وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلـــية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة بعنوان :

آليات معالجة العجز المالي لميزانية الدولة

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: إدارة ومالية

من إعداد الطالبتين :

- يعيش نادية
- سمعون هجيرة

تحت إشراف الدكتور:

يحياوي محمد

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور جبارة مراد ..... رئيسا
الدكتور يحياوي محمد ..... مشرفا ومقررا
الأستاذ بلحنيش عبد الرحمان..... عضوا مناقشا

السنة الدراسية : 2017/2016

كلمة شكر وتقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم

{من لم يشكر اليسير لم يشكر الكثير ومن لم يشكر الناس لا يشكر الله عز وجل}

نحمد الله الذي انار لنا درب العلم والمعرفة ووفقنا في اتمام هذا العمل.

كما نتوجه بجزيل الشكر والتقدير والثناء الخالص إلي الأستاذ الفاضل الدكتور "يحياوي محمد" الذى أشرف علينا في تحضير هذه المذكرة و الذى لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه ومعلوماته القيمة التي ساهمت في إثراء موضوع دراستنا وكانت عونا لنا في إتمام هذا البحث فجزاه الله عنا خير جزاء.

كما نتقدم بجزيل الشكر إلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور يحي فارس بالمدية وكل من لم يبخل علينا بتقديم المساعدة لإنجاز هذا العمل.

وأخيرا لن ننسى أفراد أسرتنا على مساعدتهم لنا من الناحية المادية والمعنوية.

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

تعتبر الميزانية العامة أحد أهم الأدوات التي تستعملها الدولة لتنظيم عملياتها المالية المختلفة فهي ذات أهمية بالغة ليست من الناحية المالية والمحاسبية فقط، و إنما هي برنامج عمل الدولة من النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، حيث أن الميزانية تشمل مجموع نفقات الدولة و ايراداتها التي تقررها مسبقا لسنة على العموم، ونظرا لكون الميزانية برنامج عمل كبير فإن عملية اعداده تعتبر حلقة منظمة متناسقة ومترابطة لا تنفرد به سلطة واحدة فقط بل تشترك في إعداده السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك في إطار ما يتقرر في هذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها وضبط الأموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها وإعداد الحساب الختامي لمختلف قطاعات الدولة.

ونتيجة لتطور دور الدولة في العصر الحديث، وزيادة وظائفها أدى في كثير من الحالات الى زيادة نفقاتها بمعدل أكبر من إيراداتها العامة، مما ينجر عنه حدوث عجز في الميزانية العامة بحيث تعد ظاهرة العجز المالي من أعقد و أخطر المشاكل التي تعاني منها كافة دول العالم، سواء المتقدمة منها والدول النامية بصفة خاصة أو ما يعرف بدول العالم الثالث، بحيث أن ظاهرة العجز المالي ترجع الى عدة أسباب منها خطأ في تقدير الايرادات العامة، والنفقات العامة، وكذلك عدم كفاية الايرادات وخاصة السيادية لتغطية النفقات العامة وعليه فعجز الميزانية يحدث في تلك الحالات التي تقل فيها الايرادات وترتفع فيها النفقات.

إن عجز الميزانية العامة ونتائجها السلبية التي أصبحت من الأمور غير المقبولة في أي دولة، أخذ اهتمام الكثير على المستوى الدولي وذلك لإيجاد حلول لمواجهته والسياسات المقترحة لذلك والنتائج المترتبة عليه، وباعتبار أن العجز المالي يمس توازن الميزانية تجد الدولة صعوبات كثيرة في الحصول على موارد لتمويل عجز ميزانيتها، ومن أهم الاجراءات المتبعة لسد هذا العجز لجأت الكثير من الدول الي ترشيد النفقات العامة الذي يعتبر الاجراء الأول الذي تتبعه معظم الدول لتجنب عجز الميزانية العامة وهذا بوضع نظام مناسب للرقابة على النفقات العامة و يهدف الى اقامة نظام مترابط للرقابة على الانفاق والتأكد من أن هذه النفقات قد صرفت في الأوجه المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة دون اسراف أو تبذير

مقدمة عامة:

للأموال العامة، وفي حالة حدوث عجز في ميزانية الدولة تلجأ الى القرض العام لتغطية هذا العجز الذي يعتبر من الموارد المالية غير السيادية لتغطية نفقات الدولة فهو مورد مهم لميزانية الدولة أو تلجأ الى الوسائل النقدية وهي ما تعرف بالإصدار النقدي أو بما يعرف بمصطلح "التمويل بالعجز" ونظرا لأهمية الموضوع ارتأينا الى طرح الاشكالية التالية:

ما هي أهم الطرق المتبعة لتغطية العجز المالي لميزانية الدولة؟

ومن الإشكالية الرئيسية يمكن صياغة التساؤلات التالية:

- ما هو مفهوم الميزانية العامة؟
- ما المقصود بعجز الميزانية العامة للدولة؟ وما هي آثاره؟
- ما هي الطرق المتبعة لمعالجة العجز المالي للميزانية العامة؟

فرضيات البحث:

من أجل الالمام بالموضوع ومحاولة الإجابة على الاشكالية الرئيسية، وعلى التساؤلات الفرعية يمكن اشتقاق الفرضيات الجزئية والتي تعتبر كإجابات مبدئية، نعمل على اختبارها من خلال دراستنا وتتمثل هذه الفرضيات كالآتي:

- الميزانية العامة تمثل خطة الدولة ونشاطاتها عن سنة مالية قادمة تتكون من جانبين النفقات العامة والإرادات العامة.
- يقصد بالعجز فائض النفقات النهائية على الارادات النهائية وله آثار إيجابية وآثار سلبية.
- من أهم الطرق المتبعة لتجنب حدوث العجز المالي للميزانية العامة ترشيد الانفاق العام.
- اللجوء إلى القرض العام والإصدار النقدي كفيلة لتمويل عجز الميزانية العامة لأنهما الاسلوبين الأكثر استعمالا في معظم الدول.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لأسباب ذاتية و أسباب موضوعية .

-الأسباب الذاتية:

- الرغبة الشخصية في دراسة موضوع عجز الميزانية العامة.
- ارتباط الموضوع بتخصص الإدارة والمالية.
- **الأسباب الموضوعية:**
- عجز الميزانية العامة يعتبر من أخطر الظواهر التي تعاني منها كثير من الدول والذي يؤثر سلبا على جميع نواحي الحياة.
- لكون الميزانية العامة العمود الفقري لأي دولة فحدوث عجز فيها يؤثر على استقرار الأوضاع المالية والاقتصادية في الدولة ولهذا وجب التعرف على الأساليب التي تتبعها لعلاج عجز الميزانية العامة.

صعوبات الدراسة:

يمكن حصرها في قلة المعلومات وعدم توفرها بالقدر الكافي في المراجع التي تناولت موضوع عجز الميزانية العامة وخاصة ما تعلق بوسائل تمويل العجز.

أهمية البحث:

ترجع أهمية البحث في هذا الموضوع الى أهمية علمية وأخرى عملية

-الأهمية العلمية:

تتمثل الأهمية العلمية لهذا البحث للتوصل إلى معلومات جديدة لم يتم التطرق إليها في البحوث السابقة التي تناولت هذا الموضوع مع الأخذ بعين الإعتبار أن تصبح هذه المعلومات كإضافة إلى المجال المعرفي بشكل عام.

-الأهمية العملية:

تظهر الأهمية العملية في المساهمة ولو بالقليل من خلال إنجاز هذا البحث في توضيح الحلول المناسبة المقترحة لعلاج العجز الذى يمس توازن الميزانية باعتبار أن الدراسات التي تتناول موضوع آليات معالجة عجز الميزانية قليلة.

أهداف البحث:

يهدف البحث الى القاء الضوء على:

- مفهوم عجز الميزانية العامة.
- معرفة أهم الإجراءات المتبعة لتغطية عجز الميزانية العامة.

منهج البحث:

لقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج التحليلي وذلك باستعراض أفكار مختلفة فيما يخص عجز الميزانية العامة و آليات معالجتها.

الدراسات السابقة في هذا المجال:

لقد تعددت الدراسات التي تناولت موضوع عجز الميزانية العامة ولكن اختلفت زاوية الدراسة، فمعظمها تطرقت الى جانب من موضوع عجز الميزانية العامة ،بحيث لم تلم بالموضوع كله ، الا أن جلها أشارت الى مصادر تمويل عجز الميزانية العامة ومن هذه الدراسات نذكر:

- الدراسة الاولى: كردودي صبرينة، ترشيد الانفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ،تخصص نقود وتمويل ،جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، حيث تطرقت هذه الدراسة الي مشكلة تمويل عجز الموازنة العامة وذلك من خلال الوقوف على التشريعات المالية غير المنصوص عليها في الشريعة الاسلامية وأثرها في معالجة عجز الموازنة في الاقتصاد الاسلامي ،ومن أهم النتائج التي توصلت اليها: أن ظاهرة العجز في الموازنة العامة هي

ظـاهرة مركبـة معقـدة ولا يمكـن ارجاعهـا الـى سـبب وحيـد بـل تعـود الـى شـبكة مـن العوامـل والمـؤثرات التـي تسـهم فـي حـدوث العجـز وتفاقمـه وهـي عوامـل ومـؤثرات بعضـها يعـود الـى التغيـرات التـي تحـدث فـي المـوارد العامـة للدولـة ، بمعنـي أن العامـل الأول لحـدوث عجـز الموازنـة العامـة يتمثـل فـي تزايـد معـدلات نمـو النفقـات العامـة ، أمـا العامـل الثـاني فيتمثـل فـي تبـاطؤ نمـو معـدلات الإيـرادات العامـة، كـذلك أن ترشـيد الانفـاق العـام ضـروري لعـدة عوامـل منها التأكيد علي المسؤولية العامة للدولة فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة.

- الدراسـة الثانيـة: موسـاوي وردة، عجـز الموازنـة العامـة وأثـره علـى ميـزان المـدفوعات، حالـة الجزائـر للفتـرة 1990-2010، مـذكرة مقدمـة ضـمن متطلبـات نيـل شـهادة الماجيسـتير فـي العلـوم الاقتصـادية ، جامعـة المديـة الجزائـر، تطرقـت هـذه الدراسـة الـى تحليـل عجـز الموازنـة العامـة فـي الجزائـر خـلال الفتـرة 2000-2010ومقارنتهـا بـالفترة التـي سـبقتها 1990-2000،ومـن أهـم النتـائج التـي تـم التوصـل إليهـا: يعـد العجـز أحـد الاخـتلالات الـذى يصـيب الموازنـة العامـة، فقـد يكـون نـاتج عـن انتهـاج سياسـة ماليـة توسـعية مـن خـلال زيـادة النفقـات العامـة علـى الإيـرادات العامـة وذلـك نـاتج عـن عـدم قـدرة الدولـة علـي تـوفير إيـرادات نهائيـة كافيـة لتغطية نفقاتها المتزايدة.
- الدراسـة الثالثـة: موسـاوي هنيـة، دور السياسـات النقديـة والماليـة فـي عـلاج العجـز المـالي، مـذكرة مقدمـه ضـمن متطلبـات نيـل شـهادة ليسـانس فـي علـوم التسـيير ،تخصـص ماليـة ،جامعـة المديـة، الجزائـر حيـث تطرقـت هـذه الدراسـة الـى أهميـة ودور السياسـتين الماليـة والنقديـة فـي عـلاج عجـز الميزانيـة مـن طـرف الدولـة ومـن أهـم النتـائج التـي تـم التوصـل إليهـا: يـنجم العجـز المـوازني عـن عـدم كفايـة الإيـرادات عـن تغطيـة النفقـات العامـة، ويترتـب عـن ذلـك آثـار اقتصـادية علـى المتغيـرات الاقتصـادية الكليـة للبلـد، و يـتم تمويـل العجـز المـوازني مـن خـلال الإصدار النقدي أو من خلال رفع الضرائب.

وهـذه الدراسـات وغيرهـا التـي تناولـت الميزانيـة العامـة والعجـز المـالي إلا أنهـا لـم تتطـرق إلـى الآليـات إلا فـي بعـض المواضـيع دون أي تفصـيل وإنمـا فـي جانـب مـن الدراسـة أمـا دراسـتنا

فكان الهدف منها توضيح الآليات المتبعة في معالجة العجز المالي ودراستها بالتفصيل من كل جوانبها

هيكل البحث:

تناولناه في فصلين وهما كالآتي:

- الفصل الأول المعنون ب: ماهية العجز الموازناتي والذي يتضمن مبحثين تطرقنا في المبحث الأول إلي مفهوم الميزانية العامة، وخصصنا المبحث الثاني إلى مفهوم عجز الميزانية العامة.
- الفصل الثاني والمعنون ب: متطلبات معالجةالعجز المالي للميزانية العامة والذي يتضمن مبحثين تطرقنا في المبحث الأول ترشيد النفقات العامة لتجنب عجز الميزانية العامة وتناولنا في المبحث الثاني القرض العام و الإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة.

الفصل الأول
ماهية العجز الموازناتي

الفصل الاول:

ماهية عجز الموازناتي

تعبر الميزانية العمومية عن الوجه السياسي والاقتصادي والمالي للدولة، بحيث تحتوي الميزانية العامة للدولة على نفقات وإيرادات عامة لابد من تنظيمها وتخطيطها وفق خطة ، وذلك باعتبار الميزانية العامة تمثل الوثيقة الأساسية لأية دولة من الدول، ومع التطور الذى تشهده الدولة في نشاطها في جميع المجالات ادى الى تفاقم بعض المشكلات الاقتصادية منها العجز الموازني الذي يصيب توازن الميزانية العامة، فإن لهذا المشكل أثر على الميزانية العامة.

حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين خصصنا المبحث الأول لمفهوم الميزانية العامة أما المبحث الثاني فخصصناه لمفهوم عجز الميزانية العامة.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة

تحتل الميزانية أهمية كبيرة في المالية العامة للدولة وفي نشاطها المالي لأنها تجمع بين ايرادات الدولة ونفقاتها، فهي تتضمن مقترحات بخصوص الايرادات التي يتوقع تحصيلها، وتخصيص الايرادات بين مختلف أوجه الانفاق الرئيسية المطلوبة وبذلك فإن الميزانية العامة والتي تمثل خطة الدولة بخصوص نفقاتها والايرادات التي تحصل عليها لتمويل هذه النفقات، تعتبر أداة هامة من أجل توجيه موارد المجتمع و إمكاناته لتحقيق أهدافه، ونتيجة لتزايد أهمية الميزانية العامة والنشاط المالي للدولة المرتبط بذلك، سنتطرق لدراسة الميزانية العامة و أهم الجوانب المتعلقة بها انطلاقا من تعريفها و أهم المبادئ التي تقوم عليها واجراءات اعدادها وتنفيذها.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة والمبادئ الأساسية لها

إن جميع الدول الحديثة، على اختلاف أنظمتها، متفقة على أن يسير نشاطها المالي وفقا لبرنامج محدد بصورة دقيقة، يشمل مجموع نفقات الدولة وايراداتها التي تقررها مسبقا–لسنة على العموم– وتفصلها في بيانات تقترن بالصفة الاجبارية عن طريق السلطة التشريعية، في أكثر الأحيان ويطلق على هذا البرنامج الميزانية العامة.

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة

هناك عدة تعاريف للميزانية العامة تختلف باختلاف التشريعات ومن أبرز هذه التعاريف:

- **الميزانية حسب المشرع الجزائري:**
- "تتشكل الميزانية العمومية للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".[1]
- "الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الايرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها."[1]

1 - المادة 6 من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية،العدد28.

- الميزانيــة العامــة هــي وثيقــة ماليــة تبــين انفــاق الحكومــة وايراداتهــا والموازنــة بينهمــا بمــا يحقــق أهــداف الدولــة، والتــي تعــد مــن قبــل الســلطة الماليــة ســنويا، وتصــادق عليهــا الســلطة التشريعية.[2]
- الميزانية عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية.
- الميزانيــة العامــة خطــة مرســومة للسياســية الاتفاقيــة للحكومــة و لــذلك فــإن لهــا آثــار اقتصــادية و اجتماعية متنوعة على مستوى الدولة واقتصادها القومي.[3]
- الميزانيــة حســب القــانون العضــوي الفرنســي الصــادرفى2فيفرى 1959 الــذى جــاء ليزيــل الغمــوض بشــان تعريــف الميزانيــة "الميزانيــة تتكــون مــن مجمــوع الحســابات(compts) التــي تصــنف لســنة مالية مدنية، جميع الموارد والتكاليف الدائمة للدولة.[4]

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن الميزانية العامة تشتمل على عناصر أهمها:

- الميزانيــة تقــدير مفصــل لإيــرادات الدولــة ونفقاتهــا، أي أنهــا تبــين الأرقــام التفصــيلية لإيــرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة ولا تكتفي بطرح الارقام الاجمالية.
- الميزانية معتمدة من قبل السلطة التشريعية، وحتى تصبح موازنة لابد من اقترانها بموافقة السلطة التشريعية.
- أنها تعبير مالي عن أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.
- الميزانية وسيلة للتنسيق بين أنشطة الدولة المختلفة.
- الميزانية وسيلة و أداة للرقابة المالية العامة.[5]

1 - المــادة 3 مــن القــانون رقــم 90-21 المــؤرخ فــي 15 أوت 1990 والمتعلــق بالمحاســبة العموميــة الجريــدة الرسمية ، عدد 35.

2 - حسـن خلـف فلـيح، **المالیــة العامــة**، الطبعــة الأولــي، عــالم الكتــب الحديثــة للنشــر والتوزيــع ، عمــان ، الاردن، 2008، ص 288.

3 - محمــود حســن الــوادي ، **مبــادئ الماليــة العامــة**، الطبعــة الثانيــة، دار الميســرة للنشــر والتوزيــع والطباعــة، عمان، الأردن، 2010، ص 141.

4- jean clause martinez .pierre di malta, Droit budjetaire,3e édition entièrement refondue ,litec libraire de la cauri de cassation ,paris,France,1999,p3.

5 - محمود حسن الوادي، المرجع السابق، ص 142.

الفرع الثاني: المبادئ الأساسية للميزانية العامة

تخضع الميزانية العامة الى مبادئ تراعي في إعدادها هي كالآتي:

أولا: مبدأ شمولية الميزانية

تعني هذه القاعدة ان تظهر جميع تقديرات النفقات والايرادات العامة في وثيقة واحدة دون اجراء مقاصة واحدة دون الاثنين، وعليه فقاعدة العمومية تهدف إلى أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة أو إيراد دون أن تحدث مقاصة بين النفقات والايرادات، هنا يعني أن الميزانية لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات النفقات وتقديرات الايرادات(الميزانية الصافية) ويستثنى من مبدأ الشمولية قاعدتين هما:

- قاعدة عدم تخصيص الايرادات وهذا يعني أن لا يخصص إيراد معين من قنوات الإيراد للانفاق على وجه معين من قنوات النفقات وإنما ينبغي أن يدرج الاثنان معا (الايرادات والنفقات) طبقا لقاعدة شمولية الميزانية.
- قاعدة تخصيص النفقات وتعني أن تصديق البرلمان على النفقات العامة في الميزانية لا يجوز أن يكون اجباريا إنما يتعين أن يخصص مبلغا معينا لكل قناة من قنوات الانفاق.[1]

ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية

فمبدأ الوحدة مثله مثل مبدأ الشمولية ،يعتبره المجلس الدستوري الفرنسي قاعدة أساسية في قانون المالية حسب القراررقم351/94 المؤرخ في 29ديسمبر1959، هذا المبدأ يهدف الى تسهيل الرقابة البرلمانية اين يمكن رصد مجمل الموارد والتكاليف وتقديمها في وثيقة رسمية تمثل حسابا واحدا.[2]

نعني بها أن تدرج جميع الإيرادات العامة التي يتوقع تحصيلها وجميع النفقات العامة التي يتوقع صرفها خلال السنة القادمة في ميزانية واحدة، ومن مبررات هذه القاعدة:

1 - محمد جمال الذنيبات ، **المالية العامة والتشريع المالي**، ط 1 ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2003، ص 278.

2- François chouvel. finances publiques2011.14e édition .lextenso éditions. Paris. France.2011.p41.

- من الناحية المالية: إعطاء فكرة واضحة وكاملة عن حالة الدولة المالية كما تسهل عمليات المقارنة بين مجموع الإيرادات والنفقات، وبيان ما إذا كان هناك توازن بالميزانية، أو عجز لتحديد آثاره والسبل اللازمة لمعالجتها، أو هناك فائض وما هي أسبابه و تأثيراته على الاقتصاد.

- من الناحية السياسية: إن تعدد الميزانيات يؤدي إلى صعوبة المراقبة من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية، التي لا يمكنها ممارسة رقابة فعالة، والتمييز بين النفقات الضرورية وغير الضرورية، إذا لم تتوفر نظرة شاملة لمجموع الإيرادات والنفقات.

هناك استثناءات من مبدأ وحدة الميزانية والتي أوجبتها بعض الضروريات نذكر منها:

يرى بعض كتاب المالية المعاصرة أن هذا المبدأ لم يعد يتلاءم مع أعباء الدولة الحديثة بعد أن توسع دورها في الحياة الاقتصادية، إذ من غير الممكن أن تدرج نفقات السلطات العامة والقضاء وقوات الأمن، وغيرها من النفقات الإدارية البحتة، في ميزانية واحدة الى جانب نفقات المصالح الصناعية والتجارية والاستثمارية التي لها أوضاع وحاجات خاصة حيث قال الفقيه الفرنسي لو فنيرجر" أن مبدأ وحدة الميزانية لم يعد يتلاءم والتطورات السياسية والاقتصادية التي طرأت على جميع الدول، فقد كان هذا المبدأ مقبولا عندما كانت وظائف الدولة محدودة ونفقاتها قليلة، أما وقد اتسعت وظائف الدولة وتضخمت نفقاتها، فلم يعد مبدأ وحدة الميزانية مقبولا ولا نافعا".[1]

و لضرورات إدارية وخصوصا بعد انتشار مبدأ اللامركزية في الادارة ، برزت ضرورة تمتع هذه الإدارات بنوع من الحرية.

بالإضافة الى توفير مرونة أوسع لمصالح وهيئات عامة لمساعدتها في أداء أعمالها بكفاءة وذلك بمنحها حرية التصرف بميزانيتها رغم ارتباطها بالهيكل التنظيمي للإدارة المركزية.

1 - محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الأردن، 2007، ص 177.

لذلك لابد من أن يكون الى جانب الميزانية العادية ميزانيات أخرى لكل منها طابعها الخاص وهي تتدرج ضمن الاستثناءات التي ترد على مبدأ وحدة الميزانية وهي:

- الحسابات الخاصة.
- الميزانيات الاستثنائية (غير العادية).
- الميزانيات الملحقة.
- الميزانيات المستقلة.[1]

• الحسابات الخاصة للخزينة: هي حسابات تجري خارج إطار الميزانية العامة للدولة، وتشتمل على واردات ونفقات مؤقتة لا يجوز ان تدخل في وارادات الدولة ونفقاتها لأنها ليست فعلية، ومن هذه الارادات المؤقتة الودائع ومنها الأموال المحجوزة، فلا يجوز اعتبار هذه المبالغ عائدات للدولة وادخالها في كافة الايرادات، لأنها ستعاد إلى مودعها أو أصحابها. *[2]

• الميزانيات الاستثنائية (غير العادية): تشتمل الميزانية غير العادية على النفقات التي تضطر الدولة الى صرفها بصفة استثنائية (نفقات معالجة الكساد، المشاريع الكبرى كوارث طبيعية...)، ويتم تمويلها بموارد استثنائية.

• الميزانيات الملحقة: تتضمن إيرادات ونفقات المصالح التجارية والصناعية للدولة التي تتمتع بالاستقلال المالي، وهي ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة للدولة، إلا أنها ترتبط بها إرتباطا وثيقا.

• الميزانيات المستقلة: الميزانية المستقلة خاصة بالمرافق ذات الشخصية المعنوية التي لها ميزانية خاصة، وهي استثناء من وحدة الميزانية و يأخذ النمط القانوني المالي الجزائري بالميزانية المستقلة بالنسبة للمؤسسات العامة والدواوين الوطنية. [3]

1 - محمد طاقة، هدى العزاوي، المرجع السابق ، ص 178.

*- تصنف الحسابات الخاصة بالخزينة في الجزائر الى خمسة أصناف حسب القانون 84-17 وهي: حسابات التخصيص الخاص ، الحسابات التجارية، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الدول الأجنبية.

2 - عدنان ضناوي، **علم المالية العامة**، دار المعارف العمومية للنشر والتوزيع، طرابلس، لبنان، 1992، ص 289.

3 - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2005، ص 280.

ثالثا: مبدأ سنوية الميزانية العامة

يقصد به أن يكون إعداد الميزانية العامة لفترة سنة، و أن تكون إجازة السلطة التشريعية عليها سنويا، و أن يتم تنفيذها خلال سنة، وتعتبر انجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر، كما تنص العديد من قوانين المالية في مختلف الدول على سنوية الميزانية، إلا أن بداية ونهاية السنة المالية تختلف من دولة الى أخرى،[1] باختلاف الظروف السياسية، الاقتصادية والدينية، فقد تتوافق بداية السنة المالية مع بداية السنة الهجرية كالسعودية، أو مع السنة الميلادية كالجزائر، فرنسا، بلجيكا، أو بداية أي شهر من أشهر السنة، كالولايات المتحدة الأمريكية ومصر التي تبدأ سنتها المالية في الفاتح من أكتوبر وفي انجلترا تبدأ من أول أفريل.

1-أسباب اختيار السنة:

يعود اختيار السنة كفترة لسريان عمل الميزانية العامة لاعتبارات مالية، سياسية، وتقنية.

-من الناحية المالية: تتعلق الميزانية بنفقات و إيرادات تقديرية عن سنة مالية مقبلة، وبذلك فلو اختيرت الفترة لأكثر من سنة فإن عملية التقدير تكون غير دقيقة لتباعد الفترة بين التقدير والتنفيذ الفعلي. كما أنه يصعب تقدير الميزانية لفترة أقل من سنة لأنه يؤدي الى إرهاق السلطتين التنفيذية والتشريعية لقصر المدة الزمنية في إعداد، تحضير، مناقشة و إجازة الميزانية العامة.[2]

-من الناحية السياسية: يهدف مبدأ سنوية الميزانية الى ضمان رقابة السلطة التشريعية على مالية الدولة ومركزها بشكل دوري، فهو يسمح لها بإحكام رقابتها على الاعمال المالية للسلطة التنفيذية وبذلك تحد من مبالغتها في تقديراتها المالية.

1 - جمال لعمارة، **أساسيات الموازنة العامة للدولة**، الطبعة الأولي ،دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة، مصر، 2004، ص 67.
- حددتها المادة الثالثة من قانون المالية رقم 84-17،المرجع السابق.
2 - أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، الطبعة الأولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 2008، ص 117.

– من الناحية التقنية: أغلب الإيرادات العامة يتم جبايتها سنويا، كالضرائب المباشرة على الدخل وعلى رأسمال، مما يسهل على الخبراء والفنيين إجراء تقديراتها لإيراداتها المالية سنويا، كما أن معظم الحسابات العامة (الحسابات الوطنية) والخاصة يتم إجراؤها عادة كل سنة.[1]

2- الاستثناءات على مبدأ سنوية الميزانية:

هناك استثناءات ترد على مبدأ سنوية الميزانية وهي:

- الموازنة الشهرية: يؤخذ بها عند حلول السنة المالية دون أن تكون الميزانية قد أجيزت من قبل السلطة التشريعية ويطلق عليه أيضا لفظ " الميزانية الإثني شهرية" لأنها جزء من إثني عشر جزءا من ميزانية السنة المالية الجديدة.
- الاعتمادات الاضافية: وهي تسمي الميزانية التكميلية في الجزائر، وهي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا الى الميزانية المعتمدة سابقا.[2]

رابعا: مبدأ توازن الميزانية

ويقصد بها توازن الموارد واستخدامها وذلك عن طريق تدبير الموارد اللازمة لمقابلة الاستخدامات.

وبالرغم من أن السياسة الحكيمة هي أن تنظم الدولة وتدير أمورها في حدود الموارد المتاحة لها مما يوفر عليها الآثار التضخمية و أعباء الديون، إلا أن التوازن لم يعد ممكنا في معظم ميزانيات دول العالم و تلجأ الدول الى وسائل عديدة لتغطية العجز في ميزانياتها مثل اللجوء الى المدخرات المحلية وفائض بعض هيئات الادخار والائتمان، أو الاقتراض من الجهاز المصرفي، أو الاقتراض من الخارج، وينعكس أثر العجز في شكل أسعار تضخمية و أعباء سنوية ثابتة لخدمة الديون.

1 - سعيد عبد العزيز عثمان، **الاقتصاد العام - مالية عامة**، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 551.
2 - محمد الصغير بعلي، أبو العلا اليسرى، **المالية العامة**، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 92.

أي أن التـوازن المقصـود هنـا لـيس التـوازن الحسـابي للإيـرادات والمصـروفات و إنمـا التـوازن الاقتصادي حتى ولو كان نتيجة لإحداث عجز في الميزانية.[1]

كما تم إضافة مبدأ آخر الى جانب المبادئ السابقة الذكر، وهو مبدأ صدق الميزانية" نظرا لأهميته كونه يتعلق بطرق تسيير الأموال العامة، فهو يتضمن مراقبة أعمال الدولة ومساءلتها من خلال توضيح أهداف الميزانية، توزيع الاعتمادات على مختلف البرامج، وكذا توضيح بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الميزانية الى جانب نشر المعلومات الخاصة بما تم تنفيذه من أهداف*.

والخلاصة أن الميزانية العامة تخضع لقواعد أساسية ولكل قاعدة من قواعد الميزانية أهميتها في علم المالية وفائدتها في الميزانية العامة والنفقات العامة والإيرادات العامة ولا تزال هذه القواعد متبعة في النظام المالي للدولة الحديثة.

المطلب الثاني: إجراءات إعداد الميزانية العامة وتنفيذها

يعتبر إعداد الميزانية العامة أول خطوة التي تبدأ بها دورة الميزانية العامة، بحيث أن إعدادها يتم بناء على الأحكام الواردة في إطار قانون المالية لتأتي بعدها مرحلة تنفيذها تتخللها الرقابة على تنفيذ الميزانية .

الفرع الأول: مرحلة تحضير الميزانية العامة

ان تحضير الميزانية العامة للدولة هو احدى مسؤوليات السلطة التنفيذية، بحيث ان عملية تحضير هذه السلطة للميزانية يعتبر مسألة دقيقة، وذلك من اجل جعلها ملائمة للأهداف الدولة.

أولا: السلطة المخولة بتحضير الميزانية العامة:

اختلفت وتنوعت تجارب دول العالم من ناحية السلطة، أو الجهة التي عهدت إليها مهمة القيام بتحضير الميزانية العامة، وتتخلص تجاربها في هذا الشأن على النحو الآتي:

1 - قاسم إبـراهيم الحسـيني، **المحاسـبة الحكوميـة والميزانيـة العامـة للدولـة**، مؤسسـة الـوراق للخـدمات الحديثـة، عمان ، الأردن، 1999، ص 89.

* المشرع الجزائري، وبصدد اعداد مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في إطار عصرنة الميزانية العامة قد أخذ بعين الاعتبار كل مبادئ الميزانية العامة، بما فيها مبدأ صدق المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة.

1-لجنة من السلطة التشريعية

عهدت بعض الدول الى السلطة التشريعية مهمة تحضير الميزانية العامة، وللقيام بهذه المهمة، فقد كانت تشكل لجنة من أعضاء السلطة التشريعية، لتتولى عملية القيام بتحضير الميزانية العامة، ثم تعرضها على بقية أعضاء السلطة التشريعية للموافقة عليها، وبذلك فإن السلطة التشريعية، كانت تتولى مهمة إعداد الميزانية العامة، ثم اعتمادها (الموافقة عليها) ولم يحقق هذا الأسلوب قدرا كبيرا من النجاح إذ وجهت إليه العديد من الانتقادات منها:[1]

- عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى أعضاء السلطة التشريعية في التعرف على متطلبات كافة الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية ، ولا في تقدير الإيرادات والنفقات العامة.
- التخوف من طغيان مصالح أعضاء السلطة التشريعية (الانتخابية) على المصلحة العامة.

2- لجنة مشتركة من السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يتم تحضير الميزانية العامة، بموجب هذا الأسلوب بواسطة لجنة مشتركة من ممثلين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيجتمع أعضاء هذه اللجنة ويتدارسون متطلبات وحاجات كافة الوزارات والأجهزة الحكومية، وعلى ضوء ذلك، يتم تقدير النفقات العامة، والإيرادات العامة (الميزانية العامة للدولة)، ولم يحقق هذا الأسلوب نجاحا كبيرا، إذا كانت تحدث أحيانا، اختلافات بين أعضاء اللجنة، لاختلاف وجهات النظر والمصالح بينهم.

3-السلطة التنفيذية:

تقوم السلطة التنفيذية بموجب هذا الأسلوب، بمهمة تحضير الميزانية العامة، ثم تعرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها، وتقوم السلطة التنفيذية بعد اعتماد الميزانية العامة بتنفيذ ما جاء فيها، ويعتبر هذا الأسلوب أكثر الأساليب تطبيقا في دول العالم. [2]

1 - محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ، الاردن، 2008، ص 76.
2 - محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص77-78.

بعد هذا الاستعراض لتجارب بعض دول العالم، من ناحية السلطة المعهود اليها بتحضير الميزانية العامة، فإنه يمكن القول بناء على تجارب العديد من الدول، بأن السلطة التنفيذية هي السلطة الأفضل للقيام بتحضير الميزانية، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية:

إن الميزانية العامة ما هي إلا تعبير عما ستقوم به الحكومة من أعمال، إذ أنها خطة مالية، أو برنامج عمل الحكومة للسنة المالية المقبلة، ولهذا فإنه من الطبيعي أن يناط بالسلطة التنفيذية أمر تحضير الميزانية للسلطة التشريعية، و أمر التنفيذ للسلطة التنفيذية، فإن السلطة التنفيذية ستعتبر نفسها غير مسؤولة عن أية أخطاء قد ترتكبها السلطة التشريعية في تقدير الايرادات والنفقات ، كما أنها لا تكون متحمسة كثيرا الى تنفيذ تلك الميزانية، أما في حالة قيامها بتحضير الميزانية العامة، ثم بتنفيذها، فإنها تحرص كل الحرص لكي تأتي تقديراتها صحيحة ، و لكي تأتي نتائج التنفيذ مطابقة للخطة التي وضعتها لنفسها.

إن السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازمة للوزارات والمصالح الحكومية التي تشرف عليها، وعلى تقدير الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها وذلك لتوفر المعلومات الفنية لديها عن الحالة المالية والاقتصادية في البلاد، والتطورات التي طرأت (أو المتوقع حصولها) عليها، وبسبب وجود الخبرة العملية لدى الموظفين العاملين في أجهزة السلطة التنفيذية، ولاسيما في تقدير النفقات والإيرادات العامة.

إن السلطة التنفيذية لا تخضع لتيارات المصالح الخاصة التي تسود بين أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب مثلا)، ففي حين يعتبر النائب نفسه ممثلا لمنطقة انتخابية معينة، فإن الوزير يمثل البلاد كلها، ولهذا فإنه يعتبر أوسع أفقا من النائب، فهو ينظر الى المصلحة العامة بشكل أوسع مما ينظر اليه النائب، والوزير يعين في منصبه بواسطة رئيس السلطة التنفيذية ولهذا فإنه يكون أقل خضوعا لضغوط الناخبين.

وبناء على ما سبق ذكره، أصبح من المتفق عليه في معظم دول العالم منها الجزائر أن تناط صلاحية تحضير الميزانية العامة للسلطة التنفيذية. [1]

1 - محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص 78-79.

ثانيا: الإجراءات التقنية المتبعة بصدد إعداد الميزانية العامة

جـــري العمـــل علـــى أن وزيـــر الماليـــة باعتبـــاره ممـــثلا للســـلطة التنفيذيـــة يتـــولى إعـداد مشـروع الميزانيـة العامـة ،بحيـث تتـولى وزارة الماليـة بمطالبـة الـوزارات بإرسـال تقـديراتها لإراداتهـا ونفقاتهـا عـن السـنة الماليـة المقبلـة فـي موعـد يحـدده وزيـر الماليـة، لكـي يتسـنى لـه الوقـت الـلازم لإعـداد مشـروع ميزانيـة الدولـة فـي الوقـت المحـدد، فكـل مصـلحة أو هيئـة أو مؤسسـة عامـة تتـولي إعـداد تقـديراتها بشـأن مـا تحتـاج اليـه مـن النفقـات ومـا تتوقـع الحصـول عليـه مـن إيـرادات خـلال السـنة الماليـة الجديـدة المطلـوب إعـداد ميزانيتهـا ،وبعـدها تقـوم كافـة الهيئـات فـي الدولـة بإرسـال هـذه التقـديرات الـى الـوزارة التابعـة لهـا، وتقـوم هـذه الأخيـرة بمراجعتهـا وتنقيحهـا ثـم ادراجهـا فـي مشـروع واحـد وارسـاله الـى السـلطة التشـريعية لفحصـه واعتمـاده، وبعـد ان تصـل كافـة تقـديرات الـوزارات المختلفـة والهيئـات التابعـة للدولـة، فتـتم مراجعتهـا مـن الناحيـة الفنيـة والمحاسـبية ثـم تقـوم وزارة الماليـة بإضـافة تقـديرات نفقاتهـا بالإضـافة الـى تقـديرات ايراداتهـا التـي تحصـلها المصـالح التابعـة لهـا، بعـدها تتـولي ادارة الميزانيـة لـوزارة الماليـة بجمـع كافـة التقـديرات المشـار اليهـا سـابقا وتنسـيقها بعـد ان تتصـل بـالوزارات المختلفـة اذا دعـت الحاجـة لـذلك وطلـب مـا يحتاجونـه مـن بيانـات ومسـتندات ويرسـل بعـد ذلـك مشـروع الميزانيـة إلـى مجلـس الـوزراء للمصـادقة عليـه وبعـدها يتم عرضه على البرلمان في الموعد المحدد قانونا .[1]

الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة

إن اعتمـاد الميزانيـة شـرط أساسـي لا يمكـن الاسـتغناء عنـه لوضـع الميزانيـة فـي موضـع التنفيـذ، بحيـث لا يعتبـر مشـروع الميزانيـة العامـة، ميزانيـة تلتـزم الحكومـة بتنفيذها الا بعد اعتمادها من السلطة التنفيذية.

1 - لطفـي فـاروق زلاسـي، **دور الرقابـة الماليـة فـي تفسـير وترشـيد النفقـات العامـة (دراسـة حالـة مصـلحة المراقبـة الماليـة لولايـة الـوادي**، مـذكرة ماسـتر فـي اقتصـاد عمـومي وتسـيير جامعـة السـعيد حمـه لخضـر، الوادي، الجزائر، 2014، 2015، ص 15.

أولا: المقصود باعتماد الميزانية العامة

يقصد باعتماد الميزانية العامة إقرارها، أو إجازتها ، أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة، وتعتبر السلطة التشريعية في معظم دول العالم ، السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة، إلا أنه قد تناط بالسلطة التنفيذية ، صلاحية اصدار الانظمة ، وبهذا فإن السلطة التنفيذية تقوم بمهام اعتماد الموازنة.

ويعتبر اعتماد الميزانية العامة، المرحلة الثانية في دورة الميزانية، التي تلي مرحلة تحضير الميزانية، فبعد الانتهاء من التحضير، تعرض الميزانية على السلطة المختصة باعتماد الميزانية لاعتمادها (الموافقة عليها و إجازتها) ، وتتولى اللجنة المالية فيها دراسة مشروع قانون الميزانية العامة، وتوصى في معظم الأحيان بالموافقة على الميزانية العامة للدولة للسنة المالية القادمة، ويجرى بعد ذلك التصويت على محتوياتها ولا سيما على أرقام الميزانية من نفقات و إيرادات، ويكون التصويت إما إجماليا أو تفصيليا، ويتم ذلك وفقا للقوانين والأنظمة المتبعة في البلاد، وتجدر الإشارة هنا الى توضيح معنى التصويت الاجمالي والتفصيلي على النفقات.

ففي حالة التصويت الاجمالي حيث يوافق على مشروع ميزانية وزارة ما أو مصلحة ما ككل فإنها تعتبر في هذه الحالة وحدة واحدة، ويمكن اجراء المناقلات بين بنودها المختلفة، حسب نصوص قانون الميزانية العامة المتعلقة بالمناقلات ولا يجوز اجراء النقل من اعتمادات وزارة ما (فصل ما) الى وزارة أخرى (فصل آخر) إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) على ذلك ، وفي هذا تقييد الصلاحيات عند التنفيذ، وهذا يؤدي حتما الى عدم توفر المرونة في نظام الميزانية، فقد يظهر عجز في بعض بنود الميزانية وفائض في بنود أخرى.

و لكن لا يمكن الاستفادة من هذا الفائض، بنقله الى البنود التي حدث فيها عجز، إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية).

و يميل الاتجاه الحالي في معظم دول العالم، الى التصويت على الموازنة بشكل اجمالي و ذلك لإعطاء السلطة التنفيذية المزيد من الحرية في التصرف في نقل الاعتمادات بين بنود الميزانية، و لإعطاء الميزانية العامة المرونة الكافية عند التنفيذ. [1]

1 - محمد شاكر عصفور، المرجع السابق ، ص 102.

ثانيا: السلطة المختصة باعتماد الميزانية.

يعتبر اعتماد و اجازة الميزانية من اختصاص السلطة التشريعية الذي يعتبر شرط أساسي لا غنى عنه طبقا للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" إذن مسؤولية التحقق و التأكد من سلامة البرامج الحكومية و السياسات المتبعة على عاتق السلطة التشريعية من خلال دراسة مشروع الميزانية.

ثالثا: إجراءات اعتماد الميزانية العامة.

بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية تقوم بعرضه على السلطة التشريعية التي تمثل الشعب الذي يتحمل أعباء تغطية الانفاق العام.

يخضع اعتماد الميزانية الى اجراءات حيث يتعين عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية و تمر بثلاث مراحل على النحو التالي:

أ-مرحلة المناقشة:

يتم عرض مشروع الميزانية للمناقشة العامة في البرلمان، و هذه المناقشة تنصب على عمليات الميزانية العامة و ارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ب-مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:

و تضطلع به لجنة متخصصة متفرغة عن المجلس النيابي و لها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس، و تقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم تقدم بعد ذلك تقريرها الى المجلس.

ج-مرحلة المناقشة النهائية:

يناقش المجلس مجتمعا تقرير اللجنة ثم يجيز التصويت على الميزانية العامة بأبوابها و فروعها ، و بهذا تنتهي هذه المرحلة بصدور قانون ربط الميزانية الذي يحدد الرقم الاجمالي لكل من النفقات العامة و الايرادات أو صدور الميزانية كوثيقة قانونية قابلة للتنفيذ. [1]

الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة.

إن تنفيذ الميزانية العامة تعني التطبيق العملي ،حيث يتم تبليغ الجهات العامة بتنفيذ ميزانيتها التي تم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية و ينتهي التنفيذ العام للميزانية بعد غلق أو

1 -غازي عناية، **المالية العامة و التشريع الضريبي**، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان، الأردن،1993، ص218.

قفل الجهات العامة اليوم النهائي من سنتها المالية التي تم تنفيذ ما استطاعت عليها الجهات المنفذة و إعداد الحساب الختامي بعد الانتهاء من التنفيذ، ليتبين ما تم تنفيذه و ما لم يتم تنفيذه، و المبالغ التي رصدت خلال الميزانية، و ما لم يتم إنفاقه حيث أن المبالغ التي لم تنفق خلال الميزانية سوف تدور و ترجع لخزانة الدولة، و يعاد تخصيصها من جديد للميزانية القادمة.

إذن تنفيذ الميزانية العامة عمليا متشعبة وفق مستويات مؤسسات الدولة، سواء القائمة على اجراء تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات العامة، وفق وزرات و مؤسسات الدولة كلها، مع الارتباط بوزارة المالية في تلك العمليات.

عندما توضع الخطط العامة لإنشاء المشاريع المتنوعة ،و يتم رصد المبالغ لتنفيذ هذه المشاريع من خلال الميزانية العامة و انفاق هذه المبالغ خلال السنة المالية مع التنفيذ نلاحظ أن المؤسسات المنفذة للسياسة العامة للدولة عندما تكون ضعيفة في أدائها فإن السنة المالية تنتهي و المشاريع لا تنفذ و تبقى حبرا على ورق الى السنة المالية المقبلة.

إذن تنفيذ الميزانية العامة هي ليست مسؤولية وزارة المالية بعد رصد التخصيصات في الميزانية و إنما مسؤولية الجهات المنفذة للمشاريع من كل أنواع الوزارات و المؤسسات التي تعمل على تنفيذ الخطط المالية، و أنه من الضروري الأخذ بعين الاعتبار الكفاية الفنية و الفاعلية و قلة حجم التكاليف عند تنفيذ الميزانية العامة.[1]

فعملية التنفيذ ليست عملية إنفاق فقط و تحصيل للإيرادات و إنما مراقبة لسياسة الاقتصاد القومي و الأداء الاداري و الفني لمؤسسات الدولة التنفيذية نحو الفاعلية في تحقيق الأهداف الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية. و ذلك لتمكين مؤسسات الدولة من تغيير سياستها في الانفاق و الحصول على الايرادات عند الضرورة.

1 - سمير صلاح الدين حمدي، **المالية العامة**، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية للطباعة و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 2015، ص230-231.

لـذلك مـن الضـروري متابعـة عمليـات الصـرف عنـد تنفيـذ النفقـات العامـة وفـق اجـراءات مدروسـة و يمكـن مراقبـة الانفـاق مـن خـلال اجـراءات الصـرف للوقـوف علـى مراحـل مـا انتجتـه تلـك النفقـات أو مـا أدت علـى تحويلـه فـي حالـة كـون النفقـات نفقـات حقيقيـة أو تحويليـة، مـن ناحيـة تنفيـذ الايـرادات العامـة فـإن المبـادئ الأساسـية فـي عمليـات تحصـيل الايـرادات العامـة تقضـي بأنـه كـل ايـراد يـتم تخصيصـه كـإيراد مـن ايـرادات الدولـة تقررهـا السـلطة التشـريعية و تصـدر بقـانون مثـل الضـرائب العامـة و الرسـم العـام و الغرامـة العامـة وبعـدها يـتم وضـع هـذه الأمـوال فـي الخزينـة العامة للدولة لتدخل من جديد في تخصيصات الميزانية العامة.[1]

الفرع الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

تهـدف الرقابـة علـي تنفيـذ الميزانيـة الـى ضـمان سـلامة تنفيـذها طبقـا لمـا قررتـه السـلطة التشـريعية وتـتم هـذه الرقابة بعدة طرق سنتطرق اليها بالتفصيل.

1-الرقابة الادارية:

هـي تلـك الاجـراءات التـي تتبعهـا الحكومـة وتجسـدها مـن طـرف مـوظفين حكـوميين هـم رؤسـاء عـن العـاملين بالحكومـة علـى مرؤوسـهم و مـن طـرف وزارة الماليـة علـى الادارات الحكوميـة المختلفـة، و ذلـك بواسـطة قسـم مـالي خـاص، زيـادة علـى هـذا فالمحاسـب العمـومي يقـوم برقابـة علـى الأمـر بالصـرف مـن خـلال الانتقـال مـن المرحلـة الاداريـة الـي المرحلـة المحاسـبية بالنسـبة الـى عملية تنفيذ النفقات و الايرادات.

كما تتضمن الرقابة الادارية رقابة المراقب المالي و التي تهدف الى:

-السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به.

-التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات، إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشير عند الاقتضاء.

1 -أ. سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق، ص232.

-إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات و بالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة و النفقات الموظفة.[1]

2-رقابة المفتشية العامة للمالية.

أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 تخضع هذه الهيئة للسلطة المباشرة لوزير المالية الذي يقوم بتحديد برنامج عمل المفتشية سنويا ابتداء من الشهر الأول من كل سنة آخذا بعين الاعتبار المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة، و تتم المراقبة من طرف المفتشية بعين المكان بناء على المستندات كما أنها قد تكون فجائية أو بعد اشعار مسبق، و تتمثل مهامها فيما يلي:

-مراقبة التسيير المالي لمختلف العينات العمومية.

-يمكن تكليفها بأي دراسة أو خبرة ذات الصيغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية.

-يمكن تكليفها أيضا بالتقرير الاقتصادي لأي مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معين.

-تقوم برقابة واسعة و تفتيش لملامح الادارة و الهيئات الخاضعة لسلطة وزير المالية. [2]

-تقوم بإجراء التحقيقات التي يكلفها بها وزير المالية.

3-الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة):

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى مؤسسة للرقابة، في مجال المالية العمومية و أكثر فعالية اختصاصا و شمولية و حددت كيفية الرقابة من طرف مجلس المحاسبة بموجب القانون 32/90 المؤرخ في 1990/12/4 المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، إذ يعتبر هيئة مستقلة ذات صلاحيات واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الاداري و المحاسبة العمومية و بذلك يختص مجلس

1 - المادة 58 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية رقم 35 الصادر بتاريخ 15 أوت 1990.
2 - محمد مسعي، **المحاسبة العمومية**، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص143.

المحاسبة في مراقبة الحسابات التي يقدمها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و يتحقق من دقتها و صحتها و نزاهتها، و تكون هذه المراقبة بإتمام أو إجراء لكل من الآمر بالصرف و المحاسب العمومي. إذ يتعين على كل من الآمر بالصرف و المحاسب العمومي ان يودع حسابات تسييره للسنة المنصرمة لدى مجلس المحاسبة الذي يتفحصها و يراجعها.

و بصدور الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/08/17 الذي يحدد حاليا صلاحيات و تنظيم و سير مجلس المحاسبة، أصبح يتمتع من جديد باختصاصات قضائية و إدارة واسعة تخوله الحكم على حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط الميزاني و المالي و المعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة، و من جهة أخرى مراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقسيم تسييرها من حيث الفعالية و الكفاية و الاقتصاد و تقديم التوصيات الملائمة لحسن هذا التسيير.[1]

4-الرقابة السياسية (البرلمانية):

إن الغاية من الرقابة السياسية على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الاجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الايرادات و صرف النفقات، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقدير حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية يبين فيها الآثار الجبائية أي ما تم تحصيله من ايرادات و ما تم صرفه من نفقات و مدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.[2]

1 - محمد مسعي، المرجع السابق، ص148.
2 -علي زغدود، المرجع السابق ، ص98.

المبحث الثاني: مفهوم عجز الميزانية العامة.

إن العجز المالي لميزانية الدولة من أخطر المشاكل التي تعاني منها الدول النامية بحيث يرتبط حجم هذا العجز بمدى كفاءة الدولة في إدارة المال العام، بالإضافة الى أن هناك عدة أسباب أهمها زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها السنوية.

المطلب الأول: تعريف عجز الميزانية العامة و أنواعه

يعتبر عجز الميزانية العامة من أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة، بحيث أن العجز المالي يمس توازن الميزانية العامة و يعود ذلك لعدة أسباب، و قبل التطرق لأسباب عجز الميزانية العامة وجب التطرق الى مفهوم العجز المالي و أنواعه.

الفرع الأول: تعريف عجز الميزانية العامة:

العجز في اللغة بمعنى الضعف، فيقال عن الشيء عجز إذا ضعف و لم يقدر عليه، أما اصطلاحا فإن عجز الميزانية العامة يعني:

-"تلك الحالة التي يكون فيها الانفاق العام أكبر من الايرادات العامة حيث تعجز الايرادات العامة عن تغطية النفقات".

-"العجز الحكومي يتمثل في زيادة النفقات العامة نتيجة الخلل الهيكلي القائم بين تيارات الموارد و بين تيارات الانتاج الآمر الذي يؤدي الى الاقتراض بهدف تمويل الانفاق العام، و يؤدي ذلك الى زيادة الخلل الهيكلي من جديد".[1]

العجز "المالي عملية وحالة" فمن حيث انه عملية فهو ليس نتيجة للحظة ولكن ناجم عن العديد من السباب والعوامل التي تفاعلت وتتفاعل عبر مراحل زمنية تطول او تقصر وتؤدى الى

1 - صبرينة كردودي، **ترشيد الانفاق العام و دوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود و تمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014 ،ص170

الحالة التي عليها المؤسسة من عدم قدرتها على سداد التزاماتها والحصول على التزامات جديدة.[1]

و يمكن النظر الى عجز الميزانية بمنظارين هما:

أ-بالمفهوم المالي الحسابي:

عجز الميزانية هو زيادة نفقاتها على إيراداتها بشرط أن تدخل في الميزانية جميع إيرادات الدولة و نفقاتها المالية.

ب-بالمفهوم الاقتصادي الاجتماعي:

يتمثل عجز الميزانية في الآثار السلبية التي تنجم عن السياسة المالية المتبعة و عن المنهج المتبع في إعداد الميزانية و تنفيذها، و هذا عندما تكون النتائج المحققة من وراء الميزانية و السياسة المالية سلبية، أكثر منها إيجابية و فيما بين "العجزين" يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون عكسية، فليس عجز الميزانية المالي المحاسبي بالضرورة ملازما مع الآثار السلبية الاقتصادية و الاجتماعية، و قد يترافق على العكس بتحقيق آثار إيجابية، و العكس صحيح أيضا، فقد لا يكون فائض الميزانية المالي المحاسبي مؤشرا إيجابيا بالضرورة من حيث آثاره الاقتصادية، و الاجتماعية، فالأهم من الرصيد الايجابي أو السلبي هو الكيفية و الوسائل التي يتحقق بها و التي تحكم التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية التي تتحقق معه، و بهذا المنظور فإننا نخالف الموقف التقليدي المبسط الاحادي الاتجاه.

يمكن القول بأن المفهوم العام لعجز الميزانية العامة للدولة، يمثل الفرق بين جملة النفقات الحكومية و الايرادات الحكومية.[2]

1- محسن أحمد الخضيري، **الديون المتعثرة ،الظاهرة ، الأسباب، العلاج**، الطبعة الأولى ، ايراك للنشر والتوزيع، مصر،1997، ص23.
2 -صبرينة كردودي، المرجع السابق ، ص170-171.

الفرع الثاني: انواع العجز في الميزانية العامة

إن للعجز المالي عدة انواع سنتناولها في مايلي:

أولا: العجز الناتج عن خطأ فني أو حسابي:

يحدث هذا النوع من العجز نتيجة خطأ فني أو حسابي في تقدير النفقات العامة أو الايرادات العامة و لمعالجة هذا النوع من العجز يجب مراعاة الدقة.[1]

ثانيا: العجز الجاري:

يعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد و الذي يجب تمويله بالاقتراض، و يقاس بالفرق الاجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق و الإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منه الانفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من سنوات سابقة.

و هناك من يعبر عن العجز الجاري بأنه الفرق بين الانفاق الجاري و الايرادات الجارية.[2]

ثالثا: العجز الأساسي:

يعتمد هذا المفهوم للعجز على استبعاد مدفوعات الفوائد المستحقة على الديون و ذلك من المصروفات الحكومية، على أساس أن الفوائد التي تسدد عن الدين هي نتيجة أوجه سابقة و ليس نتيجة تصرفات جارية، و الأخذ بهذا المفهوم يستبعد عاملا خطيرا من عوامل عجز الميزانية العامة في البلاد المتخلفة، ألا و هو مدفوعات الفوائد على الديون الخارجية التي أصبحت الآن عبئا كارثيا على هذه الدول، و كما أن هذا المفهوم للعجز يتحيز لمصلحة الدول الدائنة، حيث يؤدي الأخذ به الى ضرورة التركيز على تحقيق توازن ايجابي و يتيح الفرصة.[3]

1 -عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة**، مدخل لدراسة أصول الفن لمالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، الاسكندرية،مصر،1992، ص99.

2 -عبد المجيد قدي، **مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص206.

3 - حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة ، دار الجامعية، الاسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص 199-200.

رابعا: العجز التشغيلي.

بالإضافة الى ما سبق هناك ما يسمى بمفهوم العجز التشغيلي، الذي يحاول أن يقيس العجز في ظروف التضخم، و في ضوء هذا المفهوم يتمثل العجز في متطلبات اقتراض الحكومة و القطاع العام ناقص الجزء الذي وضع للفوائد لتصحيح التضخم، و يبدو ذلك على وجه الخصوص في حالة البلاد التي بدأت تحرك اسعار الفوائد العكسي تبعا لمعدلات التضخم.[1]

خامسا: العجز الشامل.

يتكون القطاع الحكومي من الحكومة المركزية و حكومات الولايات و الأقاليم و المشروعات المملوكة للدولة، و من هناك فإن العجز الشامل يعبر عن مجموع العجز المتعلق بالحكومة المركزية و المجموعات المحلية، و مؤسسات القطاع العام.

سادسا: العجز الهيكلي.

إن هذا العجز يحدث إذا لم تغط الايرادات النفقات العامة بصفة مستمرة فيصبح بذلك عجزا دائما، و يترجم لا بمجرد عدم توافق الايرادات و النفقات، و لكن بعدم توازن الجهاز المالي كله و يرجع هذا الوضع في العادة الى زيادة الانفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد الوطني، لجميع مصادره، أي مقدرة الدخل الوطني على تحمل الاعباء العامة بمختلف صورها، و هذا ما ينبئ بوجه عام عن كل خلل في هيكل الاقتصاد الوطني نفسه إذ قد لا يكون الانفاق العام منتجا انتاجا كافيا، و الواقع أن علاج هذا النوع من العجز يعتبر من أدق الأمور و أصعبها كونه مرتبط باختلال في الهيكل الاقتصادي ككل، و عليه هناك وسيلتين لمعالجة هذا النوع من العجز هما:

-التخفيض من معدل الزيادة في حجم الانفاق العام، و لكن أي نوع من أنواع الانفاق نقصد؟. فكما هو معلوم فإن النفقات العامة تنقسم حسب درجة انتاجيتها الى ثلاث أنواع نفقات عامة

1 - زكي رمزي، **الصراع الفكري و الاجتماعي حول عجز الميزانية العامة في العالم الثالث**، سنا للنشر القاهرة، مصر، 1992، ص139.

عديمة الانتاجية و نفقات عامة ضئيلة الانتاجية، و نفقات عامة عالية الانتاجية، و عليه و في هذه الحالة بالتحديد (العجز الهيكلي) يجب ضغط النوعين الأولين لصالح النوع الثالث، على أن يتم في إطار ما تطلبه السياسة الاقتصادية و المالية العامة من مقتضيات ما تتوفر عليه من وسائل مادية و بشرية، حيث يمكن بهذه الوسيلة الرفع من انتاجية النفقات العامة و بالتالي تحقيق نسبة زيادة معينة.

-الرفع من معدل الزيادة في حجم الايرادات العامة، فإن هذه الوسيلة تعتبر في الواقع نتيجة حتمية حسب السير العادي للأمور، لم ينجم عن الوسيلة الأولي، أي زيادة في النفقات العامة، فزيادة هذه الانتاجية يؤدي حتما الى الرفع من مستوى الدخل القومي الذي يعتبر الوعاء الذي تستمد منه الايرادات العامة.[1]

سابعا: العجز المؤقت أو الطارئ.

هو ذلك العجز الذي يقع في الميزانية العامة أثناء السنة المالية، بسبب حدوث أمر طارئ كالكوارث الطبيعية أو الأزمات الاقتصادية، و الذي يزول بمجرد زوال السبب الذي تسبب في حدوثه.

ثامنا: العجز المقصود.

و يسمي أيضا العجز المخطط، حيث نقوم الدولة بصورة مقصودة بإحداثه، و ذلك بزيادة نفقاتها العامة على ايراداتها العامة. [2]

ان العجز المقصود او المنظم لا يعارض توازن الميزانية في ذاته وانما وجب التضحية مؤقتا بهذا التوازن في سبيل اخراج الاقتصاد القومي من حالة الكساد ،بحيث يتعين على الدولة في حالة الكساد*،أي عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة، أن تعمل كل ما

1 -عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص348.

2 - وردة موساوي، **عجز الموازنة العامة وأثره على أداء ميزان المدفوعات، حالة الجزائر للفترة 2010/1990**،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الاقتصادية تخصص الاقتصاد والمالية الدولية، جامعة يحي فارس المدية،الجزائر،2013/2012،ص32.

*- هو مصطلح في الاقتصاد يطلق على أي انخفاض ملحوظ وواسع في النشاط الاقتصادي يتميز بهبوط الاسعار وتنفيذ الائتمان وانخفاض الانتاج والاستثمار والارتفاع في مستوى البطالة.

مـن شـأنه زيـادة الطلـب الكلـي الفعلـي حتـى تنـتعش الحالـة الاقتصـادية مـرة أخـرى وتـزداد العمالـة الـى الحـد الـذي تصـل فيـه الـى تشـغيل كـل الطاقـة الانتاجيـة فـي الاقتصـاد القـومي أي الـى أن تصـل الـى حـد العمالـة الكاملـة، وتتوصـل الدولـة الـى زيـادة الطلـب الكلـي الفعلـي فـي حالـة الكسـاد بواسـطة عجـز الميزانيـة، اي انفـاق مبـالغ تزيـد عـن الايـرادات المحصـلة ،ذلـك انـه فـي اوقـات الكسـاد تقـل حصـيلة الضـرائب لقلـة الاربـاح ونقـص الـدخول ،بحيـث وجـب علـى الدولـة تخفـيض هـذه الضـرائب ممـا يزيـد مـن القـوة الشـرائية للأفـراد والمشـروعات ومـن ثـم الطلـب الخـاص الفعلـي وفـي نفـس الوقـت زيـادة انفاقهـا علـي المشـروعات الاقتصـادية والاجتماعيـة ممـا يزيـد مـن الطلـب العـام الفعلـي وكـذلك بمـنح مسـاعدات وإعانـات للمشـروعات حتـى تسـتطيع إعـادة نشـاطها ومواجهـة الزيـادة فـي الطلـب الفعلـي بشـقيه الخـاص والعـام ،وبهـذه الطريقـة يمكـن للاقتصـاد القـومي أن يخـرج مـن حالـة الركـود الـى يعانيهـا وتزيـد العمالـة الـى الحـد الـذى يشـغل فيـه الجهـاز الانتـاجي للدولـة بكـل طاقته ،أي تصل العمالة الى حد الكمال ،ويلاحظ علي العجز المقصود او المنظم ما يأتي:

– العجـز المقصـود لا يحـارب تـوازن الميزانيـة فـي ذاتـه بـل يقـدره ،وكـل ماهنـاك انـه وجـب التضـحية مؤقتـا بهـذا التـوازن فـي سـبيل اخـراج الاقتصـاد القـومي مـن حالـة الكسـاد التـي يعانيهـا وذلك بواسطة عجز الميزانية.

– أن العجـز فـي الميزانيـة مؤقـت ولـيس دائـم ،وهـو ينتهـي بمجـرد عـودة التـوازن الاقتصـادي اي تحقيق حالة العمالة الكاملة.

– أن العجـز فـي الميزانيـة، اي التضـخم المقصـود ،لا يمكـن ان يتجـاوز الحـد الـلازم لتحقيـق العمالـة الكاملـة* والا تحـول التضـخم مـن نـافع الـي ضـار وادي الـي ارتفـاع فـي السـعار وتـدهور فـي قيمة النقود بدل من الزيادة في الطاقة الانتاجية المشغلة. [1]

* -هي الحالة التي يصل فيها الاقتصاد الوطني الى الحد الاقصى من الانتاج الذي تنتجه عوامل الانتاج المتاحة

1 - زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، مصر 2016، ص 280.281.

المطلب الثاني: أسباب عجز الميزانية العامة.

إن العجز في الميزانية العامة يرجع الى عدة أسباب منها خطأ في تقدير الايرادات العامة و النفقات العامة، و كذلك عدم كفاية الايرادات خاصة السيادية منها لتغطية النفقات العامة، و عليه فعجز الميزانية يحدث في تلك الحالات التي تقل فيها الايرادات و ترتفع فيها النفقات.

الفرع الأول: انخفاض الايرادات العامة

هناك عوامل تؤدي الى تراجع نمو الايرادات العامة للدولة نذكر ما يلي:

أولا: ضآلة الجهد الضريبي:

أي انخفاض في الطاقة الضريبية الى اجمالي الناتج المحلي الوطني، و هذا بسبب انخفاض متوسط دخل الفرد، انتشار ظاهرة الاقتصاد غير رسمي، الانخفاض الضريبي و تدهور أداء الادارة الضريبية.

ثانيا: الاعتماد على الضريبة غير المباشرة.

تعتمد الدول السائرة في طريق النمو على هذا النوع من الضرائب لسهولة و وفرة تحصيلها، و من جهة أخرى هذا النوع من الضرائب يعمل على زيادة عجز الميزانية لأنه يعمل على الزيادة في المستوى العام للأسعار.

ثالثا: الاعتماد على ضرائب قطاع التجارة.

حيث أن تذبذب حصيلة هذا النوع من الضرائب في الحالات التي تكون فيها أسعار المواد الأولية المصدرة غير مستقرة لتغير معدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية.[1]

1 -حامد عبد المجيد دراز، المرجع السابق ، ص206.

رابعا: جمود النظام الضريبي و غياب العدالة الضريبية.

تعاني معظم الدول النامية عموما و الدول العربية خصوصا من جمود في النظام الضريبي، و عدم تطويره و اثقاله بالتعقيدات التي تسهم بشكل كبير في اضعاف موارد الدولة السيادية، حيث تتركز معظم الجبايات الضريبية على أصحاب الدخل المحدود، بل و تتركز في كثير من الأحيان على ضرائب المداخيل الشخصية الصغيرة، كما يلاحظ غياب العدالة الضريبية حيث تظهر الضرائب على الرواتب و الأجور بنسب عالية جدا، فيما لا تظهر الضرائب على الأرباح و رؤوس الأموال و المداخيل من المهن الحرة.

خامسا: ضعف الجهاز الاداري.

أي ضعف بنيوي في الجهاز الاداري، و عدم كفاءة و فعالية الجهات المسؤولة عن جمع و تحصيل الإيرادات العامة، ما يؤدي الى نقص المعلومات و البيانات الإحصائية، الأمر الذي ينتج عنه المزيد من عمليات التهرب الضريبي، علاوة على الفساد مثل انتشار ظاهرة الرشوة، و هي مسائل تؤدي في مجملها إلى إعاقة مشاريع الاصلاح الضريبي.

سادسا: التهرب الضريبي.

يلعب هذا العامل دورا كبيرا في تردي حصيلة الضرائب في الدول النامية، و يقصد به أن يقوم المكلف قانونا بدفع الضريبة للتخلص نهائيا أو جزئيا منها، و هذا بامتناعه عن تقديم اقرار يدخله طبقا للقانون، أو أن يقدم إقرار غير صحيح يتضمن بيانات خاطئة تقدر على أساسه الضريبة، و يساعد على تشجيع التهرب الضريبي عدة عوامل أهمها غموض القوانين الضريبية و الثغرات الموجودة، بالإضافة الى ضعف تأهيل الإدارة الضريبية، حيث تلعب رشوة الموظفين في الجهاز الضريبي دورا أساسيا.

سابعا: كثرة الاعفاءات و المزايا الضريبية دون أن يقابل توسع في الأوعية الضريبية:

لعبت هذه الاعفاءات دورا خاصا في تنامي عجز الميزانية في البلاد النامية، حيث ظهرت في السنوات الأخيرة ظاهرة خطيرة تمثلت في تسابق الحكومات في منح إعفاءات ضريبية و مزايا أخرى لنشاط رؤوس الأموال الأجنبية خاصة، أملا في جلبها بالرغم من أن كثيرا من تلك الاعفاءات لا ضرورة لها.[1]

1 - صبرينة كردودي، المرجع السابق ، ص181-183.

الفرع الثاني: ارتفاع النفقات العامة

لارتفاع النفقات العامة أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية نتناولها في مايلي:

أولا: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة.

لا يعني تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقة المترتبة عليها في كل الأحوال. فقد تعني هذه الزيادة كلها، أو في جزء منها، الى الأسباب ظاهرية تؤدي الى زيادة الانفاق العام دون زيادة في المنفعة الحقيقة للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة، و تعتبر زيادة النفقات العامة في هذه الحالة زيادة ظاهرية لا حقيقية و بمعنى آخر ان الزيادة الظاهرية هي تلك التي لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها و مشروعاتها العامة.

و ترجع الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى في المعتاد الى تدهور قيمة النقود و التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأثمان نتيجة لذلك، و اختلاف الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانية و الحسابات العامة ،و كذلك اتساع مساحة اقليم الدولة و زيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

1-تدهور قيمة العملة أو النقود و أثرها على المستوى العام للأثمان:

يقصد بتدهور هذه القيمة بصفة عامة انخفاض سيطرة وحدة النقد على السلع و الخدمات (أي انخفاض قوتها الشرائية) و هو ما يرجع الى ارتفاع المستوى العام للأثمان. و يعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، و إن هذا الجزء يتوقف على مدى الانخفاض و مفاد ما تقدم أن الزيادة في النفقات العامة قد تعود الى ارتفاع الأثمان لا الى زيادة كمية السلع و الخدمات التي اشترتها أو انتجتها النفقات العامة أي لا تعود الى زيادة الدخول الحقيقية التي قامت بتوزيعها هذه النفقات .[1]

1 -عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص99.

2-اختلاف الفن المالي:

(أي طرق المحاسبة المالية) المتعلق بإعداد الميزانية و الحسابات العامة ، فإنه يحدث أن تعود الزيادة في النفقات العامة الى الاختلاف في الفن المالي و الى اختلاف اساليب قيد الحسابات المالية. فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الاجمالية. و تقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الايرادات العامة، و مؤدي ذلك أن يسمح لبعض الهيئات و المؤسسات العامة مثلا أن تجري مقاصة بين ايراداتها و نفقاتها، أما فكرة الميزانية الاجمالية فإنها لا تقوم على مبدأ تخصيص الايرادات و بالتالي كافة النفقات العامة التي تصرفها المرافق و الهيئات العامة تظهر جميعا في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات و الايرادات العامة. لذلك فمن المتصور أن يؤدي الأخذ بمبدأ الميزانية الاجمالية في سنة معينة حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة الى وجود قدر من الزيادة في حجم الانفاق العام في هذه السنة إذا ما قيس بالسنة السابقة عليها.

و من صور تغير الفن المالي أيضا، أن يزداد حجم الانفاق العام زيادة ظاهرية نتيجة لتغير الأساليب الحكومية، إذا ما حدث تعديل في بداية السنة المالية الجديدة. كذلك فإن تعدد الميزانيات العامة و ما ينشأ عن ذلك من تداخل فيما بينها، حيث يحدث غالبا ما يعرف بظاهرة التكرار في حساب الإنفاق العام بالميزانية، يؤدي هو الآخر الى زيادة الانفاق العام زيادة ظاهرية.

و في كل الصور المتقدمة و غيرها، تؤدي مقارنة حجم الانفاق العام في سنة معينة بالسنوات السابقة، الى امكانية حدوث زيادة ظاهرية للنفقة ترجع الى مجرد تغيير أصول المحاسبة باختلاف فن إعداد ميزانية الدولة و حساباتها العامة.[1]

3-اتساع مساحة اقليم الدولة:

هنا يثور التساؤل عما اذا كانت النفقات العامة التي تقتضيها زيادة المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الاقليم الأصلي للدولة أو على السكان الأصليين. من

1 - عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص100.

الواضح في هذه الحالة أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة إذا تأثر بالزيادة تكون حقيقية، أما إذا كان الانفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة، أو يزداد عدد سكانها دون أن يمس الاقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الانفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، و اتجاه النفقات العامة الى التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعا الى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل أو في تحسين مستوياتها من حيث الكيف، و إنما بسبب اتساع نطاق الحاجة الى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي اضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدة من تلك الخدمات و المنافع العامة، مما يؤدي الى زيادة الانفاق العام.

تجدر الاشارة هنا الى أن بعض المتخصصين في المالية العامة، يرون أن زيادة السكان يترتب عليها ازدياد حقيقي في النفقات العامة بصفة عامة لسببين:

الأول أن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية، حيث تتطلب الطبقات الأولى من الدولة كثيرا من النفقات، بينما يتمتع افرادها بالإعفاءات من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضآلة دخولهم.

و الثاني أن ازدياد السكان يستلزم عددا أكبر من الخدمات و وسائل فنية أفضل و أكثر انتاجا، مما يستدعي نفقات أكثر، هذه الوجهة من النظر مع التسليم بوجهاتها فإنه ليس هناك ما يضمن لنا أن يتحقق بالكامل كل ما احتوته من أفكار في التطبيق، لأن ذلك يرتبط في المقام الأول بمدى قدرة الدولة المالية على الوفاء بمتطلبات الطبقات الفقيرة و المكونة للكثرة العددية من السكان، و تلك مسألة تعتمد في التحليل الأخير على نوعية العوامل المذهبية و الواقعية التي تصدر عنها الدولة في سياستها الاقتصادية و الاجتماعية، و بالتالي فإنه لا يمكن التعميم في هذا المجال و لهذا فإنه يلزم دراسة الأوضاع الواقعية المحددة زمنيا و مكانيا في كل دولة على حدى بمناسبة كل زيادة سكانية تطرأ عليها للفصل في زيادة النفقات العامة فيها من عدمه.[1]

1 - عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص101.

ثانيا: الأسباب الحقيقة لتزايد النفقات العامة.

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة الى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما، و ترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالبا بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للمواطنين (زيادة نصيب متوسط الفرد من الخدمات العامة).

و ترجع الزيادة الحقيقة في النفقات العامة الي أسباب ايديولوجية، اقتصادية، اجتماعية، ادارية، مالية، سياسية و سنتطرق الى هذه الأسباب على التوالي:

1-**الأسباب الايديولوجية:**

و نعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة.

فمباشرة بعد الحرب العالمية الثانية هيمنت أفكار مؤيدة لتدخل الدولة مما أدى الى زيادة تدخل الدولة على مستوى الدول الليبرالية، على وجه التحديد في الحياة الاقتصادية و اضطلاعها بالعديد من الشؤون الاقتصادية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص، مما ترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة للدخل الوطني في ذات الوقت.

2-**الأسباب الاقتصادية:**

و من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني و التوسع في انجاز المشاريع العامة و الدورة الاقتصادية و المنافسة الاقتصادية.

فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه من هذا الدخل في صورة تكاليف و أعباء عامة من الضرائب و رسوم و غيرها، بغض النظر عن تزايد و تنوع الضرائب المفروضة أو ارتفاع معدلاتها و ما يجب الاشارة إليه، أن زيادة الايرادات العامة تشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة. كذلك التوسع في انجاز المشاريع العامة الاقتصادية يؤدي الي زيادة النفقات العامة.[1]

1 - محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة** ، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص93-94.

و من ناحية أخرى فان الكساد، بكل آثاره السلبية، يلزم الدولة بتقرير زيادة في النفقات العامة و هذا للرفع من مستوى الطلب الكلي الفعلي الى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة بالتناسب مع حجم الطاقة الانتاجية للاقتصاد الوطني.

3-الأسباب الاجتماعية:

مع الزيادة المسجلة للنمو الديمغرافي، و تركز السكان في المدن و المراكز الصناعية تزايد حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية، الصحية و الثقافية أو خدمات النقل و المواصلات، الماء و الغاز و الكهرباء و الأمن العمومي.

الى جانب ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم و من ثمة ازدياد وعي المواطنين بحقوقهم فصاروا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل كتأمين الأفراد ضد البطالة، الفقر، العجز و غيرها. و قد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة.

4-الأسباب الادارية:

يؤدي سوء التنظيم الاداري و عدم متابعته لتطور المجتمع الاقتصادي و الاجتماعي و تطور وظائف الدولة و ارتفاع في عدد الموظفين و زيادتهم على حاجة العمل و الاسراف في ملحقات الوظائف العمومية (أثاث، مكتبات...الخ) الى زيادة الانفاق العام بشكل ملحوظ و كذلك يمثل عبء اضافيا على موارد الدولة.

5-الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب في عنصرين أساسيين:

سهولة الاقتراض في العصر الحديث، مما يؤدي الى كثرة لجوء الدولة الى القروض العامة للحصول على ما تحتاج إليه لتغطية اي عجز في ايراداتها مما يؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة. لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط و الفوائد. [1]

1 - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص95-96.

وجود فائض في الايرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يدفع الى تشجيع الحكومة على انفاقه سواء في أوجه انفاق ضرورية أو غير ضرورية.

و تتجلى خطورة ذلك في الفترات التي تحتم فيها السياسة الرشيدة على السلطة التنفيذية العمل على خفض نفقاتها لأنه من الصعب مطالبة الدولة بتخفيض كثير من أبواب النفقات العامة.

6-الأسباب السياسية:

يمكن ارجاعها الى ثلاثة عوامل رئيسية كالتالي:

أ-انتشار المبادئ الديمقراطية:

يترتب على انتشار مثل هذه المبادئ و العدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل و المحرومة و التكفل بالكثير من خدماتها، إضافة الى ذلك أن النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم الى التوسع في المشاريع الاجتماعية إرضاء للناخبين و الى الاكثار من تعيين الموظفين لأنصاره و هذا يؤدي الى الزيادة في النفقات العامة.

ب-نمو مسؤولية الدولة:

تنتج عن انتشار المبادئ الديمقراطية تغيير النظرة الى الدولة، فهي ليست سوى سلطة آمرة لا يملك المواطنون إلا الخضوع لها، و انما هي مجموعة المرافق العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام و لهذا تقررت مسؤوليتها.

ج-نفقات الدولة في الخارج:

إن نمو العلاقات الدولية يؤدي الى زيادة النفقات العامة بسبب ازدياد حجم التمثيل الدبلوماسي لزيادة عدد الدول المستقلة و ارتفعت بالتالي النفقات المرصودة لتدعيمه، كذلك تزداد نفقات الدولة بسبب ما تقضيه العلاقات الدولية من واجبات تلزم الدول القيام بها من تقديم المساعدات و المنح المادية و التقنية للدولة الأجنبية أو لرعاياها.[1]

1 - محمد عباس محرزي، المرجع السابق ، ص96-97.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن عجز الميزانية العامة

لكل واقعة مالية عدد من الآثار بحيث لا يمكن تصور أي إجراء مالي مهما كان نوعه بلا آثار، وتختلف الآثار بين الآثار السلبية والآثار الإيجابية.

الفرع الأول: الآثار الايجابية لعجز الميزانية العامة

يمكن لسياسة العجز الموازني احداث مجموعة من الآثار الايجابية و المتمثلة في:

أولا: الأثر على تدعيم استهلاك العائلات:

يعتبر طلب العائلات عنصر هاما في النمو الاقتصادي ،وذلك من خلال رفع الدخل المتاح للعائلات ،وبهذا فإن المؤسسات بدورها رفعت قدراتها الانتاجية وهو ما يحفز نفقات استثمار المؤسسات .

ثانيا: الأثر على انعاش استثمارات المؤسسات:

إن الارتفاع في الاستثمارات يؤدي الى زيادة الانتاج، النشاط و العمالة، و يسمح الاستثمار الاضافي برفع الانتاج و الدخل بحيث أن الادخار الاضافي يوازن الاستثمار الاضافي الذي تم ضخه في القناة الاقتصادية.[1]

الفرع الثاني: الآثار السلبية لعجز الميزانية العامة

يترتب عن العجز المالي العديد من الآثار السلبية وهي كالتالي:

أولا: أثر الازاحة (المزاحمة):

هو ذلك الأثر الناجم عن تمويل عجز الميزانية عن طريق المديونية العمومية إذ يحد ذلك من امكانية لجوء الخواص الى الاستدانة نتيجة ارتفاع معدلات الفائدة بفعل زيادة

1 - هنية موساوي، عايد أسماء، **دور السياسات النقدية و المالية في علاج العجز المالي**، مذكرة ليسانس في علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2014-2015، ص59.

احتياجات تمويل الاقتصاد، إذ تعود سياسة الميزانية التوسعية الى تكييف الأنشطة بشكل يجعل الأعوان في حاجة أكثر الى وسائل الدفع لإجراء معاملاتهم، في نظام اسعار صرف ثابتة، يكون الدفاع عن صرف العملة بإجبار البنك المركزي على تحويل العملات الأجنبية الى عملة وطنية بمعنى زيادة الكتلة النقدية ،وينتج عن ذلك انخفاض في معدلات الفائدة التي تنتهي بتعويض كلي للارتفاع الاصلي لأسعار الفائدة ،هذه في حالة ما إذا كانت رؤوس الاموال متحركة.

ثانيا: تدهور الحسابات الخارجية.

نجد أن عجز الميزانية يمكن أن يتزامن مع عجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات،* و يسمى هذا الشكل بالعجز التوأم التي تثيرها في ظل نظام سعر صرف مرن، الحركية الدولية لرؤوس الأموال، فدخول رؤوس الأموال الأجنبية بفعل ارتفاع معدلات الفائدة نتيجة عجز الميزانية بدفع سعر صرف العملة الوطنية الى التحسن، و هو ما يؤدي الى تدهور التنافسية عن طريق الأسعار للمنتجات الوطنية.

ثالثا: الفعالية المحدودة لسياسة الميزانية.

تعتبر فعالية سياسة الميزانية المحدودة في ظل اقتصاد مفتوح، فإذا ارتفعت المداخيل الجارية يمكن للعائلات استخدام الفائض لشراء منتجات من الخارج، و في هذه الحالة فإن المؤسسات الأجنبية هي التي تستفيد من الأثر المضاعف.[1]

* - هو جدول يعرض عمليات التبادل الاقتصادية والتجارية والمالية بين بلد ما والبلدان الأخرى خلال فترة زمنية معينة تكون سنة واحدة. ويختص بتسجيل قيمة ما للبلد وما عليه من خلال حركة السلع والخدمات الاستيراد والتصدير خلال سنة فارطة مع العالم الخارجي.

1 - عبد المجيد قدي، المرجع السابق ، ص216.

خلاصة الفصل الأول:

خلصنا من دراسة هذا الفصل الى التعرف على مفهوم الميزانية العامة و التي يمكن تعريفها بأنها بيان تقديري معتمد من طرف السلطة التشريعية لنفقات و ايرادات الدولة لمدة مستقبلية تقدر بسنة، و التي تقوم على عدة مبادئ أساسية بالإضافة الى أنها تمر بمراحل مرحلة التحضير و مرحلة الاعتماد و أخيرا مرحلة التنفيذ و التي تتزامن معها الرقابة على التنفيذ.

أما بالنسبة لعجز الميزانية العامة فيعتبر من أبرز القضايا التي لقيت اهتماما واسعا باعتباره مشكلة تعاني منها جل الدول بحيث يترتب على العجز اختلال توازن الميزانية العامة، كما يترتب عليه آثار، و لهذا وجب البحث عن الحلول لمعالجة هذا العجز و هذا ما سنتطرق إليه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني
متطلبات معالجة العجز المالي للميزانية العامة

مقدمة الفصل:

إن دور الدولة في ظل الايديولوجية الداخلية و التي تمثلت في تدخل الدولة في العديد من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق المصلحة العامة في إقامة المشروعات التجارية أو تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وتقديم الاعانات بمختلف أشكالها الاقتصادية والاجتماعية، كل ذلك تسبب في زيادة نفقات الدولة من حيث الكم والنوع، وبالتالي فإن حجم الإيرادات العامة سيكون قليلا وغير كافي قياسا بحجم النفقات العامة، وهذا بالضرورة يؤدي إلى احداث عجز في الميزانية العامة للدولة، مما يلزم الدولة الى ايجاد حلول لتغطية هذا العجز، ورغم قدرة الدولة في الحصول على ايرادات إضافية مثل فرض ضرائب جديدة وغيرها، لكن القدرة في الحصول على ايرادات اضافية ليست مطلقة ونتائجها ستكون غير سليمة على المدى الطويل، وفي هذه الحالة وجب على الدولة ايجاد اساليب أخرى لعلاج هذا العجز، من هذه الأساليب الاقتراض والاصدار النقدي وهما يعتبران وسيلتين تلجأ اليهما الدولة التي تقع في عجز مالي وقبل اللجوء إلى هذين الوسيلتين هناك أسلوب يعتبر من أفضل الطرق لتجنب حدوث عجز مالي في ميزانية الدولة ألا وهو ترشيد الانفاق العام.

حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين الأول تناولنا فيه ترشيد النفقات العامة لتجنب عجز الميزانية العامة حيث يعتبر اجراء وقائي أما المبحث الثاني خصصناه للقرض العام والإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة فهما يندرجان ضمن الاجراءات العلاجية .

المبحث الأول: ترشيد النفقات العامّـة لتجنب عجز الميزانية العامة

لقـد بـات مـن الـلازم القيـام بمجهـودات واتخـاذ تـدابير تتسـم بالشـمولية والانسـجام وترقـى إلـى مسـتوى المسـؤولية السياسـية، وذلـك مـن قبيـل تقويـة النصـوص القانونيـة المكرسـة لترشـيد النفقـات العامّـة والذي يتضمن ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها.

المطلب الأول: أسس ترشيد الإنفـاق العام

إن ترشـيد النفقـات العامّـة يعنـي قيـام الإدارات المكلفـة بالإنفـاق باتخـاذ مجموعـة مـن التـدابير مـن أجـل تأهيـل النفقـة العامـة، لتحقيـق المنفعـة بأقـل التكـاليف وإحـداث تـوازن بـين إيـرادات الدولـة ونفقاتهـا حتى تستطيع القيام بتنفيذ خططها التنموية.

الفرع الأول: تعريف الرشادة في الإنفـاق العام

أولاً: لغـةً

إن لفـظ ترشـيد بـالمعنى اللغـوي هـو مـن الفعـل رشـد، رشـدًا، رشـادًا، أي اهتـدى واسـتقام، أمـا إذا قلنـا فـلان رشـيد أي أنـه صـائب وحكـيم وقـراره رشـيد، كمـا أن الرشـيد هـو الهـادي إلـى الطريـق القـوي الـذي حسـن تقـديره فيمـا قـدر والـذي يسـاق إلـى غايتـه إلـى سـبيل السـداد، أي مطـابق للعقـل والحـق والصواب (سياسة رشيدة).

أمـا لفـظ " ترشـيد" أو " رشـاد" أي توجيـه وهدايـة إلـى الخيـر والصـلاح ودلالـة علـى الطريـق الصحيح والرشاد هو نقيض الضلال.[1]

ثانيًا: اصطلاحا

يعتبـر ترشـيد الإنفـاق مـن المعـاني والمفـاهيم التـي حظيـت بنصـيب مـن الاهتمـام مـن مختلـف الآراء والتحليلات وتعددت التعاريف بشأنها، وسوف نتطرق إلى بعضها.

1- المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق،بيروت، لبنان، 2001، ص 555.

فيقصد بترشيد الإنفاق العام " العمل على زيادة فاعلية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبذير والإسراف إلى أدنى حد ممكن، لذا فإن ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف، يمكن تحديد نطاقه إذا زاد الإنفاق إلى مستوى أعلى بكثير عن موارد الدولة أو انخفاض إنتاجية الإنفاق العام إلى أدنى حد ممكن".

كما يعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه " تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامّة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة".[1]

كما يعرف ترشيد الإنفاق العام العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص، والالتزام لفعالية تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية أفراد المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات.[2]

الفرع الثاني: متطلبات ترشيد الإنفاق العام

تجنبا للمشاكل التي تواجه التطبيق العملي لأساليب ترشيد الإنفاق العام وجب توفر متطلبات أهمها:

- تحديد الأهداف التي يسعى المجتمع الى تحقيقها بصورة دقيقة وبصفة مستمرة، مع ترتيب هذه الأهداف وفقًا لأهميتها النسبية أخذًا بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمثل المرحلة التي يمر بها المجتمع.

1- محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، -**الاقتصاد المالي الوضعي والاسلامي بين والنظرية والتطبيق** -، مؤسسات شباب الجامعة ، القاهرة مصر، 1999، ص 72.
2- محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة** ، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 102.

- حصر وتحديد البرامج البديلة التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف بما يتضمنه ذلك من تحديد البرامج التي يجب أن تضطلع بها الدولة وتلك التي يضطلع بها القطاع الخاص، مع التمييز في نطاق الإنفاق العام بين برامج الإشباع المباشر وبرامج الإشباع غير المباشرة.
- استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع.
- تخصيص الموارد وفقًا لهيكل برامج تحقيق الأهداف، وما يؤدي إليه ذلك من إعادة تنظيم الهيكل الإداري للدولة بما يتفق ومتطلبات الاضطلاع بالبرامج، مع تفصيل البرامج إلى مكوناتها مع برامج فرعية وأنشطة ومهام، الأمر الذي يُمكن من تحديد مراكز المسؤولية من انجازات مكونات البرامج.
- إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقًا لما يطرأ من تغييرات على أولويات الأهداف، وعلى دور كل من الدولة والقطاع الخاص الاضطلاع بها.
- وضع إطار تنفيذي ملزم ودقيق يضمن كفاءة تنفيذ البرامج المختارة، مع تحديد مدى زمني للتنفيذ يمكن من الوقوف على مدى التقدم في انجاز الأعمال، على أن يتم ذلك في إطار من اللامركزية باعتبار أن الأهداف ومعايير الانجاز محددة.
- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق تخطيطه على أن تتضمن عملية المراقبة مراجعة مستمرة لطرق الانجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية.
- تطوير تقسيمات ميزانية الدولة بما يجعل هذه التقسيمات قادرة على الوفاء بمتطلبات الوظيفة التخطيطية على المستويين الكلي (تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص)، والجزئي (تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة)، وقادرة على الوفاء بمتطلبات الرقابة على الأداء (الرقابة التقييمية) والرقابة المستندية، بما يضمن فاعلية تخصيص وكفاءة استخدام الموارد، ومن ثم تعظيم دور الحكومة في تحقيق أهداف المجتمع.[1]

1- محمد عمر أبو دوح، المرجع السابق،ص105.

الفرع الثالث: المجالات الأساسية لترشيد الإنفاق العام

ان عملية ترشيد الانفاق العام لا تشمل جميع المجالات وانما هناك مجالات محددة تتمثل في مايلي:

أولاً: مجال الخدمات العامة

يتوقف حجم الخدمات العامّة على الفلسفة المذهبية والايديولوجية السائدة في الدولة، فهناك الدولة التي تنادي بالحرية والدور الريادي للقطاع الخاص وبالتالي تقل خدماتها، أمّا الدولة المتدخلة فإن حجم الخدمات متزايد بصورة ملحوظة، وهناك الدولة حيث الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتي تتميز بضخامة الخدمات المقدمة الذي يعنينا في هذا الصدد هو تحديد الأساليب والطرق ضمن ترشيد الإنفاق العام في مجال الخدمات العامة والتي تتلخص فيما يلي: [1]

- الاقتصاد في نفقة الخدمات العامّة ما أمكن دون المساس بأدائها.
- تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامّة بإجراء مقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها ومثيلاتها التي يؤديها القطاع الخاص أو إجراء المقارنة بين دولتين تتشابه ظروفهما.

وذلك أن الاقتصاد في النفقة وتحديد التكلفة الدنيا لكل خدمة عامة يسمح بالحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعنية. فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة على المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع والبحث عن طريق علاجه وهذا لا يكون إلا بالوسائل التالية:

- إعادة تنظيم مرافق الخدمات العامّة وتوزيع الاختصاصات بينها.
- التنسيق بين أعمالها المختلفة.
- محاربة بعض النفقات المظهرية غير الأساسية.

1- محمد بن عزة، **ترشيد سياسة الإنفاق بإتباع منهج الانضباط بالأهداف، دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام بالجزائر خلال الفترة 1990-2009**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009، 2010، ص 62.

ثانيًا: مجال الأشغال العامّـة الإنشائية

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامّة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أثر هذه المشروعات تعظيما للنفع العام، فهناك مشروعات لإقامة الطرق والسكك الحديدية، وثانية لإنشاء السدود وتوصيل شبكة الكهرباء وشبكة المياه، وثالثة لبناء المساكن ومراكز البحث العلمي ...إلخ، وبالتالي فإن الحكومة تواجه أعداد كبيرة من المشروعات التي يجب تنفيذها، إلاّ أن قلّة الموارد العامّة تضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها، وتتعلق هذه المفاضلة ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أفضل قدر من النفع العام بالاعتماد على قاعدتين أساسيتين هما:

- الإنفاق الأمثل على هذه المشروعات يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية *في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له.
- مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية* لكل مشروع مع التكلفة والمنفعة الحدية لمشروع آخر، ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف.

ولكن نظرًا للصعوبات التي تكتنف تطبيق القاعدة الأولي والمتمثلة في العجز عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة باستعمال القاعدة الثانية أي المفاضلة باستعمال التكلفة والمنفعة الحدية وذلك بداية بتقدير تكلفة ومنفعة كل مشروع، ثم مقارنة هذه المشروعات مع بعضها البعض وما سيعود من جراء تنفيذها من مزايا إضافية، وعلى ضوء هذه المقارنة يمكن تحديد أكثر المشروعات ملاءمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته أكثر من غيره.

و تكمن أهمية هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسؤولين عن الإنفاق العام إلى وضع برامج واضحة ومحددّة تخضع كلّ تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب الاستخدام السيئ والمبذر لموارد الدّولة.[1]

*المقصود بالمنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق العام: مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع مع منافع إضافية نتيجة ممارسة الدولة لنشاطها.

* التكلفة الاجتماعيّة الحديّة :يقصد بها مقدار ما يضحي به الأفراد من نشاط ناتج خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوض عنهم.

1- محمد بن عزة، المرجع السابق ، ص 63.

ثالثًا: مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق العام الخاصة بهذا المجال، وذلك أنه من السهل في كثير من الأحوال قياس إنتاجيّة النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع، وكقاعدة عامة من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق والحوافز الفردية على النحو المتبع في حالة القطاع الخاص لتعظيم النفع العام تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة:

- **بالنسبة للاستعانة بجهاز السوق:** في مجال المشروعات العامة ففي جانب منها يمكن قياس إنتاجيّة النفقة، إذ يتم تحديد حجم الإنفاق والإنتاج على ضوء معيار الربحية وحده، وهناك مشروعات عامة أخرى لا يمكن تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو في حالة التزامها بتحقيق أهداف اجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على سلعة أو خدمة معينة لرفع مستوى المعيشة، ويلزم حينئذ تقدير العائد الاجتماعي للمشروعات والحكم بعد ذلك على إنتاجيّة المشروع على ضوء مقارنته.

- **أمّا فيما يتعلق بالحوافز الفردية:** فإنّه من المعروف أنها هي التي تدفع المشروعات الخاصة لتخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين مستواه، ونظرًا لانتفاء هذه الحوافز في حالة المشروعات العامة فإنّه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق لتعظيم النتائج، وذلك عن طريق إشراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافأة التي تمنح لهم بالكفاءة التي يظهرونها في العمل.[1]

1- محمد بن عزة، المرجع السابق ، ص 64.

المطلب الثاني: أساليب الإنفاق لتغطية عجز الميزانية العامة

إن ترشيد الإنفاق العام مرّ بمراحل رئيسية، تبعًا لمراحل تطور الميزانية حيث تطور الترشيد من ترشيد مالي إلى ترشيد أداء والذي يعتمد فيها على موازنة البرامج والأداء، أي النتائج التي تحققها النفقات العامة بالإضافة إلى الرقابة على الأموال العامة التي تجري بأطوار متعددة.

الفرع الأول: موازنة البرامج والأداء

ان موازنة البرامج والاداء توضح الأهداف كما توضح البرامج المقترحة التي تسعي الدولة لتحقيقها ولإعطاء تفاصيل أكثر حولها سنتطرق الي تعريفها وخطوات اعدادها والتفرقة بين البرامج والاداء وأسس تبويبها.

أولاً: مفهوم موازنة البرامج والأداء

تعددت مفاهيم موازنة البرامج والأداء ولكن العامل المشترك بين هذه المفاهيم هو أنّها ترتكز على الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإداريّة وليس على وسائل تنفيذ الأعمال والأنشطة (عناصر الاستخدامات المختلفة من سلع وخدمات) كما هو الحال في الميزانية التقليدية، وكذلك فإن موازنة البرامج والأداء ترتكز على الربط أو التنسيق بين البرامج في الوحدات الحكومية وبين الأهداف العامة للدولة وخاصة في الدول التي تأخذ بمفهوم الاقتصاد المخطط أو الموجّه، ويتم ذلك بتقسيم الميزانية العامة للدولة إلى ميزانيات فرعية على مستوى الوزارات أو الهيئات ثم إلى برامج رئيسية، وفرعية على مستوى الوحدات الإداريّة الأصغر حجمًا التي قد تكلف بتنفيذ برنامج كامل أو جزء من برنامج، وفي النهاية يتم تقسيم البرامج إلى مجموعة من الأنشطة التي تترجم إلى وحدات أداء. وعلى ذلك فإنّه يتم بناء موازنة البرامج والأداء على أساس تبويب الموازنة وفقًا للبرامج ووحدات الأداء أو المسؤولية ،على اعتبار أنّه التبويب الرئيسي على أن تستخدم تبويبات فرعية أخرى كالتبويب النوعي.[1]

1- قاسم إبراهيم الحسيني، المرجع السابق ، ص 114.

ثانيًا: خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء

يمكن تلخيص إجراءات أو خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء فيما يلي:

1- تبرير الأحوال المطلوبة في الميزانية في شكل أهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل للوحدة الحكومية مع ربط تلك الأهداف والأهداف العامة للدولة.
2- تحديد البرامج والأنشطة الرئيسية والفرعية التي تحقق تلك الأهداف
3- تحديد وحدات الأداء لكل نشاط
4- دراسة وتحديد عناصر تكاليف كل نشاط برنامج
5- تحديد البيانات الكمية والنوعية عن عناصر الأنشطة والبرامج المدرجة في الميزانية
6- تحديد وتعريف الوحدات الإداريّة (مراكز المسؤولية) المكلفة بتنفيذ البرامج والأنشطة
7- تحديد مصادر التمويل
8- تحديد أولويات تنفيذ البرامج والأنشطة ووضع برنامج زمني لذلك.

ثالثًا: التفرقة بين البرامج والأداء

قد ينظر للبرامج والأداء على أنها ميزانية واحدة، أو قد ينظر لهما على أنهما ميزانيتين " موازنة البرامج" و" موازنة الأداء" باعتبارهما مرحلتين منفصلتين من مراحل تطور الميزانية، وتعرف موازنة الأداء بأنّها موازنة أصغر وحدة إداريّة بينما تعرف موازنة البرامج بأنّها الموازنة التي تتكون من موازنات أداء الوحدات الصغيرة والتي تكون فيما بينهما البرنامج، بالإضافة إلى ذلك يفرق البعض بين البرنامج والأداء على أساس أن موازنة البرنامج تعتبر أداة تخطيطيّة، بينما موازنة الأداء تعتبر أداة رقابيّة ترتبط كل منهما بالأخرى على أساس أن التخطيط يعتبر عنصرًا لازمًا للرقابة وأنّ الرقابة الإيجابيّة تتطلب بالضرورة تخطيطًا مسبقًا، ويمكن التّمييز بين موازنة البرامج وموازنة الاداء في الأمور الثّلاثة التّالية:[1]

1- قاسم إبراهيم الحسيني، المرجع السابق ، ص 114-115.

1- الارتباط بالمستويات الإداريّة ، حيث ترتبط موازنة البرامج عادة بمستوى إداري أعلى من المستوى الإداري الذي ترتبط به موازنة الأداء التي ترتبط عادةً بالمستويات التنفيذية، أي أنّ البرنامج يحتوي على عدد من وحدات الأداء.

2- الارتباط بعنصر الزمن، حيث ترتبط موازنة البرامج بالتخطيط للمستقبل بينما ترتبط موازنة الأداء بقياس وتقييم ما يتم إنجازه.

3- من حيث أولويّة الإعداد، موازنة البرامج يسبق إعداد موازنة الأداء باعتبار أن موازنة البرامج هي الإطار الذي يتم قياس الأداء وفقًا له. [1]

رابعًا: أسس تبويب موازنة البرامج والأداء

يرتكز التبويب في موازنة البرامج على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج ثم إلى الأنشطة ووحدات الأداء، ويتعلق المستوى الأول من التبويب بالوظائف الأساسية للحكومة مثل الوظائف العامّة ،وظيفة الدّفاع ،وظائف الخدمة الاجتماعية، وظائف خدمات المجتمع، وظائف اقتصادية، ثم تقسيم الوظائف الرئيسية إلى وظائف فرعيّة، فعلى سبيل المثال تبويب الوظائف العامّة إلى الأمن والعدالة، الماليّة، الخارجيّة والوظائف الإداريّة والتنظيمية ...إلخ. وتبويب وظائف الخدمات الاجتماعية إلى وظيفة التعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعيّة ...إلخ. وتبويب الوظائف الاقتصادية إلى وظيفة النقل والمواصلات، الكهرباء، الماء ...إلخ.

و يتعلق المستوى الثّاني من التبويب بالبرامج أو الأعمال الرئيسية ثم تبويبها إلى برامج فرعيّة تفصيليّة وفقًا للمناطق الجغرافيّة، وطبيعة الأعمال المطلوبة، والمستفيدين من الخدمة وغيرها، ويرتبط هذا المستوى بمستوى المديريّة أو المصلحة في الهيكل التنظيمي للدولة.

أمّا المستوى الثالث فيتعلق بتبويب كل برنامج رئيسي أو فرعي إلى مجموعة من الأنشطة المميزة والمتجانسة التي تساهم في إنجاز البرنامج وبالتالي الهدف أو الوظيفة الأساسية، ثم تبويب

1- قاسم إبراهيم الحسيني، المرجع السابق ، ص 115. 116.

هذه الأنشطة إلى وحدات الأداء التي على أساسها يتم تقييم الوحدات الإداريّة والبرامج، ويرتبط هذا المستوى بمستوى الوحدات الإداريّة أو الأقسام في الهيكل التنظيمي للدولة.

و يلاحظ على هذا التبويب ما يلي:

- تضاف تبويبات أخرى فرعيّة لهذا التبويب الأساسي وخاصّةً التبويب الفرعي حسب طبيعة النفقة أو الإيراد فيتم تبويب كل نشاط، وبرنامج، وحدة إداريّة، وزارة وفقًا لعناصر التّكاليف الخاصّة بها.
- يثار الجدل والنقاش بشأن معالجة استخدامات الإدارة العامّة أو الإدارات المساعدة التي تقوم بالأنشطة والبرامج، ففي حين يرى البعض توزيع استخدامات الإدارة العامّة أو الإدارات المساعدة على البرامج والأنشطة يرى البعض الآخر اعتبار الإدارة العامّة والإدارات المساعدة برنامجًا مستقلاً يعامل معاملة البرامج الأخرى، ويعتبر الرّأي الثاني هو الأفضل نظرًا لصعوبة توزيع أو تحميل استخدامات هذه الإدارات على البرامج والأنشطة ورغبة في قياس كفاءة أداء أنشطة الإدارة العامّة والإدارات المساعدة على حدى. [1]

الفرع الثاني: الرقابة المالية

تعد الرقابة المالية من العناصر الاساسية للعملية الادارية وتعد من اهم ركائز هذه العملية ونظرا لأهميتها سنتناول تعريف الرقابة المالية وأهميتها وأنواعها ومتطلبات الرقابة.

أولاً: تعريف الرقابة الماليّة

الرقابة المالية تعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيد إنفاقها.

كما تعني الرقابة المالية: التحقق أولاً من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقدر له في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها

1- قاسم إبراهيم الحسيني، المرجع السابق ، ص 117. 119.

وعلاجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء، شريطة أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإداريّة الوظيفية الأساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف واحدة.

كما تعرف بأنها أداة لمراجعة الحسابات وفحص انتقادي منظم وموضوعي للتصرفات والعمليات بهدف التأكد من صحة أدائها.

كما عرفها مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها هيئة الرقابة الخارجية كما يلي:

-فحص العمليات المالية والالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.

-فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراقبتها.

-فحص ومراقبة نتائج البرامج.[1]

ثانيًا: أهمية الرقابة المالية

بما أن الرقابة المالية لأشخاص القانون العام على المال العام للدولة والمجتمع والتي يتم تخصيصها من خلال الميزانية العامة، فحال البدء بتنفيذ الميزانية العامة تبدأ العمليات الرقابية التي تستطيع من خلالها مؤسسات الدولة الرقابية اكتشاف أية انحرافات عن الخطط قيد التنفيذ ومطابقتها مع ما جاءت فيه تمهيدًا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب الأخطاء مستقبلاً والاستفادة من تراكم الخبرات الرقابية وتطوير الإجراءات التي قصرت أو لم تواكب عملية اكتشاف الأخطاء في المجالات التي تتم الرقابة عليها.

وتؤدي عملية الرقابة المالية دورًا مهمًا في تحقيق أهداف الإدارة العليا وذلك على النحو التالي:

1- الرقابة تساعد الدولة على ترشيد الإنفاق العام، أي أن تحقق النفقات أهدافها الحقيقية.

2- الرقابة تساعد الدولة تفاديها السير في تراكم الأخطاء أو الإجراءات الإداريّة .

1- لطفي فاروق زلاسي، المرجع السابق ، ص 36.

3- تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الميزانية يسير وفقًا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال وكفاءة وفاعلية استعمالها بما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الأموال من كل تبذير أو سوء استعمال في مجال الإنفاق أو الإيرادات العامة.

4- إن الرقابة المالية أداة نوعية لاستقامة ونزاهة الموظفين والعاملين على تنفيذ الميزانية العامة وأنه هناك رقابة إيجابية لمكافأة من يعملون بالقيم الأخلاقية الوطنية ورقابة سلبية تحاسب المقصرين في أدائهم أو انحرفوا مما هو مطلوب منهم.

5- الرقابة المالية تنظم وتحدد تكاليف الإنفاق وتحصيل الإيرادات العامة.[1]

رابعًا: أنواع الرقابة المالية

1- الرقابة حسب التوقيت الزمني

أ- **الرقابة المالية السابقة:** يعد هذا النوع من الرقابة أحد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في إطاره السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ، لذلك يطلق عليه اسم الرقابة الوقائية يعمل على تلافي وقوع الأخطاء والانحرافات ،ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، إذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل التصرف فلا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام ودفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة، ومن الطبيعي أن تتم الرقابة المسبقة على جانب النفقات فقط، أمّا في جانب الإيرادات فإنّه تتم الموافقة المسبقة على الإيرادات وتوزيعها على بنود المصروفات فضلاً عن فحص المستندات والتأكد من صحّتها، وتتخذ الرقابة السّابقة على الصرف أشكالاً متعددة، فقد يصرح للبنك المركزي بأن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الآمرين بالصّرف، وقد تتضمن الحصول على إقرار من الجهة المختصة سلامة كل عمليّة على حدة من الجهة القانونيّة والتأكد من صحّتها من جميع الوجوه.

ب- **الرقابة الماليّة المرفقة:** تتمثل هذه الرقابة في مختلف العمليات المتشابهة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به الإدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي

1- سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق ، ص 234، 235.

تقوم بها والإيرادات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشّمول، حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال وبإتباع خطوات التنفيذ، إن أهم ما يميّز التنفيذ اكتشاف الأخطاء لحظة وقوعها، ويساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات صحيحة.

ج- الرّقابة الماليّة اللاّحقة: و هي عمليّة مراجعة و فحص الدّفاتر المحاسبيّة و مستندات التّحصيل والصّرف و الحساب الختامي، و كافّة النّشاطات الاقتصاديّة التّي قامت به المنشأة، و ذلك بعد أن تكون كافّة العمليّات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك بالتّعرف على المخالفات الماليّة والانحرافات التّي وقعت.[1]

2- الرقابة حسب موضوعها:

أ- الرقابة المحاسبية: إن هذا النوع من الرقابة يقوم على مراجعة جميع السجلات المحاسبية والميزانية الختامية كما يقوم بمراجعة العمليات المالية وتفاصيلها للتأكد من صحة هذه الإجراءات التي اتبعت، وتوفر المستندات واكتمالها وان الصرف تم وفق الخطة المقررة.

ب- الرقابة الاقتصادية: عرف هذا النوع من الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية بعد إصلاح ما دمرته الحرب من خلال محاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة إنجازها وبيان مواطن ضعف التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، بالإضافة إلى التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معًا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف، والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

ج- الرقابة على البرامج: يهتم هذا النوع من الرقابة بمدى تحقيق الخطط والبرامج للأهداف المحددة.

1- لطفي فاروق زلاسي، المرجع السابق ، ص 36، 38.

3- من حيث الجهة التي تمارس الرقابة:

أ- **الرقابـــة الداخليـــة:** تمـارس عمليـة الرقابـة الداخليـة أفـراد متخصصـون يعملـون فـي نفـس الشـركة، ومـن الأسـباب التـي تزيـد مـن قيمـة أعمـال المـراقبين الـداخلين، أنهـم معايشـين لظـروف العمـل وأكثـر إلمامًا بها وبالتالي فهم أقدر على فهم الحسابات الماليّة للشركة.

ب- الرقابة الذاتيّـة: تمارس هذه الرقابة داخل الجهة المنفذة للأعمال باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ وذلك بغرض التّأكد من أن العمل يسير وفق ما هو مطلوب والكشف عن أسباب الفشل، وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة عن عملها، ومن أجل نجاح الرقابة الذاتية فإنّها تتطلب:

- توزيع العمل بين الموظفين
- أن لا ينفرد موظف واحد بإتمام عمل من أوله إلى آخره.
- تفهم الموظفين لواجباتهم الكاملة.
- تغيير واجبات الموظفين من حين لآخر بما لا يتعارض مع مصلحة العمل.
- أن يجرى جرد مفاجئ أو تفتيش دوري للخزينة.

ج- الرقابة الخارجية: يتولى عمل الرقابة الخارجية خبراء مختصون من خارج المنظمة، وعادةً ما يكونون ممثلين لمكاتب مستقلة ومتخصصة، والهدف الأساسي للمراقبين الخارجيين هو التقييم الدقيق لمدى ملائمة أدوات الرقابة الماليّة المستخدمة لتقييم أداء المال للشركة وإلى كشف الانحرافات، ويقوم المراقبون بعد التأكد من النتائج بإبلاغها إلى الجهات الإدارية العليا والجهات المسؤولة أو المدير المالي، وعادةً ما تتم الرقابة الخارجية بشكل دوري وعملي وعلى أساس سنوي، ومهمّة المراقب الخارجي هي التعليق على الرقابة الداخلية وبيان مستوى وجودة الأداء للرقابة الداخلية. [1]

1- لطفي فاروق زلاسي، المرجع السابق ، ص 39.

خامسًا: متطلبات الرقابة الفعالة

لكي تحقق أية عملية رقابية أهدافها فمن الضّروري مراعاة النقاط التاليّة والأخذ بها:

1- مراعاة تصميم نظام رقابي يتلاءم مع طبيعة نشاط الدولة وعدم تطبيق أنظمة رقابيّة بمجرد أنها نجحت في دول أخرى بسبب الاختلافات في الكثير من الأمور بين دولة وأخرى.

2- مراعاة وضوح معايير الرقابة وسهولة فهمها أو استخدامها من قبل العاملين بها، وكذلك مرونتها وقابليتها للتعديل.

3- أن تؤدي العملية الرقابية إلى اكتشاف الانحرافات في الوقت المناسب وقبل فوات الأوان، وأن تتضمن عملية الرقابة تحديد أسباب وجود هذه الانحرافات، بحيث يمكن علاجها وبالتالي تحقيق الأهداف.

4- أن تؤخذ بعين الاعتبار التكاليف المترتبة عن عملية الرقابة ومقارنتها بالفوائد المتوقعة حتى لا تزيد التكاليف عن العوائد من الرقابة.

5- خلق الوعي الرقابي لدى العاملين بالمنظمة حيث أن نجاح العملية الرقابية يعتمد على دعم العاملين بالمنظمة.

6- نجاح العملية الرقابية يعتمد على نظام اتصالات فعالة بالمنظمة لضمان الحصول على المعلومات اللازمة للرقابة في الوقت المناسب وبالجودة المناسبة.

7- أن ترتبط العملية الرقابية بكل وظائف الإدارة.

8- الاختيار الدقيق للقيادات الإدارية في الدولة ودراسة تاريخ أدائهم ومدى كفاءتهم في الحفاظ على الموارد، ومستوى القيم الأخلاقية والوطنية التي يحملونها ويعملون بها.

9- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية.

10- تطوير القدرة الفنية والإدارية للجهاز الرقابي ودعمها بالحوافز المادية والمعنوية.

11- ربط أجهزة المعلومات والبيانات في مختلف المراكز بالأجهزة الرقابية.

12- استمرار الرقابة بشكل خط يوازي جميع مراحل الميزانية.[1]

1- سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق ، ص 238، 239.

المبحث الثاني: القرض العام والإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة

إن مشكلة عجز الميزانية العامة أصبح من المشاكل المستعصية، بحيث توجد صعوبة في الحصول على موارد لتمويل عجز الميزانية، ومن أهم الموارد التي تلجأ إليها الدولة القرض العام والإصدار النقدي والتي تعتبر إيرادات غير عادية.

المطلب الأول: القرض العام كإيراد لتغطية عجز الميزانية العامة

تعتبر القروض العامة وسيلة لدعم قدرة الدولة على مواجهة عجز ميزانيتها ويعتبر القرض العام من الموارد غير السيادية لتغطية نفقات الدولة، فهو مورد مهم لميزانية الدولة، لذلك سيتم إيضاح المقصود بالقرض العام وأنواعه والتنظيم التقني له بالإضافة إلى آثاره.

الفرع الأول: تعريف القرض العام وأنواعه

تعد القروض العامة أحد أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة والتي تعتمد عليها، وفي هذا الصدد سنتطرق لمفهوم القرض العام وخصائصه.

اولا: تعريف القرض العام

هو مبلغ من المال تستدينه الدولة من الغير –أفراد، مصارف، دول – و تتعهّد برده مع الفوائد. وذلك بأخذ الموافقة من السلطة التشريعيّة و الذي يتضمن تحديد مبلغ القرض وفائدته ومدّته وكيفية تسديده.[1]

هو عقد دين تستلف بموجبه الدولة الاموال اللازمة لنفقاتها من الرأسماليين وتلتزم بإبقائه مع فوائده للدائنين وفق للشروط المتفق عليها ،رغم تغيير حكومتها أو تغيير نظام الحكم فيها.[2]

1– سعيد علي العبيدي، **اقتصاديات المالية العامة**، الطبعة الأولى، دار دجلة، عمان، الأردن، 2011، ص 164.
2- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، **المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها**، - دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية ، مصر، 2014، ص 68.

يعرف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من أفراد أو مؤسسات أو حكومات أخرى مع التزامها بسداد أصل القرض وفوائده في المستقبل على دفعة واحدة أو دفعات عدة.[1]

نستخلص من التعريف أن القرض العام يتميز بالخصائص التالية:

أ- القرض مبلغ من المال قد يكون نقدًا أو عينًا

ب- القرض يدفع للدولة أو إحدى هيئاتها العامة، أي أحد أشخاص القانون العام من سلطة مركزية أو سلطة لامركزية كالبلديات والمؤسسات العامة التي لها استقلال مالي وإداري.

ج- القرض يدفع بصورة اختيارية وليست إجبارية فالأصل العام أن القرض بين المقرض والمقترض على أساس الإرادة الحرة أو المقرض يقوم بأداء قيمة القرض وفوائده إلى المقترض طيلة فترة مدة القرض والاستثناء هو إصدار القروض الإجبارية عندما تمر الدولة بظروف مالية اقتصادية صعبة.

د- القرض يدفع مقابل الوفاء بقيمته، ودفع فوائد عينية خلال فترة أو مدة القرض، فالقرض العام يتم بموجبه عقد بين المقرض والمقترض والتي تكون الدولة أو أحد هيئاتها العامة، وهو من العقود الإدارية التي تكون أحد طرفيها من أشخاص القانون العام، وهذا العقد يحتاج لموافقة أو أخذ إذن السلطة التشريعية ويترك أمر تنظيمه للسلطة التنفيذية.[2]

ثانيًا: أنواع القرض العام

1- من ناحية مصدر الأموال:

أ- **القرض الداخلي:** هو الذي يقوم بالاكتتاب به أشخاص طبيعيون أو اعتباريون داخل الدولة المقترضة، ويتطلب في هذه الحالة توفر المدخرات الوطنية، ويبقى القرض داخليًا بنظرنا إذا اكتتب به مواطنون مقيمون في الخارج.

ب- **القرض الخارجي:** هو الذي يكتتب بسنداته أشخاص طبيعيون أو معنويون يقيمون في الخارج، حيث تتوجه الدولة إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى أو إلى مؤسسات التمويل الأجنبية، شرط

1- عاطف وليم أندراوس، **الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة (تطور الدور الاقتصادي الحكومي، الضرائب، الإنفاق الحكومي، الموازنة العامة)**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، دون سنة النشر، ص 475.

2- أعاد حمود القيسي، مرجع السابق ، ص 71.

أن تتوفر في هذه السندات ضمانات ومزايا تشجع الأفراد والمؤسسات على الاكتتاب بهذه السندات أو الأذونات كما يسميها البعض (سندات الخزينة) وقد يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي أو العكس تبعًا للمكتتبين إذا كانوا مواطنين أو أجانب أو كانت المدخرات وطنية أو أجنبية.[1]

2- من ناحية الحرية في الاكتتاب:

أ- **القرض الإختياري:** هو ذلك القرض الذي تحصل عليه الدولة من المقترضين طواعيةً واختيارًا بحيث لا يدفعهم إلى الإقبال عليه إلا مزاياه المادية أو المعنوية ،والأصل في القروض أن تكون اختياريّة تتم بناءً على تعاقد قانوني سليم فتقوم الحكومة بتحديد شروط العقد وتفاصيله ومزاياه، ثم تترك للأفراد والهيئات حريّة الاكتتاب في هذا القرض دون مباشرة أي نوع من أنواع الإكراه أو الضغط.

ب- **القرض الإجباري:** هو ذلك القرض التي تحصل عليه الدولة بطرق غير عاديّة تغفل فيها الدولة واحد أو أكثر من شروط التعاقد وبالتالي ينعدم فيها توافق الإرادتين وإذا كان القرض الإجباري خروجًا على القاعدة العامة للتعاقد فما من سبيل لإنكار حق الدولة في فرضه. فللدولة أن توزع الأعباء العامة بالكيفية التي تراها، فلها أن تصادر الأموال والدخول كما تصادر الممتلكات ولها أن تفرض الضرائب أو تلجأ إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي. والقرض الإجباري قد يكون ظاهر أو قرض إجباري مستتر.

القرض الإجباري الظاهر هو ذلك القرض الذي تخطر فيه الدولة المقرضين بأنها ستستولي على الأموال، وأن كل شخص ملزم بدفع حصيلته نظير سندات حكومية ذات مزايا محددة، أمّا القرض الإجباري المستتر فهو ذلك القرض الذي لا تظهر فيه ظاهرة الإكراه واضحة، كما هو الحال في حالة تثبيت الدين أي تحويل القرض القصير الأجل إلى قرض طويل الاجل، فالدائن في هذه الحالة يحصل على سندات جديدة تتضمن شروطًا غير الشروط التي سبق له التعاقد عليها. [2]

1- حسين عواضة، عبد الرؤوف قطيش، **المالية العامة**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 989.

2- سميرة إبراهيم أيوب، حامد عبد المجيد دراز، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، الاسكندرية،مصر،2002 ،ص 305.

3- من ناحية توقيت القرض:

أ- **قروض مؤبّدة:** هي القروض التي لا يحدد أجلاً للوفاء بقيمة القروض و تأسيسًا على ذلك فإن القروض العامة المؤبدة التي لا تحدد الحكومة أجلاً لسدادها رغم التزامها بسداد الفوائد تدخل ضمن إطار القروض المثبتة و تستخدم لتغطية عجز هيكلي دائم و ليس عجز موسمي في ميزانية الدولة.

ب- **قروض غير مؤبدة:** تلتزم الدولة في ظل القروض العامة المؤقتة بسداد أصل القرض في تاريخ معين، وفي إطار القروض المؤقتة يمكن التمييز بين القروض قصيرة الأجل، والقروض متوسطة و طويلة الأجل.

و يطلق على القروض قصيرة الأجل الديون السائرة أو الطافية و هي القروض التي تسدد خلال فترة زمنية لا تزيد عن السنة تستخدم عادةً لمواجهة العجز المؤقت في الميزانية العامة الناتج عن عدم التوافق الزمني بين تدفقات الإيرادات العامة و تدفقات النفقات العامة، ومن أمثلتها أذون الخزانة (سندات الخزينة) التي تتراوح آجال سدادها.

فيما تسمى القروض المتوسطة وطويلة الأجل بالقروض المثبتة، ورغم عدم وجود أساس موضوعي يميز بين المدى الزمني للقروض متوسطة الأجل و القروض طويلة الأجل، إلاّ أنّ القروض متوسطة الأجل يتراوح آجالها بين سنة إلى خمس سنوات فيما يزيد أجل القروض طويلة الأجل عن خمس سنوات.[1]

الفرع الثاني: التنظيم التقني للقرض العام

يقصد بالتنظيم التقني للقرض العام الاجراءات المتعلقة بعملية اصدار القرض من حيث الشروط وطرق اصداره وانقضائه بانتهاء الاعباء المالية .

أولاً: شروط إصدار القرض العام

1- مبلغ القرض العام (قيمته):

يمكن أن يصدر القرض العام بقيمة محددة (مبلغ معين)، كما يمكن أن يكون القرض عند إصداره غير محدد القيمة، ويكون القرض محدد القيمة إذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر

1- عاطف وليم أندراوس، المرجع السابق ، ص 477.

بـه مقدمًـا وإصـدار السـندات فـي حـدود هـذا المبلـغ فحسـب، حيـث يقفـل بـاب الاكتتـاب بمجـرد تغطيتـه، أو بانتهـاء المـدة المحـددة للاكتتـاب و بغـرض تحصـيل مبـالغ عنـد الاكتتـاب تجـاوز هـذه القيمـة، فـإن الدولـة تضـع مـن القواعـد مـا يـؤدي إلـى تخفيضـها. وقـد لا تحـدد الدولـة قيمـة القـرض، وإنمـا تحـدد مـدة معينـة تقبـل جميـع الاكتتابـات التـي تقـدم خلالهـا، ويحـدث ذلـك فـي حالـة مـا إذا كانـت الدولـة فـي حاجـة إلـى أمـوال كثيـرة، أو إذا خشـيت ألاّ يغطـي مبلـغ القـرض إذا هـي حددتـه فيتأثّـر الائتمـان العـام والثقـة بالدولة، وفي مثل هذه الأحوال تقبل جميع الإكتتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت في المدة المعينة.

2- شكل سندات القرض العام:

تتخـذ القـروض العامـة فـي المعتـاد شـكل سـندات حكوميـة تصـدرها الدولـة و تطرحهـا فـي عمليـة الاكتتـاب العـام، وقـد تكـون هـذه السـندات، اسـمية أو لحاملهـا أو مختلطـة. وتكـون السـندات اسـمية إذا اشـتملت علـى اسـم مالكهـا، حيـث تقـوم الدولـة فـي هـذا النـوع مـن السـندات بوضـع سـجل خـاص بالـدين تقيـد فيـه أسـماء المكتتبـين فـي القـرض العـام وتحـتفظ بـه فـي وزارة الخزانـة أو الماليـة، ولا تنتقـل ملكيـة هـذه السـندات إلا إذا تـم تغييـر البيانـات الـواردة بالسـجل، كمـا أن فائـدة السـند لا تـؤدي إلا لمـن تكـون الملكيـة مقيـدة علـى اسـمه، أمّـا السـندات لحاملهـا فإنهـا لا تحتـوي علـى اسـم المالـك لهـا، وبالنسـبة للسـندات المختلطـة فإنـه تأخـذ شـكلاً وسطًـا بـين السـندات الاسـمية و السـندات لحاملهـا، فهـي تكـون اسـمية بالنسـبة للمبلـغ المكتتـب بـه ويـتم قيـد أسـماء المكتتبـين فـي سـجل خـاص، ولا تنتقـل ملكيتهـا إلاّ بتغيير البيانات الثابتة بهذا السجل.[1]

3- سعر الإصدار و الفائدة المقررة للقروض:

قـد يصـدر القـرض العـام بأحـد السـعرين، سـعر التكـافؤ أو بأقـل مـن سـعر التكـافؤ، و يفضـل الإصـدار بسـعر التكـافؤ إذا كانـت الأمـوال المتطلـب الاكتتـاب فيهـا عـن طريـق القـروض متـوفرة فـي الأسـواق الماليـة، بحيـث يمكـن تغطيـة القـرض بسـهولة حتـى ولـو كـان كبيـرًا، أمّـا فـي الأحـوال التـي يخشـى فيهـا قلـة الإقبـال علـى الاكتتـاب فـيمكن إصـدار القـرض بأقـل مـن سـعر التكـافؤ لإغـراء الجمهـور

1- عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص 232.

على الاكتتاب فيه. أمّا عن سعر الفائدة، فإنّ الدولة غالبًا ما تراعي في تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها: حالة الأسواق المالية (السوق الداخلي و الأسواق الأجنبية في حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة، و حجم مبلغ القرض المطلوب، ومدته واحتمال تغيير سعر الفائدة و المزايا التي يمنحها للمقرضين، وتعيين الدولة مواعيد دفع الفوائد، أمّا في حالة إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ، فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجاري للفائدة في السوق وهذا الأسلوب يعتبر ضارًا بالدولة لأنه يجعلها مدينة بأكثر مما قيمته فعلاً، ولكن المكتتبين يستفيدون منها، ولهذا فإنه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذرة في الأحوال التي تلجأ فيها إلي الأخذ بهذا الأسلوب. [1]

4- المزايا و الضمانات المقررة للمكتتبين في القرض:

تقوم الدولة في سبيل ترغيب الأفراد في عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره إلى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التي تحفزهم على الإقراض من ناحية، والاطمئنان على الأوضاع المحيطة به من ناحية أخرى، ومن أهم ما يذكر من مزايا وضمانات في هذا الشأن: مكافأة السداد التي تتقرر كمبلغ يضاف إلى القيمة الاسمية أو الرسمية للسندات المكتتب فيها مكافأة لأصحابها عند الوفاء بقيمتها إليهم، وجوائز اليانصيب التي تعطى (بطرق مختلفة لإجراء القرعة) لبعض أصحاب السندات أو بتقرير إعفاء السندات وفوائدها في بعض الأحوال من الضرائب وإن كان يعاب على هذه الميزة أنها تضيع على الخزانة العامة بعض الأوجه الهامة من إيرادها العام السيادي، فضلاً عن أنها ترتب خروجًا على قاعدة العدالة أو المساواة أمام الضرائب، ومن أهم المزايا و الضمانات التي يمكن أن تقدمها الدولة للمقرضين (وهو الأمر الذي يثير كثيرًا من المشكلات الفنية في العصر الحديث) يتعلق بتأمين هؤلاء المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود إذا أن كثيرًا ما يحجم الأفراد عن إقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة وهو ما يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لرؤوس الأموال التي يقرضونها للدولة.

و تستطيع الدولة تجنبا لهذا الخطر أن تلجأ إلى إحدى الطريقتين:

1- عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص 233، 234.

الأول: و يتمثل في تقرير سعر فائدة مرتفع جدًّا فيعوض ما قد يطرأ من انخفاض في قيمة النقود و ما يترتب عليه من رد المبالغ المقترضة بقيمة أقل من قيمتها الحقيقيّة عند الإقراض.

و الثّاني: يتضح فيما تقوم به الدولة من المحافظة على رأس المال المقترض عن طريق ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني، حيث ترتفع قيمة هذا الأخير بارتفاع المستوى العام للأسعار و بالتالي تكون هذه القيمة تابعة للتقلبات النقدية، ويمكن للدولة أن تختار هذا المال العيني من بين بعض الأنواع التي تستطيع أداء دورها في تأمين المقرضين في هذه الحالة، و على الأخص ربط القرض بالذهب، أو بالعملات الأجنبية، أو بالأرقم القياسية للأسعار.[1]

بعد التطرق الى شروط القرض العام وجب الاشارة الى طرق اصداره وتوجد عدة طرق لإصدار القرض العام منها:

1- الاكتتاب العام المباشر:

بموجب هذا الاسلوب تعرض سندات القرض العام بشكل مباشر للراغبين في شرائها، وبعد تحديد موعد بداية ونهاية الاكتتاب وشروط القرض العام والمزايا التي تمنح للمكتتب، ونعرض هذه السندات عادة في وزارة المالية، والبنك المركزي، البنوك التجارية، مكاتب البريد، وتعتبر هذه الطريقة الأكثر استخداما في الوقت الحاضر وهي قليلة التكاليف وتمكن الدولة من فرض رقابتها على عملية الاصدار ، ومنع المضاربة.

2- الاكتتاب عن طريق البنوك:

وفيها تتولى البنوك (كوسيط) مهمة بيع سندات القرض العام، وتتم عملية البيع إما عن طريق الاتفاق مع أحد البنوك أو مجموعة من البنوك أو عن طريق المزايدة (اتباع سندات القرض العام للبنوك التي تطلب أقل قدر من العمولة)، وبموجب هذه الطريقة فإن الفرق بين الاثنين هو مقدار عمولة البنك ومن مميزات هذه الطريقة أنها تضمن سرعة الحصول على مبلغ القرض، وتجنب الحكومة مشاكل البيع.

1- عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 236.

3- البيع في البورصة:

بمعنى ان الدولة تطرح سندات القرض في سوق الأوراق المالية (البورصة)، وتستخدم الدولة هذه الطريقة في حال كون مبلغ القرض غير كبير، أما إذا كان مبلغ القرض كبير فإن الدولة لا تطرح سوى جزء بسيط من سندات القرض وليس جميعها والسبب في ذلك خوفها من هبوط أسعاره، ومن ميزات هذه الطريقة قد تستفيد الدولة من ارتفاع أسعار السندات في البورصة كما ان الدولة توفر العمولات التي تأخذها البنوك.[1]

ثانيا: انقضاء القرض العام

يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتتبين فيه وتنطبق على القروض العامة قاعدة وجوب التخلص من الديون بالوفاء بها طالما كان ذلك ممكنا، وقد يتم تخفيض الدين العام إمّا بالوفاء به أو بتخفيض سعر الفائدة المقررة عليه ويمكن إجمال طرق انقضاء الدين العمومي في أربع طرق رئيسية: الوفاء، التثبيت، التبديل والاستهلاك.

1- الوفاء: يقصد بالوفاء ردّ قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، ولا يتصور انقضاء القرض بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض المحددة المبلغ، لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية، ولذلك فمن غير المتصور الوفاء بالقروض الضخمة حيث يكون من الصعب على الدولة تسديدها دفعة واحدة، بل يتم استهلاكها على عدة سنوات.

2- التثبيت: يقصد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل، ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل، مع السماح لحملة سندات هذا الأخير بالاكتتاب في القرض الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزينة العمومية التي يملكونها، وعندئذ فإنّه يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتتاب في القرض الجديد.

1- أحمد إبراهيم الجبير، **المالية العامة و التشريع المالي**، الطبعة الأولي، الآفاق المشرقة للنشروالتوزيع،عمان،الأردن،2010،ص156. 157

و إذا لـم يرغـب حملـة السـندات قصـيرة الأجـل، الاكتتـاب فـي القـرض الجديـد فـإن الدولـة تكـون ملزمة بردّ قيمة القرض.

و قـد يكـون التثبيـت إجباريًـا إذا ألزمـت الدولـة حـاملي أذون الخزينـة علـى الاكتتـاب بسـنداتهم فـي القـرض الجديـد متوسـط أو طويـل الأجـل، ويكـون ذلـك عـادة فـي حالـة عـدم قـدرة الدولـة علـى رد قيمـة القـرض عنـد حلـول أجلـه ويترتـب عـن ذلـك ضـعف الثقـة فـي ماليـة الدولـة ممّـا يضـرّ بائتمانهـا العـام ولذلك فلا تلجأ الدولة إلى التثبيت الإجباري إلا في حالات نادرة.

3- التبــديل: يقصـد بتحويـل أو تبـديل القـرض العـام إحـلال قـرض جديـد بسـعر فائـدة مـنخفض محـل قـرض قـديم بسـعر فائـدة مرتفـع. وهـذا التجديـد فـي الـدين، يترتـب عليـه عـبء خدمـة الـدين علـى الخزينـة العمومية، و يتميز تبديل الدين بأنّه يوفر الوقت و الجهد والمال. [1]

أ- شروط التبديل:

- أن تتـوفر ثقـة المقرضـين فـي الدولـة، فـإذا لـم تتـوافر هـذه الثقـة فـإنهم سـيختارون ردّ القـرض دون تحديده.

- أن تكـون الفائـدة المقترحـة للقـرض مسـاوية علـى الأقـل للفائـدة الجاريـة فـي السـوق أو أعلـى منهـا قليلاً، و إلا فإن المقترضين سيفضلون إقراضها للغير بسعر الفائدة الجاري في السوق.

- ألاّ تكـون المـدة المقترحـة للقـرض الجديـد طويلـة و عـادة مـا تلجـأ الدولـة ضمانًـا لنجـاح عمليـة التبـديل إلـى تقريـر بعـض المزايـا ومنهـا إعفـاء القـرض الجديـد مـن الضـرائب أو مـنح مكافـأة ماليّـة لمـن يقبـل التبـديل، أو تحديـد مـدّة قصـيرة لـرد القـرض إذا كـان القـرض الأصـلي غيـر محـدّد المـدّة، أو رفـع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق ولو قليلاً.

ب- صور التبديل:

قـد يكـون التبـديل إجباريًـا إذا قامـت الدولـة بتخفـيض سـعر الفائـدة دون موافقـة الـدائنين. وهـذا التبديل يضر بالسمعة المالية للدولة و يضعف الثقة فيها.

1- محمد عباس محرزي، المرجع السابق ، ص 305.

و قد يكون التبديل اختياريًا بأن تعلن الدولة رغبتها في تخفيض سعر الفائدة ويكون لحاملي أذونات الخزينة حرّية الاختيار إمّا أن يقبلوا تخفيض الفائدة وتبديل القرض، أو أن يسترد قيمة القرض الأصلي. هذا ويأخذ التبديل أشكالاً متعددة أهمها التبديل المتكافئ، التبديل مع دفع الفرق، وأخيرًا التبديل غير المتكافئ.[1]

4-استهلاك القرض العام:

يقصد باستهلاك القرض العام ردّ قيمته بصورة تدريجية على المكتتبين، ويترتب على ذلك إيقاف الفائدة المقررة عليه أي تخفيض العبء المالي على الخزينة العمومية.

و يعد الاستهلاك أكثر الطرق الفنية شيوعًا لانقضاء القروض العامة وخاصة القروض متوسطة و طويلة الأجل. ويتم الاستهلاك بصورة تدريجيّة خلال فترة معينة، حتى إذا انتهت هذه الفترة تكون الدولة قد أكملت تسديد القرض.

قد يكون الاستهلاك إجباريًا للدولة أو اختياريًا بالنسبة لها:

أ- **الاستهلاك إجباريًا:** يكون بالنسبة للقروض المؤقتة التي تحدد لها الدولة ميعادًا تلتزم به سدادها، ويتم الاستهلاك التدريجي في هذه الحالة بعدة صور منها: الاستهلاك العام على أقساط سنويّة محددة، وفي هذه الحالة تدفع الدولة سنويًا لحاملي السندات جميعهم قسطًا يتضمن الفائدة السنوية وجزء من أصل القرض، وقد يتم الاستهلاك بالقرعة ويتم ذلك عن طريق إخراج بعض السندات سنويًا بطريق القرعة على أن تسدد لحاملها قيمتها الاسمية بالكامل.

ب- **الاستهلاك اختياريًا:** عندما يكون للدولة الحق في أن تقوم بسداد القرض في الوقت الذي تراه ملائمًا ويطبق ذلك عادة بالنسبة للقروض المؤبدة، إذ لا تكون الدولة ملزمة بردّ القرض في أجل معيّن، بل يكون لها بإرادتها المنفردة، أن تحدد أجل هذا الرد كما يتوافر لها هذا الحق بصورة جزئية في حالة القروض ذات الأجل، فقد تلتزم الدولة بالنسبة للقروض طويلة الأجل بردّ القرض في أجل معين، بل يكون لها وبإرادتها المنفردة أن تحدد أجل هذا الردّ، كما يتوافر لها هذا الحق بصورة

1- محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص 306.

جزئية في حالة القروض ذات الأجل، فقد تلتزم الدولة بالنسبة للقروض طويلة الأجل بردّ القرض في أجل معين، ولكنها تحتفظ لنفسها بحق الرد في تاريخ سابق عليه، وتعد هذه الطريقة وسطًا بين الاستهلاك الإجباري المحدد الأجل والاستهلاك الاختياري غير محدد الأجل.

و يكون للدولة عادةً، الحق في استهلاك سنداتها في الوقت الذي تريده قبل حلول هذا الأجل، وذلك عن طريق شرائها للسندات في بورصة الأوراق المالية. وقد تضمن هذه الطريقة للدولة أن تقوم بعملية أقل من القيمة الاسمية.

وهنا يكون من المجدي أن تنتهز الدولة فرصة انخفاض قيمة السندات الجارية، فتدخل مشتريه في البورصة، كما يكون من المفيد أيضًا أن تشتري الدولة السندات على فترات وليس على دفعة واحدة حتى لا تؤدي أثمانها مما يشكل عبئًا ماليًا على ميزانيتها. [1]

الفرع الثالث: آثار القروض العامة

يرى بعض المفكرين أن للقروض آثار إيجابية إلى جانب آثارها السلبية:

أولا-الآثار الايجابية:

أمّا الآثار الايجابية تتمثل في تمويل خزينة الدولة بالمال، إذ تعتبر القروض مصدر من مصادر الإيرادات العامة، خاصّةً في الدول النامية، التي تعاني من عجز في ميزانيتها العامة وقد لا تستطيع الاعتماد على الضرائب والرسوم لتمويل هذا العجز، وأحيانًا قد لا تكفي القروض الداخلية لتحقيق هذا الهدف، لضعف المدخرات الوطنية وتدني المداخيل فتلجأ إلى الاقتراض من الخارج. كما يرون أن استخدام القروض في المشاريع الصناعية يساعد على خلق فرص عمل مما يعني إيجاد مداخيل للأفراد وتحسين ميزان المدفوعات والتخفيض من الواردات.

1- محمد عباس محرزي، المرجع السابق ، ص 307. 308.

ثانيا-الآثار السلبية:

إلى جانب ذلك هناك آثار سلبية، تعاني منها بالخصوص الدول النامية التي أصبحت تعتمد إلى حد كبير على القروض الخارجية، ومن هذه الاثار السلبية أن الدائن يملي على المدين الشروط التي تتلاءم مع الأول (الدائن) وتحقق أهدافه، وهذا ما نلمسه في الدول النامية التي فقدت بعضها الاستقلالية في اتخاذ القرار السياسي جزئيًا أو كليًا بسبب عدم مقدرتها على سداد أقساط القروض أو الفوائد المترتبة عليه.

أمّا الآثار الاقتصادية فهي كثيرة منها التبعية الاقتصادية، إذ تعتمد الجهة المقرضة على فرض شروط اقتصادية على الدولة المقرضة كي تفي بالتزاماتها بتسديد القرض وفوائده فنلاحظ كثرة الضرائب في الدول النامية أو رفع الدعم عن السلع الأساسية أو تخفيض قيمة العملة أو بيع الدولة لأملاكها وحصصها في المشاريع الإنتاجية والخدمة ...إلخ.

كما تؤدي القروض الداخلية إلى حدوث حالة من الانكماش الاقتصادي، لأن القرض يؤدي إلى اقتطاع جزء من الدخل لحساب الادخار ويقلل الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري بالنسبة للفرد، أمّا الدولة فيخلق لها ذلك فائض مالي، لأنها هي التي حصلت على قيمة القروض، وفي الحالة التي لا تستطيع فيها استخدام هذا الفائض المالي في العملية الإنتاجية يؤدي ذلك إلى تقليل الإنتاج وخلق حالة من الانكماش.[1]

1- طارق الحاج، **المالية العامة**، الطبعة الأولى، دار صنعاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 119. 120.

المطلب الثاني: الإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة

قد تلجأ الحكومة إلى الإصدار النقدي أو ما يعرف بمصطلح " التمويل بالعجز" لتوفير موارد لتمويل مشاريعها، كما يعتبر وسيلة من وسائل تمويل عجز الميزانية العامة، وهذا في حالة عجز الحكومة عن توفير مبالغ نقدية كافية لتغطية النفقات العامة بواسطة وسائل التمويل الأخرى.

الفرع الأول: تعريف الإصدار النقدي

يعني الإصدار النقدي خلق كمية من النقد الورقي تستخدمه الدولة في تمويل نفقاتها العامة، فالإصدار النقدي يمثل قرضًا لا يستند إلى مدخرات حقيقية، يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية وارتفاع الطلب الكلي مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

يقصد بالإصدار النقدي خلق كمية إضافية من النقود القانونية تؤول إلى الدولة لتستخدمها في تمويل نفقاتها العامة التي تتجاوز ما حصلت عليه من مصادر الإيرادات الأخرى، ويتم إصدار النقود في بعض الدول عن طريق بيع سندات خزينة البنك المركزي. [1]

وتعتبر الدول النامية أكثر الدول لجوء إلى هذا الأسلوب في تمويل عجز ميزانيتها العامة، ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها: ضعف تأهيل الإدارة الضريبية في تحصيل الضرائب، محدودية إمكانية هذه الدول، الاقتراض الخارجي، أمّا السبب الرئيسي فهو عدم امتلاكها لسوق مالي متطور يسمح باستيعاب الكميات الكبيرة من السندات العامة التي يمكن أن تصدرها هذه الدول لتمويل العجز.[2]

هناك موقفين للفكر المالي من الإصدار النقدي هما موقف الفكر المالي التقليدي و موقف الفكر المالي الحديث.

1- سعيد علي العبيدي، المرجع السابق ، ص 176.

2- وردة موساوي، ، المرجع السابق ، ص36

1- موقف الفكر المالي التقليدي من الإصدار النقدي :

لقد عارض الفكر المالي التقليدي هذه الوسيلة للتمويل للأسباب الآتية:

أ- أن الفكر التقليدي يفترض حصول التوازن الاقتصادي تلقائيًا وعند مستوى الاستخدام التام.

فإذا قامت الدولة بتمويل نفقاتها عن طريق الإصدار النقدي الجديد فإن هذا يعد تدخلا غير مرغوب فيه لأنّه يعيق عمل آلية السوق أو جهاز الثمن عن أداء مهمته في إعادة التوازن إلى الاقتصاد القومي، فالتمويل بالعجز يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وقد يؤدي إلى المزيد من الارتفاع في الأسعار بسبب زيادة الطلب على السلع والخدمات لتوقع المستهلكين ارتفاعات أكبر في الأسعار في المستقبل، أمّا من جهة المنتجين والعارضين فإنّهم يقللون من إنتاجهم أو ممّا يعرضون من سلع أملاً في أرباح أكبر في المستقبل وكل هذا يؤدي إلى المزيد من الارتفاع في الأسعار وتدهور مستمر في قيمة النقود.

ب- يضر ارتفاع الأسعار بأصحاب الدخول الثابتة:

و التي تتميز بعدم مرونتها أي أنّها لا تتغير بسرعة تغيّر الأوضاع الاقتصادية وخاصّةً المستوى العام للأسعار مثل الرواتب والعقود طويلة الأجل مثل الإيجارات، أمّا أصحاب الدخول المرنة كالأرباح فإنهم ينتفعون من التضخم، وهذا يعني أن التضخم يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخول المرنة على حساب أصحاب الدخول الثابتة.

ج- يؤثر التضخم تأثير سلبي على الادخار:

فارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود يجعل الأفراد يميلون إلى تفضيل اقتناء السلع على الاحتفاظ بالنقود ممّا يؤدي إلى زيادة الاستهلاك على حساب المدخرات السابقة والحاليّة.[1]

1- سعيد علي العبيدي، المرجع السابق ، ص 177-178.

د- يؤدي التضخم إلى عجز في ميزان المدفوعات:

لأن ارتفاع الأسعار يقلل من الصادرات حيث تصبح السلع الوطنية مرتفعة السعر بالقياس مع السلع الأجنبية ممّا يقلل من فرص التسويق الخارجي أو التصدير، وكذلك تزداد الاستيرادات لأنّ السلع الأجنبية تبدو رخيصة مقارنةً مع السّلع الوطنيّة.[1]

2- موقف الفكر المالي الحديث من الإصدار النقدي:

إن الفكر المالي الحديث يرى إمكانية لجوء الدولة إلى هذه الوسيلة للتمويل في حالة وجود موارد اقتصادية عاطلة، وهنا يجب التمييز بين حالة الدول المتقدمة والمتخلفة، ففي حالة الدول المتقدمة يكون جهازها الإنتاجي عالي المرونة و متكامل، فإن أي زيادة في الطلب تنعكس على شكل زيادة مستمرة في الإنتاج إلى أن يصل الاقتصاد إلى حالة الاستخدام التام، ففي هذه الدول ومثل هذه الحالة يمكن إتباعها، أو يفضل اللجوء إلى هذه الطريقة للتمويل إلى أن يصل الاقتصاد إلى حالة الاستخدام التام، أمّا في الدول النامية فإنّها ذات جهاز إنتاجي غير مرن وغير متكامل فإذا ما لجأت هذه الدّول إلى الإصدار النقدي فإنّ تأثيره يكون على شكل ارتفاع في الأسعار وانخفاض في قيمة النقود أي التضخم.

وبشكل عام عند اللجوء إلى هذه الطريقة في تمويل النفقات العامّة يجب الأخذ بعين الاعتبار عدة أمور منها:

1- مدى مرونة الجهاز الإنتاجي وقدرته في الاستجابة للمتغيرات التي تحصل في الطلب.
2- استخدام هذا الأسلوب في تمويل النفقات الاستثمارية خاصّة في المشاريع الإنتاجية ذات العائد المرتفع والتي تتطلب فترة عمل قصيرة. لكي يمكن كبح الأثر التضخمي الذي يحدثه التدفق النقدي اللازم لإنشاء المشروع، أي أنّ الإنتاج الجديد يساهم في إشباع الطلب المتولد من التدفقات النقدية في فترة إنشاء المشروع.

1- سعيد علي العبيدي، المرجع السابق ، ص 178، 179.

3- ضرورة دراسة مرونات الطلب الداخلية للسلع المختلفة ومعرفة السلع التي يزداد الطلب عليها عند زيادة الدخول، ومن ثم العمل على إنشاء المشاريع التي تنتج هذه السلع.[1]

الفرع الثاني :القواعد المتبعة في الإصدار النقدي

إن لعملية الإصدار النقدي عدة قواعد وقد تتبع الدولة إحداها وهي كما يلي:

- **قاعدة الغطاء الذهبي النسبي:** في ظل هذه القاعدة للإصدار النقدي على المصرف المركزي أن يحتفظ بغطاء متنوع للعملة يشكل الذهب نسبة محددة منها وهي 20 % والباقي يعطى بأصول أخرى مختلفة من عملات أجنبية متنوعة وسندات أجنبية، وتتميز هذه القاعدة بالمرونة حيث لا تشترط غطاءً كاملاً 100 % بالذهب وهذه القاعدة هي الأكثر شيوعًا في العالم في وقتنا الحاضر.
- **قاعدة الحد الأقصى للإصدار:** وفق هذه القاعدة يصبح القانون هو الذي يحدد سقف الإصدار وليس حجم الذهب، حيث تلزم الحكومة المصرف المركزي بحد معين، أي مبلغ معين للإصدار لا يمكن تجاوزه وتعدل الحكومة هذا الحد بين الحين والآخر، وقد اتبعت هذا النظام فرنسا خلال الفترة 1870- 1920.
- **قاعدة الغطاء الذهبي الكامل:** وفق هذه القاعدة على المصرف المركزي أن يتقيد في إصدار العملة بحجم الاحتياطي من الذهب المتوفر في خزانته، أي هذا الاحتياطي يعد سقفًا لعملية الإصدار، فلا يستطيع المصرف المركزي تجاوزه ويتميز هذا النظام بثقة مطلقة في النقود، غير أنه يتصف بالجمود فيحد من قدرة المصرف على زيادة كميّة النقود بما يتناسب ونمو عمليات التبادل خاصّةً في حالة الرواج وزيادة النشاط الاقتصادي، إذ يصبح حجم الذهب المتوفر لديه قيدًا يحد من قدرته على الاستجابة إلى ضرورة التوسع في إصدار النقود.
- **قاعدة الإصدار الجزئي الوثيق:** و تنص هذه القاعدة على أن المصرف يحتفظ بغطاء من سندات وأوراق ماليّة مسحوبة على الخزانة أو على أي من المؤسسات العامّة لحجم ثابت من العملة وما زاد عنها على المصرف المركزي أن يحتفظ بغطاء ذهبي له.

1- سعيد علي العبيدي، المرجع السابق ، ص 178، 179.

ويتضح أنّه في ظل هذه القاعدة يكون بإمكان المصرف تجاوز الحد الأقصى للإصدار النقدي بغطاء من السّندات والأوراق الماليّة الصّادرة عن الدولة على أن يلتزم بغطاء ذهبي للمقدار الزّائد.[1]

الفرع الثالث: آثار الإصدار النقدي

للإصدار النقدي آثار ايجابية وآثار سلبية

- أولا: الآثار الايجابية

ان لجوء الدولة لأسلوب الاصدار النقدي له أهمية كبيرة فهو يعتبر كأسلوب للتمويل ولسداد العجز في الموازنة الناتج عن زيادة المصروفات على الايرادات وللقيام بتنفيذ بعض المشروعات الكبيرة النافعة والتي يحتاج تمويلها الى موارد مالية كبيرة.

-ثانيا: الآثار السلبية

1- إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقة الغنية:

ان التغير الحادث في المستوى العام للأسعار، يؤدى الى ارتفاع مداخيل اصحاب الدخول المتغيرة وهم أصحاب الارباح والفوائد، إذ يستفيدون من ارتفاع الاسعار، وبالمقابل فان ذوى الدخل الثابت وهم أصحاب الأجور والمرتبات، تتدهور مداخلهم الحقيقية من جراء الارتفاع المستمر في الأسعار، ما يؤدي إلي زيادة تدني مستوياتهم المعيشية تدريجيا.

2- التخلص من العملة الوطنية:

ان التضخم المصاحب لعجز الموازنة يؤدى الى تناقص القوة الشرائية للعملة الوطنية، ما يجعل المواطنين يهربون من عملتهم ويخلصون منها باللجوء الى التعامل بالعملات الاجنبية التي تتمتع بثبات نسبى في قيمتها مثل: اليورو، الدولار. وبالتالي تحل العملات الاجنبية مكان النقد الوطني في اداء وظائف النقود وبهذا يؤدى الى اضطراب في المعاملات النقدية بين الناس، وتفقد الثقة في العملة الوطنية وهذا يؤثر على الاقتصاد الوطني.

1- سمير صلاح الدين حمدي، المرجع السابق ، ص 201، 202.

3-تدهور سعر صرف العملة الوطنية:

يقصد بسعر صرف العملة نسبة مبادلة وحدة النقد الوطني مع العملات الاجنبية ،وحينما يتدهور هذا السعر فانه يؤدي الى ارتفاع اسعار الواردات مقومة بالنقد الوطني حيث ترتفع أسعار السلع الاستهلاكية المستوردة، وكذا أسعار السلع الوسيطة اللازمة للقطاع الإنتاجي وكذا اسعار السلع الانتاجية التي تلزم لتنفيذ برامج الاستثمار، وفى ظل هذه الحالة ينخفض المستوى العام لمعيشة معظم الناس.

4-التفاقم في عجز الموازنة:

تزيد كلفة تأدية الخدمات العامة التي تلتزم بها الحكومة ،في الوقت الذى لا تستجيب فيه الحصيلة الضريبية للزيادة مع المستوى العام للأسعار نحو الارتفاع، فالمفارقة هنا الدولة لجات الى التضخم لعلاج العجز في الموازنة الا أنه أدى الى زيادة عجز الموازنة العامة، فيدخل الاقتصاد الوطني في حلقة مفرغة.[1]

1- حمدي بن محمد بن صالح، **توازن الموازنة العامة ،دراسة مقارنة بين الاقتصاد الإسلامى الوضعي** ، الطبعة الاولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن،2012،ص157.158.

خلاصة الفصل الثاني

نستخلص مما سبق أنه وجب الوقاية من حدوث عجز في الميزانية العامة من خلال ترشيد النفقات العامة وذلك من خلال التقييم والرقابة و التي ينبغي تشجيعها لا مقاومتها، حيث يعتبر أسلوب موازنة البرامج و الأداء بالإضافة إلى الرقابة المالية من أنجع الطرق لتجنب حدوث عجز مالي.

أمّا في حالة حدوث عجز تلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى تمويله عن طريق القرض العام الذي يعد مورد من موارد الدولة الائتمانية وإن كان لا يتصف بالدورية و الانتظام، بالإضافة إلى الإصدار النقدي الذي يعتبر إحدى الوسائل التي تمكن الدولة من زيادة إيراداتها لتغطية النفقات.

خاتمة عامة

خاتمة عامة:

من خلال التطرق لأليات معالجة العجز المالي للميزانية، حيث عرجنا علي مفهوم الميزانية العامة ومبادئها الأساسية بالإضافة إلى إجراءات اعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، حيث تعد الميزانية العامة من أهم أدوات التخطيط المالي كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها بالإضافة إلى أنها تبين لنا تكاليف حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول الانفاق و تعد دراسة الميزانية العامة للدولة في جوهرها وموضوعها هو تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة ونطاقها هو القطاع الحكومي في مجالات الانتاج والتوزيع، ويمكن أن تمثل الميزانية العامة خطة تنفيذية قصيرة الأجل تحاول أن تترجم برامج الدولة الاقتصادية والاجتماعية والخطط المتوسطة وبعيدة المدى، ولكي يضمن تحقيق هذه الخطط وجب بالضرورة توازن الميزانية سنويا أي التوازن المالي بين النفقات والإيرادات، ولكن يمكن أن يحصل خلل في التوازن المالي بحث يمس توازن الميزانية العامة ويصيبها عجز مالي الذي يعتبر محور دراستنا، حيث تطرقنا فيه إلى مفهوم العجز وأنواعه وأسبابه والآثار المترتبة عليه بالإضافة إلى سبل معالجة هذا العجز، رغم أن الميزانية يمسها عجز مالي إلا أن هناك وسائل لمعالجة هذا العجز منها ترشيد الانفاق العام الذي يعتبر الوسيلة الأنجع لتجنب حدوث العجز وقبل أن يكون كذلك فهو أسلوب من أساليب المحافظة على المال العام.

إن إتباع طريقة ترشيد الإنفاق العام له أثر في تجنب الوقوع في العجز المالي، رغم أهمية ترشيد الإنفاق العام إلا أنه غير كافي لمعالجة العجز المالي وبالتالي اللجوء لتمويل الميزانية العامة، حيث تحتاج الدولة إلى انفاق مبالغ كبيرة في هذا المجال في أوجه مختلفة من اوجه الإنفاق، لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة وعلى الأخص الضرائب بتغطيتها وتلجأ الدولة في مثل هذه الاحوال الي اقتراض المبالغ التي تحتاجها فهو يعتبر من إيرادات الدولة التي تتسم بطابع الائتمان، فرغم الكثير من العيوب التي الصقت بالقروض العامة في حقيقتها مخاطر وقتية، نتيجة لسوء استخدام حصيلة القروض العامة في كثير من أوجه الانفاق، ولا شك أن تجنب هذه الاستخدامات السيئة والنتائج المترتبة عليها لا تكون بمعارضة لجوء الدولة للقروض العامة كمورد ائتماني الذي أصبحت أهميته كبيرة في وقتنا الحالي، بالإضافة إلى

خاتمة عامة:

القروض العامة هناك وسيلة الإصدار النقدي فالدولة بما لديها من سلطة السيادة تستطيع اصدار الأوراق النقدية وإعطائها قوة ابراء الديون، إلا أن الإصدار النقدي له أخطار تضخمية ويؤدي إلى انخفاض قيمة النقود في الدولة مما يشكل عبء إضافي على مداخيل الأفراد وثرواتهم، ولكن رغم الآثار السلبية المترتبة عليه إلا أنه يعتبر وسيلة مهمة تلجأ إليها الدولة لتغطية العجز، وعلي ضوء هذه الدراسة توصلنا الي النتائج التالية:

- السبب الرئيسي في حدوث العجز المالي للميزانية العامة يرجع إلى الزيادة في النفقات العامة على الإيرادات العامة
- لجوء الدولة إلى استخدام وسائل متعددة لمعالجة العجز في ميزانيتها العامة يجعل الانفاق في بعض الحالات يزيد عن ايراداتها.
- إن ترشيد الانفاق العام يتضمن ضبط النفقات العامة، وإحكام الرقابة عليها.
- إن لجوء الدولة الى الاقتراض له حدود وهذا لتفادي الآثار المترتبة عليه لأن الاقتراض يعتبر وسيلة علاجية وليس للحصول على الايرادات.
- يؤدي الاصدار النقدي إلى خلق التضخم من أجل تمويل النفقات العامة للدولة وبالتالي له انعكاسات سلبية على عملية التنمية الاقتصادية في الدولة، فإنه من غير المناسب اللجوء لهذه الطريقة لمعالجة العجز في الميزانية العامة للدولة ، إلا أنها مع ذلك يعتبر إحدى الوسائل التي تمكن الدولة من زيادة ايراداتها.

قائمـــة المـراجـــع

قائمــة المـراجــع

أولاً- قائمة المراجع باللّغة العربيّة

أ- الكتب:

1- حشيش عادل أحمد، **أساسيّات الماليّة العامّة**، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ،الاسكندرية ،مصر، 1992.

2- ضناوي عدنان ، علم المالية العامة، د ط، دار المعارف العمومية للنشر والتوزيع، طرابلس، لبنان، 1992.

3- رمزي زكي، **الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الميزانية العامّة في العالم الثالث**، دون طبعة، سنا للنشر، القاهرة، مصر، 1992.

4- عناية غازي، **الماليّة العامّة والتشريع الضريبي**، الطبعة الأولى، دار البيارق، عمان، الأردن، 1993.

5- الخضيري محسن أحمد، **الديون المتعثرة ،الظاهرة، الأسباب، العلاج**، الطبعة الأولى، إيراك للنشر والتوزيع،مصر،1997.

6- الحسيني قاسم إبراهيم، **المحاسبة الحكوميّة و الميزانية العامّة للدولة**، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، عمان، الأردن، 1999.

7- عفر محمد عبد النعيم، مصطفى أحمد فريد، **الاقتصاد المالي الوصفي والإسلامي بين النظرية والتطبيق**، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، مصر، 1999.

8- إبراهيم أيوب سميرة، دراز حامد عبد المجيد ، **مبادئ الماليـة العامـة**، الدار الجامعية، الاسكندرية،مصر،2002.

9- بعلي محمد الصغير، اليسرى أبو العلا، **المالية العامة**، دار العلوم، الجزائر، 2003.

10- الذنيبات محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، ط1، الدار العلمية الدولية و دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2003.

11- عثمان سعيد عبد العزيز، **الاقتصاد العام – مالية عامّة**- ، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003.

12- مسعي محمد، **المحاسبة العمومية**، الطبعة الثانية، دار الهدي، الجزائر، 2003.

13- محـرزي محمـد عبـاس، **اقتصــاديات الماليّــة العامّــة**، الطبعـة السادسـة، ديـوان المطبوعـات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003.

14- لعمــارة جمــال، **أساســيات الموازنــة العامــة للدولــة**، الطبعــة الأولــى، دار الفجــر للنشــر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.

15- الخطيـب خالـد شـحادة، شـامية أحمـد زهيـر، **أسـس الماليـة العامـة**، الطبعـة الثانيـة، دار وائـل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2005.

16- زغـدود علــي، **الماليــة العامــة**، دون طبعــة، ديــوان المطبوعــات الجامعيــة، بــن عكنــون، الجزائر، 2005.

17- أبــو دوح محمــد عمــر، **ترشــيد الإنفــاق العــام وعجــز ميزانيــة الدولــة**، الــدار الجامعيــة، الإسكندرية، مصر، 2006.

18- حسـين عـوض الله زينـب، **اساســيات الماليــة العامــة**، دار الجامعــة الجديـدة، الاسـكندرية، مصر،2006.

19- قـدى عبـد المجيـد، **مــدخل إلــى السياســات الاقتصــادية الكليّــة**، الطبعــة الثالثــة، ديــوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

20- طاقــة محمــد، العــزاوي هــدى، **اقتصــاديات الماليــة العامــة**، الطبعــة الأولــى، دار المســيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ،الاردن،2007.

21- القيسـي أعـاد حمـود، **الماليــة العامــة والتشــريع الضــريبي**، الطبعـة الأولـى، دار الثقافـة للنشـر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

22- عصــفور محمــد شــاكر، **أصــول الموازنــة العامــة**، الطبعــة الأولــى، دار المســيرة للنشــر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2008.

23- فلـيح حسـن خلـف، **الماليــة العامــة**، الطبعـة الأولـى، عـالم الكتـب الحديثـة للنشـر التوزيـع، عمان، الأردن، 2008.

24- الحــاج طــارق ، **الماليــة العامــة**، الطبعــة الأولــى، دار صــنعاء للنشــر والتوزيــع، عمــان، الأردن، 2009.

25- الجبيـر أحمـد إبـراهيم ،**الماليــة العامــة والتشــريع المــالي** ،الطبعـة الاولـى ،الافـاق المشـرقة للنشر والتوزيع،عمان،الاردن،2010.

26- الـوادي محمـود حسـن، **مبــادئ الماليــة العامــة**، الطبعـة الثانيـة، دار المسـيرة للنشـر والتوزيـع والطباعة، عمان، الأردن، 2010.

27- العبيـدي سـعيد علـي ، **اقتصــاديات الماليــة العامــة**، الطبعــة الأولــى، دار دجلــة، عمــان، الأردن، 2011.

28- بـن محمـد بـن صـالح، **تــوازن الموازنــة العامــة**، دراسـة مقارنـة بـين الاقتصـاد الإسـلامي والوضعي، الطبعة الاولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن،2012.

29- عواضـة حسـين ، قطـيش عبـد الـرؤوف ، **الماليــة العامــة**، الطبعـة الأولـى، منشـورات الحلبـي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.

30- جاسم الزبيـدي عبـد الباسـط علـى، **الماليــة العامــة والموازنــة العامــة للدولــة والرقابــة علــى تنفيذها-دراسة مقارنة-**،المكتب الجامعي الحديث، الاسكندري، مصر،2014.

31- حمـدي سـمير صـلاح الـدين، **الماليــة العامــة**، الطبعـة الأولـى، مكتبـة زيـن الحقوقيـة للطباعـة و النشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2015.

32- دراز حامـد عبـد المجيـد، **الماليــة العامــة**، الـدار الجامعيـة، الإسـكندرية، مصـر، دون سـنة نشر.

33- ولـيم أنـدراوس عـاطف، **الاقتصـاد المـالي العـام فـي ظـل التحـولات الاقتصـادية المعاصـرة (تطـور الـدور الاقتصـادي الحكـومي، الضّـرائب، الإنفـاق الحكـومي، الموازنــة العامــة)**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.

ب- المذكرات و الأطروحات:

1- بـن عـزة محمـد ، **ترشـيد سياسـة الإنفـاق بإتبـاع مـنهج الانضـباط والأهـداف، دراسـة تقييميـة لسياســة الإنفــاق العــام بــالجزائر خــلال الفتــرة 1990-2009**، مـذكرة لنيـل شـهادة ماجسـتير تخصـص تسـيير الماليـة العامـة، جامعـة أبـي بكـر بالقايـد، تلمسـان، الجزائـر، 2009، 2010.

2- موسـاوي وردة ، **عجـز الموازنــة العامــة وأثـره علــى ميـزان المـدفوعات، حالــة الجزائـر للفتـرة 1990 -2010**، مــذكرة مقدمــة لنيــل شــهادة ماجســتير فــي العلــوم الاقتصــادية تخصــص الاقتصاد و المالية الدولية، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، 2012-2013.

3- صـبرينة كـردودي ،**ترشـيد الإنفـاق العـام ودوره فــي عـلاج عجـز الموازنــة العامــة للدولــة فــي الاقتصــاد الإســلامي**، أطروحــة مقدمــة لنيـل شــهادة دكتــوراه فــي العلــوم الاقتصــادية تخصــص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر 2013- 2014.

4- زلاسـي لطفـي فـاروق، **دور الرقابــة الماليــة فــي تسـيير وترشـيد النفقـات العامــة، دراســة حالــة مصــلحة المراقبــة الماليــة العامــة لولايــة الــوادي**، مـذكرة ماسـتر فـي اقتصـاد عمـومي تسـيير، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2014-2015.

5- موسـاوي هنيــة، عايـد أسـماء، **دور السياســات النقديــة والماليــة فــي عــلاج العجــز المــالي**، مذكرة ليسانس تخصص علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2014-2015.

ج- القوانيـن:

- القــانون رقــم 84/ 17، المــؤرخ فــي 8 شــوال 1404 الموافــق لِــ 7 جويليــة 1984 المتعلــق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية،العدد28.
- القــانون رقــم 21/90 المــؤرخ فــي 15 أوت 1990 والمتعلــق بالمحاســبة العموميــة، الجريــدة الرسمية، العدد 35.

هـ-المعاجم :

المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، بيروت، لبنان،2001.

ثانيًا- قائمة المراجع باللغة الفرنسيّة:

1-chouvelfrancois,financespubliques2011,14eedition,lextensoéditions, paris, France,2011.

2-Martinez géant clause, pierre di malta, droit budgétaire, 3e édition entièrement refondue, litec libraire de la cauri de cassation, paris, France,1999.

الفهرس

الفهرس:

المحتويات	الصفحة
كلمة شكر	
مقدمة عامة.....	01
الفصل الأول: ماهية العجز الموازناتي.	
مقدمة الفصل الأول.....	08
المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة.....	09
المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة والمبادئ الأساسية لها.....	09
الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة.....	09
الفرع الثاني: المبادئ الأساسية للميزانية العامة.....	11
أولا: مبدأ شمولية الميزانية.....	11
ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية.....	11
ثالثا: مبدأ سنوية الميزانية.....	14
رابعا: مبدأ توازن الميزانية.....	15
المطلب الثاني: إجراءات إعداد الميزانية العامة وتنفيذها.....	16
الفرع الاول: مرحلة تحضير الميزانية العامة.....	16
أولا: السلطة المخولة بإعداد الميزانية العامة.....	16
ثانيا: الإجراءات التقنية المتبعة بصدد إعداد الميزانية العامة.....	19
الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة.....	19
الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة.....	21
الفرع الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.....	23
المبحث الثاني: مفهوم عجز الميزانية العامة.....	26
المطلب الأول: تعريف عجز الميزانية العامة و أنواعه.....	26
الفرع الأول: تعريف عجز الميزانية العامة.....	26
الفرع الثاني: أنواع عجز الميزانية العامة.....	28
أولا: العجز الناتج عن خطأ فني أو حسابي.....	28

ثانيا: العجز الجاري.....	28
ثالثا: العجز الأساسي.....	28
رابعا: العجز التشغيلي.....	29
خامسا: العجز الشامل.....	29
سادسا: العجز الهيكلي.....	29
سابعا: العجز المؤقت أو الطارئ.....	30
ثامنا: العجز المقصود.....	30
المطلب الثاني: أسباب عجز الميزانية العامة.....	32
الفرع الأول: انخفاض الإيرادات العامة.....	32
الفرع الثاني: ارتفاع النفقات العامة.....	34
أولا: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة.....	34
ثانيا: الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة.....	37
المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن عجز الميزانية العامة.....	40
الفرع الاول: الآثار الايجابية لعجز الميزانية العامة	40
الفرع الثاني: الآثار السلبية لعجز الميزانية العامة.....	40
خلاصة الفصل الأول.....	42
الفصل الثاني: متطلبات معالجة العجز المالي للميزانية العامة	
مقدمة الفصل الثاني.	44
المبحث الأول: ترشيد النفقات العامة لتجنب عجز الميزانية العامة.....	45
المطلب الأول: أسس ترشيد الانفاق العام.	45
الفرع الأول: تعريف الرشادة في الانفاق العام.	45
الفرع الثاني: متطلبات ترشيد الانفاق العام.	46
الفرع الثالث: المجالات الأساسية لترشيد الانفاق العام.	48
المطلب الثاني: أساليب الإنفاق لتجنب عجز الميزانية العامة.....	51
الفرع الأول: موازنة البرامج والأداء.	51
الفرع الثاني: الرقابة المالية.	54

الفهرس:

المبحث الثاني: القرض العام والإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة.....	60
المطلب الأول: القرض العام لتغطية عجز الميزانية العامة	60
الفرع الأول: تعريف القرض العام وأنواعه.....	60
أولا: تعريف القرض العام.....	60
ثانيا: أنواع القرض العام.....	61
من ناحية مصدر الأموال.	62
من ناحية الحرية في الاكتتاب.	63
من ناحية توقيت القرض.	64
الفرع الثاني: التنظيم التقني للقرض العام.....	64
أولا: شروط إصدار القرض العام.....	64
ثانيا: انقضاء القرض العام.....	68
الفرع الثالث: آثار القرض العام.	70
أولا: الآثار الايجابية.....	70
ثانيا: الآثار السلبية.....	70
المطلب الثاني: الإصدار النقدي لتغطية عجز الميزانية العامة.....	72
الفرع الأول: تعريف الاصدار النقدي.....	72
الفرع الثاني: القواعد المتبعة في الإصدار النقدي.	75
الفرع الثالث: آثار الاصدار النقدي.	76
أولا: الآثار الايجابية	76
ثانيا: الآثار السلبية.....	76
خلاصة الفصل الثاني.	78
الخاتمة العامة.	80
قائمة المراجع.	83
فهرس المحتويات.....	88