) الوارد أدناه يوضح الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017.

الملاحق

الجدول (أ)

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2017

إيرادات الميزانية	المبالغ (بآلاف دج)
1 – الموارد العادية	
1 . 1 الإيرادات الجبائية :	
001 – 201 – حواصل الضرائب المباشرة.....	1.297.668.000
002 – 201 – حواصل التسجيل والطابع.....	114.981.000
003 – 201 – حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....	1.047.601.000
(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....	(556.221.000)
004 – 201 – حواصل الضرائب غير المباشرة.....	9.563.000
005 – 201 – حواصل الجمارك.....	345.570.000
المجموع الفرعي (1)	**2.845.374.000**
1 . 2 الإيرادات العادية :	Σ 2.816.383.000 +29.991.000 دينار جزائري
006 – 201 – حاصل دخل أملاك الدولة.....	25.000.000
007 – 201 – الحواصل المختلفة للميزانية.....	75.000.000
008 – 201 – الإيرادات النظامية.....	20.000
المجموع الفرعي (2)	**100.000.000**
1 . 3 الإيرادات الأخرى :	Σ 100.20.000 -20.000 دينار جزائري
الإيرادات الأخرى.....	490.000.000
المجموع الفرعي (3)	**490.000.000**
مجموع الموارد العادية	**3.435.394.000**
2 – الجباية البترولية :	Σ 3.405.403.000 +29.989.000 دينار جزائري
011 – 201 – الجباية البترولية.....	2.200.120.000
المجموع العام للإيرادات	**5.635.514.000**

Σ 6.606.262.000
+29.989.000 دينار جزائري

المحور الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة ومبادئها.

المبحث الثاني: إعداد الميزانية العامة للدولة

المبحث الثالث: اعتماد الميزانية العامة للدولة، تنفيذها والرقابة عليها.

المبحث الرابع : دور الميزانية العامة للدولة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

المحور الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية.

تمثل الموازنة العامة للدولة، في الوقت الحاضر، الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، لأية دولة من الدول، وقد احتلت هذه الدراسة جانبا هاما من الدراسات المالية، وذلك بالنظر لتطور حجم الموازنة العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي.

فالميزانية العامة للدولة تتضمن تقديرا للإيرادات العامة والنفقات العامة، عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة، تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبر عن دورها، إذ أن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون إنفاق، ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية لذلك.

ومن خلال هذا المحور سوف نتطرق إلى مفهوم الميزانية العامة للدولة ومبادئها، إعدادها وتنفيذها،الرقابة على تنفيذها وأخيرا دورها في التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة ومبادئها.

تعد الميزانية العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها من خلال كيفية استغلال الموارد المتاحة وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الميزانية العامة للدولة ترتكز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، أو بمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام الموارد المتاحة.

1- تعريف الميزانية العامة وخصائصها:

1-1 تعريف الميزانية العامة للدولة:

يمكن تعريف ميزانية الدولة بصفة عامة، بأنها عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية[1].

[1] محمد زكريا بيومي، مرجع سابق، ص: 582.

وقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها: "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها"[1].

كما عرفها القانون البلجيكي بأنها:"بيان الإيرادات والنفقات العامة خلال الدورة المالية"[2].

في حين عرفها القانون الأمريكي بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها"[3].

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فان الميزانية العامة للدولة، تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[4].

1-2 خصائص الميزانية العامة للدولة:

من خلال تعاريف الميزانية العامة للدولة الواردة أعلاه، يمكننا استخلاص الخصائص التالية[5]:

أ- الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة :

تتضمن الميزانية العامة للدولة توقعا لمبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للميزانية العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.

فتقوم أجهزة الدولة المختلفة، بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة، اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

ب – الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام ميزانية عامة للدولة؛ بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة

---

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص: 64.

[2] نفس المرجع، ص: 64.

[3] نفس المرجع، ص: 64.

[4] المادة 6 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984،والمتعلق بقوانين المالية.

[5] محمد خالد الخطيب ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:368-370.

السلطة التشريعية واعتماد الميزانية العامة شرط أساسي لتنفيذها، ودون هذه الموافقة، تبقى الميزانية مشروعا مقترحا غير قابل للتنفيذ.

ويلاحظ أن موافقة السلطة التشريعية تنصرف بصفة أساسية إلى النفقات العامة، ذلك أن موافقة ممثلي الشعب على النفقات العامة، تعطي الحق للسلطة التنفيذية) الحكومة(، القيام بعملية الإنفاق حسبما هو محدد في الموازنة العامة، أما اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الاختيار، بتحصيل أو عدم تحصيل الإيرادات العامة، حيث أن الإيرادات العامة واجبة التحصيل، استنادا إلى القوانين التي تفرضها، والوقائع التي توجبها (الضرائب) ومباشرة الدولة نشاطها الصناعي والتجاري ولكن ليس معنى إجازة السلطة التشريعية أن تنفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الموازنة العامة، بل تقسم الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الموافقة والرقابة.

وتختلف الإجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى وفقا لكثير من العوامل السياسية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، كما تختلف المدة اللازمة لإتمام إجراءات الاعتماد، ومن ثم يختلف الموعد الذي يجب أن يقدم فيه مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية.

ج – الميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة:

تعتبر الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على تقديرات لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضفي عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.

فالميزانية العامة تعبير عن برنامج عمل للمستقبل يتضمن تقديرا لما تنوي الحكومة إنفاقه، وما تتوقع الحكومة تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة، وهذه هي الفترة التي اتخذتها جميع المشروعات العامة والخاصة، وتحديد أرباحها (المشروعات العامة والخاصة) ومقدار الفائض أو العجز في ميزانية الدولة، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية للدولة في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية ونهاية عامها المالي، بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية، وإمكاناتها الإدارية والعملية.

د – الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرامج المناسبة لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الميزانية العامة لتحدد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع. فالميزانية العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة لتحقيق تلك الأهداف.

هـ – الميزانية العامة عمل إداري ومالي:

تتطلب الميزانية العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتو لى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالموازنة 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 الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة، المقررة في الميزانية العامة.

2– مبادئ الميزانية العامة للدولة:

ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للميزانية العامة للدولة، والذي كان سائدا في القرن التاسع عشر والقرن العشرين، إلا أنه مع تطور مفهوم المالية العامة، بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية– لاسيما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية التي تلت الحرب العالمية الثانية –فقد كثر الجدل بين فقهاء المالية العامة حول استمرار قيمة هذه المبادئ وإمكان تجاوزها أو إلغائها، إلا أن دور مبادئ الميزانية من النواحي السياسية وال

فنية جعل هذه المبادئ تصمد سواء على صعيد الدولة أم على صعيد المؤسسات الدولية، وحافظت على أهميتها وضرورتها للإدارة المالية السليمة، رغم تطور هذه المبادئ التقليدية من حيث عددها وأهميتها النسبية تبعا للمستجدات والمتغيرات.

إن مبادئ الموازنة العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها ومنهم من بالغ بقيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق التشريع الوضعي لكل دولة.

وفيما يلي المبادئ الأساسية للميزانية العامة للدولة.

2-1 مبدأ وحدة الميزانية:

يعني مبدأ وحدة الموازنة أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى ميزانية واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها التنظيم الإداري للدولة، بحيث يسمح هذا الإجراء بتسجيل مختلف أنواع النفقات والإيرادات دون سهو أو غموض.

وينتج عن هذا المبدأ أن تعرض الموازنة على السلطة التشريعية بوثيقة واحدة ينظم مختلف أوجه أنشطة وفعاليات الدولة المالية، ولا فرق بين أن يتم عرض محتوى هذه الوثيقة دفعة واحدة أو على مراحل متتالية[1].

أ- خصائص مبدأ وحدة الميزانية:

يتميز مبدأ وحدة الميزانية بالخصائص التالية[2]:

- **يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن للدولة حسابا واحدا.**
- **يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في وثيقة واحدة للميزانية العامة.**
- **يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.**
- **يحول مبدأ وحدة الميزانية دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتمادات المخصصة لذلك.**
- **يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها.**
- **يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد للحسابات المختلفة للحكومة وإدارة هذه الحسابات.**
- **يدعم أسلوب التخطيط؛ لأن الميزانية العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية.**

---

[1] محمد خالد الخطيب ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:375.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:68.

ب- استثناءات مبدأ وحدة الميزانية:

هناك استثناءات لمبدأ وحدة الميزانية وتتمثل في:

ب-1 الميزانيات الملحقة:

هي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة للدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات، أو الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، كما تسري على هذه الميزانيات القواعد العامة التي تحكم الميزانية العامة للدولة[1].

ب-2 الميزانيات الاستثنائية:

الميزانية الاستثنائية هي ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية وبموارد استثنائية وتنظم هذه الميزانيات إلى جانب الميزانية العادية؛ لكونها تتضمن (نفقات استثنائية، مشاريع كبرى، سدود، خطوط سكك حديدية، مشاريع عمرانية، كوارث طبيعية، إيرادات استثنائية، قروضا« ، تعويضات ...الخ)، إذ لو أدرجت هذه النفقات والإيرادات الاستثنائية ضمن الميزانية العامة لأدى الأمر لعدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجري بين الميزانيات للأعوام المختلفة[2].

ب-2 الميزانيات المستقلة[3]:

وهى ميزانيات المرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتميز هذه الميزانيات بعدم خضوعها للقواعد الخاصة بميزانية الدولة إلا بنص صريح. ومن حيث المبدأ فإن ما يحدث بها من عجز أو فائض لا يدرج بميزانية الدولة، ففى حالة العجز فإن الهيئة تتحمله وعليها مواجهته بتدابير المال اللازم لسده.

وإذا قدمت إلى الدولة مساعدة مالية لسد هذا العجز، فإن هذه المساعدة تأخذ طابع الإعانة أو القرض الذى يمنح للمشروعات الخاصة. وبهذا فان الميزانيات المستقلة تعتبر استثناء من مبدأ الوحدة، حيث أنها لا تعرض على الهيئة النيابية بل يستقل مجلس إدارتها باعتمادها، ولا يسرى عليها ما يسرى على ميزانية الدولة إلا بنص.

ب-4 الحسابات الخاصة للخزينة العامة:

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:68.

[2] محمد خالد الخطيب ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:376

[3] يسرى محمد ابو العلاءّ، مرجع سابق، ص:92.

وهى حسابات مستقلة عن ميزانية الدولة، ويطلق عليها أحياناً ميزانية النفقات القابلة للتحصيل. وهذه النفقات غير نهائية، ولذا توضع على اعتبار أنها سترد، ولدى ردها لا تقيد إيراداً فعلياً، ومن ثم لا تمثل إنفاقاً أو إيراداً حقيقياً، ومثالها القروض التى تقدمها الدولة لإحدى الفئات كالمزارعين والصناع ثم تستردها منهم[1]، أو تأمين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها، وبذلك لا يمكن اعتبارها إيرادات تدرج في الميزانية العامة للدولة، لأنها تدخل الخزينة،وتسجل في حسابات خارج الميزانية، ولذلك اعتبرت استثناءات من مبدأ وحدة الميزانية[2].

2-2 مبدأ شمولية الميزانية:

أ-مفهومه:

يقصد بمبدأ شمول الموازنة أو الموازنة الإجمالية أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، جميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو مقاصة بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها[3]. بمعنى أن تشمل الميزانية تقديرات لكافة الإيرادات والنفقات العامة، بحيث لا تخصم نفقات أى مصلحة أو مرفق من إيراداته، ذلك أن بعض النفقات تأتى بإيرادات كالإنفاق على المحاكم التى تدر بعض الإيرادات كالرسوم المتنوعة فى القضايا وغيرها من الرسوم.

كما أن بعض الإيرادات تستلزم إنفاقا لجبايتها كالإنفاق على مصلحة الضرائب والتى تجبى إيرادات الدولة، وهذا الوضع يستتبع لإدراج النفقات والإيرادات بالميزانية إتباع إحدى طريقتين[4] :

الأولى :أن تجرى مقاصة بين إيراد كل مرفق من المرافق وبين نفقاته، بحيث لا يثبت بالميزانية إلا نتيجة المقاصة أى صافى الإيراد أو صافى النفقات وتسمى هذه الطريقة طريقة الناتج الصافى.

الثانية: أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة مهما قل شأنها دون أية مقاصة، وتسمى هذه الطرقة طريقة الميزانية الشاملة أو الناتج الكلى أو قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها.

وتمتاز الطريقة الأولى بالسهولة فى معرفة ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة أو العكس، إلا أنه يعاب عليها إخفاءها بعض تفاصيل الإيرادات والنفقات مما يقلل من رقابة الهيئة النيابية عليها، كما أنهى تغرى

---

[1] يسرى محمد ابو العلاءّ، مرجع سابق، ص:93.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:68

[3] نفس المرجع السابق، ص: 70.

[4] يسرى محمد ابو العلاءّ، مرجع سابق، ص:94

بالإسراف فى الإنفاق حيث تقل الرقابة عليها ولذلك تفضل الطريقة الثانية على الأولى، أى عدم استبعاد أى إيراد أو إنفاق فى الميزانية مهما قل شأنه.

ب- قاعدتا مبدأ شمولية الميزانية[1]:

ترتبط بمبدأ شمولية الميزانية قاعدتان تستهدفان نفس الغاية وهما : قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات.

ب-1 قاعدة عدم تخصيص الإيرادات :

تعنى هذه القاعدة أنه لا يجوز أن يخصص إيرادا معين لخدمة مرفق معين، بل تجمع كل الإيرادات معاً لمواجهة كافة النفقات، وعدم مراعاة هذه القاعدة يسبب ارتباكاً فى الحسابات وغموضاً فى الحالة المالية للدولة، كما يساعد على الإسراف فى النفقات، بالإضافة إلى أن تخصيص الإيرادات يؤدى إلى أن تطالب كل طائفة بتخصيص مواردها للقيام بخدمات لا يفيد منها غيرها وفى هذا إنكار للدولة وللتضامن الاجتماعى، ويوجه البعض النقد لهذه القاعدة بأنها لا تساعد على إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية التى تستلزم أن يكفى المرفق نفسه بنفسه، وقد كثر الخروج على هذه القاعدة فى الوقت الحاضر عن طريق اللجوء للميزانيات غير العادية لمرافق معينة، والحسابات الخاصة للخزينة.

ب-2 قاعدة تخصيص الاعتمادات :

يقصد بهذه القاعدة تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة، فلدى إجازة الميزانية تقوم السلطة التشريعية باعتماد الإيرادات العامة دون تخصيص الاستخدامات كما تبين فى القاعدة السابقة، أما النفقات العامة فطبقاً لقاعدة تخصيص الاعتمادات يجب على السلطة التشريعية ألا تجيزها 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 تتقيد الحكومة فى إنفاقها من ناحية أخرى بالمبالغ المعتمدة دون تجاوزها إلا بعد الحصول على إذن من السلطة التشريعية بتجاوز الاعتماد المقرر.

ورغم ما لهذه القاعدة من مزايا إلا أن ازدياد تفصيل تخصيص الاعتمادات من شأنه أن يؤدى إلى تضخم الميزانية التى تلتزم السلطة التشريعية بإجازتها.

[1] يسرى محمد أبو العلاءّ، مرجع سابق، ص ص:94-96.

كما تؤدى الرقابة المدققة فيها إلى سلب الحكومة المرونة اللازمة لحسن إدارة المرافق العامة، حيث تضطر للرجوع إلى السلطة التشريعية لتنفيذ الاعتمادات فى حالات عديدة مع ما يترتب على ذلك من تعطيل للمرافق العامة لحين الاعتماد، ولذا يكتفى عادة بالحصول على موافقة السلطة التشريعية على عدة أقسام رئيسية للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق يضم كل منها وجوه الإنفاق التفصيلية المتشابهة، وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لكل قسم، ويكون لها توزيع المبلغ المقرر لكل قسم على مختلف بنوده التفصيلية، دون الرجوع إليها وإنما بموافقات من الحكومة نفسها لإداراتها الخاصة.

2-3 مبدأ سنوية الميزانية:

أ- مفهومه:

يقصد بمبدأ سنوية الميزانية أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ويكون لكل سنة ميزانية مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن ميزانية السنة السابقة وعن ميزانية السنة اللاحقة[1].

ووفقا لهذا المبدأ يتعين على أن يتم العمل بميزانية الدولة خلال فترة زمنية محددة وهي السنة، وهذا ما اشرنا إليه عند تعريفنا للميزانية. وتعد انجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر. ومنذ ذلك التاريخ والعديد من الدساتير والقوانين المالية في العديد من الدول تنص على سنوية الميزانية العامة، حيث أصبح ذلك من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة[2].

ب- مبررات مبدأ سنوية الميزانية:

- تعتبر مدة السنة فترة مناسبة لمراقبة الهيئة التشريعية للحكومة فيما يتعلق بتصرفاتها المالية، إذ لو قصرت المـــدة عن ذلك لأصبحت تلك الرقابة مرهـــقة، ولكانت مدعاة للتعطيل، ولو طالت عن السنة لأدى هذا إلى ضعف الرقابة.[3]

---

[1] محمد خالد الخطيب ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص:379.

[2] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 118.

[3] يسرى محمد أبو العلاءّ، مرجع سابق، ص :89.

– السنة هي المدة الضرورية والكافية لإعداد الميزانية العامة والمصادقة عليها لأن الحكومة لا تستطيع أن تعد أكثر من ميزانية واحدة خلال العام، وبالمقابل لا تستطيع ا لسلطة التشريعية التخلي عن مهمتها أكثر من سنة[1].

– إن تنظيم الميزانية العامة، لفترة أقل من سنة، عملية محفوفة بالمخاطر والأخطاء وسوء التقدير والتفاوت بين حجم وأزمنة تدفقات الإيرادات والنفقات[2].

ج – بداية السنة المالية :

إن الأخذ بمبدأ سنوية الميزانية العامة لا يعني أن تتوافق السنة الميلادية مع السنة المالية، وإنما يتضمن أن تكون مدة الميزانية أثنى عشر شهرا، لذلك يجب التمييز بين السنة المالية والسنة الميلادية، كما أن التطابق بينهما جائز بحيث تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية ويجوز أيضا « الاختلاف بينهما[3].

د – اختتام السنة المالية :

يثير ختام السنة المالية مشكلات دقيقة من الناحية الفنية أكثر تعقيدا من موضوع تحديد بداية السنة المالية، فالميزانية العامة توضع لمدة مستقبلية من الزمن هي السنة، ولا بد في نهاية السنة من إغلاق حساباتها لمعرفة المبالغ التي أنفقت فعلا « والإيرادات التي تم تحصيلها فعلا« ، وهي بالطبع تختلف عن تقديرات الموازنة في بداية السنة المالية[4].

هـ– استثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

إن لمبدأ سنوية الموازنة العديد من الاستثناءات، وتتضمن هذه الاستثناءات الموافقة على نفقات وإيرادات لمدة تقل عن السنة، وبعضها الآخر يتضمن مدة الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة ومثال ذلك الميزانيات الاستثنائية لأمر طارئ (طوفان –حرب –موازنات إنمائية) .

ومن أكثر الاستثناءات شيوعا ما يلي[5] :

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:70-71.

[2] نفس المرجع السابق، ص:70.

[3] نفس المرجع السابق، ص:71

[4] نفس المرجع السابق، ص:71

[5] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:71-72.

هـ-1 نظام الموازنة الاثنى عشرية :

وهي موازنة توضع لشهر أو أكثر حيث تستمر بموجبها الحكومة بالإنفاق في حدود 12/1 من الاعتمادات المفتوحة لها خلال السنة السابقة، مع الاستمرار بجباية الإيرادات العامة خلال المدة نفسها، ويؤخذ بها عادة عندما يتأخر إقرار الميزانية إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة.

هـ-2 الاعتمادات الإضافية:

ويتم اللجوء إليها عندما تكون الاعتمادات المخصصة في الميزانية العامة لنفقة من النفقات غير كافية وتحتاج إلى اعتمادات جديدة، فتتقدم الحكومة إلى السلطة التشريعية بطلب فتح اعتمادات جديدة إضافية تصرف خلال السنة المالية.

2-4 مبدأ توازن الميزانية:

أ- مفهومه:

يقصد بهذا المبدأ تعادل النفقات العامة مع الإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة ، بمعنى ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة وألا تقل عنها.كما يجب الاعتماد في تمويل النفقات العامة على الإيرادات العامة فقط[1]. وبتعبير آخر، أن تتساوى نفقات الدولة وإيراداتها العادية فى الميزانية مساواة حسابية[2].

وقد كان لهذا المبدأ فى الفكر التقليدى تقديساً كبيراً، إلا أن الفكر المالى الحديث لم تعد تصبغ عليه هذه الصفة، وإنما حل محله مبدأ التوازن العام للاقتصاد الوطني فى مجموعه[3].

ب- توازن الميزانية العامة في الفكر المالي:

في نطاق تحليلنا لمضمون مبدأ توازن الميزانية العامة للدولة، والوقوف على مدى ملائمة هذا المبدأ للمفهوم الحديث لمالية الدولة، فإننا سوف نميز بين توازن الميزانية العامة في الفكر المالي التقليدي وتوازنها في الفكر المالي الحديث.

[2]نفس المرجع السابق، ص:71

[2]يسرى محمد أبو العلاءّ، مرجع سابق، ص :90.

[3]نفسّ المرجع السابق، ص :90.

ب–1 توازن الميزانية العامة في الفكر المالي التقليدي:

يعد توازن الميزانية العامة في نطاق الفكر المالي التقليدي غاية رئيسية يتعين على الحكومة دائما أن تعمل على تحقيقها. فتحقيق التوازن في الميزانية العامة سوف يضع قيودا على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، ويقتصر تدخلها على إشباع الحاجات العامة فقط من دفاع، امن، عدالة ومرافق عامة[1].

ومن وجهة نظر الفكر التقليدي فانه عندما يحدث عجزا في الميزانية العامة، يستلزم تغطية هذا العجز بالالتجاء إلى الموارد غير العادية والمتمثلة في الاقتراض العام والإصدار النقدي، وهذا على الرغم من الآثار السلبية التي تنجم على ذلك،حيث أن اللجوء إلى الاقتراض العام يجعل الدولة منافسة للقطاع الخاص في الحصول على الأموال مما يؤثر على حجم الاستثمارات الخاصة، كما أن الإصدار النقدي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وما ينجم عن ذلك من تضخم وتدهور القوة الشرائية للأفراد ومن ثم المزيد من العجز في الميزانية العامة[2].

أما في حالة تحقق فائض، فان ذلك أيضا يعتبر من الأمور غير المرغوب فيها، حيث أن هذا الفائض يمثل حافزا قويا لدى الحكومة على القيام بنفقات غير ضرورية تستمر مع وجود الفائض ويصعب إلغاؤها بعد اختفائه. ومن ناحية أخرى فان فائض الميزانية حسب الفكر التقليدي سوف يستخدم في تمويل نفقات غير إنتاجية وما لذلك من أثار سلبية.

ب–2 توازن الميزانية العامة في الفكر المالي الحديث[3]:

ترفض المالية العامة الحديثة نظرة المالية العامة التقليدية لمبدأ توازن الميزانية وتنظر لمالية الدولة فى نطاق الحياة الاقتصادية للمجتمع، وتوجه اهتمامها أساساً للتوازن العام للاقتصاد القومى فى مجموعه حتى ولو أدى ذلك بالتضحية بمبدأ التوازن الحسابى التقليدى.

فقد لفتت الأزمات الدورية التى تعاقبت على النظم الرأسمالية ولاسيما أزمة 1929–1931 الأنظار– والتى كشف فيها التحليل الكينزى عن الخطأ الكامن فى هذا المبدأ، وما تفرع عنه من القول– باتجاه تلك النظم الرأسمالية تلقائياً نحو التشغيل الكامل، فقد تبين أن هذا التشغيل الكامل لا يتحقق تلقائياً وإنما توجد فترات من الركود والرخاء نتيجة لتقلب مستوى التشغيل الكامل فى الاقتصاد.

---

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 143.

[2] نفس المرجع السابق، ص: 144.

[3] يسرى محمد أبو العلاءّ، مرجع سابق، ص :97.

ومتى كان الأمر كذلك فلابد أن تخرج المالية العامة وغيرها من أدوات السياسة الاقتصادية عن قواعدها التقليدية لتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادى ولذا ظهر فى المالية العامة الحديثة ما يعرف بنظرية العجز المنظم فى الميزانية، كوسيلة للتوسع الاقتصادى فى فترات الركود والبطالة وتحقيق فائض ضرورى لضبط عوامل التضخم فى فترات الرخاء.

ان مثل هذا التحليل ينطبق على الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة التى تملك جهازاً إنتاجياً مرناً، أما الاقتصاديات النامية، فهى تعانى أصلا من عدم مرونة جهازها الإنتاجي ومن ثم فإن أى توسع فى الطلب النقدى لا يؤدى عندئذ إلا إلى ارتفاع فى الأسعار.

المبحث الثاني: إعداد الميزانية العامة للدولة.

تعد عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة المرحلة الأولى من مراحل دورة الميزانية، ومن المتوقع أن تختلف عملية الإعداد والتحضير هذه فيما بين الدول لاختلاف النظم السياسية السائدة، واختلاف التشريعات الدستورية والقانونية. وعملية إعداد وتحضير الميزانية العامة يتعين أن تتلاءم وتتوافق مع الدور الوظيفي الحديث لها، من حيث كونها تعبيرا عن البرنامج المالي الذي تعتزم الحكومة تنفيذه، أداة لتنفيذ السياسة المالية للحكومة، ووسيلة للتخطيط المستقبلي.

وتمثل عملية إعداد الميزانية الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا فإن هذه العملية تمثل عنصرا مهما في عملية التخطيط التنموي، واستمرارا للتنمية الاقتصادية ذاتها، هذا فضلا على أنها عنصراٌ أساسيا في نظام الإدارة المالية الذي يتميز بخصائص مهمة في نطاق الأداء المحاسبي والرقابة المالية.

ومن خلال هذا المبحث سوف يتم التطرق إلى السلطة المختصة بإعداد الميزانية، القواعد التي يسترشد بها في تحضير وإعداد الميزانية، الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية، وأخيرا أساليب تقدير النفقات والإيرادات العامة.

1- السلطة التي تتولى إعداد وتحضير الميزانية العامة[1]:

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الميزانية العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول على اختلاف أنظمتها وهياكلها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف

[1] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:74-75.

المجتمع الاقتصادية والسياسية، ومن حق الحكومة أن تضع من السياسات والبرامج ما تراه في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية السائدة كفيلا بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ما تراه ضروريا لتنفيذ برامجها وسياساتها، والقيام بوظائفها، ولمّا كانت الموازنة العامة الترجمة المالية والفنية لتلك البرامج والسياسات، فإن من حق السلطة التنفيذية أن تقوم بالإعداد والتحضير للميزانية العامة، ويرجع ذلك إلى عدد من المبررات والحجج، أهمها :

- **تحتاج الموازنة العامة إلى معلومات وبيانات مختلفة ومتعددة، والسلطة التنفيذية هي السلطة التي تتجمع لديها البيانات والإحصاءات عن النشاطات والقطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة، كما تتوافر لديها الأجهزة والإدارات والخبرة، للقيام برسم برنامج عمل للمستقبل.**
- **يضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ الميزانية العامة، مما جعل من المنطقي أن توكل إليها عملية التحضير والإعداد وهذا بالنظر لإلمامها بجوانب الحياة المختلفة، وبما تتضمن من مواطن قوة أو ضعف أو اقتصاد أو إسراف، ولا شك أن مصلحة الحكومة تتطلب أن تقوم بهذه المهمة بدقة وعناية فائقة.**
- **تحتاج الميزانية العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها وأجزائها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعداد وتحضير الموازنة، ذلك أن إعطاء هذه المهمة للسلطة التشريعية لن يحقق التنسيق بين بنودها وأقسامها المختلفة، نظرا « لتعدد أعضائها، واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، ومن ثم تباين مطالبهم المالية إرضاء لناخبيهم، أو تجاوبا مع برامج أحزابهم دون النظر إلى الاعتبارات الفنية والاقتصادية والمالية.**
- **إن من خصائص الميزانية العامة للدولة، اعتبارها بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي للحكومة، خلال السنة المقبلة، لذلك فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد وتحضير الميزانية العامة حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج، وحتى يمكن في نهاية المطاف، محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به، في برنامجها أمام السلطة التشريعية وأمام الشعب.**
- **بما أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذلك فإنها تعتبر أقدر السلطات على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، بدرجة كبيرة من الدقة والموضوعية، لأنها أقرب من غيرها إلى معرفة احتياجات تلك المرافق العامة من النفقات، وما يتوقع أن تدره من إيرادات.**

2- القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية:

يتطلب إعداد وتحضير الموازنة، مراعاة عدد القواعد والمبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة مبدأ الشمولية مبدأ التوازن، ولقد سبق أن أشرنا إليها في المبحث الأول من هذا المحور، فصلا عن هذه المبادئ سواء في صورتها التقليدية أو الحديثة، جرى العمل على مراعاة بعض القواعد عند تحضير الميزانية من أهمها[1]:

- **الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة، لان أفضل ما يساعد على دقة وتقدير النفقات والإيرادات في كل ميزانية جديدة، هي أرقام إيرادات ونفقات السنوات السابقة.**
- **تحضير الميزانية يكون أقرب ما يكون لبداية السنة المالية، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ كان التقدير أقرب إلى الدقة.**
- **ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة،وذلك في الإطار الذي يحفظ للسياسة المالية وحدتها ويضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها.**
- **مراعاة الدقة في إعداد التقديرات، بحيث يجب أن تكون المعطيات التي يعتمد عليها تنبع من الواقع مدعمة قدر الإمكان بالبيانات الإحصائية الدقيقة والوثائق التي تثبت ذلك.**

3 – الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية العامة:

يمكن حصر الإجراءات المتعلقة بإعداد الميزانية العامة للدولة في خمس مراحل رئيسية وهي[2]:

أ- إعداد إطار مشروع الميزانية العامة:

لقد جرت العادة على أن وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية، يتولى إعداد هذا الإطار والذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزينة العامة في ضوء مصادر التمويل الداخلية والخارجية، ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

---

[1] زينب حسن عوض الله، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية، الفتح للطباعة والنشر، 2003، ص 256.

[2] مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر 1990-2004- أطروحة دكتوراه دولة في الاقتصاد، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص ص: 198-200.

ب- إصدار منشور الميزانية العامة:

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

ج- إعداد مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات:

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

د- بحث ومناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والهيئات العامة:

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

هـ- إعداد الإطار النهائي للميزانية العامة:

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

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

4- طرق تقدير النفقات والإيرادات:

تتبع عدة طرق في تقدير النفقات والإيرادات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة، غير انه ومهما تعددت طرق التقدير، يجب أن تكون هذه التقديرات اقرب إلى الحقيقة بقدر الإمكان، وهذا ما يتطلب دراسة الظروف الاقتصادية والمالية للسنة التي سوف توضع لها الميزانية[1].

إن سلامة تقدير نفقات وإيرادات الميزانية العامة للدولة هو مؤشر حقيقي لواقعيتها. لذلك تحاول السلطة التنفيذية اختيار الأسلوب الأكثر كفاءة في تقدير نفقاتها وإيراداتها، عند إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.

أ-تقدير النفقات:

تسعى السلطة التنفيذية حين إعداد وتحضير الميزانية أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات عما هو متوقع.

هذا وتعتبر طريقة التقدير المباشر هي الطريقة المتبعة دائماً والأكثر ملائمة في تقدير النفقات العامة. فبموجب هذه الطريقة تُقدّر النفقات طبقاً للاحتياجات المعروفة لدى الموظفين المختصين في مختلف الوزارات والهيئات العامة. وفي الظروف الواقعية قد تميل الوزارات والهيئات العامة عادة إلى المغالاة في تقدير نفقاتها، حتى تضمن لنفسها ظروف إنفاق ملائمة للعمل خلال السنة المالية، وحتى يتسنى لها مواجهة أي ظرف طارئ خلال السنة، ولذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها، تتم مراجعتها في وزارة المالية التي تراعى وجود معدلات للإنفاق، وتسترشد بالإنفاق الفعلي في السنتين الأخيرتين، كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تُجرى على مستوى اللجنة الفنية المختصة بالمالية في السلطة التشريعية، وتتم هذه التقديرات وفق إجراءين رئيسيين وهما:

أ-1 الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية:

يقصد بالاعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الوارد بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، وتعد هذه الطريقة الأساس في اعتماد النفقات، وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

[1] محمد زكريا بيومي، مرجع سابق، ص: 623.

أما الاعتمادات التقديرية فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها وهذه الموافقة تكون شكلية.

ا-2 اعتمادات البرامج:

هذه الطريقة تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة (على عدة سنوات)، ويتم تنفيذها بطريقتين:

- **إما أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة.**
- **وإما يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويقرر لكل سنة جزء من الاعتمادات الخاصة بها.**

ب- تقدير الإيرادات:

تثير عملية تقدير الإيرادات صعوبات تقنية ترتبط أساسا بالتوقع والتنبؤ فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني، من اجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة خاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق، يمكننا التطرق إلى أهمها فيما يلي[1]:

ب-1 طريقة التقدير المباشر:

وفق هذه الطريقة تترك الحرية لمحضري الميزانية في تقدير الإيرادات المنتظر تحصيلها على أساس إجراء تحليل مباشر لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية في خلال السنة القادمة، كالتعديلات المنتظرة في التشريع الضريبي. ويمكنهم الاسترشاد بالإيرادات الفعلية السابق تحصيلها.

ب-2 طريقة السنة قبل الأخيرة (التقدير الآلي):

بمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير إيرادات السنة المقبلة على أساس الإيرادات التي تحققت في آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة، وتسمى هذه بطريقة التقدير الآلي، نظرا لكون القائمين على

[1] محمد زكريا بيومي ، مرجع سابق، ص ص: 623-625.

تحضير وإعداد الميزانية ليست لهم سلطة تقديرية لتقدير الإيرادات المتوقعة، بل عليهم تقديرها على أساس الإيرادات التي حققت خلال السنة المالية قبل الأخيرة، حيث يتم الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفّذت أثناء تحضير الميزانية الجديدة.

والأصل في هذا التقدير عدم إدخال أي تعديل على تقدير الإيرادات إلا إذا وجد سبب كاف كفرض ضريبة جديدة أو زيادة سعر ضريبة موجودة أو إلغائها.

ب-3 طريقة الزيادات:

بموجب هذه الطريقة تتم إضافة نسبة مئوية تقدر بمتوسط الزيادات التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، إلى تقديرات السنة المالية قبل الأخيرة ، وهذا بسبب تزايد الدخل الوطني الذي يفترض زيادته من سنة إلى أخرى.

المبحث الثالث: اعتماد الميزانية العامة للدولة، تنفيذها والرقابة عليها.

تقوم وزارة المالية بتحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة، وتعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء لدراسته وإقراره، ويودع هذا المشروع لدى السلطة التشريعية، إما من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو من قبل رئيس الجمهورية، حسب نظام الحكم السائد في هذا البلد أو ذاك، لدراسته ومناقشته، واعتماده (إقراره)

ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة للرقابة على تنفيذها، وهذا للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم، فضلا على التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية، و إجازتها من طرف السلطة التشريعية.

وسوف نفصل إجراءات اعتماد الميزانية العامة ، تنفيذها والرقابة عليها على النحو التالي:

1- اعتماد الميزانية العامة[1]:

1-1 السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة :

تختص السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضير وإعداد الموازنة العامة، باعتبار أنها تعبر عن الخطة، التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة، وتنفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد (إقرار) الموازنة، باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، سواء تكونت السلطة التشريعية من مجلس واحد أم أكثر، حسب النظام السياسي والإداري المتبع.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة، من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي، بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة.

ويلاحظ أن السلطة التنفيذية (الحكومة) لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة إلا بعد مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، وإقراره، وهو ما يعني تطبيقا « للقاعدة المالية التي تقول "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وهذا ما يقوي موقف السلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة، وحتى لا توضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع.

وقد يحدث في الواقع العملي، أن تبدأ السنة المالية الجديدة، ولما تنتهي السلطة التشريعية من اعتماد الموازنة العامة، لذلك وضمانا لسير أعمال الدولة، التي لا تتوقف مع انتهاء السنة المالية السابقة، فإن السلطة التشريعية تعطي الموافقة للسلطة التنفيذية، مع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، على الاستمرار بالعمل، حسب اعتمادات الموازنة السابقة، وتطبيق الاستثناء من سنوية الموازنة، بإتباع نظام الموازنات الإثني عشرية السابق الإشارة إليه، إلى حين اعتماد الموازنة العامة الجديدة.

1-2 إجراءات اعتماد الميزانية:

بعدما يودع رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية، حسب النظام السياسي مشروع الموازنة العامة، لدى السلطة التشريعية (مجلس النواب، مجلس الشعب) لدراسته ومناقشته ومن ثم اعتماده، يحيل مجلس النواب هذا المشروع إلى لجنة فنية مختصة (اللجنة المالية، لجنة الموازنة العامة، لجنة الموازنة والخطة) حسب

[1] محمد خالد الخطيب ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص:396-401.

تسميتها التابعة للمجلس، والتي تتكون من عدد محدود من الأعضاء المتخصصين، وتتحدد مهمة هذه اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به، ويكون من حق اللجنة أن تطلب من الجهات العامة المختلفة، جميع ما تراه ضروريا من بيانات ومعلومات ووثائق، للاستفادة منه عند دراسة مشروع الموازنة، كما يحق لها أن تستدعي المسؤولين الذين ساهموا في تحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم.

وبعد أن تنتهي اللجنة المالية المختصة من دراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، تقوم بوضع تقريرها، يتضمن ملاحظات اللجنة، والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع، وترفع تقريرها إلى مجلس النواب للقيام بفحص ودراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة في ضوء تقرير اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها الواردة فيه وبعد أن ينتهي المجلس بجميع أعضائه من مناقشة مشروع الموازنة العامة جملة وتفصيلا، يقترع المجلس بكامل أعضائه، على مشروع الموازنة العامة ويعتمده بابا، بابا حسب مدونة الميزانية.

1-3 حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الميزانية العامة:

يعتبر الحق المقرر للسلطة التشريعية في إجراء تعديل على مشروع الموازنة العامة أمرا طبيعيا ، وإن لم يكن كذلك، كان اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة غير ذي معنى.

فلا شك أنه يحق للسلطة التشريعية إبداء الملاحظات على جميع أبواب وبنود مشروع الموازنة العامة، كما يحق لها تعديل الاعتمادات المقدرة بالزيادة أو بالنقصان في مشروع الموازنة العامة.

وتلجأ بعض الدول إلى توسيع صلاحيات السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة السلطة، في التحقق من سياسة الحكومة والسماح لها بتحصيل إيرادات محددة والقيام بنفقات معينة، ولكن يقتضي حسب سير الأوضاع من ناحية أخرى، وضع القيود على هذه السلطة حتى لا تؤدي المناورات السياسية إلى الإخلال بالبرامج الحكومية، سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع إلى التوسع في النفقات العامة، أم تلك التي تؤدي إلى الحد من الإيرادات العامة، فالموازنة العامة تمثل إرادة لتحقيق برنامج اجتماعي، اقتصادي وسياسي متكامل ترتبط بالخطة الاقتصادية الشاملة.

لذلك فإن إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء التعديلات على التقديرات الواردة في مشروع الموازنة العامة، قد يكون من شأنه المساس بالمصلحة العامة، لذلك فإن الأمر يقتضي تقييد صلاحيات السلطة التشريعية في التعديلات وضرورة الحصول على موافقة الحكومة، على المقترحات التي تطلبها السلطة التشريعية.

وتجدر الإشارة إلى أنه اذا أصرت السلطة التشريعية على إجراء التعديلات، ولم توافق الحكومة عليها فتستطيع السلطة التشريعية ألا توافق (ترفض) على مشروع الموازنة العامة، الأمر الذي يؤدي إلى استقالة (أو حل) الحكومة (الوزارة) أو أن يصدر رئيس الجمهورية قرارا « بحل مجلس الشعب، ويدعو إلى إجراء انتخابات تشريعية جديدة.

1-4 قانون الميزانية العامة (قانون المالية):

بعد أن ينتهي مجلس الشعب (السلطة التشريعية) من مناقشة ودراسة مشروع الموازنة العامة، ويقترع بالموافقة على هذا المشروع كاملا« ، يصدر قانون يسمى قانون الموازنة العامة، يحدد هذا القانون الرقم الإجمالي، لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن أحدهما تفصيل الإيرادات العامة، ويشتمل الآخر على تفصيل النفقات العامة.

ويعتبر قانون الموازنة العامة قانونا من الناحية الشكلية، ولا يعتبر قانونا من الناحية الموضوعية؛ لأنه لا يتضمن قواعد عامة مجردة، مثل التي يتضمنها كل قانون بشكل عام، بل يقتصر على تحديد إيرادات ونفقات الدولة خلال عام مالي قادم، أي أن قانون الموازنة العامة يعتبر من الناحية الموضوعية، عملا تنفيذيا، إداريا، وماليا.

2- تنفيذ الميزانية العامة للدولة[1]:

تعتبر مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، أهم المراحل وأكثرها خطورة و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ. وتختص بهذه المرحلة السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة وهذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس. فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية، تحصيل وجباية الإيرادات الواردة المقدرة في الميزانية، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الميزانية من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو مخول لها قانونا.

[1] للإشارة فان عملية تنفيذ الميزانية العامة والمتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، تتم وفق إجراءات محاسبية (المحاسبة الحكومية أو العمومية)، وتحتاج إلى دراسة مستفيضة تفصيلية في ذلك تختلف من بلد إلى أخر حسب النصوص القانونية المنظمة للمحاسبة المطبقة في هذا الشأن، وبالتالي فهي خارج موضوع المالية العامة.

2-1 عمليات صرف النفقات[1]:

تتولى وزارة المالية عمليات صرف النفقات في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية إما عن طريق موظفيها أو عن طريق من ينوب عنها، وتمر عملية الصرف بأربعة مراحل رئيسية تتلخص فيما يلي:

أ-الارتباط بالنفقة:

ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداده (التوقيع على شراء بضاعة، عقد صفقة.....الخ).

ب- تحديد النفقة:

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

ج- الإذن بالصرف:

وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق(المحاسب) في الدوائر المعنية بدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك تسمى الأمر بالصرف.

د- صرف النفقة:

أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو عن طريق شيك محرر لفائدة الدائن.

2-2 عمليات تحصيل الإيرادات العامة[2]:

تتولى الوزارات والهيئات العامة والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة، ولا تستمد تلك الوزارات والأجهزة حقها من قانون الموازنة العامة فحسب، وإنما تستند السلطة التنفيذية وتستمد الالتزام بتحصيل الإيرادات العامة إلى ومن التشريعات المالية الصادرة والقوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم، إضافة إلى قانون الموازنة العامة نفسه.

[1] مسعود دراوسي، مرجع سابق، ص ص:207-208.

[2] محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص: 81-82.

وتختلف الجهة التي تقوم بتحصيل وجباية الإيرادات العامة، باختلاف نوع الإيراد العام نفسه، فهناك بعض أنواع الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها وزارة المالية، أو مصالح وأجهزة تابعة لها، بينما هناك أنواع أخرى من الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها وجبايتها مصالح وأجهزة لا تتبع وزارة المالية ولكن تستطيع وزارة المالية أن تراقب تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين تابعين لها (محاسبي الإدارة) فوزارة الصحة تتولى جباية وتحصيل الرسوم الصحية، ورسم الحجز الصحي، ووزارة العدل تتولى جباية وتحصيل الرسوم القضائية، ووزارة المالية تتولى جباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وتتولى مديرية الجمارك جباية الضرائب الجمركية وكذلك البلديات....الخ. وتعتمد الأجهزة الحكومية المختلفة على القاعدة المالية المعروفة والمتبعة وهي عدم تخصيص الإيرادات العامة، أي عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة.

ومن المسلم به أن أرقام مبالغ الإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة، هي أرقام تقريبية (تقديرية) لذلك فإن تنفيذ الموازنة العامة، قد يظهر اختلافا في الأرقام المحصلة فعليا عن تلك الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك الأرقام الواردة في الموازنة العامة.

فإذا ما كان هناك اختلاف) زيادة (في الإيرادات الفعلية، عن الإيرادات الواردة في الموازنة العامة، ففي هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) في الإيرادات إلى الأموال الاحتياطية.

وإذا ما كان مجموع الإيرادات الفعلية أقل من مجموع الإيرادات المقدرة الواردة في الموازنة العامة فقد تلجأ الحكومة إلى تغطية هذا العجز عن طريق فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدل ضرائب قديمة قائمة، أو قد تلجأ إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار النقدي الجديد.

وقد يحدث أن تكون هناك زيادة في بعض أنواع الإيرادات العامة، ونقص في بعضها الآخر، عن التقديرات الواردة في الموازنة العامة، فبعوض هذا الاختلاف بعضه البعض، ومن ثم لن يكون هناك تأثير على الموازنة العامة، تطبيقا "للقاعدة المتبعة وهي عدم تخصيص الإيرادات العامة.

3- الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

إن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية، هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة.

ويمكن تقسيم أنواع وأشكال الرقابة على ميزانية الدولة والتي يمكن أن تمارسها الجهات المختلفة (سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية وسلطة قضائية) استنادا إلى عدد من المعايير الدراسية، وهي[1].

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 183.

- **من حيث الجهة التي تتولى الرقابة، هناك رقابة داخلية وأخرى خارجية؛**
- **من حيث توقيت الرقابة، هناك رقابة سابقة لصرف النفقات وأخرى لاحقة لها؛**
- **من حيث طبيعة الرقابة ونوعيتها، هناك رقابة محاسبية وأخرى تقييمية.**

3-1 من حيث الجهة التي تتولى الرقابة:

في نطاق هذا المعيار يمكن التمييز بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.

أ- الرقابة الداخلية:

وهو ذلك النوع من الرقابة الذي يتم من داخل السلطة التنفيذية بمختلف مكوناتها الإدارية والتنظيمية التي تتولى تنفيذ الميزانية العامة للدولة. فهي رقابة ذاتية أو إدارية تشمل كل ما يقوم بت الوزراء ومديرو ورؤساء الوحدات الحكومية، من رقابة على سير العمل داخل وحداتهم، وما تقوم بت وزارة المالية من رقابة على مختلف الوزارات ومختلف الوحدات التابعة لها، وذلك للتأكد من مطابقة قرارات الصرف للتشريعات والقواعد المالية.

وتتم الرقابة أما بمراجعة المستندات بمقر المراقبة، وأما بعين المكان بمعرفة المراقبين الماليين المنبثين فى الوزارات والمصالح ومؤسسات الدولة المختلفة، والمستقلين فى ممارسة وظائفهم عن الجهات التى يعملون بها.

وتتم هذه الرقابة أيضاً عن طريق تعليمات من رئيس الدولة نفسه التى يصدرها بين حين وآخر بقصد لفت الأنظار نحو الاستخدام الأمثل لأموال الدولة ومواردها ومعالجة الظواهر غير السوية فى استخدام المال العام وإنفاقه.

ب- الرقابة الخارجية:

يقصد بها تلك الرقابة التي تقوم بها جهة (هيئة) مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وتنقسم المراقبة الخارجية إلى مراقبة خاصة ومراقبة تشريعية.

ب-1 رقابة خاصة (رقابة قضائية)[1]:

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية، حيث تتولى هذه الرقابة هيئة فنية مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، وتنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد

[1] مسعود دراوسي، مرجع سابق،ص:212.

تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة، وذلك عن طريق مراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك.

والهيئة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) تختلف من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة تسمى مجلس المحاسبة، ونفس الشيء في الجزائر، يقوم بهذه الرقابة مجلس المحاسبة.

ب-2 رقابة تشريعية[1]:

للسلطة التشريعية دور آخر فى الرقابة على الميزانية لدى التنفيذ، بخلاف الدور الخاص باعتمادها، وذلك حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد.

وهذه الرقابة إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها لجنة الشئون المالية بالمجلس، والتى لها أن تطلب بيانات عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية، أو أن تقوم بها السلطة التشريعية نفسها لدى تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية أو نقل الاعتمادات من باب إلى آخر.

والهدف من هذه الرقابة، هو السهر على تطبيق القوانين واللوائح والإدارة الحسنة للاقتصاد الوطني، ومنع الانحرافات وإساءة التصرف فى الأموال العامة والكسب غير المشروع، وذلك من خــلال الرقابة المتعــددة التى يمارسها المجلس، والوسائل التشريعية التى يمنحها له القانون من استجوابات للحكومة وأسئلة مكتوبة.

ويجوز للنواب بمجلس الشعب طلب تشكيل لجان تحقيق أو رقابة تشمل أى قطاع من قطاعات الدولة والقطاعات أو أى مشروع كان تسهم فيه الدولة بقسط من أموالها أو تمنحه إعانة.

وتشمل الرقابة أو الفحص برامج هذه المشروعات والقطاعات وما يجريه من عقود عامة وكافة نشاطاتها واستخدامات الأموال العامة بها.

وتخول بقوة القانون للجان التحقيق أو الفحص لأي مشكلة طبقاً لهذا القانون، وطلب جميع التقارير التى تقدمها الهيئات المختلفة فيما يخص هذه الفحص أو التحقيقات.

وقد تناولت النصوص القانونية في مختلف الأنظمة السياسية طرق تشكيل هذه اللجان وعدد أعضاءها، وسير لتحقيق أو الفحص وسلطات هذه اللجان فى الإطلاع على أى مستند أو سماع أى شهادة أو الاستعانة

[1] يسرى محمد أبو العلاءّ، مرجع سابق، ص ص:110-111.

بآراء ذوى الاختصاص فى أى موضوع يهم التحقيق أو الفحص وذلك شفاهة أو كتابة، هذا مع احترام الأصول العامة الإدارية والمحافظة على ما يطلعون عليه من أسرار بحكم عملهم.

ويمارس أعضاء اللجنة أعمالهم فى ظل الشرعية، ولا يجوز أن يكونوا محلاً لضغط أو تأثير فيما يبدونه من آراء ومقترحات.

وقد راعى القانون ضرورة سماع وجهة نظر الجهات الوصائية لإبداء ملاحظاتها حول تقرير اللجنة قبل إقراره.

وتتم الموافقة على تقرير لجنة الفحص أو التحقيق بأغلبية أعضاءها، ويرجع الجانب الذى منه الرئيس لدى تساوى الأصوات، ثم يقدم للمجلس الشعبى الوطنى للتصويت عليه فى جلسة مغلقة.

وأخيراً تمارس السلطة التشريعية نوعاً هاماً من الرقابة العامة على تصرفات الحكومة المالية فى تنفيذ الميزانية لدى انتهاء السنة المالية، إذ تلتزم الحكومة طبقاً للدستور بأن تقدم لمجلس الشعب عرضاً حول استعمال الاعتمادات المالية التى أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية حين يختتم المجلس هذه السنة بالتصويت على قانون يحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة وهو ما يعرف أيضاً بالحساب الختامى للميزانية

3-2 من حيث التوقيت الزمني للرقابة:

في نطاق هذا المعيار يمكن التمييز بين كل من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

أ- الرقابة السابقة:

وهي تتضمن عمليات الرقابة التي تتم قبل الإنفاق أي قبل الصرف. فلا يجوز لأي وحدة حكومية الارتباط بالتزام أو دفع أية مبالغ قبل الحصول على موافقة الجهات المختصة، والتي قد تكون من داخل نفس الوحدة الإدارية، وقد تتم من قبل وزارة المالية[1] من طرف ما يسمى بالمراقب المالي مثل ما هو معمول به في الجزائر لبعض النفقات.

تتميز الرقابة السابقة بعدد من المزايا والتي من أهمها[2]:

- **تساعد على منع المخالفات قبل وقوعها ولذلك يطلق عليها الرقابة الوقائية؛**
- **تقلل من حجم المسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية خلال تنفيذ الموازنة.**

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص: 189.

[2] نفس المرجع، ص: 189.

كما تتميز هذه الرقابة بجملة من العيوب والتي من أهمها[1]:

- **يصعب انجازها في وقت ملائم لجميع العمليات المالية وفي مختلف الوحدات الحكومية؛**
- **قد تؤدي إلى ظهور نوع من المركزية الإدارية مما ينجم عنه تعقيد في الإجراءات وتعطيل سير العمل بالوحدات الحكومية، وعدم انجاز الأعمال في الوقت المناسب،**
- **في حالة إتمام إجراءات الرقابة السابقة من طرف هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تزداد الإجراءات تعقيدا وتزداد الخلافات والمنازعات بين هذه الهيئة والسلطة التنفيذية.**

ب- الرقابة اللاحقة:

ويقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات. وتتلخص في إعداد حسابات (كشوف أو وضعيات) شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة. ويضع عن كل هذا تقريرا يرفق مع الحسابات ويرسل إلى إدارة الميزانية (مديرية الميزانية) بوزارة المالية، كما تشمل الرقابة اللاحقة رقابة الخزينة من خلال كشوفات حسابات هذه الأخيرة، وهذا كله للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية[2].

وما ينبغي أن نشير إليه انه يمكن أن تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة، ويتولى القيام بها جهاز يتمتع بالاستقلال التام، أي أنه لا يخضع للسلطة التنفيذية (مجلس المحاسبة مثلا). ويلاحظ أن هذه الرقابة لا تقتصر على النفقات العامة فقط ولكنها تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك،فهي ترتكز على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حصولها مستقبلا وعدم تفاقمها عند اكتشافها، فهي إذن وسيلة للمحاسبة[3].

[1] نفس المرجع، ص ص: 189-190.

[2] سوزى عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 343.

[3] مسعود دراوسي، مرجع سابق، ص:207.

3-3 من حيث طبيعة الرقابة ونوعيتها[1]:

وفقا لهذا المعيار يتم التمييز بين شكلين من أشكال الرقابة، وهما الرقابة الحسابية والرقابة التقييمية.

أ- الرقابة الحسابية:

يعد هذا الشكل من أقدم أشكال الرقابة استخداما. فقد تحددت معالمه وخصائصه منذ انفصال ملكية الحاكم عن ملكية الدولة ناي منذ ظهور مفهوم ومضمون محدد لموازنة الدولة. وتعد هذه الرقابة أكثر توافقا مع المفهوم الحسابي التقليدي لموازنة الدولة، حيث كان دور الدولة يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة في إطار الوظائف التقليدية للدولة (الأمن، الدفاع والعدالة).

ووفقا لمضمون الرقابة الحسابية فان هذه العملية تقتصر فقط على مجرد مراجعة مستندات الصرف والتحصيل والدفاتر الحسابية المسجل بها كافة المعاملات المالية للدولة، ويتم التأكد من خلالها على مدى تطابق صرف النفقات للاعتمادات المقررة لكل بند من بنود النفقات العامة، وان جميع المعاملات المالية قد تمت وفق نماذج وستندات صحيحة ومعتمدة وفقا للأصول المحاسبية والمالية المعتمدة. كما يتم التأكد من أن الإنفاق قد تم بعد الحصول على ترخيص من الجهات المختصة.

ومن ناحية أخرى يتم التأكد من أن الإيرادات العامة التي يتم أو تم تحصيلها كان ذلك في نطاق القانون، وان الأموال التي تم تحصيلها تم إيداعها بخزينة الدولة وفقا لمستندات وحسابات صحيحة، وبهذا يكون الهدف من هذه الرقابة هو اكتشاف حالات الغش والتزوير والمخالفات والأخطاء المادية.

ومما لاشك فيه أن هذا الشكل من الرقابة لا يتعدى مفهوم الرقابة الحسابية على ميزانية الدولة بشقيها الايرادي والانفاقي، ومن ثم لا يمتد إلى تقييم الأداء الحكومية ومدى قدرته على تحقيق الأهداف والبرامج المسطرة مسبقا، لكن يمكن أن يمتد نطاق الرقابة الحسابية ليشمل عملية فحص ودراسة النظم المالية والمحاسبية المعمول بها وهذا بهدف تقديم الاقتراحات بشأنها سعيا لتحقيق رقابة حسابية فعالة.

ب- الرقابة التقييمية:

يعتبر مفهوم الرقابة التقييمية مفهوما حديثا نسبيا، ظهر وتبلور بعد الحرب العالمية الثانية، وهذا بعد أن استقر المفهوم الحديث لموازنة الدولة باعتبارها برنامج عمل حكومي متكامل تسعى الدولة من خلاله إلى تحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها.

[1] عثمان سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص:192-194.

ووفقا لهذا الشكل من الرقابة، فان نطاق الرقابة التقييمية لا يقتصر على الرقابة الحسابية بشكلها السابق وإنما تمتد لتشمل محاولة تقييم النشاط الحكومي ذاته، أي أنها اشمل واعم من سابقتها، حيث نجدها تتناول الجوانب التالية:

- **إعداد دراسات تقييمية عن التكاليف المعيارية لكل نشاط من الأنشطة الحكومية؛**
- **متابعة ما تم تنفيذه من أعمال وأنشطة وبرامج حكومية، للوقوف على تكلفة انجاز كل منها،**
- **تحديد مدى قدرة وكفاءة الوحدات الحكومية المختلفة على انجاز الأعمال التي هي في نطاق اختصاصها، ومن ثم مدى قدرتها على تحقيق الأهداف؛**
- **وضع مجموعة من الاقتراحات والتي من خلالها يمكن زيادة كفاءة الأداء في مختلف الوحدات الحكومية، سواء التي تتولى جباية الأموال العامة أو تتولى برامج الإنفاق الحكومي؛**
- **وضع مجموعة من الاقتراحات تتعلق بالنشاط الحكومي ككل، وليس بكل وحدة حكومية على حدة.**

المبحث الرابع : دور الميزانية العامة للدولة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

لقد واكبت التغيّرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطوّرات في فكرة الموازنة والدور الذي تقوم به في مالية الدولة، ولما كانت الموازنة ما هي إلاّ انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فمن الطبيعي أن يتبع تطوّرا في دور الدولة تطوّرا مماثلا في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الاقتصادي، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث، كما أصبحت الموازنة العامة في الوقت الحاضر تحظى باهتمام متزايّد في جميع المجالات، وقد صاحب هذا الاهتمام تطوّر كبير في دورها في مالية الدولة الحديثة، بهدف تحقيق أغراضها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية طبقا للنظام الاقتصادي السائد ومن ثم مدى تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى دور الميزانية في مالية الدولة، أهمية الميزانية العامة ودورها في التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

1- دور ميزانية الدولة في مالية الدولة:

لقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

1-1 دور ميزانية الدولة في الفكر التقليدي:

لقد ساد في الفكر الكلاسيكي الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص، إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة على تحقيق التوازن المستقر تلقائيا عند مستوى التوظيف الكامل. حيث كان دور الدولة مقتصر في الدور الضيق في ظل الدولة الحارسة، ولهذا غلب على الفكر الكلاسيكي نوع من الحيادية المالية، حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الموازنة بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، كما كان الاقتصاديون الكلاسيك يفضلون الميزانيات الأقل نفقات مع توازن الميزانية سنويا، 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 الدولة محايّدة فلا تهدف إلى إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا أصبح دور الموازنة العامة هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة مع رفض فكرة الموازنة[1].

1-2 دور الموازنة في المالية العامة الحديثة:

لقد تطور الفكر الكلاسيكي تحت تأثير الأفكار التي جاء بها الاقتصادي الانجليزي جون مينارد كينز والتي تضمنها مؤلفه الشهير الذي كان بعنوان(النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود سنة 1936)، فزاد دور الدولة ولم تعد مستهلكة فحسب بل أصبحت موجهة ومنتجة للسلع والخدمات. ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب وبالتالي انهار مبدأ القدرة الفردية واليد الخفية. ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على مالية الدولة بصفة عامة وعلى الموازنة العامة بصفة خاصة، فقد عوضت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، واستخدمت الأدوات المالية كأدوات فعالة في التأثير على النشاط الاقتصادي، ولم يعد هناك الحديث عن حياد الموازنة بالمفهوم التقليدي- لم يعدّ المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الموازنة سنويا - ، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق الأهداف السياسة، الاقتصادية والاجتماعية، وبدأ الاهتمام ينصب على التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي.

[1] حامد عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص54.

2- أهمية الموازنة العامة[1]:

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطوّر وظائف الموازنة العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول.

2-1 الأهمية السياسية للموازنة العامة:

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية، حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة. وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة، حيث تكون الموازنة العامة المرآة العاكسة لهذه السياسات، وبالتالي فهي أداة من أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى.

2-2 الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة:

لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد وأثرها على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد. وقد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف التشغيل الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فهي كأداة للتأثير المقصود على الحياة الاقتصادية للدولة ومنه تعتبر عاملا هاما للحياة الاقتصادية في مختلف الدول وعلى مختلف أنظمتها الاقتصادية.

وتعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، ومن الواضح كبر حجم الموازنة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة، بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها .

[1] دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص ص: 136-137.

2-3 الأهمية الاجتماعية للموازنة:

تستخدم الموازنة العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود، معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأتي الإعانات (النفقات التحويلية) في المقام الثاني.

إذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى، وتؤدي إلى تغيير شكل الدخول بشكل ملموس.

أما بعض النفقات العامة، ليست لها آثارا توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، العدالة والدفاع....الخ. والبعض الآخر قد تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي ومثال ذلك النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصيحة، وهذا عندما تختلف منافعها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

2-4 الأهمية المحاسبية للموازنة العامة:

تمر الموازنة كما رأينا سابقا بعدة مراحل، من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية.

إنّ أهمية الموازنة من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقا لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والنفقات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

3- دور الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاقتصادي:

من المهام الأساسية للموازنة في المفهوم الحديث أنها تسهل عملية تقويم مقترحات المشروعات العامة، ويمكن تعريف المشروعات العامة بأنها[1] " وحدة اقتصادية تملكها الدولة كليا أو جزئيا مستقلة عن الجهاز الإداري للدولة، تتولى إنتاج السلع والخدمات التي قد تكون خاصة أو جديرة بالإشباع، و تعمل في نطاق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها ". وعملية وضع صورة واضحة لأثار النشاط المالي للحكومة على تشغيل الاقتصاد كاملا، والتخطيط الاقتصادي لا تخرج عن كونها تفكيرا منطقيا منظما بين كيفية توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع وبين الاستخدامات المختلفة من أجل تحقيق الأهداف الوطنية للمجتمع خلال فترة زمنية محددة.

لقد أصبحت الموازنة في الوقت المعاصر أداة من أدوات السياسة الاقتصادية، تستخدمها الحكومة للتأثير على النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع.

فمن المعتاد أن تكون الموازنة متوازنة سابقا (في فترات سابقة) ولكن كثيرا ما ينتهي هذا التوازن إلى عدم توازنها لاحقا، ومن هنا يبدأ الاندماج الاقتصادي للموازنة في التوازن الاقتصادي الكلي.

ويتكامل التوازن الاقتصادي للموازنة العامة مع التوازن الاقتصادي العام حيث يفرض التوازن الاقتصادي للموازنة العامة رفع مردودية النظام الاقتصادي بما يتطلبه من تحليل دقيق لحدود اقتطاعات القطاع العام نوعا وكما، بحيث يمنع هذا التوازن أن تقوم الدولة باقتطاع أموال من القطاع الخاص وتقوم بعدها بإنفاقها ولا تكون هناك زيادة في الدخل الوطني معادلة على الأقل لزيادته فيما لو بقيت هذه الأموال لدى القطاع الخاص، فالسياسة المالية السلبية هي التي تسعى من خلالها الدولة إلى تحقيق توازن اقتصادي كلي جديد أعلى من سابقه المحتمل قبل القيام بالاقتطاع والإنفاق.

ولدراسة الدور الذي يمكن ان تؤديه الموازنة العامة للدولة من اجل تحقيق التوازن الاقتصادي العام، يمكن ان نميز بين اربع حالات مختلفة.

[1] سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة ، الدار الجامعية الإسكندرية ، 2000، ص33.

3-1 حالة التوازن الاقتصادي مع وجود توازن في الموازنة:

تعتبر هذه الحالة أبسط الحالات، إذ ليست على المسئولين إلا الحفاظ على هذا التوازن خلال السنة موضوع التقدير، مع إدخال ما يلزم من تعديلات تقتضيها السياسة المالية المتبعة، وعادة ما يترجم هذا التوازن السابق بالنسبة للسنة موضوع التقدير، إلى توازن لاحق إلا في الحالات التي يحدث فيها خطأ فني في التقدير أو مادي في الحسابات و هي أحوال قليلة الحدوث.

3-2 حالة التوازن الاقتصادي مع وجود عجز في الموازنة:

إن عدم توازن الموازنة يعتبر ذو طبيعة غير اقتصادية يقوم على أساس تفضيلات الدولة السيادية أو الإدارية، كأن يحدث العجز في الموازنة نتيجة الإعفاءات الضريبية أو الزيادة في الإنفاق العام.

ويعد عدم التوازن في هذه الحالة أمرا لازما لإعادة الإنفاق الكلي للدولة إلى مستوى الإيراد الإجمالي لها. وفي هذه الحالة إما أن تبني الموازنة على إظهار هذا العجز في التقديرات، أو محاولة تحقيق توازن حقيقي للموازنة، و يلاحظ في هذا الصدد أن كلا الطريقتين يؤدي إلى نفس النتيجة، ففي الوضع الأول يمكن تمويل هذا العجز بإحدى الإجراءات التالية:

- إما عن طريق اللجوء إلى الاقتراض،
- وإما برفع الأسعار الضريبية إذا ما فضل تحقيق توازن حقيقي للموازنة العامة.
- وإما الطريقتان معا إذا لم يكف رفع السعر الضريبي لسد العجز، وبهذا يكون قد احتفظ بالتوازن الكلي للاقتصاد العام بالوسائل المناسبة (الضريبية و القرض معا).

3-3 حالة عدم التوازن الاقتصادي مع وجود توازن في الموازنة:

إن عدم التوازن الاقتصادي قد يكون ناشئا عن زيادة في الإنفاق أو نقص فيه، فإذا كان ناتجا عن زيادة الإنفاق الكلي فهنا يكون من الطبيعي عدم وجود توازن في الموازنة إلا أننا افترضنا أن الموازنة متوازنة، رغم وجود هذه الزيادة التضخمية في الإنفاق، ومهما يكن فإنه يجب معالجة عدم التوازن الكلي بممارسة الوسائل المضادة للتضخم، وخاصة تجنب خلق نقود جديدة (الإصدار النقدي) مع العمل في نفس الوقت على الاقتصاد في الإنفاق العام إذ كانت هناك زيادة فيه ومغطاة بالزيادة في الحصيلة الضريبية الناتجة عن حساسية النظام الضريبي القائم،أو زيادة العبء الضريبي إذا لم يكن هناك زيادة في الإنفاق.

أما الفرض الثاني لعدم التوازن الاقتصادي فإنه يحدث في الحالة العكسية وهي عدم كفاية الإنفاق الإجمالي الأمر الذي يخشى معه أن يؤدى إلى انخفاض الدخل الوطني ومنه الحصيلة الضريبية، فإذا حدث

هذا الانخفاض فإنه لابد وأن ينجم عنه عدم توازن لاحق للموازنة ويصبح من الضروري العناية بأمر هذا العجز، عن طريق اختيار الطرق المناسبة لتغطيته و لا يتم هذا بالطبع عن طريق تخفيض الإنفاق العام، إذ أن ذلك ينتهي إلى تفاقم الحالة الانكماشية الموجودة ولا عن طريق رفع أسعار الضرائب لأن له أثر مماثل وعلى هذا لا يبقى إلا اللجوء للقروض العامة التي تستطيع تعبئة ما لدى الأفراد من أموال مكتنزة. كما ينبغي الالتجاء إلى التوسع الائتماني عن طريق خلق نقود جديدة بشرط أن تستعمل هذه الأخيرة في تمويل إنفاق استثماري، يجب الحرص دائما على استمرار تحقيق التوازن المالي فهو الطريق الطبيعي الذي يؤدي إلى التوازن الاقتصادي العام.

3-4 حالة انعدام التوازن الاقتصادي وعدم توازن الموازنة في آن واحد:

تعتبر هذه الحالة أكثر الحالات تعقيدا نظرا لشمول عدم التوازن للجانبين معا، ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من عدم التوازن المالي الأول يتخذ شكل ظاهرة واحدة و الثاني ينقسم إلى ظاهرتين تتعارض كل ظاهرة فيها مع الأخرى، ففي النوع الأول الذي يبدو فيه عدم التوازن للاقتصاد و الموازنة في مظهر واحد فإن يحدث إذا ما زاد الإنفاق العام على الحصيلة الضريبية ففي ظل هذا الوضع نجد أن عدم التوازن الميزانية يزيد من عدم التوازن الاقتصادي في الوقت الذي يعمل فيه الأخير على الزيادة من سابقه و يمثل ذلك وضعا على جانب كبير من الخطورة إذا لم يتهيأ له سبيل العلاج السريع، و العلاج هنا يجب أن يكون فعالا و مؤثرا ولا يتم ذلك إلا بالعمل في اتجاهين متلازمين.

- ✓ **الأول ضغط الإنفاق العام لإحداث وفرة في مستوى الحصيلة الضريبية الموجودة فعلا،**
- ✓ **والثاني بضغط الإنفاق الخاص عن طريق رفع الأسعار الضريبية و خاصة الضرائب على الاستهلاك.**

ومع السير في هذين الاتجاهين فإنه يمكن للدولة أن تلجأ إلى الاقتراض العام بشرط ألا تستخدم حصيلة القروض في تمويل نفقاتها العامة و إلا فإنها بذلك تكون قد أضاعت الأثر الانكماشي المنشود من وراء هذه القروض.

أما في الوضع المضاد، أي إذا كان هناك نقص في الإنفاق الكلي مصحوبا بنقص في الإنفاق العام يحقق عجزا في الموازنة، فإن علاج هذا الوضع يعتبر أيسر من الوضع السابق عليه، حيث يقابل هذا الوضع عادة في النهاية تطبيق سياسة انكماشية، وعلى هذا فإنه يعتبر إعادة التوازن هنا عن طريق زيادة الإنفاق العام باستخدام فائض الموازنة، هو الذي يعوض نقص الإنفاق الكلي فإذا كان عدم التوازن أخطر من أن يعالج بهذه الطريقة فيمكن للدولة أن تلجأ إلى القرض بشرط أن تمول به برنامجا واسعا من الإنفاق العام.

أما النوع الثاني يكون بزيادة الإنفاق الكلي و الموارد العامة في نفس الوقت و هذا النوع يحمل في طياته وسائل علاجه إذا ما استطاعت السياسة المالية أن تحافظ على هذا الحال أو عن طريق تثبيت الإنفاق العام عند مستوى معين وبالتالي تثبيت الحصيلة الضريبية عند هذا المستوى. وبصفة عامة فإنه في كل هذه الحالات تعتبر الأسلحة المالية من الوسائل الفعالة التي يمكن استخدامها لإعادة التوازن.

4- دور الموازنة العامة في التوازن الاجتماعي:

يتكامل التوازن الاجتماعي للمالية العامة عن طريق الموازنة العامة للدولة مع التوازن الاقتصادي العام، لأّنه يقوم على أساس الاقتطاع الضريبي من الدخول المرتفعة ثم إعادة توزيعها في صالح الدخول المنخفضة، وهذا يعني تحقيق زيادة في قدرة الطبقات ذات الدخل الضئيل على الإنفاق ويعمل على رفع مستواها المعيشي، ويؤثر ذلك على الوضع الاقتصادي العام لأنّه يؤدي إلى زيادة الاستهلاك وبالتالي يؤدي إلى زيادة الإنتاج والاستثمار في المجتمع وتحقيق نمو في الدخل الوطني وتوازن اقتصادي عام

خاتمة:

يتضح لنا من خلال معالجتنا لمحاور هذه المطبوعة والمتضمنة مقياس المالية العامة، أهمية دراسة النشاط المالي للدولة بالنسبة لطلبة الاقتصاد، التسيير والعلوم التجارية، كون ذلك سيدعم المعارف الضرورية لهم، ويمكنهم من تحصيل جوانب مهمة تندرج ضمن تخصصهم العلمي، كما لها علاقة مباشرة بالواقع العملي لتخصصهم.

لقد تضمن المحور الأول من هذه المطبوعة الأساس النظري لدراسة المالية العامة، بدء بنشأتها وتطورها من مالية حيادية إلى مالية وظيفية حديثة، هذا فضلا عن أهم المفاهيم الأساسية المرتبطة بدراسة المالية العامة، ثم أهميتها كعلم قائم بذاته وعلاقة هذا العلم بالعلوم الأخرى، وخاصة العلوم الاقتصادية نظرا لكون أن الظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية، وان المتغيرات(الكميات) المالية، وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة، ما هي إلا متغيرات (كميات) اقتصادية تؤثر في الاقتصاد الوطني وتتأثر به.

اما المحور الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة النفقات العامة نظرا لكونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعيًا وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم. ومع تطور دور الدولة في تدخلاتها لإشباع الحاجات العامة، تطورت نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

وبما أن النفقات العامة تتطلب إيرادات عامة لتغطيتها حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، فقد جاء المحور الثالث لدراسة إيرادات الدولة، حيث تعمل الدولة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام.

ومع تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة فقد أدى ذلك إلى تطور نظرية الإيرادات العامة؛ الأمر الذي تجلت أثاره في تطور حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، حيث تعددت في العصر الحديث مصادرها واختلفت طبيعتها.

وتماشيا مع منهجية مقرر المقياس واكتمالا لعناصر المالية العامة، تناول المحور الرابع والأخير الموازنة العامة للدولة، باعتبارها تمثل الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، لأية دولة من الدول، في ظل تزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي.

قائمة المراجع

اولا: الكتب

1- احمد عادل حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت ،1974

2- حامد دراز عبد المجيد، مبادئ المالية العامة ، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2000

3- حامد دراز عبد المجيد وسميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002

4- حامد محمد حجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت،1998

5- خبابة عبد اللطيف، أساسيات في اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية،2009

6- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2005

7- خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سورية، 2005

8- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2003

9- زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978

10- سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000

11- عاطف وليم أندراوس، أسواق الأوراق المالية بين ضرورات التحول الاقتصادي والتحرير المالي ومتطلبات تطويرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006

12- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر،2005

13- عبد الرحمان نوزاد الهيثي وعبد اللطيف منجد الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2005.

14- عثمان سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1997.

15- عثمان سعيد عبد العزيز ، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة ، الدار الجامعية الإسكندرية ، 2000

16- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة بغداد،كلية القانون، العراق، بدون سنة.

17- مجدي محمود شهاب،الاقتصاد المالي- نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي،الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.

18- محمد محرزي عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008 .

19- المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام- النفقات والقروض العامة- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000،

20- يسرى محمد ابو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الجبائي، كلية الحقوق، جامعة بنها، مصر بدون سنة.

ثانيا: الأطروحات والرسائل

1- طارق قدوري ، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في التنمية الاقتصادية في الجزائر- دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بسكرة، السنة الجامعية: 2016/2015.

2- مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- حالة الجزائر 1990-2004- أطروحة دكتوراه دولة في الاقتصاد، تخصص تحليل اقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005.

3- حميد مقراني، اثر الإنفاق الحكومي على معدلي البطالة والتضخم في الجزائر (1988-2012)، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة- بومرداس، السنة الجامعية :2015/2014.

ثالثا: المحاضرات

1- حامد عباس محمد المرزوك، محاضرات في المالية العامة، جامعة بابل، كلية الحقوق، العراق، السنة الجامعية 2012-2011

2- محمد خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، 2013 .

3- زكريا ربيع ونصيرة لوني، محاضرات في المالية العامة، جامعة اكلي محند اولحاج ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، السنة الجامعية:2014/2013

رابعا: النصوص القانونية:

1- القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984،والمتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد28 الصادر بتاريخ 1984/07/10.

2- لقانون 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 والمتضمن قانون المالية لسنة 2015،جريدة رسمية عدد78 الصادر بتاريخ 2014/12/31.

3- القانون 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016 والمتضمن قانون المالية لسنة 2017،جريدة رسمية عدد77 الصادر بتاريخ 2016/12/29.

خامسا: مواقع الكترونية:

- المكتبة الإسلامية على شبكة إسلام ويب library.islamweb.net