République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur
et de la recherche scientifique
Université Yahia Farès de Médéa
Faculté des sciences économiques, sciences Commerciales et sciences de gestion

وزارة التعليـم العالي والبحث العلمي
جامعة يحيي فارس بالمديـة
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير.

الرقم: 820/ك.ع/ع.ق/148

المديـة في: 04 فيفري 2020

Le Conseil Scientifique

المجلس العلمي

شهـادة اعتماد مطبوعة جامعية

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بجامعة يحي فارس بالمدية، أن المطبوعة المعنونة "**محاضرات في المالية العامة**" الموجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس في علوم التسيير، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المقدمة من طرف **الدكتور: بن عمور سمير**، قد تمّ تقييمها من طرف لجنة خبراء مختصة وتم قبولها.

لذلك فإن المجلس العلمي للكلية، في اجتماعه بتاريخ:2020/01/30، أعطى موافقته على اعتماد هذه المطبوعة كمرجع علمي، وإدراجها ضمن الرصيد المرجعي لمكتبة الجامعة.

المديـــــة، في: 2020/01//30

رئيس المجلس العلمي

المجلس العلمي

أ.د. خليل عبد القادر

رئيس المجلس العلمي للكلية

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير

مطبوعة بعنوان :

محاضرات في المالية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية علوم التسيير

من إعداد الدكتور: بن عمور سمير

السنة الجامعية 2019-2020

فهرس المحتويات:

فهرس الجداول :

مقدمة .....ص 04

الفصل الأول: مدخل للمالية العامة.....,,,,,,.....ص 06

تمهيد.....ص 06

المبحث الأول: نشأة و تطور المالية العامة.....ص 07

المطلب الأول: تحديد علم المالية العامة وفق المفهوم التقليدي..... ص 07

المطلب الثاني: تحديد علم المالية العامة وفق المفهوم الحديث.....ص 08

المطلب الثالث : الحاجات العامة..... ص 10

أولا: تعريف الحاجة العامة ..... ص 10

ثانيا: نطاق الحاجة العامة ص10

ثالثا: الشروط الواجب توافرها في الحاجة لتصبح حاجة عامة ص12

المطلب الرابع: تمييز المالية عن المالية الخاصة.....ص 12

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.....ص 13

أولا :علاقة علم المالية العامة مع علم القانون..... ص 13

ثانيا :علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد.....ص 14

ثالثا–علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع.....ص 15

رابعا–علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية..... ص 15

خامسا : علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة.....ص 16

سادسا: علاقة علم المالية العامة بعلم الإحصاء.....ص 16

الفصل الثاني : النفقات العامة.....ص 20

تمهيد .....ص 20

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة..... ص 21

المطلب الأول:تعريف النفقات العامة و عناصرها.....ص21

أولا– تعريف النفقات العامة..... ص 21

ثانيا– عناصر النفقة العامة.....ص21

المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة..... ص25

أولا– قاعدة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع.....ص25

ثانيا– قاعدة الاقتصاد في النفقة.....ص25
ثالثا – قاعدة الاجازة أو الترخيص.....ص26
رابعا – العدالة في توزيع الانفاق.....ص26
المطلب الثالث : الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي..... ص27
أولا – الآثار على الناتج الإجمالي الوطني.....ص27
ثانيا– الآثار على توزيع الدخل القومي.....ص28
ثالثا– الآثار على الاستهلاك الوطني.....ص28
رابعا– الآثار على الأسعار.....ص28
المطلب الرابع :حدود الانفاق العام و ظاهرة تزايده.....ص28
أولا – حدود النفقات العامة.....ص28
ثانيا– ظاهرة تزايد النفقات العامة..... ص29
المبحث الثاني:تقسيم النفقات العامة.....ص34
المطلب الأول : التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة..... ص34
أولا –تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي.....ص35
ثانيا – تقسيم النفقات العامة وفقا لدوريتها.....ص36
ثالثا – تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة.....ص36
رابعا – تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها.....ص37
المطلب الثاني: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.....ص38
أولا– التقسيم الإداري.....ص38
ثانيا– التقسيم الوظيفي..... ص39
ثالثا– التقسيم الاقتصادي.....ص40
المطلب الثالث:تقسيم النفقات العامة في الجزائر..... ص40
أولا – نفقات التسيير.....ص41
ثانيا – نفقات الاستثمار أو التجهيز.....ص43
الفصل الثالث: الإيرادات العامة ص46
تمهيد.....ص46

المطلب الأول: تعريف و تقسيمات الإيرادات العامة.....ص47
أولا – تعريف الإيرادات العامة.....ص47
ثانيا – معايير تقسيمات الإيرادات.....ص48
المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة.....ص49
أولا – الإيرادات من أملاك الدولة.....ص49
ثانيا – الإيرادات السيادية (الضرائب و الرسوم).....ص53
ثالثا – الإعانات..... ص67
رابعا – إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة.....ص68
الفصل الرابع:الميزانية العامة للدولة..... ص74
تمهيد.....ص74
المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة.....ص75
المطلب الأول:أهمية و خصائص الميزانية العامة.....ص75
أولا – تعريف الميزانية العامة للدولة.....ص75
ثانيا– خصائص الميزانية العامة.....ص76
ثالثا –أهمية الميزانية العامة للدولة.....ص78
رابعا – التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات.....ص78
المطلب الثاني: التكييف القانوني للميزانية العامة.....ص81
أولا – تعريف قانون المالية..... ص81
ثانيا – خصائص قانون المالية.....ص82
ثالثا – أنواع قوانين المالية..... ص83
المبحث الثاني: قواعد الميزانية العامة.....ص84
المطلب الأول: قاعدة سنوية الميزانية.....ص84
أولا – مبررات هذا المبدأ.....ص85
ثانيا – استثناءات مبدأ سنوية الميزانية.....**ص85**
المطلب الثاني: قاعدة وحدة الميزانية..... **ص86**
أولا – الميزانيات غير العادية.....**ص86**
ثانيا – الميزانيات الملحقة..... **ص86**
ثالثا – الميزانيات المستقلة.....**ص87**

رابعا – الحسابات الخاصة للخزانة.....ص87
المطلب الثالث: مبدأ العمومية (الشمولية).....ص88
المطلب الرابع: مبدأ التخصيص.....ص89
المطلب الخامس:مبدأ التوازن..... ص89
أولا – العجز المفروض.....ص90
ثانيا – العجز المقصود.....ص90
المبحث الثالث: مراحل دورة الميزانية العامة.....ص90
المطلب الأول:مرحلة إعداد الميزانية العامة..... ص91
المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة.....ص92
المطلب الثالث:تنفيذ الميزانية العامة.....ص93
أولا – كيفية تنفيذ العمليات الخاصة بالنفقات..... ص93
أولا – العجز المفروض.....ص90
ثانيا– تنفيذ الايرادات العامة.....ص98
المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....ص99
أولا– الرقابة الإدارية..... ص99
ثانيا– الرقابة البرلمانية.....ص100
ثالثا– الرقابة المستقلة.....ص101
خاتمة.....ص105
قائمة المراجع ص106

فهرس الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	**يوضح توزيع نفقات التسيير بعنوان السنة المالية 2019**	**41**
02	**يوضح كيفية توزيع نفقات التجهيز على مختلف القطاعات**	**42**

مقدمة:

تحتل المالية العامة أهمية كبرى بالنسبة لحياة الدول ومجتمعاتها ولا ريب أن هذه الأهمية تزداد كلما زاد تدخل هذه الدول في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،ولعل نظرة سريعة إلى التطورات التي مرت بها مالية الدول لا سيما الرأسمالية منها، نجدها قد مرت بأطوار مختلفة هي مالية محايدة ثم متدخلة ثم منتجة وكل طور تتسع فيه أهمية المالية العامة أكثر من الطور الذي سبقه، وبالتأكيد أن هذه التطورات لم تؤت من فراغ بل هي استجابة للكثير من الأزمات والمشاكل الاقتصادية التي شهدها العالم من كساد وتضخم .

كما أن هذا العلم يرتبط ارتباطا وثيقا بغيره من العلوم الأخرى التي تساهم في نهضة المجتمعات و رقيها كالعلوم السياسية و القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية .إلا ان علم المالية و ان كان علما اقتصاديا في جوهره إلا انه تغلب عليه الصفة القانونية لأنه يعالج الوجه القانوني للنشاط المالي والاقتصادي للدولة .

يبحث علم المالية العامة في الأساليب الفنية التي تتبعها الدولة فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها المختلفة وموازنتها العامة، والحقيقة أن هذا المفهوم ارتبط ارتباطا وثيقا بتطور مفهوم الدولة، وكذا تحول مفهوم ومضمون المالية العامة أساسا ، بالنظر لتحول جوهرية الفكر الاقتصادي الليبرالي اتجاه دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، فبعد أن كان دورها حياديا أصبح إيجابيا ، وبعد أن كان التوازن في الموازنة العامة للدولة ضروريا في الفكر التقليدي أصبح غير ضروري في الفكر الحديث.

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

أصبحت سياسة الميزانية على رأس السياسات الاقتصادية لما لها من دور فعال في التأثير على الأوضاع المالية واستعمال المصادر المالية لتحقيق أهداف الدولة وتعزيز الاستقرار الاقتصادي، فهي وسيلة هامة تعتمد عليها الحكومة للتأثير في الأوضاع الاقتصادية بسبب تأثير أدواتها من إنفاق عام وإيرادات عامة على معدلات الإنتاج والاستهلاك ونمط الاستثمار والادخار وتوزيع الدخل ولما لها من فعالية في علاج العجز الميزاني. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة .غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام جزء من الموارد الإنتاجية المتاحة، وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

ويمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات .ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلح على تسميتها "الميزانية العامة"، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة.

الفصل الأول : مدخل للمالية العامة .

من الطبيعي أنه لا يمكن أن نتكلم على مالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، بمعنى أن مالية الدولة ارتبطت بوجود هذه الأخيرة، وقبل هذا الوجود فقد كانت المجتمعات البشرية تعيش في شكل تجمعات و كانت لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والتقاليد والقواعد المنظمة للجماعة وعلى هذا الأساس يمكننا أن نتطرق إلى نشأة المالية العامة بناء على التطور الذي عرفته الدولة منذ نشأتها كتجمع سياسي يؤسس كيانا ذا اختصاص سيادي في نطاق إقليمي معين. وعليه فإن مالٌية الدولة لم تستقر على نفس الوضع الذي اتخذته منذ نشأتها وإنما تطورت بتطور الأفكار والنظم الاقتصادية فكان فيً بدأية الأمر مالٌية محاٌيدة ثم تحولت إلى مالٌية متدخلة.

المبحث الأول: نشأة و تطور المالية العامة.

إن علم المالية العامة بالمعنى الحديث لم يكن معروفا في العصور القديمة والقرون الوسطى. فلم تكن آنذاك مالية الدولة منفصلة عن مالية الملك أو الأمير، بل كانت تختلط ماليتهما بحيث كان ينفق الملك أو الأمير على الدولة كما ينفق على أسرته وحاشيته.

ويرجع السبب في انفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم حديثا إلى ظهور الوعي القومي والتقدم الحضاري وتغير مقومات الدولة في العصر الحديث، فقد بدأت الشعوب تطالب بوضع قواعد لمالية الدولة وبضرورة مشاركة ممثلين عنها في تقرير الضرائب وكيفية تحصيلها وإنفاقها. كما أن النفقات العامة بالصورة الحديثة لم تكن موجودة في العصور السابقة. وعليه نخلص إلى أن المالية العامة باعتبارها مالية منفصلة عن مالية الحاكم قوامها الإنفاق النقدي للحصول على الأموال والخدمات اللازمة للدولة، لم تكن موجودة منذ أن وجدت الحكومات بل يرجع وجودها إلى مدة ليست ببعيدة (01) .

المطلب الأول: تحديد علم المالية العامة وفق المفهوم التقليدي.

ساد هذا المفهوم في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر و بداية القرن العشرين ,أي فترة ما يسمى بالدولة الحارسة،أو دولة المذهب الحر وهي تلك التي كان دورها يقتصر على توفير الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة بالإضافة إلى القيام ببعض الأعمال اللازمة للجماعة وهي ما تعرف بالمرافق العامة التقليدية دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائماً على مبدأ المنافسة الحرة(02). حيث كان النظام الاقتصادي الساند هو النظام الرأسمالي في شكله التقليدي والذي تعبر عنه العبارة المشهورة (دعه يعمل دعه يمر) وفي ظله يتعين على الدولة الامتناع عن التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تاركة الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية ،باعتبار أن كل فرد في سعيه لتحقيق مصالحه الخاصة يسعى في الوقت نفسه إلى تحقيق الصالح العام. وفي عبارة مشهورة لأدم سميث عميد الاقتصاد التقليدي فإن هذه النتيجة ،أي تحقيق الصالح العام ، إنما تتحقق بسبب وجود يد غير منظورة تدفع الأفراد إلى تحقيق الصالح العام وهم بصدد العمل على تحقيق المصالح الخاصة من حيث لا يشعرون. ونتج عن هذا إن كان الهدف الأساسي لمالية الدولة أو لسياستها المالية هو الحصول على إيرادات كافية لتغطية نفقاتها وكان من الطبيعي أن تكون المالية العامة مالية محايدة لا صلة وثيقة بينها وبين مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية و أن يكون الهدف الوحيد من

فرض الضرائب وعقد القروض هو الحصول على إيرادات لمواجهة نفقات الدولة ،وأن يكون توازن الميزانية هو حجر الزاوية في إدارة مالية الدولة (03) .

وعليه يمكن تعريف علم المالية العامة وفق المنظور التقليدي بأنه العلم الذي يتناول دراسة الوسائل التي تلجأ إليها الدولة للحصول على الموارد المالية في سبيل تغطية النفقات العامة وتوزيع هذه الموارد توزيعاً عادلا (04).

وعلى العموم فانه وبناء على المقدمات الاقتصادية للنظرة التقليدية وعلى طبيعة دور الدولة الحارسة فإن السياسة المالية التقليدية خضعت للتوجهات التالية:

- يجب أن يتحدد الإنفاق في الواجبات المعهودة للدولة ،ولا جدال في أن الدولة ليست بحاجة إلى تخطي هذه الواجبات وإلا فإنها تنافس النشاط الاقتصادي للأفراد،ولا تجبي الإيرادات إلا لتمويل الإنفاق وفي حدوده.
- إن وسيلة التمويل الوحيدة هي الضريبة ويجب أن لا يتجه إلى وسيلة أخرى كالقروض مثلا وإلا كان هذا خروجا من الدولة عن دورها الاساسي . وتوضيح ذلك أن الالتجاء إلى القروض يعني مزاحمة الدولة للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال الإقراضية.كما يعني قيام حالة من حالات التضخم إذا لجأت الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد في تمويل القرض.
- يجب ألا تستخدم الأدوات المالية في غير تمويل النفقات العامة فالمالية العامة لا يجب أن تسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولهذا قالوا بان دور الدولة هو دور محايد.
- أما بالنسبة للميزانية العامة فإنه نتيجة لتقلص دور الدولة كانت الميزانية الناجحة هي التي تتميز بصغر حجم النفقات والإيرادات العامة فيها.وتطبيقا لوجوب تغطية النفقات عن طريق الإيرادات العامة العادية (الضريبة) تعين على الدولة ان توازن الميزانية وان لا تلجا إلى الميزانية غير المتوازنة في الأوقات العادية لأن الضريبة شر لابد منه ، ومن ثم ينبغي أن يحصر الاستعانة بها في أضيق الحدود (05) .

المطلب الثاني: تحديد علم المالية العامة وفق المفهوم الحديث.

عانت النظرية التقليدية من العيوب الكثيرة ما سبب في نبذها والانقلاب عليها ومن أبرز هذه العيوب سوء توزيع الثروات والدخول, وهذا ما أشار إليه كارل ماركس في كتابه (رأس المال) إذ أوضح إن النظام

الرأسمالي يسير بطبيعته وبفعل القوى التلقائية فيه إلى تركيز الثروات بيد قلة من الأفراد . أما العيب الثاني فهو تكرار وقوع الأزمات الاقتصادية وسوء حالة العمال وانتشار البطالة (06).

ولاسيما بعد الحرب العالمية الأولى إذ ظهرت دورات الكساد بشكل متكرر واجتاحت النظام الرأسمالي وهذا الأمر دفع إلى إيجاد حلول بديلة من اجل التخلص من هذه الأزمات ومعالجة آثارها. ويمكن القول إن هذا الأمر بدأ مع الكساد قصير الأمد الذي حدث في عام 1921 م والذي لفت الأنظار في الولايات المتحدة الأمريكية إلى إمكانية استخدام أدوات المالية العامة من نفقات وإيرادات للتخفيف من حدته،مما أدى إلى ظهور اقتراحات بتوقيت الإنفاق الاستهلاكي و الاستثماري للدولة على نحو يؤدي إلى تثبيت مستوى النشاط الاقتصادي العام وذلك بزيادة ذلك الإنفاق في حالة ميل هذا المستوى إلى النقصان وبإنقاصه في حالة ميله إلى الارتفاع . وفي عام 1929م انتهى مؤتمر حكام الولايات المتحدة إلى تأييد برنامج لتخطيط مشروعات الأشغال العامة مدته ست سنوات والموافقة على إنشاء هيئة اتحادية لتثبيت العمالة للإشراف على تنفيذ هذه المشروعات. و كان الكساد الكبير 1929م-1933 م بما ترتب عليه من تعطيل ملايين العمال هو العامل الأكبر الذي لفت الأنظار أكثر من أي وقت مضى إلى إمكانية استخدام مختلف عناصر المالية العامة استخداماً هادفاً في شكل سياسة محددة لمكافحة آثار الكساد والتعجيل بانتشال الاقتصاد القومي من كبوته. ولذلك ظهرت في الولايات المتحدة نظرية جديدة تسمى (المضخمة الماصة الكابسة) مؤداها أن تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بتنفيذ برامج تقتضي إنفاق مبالغ كبيرة وعلى نطاق واسع وتمول عن طريق الاقتراض يكون من شأنها إعطاء الدفعة الأولى للاقتصاد القومي حتى يتمكن من النهوض والسير بمفرده اعتمادا على قوته الذاتية بعد ذلك .

وهذا الأمر تحقق في ألمانيا في عهد الرايخ الثالث عام 1933 م .وقد أعطى العالم كينز في كتابه(النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود) عام 1936م الأسس النظرية لسياسة التدخل الحكومي التي سبق إن اعتمدتها ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية.وهكذا تم الانتقال من ما يسمى بالمالية المحايدة إلى ما يسمى بالمالية الوظيفية،أي توظف لخدمة غايات الدولة الاقتصادية والاجتماعية وذلك تبعاً للانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية،ولم يعد الفرد هو المحرك الوحيد للاقتصاد بل إن الدولة أصبحت عاملا أساسيا في توجيه الاقتصاد الى الوجهة التي تتناسب مع تحقيق المصلحة العامة.

وعليه فإن تعريف علم المالية العامة بمفهومه الحديث هو ذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والإرادات العامة وتوجيهها بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ,او هو العلم الذي يتناول النشاط المالي العام او نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق المصالح الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع.(07)

المطلب الثالث:الحاجات العامة.

نستعرض في هذا المطلب تعريف الحاجة ثم نتطرق لأهم أنواعها و كذلك معرفة أهم الشروط في الحاجة حتى تصبح حاجة عامة.

أولا : تعريف الحاجة العامة .

تعرف الحاجة العامة بأنها" الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية ". وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين :قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، و يشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفًا على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصرًا على جهود الأفراد. وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى يعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي و الاقتصادي(08).

ثانيا : نطاق الحاجات العامة.

على الرغم من أن نطاق الحاجات العامة في مجتمع معين هي مسألة اقتصادية و سياسية معا، و لكن هناك اعتبارات اقتصادية تبرر ظهور الحاجات العامة لعل أهمها :

أ – تقسيم الحاجات إلى قسمين :

الأول :هو الحاجات غير قابلة للتجزئة، و هي الحاجات التي لا يمكن تجزئة كل من الطلب و العرض عليها و بالتالي لا يمكن ترك إشباعها للقطاع الخاص لأن إشباعها لا يتوقف على دفع الثمن، وكما أنه يصعب استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها أم لا. و لذلك لابد للدولة أن تقوم بإشباع تلك الحاجات .

الثاني: هو الحاجات القابلة للتجزئة ،أي التي يمكن تجزئة كل من الطلب و العرض عليها و بالتالي يمكن تحديد ثمن لها،وهذه الحاجات هي بالأصل حاجات خاصة يقوم بإشباعها القطاع الخاص ، ولكن يمكن للدولة أن تتدخل في إشباعها، و نطاق هذا التدخل في هذا النوع من الحاجات يتوقف على طبيعة الفلسفة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تقوم عليها الدولة.

ب – هنالك بعض الظواهر الاقتصادية التي تسود بعض النشاطات الاقتصادية التي تبرر تدخل الدولة من أجل تنظيم إشباع بعض الحاجات القابلة للتجزئة و من هذه الظواهر :

- الوفورات الخارجية .
- ظاهرة تناقص النفقة.
- ظاهرة الاحتكار.
- اختلاف التفضيلات الزمنية للأفراد عن تلك الخاصة بالمجتمع.

فالعوامل الاقتصادية يمكن أن تفسر نشأة بعض الحاجات العامة، إلا أنها لا يمكنها أن تفسر نشأة كافة الحاجات العامة و اختلاف مداها من مجتمع إلى أخر، و في داخل المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى، و هنا تظهر أهمية العامل السياسي، فيمكن إيجاد تفسير لظهور الحاجات العامة و اختلاف نطاقها في كافة المجتمعات الانسانية إذا ما تتبعنا طبيعة دور الدولة في المجتمع و لا سيما دورها في النشاط الاقتصادي، وهذه الطبيعة تختلف باختلاف النظام الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي السائد فيها، كما يختلف تبعا لدرجة التطور الاقتصادي فيها. فتتسع الحاجات العامة في المجتمعات الاشتراكية لتشمل معظم الحاجات الانسانية بينما يضيع مداها في المجتمعات الرأسمالية حيث يقوم النشاط الخاص و نظام السوق بإشباع جزء مهم منها،بينما اعتبارات التنمية الاقتصادية المرغوب فيها في الدول النامية تجعل نطاق الحاجات العامة أكثر اتساعا مما هي في المجتمعات الرأسمالية و أقل اتساعا مما هي في المجتمعات الاشتراكية (09).

ثالثا : الشروط الواجب توافرها في الحاجة لتصبح حاجة عامة .

لا يمكن اعتبار حاجة ما حاجة عامة إلا إذا توافرت فيها الشروط التالية: (10)

1 -يجب أن تتصف الحاجة العامة بجماعية الطلب و العرض عليها و بالتالي عدم قابليتها للتجزئة.

2 -يجب أن تتولى الدولة إشباع الحاجة العامة عن طريق الميزانية العامة، و عندما يفشل جهاز السوق في إشباعها كليا أو جزئيا.

3 -يجب أن تتحقق في الحاجة العامة شروط المنفعة العامة ، وهذه الشروط تعكس الطبيعة السياسية للحاجة العامة لأنها تمول من الميزانية العامة، كما تعكس الطبيعة الاقتصادية لها بسبب عجز الأفراد كليا أو جزئيا عن إشباعها، كما تعكس الطبيعة الاجتماعية لها لأن إشباعها يؤدي إلى تحقيق منفعة عامة لجميع أفراد المجتمع .

المطلب الرابع : تمييز المالية عن المالية الخاصة.

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

ويمكن تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة من خلال النقاط التالية:

أ – من حيث أسلوب الإنفاق :

تحدد الدولة نفقاتها أولا، ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي النفقات ، ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة إليها ، وذلك باستقطاعها كضرائب منهم، أما الفرد فيقدر دخله أولا ثم ينفق في حدود ذلك الدخل ، ويرجع هذا الفرق إلى أن قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ،فهي باقية وثقة المقرضين بها أكبر من ثقتهم بالأفراد.

ب – من حيث الهدف :

إن هدف قيام الدولة بالمرافق العامة ليس الربح في الغالب ، بل اعتبارات اخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع بدون تمييز ، ولا ينفي ذلك ان الدولة قد تحصل على موارد مالية للميزانية العامة نتيجة لتوليها بعض المشروعات.

ج - **من حيث التنظيم:**

تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية .

د - **من حيث الأساس:**

الفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

إن لعلم المالية العامة علاقة وثيقة بمجموعة من العلوم الأخرى،كانت سببا في نشوئه و تطوره ، و أثرت بمعالمه الأساسية حتى اعتبره بعض الفقهاء جزءا من هذه العلوم ، لكن أصول المالية العامة و قواعدها العلمية و العملية لم تلبث أن ترسخت ، و أصبح علما مستقلا له ذاتيته و كيانه الخاص و طبيعته الخاصة التي تبدو معقدة بسبب تشابكه بموضوعات قانونية و اقتصادية و سياسية و غيرها ، و هذا ما يجعله في نفس الوقت علما مرتبطا بكثير من العلوم و ذلك بتشعباته و بالمعطيات التي تبنى على أساسها قواعده .

أولا :علاقة علم المالية العامة مع علم القانون.

برزت العلاقة الوثيقة بينهما من خلال الغرض الأصلي لعلم المالية العامة ، و هو جباية الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة ، و توزيع العبء الناتج عن ذلك بصورة عادلة بين المواطنين ،و التشريع المالي يعد فرعا من فروع القانون العام لأنها قواعد أمرة تتعلق بالشؤون المالية المنظمة للعلاقة بين الدولة و الافراد و هي ترتبط بصلات وثيقة بباقي فروع هذا القانون .

أ – علاقة التشريعات المالية بالقانون الدستوري :

و تتجلى من خلال وجود الكثير من النصوص المالية في الدستور، فالقانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية أساسية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية و التنفيذية في هذا المجال .

ب – علاقة القانون المالي بالقانون الاداري :

فالقانون الاداري ينظم و يضع القواعد المتعلقة بالأموال العامة و الخاصة للدولة و طرق إدارتها ،و هذه الصلة الوثيقة بين القانون الاداري و القانون المالي جعله حتى فترة وجيزة جزءا من القانون الاداري الذي يهتم بمالية الدولة إلى أن أصبح فرعا مستقلا عنه (10) .

ج – للقانون الخاص علاقة بالتشريع المالي:

فإن فرض الضريبة و تحصيلها و تحديد الوعاء الضريبي فيها له علاقة بالشركات و المشروعات التجارية و الاقتصادية التي ينظمها القانون التجاري ، فمثلا ما تحصل عليه الشركات من دخل و أرباح يخضع للضريبة على الدخل (11) .

ثانيا :علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد.

هناك صلة قوية بين المالية العامة وعلم الاقتصاد ويمكن بيان ذلك على النحو الاتي:

فالرواج الاقتصادي المتمثل بزيادة الإنتاج والدخل والمبيعات والأرباح يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة .وبالعكس فإن الكساد الاقتصادي ما يترتب عليه من آثار يؤدي إلى هبوط إيرادات الدولة المتأتية من الضرائب. كذلك في أوقات التضخم والناجم بشكل خاص عن تفوق الطلب الكلي على العرض الكلي المتمثل بما هو متاح من سلع وخدمات في الاقتصاد ,فإنه في مثل هذا الحال تستطيع الدولة الاستعانة بأدوات المالية العامة لاحتواء التضخم أو الحد منه عن طريق تقليص الانفاق الحكومي و الذي يؤثر في مرحلة تالية على الإنفاق الكلي أو اللجوء إلى زيادة معدلات الضرائب المباشرة.

يضاف إلى ذلك تستطيع الدولة في أوقات الكساد الاقتصادي الناجم عن هبوط مستوى او حجم الطلب الكلي في الاقتصاد استخدام الإنفاق الحكومي لرفع مستوى هذا الطلب للتأثير على حجم الإنتاج والاستخدام والدخل في الاقتصاد. كذلك يمكن استخدام أدوات المالية العامة لتشجيع الاستثمارات الخاصة

وزيادة القدرات الإنتاجية للدولة عن طريق تخفيض الضرائب على أرباح الشركات الخاصة ، وأخيرا يمكن استخدام أدوات المالية العامة في توجيه الموارد نحو القطاعات التي ترغب الدولة في توسيعها فإذا أرادت الدولة زيادة إنتاج السلع الاستهلاكية الدائمة فبالإمكان استخدام الضرائب والإعانات لتحقيق هذا الغرض من خلال تخفيض الضرائب أو إلغائها على هذه المجالات أو زيادة الإعانات المقدمة(12).

ثالثا–علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع .

إن هذه العلاقة قوية و تبادلية، فإذا كان النظام المالي في واقعه انعكاسا لنظام الاجتماعي القائم، فإنه يعد في الوقت نفسه أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف ذلك النظام.

فعلم المالية العامة يتناول بالدراسة والمعالجة والأهداف كثيرا من الموضوعات والظواهر الاجتماعية، و التي تشكل أنماطا من الحياة السلوكية و الانسانية و التي تتم معالجتها ماليا، و يستخدم من أجل ذلك أدوات المالية العامة التقليدية و أصبح الآن يستخدم أدوات المالية العامة غير التقليدية لمعالجتها و إيجاد الحلول المناسبة لها .

رابعا–علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية.

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة و علاقتها بالمواطنين من جهة أخرى.في حين تبحث المالية العامة في النفقات العامة و الايرادات العامة في إطار هذه السلطات ،كما أن للأوضاع الدستورية و الادارية في دولة معينة أثرها على ماليتها العامة، حيث تختلف النفقات و الايرادات العامة بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية بسيطة كانت أو مركبة، تملك نظاما إداريا مركزيا أو لا مركزيا إذ أن للظروف المالية أثرا مهما في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي و تعرضت لقيام ثورات بسبب اضطراب في ماليتها العامة و عدم استقرارها (13).

إن العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة، و تشكل هذه المعلومات معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية حيث تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ببيان ما أنفقته الدولة، إلى أي نشاط تتدخل فيه فمثلا تمكننا من معرفة ما إذا كانت دولة معينة تنفق على الدفاع أو التعليم أو على الصحة أو البحث العلمي أو التنمية الاقتصادية ...الخ، أكثر من غيره من حقول الانفاق.

خامسا : علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة.

إن هذه العلاقة وثيقة الصلة ومترابطة ذلك أن دراسة الكثير من المواضيع المتعلقة بالمالية العامة يتطلب المعرفة بأصول المحاسبة والمراجعة كإعداد الميزانية العامة وتنفيذها والرقابة عليها وكذلك تقدير الضرائب والرسوم وتحصيلها وتزداد هذه العلاقة كلما ازداد تدخل الدولة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية, اذ تقيم الدولة المشروعات المختلفة وتدخلها ضمن الميزانية العامة أو تحدد لها ميزانية مستقلة .هذا من جهة ومن جهة أخرى لا بد من تنظيم حسابات الدولة بمختلف أشكالها وفق الأصول المحاسبية الصحيحة ومن أهم فروع المحاسبة التي ترتبط بالمالية العامة المحاسبة الحكومية والمحاسبة الضريبية.(14)

كما أن العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة و الإلمام بأصول المراجعة وتقنياتها لاستهلاكات وجرد و احتياطات و انجاز الحسابات الختامية اي ان صلة المالية العامة بالمحاسبة والمراجعة وفنونها من اهتلاك وجرد واحتياطات و مخصصات وعمل الميزانية الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها وتزداد صلة المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة (15).

سادسا: علاقة علم المالية العامة بعلم الإحصاء.

تتجلى الصلة بين المالية العامة و الاحصاء واضحة من خلال استخدام الاحصاء كموضوع من الموضوعات، أو دراسة من الدراسات التي تناولتها المالية العامة، وتجريها، ويقوم بها أساتذة الفكر في المالية، وباحثو التحليل المالي، ويستعينون بها في تقييم النشاطات المالية للدولة: كمستوى الدخل القومي، وكيفية توزيعه، و عدد السكان، وتوزيعهم بين المناطق الجغرافية، أو بين القطاعات المالية، والاقتصادية المختلفة. وكذلك تستخدم الأساليب الإحصائية لتقييم العلاقات الكمية بين الإيرادات المالية، والنفقات المالية، ومن ثم يستهدى بها لتحديد حجم هذه الموارد، والنفقات، وكيفية توزيعها على قنواتها، وفي قطاعاتها الإنتاجية.أو السكانية وكذلك تستخدم الأساليب الإحصائية في تقييم الظواهر الضريبية، وتحديد حجمها، أو نوعها، أو سعرها، أو أوعيتها، أو استحقاقاتها، ونسبتها إلى الظواهر الاقتصادية الأخرى: كالإنتاج، والأسعار، والدخل الفردي، والقومي،...الخ .

وبكلمة موجزة: أصبحت العلوم الإحصائية لا يستغنى عنها بالنسبة للعلوم المالية سواء فيما يتعلق بدراساتها، أو فيما يتعلق بتحقيق أهدافها لان علم الاحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم و الزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها و يقوم بترجمتها و تجسيدها في صورة ارقام وبيانات وإحصائيات بمعنى ان علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي (16).

وهكذا نخلص إلى أن علم المالية العامة، وقد حققت أبحاثه مستوى عالٍ من التجريد والتعميم والتنظيم. علم مستقل بذاته، تربطه مع العلوم الاقتصادية والاجتماعية الأخرى علاقات وثيقة، يستعين بها على شرح نظرياته والبرهان عليها.

قائمة هوامش الفصل الأول:

(01) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، جامعة عين شمس، القاهرة، ص 70.

(02) منصور ميلاد يونس, مبادئ المالّية العامة.ط1,منشورات الجامعة المفتوحة,طرابلس,1991,ص7

(03) أحمد جامع، علم المالية العامة ،ج1،ط2،دار النهضة العربية، القاهرة ،1980، 18.

(04)نفس المرجع،ص 25.

(05) عبد العال الصكبان، علم المالّية العامة ،ط3 ، ج1 ،دار الجمهورية ،بغداد، 1966 ،ص ص25-26

(06) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ص 10-11 .

(07) رائد ناجي أحمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق،الطبعة الثالثة ،العراق،2017 ،ص6 .

(08) رفعت المحجوب ، المالية العامة، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1983 ، ص ص 7-8 .

(09) يوسف شباط ، المالية العامة و التشريع المالي ،جامعة دمشق ،كلية الحقوق ، دمشق ،2003 ، ص 29 .

(10) يحي قاسم علي سهل ، السهل في المالية العامة و التشريع الضريبي اليمني ، جامعة عدن ،كلية الحقوق الطبعة الأولى ،2000، ص16 .

(11) اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي،مكتبة دار الثقافة ،عمان ،2000 ، ص 30 .

(12) أحمد جامع، علم المالية العامة ، مرجع سابق ،ص ص19-21 .

(13) طاهر الجنابي، المالية العامة و التشريع المالي، كلية القانون بجامعة بغداد، العراق، ص 12 ،

(14) جهاد سعيد خصاونة ،المالية العامة والتشريع الضريبي و تطبيقاتها العملية وفق التشريع الاردني ،ط1 ،دار وائل للطباعة والنشر ،عمان ، 1999، ص 20.

(15) بركات عبد الكريم صادق و بطريق يونس احمد ، "المالية العامة" ، الدار المصرية الحديثة، 1981 ، ص 22.

(16) نوزاد عبد الرحمان الهيتي ، منجد عبد اللطيف الخشالي ، "المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة" ، دار المنهج عمان الطبعة الأولى ، 2006 ، ص121 .

الفصل الثاني : النفقات العامة.

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

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة ، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد وسعياً وراء تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة لهم.

تتعدد أنواع النفقات العامة، وتتزايد مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن النفقات العامة لا تكون شكلاً متجانساً، بل يختلف بعضها عن البعض الآخر سواء من حيث الطبيعة أو من حيث الآثار الاقتصادية والاجتماعية فإن الأمر يستوجب التمييز بين الأنواع المختلفة للنفقات العامة.

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة.

تعتبر النفقات العامة الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات،

المطلب الأول:تعريف النفقات العامة و عناصرها.

أولا– تعريف النفقات العامة.

يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العامة:"النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام (01) وأنها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة " .

و تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ مالي يخرج من الذمة المالية للدولة أو احد تنظيماتها بهدف إشباع حاجة عامة (02).

و النفقة العامة هي مبالغ مالية مخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية والمستقبلية، وهي تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة.(03)

إذن النفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ثانيا– عناصر النفقة العامة.

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

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

أ– الصفة النقدية للنفقة العامة:

كانت الدولة قديما تسعى لإشباع الحاجات العامة بواسطة الحصول على سلع وخدمات مقابل أشياء عينية. فتهب الأملاك العامة مثل الأراضي والمباني ، وتمنح الألقاب ، وتنعم بالأوسمة لقاء قيام المستفيدين من كل ذلك بخدمات عامة. وقد أدى ذلك إلى القول بأن شكل النفقة كان عينيا قبل أن يكون نقديا بيد أن النفقة العامة سرعان ما اتخذت الصيغة النقدية . وهناك جملة أسباب تقف وراء اتخاذ الدولة للصيغة النقدية في نفقاتها منها:

–تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي ، وعليه فلا يعقل أن يتعامل الأفراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية.

– صعوبة ممارسة الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني.

–يثري الإنفاق العيني مشاكل إدارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها أو محاباة الدولة لبعض الأفراد بإعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك .

نخلص من كل ما تقدم أن النفقات العامة تتمثل في العصر الحديث بمبلغ نقدي تستعمله الدولة لإشباع الحاجات العامة.و لا مانع إطلاقا من إشباع الحاجات العامة بطرق أخرى، مثل الخدمات التي يقدمها الأفراد والهبات الممنوحة من قبلهم وهنا يجب أن نلفت النظر إلى أن هذه الخدمات ليست نفقات عامة ،لأن التعريف المذكور أعلاه للنفقة العامة لا ينطبق عليها ، وإنما هي عبارة عن وسائل أخرى يمكن للدولة عن طريقها إشباع الحاجات العامة وتأدية الغرض نفسه الذي تقوم به النفقة العامة . فيجب التمييز إذن بين النفقة العامة وبين إشباع الحاجة العامة، فالنفقة العامة هي الوسيلة الرئيسة لإشباع الحاجات العامة وتكون بصورة نقدية في العصر الحديث. أما إشباع الحاجات العامة فيمكن أن يتم بطريق آخر غير النفقات مثل الخدمات التي يقدمها الأفراد.(04)

ب – النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

النفقة العامة يقوم بها شخص عام.ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لا مركزية. وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة، والمجالس

الوطنية وغيرها، أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،.....الخ .والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الصدد هو : هل يعني هذا أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب سيادتها وسلطاتها الآمرة تعد نفقات عامة؟ وما محل تلك النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاطها الاقتصادي المماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد، كالمشروعات الإنتاجية؟

في الواقع ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه النشاطات، فقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين، أحدهما قانوني والآخر وظيفي (05)

●المعيار القانوني:

استند هذا المعيار إلى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، أي إذا كان شخص من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة، مهما كان غرضها. أما إذا كان شخص من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة مهما كان هدفها .ويستند أنصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون الخاص .ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتطور نشاطها أصبح هذا المعيار لا يتناسب في تحديد طبيعة النفقة، ولذلك خلص بعض علماء الاقتصاد إلى اقتراح معيار آخر يتناسب مع توسع للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة. نشاط الدولة باعتبارها منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد، ويعتمد على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية .

●المعيار الوظيفي:

يستند هذا المعيار أساسا على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، وإنما تلك التي الدولة وهيئاتها سواء كانت مركزية أم لا مركزية، وتتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل خاصة . تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على إقليمها وبموجب سلطاتها الآمرة .أما النفقات التي تقوم بها والعكس بالنسبة للنفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة بتفويض من الدولة في استخدام سلطاتها الآمرة فهي نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام الدولة لسلطاتها السياسية .غير انه هناك من يرى بان تعريف النفقة العامة يجب أن يبرز مدى مشاركة القطاع العام في تنمية الاقتصاد الوطني، والأخذ

بتعريف واسع للنفقات العامة، بحيث تشمل كل النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها المركزية، والمحلية والمنشآت العامة الإنتاجية.

وأن المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والاعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة، كتبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى وغيرها.....، بحيث يدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص.

ج– الغرض و الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام :

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

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

المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة.

لكي يكون الإنفاق الذي تقوم به الدولة او إحدى الوحدات الادارية التابعة لها صحيحاً ومنطقيا لابد أن يحتكم إلى مجموعة من القواعد والضوابط وهو ما يمكن بيانها بالأتي:

أولا– قاعدة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع.

ويراد بذلك ان النفقة العامة يجب ان ترمي إلى تحقيق أو توفير أكبر منفعة ممكنة لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع وبذلك لا يجوز أن تنفق أموال الدولة لصالح فئة أو جماعة أو حزب أو هيئة معينة إلا إذا ترتب على ذلك الانفاق تحقيق نفع عام (06).هذا من جانب ومن جانب آخر يجب أن يهدف الانفاق الحكومي إلى تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة . فالدولة كالأفراد لا يجوز لها أن تنفق على أمور لا يُرجى منها نفع . لكن المنفعة التَّي تبغي الدولة تحقيقها يجب أن تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد ، إذ أن المنفعة تتحقق عند الدولة إذا انصرف الإنفاق الذي تقوم به إلى إشباع حاجات عامة ، ذلك لأن هذه الحاجات لا تكتسب عموميتها إلا اذا كان اشباعها يحقق منفعة جماعية يقرر البرلمان أنها كذلك .

ثانيا– قاعدة الاقتصاد في النفقة .

ويراد بهذه القاعدة أن يحترم القائمون على الانفاق سياسة ترشيد الانفاق الحكومي والاستخدام الامثل او العقلاني للنفقة العامة. ولا يعني ذلك الامتناع عن الانفاق اذا ما كانت له ضرورة في أي وجه من أوجه نشاط الدولة، بل اعتماد تحقيق أفضل منفعة بأقل تكلفة ممكنة. (07) أي بمعنى آخر الابتعاد عن كل تبذير او إسراف لأن مثل هذا الامر يؤدي إلى ضياع الأموال العامة في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى وجوه أخرى مفيدة ،أو حتى تركها في يد الأفراد لاستغلالها في ميادين أكثر فائدة . وفضلا عن هذا فان التبذير يضعف الثقة في الادارة المالية للدولة ويبرر التهرب من الضريبة لدى المكلفين بدفعها .

ولذلك تدعوا الحاجة الى وجود رقابة حازمة على عمليات الانفاق الحكومي تضمن توجيه النفقة العامة إلى الوجوه النافعة و دون إسراف أو تبذير و تأخذ هذه الرقابة أشكالا ثلاثة هي :

أ – رقابة إدارية : و تتولاها وزارة المالية عن طريق موظفيها ومحاسبيها العاملون في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا اذا كان واردا في قانون الميزانية وفي حدود الاعتماد المقرر له وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

ب – رقابة محاسبية مستقلة : وتقوم بها جهة مستقلة عن الحكومة حيث تتأكد من أن جميع عمليات الانفاق قد تمت على الوجه القانوني وقد تكون سابقة على الإنفاق أو لاحقة عليه ومثال ذلك رقابة ديوان الرقابة المالية في العراق أو محكمة المحاسبات في فرنسا.

ج – **رقابة برلمانية:** وتمارسها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من أحد الوزراء أو الوزارات بأكملها في حالة تحقق امر يخالف قواعد الانفاق المقررة قانونا

ثالثا – قاعدة الاجازة أو الترخيص :

ويراد بذلك أن النفقة العامة لا يجوز صرفها من قبل الدولة أو إحدى الأجهزة الادارية التابعة لها إلا بعد موافقة السلطة المختصة بذلك وهي السلطة التشريعية من خلال اعتماد مشروع الموازنة العامة وصدور قانون يتضمن كافة النفقات والإيرادات التي يجاز للحكومة انفاقها او تحصيلها يسمى بقانون الميزانية العامة .وتتضمن القوانين المالية الخاصة بالموازنة في أي دولة كلما يتعلق بصرف النفقات العامة وإجراءاتها والسلطة المختصة بالرقابة على تنفيذ النفقة العامة وأنواعها.

رابعا – العدالة في توزيع الانفاق :

يقتضي تحقيق القاعدة الأولى المذكورة اعلاه وهي قاعدة المنفعة القصوى للمجتمع أن يكون هناك عدالة في توزيع المنفعة العامة ، وهو ألا يتحقق إلا بعد الأخذ بقاعدة التوزيع العادل للإنفاق العام. وهذا يعني عدم اقتصار المنفعة العامة على طبقة او فئة معينة ذات نفوذ بالدولة او منح منطقة معينة قدرا من الإنفاقٌ يفوق ما يخصص لمناطق أخرى أو الاهتمام بالعاصمة وإهمال الأقاليم أو المحافظات.

ويجد مبدأ عدالة توزيع المنافع أساسه في فكرتين : الأولى تتمثل في أن أجهزة الدولة وجدت لمصلحة المجتمع وليس مصلحة فرد أو فئة معينة ،أما الثانية فتتضمن في أنه طالما أن الإنفاق العام يتحمله كافة الأفراد أو يتحمله القادرون منهم تطبيقا لمفهوم التضامن الاجتماعي فإن النفع العام المتولد من الإنفاق يجب أن يعم الأفراد كافة.(08)

المطلب الثالث : الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي :

يؤثر التوسع في الإنفاق الحكومي على مختلف المتغيرات الاقتصادية وهي الدخل القومي ومكوناته الاستهلاك والاستثمار، و إلى التأثير على المستوى العام للأسعار وعلى مستوى العمالة وعلى توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، وتتوقف الآثار الاقتصادية للإنفاق الحكومي على عوامل عدة أهمها طبيعة الإنفاق وهدف الإنفاق، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق والوضع الاقتصادي السائد.

أولا – الآثار على الناتج الإجمالي الوطني :

وهو ما يطلق عليه إنتاجية الإنفاق العام و درجة تأثيره تتوقف بالتالي على مدى كفاءة استخدامه، و يميز في أثار الإنفاق العام على الناتج الوطني بين اثار تتحقق في المدى القصير و أخرى تحقق في المدى الطويل، ففي المدى القصير ترتبط أثار الإنفاق العام بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصاديين عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه .(09)

وفيما يتعلق في المدى الطويل تختلف أثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعا لطبيعة هذا الانفاق، فالإنفاق على المرافق التقليدية كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي و إقامة العدالة، و إن لم تبد له علاقة مباشرة بالناتج الوطني، إلا أنه يهيئ الظروف التي لا غنى عنها لقيامه، حيث يؤدي اختلال الأمن وانتفاء الحماية إلى عدم اطمئنان المنتجين على استثماراتهم مما يعوق سير الانتاج في مختلف ميادينه.

ثانيا– الآثار على توزيع الدخل القومي:

يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات و الفئات الاجتماعية وتحدد بالتالي نصيب كل من هذه الطبقات و الفئات ويؤثر الإنفاق العام في توزيع الدخل القومي من خلال تأثيره على هيكل توزيع الدخل، هذا الهيكل الذي يشير إلى الكفية التي يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة، فيما يسمى بتوزيع الدخل الشخصي، وكذلك الكفية التي يوزع بها الدخل القومي بين عناصر الإنتاج من رأس مال وعمل و أرصدة وتنظيم فيما يسمى بالتوزيع الوظيفي للدخل.

ثالثا– الآثار على الاستهلاك الوطني :

يولد الإنفاق العام زيادة مباشرة في الطلب على سلع الاستهلاك، وتتوقف أثارها على الاستهلاك القومي على بنيان النفقة العامة وظروف من يتلقونها وعلى مراحل التطور التي يعيشها المجتمع، إذ تؤدي زيادة الإنفاق العام مع ضعف مرونة الإنتاج إلى زيادة الأسعار، وتمارس النفقات العامة أثارها على الإستهلاك القومي عن طريق شراء الحكومة للسلع و الخدمات، وقيامها بتوزيع دخول يخصص جزء منها للإنفاق الاستهلاكي ، وتتوقف هذه الآثار على بنيان النفقات العامة (10) .

رابعا– الآثار على الأسعار :

إن تدخل السلطة العامة بطريق مباشر أو غير مباشر من حيث سياستها في الإنفاق العام من شأنه التأثير في مستوى الأسعار، فعندما تقوم الدولة بالإنفاق فهي تحاول تحقيق العديد من الأهداف فمثلا عن طريق وسيلة التمويل فهي تحاول تحقيق العدالة الاجتماعية (11).

المطلب الرابع :حدود الانفاق العام و ظاهرة تزايده.

أولا – حدود النفقات العامة:

إن تحديد النفقات العامة يتأثر بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال

العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة ألن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت .أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير...وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف(12).

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

ثانيا– ظاهرة تزايد النفقات العامة :

إذا تتبعنا أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدولة فى سنوات متتالية لوجدنا أنها تزداد باستمرار – وتشاهد هذه الظاهرة فى جميع الدولة على اختلاف نظمها وأحوالها. ولا تقتصر هذه الظاهرة على نفقات الدولة، فإنها تلاحظ أيضاً بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية.

وقد عزا كل منهم هذه الظواهر لأسباب مختلفة فالبعض يرجعها إلى زيادة الثروة وردها آخرون إلى كيفية توزيع هذه الثروة بين الأفراد كما نسبها فريق ثالث إلى أسباب سياسية وقانونية . وتخلص من

ذلك إلى أن لهذه الظواهر أسباب عديدة اقتصادية واجتماعية وسياسية ومالية وإدارية ويمكن ذكرها فى نطاق هذه الأسباب لعاملين أساسيين.

الأول: تكفل الدولة بوظائف جديدة مما استدعى إنفاقاً.

الثانى: توسع الدولة فى القيام بوظائفهما القديمة. ونتناول فيمايلي بالتفصيل هذه الأسباب(13).

أ – الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة، زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، هذه النسبة ترتبط غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، و هذا التدخل يترتب عنه زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة(14).

1 -**الأسباب الاقتصادية:**

من أهم أسباب زيادة الإنفاق العام هو زيادة الثروة ونمو الدخل القومى والتوسع فى المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الأجنبية وذلك على النحو التالى :

– زيادة الثروة ونمو الدخل القومى :

فإن هذا الازدياد يؤدى إلى حصول الدولة على حصيلة أوفر من الضرائب وغيرها من الإيرادات كما أن مقاومة الأفراد تقل أمام جباية الدولة من الإيرادات، على أنه هذه النتيجة تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة.

– توسع الدولة فى مشروعاتها العامة :

وسبب ذلك هو سياسة الدولة التدخلية حديثاً فى المجالات الصناعية والتجارية. وميل بعض مشروعاتها للاحتكار كتوريد المياه والتيار الكهربائى والنقل وانتشار سياسية إنشاء المشروعات العامة.

ويؤدى التوسع فى المشروعات العامة زيادة ظاهرية فى حدودها ما تفعله تلك المشروعات من إيرادات، وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك عندما لا تحقق أرباحاً وترجع الزيادة الحقيقية.

إلى أن إدارة الهيئات العامة للمشروعات الصناعية و التجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران فى المشروعات الخاصة هما: ضرورة الحصول على ربح وضرورة صيانة رأس مال المشروع ويقل الإحساس بهما لدى المشروعات العامة لأسباب خاصة. فعامل الربح ليس هو الهدف الأساسى للإنفاق العام كما أن رقابة حملة الأسهم فى المشروعات الخاصة أقوى من رقابة الرأى العام فضلاً عن إمكانية الدولة تعويض ما يهلك من رأس المال بخلاف المشروعات الخاصة.

ومن أهم المشروعات العامة التى تقوم بها الدولة المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد والسكك الحديدية والطيران والإذاعة والتلفزيون والملاحقة وغيرها من المشروعات.

-الدورة الاقتصادية :

أن توالي فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات العامة، ففى فترات الرخاء يسود التفاؤل، فتوسع الدولة من نطاق وظائفها وتتخذ وظائف جديدة فيزيد الإنفاق العام، وحينما تجئ فترة الكساد ويكون هذا التوسع فى الوظائف العامة للدولة قد استقر فى نظام الدولة الاقتصادى فتضطر للإنفاق بمعدلة الزائد رغم قلة الموارد.

- المنافسة الأجنبية :

عنيت كثير من الدول بعد الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 بحماية صناعتها الوطنية ضد المنافسة الأجنبية بوسائل شتى منها نظام المنح: وهو عبارة عن إعانات مالية تمنحها الدولة لبعض المشروعات للتمكن من منافسة المشروعات الأجنبية المماثلة.

2- الأسباب الاجتماعية :

من أهم الأسباب الاجتماعية لزيادة الإنفاق العام ازدياد السكان واتساع المدن ونمو الوعى الاجتماعى. فزيادة السكان – التى تتم بصفة خاصة بين الطبقات الفقيرة – تؤدى إلى أن تحصل هذه

الفئة على خدمات أكبر من الدولة مما يؤدى إلى زيادة الإنفاق العام. والكبارى وزيادة العناية بالصحة العامة ورعاية النظام لعام والآداب وما إلى ذلك.

كما أن نمو الوعى الاجتماعى لدى الأفراد يجعلهم يطالبون دولتهم بمزيد من الوظائف لم تعرفها العصور السابقة، كتأمين الفرد ضد البطالة والعجز والشيخوخة.

3 – الأسباب الإدارية :

وترجع هذه الأسباب إلى عدم تطور الإدارة الحكومية بنفس نسبة تطور وظائف الدولة، مما يؤدى إلى خلل فى قيام هذه الإدارة بوظائفها. ويساهم فى عدم التطور الكافى للإدارة سوء التنظيم الإدارى وزيادة عدم الموظفين غير المعدين إعداداً كافياً، مما يؤدى لزيادة الإنفاق العام زيادة لا تقابلها زيادة فى الإنتاج.

4– الأسباب المالية :

من أهم الأسباب التى ساعدت على الإنفاق العام فى الوقت الحاضر ثلاثة أسباب هى :

– سهولة افتراض الدولة.

– وجود فائض فى الإيرادات.

– عدة مراعاة بعض القواعد المالية.

5 – الأسباب السياسية:

تؤدي بعض العوامل السياسية إلى زيادة الإنفاق العام وأهمها انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية فى الدول الحديثة ونمو مسئولية الدولة ودرجة نقاء الأخلاق السياسية.

ب – الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة .

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

عدد الحاجات العامة التي تشبعها الدولة أو زيادة عدد الأفراد الذين يستفيدون من هذا الإشباع، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة التي تقدم للأفراد، ولا تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية(15) (تضخم مبالغ النفقات العامة).

1- تدهور قيمة النقود :

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

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة . ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، بسبب استفحال ظاهرة التضخم النقدي (16).

2 -تغير أساليب المحاسبة الحكومية:

ترتب على تغير النظم المالية خلال القرن الماضي وشيوع استخدام الأسلوب النقدي في الإنفاق العام، أن تزايد هذا الإنفاق ظاهريا، فعلى سبيل المثال فان الدول كانت تلجأ إلى أعمال السخرة لتنفيذ بعض الأشغال العامة، ومن ثم فان هذه الأشغال لم تكن تحمل الموازنة أعباء معينة. أما الآن وقد ألغيت أعمال السخرة، فان تنفيذ هذه الأشغال يستوجب تخصيص الاعتمادات الملائمة لها، مما يعني منطقيا تزايد حجم النفقات العامة ظاهريا، وبالإضافة لذلك فقد ترتب على تغير طرق إعداد حسابات الموازنة ازدياد صوريا أخر في حجم هذه النفقات. ففي الماضي كانت الموازنات تحضر طبقا لمبدأ الناتج الصافي ، أي أن نفقات المرافق العامة كانت لا تسجل في الموازنة إلا بعد خصم (طرح)

حصيلة إيراداتها منها مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنفاق العام. أما الآن فان الموازنات أصبحت تحضر طبقا لمبدأ الناتج الإجمالي الذي تقيد بمقتضاه في الموازنة العامة كافة نفقات المرافق العامة وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة وقد أدى ذلك بطبيعة الحال إلى تزايد حجم النفقات العامة المعلنة بصورة صورية(17).

3 -اتساع المساحة الإقليمية للدولة :

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعا إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات العامة الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة ،أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدين من تلك الخدمات والمنافع، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام(18).

المبحث الثاني:تقسيم النفقات العامة.

نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها الاقتصادية والاجتماعية، فقد ازدادت أهمية تقسيماتها وخاصة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة و المنتجة، لقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة ونبين فيما يلي أنواع هذه التقسيمات التي تنضوي في فئتين أساسيتين هما:التقسيمات الاقتصادية، والتقسيمات الوضعية.

المطلب الأول : التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة.

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

– الوظائف التي تقوم بها الدولة؛

– طبيعة النفقة في حد ذاتها (حقيقية وتحويلية)؛

– دورية النفقة (عادية وغير عادية)؛

– معيار نطاق سريان النفقة (مركزية او محلية).

أولا – تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي :

أول من قام به الاقتصادي بيجو حيث قسم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية (19).

أ – النفقات الحقيقية :

يقصد بها تلك النفقات التي تنفذها الدولة مقابل الحصول على السلع و الخدمات أو رؤوس أموال انتاجية، و من أمثلتها التقليدية: المرتبات و أثمان التوريدات و المهمات اللازمة لتسيير المرافق ،وكذلك النفقات الاستثمارية .و هنا تؤدي النفقات العامة إلى حصول الدولة على مقابل لهذه النفقات سواء كان ذلك عملا أو سلعة أو خدمة،وبهذا تكون قد خلقت بندا جديدا في الدخل القومي متمثلا في زيادته .وفي النفقات الحقيقية يمكن التفريق بين النفقات الاستثمارية و النفقات الجارية .

حيث تتمثل الأولى في الطلب على السلع الانتاجية في صورة زيادة في وسائل الانتاج الثابتة (غالبا) سواء أكان في شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الخدمات)أو في صورة وضع أساس للقيام بالإنتاج (بالنسبة لمشروعات الانتاج السلعي و مثاله تأسيس سكك الحديد و تشييد السدود...).أما النفقات الجارية فيقصد بها ضمان سير إدارة معينة أو أداء خدمة أو تشغيل وحدة إنتاجية.

ب – النفقات التحويلية:

هي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع و خدمات و رؤوس أمول،و إنما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية التي تملك دخولا كبيرة إلى أخرى محدودة الدخل ،حيث تكتفي هذه النفقات بتحويل القوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية مع

الاحتفاظ بمجموع الدخل ثابتا،إذ تجري الدولة هذه التحويلات دون مقابل.و لا تمثل النفقات التحويلية إلا إجراء لتحويل الدخول من طبقة اجتماعية إلى أخرى،وإعادة لتوزيع الدخل القومي دون أن تضيف إليه شيئا.مما دفع بعض الفقهاء لتسميتها بالنفقات التوزيعية،أي تلك التي تحدث أثرا توزيعيا دون أن تزيد من حجم الدخل القومي.

ثانيا – تقسيم النفقات العامة وفقا لدوريتها:

يتم تقسيم النفقات العامة تبعا لمعيار الدورية إلى نفقات عادية و أخرى غير عادية(20).

أ – النفقات العادية:

هي النفقات المتكررة ضمن مدة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة و بصورة منتظمة،و دورية هذه النفقات لا يعني ثبات حجمها من موازنة إلى أخرى إنما يكتفى تكرارها بنوعها في كل موازنة حتى و لو اختلف حجمها من موازنة إلى أخرى، حتى تعد نفقة عادية كمرتبات الموظفين و نفقات المرافق العامة.

ب – النفقات غير العادية:

هي النفقات غير المتكررة والتي لا تظهر إلا في فترات متباعدة غير منتظمة، أي أنها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة العامة للدولة أي أنها نفقات عرضية و غير متوقعة.

ثالثا – تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة:

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعًا للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، ووفقا لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع مختلفة للنفقات العامة تبعًا للوظائف الأساسية للدولة وهي :الوظيفة الإدارية، والوظيفة الاقتصادية، والوظيفة الاجتماعية(21).

أ – النفقات الإدارية :

و هي تلك النفقات التي تكون موجهة ومخصصة لتسيير المرافق العامة، فهي بالأساس نفقات تتعلق بتسيير المرافق العامة والضرورية لقيام الدولة وتشمل الرواتب والأجور والمكافآت...الخ .والنفقات الإدارية لا تتضمن أي تحويل في رأس المال وتسمى أيضا بنفقات التسيير.

ب – النفقات الاجتماعية:

و هي تلك النفقات التي تستهدف في الأساس النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية، حيث ترمي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية للدولة ويكون الطابع الاجتماعي غالبا عليها، وتقوم الدولة بإنفاقها من أجل زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع بصفة عامة والفقراء بشكل خاص، وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المتنوعة كنفقات التعليم والرعاية الصحية و إعانات البطالة...الخ.

ج – النفقات الاقتصادية:

وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل أساسي مثل الاستثمارات التي يكون الهدف والغرض منها هو تدعيم الاقتصاد الوطني بخدمات هامة مثل خدمات النقل والمواصلات والري...الخ، ويُعْ رَ ف هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، لأنها تؤدي الى زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال، وتشمل أيضا الإعانات الاقتصادية التي تعطيها الدولة للمشاريع العامة والخاصة.

رابعا – تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها: حسب هذا التقسيم تقسم النفقات إلى (22) :

أ– النفقات الوطنية (المركزية):

وهي النفقات التي نجدها مدرجة في موازنة الدولة وتكون موجهة لخدمة المرافق العامة و التي ينتفع بها جميع أفراد المجتمع،حيث تتولى الحكومة المركزية القيام بها ومثالها نفقات الدفاع والخارجية، فهذا النوع من الإنفاق موجه لمصالح الأمة كلها والهدف منه هو تحقيق المصلحة العليا للدولة.

ب– النفقات المحلية (الإقليمية):

النفقات المحلية تكون من اختصاص الجماعات المحلية مثل البلدية والولاية، فهي نفقات موجهة إلى منطقة معينة، وتقوم الإدارات العمومية بالإشراف على هذه النفقات، وتكون واردة في موازناتها، فالهدف منها هو خدمة سكان منطقة معينة، مثل نفقات إيصال الكهرباء ونفقات المواصلات وتوزيع الماء وشق الطرق...الخ.

المطلب الثاني: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة.

إن التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك التي تتبناها الموازنات العامة للدول المختلفة استنادا إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية و لوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي (الاقتصادي) للنفقة، أي أن النفقات العامة يمكن تقسيمها حسب هذه الاعتبارات. ويندرج تحت التقسيم الوضعي (العملي) ثلاث تقسيمات وهي(23):

أولا– التقسيم الإداري:

يتم التقسيم الإداري على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، وهذه الجهات ممثلة في الإدارات العمومية والوزارات، فمن خلال هذا التقسيم تقسيم النفقات العامة حسب السلطة أو الجهة التي تقوم بالإنفاق، وبشكل أكثر تحديد تقسم على أساس الوحدات الإدارية والوزارات المختلفة مثل وزارة التعليم والصحة ...الخ ويكون التوزيع داخل كل وزارة حسب هيكلها التنظيمي .

ويستهدف هذا التقسيم تبويب النفقات العامة إلى أجزاء مستقلة كل جزء خاص بوزارة معينة، ومن ميزات هذا التقسيم هو إعطاء الفرصة لتحديد مسئوليات الإنفاق الفعلي لكل من الوحدات الإدارية المختلفة، ويمكن التقسيم الإداري السلطة التشريعية من مناقشة كل وحدة إدارية على حدى وإقرارها، وذلك ضمن الاعتمادات المخصصة لها، وبالتالي تسهيل عملية الرقابة وسهولة اتخاذ القرار في تحديد حجم النفقات العامة، أما ما يعاب عليه هو صعوبة تحديد مقدار نفقة كل وظيفة حكومية وصعوبة التنبؤ بالعمليات الاقتصادية.

ثانيا– التقسيم الوظيفي:

يهتم التقسيم الوظيفي للنفقات العامة بتقسيم النفقات حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة، وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه من وراء هذه المشتريات مثل الإنفاق على الخدمات الصحية والدفاع والأمن والتعليم، ويعتبر هذا التصنيف حديثا نسبيا .فهذا التقسيم يتماشى مع الفكر المالي المعاصر، حيث يبين لنا وظائف الدولة على شكل قطاعات تظهر في طياتها نفقات كل قطاع، وتكون كل مجموعة اتفاقية مرتبطة بأداء وظيفة معينة من الوظائف التي تقوم بها الدولة، وتقسم الوظائف الحكومية عادة إلى وظيفة الأمن ووظيفة الدفاع ووظيفة التعليم والصحة ...الخ .

و يتم توزيع النفقات العامة على هذه الوظائف، وذلك بغض النظر عن الجهات الإدارية التي تقوم بتأدية هذه النفقات، فيمكن لوظيفة معينة أن يقوم بها أكثر من قطاع أو جهة إدارية مثل وظيفة الصحة تقوم بتأديتها وزارة الصحة ووزارة التربية ووزارة التعليم العالي إلى غير ذلك من الوزارات الأخرى، وبالتالي فإن تحديد النفقات العامة على البرامج الصحية يستدعي تمويل النفقات المتوقعة لكل وزارة على البرامج الصحية، فمجموع النفقات الصحية لمختلف الجهات الإدارية يمثل وظيفة الإنفاق على الصحة، وعموما تقسم النفقات على للوظائف الرئيسية للدولة وهي: الإدارة والسلطات العامة ،الأمن والعدالة التعليم و الثقافة ،العلاقات الخارجية،الدفاع الوطني،النفقات الاجتماعية، النفقات الاقتصادية ،نفقات الإسكان.

وبالتالي يتم تقسيم النفقات العامة إلى مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف، وما يؤخذ على هذا التقسيم هو وجود نفقات حكومية يصعب تبويبها وتصنيفها وظيفيا، لأن هذه النفقات الحكومية تمثل وظيفة محددة، ومن أمثلة هذه النفقات نفقات مجلس النواب أو نفقات رئاسة الجمهورية ...الخ.

ثالثا– التقسيم الاقتصادي:

يستند تقسيم النفقات إلى طبيعة النفقة العامة الاقتصادية، وآثارها في مختلف البني الاقتصادية، حيث يعتمد على المهام والأعمال المتنوعة التي تقوم بها جميع إدارات الدولة، وذلك بتوزيعها حسب القطاعات الاقتصادية، وتظهر فيه وظائف الدولة في قطاعات مختلفة ومتعددة للوظيفة الواحدة، ويرمي هذا التقسيم إلى التفريق بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، ففي كل إدارة نجد نفقات جارية ونفقات رأسمالية، ويمكن هذا التقسيم من تسهيل وتبسيط التعرف على حجم النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، كما أنه يهدف لتبويب عمليات الدولة المالية بحسب طبيعتها الاقتصادية إلى نفقات جارية والتي تتكرر بشكل دوري ويكون الهدف منها هو تسيير المرافق العامة، ونفقات رأسمالية والتي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية، والتي يكون الهدف منها تنمية الثروة الوطنية،

و عليه فإن هذا التقسيم يتيح لنا معرفة مقدار الإنفاق الرأسمالي من الإنفاق العام، ويظهر لنا درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، و بشكل عام فكل النفقات العامة المدرجة تحت التقسيم الاقتصادي تخصصها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل رئيسي، وتعرف بالنفقات الاستثمارية ويكون الهدف الأساسي منها هو زيادة الناتج الوطني وخلق رؤوس أموال جديدة، وما تجدر الإشارة إليه أن هذا التقسيم يفترض وجود تقسيم إداري يتماشى معه، لذلك نجد الكثير من الدول تعتمد على تقسيم واحد يضم كلا التقسيمين الإداري والاقتصادي.

المطلب الثالث:تقسيم النفقات العامة في الجزائر.

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

أولا – نفقات التسيير:

حسب المادة 24 من القانون أعلاه توزع نفقات التسيير على أربعة أبواب وهي:

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

و يمكن سردها في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): يوضح توزيع نفقات التسيير بعنوان السنة المالية 2019.

الدوائر الوزارية	المبالغ
رئاسة الجمهورية	8.222.221.000
مصالح الوزير الأول	4.497.060.000
الدفاع الوطني	1.230.000.000.000
الشؤون الخارجية	38.066.300.000
الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية	418.409.273.000
العدل	75.862.145.000
المالية	86.980.203.000
الطاقة	50.800.596.000
المجاهدين	224.959.977.000
الشؤون الدينية و الاوقاف	25.284.704.000
التربية الوطنية	709.558.540.000
التعليم العالي و البحث العلمي	317.336.878.000
التكوين و التعليم المهنيين	47.840.500.000
الثقافة	15.284.380.000
البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التكنولوجيات و الرقمنة	2.312.296.000
الشباب و الرياضة	35.462.228.000
التضامن الوطني و الاسرة و قضايا المرأة	67.385.008.000
الصناعة و المناجم	4.727.613.000
الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري	235.295.108.000
السكن و العمران و المدينة	16.281.000.000
التجارة	18.378.207.000
الاتصال	21.008.144.000
الاشغال العمومية و النقل	49.959.375.000
الموارد المائية	14.145.239.000
السياحة و الصناعة التقليدية	3.202.041.000
الصحة و السكان و إصلاح المستشفيات	398.970.409.000
العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي	153.695.039.000
العلاقات مع البرلمان	231.760.000
البيئة و الطاقات المتجددة	2.136.204.000
المجموع الفرعي	4.276.292.448.000
التكاليف المشتركة	678.184.088.000
المجموع العام	4.954.476.536.000

المصدر: قانون رقم 18-18 مؤرخ في 27ديسمبر سنة 2018 المتعلق بقانون المالية لسنة2019 ، ج ر ج ج د ش ،العدد 79،الصارة في 30 – 12 – 2018 ، ص 29.

ثانيا – نفقات الاستثمار أو التجهيز:

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

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

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

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

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

المصدر: قانون رقم 18-18 مؤرخ في 27ديسمبر سنة 2018 المتعلق بقانون المالية لسنة2019 ، ج ر ج ج د ش ،العدد 79،الصارة في 30 – 12 – 2018 ، ص 30.

قائمة هوامش الفصل الثاني:

(01)عادل أحمد حشيش ، "أساسيات المالية العامة" ، دار النهظة العربية 2000 بيروت ص63

(02) المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام- النفقات والقروض العامة- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000 ،ص: 63.

(03) احمد محمد حجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، 1998 ، ص :267

(04) حيدر وهاب عبود: دروس يف المالية العامة والتشريع المالي، الجامعة المستنصرية، العراق بغداد، بدون تاريخ، ص: 17

(05) سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص ص :30-32

(06) عادل فليح العلي ، المالية العامة والقانون المالي والضريبي ،,مصدر سابق,ص45.

(07) أحمد جامع، علم المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ص 69 – 62 .

(08) عادل فليح العلي ،المالية العامة والقانون المالي والضريبي ،مصدر سابق، ص ص 45-46.

(09) – عبد المطلب عبد الحميد ، اقتصاديات المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد ، 2010 ،ص216.

(10) – عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، بدون دار نشر ، الطبعة الخامسة ، ص 116.

(11) – محمد الصغير بعلي ، يسرى ابو العلاء ،المالية العامة ، دار العلوم للنشر ، عنابة ، 2003 ،ص 42.

(12)غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسالمي، دار الجيل ، بيروت ، ،ص 631

(13) يسرى أبو العلا و أخرون ، المالية العامة و التشريع الضريبي ،مركز التعليم المفتوح 'كلية الحقوق ' ، جامعة بنها ، مصر ، بدون سنة ، ص ص 8-10 .

(14) سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ص:64-65.

(15) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2005 ، ص 6 .

(16) محمد خالد المهايني،محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للادارة ،دمشق، 2013 ، ص29.

(17) محمود مجدي شهاب،الاقتصاد المالي- نظرية مالية الدولة والسياسات المالية للنظام الرأسمالي،الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999 ، ص 66.

(18) محمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص ص29-30.

(19) طاهر الجنابي، المالية العامة و التشريع المالي،مرجع سابق ، ص ص 27-28 .

(20) غازي عناية ،المالية العامة و التشريع الضريبي ، دار البيارق ،عمان ،الاردن ،1998 ،ص 90.

(21) محمد طاقة، "اقتصاديات المالية العامة" ، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان ، 2007 ،ص 54

(22) عادل أحمد حشيش ، "أساسيات المالية العامة" ، مرجع سابق ، ص 81 .

(23) أنظر:

- عبد االله الشيخ، محمود طاهر،"مقدمة في اقتصاديات المالية العامة"،جامعة الملك سعود، الرياض، 1992 ص129 .

- مجيد عبد جعفر الكرخي، "الموازنة العامة للدولة"، دار الجامعة المستنصرية، بغداد، 1999 ، ص169.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

تعتبر الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة الميزانية التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة، فكل دولة تعتمد على مصادر مختلفة ومتنوعة من الإيرادات التي تمكنها من الإنفاق على مرافقها والمشاريع العمومية، لذلك تعتبر الإيرادات العامة من أهم العناصر الأساسية التي تعتمد عليها الدول في تسيطر ووضع سياستها المالية، وذلك للعلاقة الوطيدة التي تربط بين الإنفاق العام من جهة والإيرادات العامة، لتحقيق مختلف أهدافها المرجوة، لذلك تحاول الدول التنويع من إيراداتها العامة من أجل تغطية أكبر قدر ممكن النفقات العامة، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى أهم الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدول لتغطية نفقاتها المتزايدة من سنة لأخرى.

المبحث الأول: مفهوم الايرادات العامة.

تعتبر الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة الميزانية التي تعتمد عليها الدولة، و هي تتشكل من الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة، و تقسيم الإيرادات العامة يتسم بالتعدد و التنوع حسب عدة معايير .

المطلب الأول: تعريف و تقسيمات الإيرادات العامة.

أولا – تعريف الإيرادات العامة.

تعرف الإيرادات العامة بأنها مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي. ومن أهم المصادر نجد: الدومين، الضرائب والرسوم، والقرض العام .كما تعرف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة و تعتبر جزء هام و مكمل لتمويل الإنفاق العام .تحصل الدولة على الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة أساسا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الانفاق العام(01).

وهي كذلك تعبر عن" مجموع الأموال التي تتحصل عليها الدولة سواء بصفتها السيادية، أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر داخلية وخارجية سواء كانت في شكل قروض داخلية أو خارجية، أو من مصادر تضخمية، وهذا كله لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية"(02).

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

فالإيرادات العامة هي تلك المصادر التي تتحصل منها الدولة على الأموال اللازمة لتسديد نفقاتها، فهي عبارة عن كل الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد للخزينة العمومية للدولة، فتقسم حسب دوريتها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية ،أو تقسم حسب مصدرها إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة ،وتقسم حسب سلطة الدولة في الحصول عليها إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية (03).

من خلال هذه التعاريف، نستنتج أن الإيرادات العامة لم يعد المقصود منها تحصيل الأموال العامة من أجل تغطية النفقات العامة وإشباع حاجات المجتمع، ذلك أن الحكومة قد تحصل جانبا من الأموال لمجرد التحكم في القوى الشرائية في السوق ومحاربة الموجات التضخمية السائدة في الاقتصاد الوطني، بمعنى أن مقتضيات السياسة المالية قد تحكم عمليات تحصيل الإيرادات مثلها في ذلك مثل الرغبة في سد احتياجات المرافق العامة، وان كانت هذه الرغبة (سد احتياجات المرافق العامة) تمثل الهدف الرئيسي لتحصيل الإيرادات العامة.

كذلك يمكن إبراز عناصر الإيرادات العامة من خلال التعاريف السابقة، وتتمثل في العناصر التالية (04) :

-**الصفة النقدية:** وهو ما يتطابق مع صورة نفقات الدولة بصورتها النقدية وما يتلاءم مع الظروف والأنظمة الاقتصادية والنظام المالي الحديث.

-**الصفة العمومية:** تحصله الدولة يعود بالنفع العام لتحقيق أهداف اقتصادية، اجتماعية ومالية.

-**الصفة الإجبارية والنهائية:** هي دخول تفرضها الدولة جبرا أو هيئاتها العامة، إذ تستقل الدولة بوضع القواعد القانونية بصفة إلزامية لتتحصل على هذه الدخول وبصورة نهائية .

ثانيا – معايير تقسيمات الإيرادات:

الإيرادات العامة متعددة ومتنوعة وليست على درجة متساوية من الأهمية هذا التقسيم والتنوع يكون حسب عدة معايير من أهمها:

أ– تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها: ويندرج ضمن معيار الدورية نوعين من الإيرادات هما:

1– إيرادات عادية: وهي الإيرادات التي تكرر دوريا في الموازنة العامة وتستخدم في تمويل النفقات العادية، ومثال ذلك الضر ائب على الدخل والرسوم بأنواعها .

2- إيرادات غير عادية: ما لا تحصل عليه الدولة بصفة منتظمة وتخصص عادة لتغطية النفقات غير العادية، ومثال ذلك القروض أو الإصدار النقدي الجديد(05).

ب - **تقسيم الإيرادات حسب مصدرها:** وتقسم الإيرادات العامة حسب مصدرها إلى :

1- ايرادات أصلية: وهي ما تحصل عليه الدولة من دخل أملاكها

2- إيرادات مشتقة: وهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد .

ج - تقسم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها: ويندرج ضمن هذا المعيار نوعان من الإيرادات هما:

1 - **الإيرادات السيادية:** وتشمل على كل ما تحصل عليه الدولة جبرا إسنادا إلى سيادتها وتشمل الضرائب الرسوم، الغرامات المالية، التعويضات والقروض الإجبارية.

2- الإيرادات الاقتصادية: وهي الإيرادات التي ينتفي فيها عنصر الإجبار وتشمل الإيرادات التي تجنيها الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية منها الأموال العقارية أو ما يعرف بالدومين العام والدومين الخاص الذي ينقسم إلى ثلاثة أنواع : وهي الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري و الدومين المالي.

المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة.

أولا - الإيرادات من أملاك الدولة:

تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخص اعتباري قانوني يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، ومن هذه الإيرادات، الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات العائدة لها، فوائد القروض وأرباح المشروعات ،حيث تشكل مصدرا ايراديا هاما، ومستمرا، يوفر للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزينتها العامة.

أ - الدومين العام:

وتخضع هذه الأملاك(الاموال) لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام، كالطرق والساحات والحدائق العامة والأنهار والموانئ...الخ ، مثل هذه الأموال لا يحق للدولة أن تتصرف بها، وعادة لا تأخذ الدولة ثمنًا من

الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، وإن يحدث أحيانًا أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه
الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، وإن يحدث أحيانًا أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه
الأموال كالرسوم على زيارة المتاحف والحدائق على سبيل المثال(06).

ويكون انتفاع الجمهور بالدومين العام عادة إما مباشرة: كاستخدام الشوارع، والأنفاق، الجسور، المتنزهات، شواطئ البحار، وإما عن طريق مرفق عام، أو مصلحة ، أو مؤسسة عامة: كالسكك الحديدية، الحدائق العامة، المتاحف، الملاهي، مرافق المياه، أو التعليم، وغير ذلك،وسواء كان هذا الانتفاع بدون أجر، أو بأجر رمزي يستهدف منه ضبط استخدام المرفق، وحسن سيره حتى لا يخضع استعماله لظواهر الفوضى .

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

ب – الدومين الخاص:

ويعرف أنه يشمل ممتلكات الدولة الخاضعة لأحكام القانون الخاص والتي تسعى لتحقيق مردود مالي اقتصادي ونفعا خاص للفئة التي تستخدمها مثل حقول النفط والغاز، مناجم الذهب، المشاريع الصناعية ...إلخ، أي جميع أملاك الدولة العقارية والمنقولة الصناعية أو التجارية المملوكة للدولة والتي تدر إيرادا ماليا يمول الخزينة.(07)

لقد عرف الدومين الخاص تطورا وازدادت أهميته كمصدر للإيرادات العامة تبعا لتطور دور الدولة ويمكن حصر الأشكال المختلفة للدومين الخاص كما يلي:

1 –**الدومين العقاري:**

وتعتبر أقدم أنواع الممتلكات وتشمل المباني والغابات والمراعي، المناجم والمحاجر ومساقط المياه (08).

كان الدومين الزراعي والمباني مصدر أساسي في تمويل الخزينة العامة، لكنه بدأ يفقد أهميته نظرا لعدة اعتبارات منها عدم تحقيق الكفاءة المتوقعة من استغلال الدولة لها واتجاه الفكر المالي إلى الاستغلال الخاص لذا انحصرت أهمية هذا النوع لتعرف الغابات نظرة من هذا التوجه وذلك لعدة أسباب منها (09) :

-أسباب بيئية وجغرافية والضغط الذي تحققه جمعيات حماية البيئة وتوجه الرأي العام نحو الاهتمام بهذه الغايات.

- ضخامة الإمكانيات والأمد الطويل الذي تتطلبه وبذلك تعد الدولة وحدها المنفردة والقادرة على تجميد الاستثمارات طويلة الأجل.

أما الدومين الإستخراجي فيشمل ممتلكات الدولة من الثروات المعدنية وتعتمد أهمية هذا الدومين في تمويل الخزينة العامة على حجم الثروة المعدنية وأهميتها في التجارة الدولية، ولقد ساهم توجه اعتماد الدول على الدومين الإستخراجي من حقول النفط خاصة الخليج العربي، الجزائر...إلخ، على احتلال قطاعي وخضوع ميزانيتها لمورد واحد مما يجعلها عرضة للصدمات التي تعرفها أسعار هذه المواد، وليبقى هذا الدومين حكرا لملكية الدولة أما الاستغلال فيمكن للأفراد ذلك شرط الإشراف العام من طرف الدولة بغية حماية الثروة الوطنية.

أما المحاجر ومساقط المياه فيمكن أن تثري إيرادات الدولة من خلال ما توفره من توليد للكهرباء والري وهي من المرافق الأساسية والتي لا ترمي الدولة من خلالها إلى الربح وإنما النفع العام.

2 – الدومين التجاري والصناعي:

وتضم المرافق الأساسية إذ تقدمها الدولة بأثمان منخفضة، ومن أمثال ذلك الكهرباء، الماء، ولا ترمي الدولة تحقيق الربح من خلالها وإنما تحقيق النفع العام (10).

تقوم الدولة ببعض المشروعات الصناعية لتحقيق أغراض تتعلق بالأمن القومي كإنتاج الأسلحة والمعدات الحربية، كما تتعدى أغراضه إلى أغراض اقتصادية لتنمية البنية الأساسية في الاقتصاد القومي كمشروعات الطاقة والصناعة الثقيلة ومحطات الكهرباء ومصانع البتروكيماويات لما تحتاجه هذه المشاريع من أموال ضخمة إضافة إلى أغراض اجتماعية كالمشروعات المتعلقة بتوفير السلع الضرورية بأسعار مناسبة دعما للقدرة الشرائية، كما قد يكون ماليا كالاحتكار لبعض المنتوجات كالدخان والكحول والكبريت(11).

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

3 – الدومين المالي :

ويسمى محفظة الدولة المالية. ويطلق على جميع أملاك الدولة المنقولة: كالنقود الورقية، والمعدنية، والذهب،والفضة،أنصبة الدولة من أسهم، وسندات، وأرباحها من شركاتها، أو مساهماتها في الشركات الأجنبية من عملة محلية، أو أجنبية .وتمثل إيراداته مصدرا إيراديا هاما لخزينة الدولة، نظرا لتطور دور الدولة ليشمل اشرافها على حركة التداول النقدية في السوق المحلي، وكذلك أنشطة البنوك، والمصارف فيها، وبحيث تشارك الدولة القطاع الخاص بل وتنافسه، وخاصة بالنسبة للعمل الصيرفي، والنشاط البنكي، وهذا ما يوفر لها أموال كبيرة تغطي بها نفقاتها المتزايدة. وقد يبدو هذا الدومين غريبا بالنسبة لتملك الدولة له، وخطرا على تحقيق أهدافها وخاصة إذا علمنا أنها تغامر كالأفراد تماما في استثمار أموالها : كشراء، وبيع الأسهم، والسندات، ولكن هذه الغرابة تبدو واهية إذا علمنا أن الدولة ال تقدم إلا على استثمارات ناجحة، وأرباحها مضمونة، وأن الدولة كذلك تملك من الإمكانيات المادية، والفنية ما يمكنها من تجاوز مثل هذه الأخطار.

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

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

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

وبالنسبة لما تملكه الدولة من نقود: يفرق بين النقد الورقي، ويتولى إصداره عادة البنك المركزي، ويكتب أسمه عليه كالدينار الورقي والخمسة والعشرة والعشرين دينارا، وبين العملة، ، الفكه المعدنية، وتصدرها الدولة،

وتكتب اسمها عليها: كالفلس، والقرش، والخمسة، والعشرة قروش، والدرهم،وحيث تصنع عادة من المعادن المخلوطة وأهمها النيكل، النحاس والقصدير.

ثانيا – الإيرادات السيادية (الضرائب و الرسوم):

تعني الإيرادات السيادية الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد، وتعتمد في ذلك على عنصر الإجبار لمالها من سلطة على الأفراد وحق السيادة، وأهم هذه الإيرادات هي الضرائب والرسوم.

أ – **الضرائب:**

تعتبر الضرائب أهم مصادر الإيرادات في العصر الحديث فلم يعد يقتصر دورها كأداة تمويلية للنفقات الحكومية، بل أصبحت أداة فعالة تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وإحدى الوسائل المالية التي تمكن الدولة من التدخل في النشاطات الاقتصادية والإنتاجية.

1 – تعريف الضريبة:

هي إقتطاع 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 الدولة بتحصيلها" (12).

الضريبة هي فريضة نقدية يدفعها الفرد بشكل إجباري ونهائي إلى الدولة أو أحد هيئاتها العامة، وذلك مساهمة منه في تحمل الأعباء العامة، ودون أن يتوقع الحصول على منفعة خاصة (13).

من خلال التعاريف السابقة، أضحت الضريبة فريضة نقدية وأداة مالية تلجأ إليها الدولة العصرية لتحقيق أهدافها حسب أيديولوجياتها وأداة لمعالجة دورات الركود والتضخم وتحقيقا للاستقرار الاقتصادي، وحتى تؤدي دورها فهي تقوم على جملة من الخصائص نوجزها فيما يلي (14):

- **اقتطاع مالى :**

ويعنى ذلك أن قيمتها تنتقل انتقالاً نهائياً من المكلف بها إلى الدولة، وقد كانت قديماً تجبى عيناً، أما فى شكل سخرة أو تسليم أشياء أو جزءاً من محصول وقد حلت محلها الضرائب النقدية حين عرفت النقود فى العصر الحديث حيث أصبح نظام الضرائب العينية لا يتلاءم والاحتياجات الاقتصادية الضخمة للدولة الحديثة.

- **الضريبة تفرض وتجبى جبراً:**

تتولى السلطة العامة وضع النظام القانونى للضريبة من حيث فرضها وجبايتها فهى التى تضع طرق تحصيلها وميعادها دون اتفاق مع الممول ولا يخل هذا بعنصر الديمقراطية حيث يتولى ممثلى الشعب مهمة مناقشة مسألة فرض الضرائب ويجب الحصول على موافقتهم ومن مظاهر السلطة العامة قيام الدولة بتحصيل الضريبة بالطرق الجبرية فى حالة امتناع الممول عن تسديد الضريبة .وتختلف الضريبة عن أملاك الدولة حيث يتحدد حجم ما تحصل الدولة على قانون العرض والطلب من خلال جهاز الثمن وبالتالى تتضاءل سلطة فى جبر الأفراد على دفع الضرائب .أما الشكل القانونى للضرائب يمكن الدولة من تحديد تقدير لحجم الضرائب وبالتالى قدرتها على التخطيط للمشروعات فى ضوء إيراداتها العامة من الضرائب.

- **عدم وجود نفع خاص مقابل له:**

فدافع الضريبة لا يحصل على نفع خاص يعود عليه مقابل ما يدفع فهو يدفعها بصفته عضواً فى الجماعة السياسية وليس معنى ذلك أنه لا يعود عليه أى نفع منها إذ ي ستفيد منها بصفته عضواً فى الجماعة عن طريق إفادته من المرافق العامة .ويترتب على ذلك أن مقدارها لا يتحدد بمقدار النفع الخاص المقابل لها ولكنه يتوقف على المقدرة التكليفية للممول وهذا ما يميز الضريبة عن الرسم حيث تستأدى الدولة الرسم مقابل نفع يتحقق للممول.

- **غرض الضريبة تحقيق النفع العام :**

الهدف من فرض الضريبة هو تحقيق النفع العام، وقد درجت الدساتير والقوانين على تأكيد هذا المعنى منها مبدأ عدم استخدام الأموال العامة فى إشباع الحاجات الخاصة، ويختلف معنى النفع العام لدى الماليين التقليديين عنه لدى المحدثين، ففى المالية العامة التقليدية يقتصر هذا الهدف على تغطية النفقات العامة التقليدية، أما المالية العامة الحديثة فتفسر هذا النفع العام بقدرة الضريبة على التأثير فى البنيان الاقتصادى والاجتماعى، أى أنها تستخدم لأغراض غير مالية على ما سوف نرى فيما يلى من أبحاث.

2 – قواعد الضريبة:

إن أول من قام بوضع القواعد الرئيسية التي يقوم عليها النظام الضريبي هو "أدم سميث" حيث أشار إلى هذه القواعد في كتابة المشهور "ثروة الأمم" وأهم هذه القواعد هي قاعدة التقييد وقاعدة المساواة والعدالة والقاعدة الثالثة هي قاعدة الملائمة والقاعدة الرابعة هي قاعدة الاقتصاد ، ولقد أشار الكثير من الاقتصاديين لهذه القواعد في معظم كتب المالية العامة.

– قاعدة العدالة والمساواة :

تعني هذه القاعدة توزيع العبء المالي العام على مختلف أفراد المجتمع، ولكن حسب القدرة التكلفية لكل مكلف، وهذا من أجل مراعاة التوزيع العادل للعبء المالي على الأفراد، فنلاحظ أن هذه القاعدة تركز على ضرورة تساوي توزيع العبء الضريبي على المكلفين(15)، وبشكل آخر يمكن القول أن قاعدة المساواة والعدالة أساسها مراعاة القدرة التكليفية كل حسب دخله، فآدم سميث عندما تطرق لهذه القاعدة ركز على ضرورة إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من دفع الضريبة، وتحمل أصحاب الدخول الكبيرة دفعها من أجل تحقيق العدالة بين الطبقتين وهو لب هذه القاعدة(16).

فقاعدة العدالة والمساواة تقوم على ركيزتين أساسيتين وهما:

– مبدأ عمومية الضريبة.

– مبد مراعاة القدرة التكليفية للخاضع للضريبة .

فمبدأ الضريبة يعارض تماما إعفاء بعض الأفراد والطبقات من دفع الضريبة، كما كان في الماضي، حيث كانت الضرائب تفرض على كافة الأفراد والطبقات و تستثنى فئات معينة مثل رجال الكنيسة والنبلاء، وهذا ما يعارض تماما هذا المبدأ، إضافة إلى ذلك يركز هذا المبدأ على عدم التمييز بين أي نوع من الوعاء الضريبي، ونوع آخر بمعنى لا بد أن تفرض الضريبة على كل الأنواع دون استثناء، أما فيما يخص المبدأ الثاني والمتعلق بضرورة التركيز على مدى قدرة الأفراد لدفعهم للضريبة، حيث أنه لا بد أن تتناسب نسبة الضريبة مع مقدار الدخل الذي يتلقاه الأفراد، فمن غير الممكن فرض نفس النسبة من الضريبة على كل الأفراد، ونلاحظ أن تطبيق هذه القاعدة يتماشى مع تطور الأنظمة الضريبة، حيث أنها لم تبقى تعتمد على الضريبة النسبية، فظهر نوع آخر يحقق هذا المبدأ وهو الضريبة التصاعدية.

-قاعدة الملائمة في الدفع:

ويقصد بها أن تنظم أحكام الضريبة في أنسب الأوقات بصورة تلائم ظروف المكلفين بها خاصة ميعاد التحصيل وطريقته وإجراءاته منعا لتعسف الإدارة المالية، وما يبرز هذه القاعدة ومدى تناسبها مع طبيعة المادة الخاضعة للضريبة بروز قاعدة الحجز من المنبع والتحصيل المباشر للأرباح باعتبارهما أكثر ملائمة ويسر للمكلف والإدارة المالية (17).

-قاعدة الاقتصاد في التحصيل:

تعتبر قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل من أهم القواعد التي تقوم عليها الضريبة، لأنه ليس للضريبة معنى إذا كانت نفقات تحصيلها أكبر من حصيلتها في حد ذاتها، لذا لا بد أن يراعي، ويركز النظام الضريبي على استخدام وسائل مادية وبشرية، لا تكون مكلفة من أجل أن تكون نفقات تحصيلها قليلة بالمقارنة بحصيلتها، فكلما اختار النظام الجبائي لأدوات غير مكلفة، كلما قلل ذلك من زيادة التكاليف، ويقصد بها التحصيل بأسهل وأقل تكلفة دون أن تتجاوز حصيلة الضريبة لتضمن الضريبة فعاليتها كمورد، هناك من يضيف لها قاعدتين تكميليتين هما (18):

-قاعدة المرونة: ويقصد بها زيادة الحصيلة الضريبية تبعا لزيادة الدخل والثروة .

-قاعدة الإنتاجية: معناها أن تكون حصيلة الضريبة كبيرة تعني ضرائب قليلة عن ضرائب كثيرة ومتعددة.

- قاعدة اليقين(التقييد):

ومعناه أن تكون الضريبة بالنسبة للممول محددة تحديداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض ويشترك لتوافر عنصر اليقين فى التشريعات الضريبية ما يلي(19).

- أن تكون النصوص التشريعية واضحة لا غموض فيها حتى يسهل تطبيقها دون تأوي .

- أن تكون المذكرات التفسيرية للقانون والأعمال الإيضاحية شاملة لشرح جميع النصوص .

فمبدأ التقييد يعني أنه لا بد أن تكون كل النواحي الخاصة بالضريبة واضحة كل الوضوح، بالنسبة للمكلف بدفع الضريبة، أي أن الذي يقوم بدفع الضريبة لا بد أن يكون على علم بمقدار ها ووقتها و بالإدارة المكلفة بالجباية والمادة الخاضعة للضريبة،

فهذه القاعدة من أهم القواعد الرئيسية للضريبة، فكلما كانت التشريعات الضريبية مرنة وواضحة وبسيطة، كلما انعكس ذلك إيجابا على الموارد المتأتية من هذا المورد الرئيسي، فنلاحظ أنه كلما كانت كل القوانين المتعلقة بالضريبة و واضحة المعالم من كل الجوانب، كلما ساهم ذلك في تفعيل العلاقة ما بين الإدارة الضريبة ودافع الضريبة، لأنه يكون على علم مسبق بكل الجوانب المتعلقة بالضريبة المفروضة عليه، حيث أنه إذا لاحظ عدم التطابق ما بين المبلغ المفروض عليه والمعلومات المتوفرة لديه يمكن له الاعتراض قانونا على دفع ذلك المبلغ لأنه مبالغ فيه ويتعارض مع القوانين المفروضة عليه، ومنه نلاحظ مدى أهمية هذه القاعدة في توسيع الوعي الضريبي لدى المكلفين وبالتالي كسب ثقتهم، وذلك ما يجعل نسبة التهرب الضريبي تقل وفي المقابل تزيد الحصيلة الضريبة.

3 – أهداف الضريبة :

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

– الهدف المالي:

تهدف الضريبة إلى تعزيز إيرادات الموازنة من أجل تغطية النفقات العامة للدولة، حيث تعد الأهداف المالية من الأهداف التقليدية للضرائب، ومنه فالهدف من فرض الضريبة هو توفير الموارد المالية بشكل يضمن الوفاء بالالتزامات اتجاه الأفراد، و هذا بواسطة تمويل الاستثمارات الحكومية وتمويل الخدمات العامة، فأساس فرض الضريبة و المحدد لها هو قيام الدولة بالإنفاق من أجل تحقيق المنفعة العامة(20).

– الهدف الاقتصادي:

تعتبر الأهداف الاقتصادية للضريبة من أهم الأهداف في عصرنا الحالي، فهي لا تستقطع دون ان يكون لها انعكاس على الاستهلاك و الإنتاج والادخار والاستثمار، لذلك تقوم الحكومات باستخدام سياساتها الضريبية لوجيه سياساتها الاقتصادية ولحل الأزمات التي تنتابها بتشجيع فروع الإنتاج الضرورية ومعالجة الكساد والركود ومحاربة التكتل والتمركز في بعض القطاعات، وذلك من خلال(21) :

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

– الهدف الاجتماعي:

تستعمل الضريبة كوسيلة لتحقيق العديد من الأهداف الاجتماعية، وأبرز هذه الأهداف هو التخفيف من حدة تفاوت الدخول بين أفراد المجتمع، فتكون الضريبة كأداة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الطبقات المحدودة الدخل، فتقوم الدولة بإعفاء الطبقات المحدودة الدخل من دفع الضريبة بينما تفرض ضرائب مرتفعة على ذوي أصحاب الدخول المرتفعة هذا من جهة و من جهة أخرى تقوم بفرض ضرائب منخفضة على السلع الاستهلاكية الواسعة الاستهلاك من أجل مساعدة الطبقات الفقيرة في اقتناء هذه السلع، فنلاحظ أن الهدف الاجتماعي الرئيسي للضريبة هو تحقيق العدالة الاجتماعية بين طبقات المجتمع، وهناك أهداف اجتماعية أخرى للضريبة مثل فرض نسب ضريبية مرتفعة على التبغ والمشروبات الكحولية الضارة، و الهدف من ذلك هو الحد من استهلاكها لما لها من آثار سلبية على صحة المجتمع، ومما سبق نلاحظ الهدف الاجتماعي الفعال الذي تسعى لتحقيقه الضريبة على غرار الهدف المالي والهدف الاقتصادي.

4 – تقسيمات الضرائب:

أصبحت النظم الضريبية تتضمن مزيجا من أنواع مختلفة من الضرائب تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فبعد الاتفاق على أن وعاء الضريبة الأساسي هو الدخل والاستثنائي هو الثروة وكون الأنظمة الضريبية الحديثة، تعتمد على عناصر متعددة للإخضاع الضريبي الأمر الذي يتعين معه التمييز بين الضريبة الوحيدة والضرائب المتعددة وبين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

وقبل أن نتطرق إليها لا بد من التطرق إلى معنى الوعاء الضريبي ثم بعد ذلك نتناول مختلف التقسيمات .فالوعاء الضريبي يقصد به المادة الخاضعة للضريبة أي المال الذي يتخذ أساسا لفرض الضريبة، فلكل ضريبة وعاء ومادة تكون لبنة أساس للتعرف على شكل الضريبة وخصائصها، فالضريبة التي وعائها

العقار تسمى بالضريبة العقارية، فنلاحظ هنا أساس فرض الضريبة هو العقار، والمادة الخاضعة للضريبة هو العقار لذلك لكل ضريبة مادة خاضعة لها وهو ما يعرف بالوعاء الضريبي (22).

-الضرائب الموحدة و الضرائب المتعددة:

في الضرائب الموحدة تفرض الدولة نوعا واحدا من الضرائب على مجموع الدخل، أي أن الدولة تقوم بتقدير كل عناصر الدخل والثروة التي يتحصل عليها الممول، وتجعلها في وعاء واحد وتفرض عليه ضريبة واحدة، ففي هذه الحالة تكتفي الدولة باختيار وعاء ضريبي واحد وضريبة وحيدة تكون بمثابة مصدر للإيرادات العامة (23)، وتكون كوسيلة لتحقيق الأهداف الضريبية التي تسعى الدولة لتحقيقها ، وما يميز هذا النوع من الضرائب أنها ملائمة للممول والإدارة الضريبية، فبالنسبة للممول لا يتحمل عناء دفع ضرائب متعددة ومختلفة النسب على مختلف عناصر الدخل الذي يتحصل عليه، أما بالنسبة للإدارة الضريبية، فهذا النوع من الضرائب سهل التحصيل، وذلك بسبب بساطة الإجراءات الإدارية من جهة والاقتصاد في النفقات الجبائية من جهة أخرى، أما الميزة الأخرى فتتمثل في أن هذا النوع من الضرائب يقدم صورة مفصلة عن إجمالي دخل المكلف ووضعيته المالية وتكاليفه العائلية، وذلك ما يسمح بفرض النسب الملائمة على الممول، ولكن رغم هذه الميزات إلا أنه ما يؤخذ على هذا النوع من الضرائب، هو عدم غزارة الإيرادات المالية المتأتية منها، و هذا نظرا لمحدودية الأوعية الضريبية من جهة، وعدم مرونتها من جهة أخرى هذا النوع من الضرائب لا يحقق مبدأ العدالة.

بينما في الضرائب المتعددة يتم إخضاع الممولين للعديد من الضرائب المختلفة، حيث تعتمد الإدارة الضريبية أنواع مختلفة من الضرائب التي تفرض على المكلفين، فتفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع الدخول، أي بمعنى آخر تفرض على كل مصدر من مصادر الدخل الذي يتحصل عليه المكلف بدفع الضريبة، فيقوم المكلف هنا بدفع عدد من الضرائب على جميع الأنشطة التي يمارسها، وبالتالي تتعدد الأوعية الضريبية، لذلك يمتاز هذا النظام الضريبي بغزارة الإيرادات المالية المتأتية منه نظرا لفرض الكثير من أنواع الضرائب، والميزة الأخرى لهذا النظام الضريبي هو قلة التهرب الضريبي، لأنه في هذا الحالة تتعدد الأوعية الضريبية فإذا استطاع الممول أن يتهرب من الضريبة الوحيدة فإنه يجد صعوبة في أن يتهرب من كافة الضرائب، ومن جهة أخرى يجد المكلف والممول نفسه أنه غير مثقل من نسب الضرائب المفروضة عليه، بحيث يخف العبء الضريبي لأن الضريبة تفرض على كل وعاء، ولكن رغم كل هذه الميزات إلا أن هناك العديد من العيوب التي تشوب هذا النظام، وحيث نلاحظ في هذا النظام ارتفاع تكاليف تحصيلها لتعدد أنواع الضرائب الموجودة فيه، فتعدد

الضرائب قد يؤدي إلى فرض أكثر من ضريبة على عنصر واحد من عناصر الدخل، ولكن نلاحظ أن هناك الكثير من الدول التي تأخذ بنظام الضرائب المتعدد، لأنه يتميز بمرونة في تطبيق سياسات الدولة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية للضريبة.

-الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

يعد هذا التقسيم من أهم التقسيمات ، لأن هذا التقسيم يشتمل على كل أنواع الضرائب تقريبا.

-الضريبة المباشرة :

هي كل ضريبة تفرض وتقتطع مباشرة من الدخل والثروة، حيث لا يمكن نقل عبئها، و يتحملها المكلف مباشرة مثل الضرائب على الدخل، فهي من أكثر الضرائب المباشر ة أهمية لما تتميز به فهي تفرض على وعاء يمتاز بالتجدد والانتظام وهو ما نجده في الدخل .

وأهم ما يميز الضرائب المباشرة سهولة تحديد مقدارها، ومنه عند وضع تقديرات الموازنة يعتمد على حصيلتها في و ضع التقديرات، وأيضا ما يميزها أنها واضحة النسبة فكل مكلف يعلم مقدار ما يقتطع من دخله مثلا، أما الميزة الأخرى فتتمثل في العدالة في توزيع الأعباء، فهذا النوع من الضرائب يأخذ بمبدأ التصاعد، فكلما كان دخل المكلف مرتفعا تفرض عليه ضريبة مرتفعة، وكلما كان منخفضا تفرض عليه ضريبة منخفضة، ومنه نلاحظ أن هذا النوع من الضرائب يراعي المقدرة التكليفية للممول، والضرائب المباشرة لا تتأثر بالتقلبات الاقتصادية، وذلك ما يجعل حصيلتها ثابتة نسبيا لذلك فهي أكثر مصدر يمكن الاعتماد عليه كمصدر أساسي للإيرادات العامة، أما ما يعاب عليها هو أنها تدفع المكلف بدفع الضريبة إلى التهرب منها وذلك بسبب تزايد عبئها، و من جهة أخرى فإن وصول الإيرادات المتأتية منها لخزينة الدولة يأخذ وقتا بسبب وجود فترة ما بين تاريخ استحقاق الضريبة وتاريخ توريدها إلى الخزينة العمومية .أما الجانب السلبي الآخر للضرائب المباشرة فيتمثل في انخفاض القيمة الحقيقية للإيرادات المتأتية منها جراء تزايد الأمواج التضخمية(24).

و تضم الضرائب المباشرة أنواعا عديدة تتفاوت في أهميتها ومن أهمها: ضرائب على الدخل وهي التي تتخذ الدخل وعاءا لها وتعتبر أحد المكونات الهامة في الأنشطة الضريبية المعاصرة وخاصة في الدول المتقدمة. و ضرائب على رأس المال التي تمثل النوع الثاني للضرائب المباشرة، حيث يعرف رأسمال بأنه مجموع ما يملكه الشخص من أموال عقارية أو منقولة في لحظة زمنية معينة سواء كانت منتجة لدخل أو غير منتجة.

-**الضرائب غير المباشرة** : هي تلك الضرائب التي يتم بموجبها اقتطاع جزء من أموال المكلف بطريقة غير مباشرة جراء تصرفات تنجم عليه، فكل ما يفرض أثناء تداول الخدمات والسلع في كل مراحل الإنفاق، بحيث يمكن نقل عبئها و نجد أن دافع الضريبة هو الذي يتحملها مثل الضرائب الجمركية وضريبة المبيعات، وتعتمد عليها الدول لأنها تعود بإيرادات كبيرة لموازنتها، وذلك بسبب سهولة جبايتها وغزارة حصيلتها، وهذا أبرز ما يميز هذا النوع من الضرائب، إضافة إلى ذلك نجد أنها تتميز بسرعة تحصيلها وجبايتها للخزينة العمومية، وذلك بسبب استمرارية عملية الإنفاق طوال السنة، و يمكن الإشارة إلى أهم أنواع الضرائب غير المباشرة.

- ✓ **الضرائب على الانفاق:** دائما ما يمارس الفرد نشاطه الإنفاقي سواء كان في عملية الاستهلاك أو الإنتاج، فالضرائب العامة على الإنفاق هي تلك الضرائب التي تفرض على جميع السلع والخدمات، حيث تكون مدرجة على مراحل إنتاج السلع أو تكون ضريبة على القيمة المضافة لمراحل الإنتاج، فنلاحظ أن الضرائب على الإنفاق يكون الوعاء فيها هو عبارة عن الإنفاق الجاري (25).
- ✓ **الضرائب على التداول:** تقوم معظم الدول بفرض الضرائب غير المباشرة على عمليات التداول القانونية من بيع وا ٍ يجار وتحرير المحررات الرسمية والعديد من الإجراءات، والتي من خلالها تحصل الخزينة العمومية على إيرادات معتبرة،ومثال هذه الضرائب الرسوم القضائية ورسوم الدمغة والتسجيل والقيد.

لا تنصب الضريبة على الدخل عند تحقيقه أو إنفاقه وإنما تشمل الثروة عند تداولها أو التصرف فيها، إذ تنص التشريعات المالية الحديثة على فرض ضرائب على تداول الأموال وتتخذ ضريبة واقعة تداول الأموال أشكالا عدة، ومن أمثلة ضريبة الدمغة وتفرض على عمليات التداول عن طريق تحرير مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات وفق نظم قانونية إما عن طريق طوابع دمغة أو عن طريق دمغ المحرر نفسه بالنسبة للشيكات، وتعد ضريبة الدمغة واسعة الانتشار في الدول النامية لتحقيق الإيرادات المالية، كما نجد ضرائب التسجيل تفرض على تصرفات نقل الملكية سعر هذه الضريبة غير ثابت يتناسب مع قيمة المال آخذا بمبدأ العدالة والملائمة إذ يتم تحصيلها عند تداول الأموال (26) .

ب – الرسوم:

الرسم هو من الموارد الاعتيادية للدولة ظهر تقريباً الرسم منذ الثورة الصناعية في أوربا وتطور حركة الاقتصاد العالمي وبزوغ الحاجة الى ضرورة قيام الدولة بتقديم خدمات متنوعة لمختلف فئات المجتمع جراء مقابل.

1 – تعريف الرسم و خصائصه:

يراد بالرسم مبلغ من النقود يدفعه الفرد الى الدولة أو غيرها من الهيئات العامة جبرا مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له تحقق في آن واحد نفقاً خاصاً بالإضافة الى النفع العام الذي يعود على المجتمع من جراء أدائها. و يعرف الرسم بأنه مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأفراد نظير تقديم خدمة أو منفعة محددة ومخصصة للأفراد، أي أن الرسم ينطوي ضمنيا على نوع من التعاقد بين الدولة والفرد، فهو يدفع مقابل الحصول على الخدمة المطلوبة من الهيئات العامة، مثل رسوم استخراج جواز السفر ، ورسوم استخراج رخصة البناء.....الخ(27)

و من هذين التعريفين يمكن أن نحدد أبرز خصائص الرسم وهي:

-الرسم يدفع نقدا:

والمقصود بذلك أن الرسم يتم دفعه في شكل نقدي . واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليتلاءم مع التطور في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها للصورة النقدية.

-الرسم يدفع جبرا :

يراد بذلك أن الفرد يدفع الرسم جبرا للهيئة أو الجهة العامة التي تقدم له الخدمة . و يظهر عنصر الجبر خاصة في استقلال الجهات العامة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطرق تحصيله وكيفية الاستفادة من الخدمة المقدمة كمقابل له. وقد أثار هذا العنصر جدلا في الفكر المالي, وسبب ذلك أن فكرة الجبر في الرسوم قد تكون غير واضحة كما هو الحال في الضريبة فالفرد لا يدفع الرسم إلا بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة والأصل أنه حر في طلب الخدمة أو عدم طلبها أي أن له حرية الاختيار في طلب الخدمة وبالتالي دفع الرسم المقرر أو بالعكس(28).

ويرد على ذلك أنه وإن صح أن للفرد قدرا من الحرية في حالة دفع الرسم إلا أن هذه الحرية تنصرف فقط إلى طلب الخدمة أو عدم طلبها ولكن إذا ما قرر طلبها فإنه يظهر جلياً عنصر الجبر نظرا لاستقلال الدولة بتحديد قيمة الرسم و طرق تحصيله دون اتفاق مع الأفراد و من ناحية أخرى يلاحظ أن عنصر الاختيار في طلب الخدمة يختفي قانونا أو عملا في كثير من الحالات منها :

–قد يفرض القانون على الأشخاص تلقى خدمة معينة تقدمها له الدولة فتقتضي مقابلها رسما معيناً ومثاله خدمات التعليم الالزامي والتطعيم الاجباري، ومن الواضح أن الأمر هنا يتعلق بخدمات خاصة تنعدم فيها تماما حرية الفرد في دفع الرسم عنها. بل أن المشرع قد يقرر عقوبات جنائية على عدم تحصيل هذه الخدمات أو دفع الرسوم المقررة عنها وفي هذه الحالة يسمى هذا الإجبار بالإجبار القانوني أي أن القانون يلزم الأفراد بالحصول على بعض الخدمات ودفع الرسوم عنها.

–وبالإضافة إلى ذلك يوجد نوع آخر من الإجبار يسمى الإجبار المعنوي (الواقعي) والمراد به التزام الفرد بدفع الرسم في حالة ما إذا قرر الانتفاع بالخدمة التي تقدمها الجهات العامة. وبمعنى آخر أن الفرد لا يلتزم بمقتضى القانون بطلب الخدمة وإنما له أن يفعل ذلك بمحض اختياره على أنه متى قرر الانتفاع بها التزم طبقا للقانون بأداء الرسم المقرر عنها.فالقانون هنا لا يلزم الأفراد بالحصول على الخدمة وإنما هم مضطرون فعليا للحصول عليها وهكذا يجدون أنفسهم ملزمين بدفع الرسوم المقررة للحصول على هذه الخدمة، فطالب الحق يجد نفسه مضطرا لدفع الرسوم المقررة للتقاضي في حالة سعيه للحصول على حقه عن طريق المحاكم.(29)

و نخلص من كل ذلك أن عنصر الجبر يعتبر متوفرا بالنسبة للرسم إلا أن طبيعة عنصر الجبر ليست واحدة في جميع الحالات فبعضها تستند إلى قانون وأخرى تستند إلى واقع.

- الرسم يدفع بمقابل:

يراد بذلك أن الرسم وإن كان فريضة إجبارية إلا أن هناك مقابل خاص يحصل عليه دافع الرسم بشكل خدمة وهو قد يكون أحد الأوجه التالية:

–نشاط تبذله الدولة لمصلحة الفرد كالفصل في المنازعات القضائية التي تخصه أو توثيق العقود.

–امتياز يمنح لفرد معين يخوله انتفاعاً خاصا يمتاز به عن غيره كالحصول على جواز سفر أو رخصة كحمل السلاح.

–تسهيلا من جانب الدولة لمباشرة المكلف بدفع الرسم لعمله أو مهنته كالرسوم التي تدفع للحصول على رخصة للعمل في بعض المهن كالحلاقة أو إدارة مطعم.(30)

–النفع الخاص مقترن بنفع عام:

يترتب على الرسم تحقيق نفع خاص الى جانب النفع العام وذلك يعني أن الفرد يحصل على نفع خاص مباشر لا يشاركه فيه أحد يتمثل في المنفعة التي تعود عليه من الخدمة التي تقدمها الدولة. و يعني أيضا أن هذه

الخدمة تحقق بالإضافة إلى النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل. فالتعليم مثلا يعود بنفع مباشر على الأفراد يتمثل في رفع مستوى الانتاج بسبب ارتفاع مستوى كفاءة العاملين،كما أن رسوم التقاضي تحقق في نفس الوقت نفعاً خاصا للمتقاضين يتمثل في حصول كل منهم على حقه المشروع و نفعا عاما للمجتمع يتمثل في استقرار الحقوق و توفير العدالة لأفراده.

2 – الفرق بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى:

-الفرق بين الرسم والضريبة:

يمكن إظهار النقاط الأساسية التي تبين الفرق بين الرسم والضريبة فيما يلي(31) :

-تحدد قيمة الرسم على أساس تكاليف المنفعة التي يتحصل عليها الفرد، أما قيمة الضريبة فهي تتحدد وفقا للمقدرة التكليفية للفرد دون الرجوع إلى ما يتحصل عليه من خدمات عامة.

-يدفع الرسم مقابل خدمة يطلبها الفرد أما الضريبة فيدفعها الفرد دون مقابل، ولكن يدفعها مساهمة منه في تحمل الأعباء العامة.

-لا يمكن للرسم أن يستعمل كأداة مالية للتأثير في النشاط الاقتصادي، وذلك بسبب قلة مرونته وضعف استجابته لتغيرات النشاط الاقتصادي، أما الضريبة فتستخدم كأداة من أدوات السياسية الميزانية للوصول لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

-الفرق بين الرسم و الإتاوة :

يراد بالإتاوة(مقابل التحسين) مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة جبرا من أصحاب العقارات الذين استفادوا من زيادة قيمة عقاراتهم نتيجة تنفيذ أحد المشروعات العامة وتسمى في بعض التشريعات بمقابل التحسينات العقارية. كما في حالة زيادة القيمة الرأسمالية لأراضي البناء أو القيمة الإيجارية لبعض المباني الكائنة في مناطق أقامت فيها السلطات العامة مشروعات أدت الى تحسينها, كإنشاء شارع جديد أو مد شبكات كهرباء أو هاتف أو مد خطوط حافلات و غير ذلك. ففي كل هذه الحالات تلزم السلطة العامة ملاك العقارات بأداء فريضة نقدية معينة مقابل ما تحققه لهم من مزايا وفوائد دون قيامهم بأي جهد في هذا السبيل وعلى العموم فإن أبرز أوجه الشبه والاختلاف بين الرسم والإتاوة هي ما يلي:

-**أوجه الشبه** : أن كلا منهما يمثل فريضة إلزامية تدفع نقدا و ان كلا منهما يدفع مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة.

-**أوجه الاختلاف:** أن الإتاوة لا تفرض إلا على أصحاب العقارات المستفيدين من المشروعات العامة أما الرسم فإنه يفرض على جميع الأشخاص طالبي الخدمة وفي حالات كثيرة و متنوعة. و عليه فإن مجال الرسم أوسع كثيرا من مجال الإتاوة. كما أن الإتاوة تدفع مرة واحدة وإن تم ذلك على أقساط ، أما الرسم فتتعدد حالات دفعه بتعدد مرات الخدمة أي ان ذلك يتكرر كلما تكرر طلب الخدمة.

وفي الإتاوة يلزم مالك العقار بدفع قيمة الاستفادة الحاصلة من قيام السلطات العامة بالمشروعات المختلفة حتى ولو لم يقم بطلب هذه الخدمة . أما في حالة الرسم فانه يمكنه عدم دفع المقابل النقدي إذا امتنع عن طلب الخدمة أو الانتفاع بها(32).

-الفرق بين الرسم والثمن العام:

يتلخص الفرق بين الرسم والثمن العام في النقاط التالية (33) :

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

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

– يدفع الرسم جبرا وقد يكون هذا الإجبار قانونيا أو معنويا، حيث تتمتع الدولة في سبيل تحصيله بحق امتياز على أموال المدين، أما بالنسبة للثمن العام فعنصر الاختيار قائم، إلا في حالات الاحتكار في إنتاج سلع معينة.

– تتحدد الأثمان العامة عن طريق قوانين العرض والطلب، وذلك في حالات المنافسة التامة، أما الرسم فتتحدد قيمته عن طريق السلطة التي تتمتع بها الدولة وفقا للقواعد المذكورة سابقا.

3 – قواعد تحديد الرسم:

ليس من اليسير تحديد قاعدة عامة تلتزمها السلطة العامة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب دفعه والواقع أن هنالك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير ويعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل جميع هذه القواعد (34) :

القاعدة الأولى: مراعاة التناسب بين نفقات الخدمة المقدمة وبين الرسم المقابل لها. ولا يلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة لكل شخص على حدة مستفيد من الخدمة بل يكفي أن يتحقق تناسب بين تكاليف المرفق القائم بالخدمة وحصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها . وتستند هذه القاعدة على أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم لا يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها .

القاعدة الثانية: وهي جعل مبلغ الرسم المقرر عن الخدمة أقل من تكاليف إنتاج الخدمة المقدمة وذلك بالنسبة إلى بعض الخدمات كالتعليم والصحة . وتستند هذه القاعدة إلى أحد الأمرين : إما إلى أن مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام بشكل كبير يعود على المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على دافع الرسم، ومن ثم تقضي قواعد العدالة توزيع نفقات المرافق القائمة بأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل من خلال فرض الضرائب.

وإلى الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها،كما هو الحال بالنسبة الى بعض الخدمات الصحية. بل قد تذهب السلطة العامة بعيداً عن هذا الاتجاه وتقرر عدم تحصيل رسوم اطلاقاً عن الخدمة المؤدات كما هو الحال بالنسبة الى التطعيم ضد بعض الأمراض.

القاعدة الثالثة: جعل مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمات المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات بعينها.وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم السفر ، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات أكبر للخزينة العامة كما هو الحال بالنسبة الى رسوم التوثيق ورسوم السيارات إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

4 – طرق تحصيل الرسم :

تحصل الدولة الرسوم المختلفة بعدة طرق وتؤخذ بعين الاعتبار عند تحديدها لهذه الطرق وفرة هذه الرسوم كإيراد عام من إيرادات الخزينة العامة، وتقلل ما أمكن من كلفة تحصيلها المتمثلة بالنفقات التي تنفقها الدولة

من تحصيل الرسوم كرواتب الموظفين العاملين على تنظيم الرسوم وجبايتها ونفقات الإدارة المختلفة وأهم هذه الطرق ما يلي:

-**طريقة التحصيل المباشر** : وتتحقق عندما يلزم المكلف الراغب في الحصول على الخدمة بدفع الرسم المترتب عليها إلى خزينة الدولة مباشرة ويأخذ إيصالا بذلك من الموظف المختص كرسوم وثائق السفر والأحوال المدنية ورسوم السيارات . أو في حالة دفع الرسم إلى المرفق الذي يتولى القيام بخدمة عامة كالرسوم المدرسية.

- **طريقة التحصيل غير المباشر** : و يتم ذلك من خلال الطوابع في حالة ما اذا كان الهدف من الخدمة هو الحصول على وثيقة مكتوبة أو في حالة إلصاق طابع على الطلب المقدم من المكلف للحصول على الخدمة تضمن قيمة الرسم كما هو الحال في بعض الرسوم القضائية .

ثالثا – الإعانات:

وهي الأموال التي يتبرع بها الأفراد داخل الدولة وخارجها أو تتبرع بها دولة أجنبية و نجد فيها:

أ -**الإعانات الداخلية (الهبات والهدايا):**

قد تتلقى بعض الحكومات من حينٍ لآخر بعض الهدايا والتبرعات من مواطنيها، بغية المساعدة في تمويل النفقات العامة، وتتميز هذه الهبات والهدايا بضآلة الحصيلة، وعدم ضمان دوريتها، الأمر الذي يجعل من الصعب الاستناد إليها كمصدرٍ من المصادر الأصلية في تمويل النفقات العامة (35).

ب – الإعانات (المعونات) الخارجية:

هي كافة التحويلات الدولية التي تتم وفقاً لشروطٍ وقواعد ميسرة، بعيداً عن القواعد والأسس المالية التجارية السائدة، وفقا لظروف السوق. وبذلك فهي تتضمن كافة المنح النقدية، والعينية، والقروض الميسرة الرسمية، ذات الطابع الاقتصادي، والتي تنطوي على تحويل الموارد من الدول المتقدمة (والدول النفطية) إلى الدول الأقل نمواً، بهدف تحقيق التنمية، وتعديل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية فيها (36).

ولا تمنح الإعانات الخارجية لتحقيق أهدافٍ إنسانية فقط، والمتمثلة في مساعدة الدول التي تواجه كوارث الطبيعة كالزلازل والفيضانات...الخ، وإنما قد تمنح بدوافع سياسية أو عرقية وعقائدية، أو بدوافع اقتصادية.

رابعا – إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة:

أ – تعريف و خصائص القرض العام:

تعتبر القروض العامة من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وغالباً ما تلجأ إليها الدولة في أحوالٍ شبه استثنائية، كمعالجة أوضاعٍ اقتصادية واجتماعية مستجدة، أو لتغطية العجز المالي في ميزانية الدولة وغيرها.

ويعرف القرض العام بأنه عقد دينٍ مالي تستدينه الدولة، أو إحدى هيئاتها العامة، من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية، مع الالتزام بردِّ قيمته، ودفع فوائد عنه، طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد، وفقا لشروط العقد(37).وانطلاقا من هذا التعريف نوجز خصائص القرض فيما يلي (38):

- القرض مبلغ من المال، قد يكون نقداً أو عيناً.
- القرض يُدفع للدولة، أو لإحدى هيئاتها العامة.
- القرض يُدفع بصورةٍ اختيارية وليست إجبارية، لكن قد تقوم الدولة بإصدار القروض الإجبارية إذا مرّت بظروفٍ مالية واقتصادية صعبة.
- القرض يُدفع مقابل الوفاء بقيمته، ودفع فوائد عنه، خلال فترة أو مدة القرض.
- القرض العام يتم بموجبه عقدٌ بين المقرض (الفرد أو أحد المؤسسات المالية المحلية أو الخارجية أو دولة

أجنبية) وبين المقترض، والذي يكون الدولة أو أحد هيئاتها العامة، وهذا العقد يحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية، ويُترك أمر تنفيذه فنياً للسلطة التنفيذية.

ب – أنواع القروض العامة:

تتعدد وتتنوع القروض تبعا للأساس الذي تستند إليه فنجد :

1 – من حيث طريقة عقدها :

- القروض الإجبارية:

وتلجأ إليه بصورة إستثنائية في ظل ظروف الأزمات المالية أو الحروب أو حالة التضخم النقدي أو عند ضعف ثقة الأفراد في مالية الدولة أين تلزم الدولة رعاياها مقابل تعهدها لهم بسدادها في الوقت المناسب ، و يعتبر القرض الإجباري وسطا بين الضريبة والقرض العادي فله من القرض صفة الإسترداد والفائدة، وله من الضريبة صفة الإلزام، ويتحقق هذا الإجبار إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة كفرض رقابة شديدة على الإئتمان الخاص بقصد تقييد وتوجيه المدخرات إلى القروض العامة، وتكمن نجاعة هذا الشكل في حالة إنتساب الهيئات الإقراضية إلى الدولة (صناديق التوفير، البنوك المؤممة، صناديق التأمينات الإجتماعية...إلخ.(39)

– القروض الإختيارية:

يتم وفق عقد تراضي أين تعلن الدولة عن مقداره وشروط الإكتتاب وموعد سداده دون إخضاع المكتتب للإكراه ونجاح مثل هذه القروض مر تبطة بتوافر الأموال لدى الأفراد والثقة و حسن العلاقة بين السلطة والأفراد.

2 – من حيث جنسية المكتتبين: تضم نوعان هما:

- قروض داخلية: هي قروض تلجأ إليها الدولة إلى المدخرات القومية الداخلية،تتمتع فيه الدولة بحرية كبيرة من وضع الشروط الملائمة كما تعمل على توضيح المزايا المختلفة للقرض لمحاولة إغراء المكتتبين(40)، ومثل هذه القروض تستلزم توافر المدخرات الوطنية الفائضة عن الإستثمار الخاص والإستعداد للمكتتبين الأمر الذي

يرتبط بمدى الثقة للمواطنين للإكتتاب في القروض الداخلية ومدى قدرة الدولة للمحافظة على التوازن الداخلي.

قروض خارجية: يعتمد فيه على السوق الخارجية ويلجأ إليه بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية أو من أجل الحصول على العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات أو ما يعرف بفجوة الصرف الأجنبي،

3 – من حيث الإلتزام بموعد السداد: يتم التمييز القروض على إعتبار مواعيد سدادها إلى(41) :

– قروض قصيرة الاجل: ويطلق عليها الدين السائد أو العائم، وهي القروض التي تعقدها الدولة لمدة لا تتجاوز السنة لمواجهة بعض الإحتياجات المالية المؤقتة خلال السنة المالية.

– قروض متوسطة الاجل : وتسمى بالدين المثبت ويكون قابلا للتسديد، يحدد أجل الوفاء، وتكون مدة القرض متوسطة الأجل ما بين سنة إلى خمس سنوات، أين يرفع معدل الفائدة تعويضا لحامل السند على فترة السداد.

– قروض طويلة الاجل : لجأ إليها لتمويل مشروعات التنمية الإقتصادية أو عند حدوث عجز حقيقي (جوهري (في الموازنة العامة، وهو العجز الذي لا يتم بطابع موسمي الذي يمكن تفاديه خلال السنة المالية، فتلجأ الدولة إلى أذونات الخزينة غير العادية وهي سندات بعيدة الإستحقاق بأسعار فائدة مرتفعة مع توفير الحماية من مخاطر تآكل قيمة السند بفعل التضخم النقدي

قائمة هوامش الفصل الثالث:

(01) أحمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة" ،دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة،2008 ، ص 52.

(02) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005 ،ص223.

(03) عناية غازي، "المالية العامة والتشريع الضريبي"،مرجع سابق ص 48.

(04) نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005 ،ص 82.

(05) عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1991 ،ص 84.

(06) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2008، ص 342.

(07) محمد خالد المهايني ، مرجع سابق ، ص 44.

(08) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص347 .

(09) نوزاد عبد الرحمان الهيتي، مرجع سابق، ص 85.

(10) نفس المرجع، ص 351 .

(11) سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص ص 95 -96.

(12) عبد المطلب عبد الحميد، الاقتصاد الكلي (النظرية والسياسات)، الدار الجامعية، مصر، 2010 ،ص 342.

(13) عبد الرحمان نوزاد الهيتي، مرجع سابق، ص92.

(14) يسري أبو العلا و آخرون ، المالية العامة و التشريع الضريبي،مركز التعليم المفتوح ، جامعة بنها، مصر، ص 24.

(15) عادل حمد حشيش، مرجع سابق، ص157 .

(16) عبد الرحمان نوزاد الهيتي، مرجع سابق، ص98.

(17) سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 130.

(18) عادل فليح العلى، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007 ، ص 97

(19) يسري أبو العلا و آخرون،مرجع سابق، ص 32.

(20) عادل فليح العلي، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، مرجع سابق ،ص92.

(21) خالد الخطيب شحادة ومحمد خالد المهايني، مرجع سابق ، ص 208.

(22)عبد الرحمان نوزاد الهيثي وعبد اللطيف منجد الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2005 ،ص 88.

(23) وليد زكرياء وآخرون ، "الضرائب ومحاسبتها"، دار الصفاء، عمان، الطبعة الثانية، 1997 ،ص2.

(24)عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق، ص261.

(25)عبد الرزاق غازي النقاش،" المالية العامة" ، دار وائل للنشر، 1997 ،ص160.

(26) عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 143.

(27) منصور ميلاد يونس ، مرجع سابق ، ص72.

(28) رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979، ص 477 .

(29) نفس المرجع.نفس الوضع.

(30) نفس المرجع، ص479.

(31) منصور ميلاد يونس ، مرجع سابق ،ص80.

(32) عادل فليح العلي ،مرجع سابق،ص 110.

(33) أحمد جامع ، مرجع سابق ، ص96 – 97 .

(34) جهاد سعيد خصاونة ، مرجع سابق ، ص ص 92- 93.

(35) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002 ،ص 263

(36) يونس أحمد البطريق، السياسات الدولية في المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية،1986.ص 9.

(37)آعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.ص71.

(38) نفس المرجع ،ص71

(39) محمد سالم الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015 ،ص 168 .

(40) نفس المرجع ، ص 164.

(41) أنظر : -نوزاد عبد الرحمان الهيتي، مرجع سابق، ص 124.

– محمد سالم الشوابكة، مرجع سابق ،ص171.

الفصل الرابع:الميزانية العامة للدولة.

تعتبر الميزانية العامة المرآة العاكسة لمختلف السياسات المالية و الاقتصادية للدولة المتبعة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية. و لقد تطورت الميزانية العامة للدولة و اتسعت عناصرها مع تطور دور الدولة و الأهداف التي تصبو إلى تحقيقها.

و تخضع المالية العامة الميزانية لطائفة من القواعد اصطلح على تسميتها بقواعد الميزانية العامة و هي قاعدة السنوية وقاعدة الوحدة و قاعدة العمومية أو الشمول و قاعدة التوازن .والهدف من هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ووضوحه وتيسير الرقابة عليه .

و تتميز المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة بالتتابع ، فتعد عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة المرحلة الأولى من مراحل دورة الميزانية لتأتي مرحلة اعتماد الميزانية و التي تعني إعطاء إذنٍ وترخيص حتى تقوم السلطة التنفيذية بوضع الإيرادات المالية والنفقات موضع التطبيق ، لتليها مرحلة التنفيذ و فيها يتم مباشرة جباية وتحصيل الإيرادات المالية، ومباشرة النفقات في جوهرها كما هي واردة في بنود الميزانية،و في الأخير تأتي مرحلة الرقابة باعتبار عملية الرقابة على الميزانية العامة تساير جميع مراحلها، وذلك من أجل التأكد من سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة.

لتوضيح مفهوم الميزانية العامة سوف نتطرق إلى أهم التعاريف للميزانية العامة ثم نتطرق إلى خصائصها والتفرقة بينها وبين الموازنات الأخرى.

المطلب الأول:أهمية و خصائص الميزانية العامة .

أولا – تعريف الميزانية العامة للدولة.

هناك العديد من التعاريف للموازنة العامة، و على الرغم من اختلاف هذه التعاريف في صياغتها إلا أنها تصب في نفس السياق والمضمون، وسوف نورد بعض هذه التعاريف وأهمها:

–الميزانية هي توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة. (01)

– الميزانية العامة بيان تقديري لنفقات الحكومة و إيراداتها خلال فترة قادمة ومحددة من الزمن، وإجازة هذا البيان من السلطة التشريعية المختصة(02).

–التقدير المعتمد من السلطة التشريعية للخطة المالية للدولة التي تتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة عن مدة مقبلة غالبا سنة تحقيقا للأهداف التي يطمح إليها المجتمع (03).

ونجد أن دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة فقد عرف الموازنة العامة: "هي عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساس عملية إتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة (04).

من خلال التمعن في هذه التعاريف، نلاحظ أنها تُجمع كلها على الطابع المحاسبي للميزانية العامة، أي تعريف الميزانية العامة كحساب يضم جملة من التوقعات المتعلقة بالاعتمادات المحتمل إنفاقها والإيرادات المزمع تحصيلها، حيث لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا رخصت لها السلطة التشريعية بذلك، بمعنى وجوب إقرارها من طرف البرلمان عن طريق قانون الذي سيعرف فيما بعد بقانون المالية .تحدد في هذا الجانب المحاسبي الأهداف الاقتصادية والمالية للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة، بالإضافة إلى وسائل توقعها، وبالتالي فإن

الميزانية تمثل الوسيلة التي بواسطتها تقوم الحكومة باقتطاع وتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إذن الميزانية العامة هي عبارة أن أرقام تقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية عادة ما تكون السنة، فهي أداة بيد الحكومة تستعملها من أجل بلوغ أهدافها التنموية، وهذه الوسيلة تعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة والمنتهجة وتبين الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المالية المرصودة، وتعكس لنا أيضا هذه الأداة المجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام وتنفيذ سياساتها الاقتصادية من أجل بلوغ أهدافها المرجوة.

ثانيا– خصائص الميزانية العامة:

باعتبار الميزانية أداة لتنفيذ برنامج الحكومة، فيكون لها بذلك جملة من الخصائص نوجزها في ما يلي :

أ – الميزانية العامة توقع:

و ذلك من خلال إجازة السلطة التشريعية للموازنة العمومية بعد اعتمادها، أي الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وإيرادات مالية خلال مدة قادمة –تقدر بعام – حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع قبل عرضه على السلطة التشريعية وهي تعد بمثابة برنامج عمل الحكومة للسنة المقبلة، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها الاقتصادية والاجتماعية اعتمادا على ما يترتب ال من نفقات والإيرادات المختلفة(05).

فالميزانية تعبر عن سجل لما تتوقع الحكومة أن تنفقه وما سوف تتحصل عليه من إيرادات خلال مدة زمنية مقبلة (السنة)، فلا يمكن معرفة النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستتحصل عليها الدولة بالضبط إلا بعد انقضاء هذه المدة الزمنية، ولكن قد يمكن تحديد جزء من النفقات بشكل تقريبي مثل نفقات السلطات العامة ورواتب الموظفين الدائمين وأقساط الدين العام، ولكن النفقات الأخرى لا يمكن تحديدها بدقة مسبقا، لأنها تقوم على افتراضات متشعبة يصعب وضع تقديرات دقيقة لها عند تحضير مشروع الموازنة العامة، نفس الشيء بالنسبة للإيرادات العامة، فهناك بعض الإيرادات مثل بعض أنواع الضرائب يمكن تقدير حصيلتها، أما الإيرادات الأخرى فيصعب تقديرها نظراً لتباين الظروف وصعوبة الإحاطة بكل المؤشرات الاقتصادية.

ب - **الميزانية عمل إداري ومالي:**

تتولى السلطة التنفيذية عملية إعداد الموازنة ليتم اعتمادها من السلطة التشريعية ويتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات مما يضمن سلامة التنفيذ تحت إشراف السلطة التشريعية ضمانا لعدم تجاوز الاعتمادات المقررة سواء تعلق الأمر بأوجه الإنفاق أو تحصيل الإيرادات (06).

ج - **الميزانية العامة تقرها السلطة التشريعية:**

تختص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة، فهي السلطة التي تعطي الضوء الأخضر لهذه الوثيقة، فتوافق على تقديرات وتوقعات الحكومة للنفقات والإيرادات للسنة المقبلة، فالحكومة ليس لها الحق بمباشرة تنفيذ الموازنة العامة إلا بموافقة السلطة التشريعية، فلا يمكن لها أن تصبح وثيقة رسمية جاهزة التنفيذ إلا بعد جوازها من قبل السلطة التشريعية والتي تمثل الشعب، وتعتبر هذه الخاصية من أهم الخصائص للموازنة العامة والتي تميزها عن الموازنات الخاصة، فهي تبين لنا مدى تقسيم الصلاحيات بين هيئات الدولة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية).

د – الميزانية العامة تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية:

لا يمكن تعريف الموازنة العمومية بالنظر فقط إلى كونها توقع للنفقات والإيرادات، بل يتعين الإشارة إلى مدى ما تحدثه محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية وتوضيح مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فاختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل أهداف المجتمع ما لم يتم هذا الاختيار عن طريق إلمام شامل بكافة الآثار المتبادلة بين الظاهرة المادية والظروف المحيطة بها، وقد استدعى ذلك ضرورة النظر إلى الموازنة العمومية في ظل إطار كبير يعبر عن نشاط الدولة بأكمله.

هـ – سنوية الميزانية العامة:

تحضر الميزانية العامة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، و هنالك إمكانية لوضع ميزانية لمدة أقل أو أطول من سنة ، فهي تعد برنامج عمل لسنة مقبلة باعتبارها الفترة الأكثر ملائمة لتقليص احتمالات الخطأ في تقدير الإيرادات والنفقات تجنبا للإسراف أو إلغاء بعض البرامج المهمة.

ثالثا –أهمية الميزانية العامة للدولة:

للميزانية العامة أهمية كبيرة بالنسبة لأي دولة، ويظهر لنا ذلك من خلال بنودها، والتي من خلالها تسعى إلى تحقيق أهدافها العامة على جميع المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فالميزانية العامة تعتبر كواجهة تعكس النشاط الذي تمارسه الدولة فيمكن إظهار هذه الأهمية من حيث (07) :

أ – أهميتها الاقتصادية:

تظهر لنا الأهمية الاقتصادية من خلال الدور الذي تلعبه الحكومة في التأثير على الحياة الاقتصادية، ففي الدول المتقدمة أصبحت الموازنة العامة وسيلة لتحقيق العمالة الكاملة، وتفعيل القوى الاقتصادية العاطلة، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستويات المعيشة، لذا أصبح من أهم الأهداف الرئيسية للموازنة العامة هو السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ولو استلزم الأمر الخروج على مبدأ التوازن؛

ففي حالات الرواج وعندما تزايد قوى التضخم تستخدم الميزانية في سحب جزء من القوة الشرائية من أجل الحد من الطلب الفعلي المتزايد، وبالتالي يمكن الحد من موجات التضخم، أما في فترات الكساد يستخدم التمويل بالعجز من أجل رفع النشاط الاقتصادي بالقوة الشرائية، وبالتالي تظهر لنا مدى أهمية الموازنة العامة بالنسبة للدولة لأنه من خلال بنود الموازنة، والتأثير فيها يمكن الوصول لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية.

ب – أهميتها السياسية:

للميزانية العامة أهمية سياسة كبيرة ويظهر لنا ذلك من خلال ممارسة السلطة التشريعية لرقابتها على السلطة التنفيذية، فالميزانية العامة للدولة يتم اعتمادها من قبل البرلمان، وبالتالي مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، فهي تحتوي على مؤشرات انفاقية، وموارد مالية تبين لنا السياسة العامة للحكومة تجاه الأفراد .

ج – أهميتها الاجتماعية:

تتبين لنا مدى الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة من خلال تخصيص مشاريع التنمية الخاصة بالمناطق الفقيرة من أجل خلق فرص النمو المتوازن بين مختلف المناطق، وأساس الأهمية الاجتماعية ترتكز على مفاهيم العدالة الاجتماعية والتقليل من الفوارق بين طبقات المجتمع، حيث تقوم الحكومة بوضع اعتمادات مالية في

الموازنة العامة من أجل دعم الرفاه الاجتماعي ورفع الخدمات التعليمية والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأخرى.

إضافة إلى ذلك فالميزانية العامة تلعب دور ا بارزًا في إعادة توزيع الدخل الوطني بواسطة زيادة النفقات الاجتماعية والصحية والترفيهية والموجهة لأصحاب الدخل المحدود أو عن طريق السياسة الضريبية، والتي من خلالها تقوم الدولة بتطبيق الضرائب التصاعدية من أجل تقليل الفوارق بين طبقات المجتمع.

رابعا – التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات:

تختلف الميزانية العامة عن غيرها من الوثائق المالية، والتي قد تختلط بها، لذلك لا بد من إعطاء توضيح لكل مفهوم من أجل توضيح الصورة أكثر، وسوف نتطرق إلى أهم الوثائق المالية التي يمكن أن يختلط مفهومها بمفهوم الميزانية العامة فيما يلي (08):

أ – الميزانية العامة والحساب الختامي:

الميزانية العامة كما أشرنا إليها سابقا تتعلق بمدة مقبلة ومستقبلية تعتمد على تقديرات يمكن تحققها من عدمه، بينما الحساب الختامي فهو بيان لنفقات و إيرادات الدولة الفعلية والتي أنفقت خلال فترة زمنية سابقة، ومنه نلاحظ أن الميزانية العامة توضع لسنة مالية بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية.

ب – الميزانية العامة والميزانية النقدية:

تبين الميزانية النقدية ذلك البيان الذي يتضمن تقديرات للموارد من النقد الأجنبي في الاقتصاد الوطني ومجالاته وأوجه استعمالات هذه الموارد خلال فترة زمنية مقبلة وعادة ما تكون سنة، و عندما نقوم بالمقارنة بين الميزانية العامة و الميزانية النقدية نجد أن أرقام الميزانية العامة وحساباتها تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الميزانية النقدية بالعملة الأجنبية، ومن جانب آخر نجد أن الميزانية العامة تتعلق بالنشاط الحكومي، أما الميزانية النقدية فهي تتعلق بالقطاع الحكومي والقطاع الخاص وجميع قطاعات الاقتصاد الوطني، ومن جهة أخرى نلاحظ أن وزارة المالية هي التي تقوم بوضع مشروع الميزانية، أما الميزانية النقدية فهي من اختصاص البنك المركزي.

ج – الميزانية العامة والحسابات الوطنية وميزانية الاقتصاد الوطني:

الميزانية الوطنية يقصد بها التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي للبلد بجميع قطاعاته في علاقاته الداخلية والخارجية خلال فترة مقبلة هي سنة، وتختلف عن الميزانية العامة باعتبارها أكثر شمولاً من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات من تلك الأرقام الموجودة في الموازنة العامة، و الميزانية الوطنية لا تحتاج إلى إجازة السلطة التشريعية على عكس الميزانية العامة، أما فيما يتعلق بالحسابات الوطنية فهي عبارة عن مجموعة من الحسابات التي تحتوي على تسجيلات لمختلف أوجه نشاط الاقتصاد الوطني، وهذا من خلال حسابات الدخل الوطني ومكوناته وتوزيعه فهذه الحسابات هي حسابات فعلية، أما حسابات الميزانية العامة فهي تقديرية، ومن جانب آخر، فالحسابات الوطنية تكون أكثر شمولا من بيانات الميزانية العامة، و تفيد كثيرا في رسم السياسة الميزانية والتي تعتمد عليها الميزانية العامة للدولة.

د – الميزانية العامة والموازنات التقديرية للمشروعات العامة:

موازنات المشروعات العامة هي عبارة عن تقدير لأهداف هذه المشروعات وكيفية بلوغها، وهي وا ٍن كانت تحتوي على تصور دقيق للإنفاق الضروري لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها، إلا انها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذي تتميز به الموازنة العامة عند اعتمادها، فتخصص هذه الموازنات للمشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وتعد هذه الموازنات بشكل مستقل عن موازنة الدولة، فتنفيذها لا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية وتسمى بالموازنات المستقلة.

هـ – الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة على الخزانة:

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

المطلب الثاني: التكييف القانوني للميزانية العامة.

لدى دراسة الطبيعة القانونية للميزانية، يجب التفرقة بين الميزانية ذاتها، وبين قانون ربطها وذلك أن الميزانية تحضر فى معظم الدول بمعرفة الحكومات التى تقوم بعرضها على الهيئة التى تمارس سلطة التشريع لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف بقانون ربط الميزانية (قانون المالية).

أما الميزانية نفسها، فإنها تعتبر رغم موافقة السلطة التشريعية عليها عملاً إدارياً، لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هى لا تقرر قواعد عامة ودائمة) وإنما من جهة الشكل أيضاً، إذ أنها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإيراد والإنفاق للدولة وهذا اختصاص من اختصاصاتها،

والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها فى شكل قرارات إدارية .أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملاً تشريعياً من جهة الشكل فقط لأنه صادر عن السلطة التشريعية فى الشكل التى تصدر فيه القوانين، أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إدارى، فقانون ربط الميزانية لا يضيف للحكومة جديداً ولا يعطيها سلطة لم تكن لها.

أولا – تعريف قانون المالية:

قانون المالية هو "عمل تشريعي، يصدر سنويا، هدفه تنظيم وتسيير الوسائل المالية حساب الدولة" أو ما يعرف "بالميزانية العامة"، بمعنى هو عبارة عن رخصة تشريعية، يمنح بها البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات"، أما الميزانية، فهي جزء من الكل، فإذا كان قانون المالية يحدد المصادر والأعباء العامة للدولة، والأهداف المتوخاة من خلالها، فضلا عن احتوائه لأحكام تتعلق بمجالات مالية أخرى، فان الميزانية العامة تقتصر فقط على تحديد هذه المصادر و الأعباء بصفة دقيقة.

هذا ما أكده المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 84 – 17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم في المواد الأولى والثانية والسادسة .فبنصه بموجب المادة السادسة أن الميزانية العامة للدولة تتشكل من إيرادات ونفقات، يكون قد اعتبرها مجموعة حسابات، في حين اعتبر قانون المالية طبقا للمادتين الأولى والثالثة حاوي لهذه الميزانية باعتباره هو الذي يرخص بإنجاز هذه النفقات والإيرادات، وبالتالي وكما شبق ذكره، فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق وهو ما يعرف في لغة القانون بمبدأ الإقرار(09).

وجود إطار قانوني شامل من المكونات الأساسية في أي نظام ميزانية سليم وقوي، يمكن أن يكون هذا الإطار عبارة عن جزء من المستندات القانونية الأساسية في الدولة كالدستور أو يمكن إيجاده من خلال تشريعات أخرى، ومن الأهداف الأساسية للإطار القانوني:(10)

– ضمان وضع ضوابط كافية في نظام الميزانية، حيث أنه يضمن قيام السلطة التشريعية ومؤسسات التدقيق والمراجعة المستقلة بدورها، ويقف حائلا أمام السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على نظام الميزانية ؛

– توضيح دور ومسؤوليات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الميزانية، وهي من الأمور الأساسية لتسهيل عملية المسائلة ؛

– توضيح القواعد واللوائح لتوجيه عملية اتخاذ القرار المتعلق بوضع الميزانية وإدارة الإيرادات الحكومية والإنفاق العام.

ثانيا – خصائص قانون المالية:

باعتبار قانون المالية أو الميزانية أداة لتنفيذ برنامج الحكومة، فيكون له بذلك جملة من الخصائص مستمدة من خصائص الميزانية العامة، تجعله صنف قانوني متميز:

أ – قانون المالية عملية سياسية:

حيث أنه لا يعتبر عملية تشريعية فحسب، وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة، وبالتالي سياستها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتباره ترجمة رقمية، مالية لمجموعة الأهداف التي تسعى الحكومة. إلى بلوغها ، فهو إذا بنك للمعلومات وجزء من خطة مالية شاملة.(11)

ب– قانون المالية عملية تقديرية تنبؤية:

فهو مجرد تقديرات وتوقعات لنفقات وإيرادات الدولة خلال السنة المقبلة، وذلك بالاستناد على عمليات حسابية لجميع الأعباء والموارد المتوقعة خلال السنة، وتحليلها ضمن ميزانية الدولة، لتسهيل المقارنة بينها بهدف الوصول إلى توازن مضبوط.(12)

ج – قانون المالية عملية ترخيصية:

باعتباره الوجه القانوني للميزانية العامة، بحيث لا يمكن تنفيذها من طرف الحكومة كما سبق ذكره، إلا إذا رخص لها البرلمان ذلك عن طريق قانون المالية، باعتباره مجالا أصيلا من المجالات المحددة والممنوحة دستوريا إلى السلطة التشريعية. ولعل ما يثبت أن قانون المالية هو عبارة عن رخصة برلمانية، ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون 84 -17 والتي تقول "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال."

د– قانون المالية عملية سنوية ودورية:

ذلك، لأنه يوضع في الأصل ليسري خلال سنة مالية واحدة، حسب ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون 84-17 ... " : بالنسبة لكل سنة مدنية ..."، وعليه يقتضي المنطق أن يتكرر كل سنة في نفس الفترة خلافا للتشريعات الأخرى، إلا أنه قد يطرأ على فترة نفاذه، بعض الاستثناءات، بحيث قد يمتد لأكثر من سنة، وعندها يكون قانون المالية الثاني نافذ لأقل من سنة، هذا ما يعرف بالاستثناء الوارد على مبدأ السنوية الذي يحكم الميزانية العامة.

ثالثا – أنواع قوانين المالية:

تختلف قوانين المالية حسب المشرع الجزائري، والتي من خلالها نحاول أن نسعى إلى التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعدة سنوات، وتحديد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، ويضم قانون 84 -17 في المادة 02 مختلف قوانين المالية والمتمثلة في:

أ – قانون المالية السنوي:

يحدد بصفة عامة موارد الدولة، وأعبائها، وكذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، وهذا حسب ما تقتضيه المادة الثالثة من قانون 84 -17 السالفة الذكر، فهو مبدئيا منطلق السياسة المالية للدولة خلال سنة كاملة فيتضمن الاعتمادات السنوية للدولة، والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للميزانية.(13)

ب – قانون المالية التكميلي أو المعدل:

تضطر الحكومة إلى وضع قانون مالية تكميلي يتماشى والتغيرات الجديدة، لأن الاعتمادات المفتوحة للإدارة العمومية غير محددة، وغالبا ما يتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة، لذلك يتم وضع قانون مالية تكميلي يتم المصادقة عليه من قبل البرلمان، حيث يعتبر قانون المعدل التصريح بالتنفيذ الحقيقي للميزانية.

ج– قانون ضبط الميزانية:

يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ القانون، وعند الاقتضاء قانوني المالية التكميلية أو المعدل بكل سنة، حيث تناول قانون 84 -17 في المادة الخامسة منه قانون ضبط الميزانية والذي يهدف إلى ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، وبذلك فهي أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: قواعد الميزانية العامة.

تخضع المالية العامة التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد اصطلح على تسميتها بقواعد السنوية والوحدة والعمومية أو الشمول والتوازن .والهدف من هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه وتيسير الرقابة عليه، ولقد وضعت هذه المبادئ لتكون ضماناً ضد المساوئ التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق، حيث كان الحكام ينفردون بأمر تدبير إيرادات الدولة ونفقاتها كما يحلو لهم .ولقد تغيرت الظروف فى الوقت الحاضر، ولحق هذه المبادئ كثيراً من الاستثناءات حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الحديث للمالية العامة .وسنتناول فيما يلى هذه القواعد، مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلتها عليها الاتجاهات الحديثة فى المالية العامة.

المطلب الأول: قاعدة سنوية الميزانية.

يقصد بها أن تكون المدة التي تغطيها الموازنة سنة واحدة مضمون هذا المبدأ أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة في مدة اثني عشر شهرا المقبلة، على أن تقوم السلطة التشريعية بالمصادقة على هذا المشروع، وهذا يدل على إلغاء كل الاعتمادات غير المستعملة، وتوقف جباية الضرائب والرسوم في

نهاية السنة التي تم أخذ موافقة السلطة التشريعية عليها، ومنه يتضح لنا أنه من خلال مبدأ السنوية يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة واحدة، فيتم إعدادها وتنفيذها خلال فترة زمنية وهي السنة،

أولا – مبررات هذا المبدأ: من مبررات اختيار السنة كأساس للموازنة العامة مايلي (14):

أ– الاعتبارات السياسية فالسلطة التشريعية الممثلة للشعب تسهل لها هذه الفترة عملية الرقابة على الموازنة العامة للدولة قبل تنفيذها، فهذا المبرر السياسي يستلزم عرض مشروع الموازنة العامة سنويا على السلطة التشريعية من أجل المصادقة عليها وذلك ما يكفل تحقيق رقابة فاعلة من ممثلي الشعب على الخطة التي ستنفذها الحكومة، فنلاحظ أنه كلما زادت المدة عن السنة كلما صعبت عملية الرقابة على الموازنة العامة للدولة، وبالتالي يصعب تحقيق مختلف الأهداف.

ب– في حال زادت المدة عن السنة يصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة.

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

د– تمكن هذه الفترة من إجراء مقارنة بين الإيرادات والنفقات العامة بين سنة وأخرى وتحديد اتجاهاتها ومدلولاتها، ذلك ما يساعد على وضع ورسم سياسات الدولة المتبعة.

ثانيا – استثناءات مبدأ سنوية الميزانية:

إن لمبدأ سنوية الموازنة العديد من الاستثناءات، وتتضمن هذه الاستثناءات الموافقة على نفقات وإيرادات لمدة تقل عن السنة، وبعضها الآخر يتضمن مدة الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة ومثال ذلك الميزانيات الاستثنائية لأمر طارئ (طوفان –حرب –موازنات إنمائية) . ومن أكثر الاستثناءات شيوعا ما يلي(15):

أ – نظام الموازنة الاثني عشرية :

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

ب – الاعتمادات الإضافية:

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

المطلب الثاني: قاعدة وحدة الميزانية.

تعني وحدة الميزانية أن تدرج تقديرات نفقات الدولة وجميع إيراداتها فى ميزانية واحدة .ويفيد ذلك فى سهولة معرفة مركز الدولة المالي وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات لتبين أن كان هناك عجز أو فائض أو توازن فى الميزانية، كما يفيد أيضاً فى تحقيق رقابة فعالة من الهيئة النيابية على الميزانية إذ تعوق التجزئة، أي توزيع الإيرادات والنفقات على أكثر من ميزانية – ترشيد توزيع الإيرادات المتاحة على مختلف أوجه النفقات .وكانت هذه القاعدة من القواعد الأساسية فى المالية التقليدية، أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات عديدة لها تأخذ شكل بعض الميزانيات إلى جانب ميزانية الدولة فى عدة أشكال منها: (16)

أولا – الميزانيات غير العادية :

وهي الميزانيات المخصصة لمواجهة ظروف غير عادية أو استثنائية كحالات الحروب أو الكوارث الطبيعية أو الأزمات الاقتصادية – ولذلك تعد هذه الميزانيات لمواجهة هذه الحالات ويمول إنفاقها من إيرادات غير عادية كالضرائب الاستثنائية أو القروض أو الإعانات أو التبرعات وغيرها من مصادر التمويل غير العادي.

ثانيا – الميزانيات الملحقة :

وهي ميزانيات منفصلة عن ميزانية الدولة ولكنها تلحق بها، وتصدر في وثيقة خاصة وتتضمن إيرادات ونفقات لبعض المرافق العامة ذات الطابع الخاص التى لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، وإنما تمنح استقلالاً

مالياً بقصد تحريرها من تطبيق قواعد الروتين المالي الحكومي نظراً لطبيعة نشاطها الاقتصادى، الذي لا يتفق مع هذه القواعد، وإنما يلزم تطبيق بعض قواعد القانون الخاص لدى ممارسته.

كما يمكن هذا النظام الدولة من الوقوف على حقيقة المركز المالي ونتائج نشاطها، وبالتالي الحكم على مدى كفاءتها طبقاً للأصول التجارية .وقد تهدف الدولة من ذلك أيضاً، الرغبة فى تغطية نفقات هذه المرافق من إيراداتها الذاتية دون الاستعانة بميزانية الدولة.

وترتبط هذه الميزانية بميزانية الدولة عن طريق أن ما يحدث بها من عجز تسده ميزانية الدولة، كما أن فائض هذه الميزانية يحول إلى ميزانيتها أيضاً، كما تخضع للقواعد التى تخضع لها ميزانية الدولة من حيث اعتماد السلطة التشريعية لها، وتقيدها ببدء وانتهاء السنة المالية، وخضوعها للرقابة التشريعية.

ثالثا – الميزانيات المستقلة:

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

رابعا – الحسابات الخاصة للخزانة:

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

فهي حساباتُ مفتوحة في قيود الخزينة العمومية، وتتميز بكونها تتحرك خارج إطار الميزانية، أي مثل الحسابات المصرفية، وتتمثل هذه الحسابات في(17):

- الحسابات التجارية: وترسم للعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري، الممارس بصفةٍ ملحقة من طرف المرافق العمومية.

- حسابات التخصيص الخاص: هي نفقاتٌ توجه مباشرة إلى نشاطٍ معين من إيراداتٍ محددة مُسبقاً.

- حسابات التسبيقات: وهذه الحسابات ترسم منح التسبيقات لمدةٍ لا تتجاوز سنتين، مقدمة من طرف الخزينة العمومية إلى المؤسسات العمومية الوطنية، والجماعات المحلية والميزانيات الملحقة، وهي بدون فوائد أصلا.

- حسابات القروض: تتضمن عمليات القرض المقدمة من طرف الدولة، وتكون بفوائد.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية: تدرج في هذه الحسابات جميع العمليات المنجزة مع الحكومات الأجنبية، تطبيقاً لاتفاقياتٍ دولية.

المطلب الثالث: مبدأ العمومية (الشمولية):

ويقصد بها المبدأ أن تكون الميزانية عامة وشاملة لكل الإيرادات ولكل النفقات المتعلقة بالدولة، دون أي زيادةٍ أو نقصان، ودون تخصيص إيراداتٍ معينة لتغطية نفقاتٍ معينة.

فمبدأ العمومية يقضي بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيلياً في ميزانية الدولة، دون إجراء مقاصةٍ بين الإيرادات والنفقات التي تصرف في سبيل تحصيلها، ودون إجراء أيّ مقاصةٍ بين المبالغ المقدّر إنفاقها وما قد تدرُّه هذه النفقات من إيرادات. والالتزام بهذا المبدأ يُتيحُ لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها وتحصلها الوحدات الحكومية، فتستطيع بذلك من مراقبة الإنفاق الحكومي، ومحاربة الإسراف، وتقييم الأداء، والعمل على رفع الكفاءة الإنتاجية(18).

ووفقا لهذا المبدأ فإن كل الإيرادات تدخل إلى الخزينة العمومية بدون تخصيصٍ، ثم توزع بعد ذلك حسب احتياجات كل مصلحة، إلا أن هناك استثناءات وهي كالتالي:

- إذا اقترضت الدولة لتمويل مشروعٍ معين فلا يجوز لها تخصيص ذلك القرض لأوجه إنفاقٍ أخرى.
- قد تخوّل الدولة لبعض مصالحها تخصيص إيراداتها لتغطية نفقاتها، مثلما هو الحال بالنسبة للمرافق ذات

الميزانيات الملحقة (كالبريد والمواصلات).

المطلب الرابع: مبدأ التخصيص.

إلى جانب مبدأ العمومية نجد مبدأ آخر يستهدف نفس الغاية، وهو مبدأ التخصيص، ويقصد به تخصيص مبالغ محددة لكل وجهٍ من وجوه الإنفاق العام، أي بمعنى آخر أن النفقات العامة تفصّل في توزيعها وتخصص في الموازنة العامة، ولا تدرج بشكلٍ إجمالي، وبذلك فإن الحكومة تكون ملزمة في الاعتمادات والسير ضمن تفصيل وتوزيع النفقات عند إنفاقها، وحسب حدود وإجازة السلطة التشريعية(19).

إلا أن التصويت على الميزانية حسب القطاعات والوزارات لا يتم بالتفصيل وإنما إجمالاً، ويتم التوزيع على شكل فصولٍ وحسب مراسيم التوزيع ، ولكن هذا لا يخرج الحكومة عن دائرة رقابة البرلمان؛ لأنها تبقى ملتزمة بتفصيله. هذه المراسيم المتضمنة توزيع اعتمادات التسيير تنشر في الجريدة الرسمية للعدد الموالي للعدد المتضمن قانون المالية، والتي يكون النواب قد اطلعوا عليها ضمن الملف المرفق لمشروع قانون المالية(20).

ولهذا المبدأ استثناءاتٌ نوجزها فيما يلي:

- النقل: وهو أخطر إجراء؛ لأنه يُغيّر من طبيعة النفقة، وبالتالي لابد من توفر شروطٍ معينة لإجراء النقل.
- التحويل: وهو أقل خطورة من النقل؛ لأنه لا يُغير من طبيعة النفقة، بل يُغير فقط من الشخص القائم على النفقة.
- الأعباء المشتركة: أثناء توزيع النفقات تترك مثل هذه الأعباء ليتم توزيعها فيما بعد من طرف السلطة التنفيذية على مختلف الوزارات.
- الأرصدة السرية: وهي أموالٌ عمومية لا تخضع لأحكام الميزانية العامة، ولا لأحكام المحاسبة العمومية؛ فهي مبالغ موضوعة بين يدي السلطة التنفيذية.

المطلب الرابع:مبدأ التوازن.

ويقصد بهذا المبدأ أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة. وتعتبر الميزانية في حالة فائض إذا زادت الإيرادات عن النفقات، أما إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات فتعتبر الميزانية في حالة

عجز، مما يضطر الدولة إلى تمويل ذلك العجز، إما عن طريق الاقتراض العام، أو أية أساليب أخرى. وقد يرجع العجز إلى أحد الأسباب التالية:

أولا – العجز المفروض:

تتميز النفقات العامة بظاهرة الزيادة المستمرة من سنةٍ إلى أخرى، ولمواجهة ذلك تسعى مختلف الحكومات إلى زيادة إيراداتها. وتعتبر الزيادة في النفقات العامة ظاهرة عادية يمكن توقعها ومعالجتها، إلا أن النفقات التي تطرأ في فترات الحروب والأزمات هي التي تسبب العجز الحقيقي في الميزانية.

ثانيا – العجز المقصود:

بعد الأزمات التي تعرَّضت لها الدول تبيَّن أن التوازن المالي في الوقت الحاضر غير ضروري، بل أصبحت تعمد العجز المالي المقصود في سبيل الوصول إلى التوازن الاقتصادي، فقد تلجأ الدولة إلى العجز المقصود في الميزانية عندما تعاني من أزمةٍ اقتصادية وتخشى على اقتصادها من الشلل، وبذلك فهي تخفض من الضرائب وتزيد في الانخفاض حتى تحدث استثمارات، وتنشئ مناصب شغل كثيرة، وتحافظ على القدرة الشرائية للمواطنين، وتنعش المشاريع الكاسدة، الأمر الذي يسبب عجزاً في الميزانية إلا أنه يكون مقصوداً من طرف الحكومة التي تسعى من ورائه تخطي الأزمة بسلام، وتحقيق الرخاء للمجتمع(21).

وعندما تتحقق فترة الرخاء هذه تزيد الدولة في نسبة الضرائب وعددها، فترتفع الإيرادات، وتكتفي بما هو ضروري من النفقات دون التوسع فيها، وهكذا ينتج فائضٌ في الميزانية يقابل العجز المقصود السابق الذكر، ونصل إلى التوازن بين ميزانيتي فترتي الأزمة والرخاء.

المبحث الثالث: مراحل دورة الميزانية العامة.

تتميز المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة بالتتابع، مما يؤدّي إلى تشكيل دورةٍ كاملة. ويُراد باصطلاح الدورة شرح طبيعة الأنشطة والعمليات المكونة للميزانية العامة، بالنظر لما تتصفُ به هذه العمليات من الدورية والاستمرار.

المطلب الأول:مرحلة إعداد الميزانية العامة.

تعد عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة المرحلة الأولى من مراحل دورة الميزانية، ومن المتوقع أن تختلف عملية الإعداد والتحضير هذه فيما بين الدول لاختلاف النظم السياسية السائدة، واختلاف التشريعات الدستورية والقانونية، و تمثل عملية إعداد الميزانية الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا فإن هذه العملية تمثل عنصرا مهما في عملية التخطيط التنموي.

تعتبر عملية تحضير مشروع الميزانية العامة من أولى المراحل وأدقّها؛ وذلك لأن نتائجها سوف تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة. وتكون عملية تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية التي تختص بهذه المرحلة، باعتبارها المسؤولة عن الأمور المالية والسياسية والاجتماعية. وعادة تكون وزارة المالية هي المكلفة بتحضير الميزانية العامة للدولة؛ لأنها تتمتع بالخبرات اللازمة في إدارة الشؤون المالية. وغالباً ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية(22):

يقدّر كل مرفقٍ أو هيئةٍ عمومية مشروع النفقات التي يحتاج إليها في السنة المقبلة، ثم يبعث كلٌّ من هؤلاء مشروعَه إلى الوزارة التي يتبعها، وتجمع هذه الأخيرة كل مشاريع نفقات مصالحها، وإذا وافقت عليها تصيغها في شكلٍ خاص موحّد، ثم تبعثها إلى وزارة المالية، وتقوم كل وزارة بنفس العملية، وأخيراً تحال كل هذه المشاريع إلى وزارة المالية (أو الوزارة المنتدبة للميزانية).

تتولى وزارة المالية (أو الوزارة المنتدبة للميزانية) مهمة تحضير مشروع الإيرادات، باعتبارها تشرف على الخزينة العمومية. بهذه الصفة تكون الهيئة الوحيدة القادرة على إحصاء المحاصيل السابقة للدولة، الأمر الذي يُؤهلها لتقديم وتوقع الإيرادات المقبلة.

بعدها يتم الوصول إلى صورةٍ نهائية لحجم الإيرادات والنفقات المقدَّرة للسنة المالية المقبلة، ليُرفع مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الحكومة الذي يقوم بمناقشته وإجراء التعديلات اللازمة عليه ثم المصادقة عليه، ثم يرفع مرة ثانية إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بنفس العملية، وبعد أن يُصادق عليه يُرفع المشروع في شكله الجديد إلى البرلمان بغرفتيه.

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة.

إن اعتماد الميزانية يعني إعطاء إذنٍ وترخيص حتى تقوم السلطة التنفيذية بوضع الإيرادات المالية والنفقات موضع التطبيق، حيث يمر الاعتماد بثلاثة مراحل هي كالتالي:

أ – المناقشة:

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير، طبقاً للقانون وللقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس، بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط.

تقوم لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة ومناقشة مشروع القانون مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، وتنتهي أعمالها بوضع تقريرٍ تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة رقم (121) من الدستور.

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسةٍ عامة تكون لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات. (23)

ب – التعديل:

يمكن للنواب وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلاتٍ مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقيد بأحكام المادة رقم (121) من الدستور التي تنص على ما يلي: " لا يقبل اقتراح أيّ قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية. (24)

ج – التصويت:

تخول الفقرة (12) من المادة رقم (122) من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق " التصويت على ميزانية الدولة ". كما تشير المادة رقم (70) من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية إلى التصويت على الميزانية العامة بصورةٍ إجمالية، خلافاً لميزانيات الإدارة المحلية التي يُصوت عليها باباً باباً، وفصلاً فصلاً، ومادة مادة.

والقاعدة أن يُصوّت ويُصادق المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة، احتراماً لمبدأ السنوية. كما أن الدستور في المادة رقم (120) قد قيَّد المجلس من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية في مدَّةٍ أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه.

ثم يقوم مجلس الأمة بنفس المراحل السابقة التي تمت في المجلس الشعبي الوطني، وبعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية، ونشره في الجريدة الرسمية.

المطلب الثالث:تنفيذ الميزانية العامة.

وهي من اختصاص السلطة التنفيذية. ويعني تنفيذ الميزانية مباشرة جباية وتحصيل الإيرادات المالية، ومباشرة النفقات في جوهرها كما هي واردة في بنود الميزانية، فتعمد كل وزارةٍ أو هيئة بتنفيذ ما ورد في هذه البنود من إيراداتٍ ونفقات، استناداً إلى القوانين المتعلقة بها(25).

أولا – كيفية تنفيذ العمليات الخاصة بالنفقات:

إن إجازة السلطة التشريعية للنفقات العمومية لا تعني التزام الحكومة بإنفاقها،وإنما يعني الترخيص لها بأن تقوم بالإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها، معتمدة في ذلك على قاعدة تخصيص الاعتمادات أي التزام السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما من الغرض المخصص له في الموازنة العمومية.

وفي هذا الصدد نجد مجموعة من الإجراءات أو الخطوات التي تستهدف الحفاظ على أموال الدولة ومنع الإساءة إلى استخدامها، وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الموازنة بدأ بالارتباط بالنفقة ثم تحديدها وفي الأخير صرف مبلغها. (26)

فعملية صرف النفقة تجري ضمن قواعد معقدة تضمن صيانة الأموال العمومية و هي تمر عبر مرحلتين متتاليتين: المرحلة الادارية ينفذها الآمر بالصرف، و هي تجري على ثلاث فترات : الالتزام بالنفقة، و تصفيتها، و الامر بصرفها، ثم تليها بعد ذلك المرحلة المحاسبية التي تتمثل في دفع النفقة ، و يقوم بهاا المحاسب العمومي.

أ – المرحلة الإدارية:

تنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث فترات: الالتزام بالنفقة، و تصفيتها و الأمر بصرفها. و يقوم بهذه الوظائف الثلاث موظف إداري يدعى الآمر بالصرف.

1 – الالتزام بالنفقة:

عرفته المادة 19 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، و بعبارات أوضح هو السبب أو التصرف الذي يجعل الإدارات العمومية مدينة. و قد يكون هذا التصرف عملا قانونيا أو ماديا.

– **التصرف القانوني**: هو تصرف إداري يصدر عن السلطات الإدارية نتيجة:

· عقد: صفقة أشغال عامة، اكتساب عقارات، قرض، إيجار، تأمينات، اشتراكات. .....

· قرار إداري: تعيين موظف، نزع الملكية للمنفعة العامة، منح إعانات مالية. ...

· قرار قضائي: الحكم على الإدارة العامة بالتعويض.

– **التصرف المادي**: وهو فعل غير إرادي صادر عن الدولة ينجر عنه ضرر للغير مما يلزمها بالتعويض.

يخضع الالتزام بالنفقة لشرطين أساسيين هما:

– أن يصدر عن السلطة المختصة .

– أن ينطبق على الاعتمادات المقررة في الميزانية و التقيد بمقدار الاعتماد المخصص لهذه النفقة.

و هكذا يجب على الآمر بالصرف المختص قانونا، وقبل الإقدام على عملية الالتزام بالنفقة ، أن يتأكد من توفر الاعتمادات المخصصة لهذه النفقة و كفايتها. كما عليه أن يراعي تاريخ اختتام الالتزام بالنفقة. بالنسبة لنفقات التسيير ينقضي هذا التاريخ يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، و يمدد هذا التاريخ إلى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة بالنسبة لنفقات التجهيز و الاستثمار و النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة و القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين و جدول أجور المستخدمين .ولا تسري هذه الآجال على ميزانية الجماعات المحلية التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بها.

2– تصفية النفقة:

تسمح التصفية، طبقا للمادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، "بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية". ويقصد بها تحديد مبلغ الدين بعد التأكد من وجوده و استحقاقه.

ويرجع سبب تمييز الالتزام بالنفقة عن التصفية إلى عدم قدرة الإدارات العمومية في كثير من الحالات على تحديد مبلغ الدقيق للنفقة وقت الالتزام بها، فتكتفي عندئذ بوضع مبلغ تقديري لها، على أن يحقق المبلغ الحقيقي بعد تأدية الخدمة الفعلية. و هكذا يكون الغرض من التصفية في غالب الأحيان التأكد من تأدية الخدمة الفعلية، ثم تحديد مبلغ النفقة بدقة.

–**التأكد من الخدمة الفعلية:** تقتضي قاعدة الخدمة الفعلية من أن الدولة لا تدفع مسبقا: أنها لا تدفع إلا بعد أن يكون دائنها قد نفذ أو أدى الخدمات الملقاة على عاتقه و التي هي موضوع النفقة. و لهذا لا يمكن دفع المرتب الشهري للموظف العام إلا عند نهاية الشهر، كما لا يجوز دفع التوريدات للتاجر أو الصانع إلا بعد تسليم البضاعة .

غير أن هذه القاعدة لا تطبق على إطلاقها بحيث أنها تستبعد في بعض الحالات منها: الإعانات المالية، الإغاثة، و التسبيقات الممنوحة للموظفين و المتعلقة بمصاريف المهمات، و التسبيقات الممنوحة في إطار الصفقات العمومية.

–**تحديد مبلغ النفقة:** تقتضي هذه العملية احتساب مبلغ الدين بدقة و التأكد من استحقاقه، وبمعنى آخر التحقق من أن الدين لم ينقض بدفع سابق أو بحكم قاعدة التقادم الرباعي المسقط.و تخضع التصفية لشرطين هما :

-وجود الالتزام بالنفقة سابق.

-و تقديم مستندات من شأنها إثبات الدين.

3- الأمر بالدفع: و هو أمر كتابي يوجهه الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي ليدفع لشخص معين مبلغ الدين المحدد مقداره و طبيعته صراحة. عرفته المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية بما يلي:" يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية". و يتخذ هذا الأمر الكتابي شكل الحوالة التي تتضمن وجوبا المعلومات التالية :

-الدورة المالية التي تنطبق عليها .

- رقم المادة التي ترتبط بها .

-الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة .

-هوية الدائن .

-موضوع النفقة و تاريخ انجاز الخدمة الفعلية.

و لقد صدر مرسوم تنفيذي بتاريخ 6 فبراير 1993 يحدد آجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات. وتطبيقا لأحكام المادة الثانية من هذا المرسوم يقوم الآمرون بالصرف بإصدار الأوامر بالصرف و الحوالات بين اليوم الأول و اليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسبين العموميين الذي يتكفلون بتحويلها في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلامها.

ب – المرحلة المحاسبية:دفع النفقة.

تتمثل هذه المرحلة في دفع النقود من الخزينة العمومية للدائنين. كما يعرف دفع النفقة على أنه التصرف الذي تتحرر بواسطته الهيئات العمومية من ديونها. و تنفذ هذه العملية سلطة مستقلة عن السلطة التي تأمر بصرف النفقة و هو المحاسب العمومي .غير أن مهمة المحاسب لا تقتصر على عملية الدفع المادية، بل تتعداها إلى سلطة مراقبة النفقة بوجه عام و التأكد من صحتها. و من هنا يتضح أن للمحاسب العمومي صفتين: صفة المراقب و صفة أمين الصندوق.

1 -المحاسب العام كمراقب لصحة النفقة:

يعتبر المحاسب العمومي السلطة المسؤولة عن صحة و شرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الدولة، إذا تبين للمحاسب أن النفقة موضوع الحوالة المعروضة عليه غير مطابقة للأحكام التشريعية و التنظيمية عليه أن يمتنع عن دفعها و إلا كان مسؤولا عنها. فيجب أن يكون الأمر بالصرف مرفقا بجميع مستندات الإثبات.

2 -المحاسب العام كأمين للصندوق:

كما يقوم المحاسب بالدفع المادي لقيمة النفقة إلى مستحقيها بواسطة أمين الصندوق التابع له الذي يجب عليه ، قبل دفع النفقة التحقق من هوية صاحب الحق (الدائن) و صحة التوقيع على الحوالة.

لقد حصر المشرع مهمة المحاسب العمومي في تنفيذ الأمر بالصرف ضمن أجل عشرة أيام من تاريخ استلامه الأمر بالصرف. و في حالة عدم مطابقة هذا للأحكام التشريعية و التنظيمية يقوم المحاسب بإبلاغ الأمر بالصرف كتابيا رفضه القانوني للدفع و ذلك في أجل أقصاه عشرون يوما ابتداء من تاريخ تسلمه الأمر بالصرف.

3 -تسخير المحاسب العام :

من الالتزامات الملقاة على عاتق المحاسب العمومي رفض دفع كل نفقة يراها غير مشروعة و إلا أصبح مسئولا عنها بصفة شخصية. غير أن التشريع الجاري به العمل رخص للآمر بالصرف أن يطلب كتابيا و تحت مسؤوليته من المحاسب الذي يرفض الدفع أن يصرف النظر عن هذا الرفض. و إذا ما امتثل المحاسب لهذا التسريح تبرأ ذمته. غير أنه يمنع عليه الاستجابة للتسخير اذا كان الرفض معللا بما يلي:

- عدم توفر الاعتماد المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- عدم توفر أموال الخزينة.
- انعدام إثبات أداء الخدمة .
- طابع النفقة الغير الابرائي.
- انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشيرة لجنة الصفقات المختصة.

ثانيا– تنفيذ الايرادات العامة:

تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في بنود الإيرادات العامة للموازنة،وهذا طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لأي جهة كانت تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونا والقاعدة هي (عدم تخصيص الإيرادات العامة) (27) ، وهي تعني أن تكون جميع الإيرادات المحصلة من طرف خزينة الدولة في مجموعة واحدة لتمويل كافة النفقات العامة للدولة دون تمييز بين إيراد وأخر حسب مصدره.

يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات المقدرة في الموازنة ففي الجزائر نجد أن أهم الإيرادات التي يتم تحصيلها تتمثل في الإيرادات الجبائية و ايرادات أملاك الدولة ويجب توفر شرطين رئيسيين وهما أصل الديون ورخصة الموازنة أما الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات فهي ايضا تنقسم الى مرحلتين ادارية ومحاسبية (28):

أ – **المرحلة الادارية** :

1 – الإثبات: وهي عملية إدارية من اختصاص الآمر بالصرف وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي .

2 –**التصفية أي الإحالة على التحصيل:** وتعرف بالتصفية وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والآمر بتحصيلها.

3 – الامر بالتحصيل: وهو سند يصدره الآمر بالصرف يستدعي فيه المكلف للدفع ما عليه اتجاه الخزينة العامة.

ب – المرحلة المحاسبية:و هو إجراء يقوم به المحاسب العمومي:

– التحصيل : وهي عملية من اختصاص المحاسب العمومي بحيث يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

إن عملية الرقابة على الميزانية العامة تساير جميع مراحلها، وذلك من أجل التأكد من سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة، فبعد أن تتم دورة الميزانية المتمثلة في التحضير والاعتماد و التنفيذ تبدأ مرحلة أخرى وهي مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، وذلك للتأكد من حسن إدارة الأموال العمومية، ومن مدى تطابق تقديرات الميزانية على ما تحقق منها فعلا، لأن السلطة التنفيذية يمكن أن تخرج عن الحدود التي حددها لها قانون المالية، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة من أجل أن يتم التنفيذ وفقا للحدود والتوجيهات والتعليمات الصادرة من السلطة التشريعية، فكل التشريعات المالية تتفق في مختلف الأنظمة على أهمية الرقابة على تنفيذ بنود الميزانية العامة للدولة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة وفقا لما تقرر في الميزانية العامة دون تبذير للأموال العمومية وحفاظا على حسن السير المالي للمرافق العمومية، وتتنوع الرقابة على تنفيذ الميزانية من دولة إلى أخرى وسوف نتطرق إلى ثلاث أنواع من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة وهي(29):

أولا– الرقابة الإدارية:

تتم الرقابة الإدارية داخل السلطة التنفيذية ويقوم بها المديرون والرؤساء من موظفي الدولة على مرؤوسيهم، أو يقوم بها الموظفين التابعين لوزارة المالية من أجل التأكد من سلامة التصرفات المالية بجانبيها الإداري والانفاقي بالنسبة لجميع الوزارات والهيئات الحكومية من أجل التأكد من سلامة هذه التصرفات ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية، والرقابة الإدارية تقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية عن طريق القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة والذي يشمل المراقب المالي و مديري الحسابات .والرقابة الإدارية تنقسم إلى نوعين وهما:

1 – الرقابة السابقة على الصرف :

تلك الرقابة الوقائية التي تكون بمثابة واقي وحاجز من الوقوع فى الخطأ المالي تقوم بعلاجه قبل حدوثه، ويقوم بهذه الرقابة الرؤساء وموظفو وزارة المالية على جميع وزارات وهيئات الدولة، فعلى المحاسبين التأكد من تطابق أوامر الصرف مع التعليمات المالية، فأساس الرقابة السابقة هو عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان متطابقا للقواعد المالية وللاعتمادات المالية الواردة في الميزانية، فلقد نص قانون الميزانية العامة على وجوب امتناع المراقبين

الماليين عن التأشير على كل أمر صرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذه النفقة أو إذا طلب تنفيذ صرف نفقة تجاوزت الإعتمادات المخصصة في باب من أبواب الميزانية.

3 -الرقابة اللاحقة على الصرف:

وهي تلك الرقابة التي تتم بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع الانتهاء من السنة المالية، فتكون هذه الرقابة إما على الحسابات أو على الخزائن المالية، يقوم بها المسؤولين الإداريون كتدقيق لاحق للصرف، وذلك بعد إتمام عملية الإنفاق وتكون دائما بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة، فهي لا تنصب على جانب النفقات كما هو الحال في الرقابة السابقة، وإ نما تمتد لتشمل الرقابة على الإيرادات العامة من أجل التأكد من أي الجهات الإدارية المختصة قامت بالتحصيل وهل ما تم تحصيله قد تم إيداعه في الخزينة العمومية، وتشمل هذه الرقابة الرقابة على الحسابات والرقابة على الخزينة.

ثانيا– الرقابة البرلمانية:

لا ينطوي دور الهيئات البرلمانية على مجرد التصديق على الميزانية العامة للدولة فقط، ولكن يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها من أجل التحقق من مدى التزام السلطة التنفيذية بالاعتمادات المخصصة في الميزانية، فالرقابة على تنفيذ الميزانية في الأساس من اختصاص السلطة التشريعية، وتعتبر الرقابة السياسية أكثر شمولية من الرقابة الإدارية والقضائية لما تتمتع به من رقابة مطلقة، فالإدارة لا يكفي أن تراقب نفسها لذلك تعتبر الرقابة التشريعية من أنواع الرقابة الممارسة على الميزانية العامة فتقوم بها لجنة المالية في البرلمان، فهي تتمتع بصلاحيات تدقيق البيانات والإحصائيات والحسابات المقدمة من طرف الهيئات الحكومية المختلفة، فتتم عملية الرقابة في مرحلة دراسة وتقييم مشروع الميزانية واعتماده و اقراره كما تتم أيضا خلال عمليات تنفيذ الموازنة و يمكن للسلطة التشريعية القيام بهذه الوظيفة عن طريق ثلاث وسائل وهي:

– نقل الاعتمادات الواردة في الميزانية من باب لأخر لفتح اعتمادات جديدة ويكون ذلك عن طريق تقديم طلب.

– استجواب أعضاء الوزارات وسؤالهم عن أي غموض مالي من خلال ما يخول لهم القانون.

– اعتماد ومناقشة الحساب الختامي وذلك ما يساعد في التقييم الأمثل للميزانية العامة، وهو ما يساعد في تسهيل عملية تصحيح الأخطاء الواردة.

ثالثا– الرقابة المستقلة:

وهي تلك الرقابة التي يعهد بها لهيئة مستقلة من السلطة التنفيذية، وهذا النوع من الرقابة من أهم أنواع الرقابة فاعلية، لأن هذه الرقابة يكسب موظفيها وأجهزتها طابعا أكثر استقلالية وأكثر نزاهة وحزم ودقة عند قيامها بعملية الرقابة للهيئات الحكومية فهي تراقب كل تصرفاتهم المالية وكيفية تنفيذهم لبنود الميزانية العامة، فاستقلال الأطراف التي تقوم بهذه الرقابة هو الذي يحقق نجاح وتأثير الرقابة وذلك لابتعادها عن أي نوع من أنواع الضغوط التي توجه إليها من الأجهزة والأشخاص العاملين في الجهات الرقابية، إضافة إلى ذلك فهذه الرقابة تتصف وتميل بالحكم في القضايا المالية بمعيار العدل والإنصاف وبالجدية، لذلك تظهر لنا مدى أهمية الرقابة المستقلة .وتشمل الرقابة المستقلة الرقابة المالية والمحاسبية والرقابة الفنية.

فالرقابة المالية والمحاسبية تتمثل في مراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة من أجل التأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية، وأيضا مراجعة حسابات التقاعد والتأمينات الاجتماعية ومراجعة الحسابات السنوية والقروض والتسهيلات الائتمانية، وهناك الكثير من الحسابات التي تشتملها هذه الرقابة.

أما فيما يتعلق بالرقابة الفنية فتهدف إلى تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة فيما يتعلق بأعمالهم الإدارية والتنظيم، فقد تكون هذه التصرفات صحيحة من الجانب المالي والمحاسبي ولكن يشوبها خلل من الجانب الفني.

قائمة هوامش الفصل الرابع:

(01) Maurice DUVERGER, les Finances Publiques, 4 ème édition, presses universitaires de France, Paris, 1967, p83.

(02) حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية،1992، ص ص 116-117.

(03) محمد مروان السمان، محمد ظافر محيك، أحمد زهير شامية، مبادئ التحليل الإقتصادي الجزئي والكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011 ،ص 296.

(04) حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهانيي، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والرقابة، دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، 2007 ،ص96.

(05) مصطفى حسن سلمان ، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان، 1990 ص44.

(06) مرسي السيد حجارى، مبادئ الاقتصاد العام، الموازنة العامة والإيرادات العامة، مرجع سابق، ص ص 34 -35.

(07) أنظر: -حسن عواضة، "المالية العامة"، دراسة مقارنة، ،دون دار النشر، بيروت، 1983 ،ص53.

- عادل أحمد حشيش، "اقتصاديات المالية العامة"، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983 ،ص316.

(08) أنظر: - عاطف وسيم أندراوس، "الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010 ،ص527 .

-عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص64-65.

- محمد شاكر عصفور، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة، عمان، 2012 ،ص25.

(09) قانون رقم 84 -17،المؤرخ في:1984/07/07 ،المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28 ،الصادرة في: 1984/07/10.

(10) علي العربي وعبد المعطي عساف، " دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية ، ، ص 32.

(11) Cotteret (Jean-Marie), le budget de l'état, presses universitaires deFrance, Paris, 1972, p5

(12) محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987 ، ص83.

(13) المادة 02 ،من قانون 84-17 مرجع سابق.

(14) أنظر: - عاطف وليم أندراوس، "الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010 ،ص533 .

- سوزي عدني ناشد، مرجع سابق، ص284.

(15) محمد خالد المهايني ، مرجع سابق ، ص 72.

(16) يسرى أبو العلا و أخرون ، المالية العامة و التشريع الضريبي، مرجع سابق ص ص 90-92

(17) حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001،ص98.

(18) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002،ص88.

(19) آعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000،ص118.

(20) القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في:1984/07/07، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة في:1984/07/10،ص 1048.

(21) حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، مرجع سابق،ص 104 .

(22) نفس المرجع،ص 106.

(23) محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، عنابة ،2003 ،ص 100.

(24) نفس المرجع ،ص 101.

(25) غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، 1998،ص 218.

(26) مصطفى حسن سلمان، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان، 1990، ص57.

(27) طارق الحاج،المالية العامة،دار الصفاء للنشر والتوزيع،عمان ،الأردن،1999، ص180.

(28) القانون 21/90 ، مرجع سابق ، المواد 16 – 17 – 18 .

(29) أنظر: - عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص ص384 -389.

- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص347.

-سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص187

خاتمة:

ارتبط مفهوم المالية العامة ارتبطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي من حيث الأعباء المالية المترتبة عليها للقيام بوظائفها و الإيرادات الضرورية اللازمة لتغطية نفقاتها، حيث نجد أن المالية العامة في الفكر التقليدي كان مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة و إيراداتها، و مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية و الحياد المالي لنشاط الدولة، و بذلك خلا مفهوم المالية العامة من أي بعد اقتصادي و اجتماعي نظرا للقيود التي كانت موضوعة على نشاط الدولة، أما في الفكر الحديث أصبحت كل الأدوات و الأساليب المالية التي تلجأ إليها سواء في جانب الإيرادات أو في جانب النفقات،

الميزانية العامة للدولة هي برنامج يوضع من طرف السلطة العمومية ، لفًترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة ، و هي تمر بمراحل أساسية متتابعة و متجددة تشرح طبيعة الأنشطة و العمليات المكونة للميزانية العامة ، حيث يتم فيها مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة،فالنفقات العامة هي المحور الأول للنشاط المالي و الاقتصادي في الدولة فقد تطورت دراستها مع تطور المالية العامة من مالية محايدة إلى مالية وظيفية ،وأصبح فقهاء المالية العامة يهتمون بدراسة و تحليل النفقات العامة و تقسيماتها و حدودها و ضوابطها ،وأثارها الاقتصادية و الاجتماعية ،فلم تعد تدرس من الناحية الكمية فقط بل أصبحت تدرس من الناحية النوعية أيضا أي من ناحية أثارها في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية.

تعد الإيرادات المالية من أهم أدوات السياسة المالية التي تؤثر بشكل فعال على مختلف المتغيرات الاقتصادية وتعد الضرائب وأفضل أداة تستخدمها الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي من خلال تأثيرها على نمط الاستهلاك وهيكله وحجمه وتأثيرها في الادخار من خلال تعبئة المدخرات وتوزيع الدخل القومي كأثر اجتماعي، زيادة على تأثيرها في هيكل الاستثمارات باعتبارها أحد متغيرات المناخ الاستثماري، أما القروض التي لم تعد موردا استثنائيا تتحد أثاره تبعا لمصدر القرض ومجالات إنفاقه.

تعي الجزائر تماما واقع تسيير أموالها العمومية لذا باشرت إصلاحات عديدة منذ سنوات مست الجهاز القضائي و بعض التشريعات المرتبطة بقانون الاستثمار و تسيير المؤسسات العمومية و القوانين المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية و كان أخرها القانون العضوي رقم 18/ 16 المتعلق بقوانين المالية الذي جاء لمراجعة القانون الأساسي 17/84 المتعلق بقوانين المالية الذي أصبح لا يتلائم مع المعطيات الاقتصادية و السياسية الراهنة و الذي حمل في طياته محاور الاصلاح المتمثلة في الانتقال من التسيير وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج ،من خلال تخصيص النفقات العامة في برامج و مهام واضحة و ذات أهداف معينة و قياس مدى تحقق هذه الاهداف باستعمال مؤشرات الأداء، كما ركز الاصلاح على التخطيط المتوسط المدى كإطار للميزانية من أجل ربطها بأهداف الاقتصاد الكلي.من خلال ارساء الإطار المتعدد السنوات للميزانية والتسيير القائم وفق النتائج .

قائمة المراجع :

المراجع باللغة العربية:

1 – الكتب:

(01) أحمد جامع، علم المالية العامة، ج1،ط2،دار النهضة العربية، القاهرة ،1980.

(02) أحمد حسين الوادي، زكريا أحمد العزام، "مبادئ المالية العامة" ،دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة،2008.

(03) أحمد محمد حجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، 1998 .

(04) أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي،مكتبة دار الثقافة ،عمان ،2000.

(05) بركات عبد الكريم صادق و بطريق يونس احمد ، "المالية العامة" ، الدار المصرية الحديثة، 1981

(06) جهاد سعيد خصاونة ،المالية العامة والتشريع الضريبي و تطبيقاتها العملية وفق التشريع الاردني ،ط1 ،دار وائل للطباعة والنشر ،عمان ، 1999.

(07) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.

(08) حسن عواضة، "المالية العامة"، دراسة مقارنة، ،دون دار النشر، بيروت، 1983.

(09) حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.

(10) حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية،1992.

(11) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2005 .

(12) رائد ناجي أحمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق،الطبعة الثالثة ،العراق،2017.

(13) رفعت المحجوب ، المالية العامة، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1983.

(14) سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

(15) طارق الحاج،المالية العامة،دار الصفاء للنشر والتوزيع،عمان ،الأردن،1999.

(16) طاهر الجنابي، المالية العامة و التشريع المالي، كلية القانون بجامعة بغداد، العراق ،بدون سنة.

(17) عادل أحمد حشيش ، "أساسيات المالية العامة" ، دار النهظة العربية ،بيروت ،2000 .

(18) عادل فليح العلى، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2007 .

(19) عاطف وسيم أندراوس، "الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010 .

(20) عبد االله الشيخ، محمود طاهر،"مقدمة في اقتصاديات المالية العامة"،جامعة الملك سعود، الرياض، 1992 .

(21) عبد الرحمان نوزاد الهيثي وعبد اللطيف منجد الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، عمان، 2005.

(22) عبد الرزاق غازي النقاش،" المالية العامة" ، دار وائل للنشر، 1997.

(23) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة ،ط3 ، ج1 ,دار الجمهورية ،بغداد، 1966 .

(24) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة دراسة نظرية تطبيقية رؤية اسلامية ، بدون دار نشر، بدون سنة.

(25) عبد المطلب عبد الحميد ، اقتصاديات المالية العامة ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد ، 2010.

(26) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، 2005.

(27) عبد المطلب عبد الحميد، الاقتصاد الكلي (النظرية والسياسات)، الدار الجامعية، مصر، 2010 .

(28) عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.

(29) غازي عناية ،المالية العامة و التشريع الضريبي ، دار البيارق ،عمان ،الاردن ،1998.

(30) غازي عناية، المالية العامة والنظام المالي الإسالمي، دار الجيل ، بيروت، 1995.

(31) مجيد عبد جعفر الكرخي، "الموازنة العامة للدولة"، دار الجامعة المستنصرية، بغداد، 1999.

(32) محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.

(33) محمد الصغير بعلي ، يسرى ابو العلا ،المالية العامة ، دار العلوم للنشر ، عنابة ، 2003.

(34) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، جامعة عين شمس، القاهرة، بدون سنة.

(35) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، 2008.

(36) محمد طاقة، "اقتصاديات المالية العامة" ، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان ، 2007 .

(37) محمد مروان السمان، محمد ظافر محيك، أحمد زهير شامية، مبادئ التحليل الإقتصادي الجزئي والكلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

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

(39) المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام- النفقات والقروض العامة- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.

(40) مصطفى حسن سلمان ، المالية العامة، دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان، 1990 .

(41) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة.ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991.

(42) نوزاد عبد الرحمان الهيتي ، منجد عبد اللطيف الخشالي ، "المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة" ، دار المنهج عمان الطبعة الأولى ، 2006.

(43) وليد زكرياء وآخرون ، "الضرائب ومحاسبتها"، دار الصفاء، عمان، الطبعة الثانية، 1997.

(44) يحي قاسم علي سهل ، السهل في المالية العامة و التشريع الضريبي اليمني ، جامعة عدن ،كلية الحقوق الطبعة الأولى ،2000.

(45) يسرى أبو العلا و أخرون ، المالية العامة و التشريع الضريبي ،مركز التعليم المفتوح 'كلية الحقوق ' ، جامعة بنها ، مصر ، بدون سنة.

(46) يوسف شباط ، المالية العامة و التشريع المالي ،جامعة دمشق ،كلية الحقوق ، دمشق ،2003.

2 – المحاضرات و المجلات:

(01) حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهانيي، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والرقابة، دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، 2007.

(02) حيدر وهاب عبود: دروس في المالية العامة والتشريع المالي، الجامعة المستنصرية، العراق ،بدون سنة.

(03) محمد خالد المهايني،محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للادارة ،دمشق، 2013.

3 – القوانين و المراسيم:

(01) قانون رقم 84 -17،المؤرخ في:1984/07/07 ،المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية ج ج د ش ، العدد 28 ،الصادرة في: 1984/07/10.

(02) القانون رقم 21/90 ، المؤرخ في: 1990/08/15 ،المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المكمل، الجريدة الرسمية ج ج د ش، العدد 35 ،الصادرة في: 1990/08/16.

(03) قانون رقم 18/18 مؤرخ في 27ديسمبر سنة 2018 المتعلق بقانون المالية لسنة2019 ، ج ر ج ج د ش ،العدد 79،الصارة في 2018/12/30 .

المراجع باللغة الفرنسية:

Les auvrages :

(01) Cotteret (Jean-Marie), le budget de l'état, presses universitaires de France, Paris, 1972
(02) DENIDNI yahia, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, O.P.U, Alger, 2002.
(03) HEIM philipp et DUBERTRET julien, les grands principes budgétaires et leur application , documentation francaise, PARIS,2000
(04) Maurice DUVERGER, les Finances Publiques, 4 ème édition, presses universitaires de France, Paris, 1967