جامعة الجزائر 3

كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير

محاضرات في مقياس

الماليـــة العامـــة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية شعبة العلوم الاقتصادية، شعبة العلوم التجارية،

شعبة علوم التسيير و شعبة المالية والمحاسبة

إعـــداد: د. دعـــاس خليـــل

السنة الجامعية: 2021/2020

فهرس المحتويات

المحتوى	رقم الصفحة
المقدمة	4
الفصل الأول مدخل لعلم المالية العامة	6
المبحث الأول: تعريف المالية العامة	7
المبحث الثاني: الحاجات العامة والحاجات الخاصة	8
المبحث الثالث: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة	9
المبحث الرابع: تطور المالية العامة	14
المبحث الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم المختلفة	18
الفصل الثاني النفقات العامة	24
المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة وعناصرها	25
المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة	28
المبحث الثالث: قواعد الإنفاق العام	37
المبحث الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة	51
الفصل الثالث الإيرادات العامة	56
المبحث الأول: إيرادات الدومين	58
المبحث الثاني: الرسوم	61
المبحث الثالث: الضرائب	72

المبحث الرابع: القروض العامة	93
الفصل الرابع **الموازنة العامة للدولة**	115
المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة	116
المبحث الثاني: قواعد الموازنة العامة	119
المبحث الثالث: مراحل الموازنة العامة	127
قائمة المراجع	141

مقدمة:

إن الميدان العلمي الذي يهتم بدراسة النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة من جميع جوانبها هو علم المالية العامة، ومهما كان التوجه الاقتصادي الذي تنتهجه الدول و طبيعة النظام الاقتصادي المتبع من قبل السلطات السياسية في هذه الدولة أو تلك فمما لا شك أن دور الدولة آخذ بالتعاظم في جميع مناحي الحياة، وهذا ما يستدعي اهتماما متواصلا بدراسة الوسائل التي تمكن الدولة من تحقيق أهدافها الاقتصادية وغير الاقتصادية والتي تأتي في طليعتها الوسائل المالية.

فالمالية العامة تلعب الدور نفسه الذي يلعبه الجهاز العصبي بالنسبة لجسم الإنسان في منحه القدرة على الحركة والنشاط، والمتابع للشأن الاقتصادي يلاحظ هذا الترابط الواضح بين أوضاع المالية العامة في الدول المختلفة والحالة الاقتصادية وحتى السياسية السائدة في هذه الدول، حيث تعد المالية العامة بحق مرآة عاكسة للحالة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة.

لقد حاولنا الاستفادة من تجربتنا في تدريس مقياس المالية العامة لسنوات عديدة في تبسيط الأفكار وتسهيل مهمة استيعاب المادة العلمية المتضمنة المحاور التي عالجتها هذه المطبوعة والتي تم بلورتها في أربعة (04) فصول كاملة، خصصنا الفصل الأول منها لتقديم عام لموضوع المالية العامة من خلال أربعة مباحث خصصت لتناول تعريف المالية العامة، ومفهوم الحاجات العامة والحاجات الخاصة، ثم الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة، وتطور المالية العامة، وأخيرا علاقة المالية بالعلوم المختلفة. وقد تناولنا بعده في الفصل الثاني النفقات العامة، في أربعة مباحث هو الآخر تطرقنا فيها الى مفهوم النفقة العامة وعناصرها، تقسيم النفقات العامة، قواعد الإنفاق العام، والآثار الاقتصادية للنفقات العامة. وعالجنا في ال الفصل الثالث محور الإيرادات العامة في أربعة مباحث كلا من إيرادات الدومين، والرسوم، والضرائب، وكذا القروض العامة. أما الفصل الرابع والأخير فخصصناه لموضوع الموازنة العامة للدولة في أربعة مباحث كذلك، تطرقنا من خلاله إلى

ماهية الموازنة العامة، قواعد الموازنة العامة، مراحل الموازنة العامة، وأخيرا السياسة المالية.

الفصل الأول: مدخل لعلم المالية العامة

مع ظهور الدولة وتطورها ظهر النشاط المالي وتطور بتطور دور الدولة، من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة مع اتساع نطاقها، كم ظهرت الحاجة إلى السلع العامة وتطورت. وقد ترتب على كل هذا تطور علم المالية العامة لمالي للدولة والأهداف التي يرمي النشاط المالي إلى تحقيقها وهو العلم الذي يهتم بدراسة النشاط.

سنتناول في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعريف المالية العامة

المبحث الثاني: الحاجات العامة والحاجات الخاصة

المبحث الثالث: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

المبحث الرابع: تطور المالية العامة

المبحث الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

المبحث الأول: تعريف المالية العامة

يعرف علم المالية العامة بأنه: "العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه نفقاتها

وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية".[1]

والمالية العامة في تعريفها الضيق هي ذلك العلم الذي يهتم بحث نفقات الدولة و إيراداتها أو بتعبير آخر الحاجات العامة للدولة والوسائل المالية اللازمة لتلبية هذه الحاجات.

وعليه، فإن العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية هو علم المالية العامة. و بالتالي يمكن تعريف المالية العامة بأنها "العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".[2]

وبالمعنى الواسع فإن المالية العامة هي ذلك العلم الذي يدرس تكييف مستويات الإنفاق العام والإيرادات العامة باستخدام الأدوات المالية (ضرائب ورسوم وقروض) في توجيه الحياة الاقتصادية لتحقيق الأهداف الاقتصادية و غير الاقتصادية المرسومة.

ومن خلال هذا التعريف يتضح أن مفهوم المالية العامة يرتبط بمفهومين أساسيين هما: مفهوم المالية ومفهوم الدولة.

وتعرف المالية بأنها تمثل تلك العلاقات النقدية بين الأفراد والمؤسسات والتي تتخذ شكل إيرادات ونفقات. إذن فعلم المالية يدور حول تكوين واستخدام الموارد المالية في الاقتصاد الوطني والدولي وحركة الموارد والحاجات العامة وتحقيق التوازن بينهما.

أما الدولة كنظام فيقترن وجودها بوجود نفقات لإشباع حاجتها المختلفة وما يتطلبه ذلك من إيرادات لتمويل هذه النفقات. وعليه، لا بد من وجود حدّ أدنى من الإنفاق لإشباع حد أدنى من الحاجات العامة. ويقودنا هذا الحديث، إلى مسألة الحاجات العامة والحاجات الخاصة.

---

[1] سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الأردن، 2011، ص24.
[2] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 08.

المبحث الثاني: الحاجات العامة والحاجات الخاصة

المقصود بالحاجات العامة، هي الحاجات التي يترتب على إشباعها تحقيق منفعة جماعية والتي يقوم النشاط العام بإشباعها مثل حاجات الأمن. أما الحاجات الفردية، فهي تلك الحاجات التي يحيى بها الفرد والتي يترتب على إشباعها تحقيق منفعة فردية، يتشارك في تحقيقها القطاع العام والخاص، مثل حاجات: التعليم، الصحة، النقل ... إلخ.

ويفرق بين الحاجات العامة والخاصة على أساس معايير مختلفة، منها:

1- طبيعة من يقوم بتلبية هذه الحاجات: وفق هذا المعيار، يفرق بين القطاع الخاص الذي يهدف إلى إشباع الحاجات الخاصة والقطاع العام (الدولة) الذي يهدف لإشباع الحاجات العامة. وعليه، فالحاجات العامة المقصودة هنا، هي تلك الحاجات التي تقوم السلطات العمومية بإشباعها من خلال أوجه الإنفاق المختلفة.

وحسب هذا المعيار فإن الحاجة نفسها يمكن أن تكون عامة وخاصة في الوقت نفسه، مثال ذلك الحاجة إلى التعليم، فوجود المدارس والجامعات الحكومية يجعلها حاجة عامة، وإذا تولت عملية التعليم المدارس والجامعات الخاصة تصبح الحاجة إلى التعليم في هذه الحالة حاجة خاصة، وكذلك الحال في الصحة والنقل ... إلخ.[3]

2- حسب معيار طبيعة الحاجة: أي بمعنى هل هي حاجة جماعية أم حاجة فردية، وتكون الحاجة خاصة اذا ما أحس بها الفرد كالحاجة إلى الطعام والسكن والدواء، وتكون الحاجة عامة إذا ما أحست بها الجماعة كالحاجة إلى الدفاع ضد التهديدات الخارجية وحفظ الأمن في الداخل وتوفير العدالة ... إلخ. وواضح هذا التداخل في تصنيف الحاجات وفقاً لهذا المعيار، حيث كثيراً ما تتداخل الحاجات الفردية والحاجات الجماعية.

المبحث الثالث: الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

[3] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 31.

تختلف طبيعة النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص عن طبيعته في القطاع العام حيث يرتب هذا الاختلاف تباينا في النشاط المالي وأهدافه في القطاع الخاص عما هو عليه في القطاع العام. وعليه، يمكن التمييز بين المالية الخاصة للأفراد والمشاريع في القطاع الخاص و المالية العامة التي تتضمن الجانب المالي لنشاط الدولة وأهدافه.

يهتم علم المالية العامة ببحث الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها العامة، أما المالية الخاصة فتختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأشخاص، طبيعيين كانوا أو معنويين. وفيما يرى التقليديون أنه ليس هناك فرق بين المالية العامة والخاصة، وأنهما يجب أن تقوما على نفس الأسس وأن تحكمهما نفس القواعد. أما الماليون الحديثون فيرون أن هناك فارقا أساسيا بين المالية العامة والخاصة، ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما اختلافا تاما، فالمالية العامة ترتكز على استخدام الدولة لامتيازاتها وما تتمتع به من سلطات على الأفراد والمشروعات الخاصة، يضاف إلى ذلك كون الفنون المستخدمة في المالية العامة والخاصة وإن كانت تبدو متشابهة لأول وهلة إلا أن بينها فروقا جوهرية.[4]

<u>أولا:</u> من حيث الهدف

فمن حيث الهدف تختلف المالية العامة و الخاصة اختلافا جوهريا، حيث أن الأولى تهدف إلى تحقيق الصالح العام، بينما تهدف الثانية إلى تحقيق المنافع الخاصة، حيث أن الأفراد يهدفون من خلال إنفاق أموالهم إلى إشباع حاجاتهم الخاصة، في حين أن الدولة تهدف من إنفاق أموالها إلى إشباع حاجات أفراد المجتمع ككل، حيث أنه في النهاية فإن الأبعاد التي تقف وراء الإنفاق العمومي متعددة وليس الدافع الاقتصادي هو المحدّد لأوجه الإنفاق.

[4] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 18.

ولا ينفي هذا، أن ترمى الدولة أحيانا من إقامتها لبعض المشاريع إلى الحصول على موارد مالية للخزينة العمومية، غير أن الهدف البعيد يظل هو تحقيق الصالح العام، إذ أن هذه الأرباح ستدخل الخزينة العامة لتغطية النفقات العامة للدولة.

ويترتب على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة أن يختلف الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما. فمعيار نجاح النشاط الخاص هو تحقيق أقصى ربح ممكن بينما معيار نجاح مشروعات الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة.[5]

ثانيا: من حيث الأسلوب

تتمتع الدولة في تدبير شؤونها بسلطات واسعة لا يتمتع بها الأفراد أو الهيئات الخاصة، نظراً لما للدولة من سلطات على المواطنين ومن سيادة على أراضيها، وتمكن هذه السلطة التي تتمتع بها الدولة من تدبير إيراداتها عبر فرض الضرائب التي تقتطع إجباريا من مداخيل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وأحيانا من رؤوس أموالهم، حيث تعتبر هذه الحصيلة إيراداً للخزينة العمومية. وعليه، يمكن القول بأن الحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات العامة للدولة يتم بصورة إجبارية عن طريق الضرائب.[6]

كما تستطيع الدولة في جانب النفقات اللجوء إلى أساليب لا يتمتع بها الأفراد أو الهيئات الخاصة مثل تجنيد المواطنين للعمل في خدمة الدولة (أفراد الجيش، أعوان الشرطة ...).

أما بالنسبة للفرد فإنه يسعى إلى تحقيق منفعته بالتوافق مع المتعاملين معه من دون استعماله لأي سلطة لا يملكها، ويقدّر نفقاته على أساس المتوقع من إيراداته، حيث يتم الحصول على هذه الإيرادات من خلال بيع المنتجين لمنتجاتهم من السلع والخدمات في السوق بالاتفاق مع المشترين وبصورة اختيارية.

---

[5] نفس المرجع، ص 19.
[6] علي محمد خليل و سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران، عمان، 2000، ص 25.

ثالثا: من حيث التنظيم

يقضي واجب الاحتياط لدى الأفراد والهيئات الخاصة بتقدير الإيرادات التي يمكن توفيرها ثم بعد ذلك الإنفاق في حدود هذه الإيرادات، أما بالنسبة للدولة فيمكن أن تحدّد أولا ما يجب أن تنفقه من أموال لإشباع الحاجات الجماعية وتحقيق الرفاهية للمواطنين، ثم تبحث بعد ذلك عن تدبير الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات، وهذا نظراً لقدرة الدولة على التحكم بإيراداتها من خلال الرفع أو إضافة ضرائب جديدة، في حين أن الأفراد مقيدون بما يحصلون عليه من دخول.

ويمكن للأفراد والهيئات الخاصة اللجوء إلى الاقتراض في حالة تجاوز نفقاتهم حدود الموارد الموفرة، ولكنها حالة استثنائية، حيث لا يتمّ اللجوء إلى القروض إلاّ في حدود قدرتهم على سداد القرض وفوائده من إيراداتهم المستقبلية. وفي الإطار نفسه، يمكن للدولة أيضاً اللجوء إلى القروض العامة، مع الأخذ في الاعتبار أنّ إمكانياتها في هذا المجال أوسع نطاقاً من إمكانيات الأفراد والهيئات الخاصة.

وإذا كانت هذه القدرة التي تتمتع بها الدولة في المجال المالي واسعة وكبيرة مقارنة بالمالية الخاصة فهي تظل نسبية وليست مطلقة، وهذا ما يحتم عليها أن تلتزم جانب الرشد في نفقاتها واستخدام قدرتها على تدبير الإيرادات بحذر شديد لأنه إذا أسيئ استخدام هذه السلطة ستكون لها آثار سلبية خطيرة وغير محمودة العواقب عل الدولة والمواطنين والاقتصاد الوطني ككل.[7]

إن هذه الفروق القائمة بين المالية العامة والمالية الخاصة لا تعني الفصل التام وعدم وجود أي بين الماليتين ولا يقلل من الترابط القوي بينهما، فالمالية العامة والمالية الخاصة يؤثر كل منهما في الأخر ويتأثر به.

المبحث الرابع: تطور المالية العامة

[7] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 28.

لقد تطورت المالية العامة مع تطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، حيث انعكس الارتباط القائم بين النظام الاقتصادي والمالي على أوضاع المالية العامة واتجاهاتها. وتبعا لذلك، فقد مرت المالية العامة بمرحلتين، هما:

أولا: المالية التقليدية (الحيادية)

كانت المالية العامة في هذه المرحلة انعكاسا للفكر الاقتصادي الكلاسيكي، إذ كانت مهام الدولة محصورة في تقديم الخدمات الأساسية مثل الدفاع والأمن والقضاء، فضلا عن بعض الخدمات العامة الأخرى التي لا يقدمها القطاع الخاص بسبب محدودية أرباحها أو لكونها تحتاج مدة زمنية طويلة لكي تعطي عائدا، أو بسبب رغبة الدولة في تقديم خدمات معينة تعتقد أنها أساسية للمجتمع مثل التعليم، أو رغبة من الدولة في منع الاحتكار في سوق بعض الخدمات من قبل القطاع الخاص.

ومن أهم الملامح التي طبعت المالية العامة خلال هذه المرحلة، ما يأتي[8]:

1- سيادة مبدأ الحرية الاقتصادية: وهذا يتطلب أن يكون تدخل الدولة بأقل قدر ممكن لأن زيادة تدخلها الاقتصاد عن القدر اللازم لتسهيل سير النشاط الاقتصادي، ويؤدي إلى الحد من مبدأ الحرية الاقتصادية وبالتالي يعد تدخلا له آثار سلبية في عمل النظام بشكل طبيعي.

2- أن تكون النفقات العامة بأقل قدر ممكن: وهذا ما يبرره كون استغلال القطاع الخاص للثروة الوطنية، وفقا للفكر الاقتصادي التقليدي، أكثر كفاءة من استغلالها من قبل القطاع العام، وعليه يتوجب أن تكون الإيرادات العامة بالقدر اللازم لتغطية النفقات العامة فقط.

3- لتحقيق التوازن في الموازنة العامة يتعين أن تكون الإيرادات العامة مساوية للنفقات العامة: أي أنه لا يكون هناك عجز أو فائض في الموازنة العامة للدولة، حيث لا تستطيع

[8] نفس المرجع، ص 34.

الدولة استغلال عجز أو فائض الموازنة كأداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

4- يترتب على توازن الموازنة العامة أن يكون تأثيرها حياديا على الاقتصاد: تقوم الدولة بتحصيل الإيرادات من الاقتصاد وفي الوقت نفسه تقريبا تقوم بإنفاقها من دون محاولة استخدام المالية العامة للتدخل والتأثير في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، لأن هذا يعد تدخلا غير مرغوب فيه ويؤثر سلبيا على سير النظام بشكل طبيعي والذي يعني ترك الأمور تسير بشكل تلقائي دون أي تدخل، وإن حدث اختلال في جانب معين فإنه يصحح تلقائيا.

5- أن تكون الموازنة العامة بأقل قدر ممكن: لأن نشاط الدولة نشاط استهلاكي يجب أن لا تتوسع في الإنفاق العام لأن ذلك يقتطع من ادخارات القطاع الخاص التي لو تركت بيده فسوف تأخذ طريقها للاستثمار مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج والدخل الوطني.

6- تفضيل تدبير الإيرادات العامة من خلال الضرائب غير المباشرة (الضرائب على الاستهلاك) وليس عن طريق الضرائب المباشرة (الضرائب على الدخل ورأس المال): على اعتبار أن هذه الأخيرة تؤثر سلبا على الادخار الذي يؤثر بدوره سلبيا على الاستثمار والنمو الاقتصادي.

ثانيا: المالية العامة الحديثة (المتدخلة)

بدأت هذه المرحلة على إثر انهيار كثير من مسلمات الفكر الاقتصادي التقليدي بعد أزمة الكساد الكبير التي اجتاحت الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة عام 1929، وتحديدا بعد نشر الاقتصادي الانجليزي جون مينارد كينز كتابه "النظرية العامة في الاستخدام والفائدة والنقود" عام 1936. لقد أثبتت الأحداث انهيار كثير من مسلمات النظرية الاقتصادية الكلاسيكية وأهمها عدم عودة الاقتصاد الوطني إلى حالة الاستخدام الكامل بعد تعرضه لأزمة البطالة واستمرار النقص في الاستخدام (البطالة)، مما أوجب تدخل الدولة لمعالجة هذا الوضع، ومع عجز السياسات النقدية والائتمانية برز دور السياسات المالية.

لقد دعا كينز إلى التخلي عن الكثير من الأفكار المالية التقليدية ومنها عدم الالتزام بمبدأ الموازنة، حيث يتعين على الدولة في أوقات الكساد أن تزيد من نفقاتها وتقلل من إيراداتها (الضرائب) لتعو النقص الحاصل في الطلب الكلي الفعال، ويتم ذلك من خلال تنفيذ سياسة الأشغال العامة وتمويلها من خلال الإصدار النقدي الجديد. والغرض من ذلك هو زيادة القوة الشرائية التي ترفع الطلب الكلي مما يمكن من تشغيل عوامل الإنتاج العاطلة، وفي فترات التضخم على الدولة أن تزيد من إيراداتها وتقلل من نفقاتها لكي تقلل من الطلب الكلي وبذلك تسهم في خفض الأسعار.

بهذه الأفكار أخرج كينز دور المالية العامة من الحياد إلى التدخل وأصبحت تدعى بالمالية المتدخلة أو المعوضة حيث أصبح للدولة، من خلال السياسة المالية، دور كبير في معالجة الأزمات الاقتصادية والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير الأجواء الملائمة للنمو الاقتصادي.

تعكس إلى حد كبير تطور إذ اتسع نطاقها في ظل الدولة الم مفهوم الحاجات العامة تبعا لتطور مفهوم الدولة، حيث كان المقصود بالحاجات العامة في نطاق الدور التقليدي للدولة كدولة حارسة فيما تلبيه المرافق العامة في ذلك الوقت، ممثلة بالدفاع والأمن والعدالة، ثمّ تطور مفهوم الحاجات العامة في ظلّ الدولة المتدخلة ليأخذ مجالات أرحب، حيث أضيفت إلى الحاجات التي تلبيها الوظائف التقليدية للدولة لتشمل الحاجات المرتبطة بضمان التوازن الاقتصادي والاجتماعي واستغلال الموارد العاطلة والتي يحجم القطاع الخاص عن التكفل بها نتيجة ضعف مردوديتها أو لأي سبب آخر.

وقد عرف مفهوم الدولة المتدخلة نماذج حية في العصر الحديث، لعلّ أبرزها الدور الهام الذي تلعبه الدولة ومن خلالها مؤسسات القطاع العمومي في الحياة الاقتصادية ودول المعسكر الاشتراكي سابقا والتي تسعى لتحقيق قيم العدالة الاجتماعية وتلبية الحاجات المختلفة للمواطنين بعيداً عن كل أشكال التباين في المستوى المعيشي.

المبحث الخامس: علاقـة الماليـة العامة بالعلـوم المختلفـة

إن أي علم من العلوم لا يمكن أن يكون منقطع الصلة بالعلوم الأخرى، وعلم المالية العامة الذي ارتبط بظهور الدولة وتوسع دورها في مناحي الحياة المختلفة هو فرع من فروع العلم الاجتماعية وثيق الصلة بالعلوم الأخرى.

أولا: علاقة المالية العامة بالاقتصاد

إذا كان علم الاقتصاد يهتم بدراسة تخصيص الموارد الاقتصادية بين مختلف الاستخدامات الخاصة منها والعامة، فان علم المالية العامة يركز على إعادة تخصيص الموارد ضمن استخدام القطاع العام[9]. وتتماهى أهداف المالية العامة مع أهداف الاقتصاد في التخصيص الأمثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والثروة والاستقرار وتحقيق النمو الاقتصادي بما يحقق الاستخدام الكامل مستوى أعلى للرفاهية في المجتمع.

ولا يختلف إثنان في أن المالية العامة تعتمد على مفاهيم مثل الضرائب والقروض ...، وهي كلها مفردات ذات مدلول وتأثير كبير على مختلف مناحي الاقتصاد. فأنواع الضرائب وطريقة فرضها ونسبتها تؤثر في مستويات الإنتاج، وتؤثر بالتالي في الأسعار وفي حركة المبادلات التجارية داخليا وخارجيا، وتؤثر على الاستهلاك، كما تؤثر القروض العامة على حركة الأسواق المالية والنقدية، وواضح من خلال ما ذكر الترابط الوثيق بين المالية العامة والاقتصاد، وهذا ما يدفع إلى القول بأن المالية هي فرع من فروع الاقتصاد.

ثانيا: علاقة المالية العامة بالسياسة

يهتم علم السياسة بدراسة النظم السياسية القائمة وتفاعلها مع المتغيرات المجتمعية وعلاقة المؤسسات السياسية فيما بينها ومع المجتمع، بينما ينزع علم المالية إلى الاهتمام بدراسة النشاط المالي للدولة وأجهزتها وما يترتب عليه من نفقات وإيرادات عامة تؤثر

---

[9] علي محمد خليل و سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 38.

الأوضاع السياسية للدولة في ماليتها العامة، حيث تختلف الإيرادات والنفقات العامة من دولة لأخرى بحسب نظامها السياسي، ديمقراطية كانت أم غير ديمقراطية، رأسمالية أم اشتراكية.

ولا يقتصر ارتباط المالية على الشؤون السياسية الداخلية للدول فحسب بل يمتدّ حتى إلى أوضاع السياسة الخارجية، حيث كثيراً ما تتطلب التوترات السياسة الخارجية زيادة في أعباء التسليح في ميزانيات الدول. كما تختلف المالية العامة من دولة لأخرى باختلاف تكوينها الإداري وما إذا كانت دولة ذات نظام مركزي أم غير مركزي أم دولة فيدرالية.

وللمالية العامة تأثير كبير على استقرار الأنظمة السياسية وتبدلها فحدوث مشكلات مالية قد يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة وحتى إلى انهيار النظام السياسي مثلما تؤكد عليه الشواهد في دول مختلفة، وهكذا تتضح لنا العلاقة المتبادلة بين المالية والسياسة.

ثالثا: علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية

إذا كان علم الاجتماع يهدف إلى دراسة طبيعة المجتمع وتطوره وسلوكه الاجتماعي فان هدف النشاط المالي هو تطوير مظاهر حياة المجتمع وتحقيق التوازن الاجتماعي، حيث نجد أن تطور النشاط المالي في المجتمع قد تطور مع تطور دور الدولة.

وترتبط المالية العامة ارتباطا وثيقا بالأوضاع الاجتماعية السائدة في الدولة، حيث أن كل مساعي الإصلاح الاجتماعي في أية دولة ما يتوقف على حجم الموارد المالية الممكن توفيرها، ويمكن أن تلعب المالية العامة دوراً هاما في تذليل الفوارق الاجتماعية بين مختلف الفئات الاجتماعية من خلال آلية الضرائب التصاعدية أو بفرض ضرائب على الثروة. ولا يخفى ما للسياسة الضريبية من أبعاد اجتماعية مختلفة ترمي إلى تحقيقها، كما تساهم النفقات العامة على التعليم والصحة وإعانات البطالة و دعم العوائل الفقيرة وأسعار المواد الأساسية في التكفل بتحسين الوضع الاجتماعي وحماية الفئات الاجتماعية المحتاجة.

رابعا: علاقة المالية العامة بالقانون

عادة ما يطلق اسم التشريع المالي على القواعد القانونية المتعلقة بالمالية العامة، ويعتبر هذا التشريع على صلة وثيقة بالقانون العام بمعناه الواسع، أي القانونين الإداري والدستوري. فالقانون الإداري ينظم المصالح العمومية التي تنفق عليها الدولة من خلال النفقات العامة، كما أن القواعد المنظمة لمختلف السلطات الإدارية في مفهوم القانون الإداري تسري على السلطات المالية الحكومية باعتبارها فروعاً للإدارة العامة تختص بجباية الأموال العامة أو بإنفاقها.

ويتضمن القانون الدستوري العديد من النصوص المنظمة لشؤون مالية الدولة، حيث تضمن الدستور الجزائري الحالي عدة مواد تتعلق بالمالية العامة من قبيل أملاك الدولة والضرائب، مع ترك التفاصيل لمختلف القوانين ذات الصلة، مثل: قانون الضرائب، قانون الجمارك، قانون الأملاك الوطنية ... إلخ.

ويشمل التشريع الضريبي ممثلا في قانون الضرائب والرسوم المماثلة في الجزائر جل الأحكام التي تنظم الضرائب من حيث أنواعها و معدلاتها ومبالغها والإعفاءات المرتبطة بها وكيفية وأجال الجباية ووعائها الجبائي والعقوبات المترتبة عن عدم دفعها.

خامسا: علاقة المالية العامة بالمحاسبة

تعنى المحاسبة العمومية بإثبات العمليات المالية في شكل إيرادات عامة ونفقات عامة وإعداد الموازنة العامة والحساب الختامي وهذا يتطلب استخدام قواعد وأصول المحاسبة.

سادسا: علاقة المالية العامة بالإحصاء

في المالية العامة يتم تقديم عناصر الموازنة العامة من نفقات عامة وإيرادات عامة في شكل تقديرات قبل الدخول في مرحلة التنفيذ، حيث يمكننا الإحصاء من توفير هذه المعلومات الضرورية والمهمة لصانعي السياسة المالية والتي تتعلق بتقديرات الدخل الوطني، توزيع الدخل والثروة بين أفراد وفئات المجتمع، عدد السكان وتوزيعهم الجغرافي

والمهني، وضعية ميزان المدفوعات، سعر الصرف ...، وهكذا نرى العلاقة الوطيدة بين علم المالية العامة وعلم الإحصاء.

الفصل الثاني: النفقـات العامـة

ازداد الاهتمام بدراسة موضوع النفقات العامة مع توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

وقد شهد الفكر المالي والاقتصادي وأصبح ينظر للنفقة العام نظرة مختلفة تماما، قياسا إلى الفكر المالي التقليدي، باعتبارها نفقة ايجابية الهدف منها تحقيق أثار اقتصادية واجتماعية وسياسية إلى جانب الآثار المالية.

سنتناول في دراستنا للنفقات العامة في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة وعناصرها

المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

المبحث الثالث: قواعد الإنفاق العام

المبحث الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

المبحث الأول: مفهوم النفقة العامة وعناصرها

تعرف النفقة العامة بأنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"[10]. كما تعرف بأنها "مبلغ نقدي تقتطعه الدولة أو إحدى المؤسسات العامة التابعة لها

[10] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 27.

من أموالها بقصد إشباع حاجة عامة". وتعرف أيضا بأنها "مبلغ من النقود تنفقه الدولة بغرض تحقيق نفع عام".

وواضح من خلال هذه التعاريف أن مفهوم النفقة العامة يقوم على توافر ثلاث عناصر أساسية، هي:

1- إستعمال مبلغ نقدي: تقوم الدولة بواجباتها في الإنفاق العام باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات في شكل سلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية ... إلخ).

ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تتم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم من الطبيعي أن تكون النقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

وبالرغم من أن الإنفاق العام ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية، كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا أو إرغام الأفراد على الهمل بدون أجر (أعمال السخرة)، إلا أن هذا الوضع اختفى بعد انتهاء مرحلة اقتصاد المقايضة وبعد أن صارت النقود هي الأداة الوحيدة في التعامل والمبادلات كما هو الحال في الاقتصاديات المعاصرة.

وعلى هذا الأساس تخرج من إطار النفقات العامة كافة الوسائل غير النقدية التي يمكن أن تلجأ إليها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة، كما لا تعد نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني، أو النقدية

كالإعفاء من الضرائب، أو الشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد.[11]

ويعد الإنفاق في صورة نقدية أفضل صور الإنفاق نظرا للمزايا التي يتمتع بها والتي من أهمها[12]:

- أن التعامل النقدي أسهل بكثير من التعامل العيني للأفراد ولهيئات الدولة مقارنة بالصعوبات التي تنشأ عن التعامل بشكل عيني.

- سهولة إجراء الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق النقدي العام وصعوبة ذلك في حالة الإنفاق العيني.

- الإنفاق النقدي يتيح فرصة أكبر لتحقيق مبدأ العدالة بين الأفراد في الاستفادة من النفقات العامة وفي تحمل الأعباء العامة التي تفرضها الدولة.

2- القائم بالإنفاق شخص عام: حتى تكون النفقة عامة ينبغي أن يكون المبلغ الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص عام. ويقصد بالأشخاص العامة الدولة والأشخاص المعنوية تشمل الدولة ومختلف الهيئات التابعة لها من دوائر وزارية ومجالس محلية وهيئات ومؤسسات عامة.

وتبعا لذلك لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة، طبيعية كانت أو معنوية. مثال ذلك، قيام شخص ببناء مدرسة أو تشييد مستشفى والتبرع بهما لفائدة الدولة، حيث يتعين أن تصدر هذه النفقات من شخص عام بقصد تحقيق مصلحة عامة.

---

[11] نفس المرجع، ص 28.
[12] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 56.

3- الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام: يتعين أن يكو ن الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، نفع يعود على مجموع المواطنين وليس على فرد أو أفراد بعينهم، حيث أن أي استخدام لأوجه الإنفاق العام بقصد تحقيق منافع شخصية بحتة لبعض الفئات دون غيرهم لا يمكن اعتباره إنفاقاً عامّاً. وتبرير هذا الأمر يعود إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد. إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب، ومن ثم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة. وعليه، من غير المتصور أن تكون النفقة موجهة بغرض نفع أو لمصلحة خاصة بفئة معينة.

المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

لم يكن تقسيم النفقات العامة مطروحا لدى المهتمين والاقتصاديين في ظل الدولة الحارسة حيث كانت النفقات العامة محدودة ومرتبطة أساسا بتقديم خدمات معينة لا تتعداها مصالح الدولة المختلفة حيث كانت النفقات العامة من طبيعة واحدة ومعروفة. إلا أنه ومع تطور دور الدولة وخروجها من إطار دور الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوع النفقات العامة وتزايدها واختلاف آثارها، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تقسيم هذه النفقات العامة إلى أقسام مختلفة تقوم على أسس واضحة ومنطقية.

وتستمد هذه التقسيمات حجيتها و أهميتها من خلال الأغراض المختلفة التي تستهدف تحقيقها، ومن أهمها[13]:

- تسهيل وضع البرامج وإعدادها: حيث أن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها، وعليه بتوجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة تسهل صياغة وإعداد هذه البرامج.

[13] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 35.

- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: حيث تتطلب كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس مستوى تنفيذ كل برنامج.
- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والمراقبة والاعتماد.
- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة ومعرفة مستوى تطورها، حيث أن تقسيم النفقات يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطورها من فترة لأخرى وكذا أهميتها النسبية مقارنة بالأنشطة الأخرى.
- تمكين البرلمان ومن خلاله الرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة بوضع قيود للحكومة في إنفاق المبالغ التي تم اعتمادها من قبل المؤسسة التشريعية في أوجه الإنفاق التي قررها وليس في مجالات أخرى.

ونميز بين نوعين من التقسيمات للنفقات العامة، تقسيمات علمية قائمة على أساس علمي وتخضع لأساس منطقي بحيث يمكن لأي باحث أو مهتمّ تحليل هذه النفقات وبيان وجهة نظره في توزيعها بين المستويات المختلفة، وتقسيمات عملية أو واقعية وليدة ظروف تاريخية واعتبارات إدارية مختلفة.

أولا: التقسيم العلمي للنفقات العامة

يقصد بالتقسيم العلمي ذلك التقسيم الذي يستند إلى معايير علمية حيث تعتبر النفقات العامة غير متجانسة من حيث طبيعتها وخصائصها ومواصفاتها لذلك يتم تقسيمها وفقا لمعايير واعتبارات معينة باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، وعلى هذا الأساس يمكن أن تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها وانتظامها إلى نفقات عادية و نفقات غير عادية أو إلى نفقات جارية و نفقات رأسمالية، ومن حيث طبيعتها إلى نفقات منتجة ونفقات غير منتجة، وكذا من حيث التقسيم الوظيفي والأغراض التي تستهدفها إلى نفقات اقتصادية، اجتماعية، إدارية ... إلخ.

1- تقسيم النفقات العامة من حيث انتظامها ودوريتها: تقسم النفقات العامة من حيث دوريتها وانتظامها إلى نفقات عادية وغير عادية، ويقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في الميزانية العامة للدولة، أي كل سنة مالية، مثل مرتبات الموظفين و نفقات صيانة الطرق و الإدارة العامة ...، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار مبالغها أو حجمها، و لكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى لو اختلف مقدارها من سنة لأخرى زيادة أو نقصاناً.

أما النفقات غير العادية، فهي تلك التي لا تتكرّر بصفة منتظمة في ميزانية الدولة، وهي تحدث على فترات متباعدة، فهي نفقات استثنائية من غير المتصوّر تكرارها في كل سنة مالية، مثال ذلك نفقات إنشاء سد أو بناء جسر أو نفقات الحروب أو إعانات منكوبي الكوارث الطبيعية أو النفقات الضخمة التي لا تحتمل التكرار كمشاريع الاستثمار الكبرى دائمة النفع على أجيال مختلفة. وتبدو أهمية هذا التقسيم في كونه يمتاز ببساطته ويستفيد منه واضع الموازنة العامة حيث يستطيع أن يضع تقديرا للنفقات العادية بسهولة وأقرب إلى الدقة في حين لا يستطيع ذلك بالنسبة للنفقات غير العادية.

وإذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض، وهنا مكمن الخطر، حيث أنه قد يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة استخدام النفقات غير العادية ويظهر ذلك عادة عندما يحدث عجز في موازنة الدولة فتعمد إلى اعتبار بعض النفقات غير عادية حتى يتم الوفاء بها عن طريق القروض بدلا من الضرائب وبذلك تظهر الموازنة كأنها متوازنة لذلك يجب عدم التوسع في تعريف ما يعتبر من النفقات العامة. يضاف إلى ذلك أن القروض والإصدار النقدي التي يمكن اللجوء إليهما لتغطية النفقات غير العادية لم تعد إيرادات غير

عادية بسبب ازدياد لجوء الدولة إليها في نطاق السياسة المالية حتى أضحت من كثرة اللجوء إليها من الإيرادات العادية.[14]

وبناء عليه، نجد بأن السياسة المالية الحديثة لا ترى وجود مبرّر لهذه التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية، حيث يمكن تمويل النفقات العامة وغير العادية من نفس المصادر، ويعزّز هذا أن فكرة الدورية وتكرار النفقة وانتظامها كل سنة يجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية لو أخذنا فترة أطول مثلا خمس (05) سنوات، حيث تصبح إذاك بعض النفقات غير العادية عادية، كما أنه في الحالة المعاكسة لو أخذنا فترة أقصر من السنة (ثلاثية أو سداسية) لاعتبرت بعض النفقات العادية غير عادية.

وقد اتجه الفكر المالي الحديث إلى التمييز بين نوعين من النفقات: النفقات الجارية وتسمى بنفقات التسيير، وهي تلك النفقات الضرورية لتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة وهي لا تسهم في زيادة رؤوس الأموال للمجموعة الوطنية، والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية و تسمى أيضا نفقات التجهيز، وهي تلك المتعلقة بالثروة الوطنية مثل نفقات إنشاء المشاريع الجديدة من مدن جديدة وطرق وسكك حديدية ... فهي تخصص لتكوين رؤوس الأموال في المجتمع وبالتالي فهي تقابل النفقات غير العادية.

وعليه، يعتبر تقسيم النفقات العادية وغير العادية هو أساس التقسيم الحديث للنفقات العامة إلى نفقات جارية أو إدارية ونفقات رأسمالية (التسيير والتجهيز).

2- تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها: تقسم النفقات العامة من حيث طبيعتها إلى نفقات منتجة (حقيقية) ونفقات غير منتجة (تحويلية)، ويقصد بالنفقات المنتجة تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كمرتبات الموظفين ونفقات المواد اللازمة لسير المرافق العامة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية، فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقدرة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع

[14] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص47.

والخدمات والقوة العاملة، وهو يمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها. وتحصل الدول في حالة النفقات المنتجة على مقابل الإنفاق الذي يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني زيادة مباشرة في الناتج القومي.

أما النفقات التحويلية (غير المنتجة) فهي اعتمادات تنفقها الدولة دون أن يكون لها مقابل من سلع أو خدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من الفئات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الفئات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل. ويتم تنفيذ النفقات التحويلية دون اشتراط الحصول على مقابل لها في صورة سلع وخدمات من المستفيدين منها، ومن ثم فإنها لا تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر، ومن أمثلتها الإعانات والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي تمنحها أو تقدمها الدولة للأفراد أو المشروعات ومساهمة الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي والمعاشات، أي أن الدولة تهدف من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل واو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات.

وفي إطار الإعانات يميز بين الإعانات الاجتماعية وبين الإعانات الاقتصادية، فالأولى يقصد بها تلك الإعانات التي تمنحها الدولة للأفراد استجابة لحالات فردية (الفقر أو وقوع الكوارث مثلا) أو اجتماعيا أو للهيئات الخاصة التي تقوم بخدمات اجتماعية كالنوادي والجمعيات.

أما الإعانات ذات الطابع الاقتصادي التي تمنحها الدولة لبعض المشاريع لعامة والخاصة بغرض خفض أسعارها تحفيزا للاستهلاك أو بغرض رفع معدلات أرباحها أو زيادة حجم إنتاجها، حيث تهدف الإعانات الاقتصادية إلى تحقيق أهداف اقتصادية بحتة.

وتتنوع الإعانات الاقتصادية بين إعانات الإستغلال وإعانات تحقيق التوازن وإعانات التجهيز وإعانات التجارة الخارجية.

أ- إعانات الاستغلال: وهي الإعانات التي يكون الهدف منها المحافظة على الأسعار والحدّ من ظاهرة التضخم بالنسبة للمواد الغذائية الأساسية مثل الخبز والحليب، كما تقدم بهدف

الإبقاء على أسعار المنتجات المصنعة محليا منخفضة من أجل حمايتها من منافسة السلع المستوردة ومواجهة ظاهرة الإغراق.

ب- إعانات تحقيق التوازن: وتمنح بهدف المحافظة على التوازن المالي لبعض المؤسسات وتغطية العجز الذي قد يعترض سير أحد المشاريع ذات الفائدة العام ويعرضها لخطر الإفلاس، مثل الإعانات التي تقدم لشركات الملاحة والطيران و السكك الحديدية ... إلخ.

ج- إعانات التجهيز: وتمنح بغرض تمكين أي مؤسسة من تغطية نفقات التجهيز وإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو بغرض تعويض ما استهلك من وسائل الإنتاج. ويتم صرف هذه الإعانات إما من خلال تقديم رأس المال مجانا أو من خلال إقراض المشاريع بمعدلات فائدة منخفضة أو بشروط ميسرة.

د- إعانات التجارة الخارجية: وترمي إلى تشجيع نوع معين من الصادرات أو تشجيع استيراد نوع معين من السلع والخدمات لأنه يعتبر من السلع الإنتاجية الأساسية (مواد أولية) أو لكونه من السلع الاستهلاكية الأساسية.

3- تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها: تقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها أو كما يفضل البعض تسميتها بالتقسيم الوظيفي، أي تبعا لاختلاف وظائف الدولة المعاصرة في مجال النفقات العامة، إلى ثلاث نفقات أساسية، هي:

أ- نفقات اقتصادية: ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية، ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية في مجال الصناعة، الفلاحة، ... إلخ، حيث تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج الوطني وخلق رؤوس الأموال الجديدة.

ب- نفقات اجتماعية: وتشمل النفقات الصحية ونفقات الضمان الاجتماعي والتعليم وغيرها من النفقات التي ترمي إلى دعم البعد الاجتماعي، ويغلب على هذه الوظيفة النفقات المرتبطة

بالتحويلات الاجتماعية المختلفة إضافة إلى مساعدة الفئات المحرومة ذات الدخول الضعيفة والمسنين ... إلخ.

ج- نفقات إدارية: ويقصد بها النفقات التي تتصل بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة والهيئات التابعة لها بالمهام المنوطة بها، وتضم هذه النفقات نفقات الأمن والدفاع والعدالة والإدارة العامة. ويساهم الإنفاق على التدريب والتأهيل ومواكبة التطور الإداري الحاصل في البلدان المتقدمة في جعل الجهاز الإداري للدولة قادرا على أداء خدماته على الوجه الأكمل.[15]

ثانيا: تصنيف النفقات العامة في الجزائر

صنف المشرع الجزائري، بموجب أحكام القانون رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية لا سيما المادة 29 منه، النفقات العامة وفقا لمعيار الطبيعة الاقتصادية للنفقات الى ستة أبواب للنفقات، تشمل:

1- نفقات المستخدمين.

2- نفقات تسيير المصالح.

3- نفقات الاستثمار.

4- نفقات التحويل.

5- أعباء الدين العمومي.

6- نفقات العمليات المالية.

7- النفقات غير المتوقعة.

[15] علي محمد خليل و سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 99.

المبحث الثالث: قواعد الإنفاق العام

يتحدد الإنفاق العام للدولة وفقا لأسس وضوابط محددة يجب عدم تجاوزها، وذلك حتى يتحقق الهدف المرجو منه ألا وهو إشباع الحاجات العامة، حيث تتأثر تلك القواعد بشكل مباشر بالفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

سنتطرق من هذا المبحث إلى محددات الإنفاق العام ثم حدود الإنفاق العام وأخيرا ظاهرة لتزايد النفقات العامة.

أولا: محدّدات الإنفاق العام

يروم الإنفاق العام بلوغ الآثار المنشودة منه في إشباع الحاجات العامة غير أن تحقق ذلك مرهون بتحقيق أمرين في غاية الأهمية، أولهما بلوغ أكبر قدر من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك من خلال إلتزام أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية وجود أساليب وأشكال للرقابة المختلفة التي تضمن توجيه النفقات العامة نحو المجالات التي تحقق المصلحة العامة وتصبّ في خدمة الاقتصاد الوطني ككلّ.

وعليه، يخضع الإنفاق العام لثلاثة ضوابط أساسية هي: المنفعة، الاقتصاد في النفقة والرقابة على الإنفاق العام.

1- المنفعة: يقصد بالمنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما تحقيق أكبر منفعة، ويعتبر هذا المحدد قديم في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الاقتصاديين التقليديين والمعاصرين. وتعتبر قاعدة المنفعة منطقية جدا إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلاّ بما تحققه من منافع، حيث أن النفقات العامة التي تصرفها الدولة في مجال ما دون تحقيق منافع معينة أو تلبية حاجات معينة تعود على الأفراد أيا كانت هذه المنافع هي نفقات لا مبرّر لها.

وترتبط فكرة المنفعة بإشكالية عدم وجود مؤشر دقيق لتحديدها بالنظر للآثار المتعددة للنفقات (اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة، مباشرة، حالية ومستقبلية ...) مما

يتعذر معه قياسها بشكل دقيق. غير أنه من الممكن الاستئناس بمؤشرين مهمين، هما: مستوى الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل الوطني، وكذا طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد، حيث أنه كلما ارتفع الدخل النسبي وقلت درجة التباين بين دخول الأفراد كلما أدّى ذلك إلى زيادة رفاهية الأفراد. ولتحقيق أقصى منفعة اجتماعية يتعين أن تتجه سياسة الدولة في إيراداتها وصرف نفقاتها إلى العمل على زيادة الدخل الوطني وتقليل الفوارق بين دخول الأفراد.

وتتحقق الزيادة في الدخل الوطني بالعمل على رفع الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى، أما تقيلي الفوارق بين دخول الأفراد فيتحقق بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية (أصحاب المداخيل المرتفعة) إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (أصحاب المداخيل المحدودة).[16]

2- قاعدة الاقتصاد في النفقة: ويقصد بهذه القاعدة استخدام أقل حجم من النفقة العامة لتلبية مختلف الحاجات وتحقيق المنافع، ويقتضي مبدأ الاقتصاد في النفقة التقيد بالاحتياجات الحقيقية والفعلية المعبر عنها بشكل يجعل الدولة لا تتحمل إلا النفقات العامة الضرورية بعيداً عن أوجه الإسراف والتبذير، لأن في ذلك ضياعا لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة، يضاف إلى ذلك أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين في التهرب من دفع الضرائب.

ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تأخذ بعين الاعتبار مراعاة الحاجات الحقيقية بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة. وفي هذا الإطار، يمكن أن تلعب أجهزة الرقابة المختلفة أدوارا هامة في إيجاد رقابة فعالة وحازمة على عمليات الإنفاق الحكومي بما يضمن توجيه النفقات العامة إلى الأوجه النافعة.

---

[16] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 52.

والرقابة على الإنفاق العام يمكن أن تمارسها ثلاثة أطراف، هي: الإدارة، الهيئات السياسية و كذا جهات أخرى مستقلة، حيث تأخذ الأشكال الثلاثة الآتية:

أ- الرقابة الإدارية: وتتمثل في الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية الأخرى بواسطة المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية، في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له، والرقابة هنا هي رقابة سابقة (قبلية) على الإنفاق.

ب- الرقابة السياسية (البرلمانية): وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات النيابية والتشريعية، حيث تتعدى الرقابة في هذا الإطار تنفيذ الإعتمادات المقررة في الميزانية وتتسع لتشمل حجم الإنفاق العام وتخصيصه. وتمتلك السلطة التشريعية في هذا السياق بالعديد من أدوات الرقابة التي تمكنها من الرقابة عمل الهيئة التنفيذية، مثل الحق في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الحكومة كلها والحق في طلب البيانات والوثائق عن سير تنفيذ الميزانية وحق فحص الحسابات الختامية وإقرارها. وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية العامة للدولة وعند اعتماد الحساب الختامي (قانون ضبط الميزانية).

ج- الرقابة المستقلة: وهذا النوع من الرقابة تقوم به أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه صرف الأموال العامة بصورة خاصة، وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو بعدها مثل الرقابة التي تقوم بها مصالح المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة. وتتولى هذه الأجهزة التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني.

ثانيا: حدود الإنفاق العام

يتعلق موضوع حدود الإنفاق العام بتحديد النسبة التي تستقطع من الدخل الوطني لتوجيهها إلى الإنفاق العام بحيث لا يجوز للدولة أن تتخطاها. وبتعبير آخر هل هناك مستويات لا يمكن تجاوزها بأي شكل من الأشكال عند تحديد النفقات العامة ؟ وهل هناك حجم أمثل له ؟

1- المذهب الاقتصادي: ارتبط حجم الإنفاق العام تاريخيا بتطور دور الدولة في تسيير الشؤون العامة حيث استقر الفكر التقليدي لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة تقدر بـ: 10 إلى 15 % من الدخل الوطني توجه للنفقات العامة لا يمكن تجاوزها بأي حال من الأحوال، وقد كان هذا سائداً في عهد الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على أداء الوظائف التقليدية وما عداها من أنشطة يتولاه الأفراد والقطاع الخاص.

أما في ظل الدولة المتدخلة والتي كان من أهم ملامحها زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي كان من الممكن أن يتولاها القطاع الخاص، كاستغلال بعض المشروعات الإنتاجية ومعالجة الأزمات الاقتصادية وتنمية الاقتصاد الوطني والمحافظة على النمو والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي مما ترتب عليه توسع في النفقات العامة لمواجهة هذه المتطلبات.

وأخيرا في ظل الدولة المنتجة (حالة الدول التي تنتهج الخيار الاشتراكي) حيث تقوم الدولة بمعظم الأنشطة الاقتصادية من خلال امتلاكها لوسائل الإنتاج إلى جانب قيامها بدورها التقليدي وهذا يعني أن الدولة مسؤولة عن النواحي الاقتصادية والاجتماعية مسؤولية مباشرة، وهو ما يتطلب أن تكون نسبة النفقات العامة من الدخل القومي مرتفعة جدا مقارنة مع ما هي عليه في البلدان ذات التوجه الرأسمالي.

2- القدرات المالية للدولة: يعتمد حجم النفقات العامة على قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة أو بمعنى أخر قدرة الاقتصاد الوطني على تكوين إيرادات للدولة، وتشكل

القدرات الضريبية أهم عناصر القدرة المالية للدولة، حيث كلما زادت إمكانية تحصيل الضرائب أمكن زيادة النفقة العامة والعكس بالعكس.

وعلى الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، إلا أن هذا لا يتم بصورة مطلقة بل يخضع لضوابط معينة وإلا كانت النتائج الاقتصادية بالغة الخطورة. فزيادة الضرائب يخضع لدراسات واسعة تفاديا للآثار السلبية لهذه الزيادة على النشاط الاقتصادي (حالة التهرب الضريبي مثلا) وكذلك الأمر بالنسبة لمصادر الإيرادات الأخرى كالقروض العامة والإصدار النقدي.

3- مستوى النشاط الاقتصادي: تؤثر الظروف الاقتصادية السائدة التي يمرّ بها الاقتصاد الوطني في حجم النفقات العامة أو حدودها، حيث أن هناك ارتباط مباشر بين النفقات العامة وبين المستوى العام للنشاط الاقتصادي يظهر من خلال وضعية العمالة والتشغيل والدخل الوطني والمستوى العام للأسعار ومدى تأثر كل منها بمستوى الطلب الفعلي.

ففي فترات الكساد الاقتصادي مثلا تزداد النفقات العامة بهدف إحداث زيادة في الطلب الكلي وبلوغ مستوى التشغيل الكامل في الاقتصاد، وفي الحالة المعاكسة وفي ظلّ الرخاء الاقتصادي يعمد إلى تقليل الإنفاق لكبح التضخم وتجنب الارتفاع التضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود.

ثالثا: ظاهرة تزايد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة إحدى السمات البارزة للمالية العامة، حيث يلاحظ بأن الاتجاه العام للنفقات العامة في تصاعد مستمر من سنة لأخرى، وفي جميع الدول على السواء متقدمة كانت أم نامية وعلى اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية الذي تنتهجها.

وقد كان الاقتصادي الألماني "فاجنر A. Wagner" أول من اهتم بهذه الظاهرة بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها خلص فيها إلى وجود توجه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للمجتمع.

وفي هذا الإطار، ميز "فاجنر" بين ثلاثة وظائف للدولة، الأولى هي الوظيفة التقليدية المتعلقة بالدفاع والأمن حيث تعود زيادة النفقات المرتبطة بها إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة والتوسع في استخدام الآلات وقمع الاضطرابات الداخلية نتيجة تعقد الحياة الاقتصادية. أما الثانية فهي متعلقة بالوظيفة الإنتاجية حيث أنه مع تزايد التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من شركات المساهمة تتزايد النفقات العامة نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة. وأخيرا الوظيفة الثالثة وتتعلق بالناحية الاجتماعية التي أرجع تزايد النفقات العامة فيها إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي وعدم استفادة كافة الفئات الاجتماعية من نتائج النمو الاقتصادي.[17]

ويمكن أن نرجع أسباب تزايد النفقات العامة إلى أسباب ظاهرية وأخرى حقيقية، ويقصد بالأسباب الظاهرية تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم مبلغ النفقات العامة كرقم حسابي دون أن يُقابلها زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة. أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة فهي تعني حتما زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة حيث يدل ذلك في الغالب على ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

1- الأسباب الظاهرية: وتشمل:

أ- انخفاض قيمة العملة: ويقصد بها تدهور القوة الشرائية للنقود أو ازدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة ما مما يترتب عليه تضخما في أرقام النفقات

[17] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 61.

العامة. ويعني ذلك أن الزيادة في النفقات العامة، في هذه الحالة، سببه ارتفاع الأسعار وليس زيادة كمية السلع والخدمات التي اشترتها الدولة أو ما أنتجته من سلع وخدمات عامة.

ب- اختلاف طرق المحاسبة المالية: يؤدي تغيير القواعد الفنية في إعداد الحسابات العامة أحيانا إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة، فعند الانتقال من نظام الموازنة الصافية، الذي كان متبعا فيما مضى، إلى نظام الموازنة الإجمالية أي عدم إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات العامة أو بمعنى آخر تطبيق مبدأ عمومية الموازنة، تتضخم أرقام النفقات العامة وتظهر نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية. ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة، تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغير طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة الحديثة.

ج- إتساع مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان: قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها، ومثال ذلك استرداد دولة جزءا من إقليمها أو احتلال دولة لدولة أخرى. ويترتب على ذلك بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام.

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

2- الأسباب الحقيقية: وتعزى الزيادة الحقيقية في النفقات العامة لأسباب متعددة: اقتصادية، اجتماعية، إدارية، مالية أو سياسية ... إلخ.

أ- الأسباب الإقتصادية: ومن أهمها: زيادة الدخل الوطني، تطور الفلسفة الاقتصادية السائدة، التوسع في المشاريع العامة والمنافسة الاقتصادية.

- **زيادة الدخل الوطني:** تعتبر زيادة الدخل الوطني عامل مهم في الزيادة الحقيقة في النفقات العامة، وتعد زيادة الإنفاق نتيجة منطقية لنمو الدخل الوطني، حيث أن زيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه منه في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم ...، وتزداد النفقات بارتفاع الدخل وكلما زاد الدخل زادت الإيرادات العامة لتمويل النفقات العامة.

- **التوسع في المشاريع العامة:** يؤدي التوسع في المشاريع العامة إلى تحقيق إيراد اقتصادي ومالي للدولة أو لتأمين سلع وطنية ذات أهمية إستراتيجية أو لتقديم سلع وخدمات بأسعار مناسبة للمستهلكين، مثل: الكهرباء، الماء، الهاتف، ... أو لمنع احتكار هذه الخدمات من قبل القطاع الخاص، وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادي وفق الفلسفة الاقتصادية المتبعة في الدولة.

- **المنافسة الاقتصادية بين الدول:** أيا كانت مسبباته يؤدي التنافس الدولي إلى زيادة النفقات العامة، إما في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير والمنافسة في الأسواق الدولية، أو في شكل إعانات للإنتاج لتمكين المنتجات الوطنية من الصمود أمام المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

ب- الأسباب الإدارية: يترتب على اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها نتيجة للتطور الاجتماعي والسياسي إنشاء العديد من الدوائر الوزارية والإدارات المختلفة للقيام بهذه الخدمات والوظائف العامة. ويؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم مجاراته لتطور المجتمع وتطور وظائف الدولة والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة (أثاث، مكاتب، ...) إلى زيادة الإنفاق العام بصورة ملحوظة بل وأكثر من ذلك يمثل عبئا إضافيا على موارد الدولة.

ج- الأسباب السياسية: تؤثر بع العوامل السياسية في زيادة النفقات العامة، ومن أهم هذه العوامل ما يأتي:

- إنتشار المبادئ الديمقراطية: حيث يجعل ذلك الدولة وهيئاتها تهتم أكثر بالفئات الاجتماعية لاسيما الفقيرة منها، كما تحاول الحكومات المنتخبة دائما تقديم أفضل الخدمات الاجتماعية لكسب ود الرأي العام حتى تتمكن من الفوز في الانتخابات.

- نمو مسؤولية الدولة: أضحى من مسؤولية الدولة الحديثة تعويض الأفراد الذين يتضررون من جراء سير المصالح العامة، مثل تعويض المتضررين بالحروب وكذا المتضررين أثناء أدائهم للخدمات العامة. كذلك عندما تتطلب المصلحة العامة الاستيلاء على أملاك الأفراد أو تضرر أملاكهم بسبب ما قامت به الدولة من أشغال وغير ذلك. هذا النمو في المسؤولية يحمل الدولة المزيد من النفقات العامة.

- نفقات الدولة في الخارج: أدى نمو العلاقات الدولية وتشابك المصالح إلى زيادة أهمية التمثيل الدبلوماسي وتسجيل الحضور الدولي على مستوى المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية مما يدفع نحو زيادة النفقات العامة للتكفل بهذا النشاط.

- النفقات العسكرية: إن تحقيق الأمن والاستقرار الداخلي والخارجي من أهم وظائف الدولة قديما وحديثا، وهذا يتطلب نفقات عامة لشراء الأسلحة والمعدات وبناء المصانع الحربية ودفع رواتب العسكريين ومكافآتهم التقاعدية. كما أن التقدم التكنولوجي وسباق التسلح والصراعات الإقليمية أدت إلى سعي الدول لامتلاك الجديد في هذا المجال لتحافظ على أمنها ومصالحها من الاعتداء الخارجي.

د- الأسباب الإجتماعية: مع زيادة عدد السكان وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية تزايد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء و الأمن العام، ويعود ذلك لكون حاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف. بالإضافة إلى ذلك فان زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة طبيعية لانتشار التعليم وازدياد وعي الأفراد بحقوقهم في التأمين

ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة ... الخ، وهي جميعها ترتب زيادة في النفقات العامة.

ه- أسباب مالية: وتتمثل هذه الأسباب في:

- سهولة الإقراض: والذي أدى بدوره إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها من إيرادات لسداد أي عجز في موازنتها، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة حيث تتطلب خدمة الدين دفع الأقساط والفوائد.

- وجود فائض في الإيرادات العامة: حيث يؤدي وجود هذا الفائض إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في مجالات غير ضرورية وبذلك تزداد النفقات العامة، وتتجلى خطورة ذلك في الأوقات التي تستوجب فيها السياسة السليمة من الحكومة العمل على خفض نفقاتها وترشيدها، لأنه من الصعوبة بمكان مطالبة الدولة بخفض كثير من بنود الإنفاق.

المبحث الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

تحتل الآثار الاقتصادية للنفقات العامة أهمية كبيرة بسبب توسع وتطور دور الدولة وتحملها مسؤولية تحقيق أهداف المالية العامة حيث لم تعد النفقة العامة حيادية بل أضحت نفقة هادفة تشكل وسيلة فعالة يمكن استخدامها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

ولتوضيح الآثار الاقتصادية للنفقات العامة سنتناول كلا من الآثار الاقتصادية المباشرة والآثار الاقتصادية غير المباشرة.

أولا: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

إذا كان إشباع الحاجات العامة يعد أهم أثر للنفقات العامة، فإن لهذه الأخيرة أيضا تأثيرا على النشاط الاقتصادي في مجموعه من خلال تأثيرها على الإنتاج والاستهلاك وعلى إعادة توزيع الدخل الوطني، وهذه الآثار تعرف بالآثار المباشرة للنفقات العامة.

1- أثر النفقات العامة على الدخل الوطني: تؤثر النفقات العامة على القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني برفعها لهذه القدرة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومن ثمّ يرتفع الناتج الوطني والدخل الوطني على النحو الآتي:

أ- النفقات الاستثمارية أو الإنتاجية: تعمل على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، كما تعمل على تكوين رؤوس الأموال المعدة للاستثمار حيث يعد الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري من النفقات المنتجة التي يترتب عليها زيادة في حجم الدخل الوطني ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد.

ب- النفقات الاستهلاكية: تساهم هذه النفقات، سواء تلك التي تتم في صورة تحويلات نقدية أو إعانات، في تحويل جزء من القدرة الشرائية لصالح بعض الأفراد ذوو الدخل المحدود إلى زيادة الطلب على السلع وبالتالي زيادة الإنتاج، أو تلك التي تتم بصورة عينية حيث تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم والصحة التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر.

2- أثر النفقات العامة على الاستهلاك: تؤثر النفقات العامة بصورة مباشرة على الاستهلاك الحكومي أو العام، من خلال:

أ- شراء الدولة للسلع الاستهلاكية: بغرض القيام بواجباتها تحتاج الدولة إلى شراء سلع استهلاكية كثيرة ومتنوعة مثل: الأثاث، السيارات، المواد الغذائية ... فالدولة مستهلك كبير في الاقتصاد لذلك يكون للنفقات العامة تأثير مباشر في رفع حجم الاستهلاك الوطني.

ب- قيام الدولة بتوزيع الدخول: تدفع الدولة الدخول لمن تشتري خدماتهم كالموظفين والعمال في صورة رواتب وأجور وإعانات، يخصص جزء كبير منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية المختلفة مما يساهم في رفع مستوى الاستهلاك الوطني.

3- آثار النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني: يرمي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية وتخفيف الفوارق بين الفئات الاجتماعية المختلفة، ويتحقق هذا من خلال ضمان التوزيع العادل للدخل الوطني بين الأفراد.

ويبرز أثر الإنفاق العام في توزيع الدخل الوطني، على النحو الآتي:

أ- يؤثر الإنفاق العام في طريقة توزيع الدخل الوطني بشكل مباشر بزيادة القدرة الشرائية لدى بعض الأفراد من خلال منح إعانات مباشرة للأفراد أو لبعض الوحدات الإنتاجية، أو بشكل غير مباشر من خلال تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بسعر أقل من تكلفتها عبر دعم المؤسسات المنتجة لهذه السلع.

ب- يؤثر الإنفاق العام على توزيع الدخل الوطني بشكل سلبي من خلال رفع المستوى العام للأسعار، حيث يؤدي الإنفاق العام الذي يتم تمويله من خلال العجز الموازي واللجوء الاقتراض من البنك المركزي إلى زيادة الكمية المعروضة من النقود في ظل بقاء عرض السلع و الخدمات على حاله، مما يؤدي إلى ارتفاع معدل التضخم وهذا ما يدفع بالنهاية إلى انخفاض الدخل الحقيقي للأفراد وتراجع قدرتهم الشرائية.

ج- يسهم الإنفاق العام على العموم في رفع مستوى دخول الأفراد، حيث تتوزع مداخيل الأفراد بين الاستهلاك والادخار وكلما ارتفع دخل الفرد زاد معه ما يخصصه للادخار، وهذا ما يؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الادخار الوطني.

<u>ثانيا:</u> الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

وهناك آثار غير مباشرة للنفقات العامة تنتج من خلال دورة الدخل، والذي يعرف اقتصاديا بمبدأي المضاعف والمعجل، ويبين المضاعف أثر الإنفاق الاستثماري الإضافي على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية، أما المعجل فيبين أثر التغيير على الاستثمار نتيجة التغير في الطلب الاستهلاكي.

أما بالنسبة للآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة فيمكن حصرها في أثر المضاعف أو أثر المعجل.

1- أثر المضاعف: النفقات العامة هي عبارة عن توزيع دخول لأصحاب عوامل الإنتاج في شكل ريع وأجور وأرباح وفوائد، فإذا ما زادت النفقات العامة بمقدار معين فإن هذه الزيادة سوف تتحول لأصحاب عوامل الإنتاج عند زيادة النفقات العامة، حيث يخصص جزء من هذه الدخول لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويدخر الجزء الباقي وفقا للميل الحدي للاستهلاك (mpc) والادخار (mps).

والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وتقسم ما بين الاستهلاك والادخار، والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار. وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخول من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في: الإنتاج-الدخل –الاستهلاك-الإنتاج. مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس المقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسب مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف.

ولما كان أثر المضاعف له علاقة بالميل الحدي للاستهلاك فهو يزيد بزيادة الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه.

2- أثر المعجّل: إن الزيادة في الإنفاق على السلع الاستهلاكية يؤدي إلى زيادة في حجم الدخل والاستخدام وهذا هو أثر المضاعف. هذا الأخير يدفع بالمنتجين إلى التوسع في طاقاتهم الإنتاجية أي زيادة استثماراتهم التي تتجسد في زيادة طلبهم على السلع الإنتاجية (المعدات والآلات ...)، وهذا ما يشير إلى مفهوم المعجل الذي يقيس أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن هناك علاقة بين زيادة الإنفاق الذي يؤدي إلى زيادة الدخول وبالتالي زيادة الاستهلاك، وهو ما يتطلب زيادة الإنتاج (أثر المضاعف) وبالتالي الحاجة إلى شراء معدات وأدوات استثمارية لتوسع الإنتاج وبالتالي زيادة الدخل الوطني، إذن فزيادة الإنفاق تسمح بزيادة الاستثمار وهذا هو أثر المعجل.

الفصل الثالث: الإيرادات العامـة

تعرّف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تنظيم النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة. وقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي المالي حيث اقتصرت المالية العامة عند التقليديين على كيفية توفير الأموال اللازمة للخزينة العمومية من أجل تنظيم النفقات العمومية لقيام الدولة بوظائفها الأساسية. أما في المدرسة الحديثة وبالإضافة إلى اعتبار الإيرادات العامة أداة للحصول على الأموال العامة، فإنها تعتبر أداة مهمة من أدوات السياسة المالية يمكن الحكومات من خلالها التأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي زيادة على تزايد أهمية الإيرادات العامة تبعا لزيادة أهمية الإنفاق كنتيجة ضرورية لتزايد دور الدولة في مختلف المجالات.

وتصنف الإيرادات العامة إلى إيرادات عامة اقتصادية وتشمل إيرادات الدومين بنوعيه العام والخاص، وإيرادات سيادية تتمحور حول الضرائب والرسوم والرخص والإتاوات والغرامات، وثالثا وأخيرا إيرادات استثنائية. كما تصنف الإيرادات إلى:

- إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة: فالأولى تمثل ما تحصل عليه الدولة من أملاكها وهي ما يعرف بدخل الدومين أو الإيرادات الاقتصادية، والثانية وتمثل الإيرادات المشتقة وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من خلال اقتطاع جزء من ثروة الآخرين، ويشمل هذا النوع كافة أنواع الإيرادات عدا الدومين ومن صورها الضرائب والرسوم وإتاوات.

- إيرادات جبرية و إيرادات غير جبرية: حيث يتم هذا التصنيف على أساس مستوى السلطة التي تتمتع بها الدولة في الحصول على الإيرادات، فالإيرادات الجبرية مثلا تحصل عليها الدولة بإكراه (مثل الضرائب، الغرامات، الإتاوات ... إلخ) أما الإيرادات غير الجبرية (الطوعية) فتحصل عليها الدولة بعيدا عن الإكراه، وتشمل إيرادات المشاريع العامة (الرسوم، القروض الاختيارية ...).

- إيرادات ضريبية وإيرادات إدارية غير ضريبية، حيث تأتي الإيرادات الضريبية من ممارسة الدولة لوظيفتها كحكومة وهي من الإيرادات السيادية وتشمل الرسوم والغرامات والإتاوات ... إلخ. وتحصل الإيرادات العامة الإدارية (غير الضريبية) من قبل الحكومة مقابل خدمات عامة ينتفع بها الفرد بصورة مباشرة وتتحدد الاقتطاعات من الأفراد في حدود تكلفة الخدمة العامة المؤداة أي ما يساوي المنفعة التي يستفيد منها الفرد أو الأفراد.

وبالنسبة للإيرادات الضريبية فتعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث وزيادة على الحجم المعتبر الإيرادات الضريبية قياسا لمصادر الإيرادات الأخرى فإن أهميتها تتجلى في تأثيرها على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تعتبر الضرائب من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في التأثير على النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

- الإيرادات العادية وغير العادية: حيث تشمل الإيرادات العامة تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية (دخل الدومين، الضرائب والرسوم)، أما الإيرادات غير العادية فهي الإيرادات الاستثنائية أو الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة (القروض، عمليات لإصدار النقدي، الهبات والهدايا ...).

سنتناول في دراستنا للإيرادات العامة في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: إيرادات الدومين

المبحث الثاني: الرسوم

المبحث الثالث: الضرائب

المبحث الرابع: القروض العامة

المبحث الأول: إيرادات الدومين (أملاك الدولة)

يقصد بالدومين كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة، في شكل أملاك عقارية أو منقولة، ويقسم دومين الدولة إلى دومين عام ودومين خاص.

أولا: الدومين العام

ويقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة أو هيئاتها العامة وتخضع لأحكام القانون العام وتكون مخصصة للنفع العام، ومنها: الأنهار، الطرق والحدائق العامة. ولا تتقاضى الدولة في العادة ثمنا من الأفراد لقاء استخدامهم لهذه الأموال، كما قد تفرض الدولة رسوما على الإنتفاع بها أحيانا، كالرسوم التي تفرضها مقابل زيارة الحدائق العامة والمتاحف أو على عبور الطرق. ومهما كان مبرر فرض هذه الرسوم سواء كان نابعا من رغبة الدولة في تنظيم استخدام هذه المرافق، أو كان الهدف تغطية نفقات إنجاز هذه المرافق كحالات استثنائية، إلا أن مجانية الانتفاع تظل القاعدة العامة التي تميز الدومين العام، لذلك فإن هذا الإيراد لا يتم التعويل عليه في تمويل النفقات العامة.[18]

ثانيا: الدومين الخاص

يقصد بالدومين الخاص الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص وتحقق نفعا خاصا للفئة التي تستخدمها، ومن ثم تخضع لأحكام القانون الخاص شأنها شأن ملكية الأشخاص. بطبيعة الحال فإن استخدام الدومين الخاص يكون بمقابل ويحقق دخلا يمثل مصدرا من مصادر الإيرادات العامة. ومن أمثلته الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة وغيرها من العقارات، والمشروعات التجارية والصناعية والأوراق المالية التي تمتلكها الدولة، وهذا النوع من الإيرادات يماثل الإيرادات التي يحصل عليها الافراد.

وقد تطورت إيرادات الدومين الخاص تاريخيا مع تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي بشكل ملحوظ مما ساهم في ازدياد عدد المشروعات التي تملكها،

[18] طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، 2017، ص 57.

ومن ثم ازدباد الدخل الذي يمثل أهمية نسبية كمصدر للإيرادات العامة التي تستخدمها الدولة في تغطية جزء من نفقاتها العامة المتزايدة.

للدومين الخاص ثلاثة أشكال، هي: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، والدومين المالي.

1- دومين عقاري: ويتكون من الأراضي الزراعية والعقارات المبنية والغابات بالإضافة إلى ما تملكه من جزر وسدود وأنهار وأراضي بور ومناجم ومحاجر، أو ما يعرف بالدومين التقليدي، وتتصرف الدولة في ممتلكاتها بالشكل الذي تراه محققا للمصلحة العامة، حيث تقوم باستصلاح الأراضي البور وزراعتها أو بيعها لصغار الملاك. ويلاحظ أن الأسلوب الاقتصادي المنتهج ينعكس مباشرة على طريقة استغلال الدومين الخاص، حيث نجد أن النهج الاشتراكي يوسع نطاق الملكية العامة فيما يقوض التوجه الرأسمالي هذه الملكية ويحدّ منها.

* **دومين صناعي وتجاري:** وهو ما تملكه الدولة من مشروعات عامة ذات طابع صناعي وتجاري، حيث تهدف الدولة من وراء النشاط الصناعي والتجاري وبالتالي توسيع دورها لتحقيق غايات اجتماعية واستراتيجية تصب في مجملها في تحقيق النفع العام. ومن أمثلة ذلك: مشاريع التزويد بالمياه والكهرباء والنقل ... إلخ، ويعتبر ما تدره هذه المشروعات من إيرادات الدومين الصناعي والتجاري.

* **دومين مالي:** يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية (أسهم وسندات) والتي تحصل من خلالها على أرباح وفوائد تدخل ضمن إيرادات الدولة، ويمكن الدولة من خلال الدومين المالي التدخل في إدارة وتوجيه بعض المشاريع ذات النفع لتضمن توجيهها نحو تحقيق المصلحة العامة. ويعتبر الدومين المالي من أحدث أنواع الدومين الخاص وتزايدت أهميته في الوقت الحالي، إلا أنه في المقابل يواجه بعض التحديات المرتبطة بكون

عوائده رهينة بتقلبات السوق المالي وظروفها مما يجعل منه إيرادا غير مضمون أو على الأقل غير ثابت.

المبحث الثاني: الرسوم

الرسوم جزء من الإيرادات العامة وتدخل خزينة العامة بصورة دورية ومنتظمة، وتستخدم شأنها شأن الإيرادات العامة الأخرى في تمويل نشاط الدولة الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة. وتتميز الرسوم بكونها من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد.

أولا: تعريف الرسم

يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها مقابل نفع خاص يحصل عليه إلى جانب نفع عام يعود على المجتمع ككل[19]. ويقصد بصفة الإجبار هنا أن يلتزم الفرد بدفع الرسم إذا ما قرر الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الهيئات العامة، ومن أمثلتها: رسوم التوثيق، رسوم الطابع والتسجيل، رسوم التعليم، ....[20]

ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن هناك تداخل بين مفهوم الرسم وكل من مفهوم السعر والضريبة.

فبالنسبة للفرق بين الرسم والسعر، يمكن التمييز بينهما على أساس:

- الرسم مفروض من قبل الدولة، بينما السعر يخضع لآليات السوق.

- الرسم يدفع مقابل أداء خدمات لها نفع مباشر على دافع الرسم ولكن يحقق نفعا عاما أكبر للمجتمع، بينما السعر يدفع مقابل منفعة خاصة ومباشرة للسلعة المشتراة وللفرد عينه.

---

[19] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 102.
[20] شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2014، ص 324.

- الرسم يتحدد بقيمة واحدة للجميع دون تمييز بغض النظر عن دخول الأفراد ومستوياتهم الاجتماعية، أما السعر فهو يختلف حسب ظروف السوق. وعليه، ينبغي التمييز بين الأسعار حسب دخول الأفراد.

وبخصوص الفرق بين الرسم والضريبة فإن كلاهما يتفقان على كونهما مبلغا نقديا يدفع جبراً، أما وجه الاختلاف بينهما فيتمثل في كون الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة فيما تدفع الضريبة مقابل أداء خدمات عامة تعود على كل أفراد المجتمع.

ومن خلال هذا التعريف يتضح أن الرسم يتمتع بخصائص محددة، تتمثل فيما يأتي:

1- الصفة النقدية: هذا مبلغ نقدي يدفع للدولة مقابل الاستفادة من أداء خدمة معينة.

2- صفة الإجبار: يدفع الرسم جبراً من طرف الشخص الذي يتقدم بطلب الخدمة، حيث أن الشخص يكون له حرية الاختيار في طلب الخدمة من عدمه، إلا أن قراره بطلبها يرتب عنصر الإجبار في دفع الرسم، طالما أن الدولة ممثلة في مؤسساتها العمومية تنفرد بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم وتلك القواعد لها صفة الإلزام.

3- المقابل: يدفع الفرد الرسم مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها الدولة أو هيئاتها العامة، وتشمل هذه الخدمات مثلاً: الفصل في المنازعات (رسوم قضائية)، توثيق العقود (رسوم التوثيق والإشهار)، رخص السياقة وجواز السفر (رسوم الطابع) واستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) واستخدام بعض الطرق العامة (رسوم الطرق).

4- المنفعة: يشكل طابع المنفعة في الرسم أهمية خاصة حيث يتميز بها عن مصادر الإيرادات العامة الأخرى. ومن المعلوم أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره متمثلا في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة، كما أنه وإلى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع ككل نتيجة نشاط المرافق العامة التي توفر مثل هذه الخدمات. فالرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعوى أمام القضاء مقابل استصدار

الأحكام القضائية التي تؤمن له حقه المتنازع عليه، فإنها تحقق نفعا للمجتمع من خلال نشاط مرفق القضاء الذي يؤمن الطمأنينة والاستقرار.[21]

الرسم والإتاوة: يصعب التمييز بين الرسم والإتاوة لان كلا منهما يقوم على فكرة المقابل، ويمكن تعريف الإتاوة بأنها مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على أصحاب العقارات بمعدل المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الأشغال والأعمال العامة، ومن أمثلتها: الطرق والكهرباء والمجاري الخاصة بالبنية أو حفر القنوات التي تسهل سقي الأراضي الزراعية ....

وعلى الرغم من أن كلا من الرسم والإتاوة يرتكزان على عنصر المقابل بما يجعلهما متشابهان، إلا أنهما يختلفان في وجوه عديدة، منها:

- تباين درجة الإكراه في كل منهما حيث يتعين على مالك العقار المبني أن يقوم بدفع الإتاوة طالما أن عقاره استفاد من الأشغال العامة التي نفذتها الدولة، في حين يمكن عدم دفع الرسم إذا امتنع الفرد عن الانتفاع بالخدمة التي يتقرر هذا الرسم مقابلا لها، وعندئذ لا يتحقق الإجبار القانوني.

- من يكلف بدفع الإتاوة هم ملاك العقار الذين زادت قيمة عقاراتهم نتيجة الأشغال العامة، أما الرسم فيدفعه أي فرد طلب الانتفاع بخدمة معينة تنفرد الدولة بأدائها.

قاعدة فرض الرسم: تفرض الصفة الجبرية للرسوم ضرورة تحديد أساس تنطلق منه الدولة في تقدير الرسوم ضمانا لمالية الدولة والمواطنين معا. وتفرض معظم الدساتير موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على فرض الرسوم، حيث لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد مقابل الخدمات العامة إلا بموافقة هذه السلطة. غير أن تعدد الرسوم وتنوع القواعد التي تنظمها يضع السلطة التنفيذية في موقع تستطيع من خلاله تقدير ذلك في كثير من الأحيان.

[21] طاهر الجنابي، مرجع سابق، ص 60.

أهمية الرسوم في المالية العامة: إن تطور دور الدولة وضرورة تدخلها في سبيل تحقيق المصلحة العامة فرض عليها مسؤولية إشباع الحاجات العامة في شتى المجالات من دون أن يصاحب ذلك فرض رسوم على خدمات الدولة. ولذلك، نجد أن الدولة سخرت مرافقها لتقديم الخدمات العامة التي يتم تمويلها من خلال الاعتمادات المخصصة لكل مرفق في الموازنة العامة، حيث أدى ذلك إلى تضاؤل أهمية الرسوم في المالية الحديثة.

الثمن العام والرسم: يرتبط تقدير الثمن العام والرسم بضرورة التعرف على الإيرادات العامة التي تمكن الدولة من إنتاج السلع المادية في مشروعاتها الصناعية والتجارية وتحدد ثمنا عاما لها، أو لتقديم خدماتها للأفراد من خلال مرافقها فتحقق بذلك النفع العام والخاص على حد سواء وتحدد رسما معينا لقاء هذه الخدمات.

وإذا كان الثمن العام والرسم يتشابهان في كونهما يدفعان مقابل نفع خاص يتحقق للفرد، إلا أن الفروقات بينهما تظل قائمة بالنظر إلى طبيعة كل منهما. وفي الوقت الذي يتشابه فيه إيراد الثمن العام مع إيراد الدومين الخاص، حيث تحصل عليه الدولة من خلال نشاطها الصناعي والتجاري الذي يشبه إلى حد كبير نشاط الأفراد، فإن الرسم إيراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها العام مقابل ما تقدمه من خدمات. وتدعو خصوصية الرسم هذه إلى ربط المنفعة الخاصة التي يحصل عليها من يدفع الرسم بفكرة المنفعة العامة التي يحققها المجتمع ككل.

تقدير الرسم: ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلتزم بها السلطات العمومية عند تقديرها للرسم الواجب دفعه، بسبب وجود أكثر من قاعدة واحدة يتعين مراعاتها عند القيام بعملية التقدير، حيث يعتبر الرسم محصلة لتفاعل هذه القواعد مجتمعة. وإجمالاً يمكن أن تؤخذ في الاعتبار الجوانب الآتية[22]:

[22] نفس المرجع، ص 64.

أ- القاعدة الأولى: مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة والرسم المقابل لها، وعلى الرغم من أن هذا التناسب لا يتحقق في كل شخص يستفيد من هذه الخدمة بصورة منفردة وإنما يتم الاكتفاء في هذه الحالة بأن تتناسب تكاليف الخدمة المقدمة مع حصيلة الرسوم التي يدفعها المنتفعون بها. والأساس الذي تقوم عليه هذه القاعدة هو أن الهدف الأساسي للمرافق العامة يتمثل في تقديم الخدمات اللازمة للأشخاص وليس لتحقيق الربح، لذلك فليس من الضروري أن تكون نفقاته أقل من إيراداته.

ب- القاعدة الثانية: أن يكون مبلغ الرسم المقرّر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، ويتعلق الأمر هنا بخدمات معينة، مثل: التعليم والصحة ...، ومبرر ذلك أن هذه الخدمات تحقق نفعا خاصا بالإضافة إلى النفع العام الذي يجنيه المجتمع، يقتضي مبدأ العدالة توزيع خدمات المرافق المقدمة بين الأفراد المنتفعين مباشرة، من خلال دفعهم للرسوم، وبين باقي أفراد المجتمع لاعتبارهم منتفعين أيضا، من خلال فرض الضرائب.

ج- القاعدة الثالثة: أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له، وهي الحالة التي تستند إلى الرغبة في تقليص الطلب على الخدمة بسبب كونها غير أساسية، مثل رسوم السفر ... إلخ.

ورغم تعدّد هذه القواعد وتنوعها، فإن ذلك لا يلغي أن الهدف الأساسي من وضع الرسم هو عرض مالي يتمثل في الحصول على إيرادات للخزينة العمومية إلى جانب تنظيم استخدام المرافق العامة للدولة من قبل المواطنين. ولهذا يتفق أغلب المتخصصين في المالية العامة على أنه في حالة زيادة الرسم عن نفقة الخدمة فان هذه الزيادة هي بمثابة ضريبة مستترة. ويذهب آخرون إلى اعتبار أن المبلغ الذي يدفعه الفرد مقابل خدمة معينة يمثل رسما بصرف النظر عن زيادته على نفقة أدائها ما دام هناك تناسب بين هذا الرسم وبين المنفعة التي يحققها الفرد. غير أن هذه المنفعة لا يمكن قياسها، وبالتالي لا يمكن القول بأنها تتناسب مع مبلغ الرسم، فضلا عن أن أهمية استهلاك الخدمة تختلف من فرد لآخر، ولهذا فإنه من المستحسن وجود الرسم على أن لا تكون هناك مبالغة في تقديره.

مقارنة بين الثمن العام والرسم:

يتشابه الثمن العام والرسم في كونهما يمثلان إيرادا عاما تقوم الدولة بتحصيله لتغطية النفقات العامة، إلا أن الفن المالي لكليهما مختلف.

1- أوجه التشابه: يتشابه الثمن العام مع الرسم، في:

- يدفعان بقصد الحصول على نفع خاص يتمثل في الخدمة المقدمة من المرفق العام أو سلعة من منتجات المشروعات العام.

- كلاهما مساو لتكاليف الخدمة أو السلعة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها.

- الأسباب التي تدفع السلطات إلى فرض الرسوم هي نفسها التي تدفعها إلى تحديد ثمن منتجات الدومين في مستوى أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها.

2- أوجه الاختلاف: يختلف الثمن العام عن الرسم في الأوجه الآتية:

- يدفع الثمن العام مقابل النفع الخاص المتأتي من السلعة التي تبيعها المشروعات العامة، في حين يدفع الرسم مقابل نفع خاص يقترن بنفع عام يؤديه المرفق لفائدة المجتمع.

- يتحدد الثمن العام بناء على قوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة وقوانين الاحتكار وقواعدها إذا كانت هناك حالة من الاحتكار المالي، في حين يتحدد الرسم بناء على القانون وفي ضوء احتكار السلطة العمومية لتقديم الخدمة وهذا ما يجعلها مستقلة في تحديد قيمته.

- يدفع الثمن العام اختياريا بينما يدفع الرسم جبرا، وتتمتع الدولة في تحصيله بحق امتياز على أموال المدين.

- تتزايد أهمية الثمن العام لانتشار استخدامه بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية مقارنة بالرسوم، كمصدر من مصادر الإيرادات العامة، التي تتناقص أهميتها مع مرور الوقت.

ومن خصائص الرسم، نجد أيضا:

* **عنصر الجبر:** بالنسبة لهذا الجانب، فإن الشخص لا يدفع الرسوم بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة، والقاعدة أن الفرد حرّ في طلب الخدمة من عدم طلبها، ويبقى ذلك محكوم بـ:

- قيام الحكومة بتحديد الرسم دون وجود تفاوض بينها وبين طالب الخدمة.

- في كثير من الأحيان يكون طالبوا الخدمة مجبرين على طلب الرسم وبالتالي يختفي عنصر الاختيار.

* **عنصر الخدمة العامة:** يرتبط الرسم بأداء خدمة خاصة ينتفع بها طالب الرسم وبالتالي تحقيق خدمة عامة.

وبالنسبة لتقدير الرسم فإن أهم ما يتميز به مقارنة بالإيرادات العامة الأخرى فهو وجود تناسب معين بين تكلفة الخدمة المنتفع بها وقيمة الرسم، وفي الغالب فإن الرسم لا يزيد عن تكلفة الخدمة المؤداة.

ومن الإيرادات الإدارية (غير الضريبية) إضافة إلى الرسم، نجد أيضا:

أ- الرخص (Licences): وهي مبالغ نقدية تأخذها الحكومة من الأفراد مقابل السماح لهم بالاستفادة من القيام بنشاطات معينة (رخص المهن التجارية، رخص الصيد، رخص السيارات، محطات الوقود، ...).

ب-الإتاوة: وتعرف بكونها اقتطاع مالي تفرضه الدولة على بعض أفراد المجتمع الذين يستفيدون من بعض الأنشطة والمشروعات العامة، حيث أنه بقيام الدولة بمشروعات عامة تزيد من قيمة الأراضي والعقارات مثل فتح الشوارع وتعبيد الطرقات مما يحذو بها إلى أخذ جزء من المكاسب التي تحققت للملاك من أجل تغطية تكاليف تلك المشروعات العامة التي أسهمت في تحقيق تلك المكاسب.

2-**الغرامات:** وهي عقوبات مالية رادعة تفرض على الأفراد المخالفين للقانون كعقوبة لهم والهدف منها فرض سيادة القانون.

* **الفرق بين الرسم والإتاوة:** هناك تشابه بين الإتاوة والرسم، حيث أن كليهما مبالغ نقدية تدفع للدولة مقابل منفعة خاصة يحققها المستفيدين من الخدمة العامة، إلا أن هناك فروقاً بينهما، منها:

- الرسم لا يقتصر على فئة دون أخرى من أفراد المجتمع، بينما الإتاوة تقتصر على مجموعة معينة وهي ملاك العقارات.

- عنصر الإجبار في الرسم أقل منه في الإتاوة: حيث أن الفرد حرّ في أن يدفع وهذا يتوقف على طلبه للخدمة، أما بالنسبة للإتاوة فإن عنصر الإجبار واضح بشكل جليّ حيث لا خيار لأصحاب العقارات الذي ترتفع قيمة عقاراتهم من دفع الإتاوة.

- حصيلة الرسم تغطي تكلفة الخدمة العامة الحاصلة، أما حصيلة الإتاوة فغالباً ما تكون أقلّ من تكلفة المشروع.

المبحث الثالث: الضرائب

تعتبر الضرائب من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة، وتبرز هذه الأهمية في الدور الذي تلعبه في سبيل تحقيق السياسة المالية للدولة.

أولا: مفهوم الضريبة

1- تعريف الضريبة: تعدد تعاريف الضريبة نظرا للتطورات الحاصلة واختلاف وجهات نظر الاقتصاديين، ومن أهم التعاريف التي وردت على الضريبة، ما يلي:

الضريبة هي اقتطاع نهائي من أجل تغطية النفقات العامة للدولة أو التدخل في المجال الاقتصادي.

كما تعرف على أنها اقتطاع مالي في شكل مساهمة نقدية إجبارية من الأفراد في أعباء الخدمات العامة تبعا لقدراتهم دون نفع خاص يعود عليهم لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية تقوم بها الدولة من خلال تحصيلها.

وعرفها آخرون بأنها اقتطاع نقدي جبري ونهائي يتحمله المكلف ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقاً لمقدرته على الدفع مساهمة منه في الأعباء العامة للدولة.

2- خصائص الضريبة: من خلال التعاريف السابقة لاسيما التعريف الأخير، تبرز خصائص الضريبة متمثلة في العناصر الآتية:

أ- الطابع النقدي للضريبة: حيث أن الضريبة هي اقتطاع في شكل نقدي وليس عيني، وبما أن النفقات العامة تتمّ في صورة نقدية، فإن الإيرادات العامة والضرائب بصورة خاصة تحصل في صورة نقدية، إلا أن هذا لا يلغي وجود حالات استثنائية بتحصيل الضريبة في شكل عيني في حالات محدودة، إلا أن القاعدة تقول بأن تحصيل الضريبة تأخذ شكلاً نقديا باعتباره يلائم الظروف والأنظمة الحالية الحديثة السائدة.

ب- الطابع الإجباري والنهائي للضريبة: إن الضريبة هي مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فهي تفرض ثمّ بعد ذلك تُحصّل عن طريق الإجبار الذي يقضي بإلزام المكلف بالضريبة بأدائها عبر الطرق الإدارية، وتدفع هذه الضريبة بصورة نهائية حيث لا يتمّ استردادها مرّة أخرى أو تعوضهم الدولة عنها لاحقاً.

ج- الضريبة بلا مقابل: حيث تدفع الضريبة دون مقابل يذكر لدائنها ولا تعود عليه بذلك بمنفعة خاصة ولا يتم تحديد مقدراها على أساس مدى استفادة الفرد من الخدمات العامة بل على أساس القدرة التكليفية للفرد.

د- الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام: وتشمل هذه الأهداف توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

ه- الضريبة فريضة عامة: حيث أن الضريبة تفرض على جميع الأفراد المقيمين في الدولة من مواطنين وأجانب باعتبارهم يتمتعون بجميع الخدمات التي تقدمها مرافق الدولة المختلفة.

3- أهداف الضريبة: تفرض الضريبة من أجل تحقيق أغراض معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي باعتبارها مصدراً هاماً للإيرادات العامة إضافة لأهداف مالية وسياسية واقتصادية واجتماعية، وقد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة.

أ- الهدف المالي: إن تغطية النفقات العمومية هو الهدف الأساسي للضريبة، وقد يتعارض هذا مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى.

ب- الهدف الاقتصادي: للضريبة هدف اقتصادي من حيث أنها يمكن أن توجه لامتصاص الفائض من القدرة الشرائية والحدّ من التضخم، كما تؤدي إلى تشجيع بعض القطاعات عبر سنّ إجراءات ضريبية تخفيفية لصالح قطاع من القطاعات من أجل التغلب على التكاليف الباهظة أو في حالة أخرى إلى الحدّ من النموّ السريع غير المرغوب فيه لبعض الفروع الإنتاجية.

ج- الهدف الاجتماعي: ويتمثل في استخدام الضريبية لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات محدودة الدخل.

ثانيا: قواعد الضريبة

تعتبر الضريبة أداة ووسيلة تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، لذا فقد وضعت لها أسس وقواعد يتعين على المشرع المالي مراعاتها وهو بصدر تقرير النظام الضريبي للدولة، وتتمثل هذه القواعد فيما يلي:

1- قاعدة العدالة: يقصد "آدم سميث" قاعدة العدالة أن يساهم أعضاء الجماعة في نفقات الدولة بحسب مقدرتهم النسبية بقدر الإمكان، أي بنسبة الدخل الذي يتمتعون به في ظل حماية الدولة. وعليه، يميل "آدم سميث" إلى الأخذ بالضريبة النسبية، أي ضرورة أن تتناسب الضريبة مع الدخل على أساس أن الخدمة التي يحصل عليها المكلف تزداد مع زيادة دخله، أما "ساي" فيرى أن الضريبة النسبية تكون أكثر عبئا على الفقير.[23]

وعلى العموم، فإن قاعدة العدالة تعني بأن يساهم كل مواطن في الدولة في نفقات الحكومة بحسب مقدرتهم التكليفية وبما يتناسب مع الدخل الذي يتمتعون به.

2- قاعدة اليقين: يقصد بقاعدة اليقين أن تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض أو إبهام، والغرض من ذلك أن يكون المكلف على علم يقيني بمدى التزامه بصورة واضحة لا لبس فيها، ومن ثم يمكن أن يعرف مقدما موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالضريبة، بالإضافة إلى معرفته لحقوقه تجاه الإدارة المالية والدفاع عنها.

وترتبط قاعدة اليقين بوضوح الضريبة بالنسبة للفرد الملتزم بدفعها من حيث فترة الدفع، أسلوب التحصيل، مبلغ الضريبة وأسس احتسابها والواقعة المنشئة ... إلخ، وذلك بهدف حماية دافع الضريبة من التعسّف الممكن حدوثه من قبل موظفي الضريبة.

وكل هذا يتطلب توافر ما يلي:

- أن تكون التشريعات الضريبية واضحة وجلية لا غموض فيها.

[23] عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار حامد، الأردن، 2007، ص 96.

- أن تكون جميع القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بالضرائب في متناول المكلفين.

3- قاعدة الملائمة: يقصد بقاعدة الملائمة ضرورة تنظيم الضريبة بصورة تلائم ظروف المكلفين بها، وذلك بتحديد مواعيد وأساليب مناسبة لجباية الضريبة تتفق مع طبيعة الضريبة من جهة، وظروف المكلفين والأنشطة الخاضعة للضريبة من جهة أخرى، أي أن يتم تحصيل الضريبة في الوقت الذي يتحصل فيه المكلف على دخله الخاضع للضريبة، فيكون موعد تحصيل الضريبة الزراعية مثلا بعد جني المحصول، وموعد تحصيل ضريبة الأرباح التجارية بعد تحقق الأرباح وهكذا ... .

كما تهدف هذه القاعدة إلى تعسف الإدارة في استعمال سلطتها فيما يتعلق بإجراءات الربط والتحصيل من أجل تجنب العديد من المشاكل التي تظهر نتيجة مخالفة هذه القاعدة.[24]

4- قاعدة الإقتصاد في النفقات: يقصد بقاعد الاقتصاد في النفقات انه يجب على الدولة أن تختار الطريقة التي تكلفها أقل النفقات حتى يكون الفرق بين ما يدفعه المكلف وبين ما يدخل للخزينة أقل ما يمكن. وتظهر أهمية هذه القاعدة في عصرنا الحالي حيث تتحمل الدولة نفقات كبيرة في سبيل تحصيل الضرائب ومراقبة المكلفين حتى لا يتهربوا من دفعها.

وتقتضي هذه القاعدة عدم وجود نظام معقد يتطلب تكاليف عالية لتحصيل الضريبة ويستنفذ جزءا كبيرا من الحصيلة الضريبية ويقلل من إمكانية استفادة الدولة منها. وبما أن هذه النفقات ما هي إلا اقتطاع من الحصيلة الضريبية فإن أي تخفيض في قيمتها سيزيد من الرفاهية الاقتصادية للمجتمع.

البساطة: يفترض أن تتمتع الإجراءات والتشريعات الضريبية بالبساطة وعدم التعقيد حتى لا يكون هناك مجال للاختلاف في تفسيرها بين الإدارة والمكلفين الأمر الذي يترتب على ذلك زيادة في التكاليف باللجوء إلى مستشارين ضريبيين.

---

[24] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 130.

* **التنويع:** ويتطلب هذا الأمر فرض أكثر من ضريبة من قبل الدولة بهدف تحقيق إيرادات أكبر وعدالة أكبر بين فئات المجتمع.

5- المرونة: يقصد بقاعدة المرونة أن تكون هناك درجة من الاستجابة لدى الضرائب المفروضة للتغيرات الحاصلة في النشاط الاقتصادي، وتتحقق هذه المرونة على مستويين، المستوى الأول أن تكون هناك استجابة تلقائية للضرائب مع التغيرات الحاصلة على مستوى النشاط الاقتصادي دون أن تضطر الدولة إلى تغيير هيكل النظام الضريبي بفرض ضرائب جديدة أو تغيير معدلات الضرائب القائمة، أما المستوى الثاني فهو أن يكون لدى الدولة الإمكانية الكافية والسرعة اللازمة لمراجعة الهيكل الضريبي القائم وتعديله بما ينسجم مع الظروف المستجدة في الواقع الاقتصادي.

ويكمن الهدف من قاعدة المرونة في جعل الهيكل الضريبي متلائم باستمرار مع متطلبات التغير في الظروف الاقتصادية ومع أحوال الخزينة، مما يؤدي إلى تسهيل تحقيق أهداف السياسة المالية.[25]

حيث يتعين أن يكون الهيكل الضريبي متلائماً باستمرار مع متطلبات التغير في الظروف الاقتصادية ومع أحوال الخزينة مما يؤدي إلى تحقيق أهداف السياسات المالية العامة.

ثالثا: التنظيم الفني للضريبة

يقصد بالتنظيم الفني للضرائب تحديد كافة الأوضاع والإجراءات المتعلقة بفرض الضريبة وتحصيلها، في ضوء الضوابط الاقتصادية الواجب مراعاتها، وكذلك المشكلات الفنية التي يمكن أن تطرح ابتداء من فرض الضريبة وصولا إلى عملية تحصيلها.

1- وعاء الضريبة: يقصد بوعاء الضريبة المادة التي ستتخذ أساسا لفرض الضريبة، أو المادة التي تفرض عليها الضريبة حيث يمكن أن تفرض الضرائب على الأفراد أو على

[25] محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العام، دار المسيرة، الأردن، 2007، ص 59.

الأموال (رأس المال والدخل) أو على كليهما معا. وتسمى الضريبة باسم وعائها، فالضريبة التي تفرض على الدخل تسمى ضريبة الدخل وكذلك الحال بالنسبة لضريبة العقار والاستهلاك.

بغرض تحديد وعاء يجب التعرف على كيفية حصول الدولة على إيراداتها، أي هل تعتمد على ضريبة واحدة أم على ضرائب متعددة، وهل تتخذ الأموال أم الأشخاص وعاء للضرائب المفروضة.

أ- الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة: إن الأخذ بنظام الضريبة الواحدة أو نظام الضريبة المتعددة من الأمور التي تتعلق بالنظام الضريبي في الدولة. فالدولة دائما تبحث عن النظام الذي يحقق لها أكبر قدر من الإيرادات وفي ذات الوقت تلتزم بالقواعد العامة التي تحكم الضريبة التي سبق ذكرها أعلاه. واستنادا إلى ذلك تظهر المفاضلة عند إجراء التنظيم الفني للضرائب بين الاعتماد على نظام الضريبة الواحدة أو الأخذ بنظام يقوم على فرض عدة ضرائب، تتخذ كل منها وعاء ماليا خاصا بها.[26]

ويقصد بالضريبة الواحدة جمع كل الإيرادات التي يحصل عليها المكلف من مصادر الدخل والثروة في وعاء واحد ويفرض على هذا الوعاء سعر معين للضريبة، حيث يجمع الدخل العام من الممتلكات العقارية والمنقولة للمكلف ومن مرتبات ومكافآت وتعويضات ومنح وأرباح وفوائد، ثم تفرض الضريبة على مجموع الدخل الصافي بعد استبعاد تكلفة الحصول عليه.

ويعتبر "الطبيعيون" أول من نادوا بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي الزراعي على أساس كون الأرض هي المصدر الوحيد للثروات وأن ملاك الأراضي هم الفئة الوحيدة التي تنتج إيرادا صافيا، ومن أهم ميزات هذه الضريبة أنها تعطي صورة

[26] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 138.

واضحة عن إجمالي دخل المكلف وحالته المالية مما يسمح بمنحه الإعفاءات والتخفيضات، كما تمتاز ببساطتها ووفرة حصيلتها لانخفاض نفقات جبايتها.

إلا أن الضريبة الواحدة تعرضت لانتقادات عديدة، أهمها:

- أن الضريبة الواحدة لا تحقق إلا الهدف المالي وبالتالي من الصعوبة استخدامها كأداة لتوجيه السياسة الاقتصادية وتشجيع الاستثمار أو حفز الاستهلاك أو تنشيط بعض القطاعات الإنتاجية.
- أن الضريبة الواحد لا تتناسب مع الاقتصاديات المعاصرة التي تتسم بتعدد مصادر الثروة فيها وتنوعها.

أما الضرائب المتعددة فهي تقوم على تنوع الضرائب وتعدد أوعيتها حيث يشمل الوعاء الضريبي كل أوجه النشاط الاقتصادي، مثل: الضرائب على دخول الأفراد، الضرائب على الأعمال، الضرائب على الإنفاق، الضرائب على الإنتاج، ...[27]

ومن أهم ميزات الضرائب المتعددة، ما يلي:

- توزع العبء الضريبي على عدد كبير من المكلفين.
- تحد من التهرب الضريبي، مثل الضريبة على الدخل الإجمالي.
- توفر حصيلة أكبر للدولة طالما أنها تصيب جميع مظاهر الثروة.
- تتسم بالمرونة وتتناسب مع المفهوم المعاصر للضريبة الذي يجعل منها ترمي إلى جملة أهداف متنوعة.

ب- الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال: يقصد بالضريبة على الأشخاص تلك الضريبة التي تفرض على الشخص بحد ذاته بغض النظر عما في حوزته من أموال لدى سميت بضريبة "الرؤوس"، فهي تتخذ من الشخص وعاء لها والوجود الإنساني هو أساس

[27] محمد طافة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، 2010، ص 94.

فرضها والمادة الخاضعة لها، حيث يلتزم في نطاقها كل أو بعض أفراد المجتمع بدفع مبلغ معين من المال في فترات زمنية مختلفة.

ومن أهم مزايا هذه الضريبة أنها لا تعتمد على مقدار ما يكسبه المكلف من دخل ومقدار ما ينفقه أو ما يدخره بل تقوم على الوجود الإنساني نفسه، وأي اختلاف في مقدار الضريبة بين أفراد المجتمع يعزى إلى معايير أخرى بخلاف الدخل والثروة والإنفاق، مثل معيار العمر، والجنس، والوضعية الاجتماعية ... إلخ.[28]

أما الضريبة على الأموال فهي الضربة التي تفرض على المال في جميع صوره وأوضاعه سواء كان عاملا من عوامل الإنتاج أو عائدا من عوائده، عقارا كان أو سلعة استهلاكية أو استثمارية متخذا صورة دخل أو ثروة أو إنفاق.

ومن أهم مميزات هذه الضريبة أنه تنظر إلى الفرد نظرة راقية ومتحضرة، وتعتمد عن فرضها على مقدار ما يكسبه من دخل أو مقدار ما ينفقه أو مقدار ما يدخره، بالإضافة إلى أن هذه لضريبة تحقق العدالة الضريبية نظرا لوجود تفاوت كبير في توزيع الدخول بين الأفراد.

أما بخصوص عيوب هذه الضريبة فتكمن في إمكانية وجود التهرب وتجنب دفعها بالإضافة إلى أثرها السلبي على الاستثمار والادخار في أوقات معينة لاسيما عند ارتفاع أسعارها، ورغم ذلك فقد أضحت هذه الضرائب تشكل عنصرا أساسيا في النظام الضريبي الحديث.

ج- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة: يقصد بالضرائب المباشرة تلك الضرائب التي تفرض على قيمة ما يحققه المكلف أو ما يمتلكه من عناصر رأس المال، والتي يتحملها هو ولا يستطيع نقل عبئها إلى غيره. أما الضرائب غير المباشرة فتعرف بأنها تلك الضرائب التي يدفعها المكلف مؤقتا، ويستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر.

[28] عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، 2004، ص 250.

يعدّ تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، أي تقسيم الضرائب وفقا لطبيعتها، أهم التقسيمات على الإطلاق وأكثرها شيوعا. وبشكل عام يتفق الاقتصاديون على أن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، أما الضرائب غير المباشرة فهي ضرائب على الاستهلاك أو الإنفاق.

وبالرغم من أهمية هذا التقسيم إلا أنه لا يوجد معيار عام ومحدد للتفرقة والتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وفيما يلي سنحاول التعرف على المعايير التي يستند عليها تصنيف هذين النوعين من الضرائب.

* **معيار العبء الضريبي (المعيار الاقتصادي):** ويعتمد على أساس تحمل المكلف بدفع الضريبة بصورة نهائية دون أن يتمكن من نقل العبء الضريبي إلى شخص آخر، حيث تكون الضريبة مباشرة أما إذا تمكن من نقل العبء الضريبي إلى شخص آخر فتصبح ضريبة غير مباشرة.

* **المعيار الإداري (المعيار القانوني):** ويتصل بكيفية فرض الضريبة وتحصيلها وبالتالي كيفية تنظيم الإدارة الضريبية حيث تقسم إدارة الضرائب إلى قسم خاص بالضرائب المباشرة وهي ضرائب يتم تحصيلها بموجب جداول إسمية تدون فيها أسماء دافعي الضريبة، أما دائرة الضرائب غير المباشرة فلا تتوفر على جداول للمكلفين بتحصيلها، وإنما يتمّ تحصيلها بمناسبة وقائع معينة كاحتجاز البضاعة على الحدود (الضرائب الجمركية) أو القيام بالإنتاج (ضريبة الإنتاج)، وبالتالي لا وجود لعلاقة مباشرة مقدما بين الإدارة الضريبية والمكلفين.

* **معيار الوعاء الضريبي (ثبات المادة الخاضعة للضريبة):** ويقصد به قيمة العناصر الخاضعة للضريبة، فالضرائب المباشرة بمقتضى هذا المعيار هي تلك الضرائب التي تفرض على الوعاء الموجود في حوزة المكلف بالضريبة، أما الضرائب غير المباشرة فهي الضرائب التي تفرض على حركة الوعاء في المعاملات التجارية مثل الضريبة على المبيعات. أو بتعبير آخر فان الضرائب المباشرة هي تلك الضرائب التي تفرض على

عناصر تتميز بدرجة معينة من الثبات والتجدد والإستقرار، أما الضرائب غير المباشرة فإنها تفرض على وقائع متقطعة وعرضية وغير منتظمة الحدوث بالنسبة للمكلف كالإنتاج والتداول والإستهلاك.

والجدول أدناه يلخص مزايا وعيوب كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

الجدول رقم (01): مزايا وعيوب الضرائب المباشرة وغير المباشرة

نوع الضريبة	المزايا	العيوب
الضرائب المباشرة	- تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي بين أفراد المجتمع لأنها ترتبط بالقدرة على الدفع. - تعتبر الضرائب شخصية فهي تأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية للمكلف. - تعتبر من الأدوات الفعالة في إعادة توزيع الدخل والثروة بين فئات المجتمع.	- تأخر حصيلتها في الوصول إلى خزينة الدولة على أساس تأخر تقدير الوعاء الضريبي. - ثقل عبئها على المكلف لشعوره بها نتيجة وضوحها. - غياب مبدأ الملائمة فيها حيث يدفع المكلف مبالغ كبيرة في نهاية السنة. - لها آثار عكسية على العمل والادخار. - عدم وفرة حصيلتها في البلدان التي لا يوجد بها سوى عدد قليل من الأفراد ذوي الدخل المرتفع.
الضرائب غير	- تعتبر أكثر ملائمة بالنسبة للمكلف	- تتنافى مع مبدأ المقدرة على الدفع،

المباشرة	لأنها تكون بنسبة قليلة وحسب حدوث الواقعة. - مبالغها تكون غير ظاهرة أمام المكلف بها لأنها تكون ضمن سعر السلعة لذا يكون عبؤها على المكلف أقل. - سرعة جبايتها ووفرة التحصيل لأن تدفق إيرادها للخزينة مستمر. - إمكانية التهرب قليل وتتمتع حصيلتها بالاتساع والمرونة. - تعتبر من الأدوات المهمة في توجيه النشاطات الإنتاجية والاستثمارية في الاقتصاد الوطني.	حيث لا تميز بين مستويات الدخول المرتفعة أو المنخفضة وبالتالي لا تحقق مبدأ العدالة، إلا أن بعض الدول تفرض ضريبة عالية على السلع الكمالية وضريبة أقل على السلع الضرورية. - تساعد على زيادة قوى التضخم في الاقتصاد لأنها تزيد من سعر السلع.

2- تقدير وعاء الضريبة: هناك عدة طرق تستخدم في تقدير وعاء الضريبة، نوردها كما يأتي:

أ- طريقة التقدير الإداري المباشر: في هذه الطريقة تقوم الإدارة الضريبية بتقدير الوعاء الضريبي للمكلف بنفسها وذلك عن طريق القيام بالتحريات اللازمة وجمع البيانات ومناقشة المكلف والتفتيش في دفاتره للتوصل إلى تقدير دقيق وحقيقي، ومن أهم ميزات هذه الطريقة أنها تحقق اكبر قدر من العدالة حيث يتم توزيع العبء الضريبي على المكلفين حسب

مقدرتهم التكليفية الحقيقية، غير أنه يؤخذ عليها زيادة نفقات الجباية وتعقيدها وتوفيرها الفرصة للمكلفين بالتهرب من أدائها.

ب- طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية: وتقوم على تحديد إيرادات المكلف انطلاقا من عدد من المظاهر الخارجية مثل أجرة العقار الذي يزاول فيه نشاطه، أو عدد العاملين في المؤسسة، طبيعة النشاط الممارس ...، وتتميز هذه الطريقة بقدر كبير من الوضوح والبساطة وانخفاض احتمالات التهرب الضريبي خصوصا إذا ما أحسن اختيار المظاهر الخارجية، إلا أنه يعاب عليها عدم تحقيق العدالة، ففي كثير من الأحيان لا تصدق المظاهر الخارجية في التعبير عن الدخل الحقيقي للمكلفين.

ج- طريقة الإقرار المباشر: بموجب هذه الطريقة يقوم المكلف نفسه بتقديم إقرار إلى الإدارة الضريبية، وتعتبر هذه الطريقة من أفضل الطرق إذا أحسن استخدامها، حيث تتطلب تعاونا بين كل من الإدارة الضريبية والمكلف، كما تتطلب وعيا ضريبيا عاليا من المكلف وحسن تنظيم الإدارة الضريبية وخبرة موظفيها ونزاهتهم.

د- طريقة التقدير الجزافي: تحسب هذه الطريقة بتقدير الوعاء الضريبي بشكل إجمالي وتقريبي، مستعينة بعدد من القرائن مثل تقدير الإرباح التجارية على أساس رقم الأعمال، وبالرغم من بساطة والسهولة التي تتميز بها هذه الطريقة بالنسبة للمكلفين الذين لا يستطيعون تنظيم دفاتر تظهر نتيجة أعمالهم، إلا أنها تولد خلافات مستمرة بين المكلف والإدارة الضريبية بسبب التقدير المبالغ فيه لدخل المكلف.

ثالثا: سعر (معدل) الضريبة

يقصد بسعر الضريبة المبلغ الذي يدفعه المكلف إما كنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو كسعر ثابت لا يتغير مهما تغير الوعاء الضريبي. ويتحدد سعر الضريبة بطريقتين، هما:

1- الضريبة التوزيعية: تحدد الدولة مقدار المبالغ المراد جبايتها ثم تقوم بتوزيعها مقدارها على المكلفين حسب مقدرتهم المالية.[29]

ومن مميزات هذه الطريقة ثبات الحصيلة الضريبية مقدما وعدم تغيرها، لان تحصيلها سيتم بشكل مؤكد مهما تغيرت الظروف الاقتصادية ما دام المشرع نص على ذلك، كما أن تهرب بعض المكلفين منها لن يؤثر على حصيلتها حيث سيتم توزيع المبالغ التي لم يتم تحصيلها على باقي المكلفين، الأمر الذي يزرع الجدية في الرقابة على الآخرين حتى لا يضطر إلى دفع الفارق في العجز. وبالرغم من هذه المزايا، إلا أن هذه الطريقة مليئة بالعيوب، حيث أن عدم مرونتها وتكيفها مع الظروف الاقتصادية يبعدها تمام عن معايير وخصائص الضريبة، كما أن يقينية الحصيلة وفرضها على كافة المكلفين دون مراعاة الظروف الخاصة بالمكلفين يبعدها تماما عن قاعدة العدالة.

2- الضريبة القياسية: وهي تلك الضريبة التي تحدد الإدارة الضريبية سعرها دون تحديد مقدارها الكلي، وهي تفرض على شكل نسبة معينة من الوعاء الخاضع للضريبة، أو على شكل مبلغ معين على وحدة قياسية من وحدات الوعاء. وهذه الطريقة هي المتبعة في النظم الضريبية الحديثة، ويحتسب سعرها بطريقتين، هما:

أ- الضريبة النسبية: تفرض هذه الضريبة بسعر واحد لا يتغير مهما تغيرت قيمة الوعاء، مثل فرض ضريبة الدخل بنسبة 10 % من الدخل السنوي مهما زاد حجم الدخل.

ب- الضريبة التصاعدية: يتغير سعر الضريبة بتغير وعائها فكلما كبر حجم الوعاء زاد سعرها، فمثلا تقسم الضرائب التصاعدية على الدخل إلى عدة شرائح، وتفرض على كل شريحة سعر متصاعد يختلف عن السعر المطبق على الشريحة السابقة، أي أن الضريبة التصاعدية تقوم على زيادة مقدار الضريبة المستحقة على المكلف كلما زاد دخله.

رابعا: تحصيل الضريبة

[29] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 137.

يقصد بتحصيل الضريبة نقل مبلغها من ذمة المكلف إلى الخزينة العمومية، وهي المرحلة الأخيرة من التنظيم الفني لضريبة، حيث تصبح واجبة الدفع بعد أن يتم إبلاغ المكلف بالمبلغ الواجب دفعه إلى الإدارة الضريبية والذي يعتبر عائدا لخزينة الدولة، كما يجب على الإدارة الضريبية مراعاة أن الضريبة يجب أن تتم جبايتها في الأوقات الأكثر ملائمة وباختيار الطريقة المناسبة والتي تحقق لها الاقتصاد في النفقات الجبائية.

ومن أهم طرق تحصيل الضرائب، ما يلي:

1- طريقة التوريد المباشر: يقوم المكلف بتسديد الضريبة إلى إدارة الضرائب استنادا إلى ما قدم من إقرار، وقد يسدد المبلغ على دفعة واحدة أو على أقساط.

2- طريقة الأقساط المقدمة: يقوم المكلف بدفع أقساط دورية كأن تكون فصلية مثلا أي ربع الضريبة المقدرة، وفي نهاية السنة وبعد تحديد القيمة الدقيقة لمقدار الضريبة تجرى مقاصة بين الإدارة الضريبية والمكلف، ومن محاسن هذه الطريقة أنها توفر إيرادات مستمرة على مدار السنة.

3- طريقة الحجز من المنبع: وتعني قيام جهة معينة غير المكلف بحساب الضريبة ودفعها إلى إدارة الضرائب، كأن يقوم مدير شركة المساهمة بحساب الضريبة المستحقة على أرباح المساهمين. وهذه الطريقة سهلة وسريعة في تحصيل الإيرادات وتمنع التهرب الضريبي، غير أن تولي موظف غير مختص من خارج الإدارة الضريبية بحساب الضريبة واقتطاعها قد يلحق الضرر بالمكلف وبالخزينة.

المبحث الرابع: القروض العامـة

يعد القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة وهو من الإيرادات الائتمانية، فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد أن تكون قد استنفذت كافة إيراداتها العامة،

فتلجأ إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العامة المحصلة من الدومين العام والرسوم والضرائب.

والقروض العامة تعد موردا من موارد الدولة التي لا تتسم بالدورية والانتظام، بل تعد من وجهة نظر الفكر التقليدي مردا غير عادي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية من اجل تغطية نفقات غير عادية.

وتلجأ الدولة عادة إلى القروض العامة في حالتين، هما:

1- عندما تبلغ الضرائب حدها الأقصى، حيث يكون معدل الضريبة قد بلغ حجمه الأمثل، وهذا يعني أن المقدرة التكليفية القومية قد استنفذت، بحيث لا يعد ممكنا لجوء الدولة إلى مزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة تتمثل في تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.

2- في حالة عدم وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل، أي قبل استنفاذ المقدرة التكليفية القومية، ولكن فرض مزيد من الضرائب يؤدي إلى ردود فعل عنيفة واستياء عام من جانب المكلفين بها، وهذا يعني أن للضرائب حدودا اقتصادية واجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها. عندئذ يصبح القرض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي تعجز الضرائب عن القيام بها، وبالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعا بين المقرضين والمكلفين.

وتعد القروض العامة ليس فقط أداة تمويلية، بل وكذلك أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية في كثير من الأحيان. ولذا فإن ينبغي على الدولة استخدامها بحذر شديد لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة نظرا لثقل عبئها على الاقتصاد الوطني.

<u>أولا:</u> مفهوم القروض العامة

يعرف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء إلى الغير (أفراد، مصارف، مؤسسات مالية) مع تعهدها برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقا لشروطه.

من خلال هذا التعريف يتضح أن القرض العام يعتبر أحد موارد الدولة التي تختلف عن الضريبة على الرغم مما يجمعهما من بعض أوجه الشبه المشتركة، والتي من بينها:

- أن الأشخاص، الطبيعية والمعنوية، هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل منهما، فمن المعلوم بالنسبة للقرض أن الدولة عندما تقوم بسداده يمثل وجها من أوجه الإنفاق العام يتطلب تدبير الموارد اللازمة لمواجهته، وأن الضرائب أهم هذه الموارد. وهكذا، فان المكلفين بالضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة في أغلب الأحيان من خلال العبء الضريبي الذي يقع عليهم.
- يتطلب كلا منهما صدور قانون بهما.

أما أوجه الاختلاف، فتتمثل في:

- أن الضريبة تدفع بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، أما القرض العام فان الدولة تلتزم برده مع الفوائد طبقا للنظام القانوني المنظم لإصداره.
- أن الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة، لذلك تعد من الموارد السيادية للدولة. أما القرض فالأصل فيه أن يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض، رغبة منه في استثمار أمواله وتعزيز موارد الدولة، ويبقى القرض الإجباري صورة استثنائية عن القرض العام.
- أن حصيلة الضريبة لا توجه لإنفاق ما بحد ذاته، استنادا إلى مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة، أما حصيلة القرض العام فهي عادة ما يتم تخصيصها لوجه إنفاق يحدده القانون وفقا للظروف التي تتطلب عقد القرض. كان يعقد القرض لسد العجز

الطارئ في الموازنة العامة أو لتمويل شراء أسلحة ومعدات حربية أو للقيام بمشروع حيوي مثل إقامة مترو الأنفاق ... إلخ.

ثانيا: أنواع القروض العامة

تقسم القروض العامة وفقا لمعايير مختلفة إلى عدة أنواع، فمن حيث حرية الاكتتاب في القرض، تصنف إلى قروض اختيارية وإجبارية، ومن حيث نطاقها إلى قروض داخلية وخارجية، وأخيرا من حيث مدتها إلى قروض مؤبدة وقروض مؤقتة.

1- القروض الداخلية والقروض الخارجية: يكون القرض داخليا إذا كان السوق الذي يعقد فيه القرض يقع داخل إقليم الدولة، سواء كانوا أشخاصا طبيعية أو معنوية، فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذا القرض. ويستلزم هذا، ضمنيا، توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض، وأن يكون حجم لفائض من هذه المدخرات أكبر من حاجة السوق الداخلي للاستثمارات الخاصة، حيث من المعلوم أن الأفراد يفضلون في العادة استثمار مدخراتهم في المشروعات الخاصة، ولذلك فإنهم لن يلجؤوا إلى استثمار مدخراتهم بالاكتتاب في القروض العامة إلا إذا كان هناك فائض في مدخراتهم عن حاجة الاستثمارات الخاصة.

وغالبا ما تستخدم القروض العامة، كما تمت الإشارة إليه سالفا، في تحقيق أغراض وطنية بعينها، مثل تغطية نفقات الحرب أو تمويل مشاريع البناء والعمران نتيجة مخلفات الكوارث الطبيعية لا قدر الله، أو في حالة الوفاء بدين خارجي على الدولة. وكما نرى، ففي مثل هذه الحالات لا يحقق القرض أي مزايا للمكتتبين فيه، نظرا لمعدلات الفائدة البسيطة التي تقررها الدولة على القروض العامة وحتى عدم دفع أية فوائد في حالات أخرى.

أما في حالة القروض الخارجية، فان الدولة تلجا إلى المدخرات الأجنبية مستهدفة الأسواق المالية الخارجية، حيث تتجه الدولة إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى أو تلجأ إلى مؤسسات التمويل الدولية لإقراضها، وغالبا ما تلتزم الدولة المقترضة بتقديم الضمانات والمزايا إلى المقرضين فيما يخص سداد أصل القرض والفوائد المستحقة عليه أو ما يعرف بأعباء الدين لتشجيع الأفراد والمؤسسات الدولية على منح الائتمان للدولة المقترضة.

وتتجه الدولة إلى عقد القروض الخارجية، بوجه عام، عندما لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الإنتاجية الضرورية، ومن ثم تستعين برؤوس الأموال الأجنبية لاستخدامها في تمويل المشاريع الاقتصادية أو لتغطية العجز في ميزان المدفوعات.

وقد يتم تحويل القرض الخارجي إلى قرض داخلي، قبل حلول أجله، فتقوم الدولة أو مواطنوها بشراء سندات القروض من الدائنين المقيمين في الخارج. كما قد يتم تحويل القروض الداخلية إلى قروض خارجية من خلال بيع سندات القروض إلى أشخاص مقيمين في الخارج.

من عيوب القروض الخارجية أنها تؤثر سلبيا على سعر صرف العملة المحلية عند حلول أجل السداد، كما تنقص من قيمة الثرة الوطنية، وغالبا ما تكون أداة للضغط السياسي بيد الأطراف المقرضة، ويحدث ذلك عندما لا تستخدم القروض في استثمارات ناجحة بحيث لا يتمكن البلد من سداد أقساط القروض والفوائد من عائد هذه الاستثمارات.[30]

2- القروض الإجبارية والقروض الإختيارية: الأصل في القرض أن يكون اختياريا، ويقصد بالقرض الاختياري أن يكون الأفراد أحرارا في الاكتتاب في سندات القرض من عدمه، حيث أن الفرد أقدر من غيره على تقييم ظروفه الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية المحيطة به، من خلال المقارنة مع فرص الاستثمار الأخرى المتاحة، ومن ثم فإنهم يقررون الاكتتاب من عدمه في ضوء مصلحتهم الخاصة في المقام الأول. فالدولة، في هذه الحالة، لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض.

وقد تضطر الدولة إلى تجاوز هذه القاعدة وعقد قروض إجبارية لا تمنح الأفراد فيها حرية الاكتتاب من عدمها بل يجبرون عليها، وفقا للأحكام التي يقررها القانون. وغالبا ما

[30] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 165.

يكون القرض الإجباري داخليا لان سلطة الدولة في إجبار الأفراد على الاكتتاب في قروضها تتحدد بنطاق إقليمها، في حين يمكن أن يكون القرض الاختياري داخليا أو خارجيا.

وقد تحول الدولة قرضا اختياريا سبق وأن عقدته إلى قرض إجباري، كما في حالة قيام الدولة بتأجيل ميعاد سداد القرض بإرادتها المنفردة دون الحصول على موافقة المكتتبين فيه.

وهناك أسباب عديدة تدفع السلطة إلى عقد القرض الإجباري، منها[31]:

- حالة ضعف ثقة الأفراد في الدولة: بحيث لو تركت القروض اختيارية لعزف الأفراد عن الاكتتاب فيها، ويكون هذا عادة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات، حيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة تجاه الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض أو الفوائد المستحقة عليه. لذلك، لا تجد الدولة مفرا أمامها سوى فرض القروض لضمان الحصول على المبالغ التي تحتاج إليها.

- حالات التضخم وما يرافقه من آثار تؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار وتدهور قيمة النقود وعدم قدرتها على شراء ما يحتاجه الفرد من سلع وخدمات، حيث لا تجد الدولة مفرا من عقد القروض الإجبارية من أجل امتصاص أكبر قدر من النقود المتداولة للحد من أثار التضخم المضرة بالاقتصاد الوطني.

وعليه، وبالنظر إلى خطورة الآثار الناشئة عن القروض الإجبارية فإن الدولة تميل إلى تجنبه إلا في حالات الضرورة القصوى، وقد تفضل السلطات العمومية في كثير من الأحيان اللجوء إلى الإصدار النقدي بدلا من عقد القروض الإجبارية.

[31] طاهر الجنابي، مرجع سابق، ص 73.

3- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة: يقصد بالقروض المؤبدة تلك القروض التي لا تحدد الدولة ميعادا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء به.[32]

وتتمتع الدولة في حالة القرض المؤبد بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسديده مع فوائده، كأن تنتهز فرصة وجود فائض في الموازنة تستخدمه في الوفاء بالتزاماتها، أو تقدر أن حالة السوق المالي مناسبة من حيث أسعار الفائدة فتتخلص من جزء من الدين في ظروف تراها مواتية. وتنطوي القروض المؤبدة على عدة مخاطر، بالنظر إلى أنها لا تلزم الدولة بالسداد في وقت محدد، مما قد يغري الحكومات المتعاقبة على عدم تسديدها وهذا ما يؤدي إلى مراكمة الديون على الدولة وتزداد بالتالي أعباؤها مما قد يقود إلى تدهور أحوالها المالية.

في المقابل تلتزم الدولة بالوفاء بالقرض المؤقت في وقت محدد، ووفقا للأسس المعتمدة في قانون الإصدار، حيث تحدد شروط سداد أصل القرض مع الفوائد (أعباء الدين) بعد مرور خمس أو عشر سنوات من تاريخ إصداره، أو تسديده بين تاريخين محددين. وهو ما يؤدي إلى تحرير الدولة من الديون في أجالها المحدد مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة أخرى إذا اختلفت الظروف.

وعليه، يمكن تقسيم القروض المؤقتة، من حيث مدتها، إلى:

أ- القروض قصيرة الأجل: تصدر الدولة هذه القروض لمدة لا تتجاوز السنتين، من أجل الوفاء باحتياجاتها المؤقتة خلال السنة المالية، وتسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض بأذونات الخزينة، والتي غالبا ما تلجأ الدولة إلى إصدارها لمواجهة العجز الموسمي والمؤقت في الميزانية والذي يحدث نتيجة تأخر الحصول على الإيرادات المقررة في

[32] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 246.

الميزانية وخاصة الضرائب، حيث تقوم الدولة بإصدار أذونات الخزينة لمدة أشهر معدودة وتقدمها للبنك المركزي أو البنوك التجارية مقابل الحصول على قيمتها.

وفي هذه الحالة، تؤدي أذونات الخزينة إلى زيادة الكمية المتداولة للنقود، إما عن طريق الإصدار النقدي الذي يقوم به البنك المركزي أو من خلال توسع البنوك التجارية في منح الإئتمان.

ب- القروض متوسطة وطويلة الأجل: ويقصد بها تلك القروض التي تعقد لمدة تزيد عن السنتين وتقل عن العشرين (20) سنة. وتعقد هذه القروض لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة للدولة، بحيث لا تكفي الإيرادات العامة العادية الخاصة بالسنة المالية لتغطيته.

ولا يوجد حد فاصل بين القروض متوسطة وطويلة الأجل في المدى الزمني، إلا أنه يمكن القول أن مدة القروض متوسطة الأجل تمتد من سنة إلى خمس سنوات، والقروض طويلة الأجل من خمس سنوات فأكثر. وتستخدم هذه القروض عادة في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية أو لتغطية النفقات الحربية والدفاعية.

ثالثا: التنظيم الفني للقروض العامة

تتطلب القروض العامة، منذ إصدارها إلى غاية الوفاء بها، عدة إجراءات قانونية وتدابير فنية وتنظيمية تتعلق بعملية إصدار القرض وشروطها وأساليبها وانقضائها.

1- إصدار القرض العام: يقصد بإصدار القرض العام العملية التي بمقتضاها تحص الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها قانون إصدار القرض العام.[33]

[33] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 249.

وبالنظر إلى أهمية القرض العام فانه يستوجب صدور قانون به من السلطة التشريعية في الدولة، ومرد ذلك أن خدمات القروض العامة (أصل القرض والفائدة) يتم الوفاء بها من خلال حصيلة الضرائب، وبما أن الضريبة تفرض بقانون فان القرض هو الآخر يجب أن يصدر بقانون. إلا أن قانون إصدار القرض العام هو مجرد قانون شكلي إذ لا يتضمن أي قواعد آمرة للقائمين في الدولة شأنه في ذلك شأن قانون الميزانية.

أ- شروط القرض العام: يمكن أن نطلق على هذه الشروط تسمية نظام إصدار القرض، ويتضمن نظام الإصدار كلا من: قيمة القرض، شكل سنداته، سعر السندات، الفائدة المقرر وأخيرا المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين.

- قيمة (مبلغ) القرض: قد تحدد الدولة قيمة القرض العام الذي تصدره مقدما وتصدر على ضوء ذلك السندات في حدود هذا المبلغ، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب ويحدث هذا عندما تكون الدولة بحاجة الى مبلغ محدد وكذلك عندما تتمتع بمركز مالي جيد يغري المقرضين بالاكتتاب في سنداتها.

كما قد لا تحدد الدولة قيمة القرض وإنما تقوم بتحديد مدة معينة تقبل فيها جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها وعند انقضائها تقوم بغلق باب الاكتتاب، ويحدث ذلك عندما تحتاج الدولة إلى مبالغ كبيرة أو عند خشيتها من احتمال عدم تغطية مبلغ القرض نتيجة ضعف مركزها المالي أو في حالة عدم الاستقرار الاقتصادي.

- شكل سندات القروض: تتخذ القروض العامة شكل سندات حكومية تصدرها الدولة ثم تطرحها لعملية الاكتتاب العام، وقد تكون هذه السندات إسمية أو لحاملها أو مختلطة.

- السندات الإسمية: تكون السندات اسمية إذا اشتملت على اسم مالكها، حيث تقوم الدولة بمسك سجل خاص بالدين تقيد فيه أسماء المكتتبين في القرض العام تودعه على مستوى وزارة المالية، ولا تنقل ملكية هذه السندات إلا إذا تم تغيير البيانات الموجودة في السجل.

كما أن فائدة السند لا تدفع إلا لمن تكون الملكية مسجلة على إسمه، وبالتالي فهي تحمي أصحابها من السرقة والضياع غير أن تداولها غير مرن.

- السندات لحاملها: لا تحتوي السندات لحاملها على اسم المالك لها، وبالتالي فإنها لا تخضع للشروط المذكورة في السندات الاسمية، وتنتقل ملكيتها بمجرد التسليم باليد.

- السندات المختلطة: بالنسبة لهذه السندات فهي تأخذ شكلا وسيطا بين النوعين المذكورين أعلاه، حيث تجمع بين مزايا السندات الإسمية فيما يتعلق بالتسجيل وعدم نقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات المدونة في السجل، ومزايا السندات لحاملها من حيث تحصيل الفوائد، حيث يرفق بها وصولات تتعلق كل منها بالفائدة التي تدفع لحاملها في تاريخ معين.

- **سعر الإصدار:** تصدر القروض العامة بأحد السعرين، هما:

- سعر التكافؤ: وهو السعر الذي تكون عنده القيمة الاسمية للسند معادلة للقيمة الفعلية التي تحصل عليها الدولة.
- أقل من سعر التكافؤ: ويحصل إذا كانت القيمة الاسمية للسند أكبر من القيمة الفعلية التي تحصل عليها الدولة، ويعرف الفرق بينهما بمكافأة الإصدار أو مكافأة التسديد، وهو الفائدة بالمعنى الاقتصادي حيث يحفز الأفراد على الاكتتاب في القرض.

إن طريقة الإصدار بسعر التكافؤ هي الطريقة المفضلة إذا كانت الأموال المطلوبة للاكتتاب بالقرض متوفرة في السوق المالي بحيث تغطي قيمة القرض بكل سهولة، والعكس يمكن أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ بهدف إغراء المكتتبين للإقبال عليه.

- **المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين:** حتى يقدم المقرضون على شراء السندات الحكومية وإقراض الدولة، ينبغي أن تقدم لهم الامتيازات لإغرائهم بتقديم القروض، ومن هذه الامتيازات نذكر:

- سعر الفائدة: وتراعي الدولة في تحديده عدة اعتبارات، أهمها: وضعية الأسواق المالية (السوق الداخلي والأسواق الدولية في حالة القرض الخارجي)، مركز الدولة الإئتماني، مبلغ القرض المطلوب ومدته ...

- الإمتيازات الضريبية: لتشجيع الاكتتاب في القروض العامة قد تقرر الدولة إعفاء السندات وفوائدها من الضرائب.
- الإمتيازات القانونية: مثل جعل السندات غير قابلة للحجز عليها لتسديد الديون التي هي في ذمة المكلف.
- التأمين ضد انخفاض قيمة النقود: ويتم ذلك من خلال ربط قيمة السند بالذهب أو بعملة صعبة أو بسلة من العملات أو من خلال منح معدلات فائدة عالية.

ب- طرق إصدار القرض العام: هناك عدة طرق لإصدار القروض العامة، منها: الاكتتاب العام المباشر، الاكتتاب المصرفي، الاكتتاب بالمزايدة والاكتتاب في البورصة.

- **الاكتتاب العام المباشر:** وتقوم الدولة فيه بعرض سندات القرض للبيع عن طريق إدارات حكومية محددة، مثل: مراكز البريد أو مصالح وزارة المالية، ومن يرغب بالاكتتاب يتوجه الى هذه المرافق لشراء السندات الحكومية.

  من محاسن هذه الطريقة أنها سهلة وتوفر للدولة العمولة التي تتقاضاها المصارف مقابل قيامها بترويج السندات، كما تمنع المضاربة بالسندات. وتكون هذه الطريقة أكثر نجاحا كلما زادت ثقة المقرضين بالدولة.
- **الاكتتاب المصرفي:** وتقوم من خلاله الدولة ببيع السندات إلى المصارف بسعر اقل من السعر الاسمي لتجني المصارف بذلك أرباحا تمثل الفرق بين السعرين. ويؤخذ بهذه الطريقة عندما تكون الدولة في حاجة ماسة إلى مبلغ القرض أو عند الخوف من عدم إمكانية تغطية مبلغ القرض عن طريق الاكتتاب العام المباشر، إلا أن من عيوب هذه الطريقة أنها تحرم الدولة من فارق السعر الذي تستحوذ عليه المصارف.
- **الاكتتاب بالمزايدة:** وتتخذ هذه الطريقة شكلين، هما:

- تبيع الحكومة سندات القرض بالمزايدة للأفراد والبنوك بعد أن تحدد سعرا أدنى للسند، ومن يدفع سعرا أعلى يلبى طلبه أولا ثم الأدنى فالأدنى.

- تحدد الحكومة سعر فائدة أعلى 10 % مثلا، وتسمح للمشاركين عرض سعر فائدة أقل، ومن يعرض سعر فائدة أقل يفوز بعملية شراء السندات.

- **الاكتتاب في السوق المالي:** تطرح السندات للبيع في سوق الأوراق المالية (البورصة) بدفعات صغيرة لتباع بسعر السوق، وبقدر ما تعتبر هذه الطريقة سهلة وقليلة التكاليف إلا أن الدولة لا تستطيع طرح كميات كبيرة من السندات حتى لا ينخفض سعرها مما يعني ارتفاع فائدتها وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف التي تتحملها الدولة.

2- إنقضاء القروض العامة: يقصد بانقضاء القرض العام رد أصله مع الفوائد المستحقة في آجالها المحددة إلى المكتتبين فيه. وتوجد هناك طريقتين لانقضاء الدين العام، أولهما التخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلية والوفاء به، وثانيهما استهلاك القرض العام والذي لا يعدو أن يكون صورة من صور الوفاء الجزئي به.

أ- **الوفاء بالقرض العام:** وهو المسلك الطبيعي لانقضاء الدين العام ويقصد به تسديده دفعة واحدة من خلال رد القيمة الاسمية للسندات إلى أصحابها، وغالبا ما يقتصر الوفاء على القروض التي تتخلص الدولة من عبئها المالي من الإيرادات العادية بالنسبة للقروض قصيرة الأجل والتي تكون مبالغها قليلة. أما القروض الضخمة وطويلة أو متوسطة الأجل، فلا تلجأ الدولة إلى الوفاء بها دفعة واحدة وإنما تستهلكها على مدى سنوات.

ب- **إستهلاك القرض العام:** يقصد باستهلاك القرض العام سعي الدولة للتحرر منه نهائيا من خلال تسديده في دفعات متتالية تتم خلال فترة محددة تتضمنها شروط إصدار القرض.

و يتم استهلاك القرض تدريجيا وخلال فترة محددة من خلال أساليب محددة أيضا، إلا أن استهلاك القرض العام يتطلب توافر الأموال اللازمة التي تسمح للدولة دفع قيمة السندات لأصحابها. ومن هذه الأساليب التي بإمكان الدولة اتباعها في استهلاك القرض العام، نذكر:

- الاستهلاك على شكل أقساط سنوية محددة: وهذا هو أكثر الأساليب الفنية استخداما في استهلاك القروض، وتدفع الدولة بموجبه جزءا من القيمة الأصلية للسندات سنويا، بالإضافة إلى الفائدة المستحقة عليها إلى أن يتم استهلاك السندات بعد مدة من الزمن.
- الاستهلاك بالقرعة: تحدد الدولة المبلغ الذي تريد تسديده مع الفوائد المستحقة وتختار مجموعة من السندات بالقرعة وتسددها مع فوائدها، وتكرر هذه العملية سنويا إلى أن يتم تسديد كامل القرض.
- الاستهلاك عن طريق الأسواق المالية: وتقوم فيه الدولة بشراء السندات من السوق المالي، ويحدث ذلك عندما تنخفض أسعار السندات عن قيمتها الإسمية، إلا أنه ليس بإمكان الدولة استهلاك عدد كبير من السندات على اعتبار أن إقبالها على شرائها من البورصة يؤدي إلى ارتفاع أسعارها.

رابعا: الآثار الاقتصادية للقروض العامة

يمر القرض بثلاث مراحل، هي: مرحلة إصدار القرض، ومرحلة إنفاق القرض، وأخيرا مرحلة تسديد القرض، وفي كل مرحلة تكون للقرض أثار تختلف عن آثاره في المراحل الأخرى. ومن أجل استكمال الصورة ينبغي بيان الآثار التي تسببها هذه القروض على الاقتصاد الوطني والذي يتوقف بصفة أساسية على المصدر النهائي للأموال المقترضة حيث أنه إذا كان المصدر هو مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة مثلا فإن الدولة تكون قد حصلت على جزء من القوة الشرائية الداخلة في التداول، كما قد يتمثل في قوة شرائية جديدة تضاف إلى السابقة (المتداولة) حيث يقوم القرض العام بخلقها أو من خلال وضع قوة شرائية أجنبية تحت تصرف الدولة في حالة القروض الخارجية.

وبناء على ما تقدم يطرح تساؤل عمن يتحمل العبء المالي الحقيقي لهذه القروض، وبخاصة الداخلية، هل هو الجيل الحالي أم الأجيال القادمة.

1- آثار القرض العام في مرحلة الإصدار: يختلف أثر القرض في هذه المرحلة حسب مصدر القرض إن كان داخليا أو خارجيا.

أ- أثر القرض الداخلي: القرض الداخلي إما أن يكون مصدره الأفراد أو البنوك التجارية أو البنك المركزي، وأثر القرض يعتمد على مصدر هذا القرض.

- إذا كان مصدر القرض هو الأفراد فإن الأموال المقترضة إن كانت مكتنزة وبعيدة عن التداول، فإن القرض يكون على شكل زيادة في القدرة الشرائية وارتفاع في الطلب وزيادة في الإنتاج إذا كانت هناك طاقة إنتاجية عاطلة، وإلا أدى ذلك إلى ارتفاع الأسعار وحصول التضخم أي تكون أثار القرض توسعية. أما إذا كانت الأموال المقترضة مخصصة للاستثمار الخاص فيكون للقرض أثار انكماشية.
- وإذا كان مصدر القرض هو البنوك التجارية أو البنك المركزي وكانت الأموال المقترضة من الاحتياطات والتي لا تؤثر على القدرة الإقراضية للبنوك، فان أثر القرض يكون على شكل زيادة في القدرة الشرائية وارتفاع في الطلب وزيادة في الإنتاج أي تكون له آثار توسعية. أما إذا أثر القرض على القدرة الإقراضية للبنوك فان أثر القرض يكون انكماشيا.

ب- أثر القرض الخارجي: القرض الخارجي يضيف قوة شرائية جديدة وبذلك تكون له آثار توسعية، ويساهم القرض الخارجي كذلك في تعديل ميزان المدفوعات وتحسين سعر صرف العاملة المحلية. والقرض الخارجي يكون على شكل نقد أجنبي ويستخدم إما في استيراد سلع وخدمات استهلاكية أو في تمويل مشاريع ذات طابع استثمار، حيث يؤدي في الحالة الأولى إلى المحافظة على استقرار الأسعار، بينما ترتب على الحالة الثانية آثار توسعية مثل زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي ومستوى الإستخدام.[34]

[34] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 173.

2- آثار القرض العام في مرحلة الإنفاق: تعتمد هي الأخرى على مصدر القرض داخليا كان أم خارجيا.

أ- آثار القرض الداخلي: يعتمد مدى هذه الآثار على نوع الإنفاق والغرض منه، حيث تكون الآثار أكثر توسعية إذا انفق القرض في مجالات استثمارية تساهم في زيادة الإنتاج وكذلك إذا ما انفق في مجالات استثمارية تساهم في زيادة الإنتاج أو انفق لتقديم خدمات اجتماعية كالصحة والتعليم ....

ت-**آثار إنفاق القرض الخارجي:** تكون له آثار توسعية إذا انفق في الداخل أما إذا أنفق خارجيا فتكون آثاره مرتبطة بطبيعة السلع والخدمات المستوردة، وبشكل عام تكون آثاره توسعية. أما إذا استخدم القرض الخارجي لتسديد قروض خارجية وتسوية التزامات دولية فانه لا يكون له أي اثر على الاقتصاد الوطني.

3- آثار القرض العام في مرحلة التسديد: تختلف الآثار في هذه المرحلة بحسب مصدر القرض أكان داخليا أم خارجيا.

أ- أثر تسديد القروض الداخلية: تتوقف هذه الآثار على مصدر الأموال التي تستخدمها الدولة في عملية التسديد، فإذا كان مصدرها الضرائب غير المباشرة فإنها تؤدي إلى خفض الاستهلاك والطلب وانخفاض مستوى النشاط الاقتصادي أي أن الآثار انكماشية، وتتضاعف هذه الآثار إذا كان مقرضو الدولة من الأفراد والبنوك التي لديها احتياطات نقدية غير موظفة.[35]

أما إذا تم تسديد القروض يتم بالاعتماد على الضرائب المباشرة وكانت السندات مملوكة للطبقات المتوسطة فإن الآثار تكون توسعية، لان الأغنياء هم الذين يتحملون عبء القرض، بينما يزداد دخل الفقراء مما يزيد طلبهم على السلع ، وعادة ما تلجأ الدولة إلى

[35] نفس المرجع، ص 174.

تسديد ديونها الداخلية في أوقات الكساد لتنشيط الطلب الاستهلاكي والاستثماري على حد سواء.

ب- أثر تسديد القروض الخارجية: يتطلب تسديد القروض الخارجية اقتطاع جزء من الثروة والدخل القومي على شكل ضرائب تدفع حصيلتها للدائنين في الخارج وتكون الآثار في هذه الحالة انكماشية على الدخل القومي ومستوى الاستخدام، وعادة ما تسدد القروض الخارجية بالعملة الأجنبية مما يؤثر سلبا على سعر صرف العملة ويؤدي إلى إحداث عجز في ميزان المدفوعات.

يمكن تعريف القروض العامة بأنها مبالغ مالية تحصل عليها الدولة من الغير مع التعهد بردّها عند حلول ميعاد استحقاقها مع دفع الفوائد طيلة مدة القرض وفقا لشروطه.

ومن خلال هذا التعريف تبرز لنا أزجه التشابه والاختلاف بين كل من القروض والضرائب باعتبارهما من مصادر الإيرادات العامة للدولة، حيث تحصل الدولة على القروض العامة من المتعاملين الاقتصاديين في الداخل أو الخارج (بنوك وهيئات مالية) مع التزام الدولة بردّ هذه المبالغ مع فائدة يتفق عليها في شروط القرض.

ومن أوجه التشابه بين القرض العام والضريبة، نذكر:

- القرض العام يعتبر موردا عاما من موارد الدولة كما الشأن بالنسبة للضريبة.

- الذي يتحمّل كلّ من القرض العام والضريبة هم الأشخاص الطبيعية والمعنوية: حيث أنه بالنسبة للضرائب فالأمر واضح، وبالنسبة للقرض فإن النفقات التي تتحملها الدولة في سبيل إعادة تسديد القرض تحمل للأشخاص الطبيعية والمعنوية ضمن النفقات العامة في إطار الرفع من قيمة الضرائب أو إدراج ضرائب جديدة.

أما أوجه الاختلاف، فيمكن تعدادها فيما يأتي:

- الضريبة تدفع بصفة نهائية، حيث لا تلتزم الدولة بردّها لدافعيها كما لا يترتب عنها دفع أية فوائد من قبل الدولة، بينما يلزم القرض العام الدولة بردّه مع فوائده طبقا للشروط المحدّدة بإصدار القرض.

- تدفع الضريبة جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة ولذا تعد من الموارد السيادية للدولة، أما القرض العام فإنه يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض، رغبة منه في استثمار أمواله ودعم موارد الدولة، ويعد القرض الإجباري حالة استثنائية عن القاعدة العامة.

- لا تخصّص الضريبة في مجال إنفاق معين، استنادا إلى مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة لمجال معين، أما حصيلة القرض العام فإنها تخصص لإنفاق معين يحدّده القانون وفقا للظروف التي تتطلب عقد القرض مثل سدّ عجز طارئ في ميزانية الدولة أو لتمويل اقتناء تجهيزات معينة أو القيام بمشروع إنتاجي عام.

الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة

بعد أن انتهينا من مناقشة النفقات العامة في الفص الثاني والإيرادات العامة في الفصل الثالث سنقوم في هذا الفصل بدراسة الموازنة العامة والتي تشكل امتداد للمحورين السابقين. على اعتبار أن الموازنة العامة هي وثيقة تجمع بين الإيرادات والنفقات العامة المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة بغرض تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

سنتناول في هذا الفصل المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

المبحث الثاني: قواعد الموازنة العامة

المبحث الثالث: مراحل الموازنة العامة

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

سنحاول خلال هذا المبحث أن نستعرض تعريف الموازنة العامة، كما سنسلط الضوء على أهم الفروق بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة، كما سنتطرق إلى العلاقة بين الموازنة العامة والحساب الختامي.

أولا: تعريف الموازنة العامة

الموازنة العامة هي خطة مالية معتمدة من قبل السلطات التشريعية أو هي عبارة عن بيان تقديري للنفقات العامة والإيرادات العامة اللازمة لتغطية هذه النفقات لفترة سنة يتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية. وهي تترجم الخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية، وتشكل، بذلك، أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

من خلال هذا التعريف يتضح بأن الميزانية العامة تتضمن العناصر الآتية:

- التقدير والتوقع: تمثل الموازنة أرقاما متوقعة لحجم النفقات العامة التي سوف تنفقها الدولة وحجم الإيرادات التي تتوقع الحصول عليها خلال مدة زمنية تقدر غالبا بسنة واحدة، أو بمعنى أخر هي برنامج عمل مستقبلي لنشاط الدولة المالي لسنة قادمة.[36]

- الاعتماد من قبل السلطة التشريعية: لا توضع الموازنة العامة موضع التنفيذ ما لم توافق عليها السلطة التشريعية في الدولة ممثلة في البرلمان. وتكون هذه الموافقة على شكل قانون يخول السلطة التنفيذية تطبيق الموازنة العامة والعمل على ضوئها.

- تحدد على ضوء الأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية: لم تعد للموازنة العامة أهداف مالية فقط تتمثل في الموازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة، بل أصبحت أداة مهمة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية حيث تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا: الفرق بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة

الميزانية الخاصة بمشروع معين هي حساب بأصول و خصوم المشروع في فترة معينة نتيجة العمليات التي قامت بها في فترة زمنية محددة سابقة وفقا لقواعد يحددها علم

[36] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 186.

المحاسبة وهي بمثابة وثيقة مالية تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في فترة معينة. أما الموازنة العامة فتهتم بفترة زمنية مستقبلية ولا تعطي أرقاما بأصول وخصوم الدولة في تاريخ معين بل تقدم توقعات لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة قادمة، فضلا عن أن الموازنة العامة تشترط موافقة السلطة التشريعية لتنفيذها بينما لا تتطلب الميزانية الخاصة مثل هذه الموافقة، كما أن الموازنة العامة تهدف إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بينما تهدف الميزانية الخاصة لتحقيق الربح.

ثالثا: الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي

تختلف الموازنة، باعتبارها نظرة توقعية لفترة مستقبلية، عن الحساب الختامي للميزانية. فبينما تتضمن الموازنة تقديرات للنفقات والإيرادات تتعلق بالفترة مقبلة قد تتحقق وقد لا تتحقق، فإن الحساب الختامي للميزانية عبارة عن بيان للنفقات والإيرادات التي أنفقت وحصلت فعلا عن فترة سابقة. فالحساب الختامي إذن يتعامل مع أرقام تحققت فعلا في سنة مالية منتهية، بينما تتعامل الموازنة العامة مع أرقام متوقعة في سنة مالية قادمة.[37]

وبمقارنة مقدار الإيرادات الفعلية المحصلة والنفقات الحاصلة كما تظهر في الحساب الختامي مع الإيرادات والنفقات المتوقعة كما ظهرت في الموازنة العامة يمكننا التعرف على مدى دقة التقديرات[38]، ويشكل بذلك الحساب الختامي أداة هامة للسلطة التشريعية لمراقبة ما قامت به السلطة التنفيذية، كما يعد أداة في يد هذه الأخيرة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في إعداد الميزانية مستقبلاً.

المبحث الثاني: المبادئ والقواعد العامة للموازنة العامة

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير المازنة العامة للدولة أن تضع اعتبارها جملة من المبادئ والقواعد العامة التي تحكم الموازنة والتي صارت من البديهيات

---

[37] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 274.
[38] علي محمد خليل و سليمان أحمد اللوزي، مرجع سابق، ص 305.

في علم المالية العامة. وتتمثل هذه المبادئ في العناصر الأربعة التالية: مبدأ سنوية الميزانية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ عمومية الميزانية و مبدأ توازن الميزانية.

أولا: مبدأ السنوية

ويقصد بهذا المبدأ أن تكون المدة التي تغطيها الميزانية سنة (01) واحدة مع عدم اشتراط توافق إنفاقها مع السنة الميلادية، حيث يحدّد تاريخ بداية السنة المالية وانتهائها تبعا للنظام الإداري والتشريعي في كل دولة.

ومن الملاحظ أن السنة المالية تبدأ في معظم دول العالم مع بداية السنة الميلادية في 01 جانفي وتنتهي مع نهاية شهر ديسمبر، إلا أن هناك استثناءات لذلك. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية في 01 فيفري، وفي كندا تبدأ في 01 أفريل، وفي الكويت والسويد تبدأ في 01 جويلية، وفي تركيا تبدأ في 01 مارس.

ويعود اختيار السنة كفترة زمنية قياسية للميزانية العامة للمبررات الآتية:

- صعوبة تقدير إيرادات الدولة و نفقاتها إذا كانت الفترة طويلة أي أكثر من سنة.

- طول فترة الميزانية يترتب عليه ضعف الرقابة عليها وصعوبتها (الاعتبارات السياسية وضمان رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية خلال كل سنة مالية).

- إشتمال الفترة الزمنية القياسية على كافة المواسم والمحاصيل، حيث تحقق السنة هذا الشرط، و لو أخذنا فترة أقل من سنة فإنها لن تشمل كل المواسم والمحاصيل، كما أن إطالة فترة الميزانية إلى أكثر من سنة تؤدي إلى نفس النتيجة (الاعتبارات المالية) وبالتالي يترتب عن ذلك إعداد ميزانيات لا تعكس حقيقة الوضع الاقتصادي للدولة.

ثانيا: مبدأ الوحدة

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة و جميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية.[39]

وسائل تمويلها، حيث تدرج نفقات الدولة و إيراداتها في وثيقة واحدة، ويستند مبدأ وحدة الميزانية على اعتبارين أساسيين مالي وسياسي.

1- المبرر المالي: ويتمثل في كون وحدة الميزانية من شأنها تحقيق الوضوح في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى سهولة معرفة الخطط المالية للدولة بمجرد الإطلاع عليها، في حين أن عرض الميزانية العامة في ميزانيات متعدّدة يخفي سوء استخدام الأموال العامة وتبذيرها ويصعب من أخذ فكرة شاملة عن حالة النفقات العامة والإيرادات مما يشجع على سوء التصرف في الأموال العامة.

2- المبرر السياسي: إن وحدة الميزانية يساعد السلطة التشريعية على مباشرة عملية الرقابة على النفقات والإيرادات العامة، حيث أن عرض الميزانية العامة بصورة شاملة على السلطة التشريعية يمكنها من إجراء المفاضلة بين كافة أوجه الإنفاق حيث تقرّ ما تراه مناسباً وتستبعد ما لا ترى ضرورة له.

ورغم ما يحققه مبدأ وحدة الميزانية من مزايا ،فإن هناك بعض الاستثناءات في تطبيقه تبرّرها المالية الحديثة للدولة وتعدّد احتياجاتها المالية، ويمكن حصرها في: الحسابات الخاصة للخزينة، الميزانيات غير العادية، الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة.

- **الحسابات الخاصة للخزينة:** ويقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة من بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها والتي لا تعد إيرادات عامة، وتسجل خروج

[39] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 289.

أموال منها، ولا تعتبر نفقات عامة، مثال ذلك التأمين الذي يلتزم المقاولون المتعاقدون مع الحكومة بدفعه ضماناً لتنفيذ مشروع معين حيث لا يعتبر إيراداً عاما رغم أنه يدخل خزينة الدولة، إذ أن هذه الأخيرة ستقوم بردّه إليهم عند انتهائهم من تنفيذ الأشغال على النحو المتفق عليها دون أن يعتبر إنفاقا عاماً.

وفي الجزائر تفتح هذه الحسابات من خلال قانون المالية وتشمل ستة (06) أصناف، كما حددها القاون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي خولت المادة 42 منه فتح حسابات خاصة للخزينة (أو غلقها) بموجب قانون المالية، وتشمل هذه الحسابات العناصر الآتية:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات القروض والتسبيقات.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.
- حسابات المساهمة والالتزام.
- حسابات العمليات النقدية.

- **الميزانيات غير العادية:** وهي تلك الميزانيات التي توضح خصيصا لمواجهة ظروف استثنائية وطارئة كالحروب أو في حالة اضطرار الدولة لإقامة مشروعات كبيرة كبناء السدود والتي يترتب عليها نفقات غير عادية، حيث أن تضخم الميزانية يوحي بازدياد نشاط الدولة لدرجة كبيرة مقارنة بالسنوات. لدى يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية، مما يسمح بمقارنة وضعية الدولة في سنوات مختلفة مقارنة صحيحة.

ومن أمثلة الميزانيات غير العادية في الجزائر مثلا الميزانية التصحيحة التي تقرّ في سياق قانون المالية التكميلي، ويميل الاتجاه الحديث في المالية العامة إلى التقليل قدر الإمكان من الميزانيات غير العادية.

- **الميزانيات الملحقة:** وهي ميزانيات يستدعيها حسن سير بعض المرافق العامة القائمة بنشاط صناعي أو تجاري، حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشمل على ايراداتها وتلحق بالميزانية العامة. وفي هذه الحالة لا يعدو الأمر أن يكون سوى إعطاء الشخصية المالية المستقلة للمرفق العام وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة.
- **الميزانيات المستقلة:** ويقصد بها الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، إذ من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يتبع الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة إلى نص صريح بذلك، وبالتالي فهي لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة ولا يتم أخذ موافقة البرلمان عليها مثلما هو الحال بالنسبة للميزانيات الملحقة، بل يختص مجلس الإدارة باعتمادها.

ثالثا: مبدأ العمومية

يقضي هذا المبدأ بأن تكون الموازنة العامة شاملة لجميع نفقات وإيرادات الدولة حيث تظهر كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة تفصيليا في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بين المبالغ المقدر إنفاقها وما قد تدرّه هذه النفقات من إيرادات مما يتيح رقابة أفضل على الأداء المالي للحكومة.

لمبدأ العمومية عدة مزايا، منها:

1- يظهر حقيقة الأوضاع المالية ، وبالتالي يساعد السلطات على متابعة تنفيذ الموازنة العامة بدقة.

2- يتيح للسلطة التنفيذية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها والتي تحصلها الوحدات الحكومية.

3- يمكن السلطة التشريعية من الرقابة على الإنفاق الحكومي وتسهيل الدراسة لتفصيلية للموازنة بجانبيها النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم المصادقة عليها.

4- يحول دون الإسراف في النفقات التي ترافق عادة طريقة الناتج الصافي والتي تحصل عند إجراء المقاصة في الإيرادات والنفقات، حيث أنه إذا تمّ الاعتماد على فائض الإيرادات فقط فمن السهل إخفاء بعض النفقات غير الضرورية والتي تصرف في غير مجالاتها.

وإذا كان مبدأ العمومية يرمي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات و نفقات المرافق العامة، فهناك قاعدتان إلى جانبه تستهدفان تحقيق نفس الغرض وهما: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.

أ- عدم تخصيص الإيرادات: وتعني أن لا يخصّص نوع معين من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الإنفاق، فلا يجوز مثلا أن تخصص حصيلة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق ... وإنما ينبغي، وفقا لهذه القاعدة، أن يتم تحصيل جميع الإيرادات أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزينة العامة دون تخصيص، حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد.

ب- تخصيص النفقات: وتعني هذه القاعدة، وهي الأكثر أهمية، أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام. فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها، وإلا ضاعت الحكمة من رسم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخدامها الأمثل، ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته وتقييم الأداء.

<u>رابعا:</u> مبدأ التوازن

يقصد بتوازن الميزانية العامة أن لا تزيد الإيرادات العامة عن النفقات العامة أو العكس، وهو من نتاج الفكر المالي التقليدي الذي نادى بضرورة تحقيق التوازن الميزاني بحيث لا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة، حيث انطلقت هذه الأفكار من طبيعة الدور الحيادي للدولة وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي وعدم اهتمامها بالأبعاد الاجتماعية حسب منطلقات هذا التوجه وتكريسه لمبدأ حيادية المالية العامة.

إلا أن تطور دور الدولة وتنامي مسؤولياتها تجاه المجتمع جعلها تهتم بتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي على حساب التوازن المالي والميزاني والتضحية بهذا الأخير كلما تطلب الأمر ذلك. وقد تحقق ذلك من خلال بروز سياسة العجز المتعمد في الموازنة الذي اقترحه "كينز" كوصفة لمعالجة مشكلة الكساد العظيم الذي عرفه النظام الرأسمالي في عام 1929.

إذن، وفي ظل التوجهات المالية الحديثة أضحت الميزانية العامة أداة من الأدوات السياسية المالية للدولة تحقق من خلالها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، وهذا لا يعني إهمال فكرة التوازن المالي ولكن تم استبدالها بفكرة التوازن الاقتصادي العام حتى وإن ترتّب عن ذلك حدوث عجز مؤقت في الميزانية العامة للدولة. حيث أنه في حالة الركود الاقتصادي مثلاً قد تلجأ الدولة إلى الإنفاق بالعجز (العجز المقصود) لمعالجة هذه الوضعية حيث تستحدث الدولة هذا العجز المقصود للقضاء على الأزمات والبطالة ولتحقيق معدلات نموّ عالية، على أن تقوم الدولة بتمويل هذا العجز إما عن طريق الاقتراض العام الداخلي أو الخارجي أو باستخدام الاحتياطات أو حتى الإصدار النقدي إن تطلب الأمر لتمويل العجز في الموازنة.

المبحث الثالث: مراحل الموازنة العامة

تمثّل الميزانية العامة المرآة التي تعكس أهداف الحكومة وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية خلال سنة واحدة، حيث تعتبر السلطة التشريعية مسؤولة عن التحقق من سلامة الوسائل والأدوات التي تقترحها الحكومة لتحقيق أهداف المجتمع وواقعية تنفيذها.

وفي هذا الإطار، يطلق مصطلح دورة الميزانية على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة فيما بينها التي تمرّ بها ميزانية الدولة ترجمة للمسؤوليات المشتركة بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

وتشمل دورة الميزانية العامة أربعة مراحل، هي: مرحلة الإعداد والتحضير، مرحلة الاعتماد، مرحلة التنفيذ، وأخيرا مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

أولا: مرحلة التحضير والإعداد للموازنة العامة

من المتفق عليه أن تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية وإعدادها بعدة اعتبارات أهمها أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة حاجات المجتمع انطلاقا من الإمكانيات والأدوات التي تملكها في هذا الإطار، وكذا المسؤولية التي تقع عليها، حيث جرى العمل بأن يقوم وزير المالية ممثلا للسلطة التنفيذية بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم للإيرادات والنفقات المتوقعة عن السنة المقبلة في موعد يحدّده حتى يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب.

وتعتمد وزارة المالية في إعداد مشروع الميزانية العامة الجديدة على جملة من العناصر، منها:

- اتجاهات السياسة العامة للدولة والسياق الاقتصادي الدولي لاسيما بالنسبة للدول التي تعتمد بشكل كبير في موازنتها على أسعار بعض المواد الأولية مثلاً بلادنا التي تعتمد على الجباية البترولية في ميزانيتها بشكل أساسي، وبالتالي على مستوى أسعار البترول في السوق العالمي.

- الآثار المترتبة عن صدور الميزانية العامة الجاري العمل بها، وكذا الإجراءات الجبائية والضريبية المقرّرة في شكل قوانين لها أثر على حصيلة الإيرادات.

- وضعية صرف الاعتمادات في السنوات السابقة كما تبرزها الحسابات الختامية أو التقارير المختلفة عن السنوات المالية السابقة وحالة عملية التحصيل للموارد خلال تلك السنوات.

- الاستعانة ببعض الجهات المختصة في التوصل إلى تقديرات بخصوص إيرادات السنة المالية مثل الحصيلة المتوقعة للجمارك وكذا النفقات التقديرية كأقساط الديون المستحقة خلال السنة المالية المقبلة.

وبعد التوصل إلى تحديد إطار الميزانية العامة للسنة الجديدة، يتمّ مناقشته خلال مجلس الحكومة ثم يعرض بعدها على مجلس الوزراء الذي يقرّ الخطة السنوية الجديدة وتقديرات الميزانية العامة للسنة المقبلة.

ثانيا: مرحلة اعتماد الموازنة العامة

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة جاهزاً للتنفيذ إلا بعد اعتماده وإقراره من السلطة المخوّلة لذلك قانوناً طبقاً للنظام السياسي السائد في الدولة، والسبب في ذلك أن هذه الميزانية تضمن إعادة توزيع الدخل الوطني بين الفئات المختلفة، وبالتالي من الضروري إشراك الشعب عبر ممثليه في إقرار الميزانية العامة للدولة من خلال السلطة التشريعية القائمة.

تقدم الموازنة إلى السلطة التشريعية لإقرارها، ولا تكون نافذة المفعول إلا بعد الحصول على موافقة هذه السلطة، وعند تقديم الموازنة من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية تحال إلى اللجنة المختصة وعي لجنة المالية بالبرلمان لمناقشتها بالتفصيل والتي يكون من حقها طلب البيانات واستدعاء أيا من المسؤولين لمناقشتهم والاستماع إليهم.

ويحق للسلطة التشريعية إبداء الملاحظات على كافة بنود الميزانية وكذا طلب التعديلات اللازمة ولكن بشرط موافقة الحكومة على تلك التعديلات، ذلك لأن الموازنة تمثل

كلا متجانسا وتعبر عن سياسة الحكومة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.[40]

ويتمّ اعتماد الميزانية العامة للدولة على مستوى السلطة التشريعية في الجزائر من خلال المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اللذان يشكلان البرلمان. ويمرّ اعتماد الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمناقشة الميزانية على مستوى اللجنة المختصة ليحظى بعدها بالمناقشة العامة ثم بعدها التصويت على مشروع الميزانية بعد التعديلات التي تقرّ عليها. وتنتهي مرحلة الاعتماد بمصادقة مجلس الأمة على الميزانية من دون حق التعديل لتأتي بعدها مرحلة التنفيذ.

ثالثا: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

تبدأ مرحلة التنفيذ بمجرّد إمضاء رئيس الجمهورية على القانون المتضمن قانون المالية ويقصد بتنفيذ الميزانية إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات.

1- تنفيذ النفقات العامة: بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية وإمضاء رئيس الجمهورية على قانون المالية المتضمن الموازنة العامة للدولة ونشره في الجريدة الرسمية تصبح الحكومة مخولة بالبدء بتنفيذ الموازنة العامة أي تحصيل الإيرادات العامة انطلاقا من التقديرات المعتمدة وكذلك صرف النفقات العامة في الأوجه المقررة لها.

أ- تنفيذ الإيرادات: حيث تتولى السلطة المعنية تحصيل الضرائب والإيرادات المقرّرة ببذل كل الإمكانيات المتاحة في سبيل منع التهرب والغشّ الضريبيين مع الاقتصاد في تكاليف التحصيل.

وكتتويج لعملية التنفيذ يحدث أن لا تتطابق الإيرادات المحصلة فعلاً مع الإيرادات المقدّرة في الميزانية العامة للسنة المعنية حيث نسجّل، إما:

---

[40] سعيد علي العبيدي، مرجع سابق، ص 212.

- نقصان الإيراد الفعلي عن الإيراد المتوقع: قد يحدث عدم تطابق في بعض بنود الإيرادات بما يؤثّر على إجمالي الإيرادات، وهذا لا يعدّ مشكلة بحدّ ذاته إذ يعتبر من قبيل الأخطاء التي يمكن تعويضها، طالما أن الإيرادات لا تخصص في العادة لمصروفات بذاتها انطلاقا من مبدأ عدم التخصيص، وفي حالة عدم كفاية الإيرادات لتنفيذ خطة الدولة ومشروعاتها تلجأ الحكومة إلى تغطية العجز عن طريق زيادة معدل الضريبة القائمة أو فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض أو زيادة الإصدار النقدي.

- زيادة الإيراد الفعلي عن المتوقع: قد تحدث أخطاء في تقدير الإيرادات ينتج عنها زيادة في الإيرادات الفعلية عن تلك التي تمّ تقديرها، وينتج عن ذلك تجاوز الإيرادات الفعلية للمصروفات ممّا يشكل فائضاً في الميزانية يدوّن في الحساب الختامي للسنة المالية.

وتتبع الإدارات الحكومية في عملية تحصيل الإيرادات العامة الخطوات الآتية:

- لا تجبى بعض الإيرادات العامة كالضرائب إلا عند تحقق الواقعة المنشئة للإيراد، كتحقق الدخل في حالة ضريبة الدخل أو عبور السلعة الحدود بالنسبة للرسوم الجمركية.
- المنازعة في الضريبة لا يوقف عملية دفعها بل يجب الدفع أولا ثم الاعتراض بعد ذلك وفق قاعدة ادفع ثم اسأل.
- مراعاة مواعيد التحصيل وطريقة التحصيل في الأحوال التي ينص عليها القانون.

إن تنفيذ كل إيراد يستلزم عمليتين الأولى إدارية تتضمن التحقق من قيام الواقعة المنشئة للإيراد وتحديد مقدارها. والثانية محاسبية أي جباية المبلغ المحدد.

ب- تنفيذ النفقات: وتمر عملية تنفيذ النفقة العامة بأربعة (04) مراحل أساسية، تتمثل في:

* **عقد النفقة أو الالتزام بالدفع:** وتعد هذه المرحلة الخطوة الأولى في عمليات التنفيذ التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وهو في الحقيقة تأكيد للقيام بالعمل أو الامتناع عن القيام به.

شروط عقد النفقة: يجب توافر الشروط الآتية حتى يكون عقد النفقة صحيحاً:

- أن يكون معقودا من السلطة صاحبة الاختصاص: حيث تعود سلطة عقد النفقة إلى الموظف الإداري الذي يبرّر المرفق العام وهو عادة الوزير في وزارته أو المدير في إدارته أو الوالي في ولايته ... إلخ.

- أن يتقيد العقد بالاعتماد المقترح في الميزانية: حيث يجب أن لا يتجاوز عقد النفقة المبلغ المخصص لها في الميزانية، ولا تعقد النفقة على اعتماد مخصص لنفقة أخرى.

- عدم تجاوز المبلغ المخصص للاعتمادات: على الذي يقوم بعملية عقد النفقة أن يتقيد بالمبلغ المحدّد لها في الميزانية.

- عدم صرف الاعتماد لغير الوجه الذي خصص له: فلا يمكن عقد النفقة لاستثمار عقاري اعتمادا على مخصصات رواتب الموظفين.

- أن لا ترتب التزاما على السنوات القادمة: فيجب أن يقتصر عقد النفقة من حيث آثارها على السنة المالية التي تصرف خلالها النفقة فعلاً.

* **تحديد مبلغ النفقة:** وهي المرحلة التي تؤكد ترتب الدين قانوناً على الحكومة وتحديد مقداره بالأرقام كما تثبت أنه مستحق الأداء، ويتعين على الذي يطالب الحكومة بأداء دين له أن يثبت ذلك بوثائق خاصة.

وفي هذا الإطار، لا بدّ من التأكد من توافر الشروط الآتية:

- وجود العقد الخاص بالنفقة.

- التثبت من قيام العلاقة بين العقد و الخدمة المطلوبة.

- تقديم الأوراق الثبوتية لما سبق.

* **الأمر بصرف النفقة:** وهو أمر خطي كتابي يوجهه الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لكي يدفع لشخص معين مبلغا من الإعتمادات المحددة في الميزانية العامة، ويرفق أمر الصرف بكل الأوراق الثبوتية التي تسمح للمحاسب بالتأكد من قانونية ومشروعية النفقة مع التقيد بالإعتمادات المفتوحة في الميزانية للغرض المقصود من صرف النفقة من أجله مع بيان وتوضيح الباب أو القسم والفصل والمادة والفقرة التي تعود إليها هذه النفقة. ويجري الصرف بصورة تلقائية وإذا تعذّر ذلك فبناء على طلب الدائن.

السلطة المؤهلة للصرف (الآمر بالصرف): تنص معظم القوانين على أن الوزير المختص هو السلطة المؤهلة لإصدار أوامر الصرف فيما يتعلق بالإعتمادات له في الميزانية، ويمكن الوزير المختص أو وزير المالية تفويض صلاحيته إلى آمري صرف ثانويين يمثلونه، يتولون تدقيق ومراقبة وتوقيع الحوالات ثم يعمدون إلى تحري أمر الصرف لكل دائن على حدى.

البيانات التي يحتويها الأمر بالصرف:

- إسم الدائن - السنة المالية التي يعود إليها - بيان الأوراق الثبوتية - المبلغ بالحروف والأرقام - تاريخ الأمر بالصرف - إمضاء الآمر بالصرف - رقم الحوالة.

ويتولى القيام بالمراحل الثلاث (أ، ب، ج) سالفة الذكر الموظفون الإداريون (الآمرون بالصرف).

* **الصرف الفعلي للنفقة (المرحلة المحاسبية):** وهي المرحلة التي يقوم بها المحاسب العمومي حيث يتسلم هذا الأخير حوالات الدفع المرفقة بالأوراق الثبوتية المرسلة من قبل الآمر بالصرف، ويقوم في هذا الإطار بمهمتين الأولى كمدقّق أو دافع والثانية كأمين صندوق.

- بالنسبة لمسؤولية المحاسب العمومي كمدقق أو دافع للنفقة تعتبر كبيرة جدا وتفوق مسؤوليته كأمين صندوق، حيث يتعين عليه أن يطلع على ملف كل من حوالات الدفع ويراقب الأوراق الثبوتية ويتأكد من قانونيتها.

- أما مسؤولية المحاسب العمومي كأمين للصندوق فتتجلى في قيامه بـ: دفع المبلغ المسجل في أمر الصرف من دون نقص أو تجاوز، ودفع هذا المبلغ إلى صاحب الاستحقاق أو وكيله وممثله الشرعي، والحصول من القابض على إيصال مبرّئ للذمة.

رابعا: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تهدف هذه المرحلة إلى التأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومدى تطابق التقديرات مع المتحقق فعلا، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة، وهي الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

1- الرقابة الإدارية والمالية: الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على تنفيذ الميزانية، حيث تخصص لهذا الغرض موظفون حكوميون تابعون لها يقومون بعملهم في الوزارات والمصالح المختلفة، ومنهم المحاسبون العموميون و والمراقبين الماليين، وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الآمرون بالصرف أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقرّرة في الميزانية. وتتم الرقابة الإدارية، من الناحية العملية، بطريقتين:

أ- الرقابة الموضوعية: وتعني انتقال مدير المالية مثلا إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب الموظفين التابعين له للتأكد من قيامهم بعملهم على نحو دقيق.

ب- الرقابة على أساس المستندات: وهنا تتم الرقابة من خلال فحص التقارير والوثائق والمستندات دون الانتقال إلى مكان العمل، الذي قد يؤدي إلى انضباط العمل ودقته بصورة مؤقتة فقط مما يؤثر سلبا على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها إلى رقابة سابقة لتنفيذ الميزانية وأخرى لاحقة لتنفيذ الميزانية.

- **الرقابة السابقة:** تمثل الجزء الأكبر من الرقابة الإدارية، وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية العامة المعمول بها سواء تعلق الأمر بقواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة.
- **الرقابة اللاحقة:** ويقص بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة، بمناسبة إعدادها، بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ومراجعة دفاتر الحسابات المختلفة، ويرفق ذلك بتقرير يرسله مع الحسابات إلى إدارة الميزانية في وزارة المالية. كما تشمل هذه الرقابة إلى جانب الرقابة على الحسابات، الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية.[41]

2- الرقابة التشريعية (السياسية): تتولى المجالس النيابية (البرلمان) في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة. فإذا كان البرلمان هو الذي يقوم باعتماد ميزانية الدولة فإنه من الطبيعي أن يمنح له حق الرقابة على تنفيذها للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي اعتمدها وأجازها به.

[41] سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 343.

وتتمثل هذه الرقابة التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو كتابية أو حتى باستجواب الحكومة، أو استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية للاستماع إليهم فيما يخص مالية الدولة أو ماليتهم الخاصة، كما تتمثل في مناقشة الحساب الختامي للسنوات السابقة و مناقشة بيان السياسة العامة ... إلخ.

تتم الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية على مرحلتين، إما أثناء تنفيذ الموازنة من خلال طلب المعلومات عن سير العمليات المالية وتوجيه الأسئلة أو استدعاء المسؤولين لمناقشتهم، أو تكون لاحقة لعملية التنفيذ حيث تشكل لجان من المجالس النيابية لتدقيق النشاط المالي للأجهزة الحكومية.

3- الرقابة المستقلّة: تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، تنحصر مهمتها في الرقابة على تنفيذ الميزانية والتأكد من أن النفقات والإيرادات قد تم تنفيذها على النحو الذي أجازت به السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.

وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة للدولة ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تضمنته من مخالفا ووضع تقرير شامل عن ذلك. وبناء عليه، تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصا جيدا تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية.

وتعتبر الرقابة التي يضطلع بها مجلس المحاسبة من أهم صور الرقابة المستقلة في الجزائر التي يفضل البعض تسميتها بالرقابة القضائية، حيث ينصّ الدستور الجزائري على تأسيس مجلس للمحاسبة يكلف بالرقابة البعدية.

قائمة المراجع:

أ- الكتب:

1- أحمد حميدي العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دار المعرفة اللبنانية، لبنان، 1992.

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

3- جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار وائل، الأردن، 2010.

4- رضا خلاصي، النظام الجبائي الحديث، الجزء 1، دار هومة، الجزائر، 2006.

5- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الأردن، 2011.

6- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

7- طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، 2017، ص 57.

عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار حامد، الأردن، 2007، ص 96.

8- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2014، ص 324.

9-علي محمد خليل و سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران، عمان، 2000.

10-محمد طافة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، 2010.

11-محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العام، دار المسيرة، الأردن، 2007.

12- يونس أحمد البطريق، النظم الضريبية، الدار الجامعية، مصر، 2001.

ب- الرسائل والأطروحات الجامعية:

13- فضيلة خير، دور السياسات الضريبية في استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2018/2017.

ج- النصوص القانونية:

14- القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020.