وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور يحي فارس المدية

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

مطبوعة مقدمة من طرف الدكتور سالمي رشيد

الموضوع:محاضرات في

المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس في ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

السنة الجامعية: 2019/2018

فهرس المحتويات

الفصل الأول: تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.....10

I وظائف الدولة.....10

II أشكال الدولة (الحكومة أو السلطة العمومية).....12

III الأدوار والمهام الاقتصادية الجديدة للدولة.....16

الفصل الثاني: مفاهيم أساسية حول المالية العامة.....19
I المالية العامة : المفهوم، الأهمية والأهداف.....19
II المالية العامة والنشاط الاقتصادي للدولة.....23

الفصل الثالث: مضمون النفقات العامة.....33
Iمفهوم النفقة العامة.....33
II تنفيذ النفقة العامة وطرق ترشيدها.....49
III النفقات العامة : حجمها وأساب تزايدها.....62

الفصل الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.....74
I الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة.....74
II الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة.....82

الفصل الخامس : الإيرادات العامة.....85
I الإيرادات العامة : المفهوم والأهمية والتقسيمات.....85
II مصادر الإيرادات العامة.....87
III الازدواج الضريبي.....107
IIV الاتجاهات الحديثة في مجال الإصلاح الضريبي.....109

الفصل السادس: الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة.....136
I الآثار الاقتصادية للضرائب.....136
II الآثار الاقتصادية للقروض العامة.....150

الفصل السابع : دورة الميزانية.....153
I ماهية الميزانية العامة. 153
II المبادئ الأساسية للميزانية 159
III مراحل الميزانية العامة 164
المراجع.....174

قائمة المصطلحات

الدولة: لغة : مأخوذة من التداول إذ نقول تداولنا على شيء أي تناوبنا عليه. وهنا بمعنى التبادل. بحسب تعريف ابن رشد وبن خلدون. واصطلاحا: هي عبارة عن جماعة من الناس يسكنون أرضا معينة بصفة دائمة يجمعهم نظام سياسيكمل تتمتع الدولة بالشخصية القانونية والسيادة الذاتية والاستقلال.

الحكومة : تعرف الحكومة على أنها شكل من أشكال ممارسة السلطة في المجتمعات . فهي تتمثل في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. ومن الممكن أن نقول أن هناك حكومة لأي مجموعة سواء كانت رسمية أو غير رسمية، كالعائلة والنادي والنشاط التجاري واتحاد العمل ، إلا أننا نطلق كلمة حكومة عادة على الحكومة العامة ، كحكومة أمة أو دولة أو ولاية أو محافظة أو مدينة أو قرية.

الهيئات العامة = السلطات العمومية : هي الأجهزة المركزية الوزارات والأجهزة أو الهيئات المحلية كالولايات والدوائر والبلديات، أي أنها الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتباشر نشاطها في نطاق جزء معين من إقليم الدولة، ضمن الحدود المرسومة لها، بتفويض من الهيئات المركزية . تختلف هذي الهيئات من حيث الوظائف التي تمارسها والطرق التي تسلكها في الحصول على الأموال التي تحتاجها، والأوجه التي تنفق فيها هذه الأموال.

المالية المحايدة : استخدام الإيرادات العامة في تغطية النفقات العامة. دون أن تسعى الدولة إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.

الزيادة الحقيقية للنفقات العامة: يقصد بها زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

الإنفاق العام غير المنتج : هو الفرق بين الإنفاق الحكومي على برنامج معين والإنفاق الحكومي على نفس البرنامج، ولكن باستخدام كفؤ لذلك الإنفاق، مما يترتب عليه إنفاق أقل لتحقيق الهدف نفسه . وجود الإنفاق غير المنتج يؤدي إلى عجز الميزانية أو فرض ضرائب أكثر على القطاع الخاص، كما قد يؤدي إلى زيادة الاقتراض الحكومي.

المقدرة المالية الوطنية: قدرة الاقتصاد الوطني على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من الضرائب والقروض والإصدار النقدي الجديد. دون الإضرار بمستوى معيشة

الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية الوطنية. وتمثل الطاقة الضريبية أهم عناصر المقدرة المالية الوطنية.

المقدرة التكليفية الوطنية : قدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء الضريبية. أي تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب.

المقدرة الإقتراضية للدولة: تتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام، وهذا يرتبط بالمقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية. وتزداد القدرة على الاقتراض كلما استطاعت الدولة تعبئة الادخار وعلى مدى الدوافع للاستثمار.

توزيع وإعادة توزيع الدخل الوطني : تتدخل الدولة لتوزيع الدخل الوطني بين الذين شاركوا في إنتاجه، وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، ثم تتدخل ثانيا بإدخال ما تراه مناسبا من التعديلات من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على التوزيع الأولى. باستخدام الضرائب والنفقات العامة التحويلية أو الحقيقية، وهو ما يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني.

الجهد الضريبي: نسبة العبء الضريبي إلى الطاقة الضريبية .

الطاقة الضريبية : الحدود القصوى للإيرادات التي يمكن للدولة الحصول عليها من الضرائب آخذة بالاعتبار حجم الناتج المحلي الإجمالي وحجم الإنتاج الوطني والإنفاق الوطني . كما تعرف بأنها القدرة الكامنة للمجتمع لتحمل الضرائب.

الجباية: هو مفهوم أوسع وأشمل من مفهوم الضريبة، فالجباية تشمل جميع الموارد والاقتطاعات التي تمول ميزانيات الجماعات الإقليمية الدولة والجماعات المحلية والهيئات المستقلة). بينما الضريبة فهي جزء فقط من الجباية .

النظام الضريبي :هو مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بأدائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية، وتختلف ملامح النظام الضريبي بين المجتمع الرأسمالي والمجتمع الاشتراكي، كما تختلف صورته في المجتمع المتقدم عن صورته في المجتمع المتخلف.

السياسة الضريبية: تعبر عن مجموع التدابير ذات الطابع الضريبي . المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة، والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية.

القرض الضريبي: هو عبارة عن مبالغ مالية مقتطعة من دخل المكلف القانوني بصورة غير نهائية، لأنه هناك تسوية للمعاملة جبائيا في نهاية السنة الجبائية، من خلال خصم هذه الضريبة المنشئة للقرض التي تحسب على أساس جميع الإيرادات والدخول بما فيها التي خضعت لهذا الاقتطاع. وبالتالي يمكن القول بأن القرض الضريبي عبارة عن تقنية جبائية تستعمل لتفادي الازدواج الضريبي.

الأعباء شبه الضريبية: وهي عبارة عن اقتطاع إجباري تقوم به الدولة خارج نطاق الضرائب، والتي تخصص لتغطية نفقات معينة، وهي تختلف باختلاف أغراضها، إلى ثلاثة أنواع:

- الأعباء شبه الضريبية مثل الرسوم تخصص لتشجيع بعض فروع الإنتاج (غرض اقتصادي).
- الأعباء شبه الضريبية ذات غرض اجتماعي: مثل الاشتراكات في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي والإعانات العائلية والمعاشات.
- الأعباء شبه الضريبية المتخصصة لتمويل بعض المنظمات، مثل رسوم النقابات المهنية.
الاقتطاعات الإجبارية: الاقتطاعات الضريبية وأشباه الضرائب متمثلة في اشتراكات الضمان الاجتماعي.
الموازنة العامة : عبارة عن تقدير لكافة أنواع الإيرادات وبنودها، وكذلك تقدير لحجم النفقات المختلفة لسنة مالية قادمة .
الموازنة وقانون ربط الموازنة: هي بيان تقديري، وعند اعتمادها من السلطة التشريعية يصدر قانون بربطها، ويسمى ذلك بقانون ربط الموازنة، وتبقى إمكانية زيادة ربط بعض بنود الموازنة واردة إذا ما اقتضت الظروف ذلك، وفي حالة تخصيص اعتماد إضافي لبعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة.
الميزانية العمومية : تبين قيمة الموجودات والمطلوبات للشركة في تاريخ معين (نهاية السنة المالية للشركة). وتعبر عن المركز المالي للشركة.
الموازنة الإجمالية: هي الموازنة التي تدرج فيها كافة النفقات العامة والإيرادات العامة دون إجراء مقاصة بينهما .
الموازنة الصافية: هي الموازنة التي تؤدي إلى تدوين صافي إيرادات ونفقات المرافق العامة فقط في الموازنة العامة للدولة.
الحساب الختامي : يعبر عن نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة . حيث تقوم الدوائر والهيئات العامة في الدولة بعد انتهاء السنة المالية بإعداد حساباتها الختامية التي تبين فيها الأرصدة الفعلية لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة مبينا فيها مدى الانحراف عما جاء في الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية، ويمر الحساب الختامي بدورة مشابهة لدورة الموازنة بداية بالإعداد وصلا للاعتماد من السلطة التشريعية.

مقـدمة:

علم المالية فرع من فروع علم الاقتصاد. وتطور هذا العلم نتيجة لتطور علم الاقتصاد وباقي فروعه. حيث توالت الكتابات بعد ادم سميث وتبلورت أفكار المدرسة الكلاسيكية. وقد كان للدولة دور محدود في النشاط الاقتصادي والتي اقتصرت على الأمن والعدالة وتقديم

بعض الخدمات العامة. وقد ترتب عن هذا الدور محدودية المالية العامة والتي انحصرت في تحصيل الإيرادات للإنفاق على هذه الأدوار المحدودة.

عرف العالم أزمة كساد كبرى (1929-1933) والتي اجتاحت المجتمعات الرأسمالية. ولم تتمكن النظريات الكلاسيكية من إيجاد حلول لهذه الأزمة، حيث أن قانون ساي في الأسواق لم يثبت صحته لوجود ألاف السلع مكدسة، كما أن انتشار البطالة فند صحة بان الاقتصاد يعمل دائما عند مستوى التشغيل الكامل.

بعد الحرب العالمية الأولى ساد الفكر الاشتراكي في بعض البلدان. حيث أصبح لدور الدولة في النشاط الاقتصادي أثرا بارزا. وهيمن بذلك القطاع العام في اغلب مجالات النشاط الاقتصادي.

في هذه المطبوعة تناولنا دراسة أهم عناصر المالية العامة ضمن سبعة فصول. ففي الفصل الأول تم دراسة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وأهم التطورات التي طرأت عليه. وفي الفصل الثاني تم التطرق إلى علم المالية العامة وتطوره وعلاقته بفروع المعرفة الأخرى. أما في الفصل الثالث فتم دراسة النفقات العامة وهيكلها بالإضافة إلى تأثيرها على النشاط الاقتصادي. وفي الفصل الرابع تم دراسة أهم الآثار المباشرة وغير المباشرة للنفقات العامة. أما الفصل الخامس فتم التطرق إلى الإيرادات العامة من حيث المفهوم والأنواع وتم التركيز أكثر على الإيرادات الضريبية والقروض. أما الفصل السادس فتضمن أهم الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة. ليتم ختم المطبوعة بالفصل السابع الذي خصص لدراسة الميزانية وأهم المراحل التي تمر بها.

الفصل الأول : تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي

I.وظائف الدولة:

لكل دولة حد أدنى من الوظائف والأدوار يجب أن تقوم به يتمثل في مهمة الدفاع أساسا، والحفاظ على سلامة البلد، إلى جانب فظ النزاعات التي تثور بين الأفراد والقبائل. والحقيقة أن هناك خلاف بين النظريات في فيما يخص وظائف الدولة: المذهب الفردي، المذهب الاشتراكي، المذهب الاجتماعي.

1. نظرية المذهب الفردي : تقوم على أساس الحرية الفردية، إذ ينحصر وظيفة الدولة في أضيق حد ممكن. أي أن تمارس الوظائف المرتبطة بالأمن والدفاع والقضاء، فيما عدا هذه الوظائف تترك الدولة للأفراد ممارسة مختلف أوجه النشاط الأخرى في حدود القانون.

تعرض هذا المذهب على عدة انتقادات من أهمها :

-يضيق هذا المذهب دائرة نشاط الدولة مما يعيقها من تحقيق المصلحة العامة.

-ترك المسائل الحيوية كالصحة والتعليم في أيدي الأفراد قد ينتج عنها أزمات اجتماعية إذ لابد من تدخل الدولة التسيير هذه النشاطات.

-يفتقد هذا المذهب إلى الأساس العلمي عندما يقول بوجود حقوق للفرد سابقة على وجود المجتمع وهذا أمر غير منطقي.

2. المذهب الاشتراكي : ظهر هذا المذهب كرد فعل لتناقضات المذهب الفردي وليجعل من الجماعة الهدف والغاية بإزالة بعض مخلفات الرأسمالية من طبقية بين أفراد المجتمع. ليؤمن بذلك للدولة التدخل في كافة الأنشطة وإدارتها وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد.

وكغيره من المذاهب وجهت له انتقادات من أهمها:

- إذا كان المذهب الفردي يجعل الإنسان يستغل أخيه الإنسان فإن المذهب الاشتراكي يقضي على نشاط الفرد ويضعف لديه روح الابتكار والمبادرة بحيث يصبح يتكل على الدولة في كل شيء.

-يؤدي هذا المذهب إلى استغلال الطبقة العامة من طرف أصحاب القرار أي استبدال الاستغلال من الطبقة الرأسمالية إلى طبقة كبار الموظفين.

3. المذهب. الاجتماعي : هو من أكثر المذاهب انتشارا في الوقت الحاضر ، وقد وسط بين المذهبين المتطرفين الفردي والاشتراكي، فموقفه يتجلى في وجوب العمل على إصلاح المجتمع عن طريق تدخل الدولة مع الاحتفاظ بالقيم المعروفة كالدين والأسرة والملكية الفردية وحرية التعاقد، من الناحية الاقتصادية يأخذ بفكرة الاقتصاد الموجه بمعنى أن الدولة تتدخل لتوجيه بعض نواحي الحياة الاقتصادية دون أن تقضي على المبادرة الفردية مثل السيطرة

والسيادة على ثرواتها الطبيعية وإقرار العدالة الاجتماعية أو مكافحة البطالة...

4. وظائف الدولة الإسلامية : للدولة الإسلامية وظائف ومهام عديدة، إذ أنه يبيح للدولة وللسلطة الحاكمة أن تتوسع في وظائفها وتحد من حقوق الأفراد لصالح الجماعة كلما دعت الضرورة لذلك، يكفيها فقط الشهادة وتبليغ الدعوى للإنسانية جمعاء وفق الضوابط الشرعية .

إلى جانب كل هذا تضطلع بوظائف أساسية هي :

- فريضة الجهاد،
-توفير الأمن والطمأنينة لجميع سكانها،
- إقامة العدل بين الناس ورد المظالم،
- الأمر بالمعروف والنهي على المنكر ،
-توجيه الاهتمام بالعلوم ووسائل التقدم الحضاري،
- إقامة التكافل الاجتماعي داخل المجتمع.

فرق فاغنر بين ثلاثة وظائف للدولة وهي[1]:

[1]- السيد عبد المولى : المالية العامة (دراسة الاقتصاد العام)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 37.

1. الوظيفة التقليدية : والمتمثلة في الدفاع والأمن والعدالة، وقد ارجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى مركزية الإدارة من ناحية والى التوسع في استخدام الآلات وتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى.

2. الوظيفة الإنتاجية : فمع تزايد التقدم التقني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلا من شركات المساهمة، تتزايد النفقات العامة نتيجة الوظيفة الإنتاجية.

3. الوظيفة الاجتماعية: حيث أن تزايد النفقات العامة. راجع إلى الرغبة الملحة في القضاء على الاحتكارات التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وعدم استفادة كل الفئات من نتائج النمو الاقتصادي.

II.أشكال الدولة (الحكومة أو السلطة العمومية): ميزت الاجتهادات الفكرية الاقتصادية بين عدة أشكال للدولة، نستعرضها فيما يلي :

1. الدولة الحارسة ودورها الإنفاق على النشاط الاقتصادي:

لقد قامت أفكار الكلاسيك على أن هناك قوى ذاتية قوية، تمنع حدوث فترات الركود الطويلة في الاقتصاد، وعليه فإن الاقتصاد في ظل نظام السوق لديه الآلية الذاتية لإعادة توازنه، وعلى ذلك فإن هذه القوى الذاتية تستطيع التغلب على الهزات التي تحدث في الاقتصاد الوطني وتحركه نحو التوازن العام، وقد ترتب على ذلك أن وظيفة الدولة هو القيام بأعمال الأمن العمومي وحماية الإقليم والعدالة والتمثيل الخارجي، أي أنها تكون حارسة للنشاط الاقتصادي (حياد الدولة)، ولا مانع من إقامتها لبعض المشاريع العامة.

سادت أفكار الكلاسيك لفترة طويلة. إلا أن حدثت مشكلة الكساد الكبير، عندها بدأ الاقتصاديون يتشككون في صحة النظرية الكلاسيكية، بعد عجز اقتصاديات الدول عن إعادة توازها بطريقة آلية، كما كان يدعى الكلاسيك.

تميزت هذه المرحلة بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما أدى إلى انخفاض أهمية النفقة العامة وتقليصها (حيث لا دور اقتصادي أو اجتماعي للنفقة العامة). أما الدور الأساسي للنظام المالي فيتمثل فقط في توفير النفقات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة. إلى جانب تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة.

2. الدولة المتدخلة ودورها الإنفاقي على النشاط الاقتصادي:

تم التخلي عن مفهوم الدولة الحارسة. وانتشر بدله مفهوم الدولة المتدخلة (دولة غير حيادية)، خاصة بعد أزمة الكساد العالمي 1929، حيث برزت أفكار وكتابات كينز، والتي كانت مخالفة لأفكار الكلاسيك، وقد رسمت السياسات الحكومية الواجبة الإتباع للخروج من الأزمة.

قامت أفكار كينز على أساس تدخل الدولة، عن طريق إقامة بعض المشاريع العامة لتحريك النشاط الاقتصادي من الركود، من خلال زيادة الإنفاق العام، لكي تخلق دفعة قوية من الإنفاق الفردي.

تميزت هذه المرحلة باستخدام الإنفاق العام لتحقيق أهداف اقتصادية. وزادت أهمية النشاط المالي للدولة واتسع نطاقه. نتيجة ذلك، أصبح هدف الميزانية العامة تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي (ليس تحقيق التوازن بين النفقات – الإيرادات العامة)، حتى وإن كان هناك عجز في الموازنة العامة. وأن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو: التخلي عن الحياد المالي وإحلال محله المالية الوظيفية. الذي يقرر بتحديد الإنفاق العام المطلوب أولا. ولا مانع أن يتحدد إنفاق عام أكبر من الإيرادات العامة.

يبرر تدخل الدولة في الاقتصاد بفشل نظام السوق، وبالحاجة إلى تعديل توزيع الدخل الناتج عن عمليات السوق ليكون توزيعا عادلا، ويضيف بعض الاقتصاديين إلى ذلك افتراض أن دالة الرفاهية الاجتماعية تكون في أعلى قيمة لها عندما تتدخل السلطة العامة. ويستعملون أمثلية باريتو• لتوضيح فكرة الاختيار بين البدائل المتاحة[1].

هناك عدة معايير لقياس حجم تدخل الدولة في الاقتصاد . نذكر منها[2] :

- ✓ **نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الخام :** حيث يضم الإنفاق العام مجموع الإنفاق والتحويلات التي تقوم بها الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومة المحلية.

تعبر هذه النسبة عن الحجم المخصص من الثروة للإنفاق العام. ورغم أهمية هذا المؤشر إلا أنه يطرح مشاكل بخصوص توفر المعلومات الدقيقة المتعلقة بإنفاق الحكومات المحلية نظرا لحجمها الكبير من جهة، ولعدم توفرها على الموارد البشرية اللازمة والمؤهلة لإعداد البيانات في دول العالم الثالث.

- ✓ **نسبة الاستهلاك العام إلى الناتج المحلي الخام :** يتعلق الاستهلاك العام بكل مجالات الإنفاق الجاري

العمومي بما فيه الإنفاق العسكري. وتعكس هذه النسبة مدى الاهتمام بتوفير الخدمات الواقعة على عاتق الحكومة لعموم المواطنين.

- ✓ **نسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الخام :** يغطي الاستثمار العام جميع الاستثمارات المالية، وجميع

أوجه الإنفاق الرأسمالي على الأصول الثابتة من غير الدفاع. وتعكس النسبة المخصصة من الناتج المحلي الخام لإنفاقها من قبل الحكومة في المجال الاستثماري سعي الحكومة إلى زيادة النمو واستيعاب اليد العاملة وتغطية الهياكل القاعدية .

3. الدولة المنتجة ودورها في النشاط الاقتصادي:

• عندما يكون الاقتصاد في النقطة الأمثلية من تعظيم الكفاية الإنتاجية.

[1] أ.د محمد نجاة الله صديقي , تدريس علم الاقتصاد الإسلامي المالية العامة, ترجمة عمر زهير حافظ، مركز النشر العلمي، جامعة الملك عبد العزيز ، 2007 ص7.

[2] عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2005. ص ص 18-21.

بعد الحرب العالمية الأولى سادت مبادئ الاقتصاد الاشتراكي، حيث ارتبط دور الدولة بالإحلال محل قوى السوق، وعندها بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية، الأمر الذي دعم انتشار أسلوب التخطيط المركزي.

في ظل وجود الإيديولوجية الاشتراكية، اقتنعت العديد من دول العالم خاصة دول العالم الثالث، بأنه لا يمكن إحداث التنمية دون تدخل مباشر من جانب الدولة . وقد ترتب على ذلك مجموعة من النتائج أهمها[1]:

-وظيفة الدولة تغيرت. فأصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في أغلب الاقتصاديات .

- المبدأ السائد في المالية العامة للدولة هو: الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، وأصبح النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطاتها الاقتصادية، ومن ثم أصبح علم المالية العامة جزءا من الاقتصاد السياسي للاشتراكية.

- هدف السياسة المالية والنظام المالي هو: محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم.

وعلى إثر مشكلات التضخم والبطالة والمديونية الخارجية وغيرها، التي ميزت الاقتصاديات الاشتراكية، برزت أفكار جديدة تنادي بضرورة الخصخصة والتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

III .الأدوار والمهام الاقتصادية الجديدة للدولة:

ظهرت عدة مجالات جديدة. استدعت ضرورة تدخل الدولة فيها، والتي كانت أغلبها من إفرازات العولمة. هذه المجالات تتمثل في :

1. محاربة الفقر:

من خلال تطوير شبكات الحماية الاجتماعية وإنشاء وكالات وهيئات متخصصة في دعم وتشغيل الشباب. إلى جانب الاهتمام بالمناطق المهمشة خاصة تلك الآهلة بالفقراء .

2. حماية البيئة والموارد الطبيعية:

تتعرض الموارد الطبيعية المحدودة (البترول، الغاز، الخشب، المياه وغيرها) للاستغلال المفرط. مما يتطلب تدخل الدولة عبر سن قوانين حماية الموارد وطرق استغلالها. للمحافظة على حقوق الأجيال المقبلة.

3.توازن الأسعار وحماية المستهلك:

إن التلاعب بالأسعار بواسطة الاحتكار والمضاربات والفوضى في الأسواق وجشع التجار وغياب أخلاقيات السوق، يستدعي تدخل الدولة لتحصين الأسواق. عبر سن مجموعة

[1] عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية تحليل جزئي وآلي، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، 1997، ص239.

من التشريعات الضابطة والمنظمة لآليات السوق. ووضع مجموعة من الآليات لحماية المستهلك والمتمثلة في[1] :

- التأكيد على ضرورة أن يتوفر المنتج، سواء أكان سلعة أو خدمة، على ضمانات ضد كل المخاطر التي يمكن أن تتسبب في إحداث ضرر بصحة المستهلك أو بأمنه أو بمصالحه المادية.
- التأكيد على ضرورة مطابقة المنتج المعروض للاستهلاك للمقاييس المعتمدة، والمواصفات القانونية والتنظيمية .
- التأكيد على ضرورة إعلام المستهلك بخصائص ومميزات المنتج المعروض من أجل الاستهلاك.
- تفعيل أساليب توعية المستهلك عن طريق الإرشاد والتوجيه بما يكفل حمايته، وصيانة حقوقه.
- إلزام المنتجين أو البائعين بضرورة كتابة كل البيانات الخاصة بالسلع على غلافها. مما يتيح توفير الحماية للمستهلك.
- تولي المراكز والهيئات المختصة عملية وضع المواصفات القياسية للمنتجات.
- إلزام المنتجين أو البائعين بضرورة توفير الضمان للمستهلك عن السلع والخدمات المقدمة له، سواء أكان هذا الضمان صريحا أو ضمنيا، مكتوبا أو شفهيا.

-تفعيل الرقابة الدقيقة من طرف الهيئات المختصة فيما يخص مخالفات الأسعار وحماية المستهلك من الغش في المعاملات التجارية، و الممارسات الاحتكارية، وضمان سلامة المنتجات ومطابقتها للمواصفات.
- تحديد الأسعار بطريقة واقعية، بما يتناسب مع القدرة الشرائية للمستهلك، مع متابعة التغير في الأسعار ، بما لا يضر بمصالح المستهلك.
- الالتزام بإيصال المنتجات إلى المستهلك في المكان والزمان المناسبين، مع تحقيق العدالة في التوزيع.
- تفعيل نشاط الرقابة على الجودة.
- إنشاء وتفعيل مؤسسات حماية المستهلك.

4. تعزيز الحوكمة:

من خلال تنفيذ برامج تهدف إلى ترسيخ ثقافة وممارسات الحوكمة داخل المؤسسات والأجهزة الحكومية من أجل تعزيز أدوات الرقابة والشفافية والحفاظ على المال العام.

محاربة الاقتصاد الخفي:

[1] د.صبري محمد خليل، حماية المستهلك : فلسفتها وآلياتها.
http://www.sudanile.com/index.php?option=com_content&view=article&id=50555:2CCAbbB&catid=252:2-9-7-9-2-3-0&Itemid=55

لا تقتصر جهود الدولة على إحداث عمليات التنمية، فهناك ما يعرف بالاقتصاد الخفي والذي يعيق المسيرة التنموية، ويهدد الصناعات المحلية، ويبطئ معدلات النمو الاقتصادي. وقد ازداد حجم هذا الاقتصاد لعدة أسباب. أهمها الفساد السياسي وضعف الأنظمة الضريبية وتدني مستويات الأجور وانتشار البطالة، وهو ما يجعل أمر التصدي له من اختصاص الدولة.

6. حماية حقوق الملكية:

ورد في تقرير الاتحاد الدولي لبرامج الحاسوب التجارية لعام 2002 . والذي ذكر بأن 20 دولة في الشرق الأوسط وإفريقيا سجلت في عام 1994 أعلى نسبة قرصنة على برامج الكمبيوتر بلغت 80% من معدلات القرصنة. وقد سجلت 15 دولة من أصل العشرين دولة المذكورة آنفا نسب قرصنة تتجاوز 90% لكل منها من معدلات القرصنة، حيث بلغت نسبة القرصنة العالمية في عام 2000 حوالي 37%. أما في عامي 2001 و 2002 فقد ازدادت نسبة القرصنة العالمية لتصل إلى 40% و 39% على التوالي مما يبين بوضوح ما تعانيه المنطقة والعالم نتيجة لعدم تفعيل القوانين التي تؤدي إلى حماية الملكية الفكرية، وكيف أن هذه الحالة من التسيب تعدد عملية الاستثمار والنمو بصناعة البرمجيات في هذه المنطقة[1].

إلى جانب المجالات السابقة. يمكن للدولة أن تقوم بإدارة الصراع الاجتماعي والقبلي والطائفي والفتنة والأزمات الاقتصادية والمالية والنقدية المحتملة، من خلال وضع منظومة من السيناريوهات المحتملة وتطويرها باستمرار، وإعداد فرق لإدارة الأزمات والصراعات المتوقعة والمحتملة.

الفصل الثاني : مفاهيم أساسية حول المالية العامة

I.المالية العامة : المفهوم، الأهمية والأهداف

1. مفهوم المالية العامة (Finance publique) :

من أبرز الكتاب الذين أعطوا علم المالية ملامحه الأولى : ابن مالك " كتاب الزكاة "، ابن يوسف الأحصاري "الخراج"، ابن رجي الحنبلي " الاستخراج لأحكام الخراج "وابن خلدون "مقدمة ابن خلدون"، بودان ومونتسكيوMontesquieu "روح القوانين The Spirit of the Laws|De l ' esprit des lois"، سميت "ثروة الأمم" وريكاردو "الاقتصاد السياسي".

[1] مأمون التلهوني، الندوة الوطنية للمنظمة العالمية للملكية الفكرية للصحفيين، بالتعاون مع دائرة المكتبة الوطنية / وزارة الصناعة والتجارة ومركز الملك عبد الله الثاني للملكية الفكرية، حماية حقوق الملكية الفكرية وإنفاذها في الأردن، 6 أبريل 2004.

يقصد بالمالية : الذمة المالية للدولة بجانبيها الإيرادات Recettes (الدائن) والنفقات Dépenses (المدين). ويقصد بالعامة : مالية الإدارات والسلطات العامة، أي الأشخاص المعنوية العامة.

بدأ علم المالية العامة بالتبلور مع انتهاء القرون الوسطى، وذلك عندما ازدادت وظائف الدولة وأصبحت واردات أملاك الحاكم وتبرعات رعيته الاختيارية، لا تكفي لسداد حاجة الدولة من النفقات العامة، عندئذ لجأت السلطة إلى فرض التكاليف العامة لتوفير الأموال اللازمة لها.

تطورت المفاهيم حول المالية العامة بتطور النشاط الاقتصادي للدولة، وبذلك فإننا نميز بين المفهوم الضيق والمفهوم الواسع للمالية العامة.

1.1 المفهوم التقليدي (الكلاسيكي، الضيق) للمالية العامة:

في الفكر التقليدي تقلل الحرية الاقتصادية من الدور الاجتماعي وتضيق تدخلات الدولة في النشاط الاقتصادي، وبذلك يعرف علم المالية العامة بأنه: علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة (الإيرادات لتغطية نفقاتها العامة المحدودة، عن طريق توزيع الأعباء المترتبة على ذلك بين المواطنين، وذلك عن طريق الضرائب كطريق أساسي، والقروض كطريق استثنائي في حال عجز الموارد. أي أنه ذلك العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

ما يميز هذا التعريف العناصر التالية :

- الهدف الأساسي للمالية العامة هو تغطية النفقات العامة.
- دور الموازنة العامة هو تأمين التوازن بين الإيرادات والنفقات. ورفض فكرة اللجوء إلى عجز الموازنة.
- حيادية المالية العامة .
- الطابع القانوني في جباية الإيرادات .
-يقتصر على البعد المالي الحسابي فقط التوازن الحسابي بين حجم الإنفاق وحجم الإيراد).

وعرفها غاستون جيز Gaston Geze على أنها: مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لتلبية هذه النفقات، مع توزيع أعبائها على المواطنين.

هذا المفهوم يرتبط بالدور التقليدي للدولة (الأمن والدفاع العدالة بعض الأشغال العامة)، ولأن وظائف الدولة محددة، اقتصرت الإيرادات على بعض الضرائب الضرورية لتمويل النفقات.

تبدلت النظرة التقليدية للمالية العامة، نتيجة للوقائع الاجتماعية والمبادئ الاقتصادية، التي تعاقبت على العالم منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، وظهور أدور ومهام جديد لدور

الدولة، حيث أن تطور دور الدولة ومؤسساتها وأنظمتها الدستورية والسياسية، أخرجت الدولة من دور الدولة الحارسة (الحامية) والمنتجة إلى الدولة المتدخلة.

2.1المفهوم الحديث للمالية العامة:

المالية العامة في معناها الحديث: هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام. وهو العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة[1].

ما يميز التعريف الحديث للمالية العامة العناصر التالية :

- الغرض من النفقات العامة لا يقتصر على الوظائف التقليدية، بل يشمل أيضا التأثير في حجم الدخل

الوطني وكيفية توزيعه وتحقيق الرفاهية العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية، أي أن لها أبعاد متعددة بعضها

اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

- الهدف من الحصول على الإيرادات العامة لم يعد تغطية النفقات فحسب، بل أصبح للإيرادات العامة أهداف أخرى، منها محاربة التضخم وتكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير منتظرة .... الخ.

من خلال ما سبق يمكن تقديم التعريف التالي للمالية العامة الحديثة: هي ذلك العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالي للدولة والهيئات العامة (إيرادات ونفقات وميزانية). ويبحث عن وسائل تنفيذ الأهداف المحددة ضمن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة، لحل المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة.

من خلال هذا التعريف، يمكن استنتاج أهم خصائص علم المالية العامة :

- هو العلم الذي يهتم بالحاجات العامة: والحاجة العامة هي الطلب الجماعي على السلع والمنتجات والخدمات، وتقوم الدولة بإشباعها عن طريق الموازنة العامة (حين تقوم الدولة بإشباعها، تظهر هذه الحاجة مالية على شكل نفقة عامة).

- يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات ورسوم وضرائب وقروض، ووسائل نقدية وميزانية وغيرها. لأجل تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

- فرع من فروع القانون العام: وذلك لأن المالية العامة، تتكون من مجموعة قواعد قانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين على أساس من السلطة والسيادة.

[1]معاطف صدقى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1972، ص 23.

- يبحث في القواعد والإجراءات المتعلقة بالأموال العامة .

2. مصادر المالية العامة:

تتمثل مصادر المالية العامة في:

- **المصادر الدستورية :** يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فنجد مثلا في الجزائر أن المادة 64 من الدستور تنص على (مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء حسب المقدرة الضريبية ....) وفي نص المادة 120، نجد أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان.

- **المصادر التشريعية :** تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات، وما دامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية العامة كل سنة، ثم يليه قانون مالية تكميلي.

- **المصادر التنظيمية :** وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

3. المالية العامة : الأهمية والأهداف:

يختص موضوع المالية العامة بدراسة المال العام بكل جوانبه. من أين تحصل الدولة على إراداتها؟ كيف وأين تنفق أموالها؟ كيف يتم إنجاز الميزانية العامة؟ ومن هنا تبرز أهمية هذا العلم.

كما أنها المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في فترة زمنية معينة.

تختلف أهداف النظام المالي باختلاف النظام الاقتصادي المتبع، وأهم أهداف المالية العامة نجد:

- استخدام النفقة العامة لمواجهة الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- الحصول على إيرادات لتغطية النفقات العامة .
- تحقيق العدالة في توزيع الدخل الوطني.
- ضمان الاستخدام الأمثل للموارد الإنتاجية. وتحقيق توزيع أمثل للموارد .
- دعم النمو الاقتصادي (الاستثمار العام).
- تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي.

أما في ظل النظام الاشتراكي، فالهدف الرئيسي هو تحقيق أقصى مساهمة في إشباع الاحتياجات الاجتماعية، وفي انحاز الخطط العامة للتنمية.

أما في الدول النامية، فقد أوضحت الدراسات الاقتصادية والتجريبية، أن الأهداف تتمثل في :

- ضبط الاستهلاك .
- تعبئة المدخرات.

- توجيه النفقات العامة .

II. المالية العامة والنشاط الاقتصادي للدولة:

1. موضوع المالية العامة:

1.1 حاجات غير قابلة للتجزئة غير قابلة للبيع: هي حاجات لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة للفرد أو لمجموعة من الأفراد. تقوم الدولة بإشباعها نظرا لعجز كل فرد عن تحقيقها بنفسه (بسبب ارتفاع تكاليفها). فهي سلع وخدمات يشعر الأفراد بالحاجة إليها مجتمعين (السلع الجماعية)، فهذه الحاجات لا وجود لها إلا مع وجود الأفراد في مجتمعات.

ولهذه الحاجات الأشكال التالية :

- قيام مؤسسات القطاع العام بتقديم خدمات الأمن والدفاع والعدالة (غير قابلة للبيع).
- قيام مؤسسات القطاع العام بتقديم بعض الأشغال العمومية وخدمات البنية التحتية (غير قابلة للتجزئة).
- قيام القطاع الخاص بمهمة إنتاجها لحساب القطاع العام، مقابل ثمن تدفعه الدولة إلى القطاع الخاص مثل تنقية الهواء، حيث يصبح الهواء متاح للجميع دون ثمن مقابل.

ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسمات الآتية:

- ✓ الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد.
- ✓ لا يؤثر استهلاك أحد الأفراد منها على الانتقاص من استهلاك الآخرين لها.
- ✓ لا يمكن تقديمها محاذاة أو قياس مدى الانتفاع بها .
- ✓ يفشل السوق والأفراد في توفيرها.
- ✓ لا يمكن استبعاد الأفراد غير المساهمين فيها من الاستفادة منها.

هذه الحاجات يتم تمويلها من خلال الموازنة العامة للدولة، وأن جهاز السوق يفشل في إشباعها فشلا كليا.

إن مسألة اعتبار بعض السلع والخدمات سلع عامة وأخرى خاصة، مسألة نسبية، فما يعتبر خاص في دولة ما، قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى، وكذلك الأمر بالنسبة لاختلاف النظم الاقتصادية ولتطور الأفكار والنظريات والأوضاع الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية.

2.1 الحاجات العامة: نظرا لأهميتها الاجتماعية تضطلع بها الدولة وتشبعها كالتعليم والعلاج والنقل. يفشل جهاز الثمن في إشباعها فشلا كليا أو جزئي.

3.1 الحاجات المستحقة (لجديرة بالإشباع) : يمكن تجزئة إشباعها، ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك

أمر القيام بها للنشاط الخاص، غير أن الهيئات العامة تقوم بها، إذا كانت هناك منفعة عامة ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

- المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية.
- الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات.
- الاعتبارات السياسية والإستراتيجية ... الخ.

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

يفشل جهاز الثمن في إشباع هذا النوع من الحاجات فشلا جزئية.

وعند إشباع الحاجات العامة، تقوم السلطات العامة باستخدام الأموال في صورة مبالغ نقدية تسمى النفقات العامة، ولكي تقوم بهذه النفقات، يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة. تحصل عليها من مصادر عديدة، أهمها الضرائب والجباية البترولية والقروض وغيرها.

4.1 الحاجات الخاصة: هي حاجات يستطيع كل فرد أن يشبعها بمفرده، بصرف النظر عن إشباع غيره.

الجدول رقم (1-2): معايير التفرقة بين السلع العامة والخاصة

		الاستهلاك	
		تنافسي	غير تنافسي
الاستبعاد	يمكن	- الاستهلاك غير تنافسي. - يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة. - مثال : المواد الغذائية.	-الاستهلاك تنافسي. - يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة. - مثال: شبكات الصرف الصحي.
		- الاستهلاك تنافسي. - لا يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة. - مثال : استخدام جسر ما وقت الزحام.	- الاستهلاك غير تنافسي. - لا يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة. - مثال: تصفية الهواء الملوث.

المصدر : د. محمد علي خليل، أ.د سليمان أحمد الجوزي، المالية العامة، دار زهران، الأردن، 1999، ص 36.

- يمكن الاستبعاد وتنافسي : سلع خاصة، يعمل السوق بكفاءة على توفيرها.
- لا يمكن الاستبعاد وتنافسي : سلع عامة، يفشل السوق في توفيرها، مثل استخدام الجسر حيث أن استخدامه في حالة تنافس مع استهلاك الآخرين، ومن الصعوبة فرض رسوم عبور لأن ذلك في مثل هذه الساعة يسبب الاختناق، وعليه فلن يكون هناك استبعاد.
- يمكن الاستبعاد، وأن الاستهلاك غير تنافسي، فشل للسوق، فشبكات الصرف الصحي تصبح متاحة
لمن يدفع ثمنها.
- لا يمكن الاستبعاد وغير تنافسي: سلع عامة بحتة، فشل تام للسوق، مثل إنارة الشوارع.

وتأسيسا على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد، بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها، فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة، غالبا ما تكون سنة. وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة، هو ما يطلق عليه الموازنة العامة .

2. المالية العامة وتدخلات الدولة في النشاط الاقتصادي

1.2 الدولة الحارسة (المالية المحايدة): أدى انتشار الفكر التقليدي إلى ظهور مبدأين مترابطين، سيطرا على الفكر المالي، هما: مبدأ الدولة الحارسة وحيادية المالية العامة. وخضعت المالية العامة للتوجيهات والأسس التالية:
- لا تجبى الإيرادات إلا لتغطية النفقات العامة.
- دور النفقة العامة، يقتصر على ضمان سير المرافق الأساسية التي تشبع الحاجات العامة الأولية (إنفاق استهلاكي).
- تتحدد النفقات في الوظائف المعهودة إلى الدولة، وليست الدولة في حاجة إلى تجاوز هذه الوظائف ومنافسة الأفراد في الحصول على الأموال اللازمة لإشباع الحاجات.
- تتم تغطية النفقات العامة العادية بالإيرادات العامة العادية ووسيلتها الضريبة، وأن اللجوء إلى القروض : والإصدار النقدي أمر غير مرغوب فيه، حيث أن ذلك يعني مزاحمة الدول الأفراد في الحصول على الأموال.
- تعتبر النظرية التقليدية، أن الدخل هو مصدر الادخار وأن الادخار هو مصدر تراكم رأس المال، لذا فهي تفضل الضرائب على الاستهلاك، وإعفاء الادخار من الضريبة لتشجيع الادخار، وعليه فالتقليديون يفضلون الضريبة على الاستهلاك، لأن هذه الضريبة لا تعرقل الادخار.
- الموازنة العامة الناجحة، هي التي تتميز بصغر حجم النفقات العامة والإيرادات العامة، وتلتزم بمبدأ توازن الميزانية.

2.2 الدولة المنتجة : هي الدولة التي تنشط في الاقتصاديات التي تأخذ بمبدأ الملكية العامة لأهم وسائل الإنتاج، والسيطرة على عمليات التوزيع، والمسؤولية المباشرة عن نتائج سياستها، حيث هناك دور كبير للمالية العامة في هذه الاقتصاديات.

والدولة هنا هي دولة منتجة وليست متدخلة فقط، وأن مسؤوليتها لا تتحدد فقط في حفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، بل الدولة تقوم بالإنتاج والتوزيع كما تحددها الخطة الوطنية.

3.2 الدولة المتدخلة (المالية الوظيفية، المالية المعوضة):

عانى النظام الاقتصادي الحر من التقلبات الدورية وانتشار البطالة وظهور الأزمات الاقتصادية، مما أثبت خطأ المسلمات التي يستند إليها. وهنا اتسع مفهوم المالية العامة خاصة بعدما أخذت الحكومات على عاتقها مسؤولية محاربة الكساد وعلاج الأزمات، وظهرت نتيجة لذلك نظرية المالية المعوضة، لدراسة آثار المالية العامة على النشاط الاقتصادي ، والتي تستند إلى الأسس التالية:

- الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي، عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة . ولو كان ذلك على حساب التوازن المالي أو الحسابي في الموازنة.
- لم يعد تحقيق التوازن المالي بين النفقات والإيرادات في الموازنة العامة هدفا في حد ذاته، بل أصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.
- يمكن للدولة استعمال تغطية العجز الموازيني من الفوائض المحققة في فترات الازدهار.
- لم تعد الضرائب أداة للتمويل فقط، بل لها أهداف اجتماعية واقتصادية.

4.2 الدولة الإسلامية : كل من الحرية الاقتصادية للأفراد وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصل يتوازنان، إذ لكل منهما حاله، يكمل كلاهما الآخر، ويترتب على ذلك أن الاقتصاد الإسلامي يقر الملكية المزدوجة: الخاصة والعامة، وكلاهما ليس مطلقا بل هو مقيد بعدة قيود باعتبارهما أمانة واستخلافا ومسئولية، مما أحال كلا من الملكية الخاصة والعامة، إلى مجرد وظيفة اجتماعية أو شرعية، يسأل عنها الفرد أو الدولة.

ومن هنا كانت التنمية الاقتصادية في الإسلام، هي مسئولية الفرد والدولة معا، بحيث لا يغني أحدهما عن الآخر.

3. المالية العامة وعلاقتها ببعض العلوم

1.3 علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى:

1.1.3 بعلم الاقتصاد: يبحث علم الاقتصاد عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد المحدودة، أما المالية فتبحث في أفضل الوسائل لإشباع هذه الحاجات من الموارد المالية المختلفة المتاحة للدولة.

الاقتصاد يهتم بإشباع الحاجات الخاصة والعامة، في حين تتم المالية العامة بإشباع الحاجات العامة، ومن هنا تظهر علاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل. كما

أن السياسة المالية وهي أحد شقي السياسة الاقتصادية، تشكل مع الأخيرة وحدة واحدة، وبالتالي ترتبطان مع بعضهما بوحدة الهدف.

الدراسات الاقتصادية ترشد إلى الكثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار، عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة، بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله. فالدراسة الاقتصادية توضح مثلا أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك، كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تخفض.

وسائل المالية العامة تؤثر تأثير واضحة في البيان الاقتصادي للدولة، فالضريبة تستخدم لتشجيع الادخار، وزيادة الاستثمار ودفع عجلة التنمية، والقروض العامة يمكن أن تستخدم لامتصاص الكتلة النقدية الفائضة في السوق ومنع ارتفاع الأسعار ومحاربة التضخم.

كما أن مالية الدولة تتوقف على الدخل الوطني، فكلما زاد الدخل زادت إيرادات الدولة. وأن الأوضاع الاقتصادية تتوقف على الحالة المالية، فاختلال الميزانية، من شأنه التأثير على الحالة الاقتصادية، وكثير ما يؤدي تمويل عجز الميزانية بواسطة الإصدار النقدي، إلى ارتفاع مستوى الأسعار وظهور موجة تضخم.

2.1.3 بالقانون: هو الأداة التنظيمية الأساسية التي يلجأ إليها المشرع، لوضع القواعد الملزمة، التي يجب السير عليها لتنفيذ الميزانية، فالقانون يحول الجوانب النظرية في الميزانية إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق.

3.1.3 بعلم الاجتماع: تتضح من خلال الأثر الاجتماعي لفرض الضرائب على الطبقات الاجتماعية. ففي ظل المالية التقليدية، كان ينظر إلى الإيرادات والنفقات على أنها أموال تنتقل داخل المجتمع من وإلى الدولة التحقيق الغرض المالي فقط، أي الحصول على إيرادات لتغطية الإنفاق المحدد، حيث أن ذلك يترك آثار اجتماعية لم تأخذ بالاعتبار، وذلك انسجاما وأفكار وقواعد النظرية الاقتصادية السائدة آنذاك.

4.1.3 بعلم السياسة : نظام سياسي رشيد = ميزانية رشيدة

النظام السياسي المتبع يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه . كما أن المالية العامة تتأثر بالنظام : السياسي وتعكس اتجاهاته، وتعد إحدى أدوات النظام السياسي لتحقيق أهدافه.

تترجم الحكومة سياساتها عن طريق الإعتمادات التي تدرجها في الموازنة، فيتضح منها، ما إذا كانت تميل إلى زياد التسليح أو الإقلال منه، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخول وغيرها، وبذلك تحدد اتجاهها السياسي.

تلازم تطور مفهوم الضريبة مع تطور المؤسسات الديمقراطية، ولأن الديمقراطيات الحديثة تراعي حقوق المواطن والموظف وتراعي ظروفه، فقد أخذت على عاتقها مطالبة الدولة، بعدم فرض الضريبة بطرق تعسفية، لذلك أعطت الدساتير المعاصرة للمجالس التشريعية السلطة الحصرية في فرض الضرائب، كما يتجلى ارتباط المالية العامة بالعلوم السياسية في أن الدولة تحد في الوسائل المالية سبيلا مهمة لتنفيذ سياستها وتحقيق العدالة

والمساواة بين المواطنين، وكذلك يظهر التأثير السياسي المباشر للمالية العامة، عندما يعبر مشروع الموازنة العامة عن إطار العمل الذي ستنهض به الحكومة في سنة محددة، ويعرض على السلطة التشريعية، وقد تضطر الحكومة إلى الاستقالة، إذا لم تقره السلطة التشريعية، لأن ذلك قد يعد بمنزلة رفض الثقة بالحكومة.

- ثقل الضريبة في الإمبراطورية الرومانية كان أحد عوامل سقوطها .
- حق فرض الضرائب كان من أسباب حرب الإستقلال الأمريكية.

5.1.3بالمحاسبة : تنفيذ الميزانية العامة، يتطلب استخدام المحاسبة، كما أن عملية تقدير الضريبة يتطلب إلماما كبيرا بالمحاسبة الضريبية .

6.1.3 بالإحصاء : لرسم السياسة المالية للدولة، لابد من الاعتماد على علم الإحصاء، حيث يتطلب ذلك توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد وحالة ميزان المدفوعات وغيرها من البيانات المساعدة على تقدير السياسة المالية للدولة.

يمثل علم الإحصاء الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية، كتقدير النفقات المستحقة والإيرادات المتوقعة، إلى جانب الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

2.3 الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة : يمكن توضيح الفرق بين المالية العامة والخاصة من خلال الجدول أسفله.

الجدول رقم (2-2): الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

	المالية العامة	المالية الخاصة
الملكية	السلطات والهيئات العامة	الأفراد والمؤسسات الخاصة
الهدف من الإنفاق	تحقيق المنفعة أو المصلحة العامة	تحقيق أقصى الربح خاص
طرق تحصيل الإيراد	بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة	بطرق اختيارية من خلال بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو للمؤسسات والأفراد
معيار النجاح	الآثار المترتبة على تخصيص الموارد وتوزيع الدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي	ما تم تحقيقه من الأرباح
حجم المبالغ المالية	أكبر حجما	أقل حجما
الرصيد	تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات	تحقيق فائض
النظرة المستقبلية	لا تظهر نتائج الأنشطة إلا بعد مدة طويلة	قريبة النتائج
الميزانية	تقدر النفقات أولا ثم تحديد مصادر الإيرادات فيما بعد (مبدأ الأولوية للإنفاق)	تحدد حجم الإيرادات أولا ثم تحدد أوجه الإنفاق ثانيا (مبدأ الأولوية للإيراد)

المصدر : من إعداد الباحث.

الفصل الثالث: مضـــــــــــــــمون النـــــــــــــــفقات العامـــــــــــــة

I مفهوم النفقة العامة

تطور مفهوم النفقة تبعا لتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية. فمن الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، وبذلك انتقل مفهوم النفقة من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث.

تهدف النفقات العامة على المستوى الجزئي إلى إشباع الحاجات الجماعية. وعلى المستوى الكلي تهدف إلى التأثير على الدخل الوطني ومكوناته (الاستهلاك، الادخار، الاستثمار، الأسعار، توزيع الدخل الوطني).

1. المفهوم التقليدي (الفكر الضيق):

أقتصر دور الدولة الحارسة على القيام بالمهام التقليدية، كالأمن والعدالة والدفاع وسير بعض المرافق العمومية حسب أراء آدم سميث، وقد ترتب على ذلك اقتصار الإنفاق على هذه الوظائف المحدودة. وبذلك لم يكن الهدف من النفقة هو تحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية.

نادي التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقة إلى أبعد الحدود، حيث الإنفاق الحكومي في نظرهم ما هو إلا استهلاك غير إنتاجي من ثروة المجتمع. وعلى الدولة أن تعتمد على الضرائب لتغطية هذه النفقات، وأن التوسع في النفقات مرتبط بالتوسع في فرض الضرائب[1].

يرى دافيد ريكاردو David Ricardo (1772-1823) أن الإنفاق العام لا يرفع من النمو الاقتصادي، وأنه يتم تحويل الثروة من القطاع الخاص إلى العام[2] .وعارض جون ستيوارت ميل John Stuart Mill (1806-1873) تدخل الدولة خارج الحدود التي وضعها سميث، إلا أنه كان مقتنعا بجدوى تدخل الدولة في المجالات التي ليس للقطاع الخاص إقبال عليها . في حين يرى جون باتيت ساي Jean- Baptiste Say (1767-1832) أن الإنفاق العام لا يختلف من حيث المبدأ عن الاستهلاك الخاص، ففي كلتا الحالتين هناك ضياع للثروة، ودعا إلى تقييد حجم الإنفاق العام.

من خلال ما سبق يمكن أن نستنتج العناصر التالية التي تميز النفقات العامة في ظل مبادئ الفكر التقليدي:

أن يكون الإنفاق العام في أضيق نطاقه. بما يتماشى ومفهوم الدولة الحارسة .

- تلعب النفقات العامة دور حيادي، حيث تقتصر على الغرض المالي فقط، دون أن يكون لها أي تأثير على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، وأن تدخل الدولة يؤدي إلى اختلال التوازن العام.

- لم يعط التقليديون أية أهمية تذكر لدراسة طبيعة وتوزيع ومحددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية.

- دور الإيرادات العامة هو تغطية النفقات العامة، وبذلك فهم يعطون الأولوية للنفقات وأن لا تأثير للإيرادات على الاقتصاد الوطني .

- لا يسمح بتكوين فائض في الميزانية ولا استحداث العجز الموازني، بل يؤكدون على توازن الميزانية .

2. المفهوم الحديث (الموسع):

نتيجة الأزمات التي حدث وخاصة أزمة 1929، تراجع الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري الخاص، ما اضطر بالدول لأن تلعب دور المستهلك والمستثمر، من أجل زيادة الطلب الكلي في حالتي الكساد والركود.

وبذلك اتسع نطاق أو حجم الإنفاق العام، ليشمل الإنفاق على النشاط الاستثماري إلى جانب الإنفاق على النشاط التقليدي.

وأصبح الإنفاق العام للدولة لا يستهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، بل يستهدف كذلك تحقيق أكبر كسب للمجتمع، بإعادة تخصيص الموارد

[1] سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 27.

[2] Takuo Dome, The Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873, RotiedgeTaylor and Francis Group,london, 2004, pp.41 -118

وإعادة توزيع الدخل، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي، وبذلك أصبح للإنفاق العام أهدافا اجتماعية واقتصادية .

2. النفقة العامة التعريف والخصائص:

1.2 تعريف النفقة العامة : و لم يختلف الاقتصاديون كثيرا في إعطاء مفهوم شامل للنفقات العامة، بقدر ما اختلفوا حول مدى أهميتها وتأثيرها على النشاط الاقتصادي.

يمكن تعريف النفقة العامة كما يلي : هي المبالغ النقدية التي تقرها السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بصرفها (هيئة عمومية لتحقيق نفع عام وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية[1].

2.2 خصائص النفقة العامة:

يتبين من هذا التعريف أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة (أركان) وهي:

أ. النفقة العامة مبلغ نقدي:

الانتقال من اقتصاد المقايضة، حيث كانت الدولة تدفع مقابلا عينيا للحصول على السلع والخدمات، إلى الاقتصاد النقدي، جعل النقود وسيلة الدولة في الإنفاق.

فتقوم السلطات العامة بإنفاق مبالغ نقدية، ثمنا لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

أي شكل أخر غير النقد لا يعد من قبيل النفقة العامة. ومن الأمثلة على ذلك نحد: ما تقدمه الدولة من مزايا عينية كالسكن المحاني لبعض الموظفين، وشرفية كمنح الأوسمة والألقاب لبعض الأفراد، حصول الدولة على سلع وخدمات دون مقابل نقدي. تبرع أحد الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى أو مسجد مثلا، وإهدائه للدولة. كل ذلك لا يعد من قبيل النفقات العامة .

وهناك بعض الاستثناءات كحالة الحروب والأزمات الحادة، فقد تعد بعض الوسائل غير النقدية من قبيل النفقات العامة.

يرجع سبب اتخاذ الإنفاق العام الشكل النقدي إلى :

- الانتقال من مرحلة اقتصاد المقايضة إلى مرحلة الاقتصاد النقدي.
- لتنفيذ الإنفاق العام فإننا نحتاج إلى أنواع مختلفة من الرقابة البرلمانية والإدارية. وهذه الرقابة يسهل إجراءها

إذا كان الإنفاق العام على شكل نقدي .

- تحقيقا لمبادئ العدالة والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة وفي تحمل الأعباء العامة.

---

[1] علي خليل سليمان أحمد اللوزي، المرجع السابق، ص 89.

2 محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2008، ص65.

- يثير الإنفاق العام العيني الكثير من المشاكل، منها كيفية تقديره وعدم الدقة من قبل السلطات الحكومية.
- يؤدي الأخذ بالإنفاق العام العيني للإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة .ذلك أن
الدولة بفرض أنها حققت المساواة بين الأفراد في جباية الضرائب. فإنها لا تلبث أن تحابي بعضهم بمنحهم
مزايا عينية، مما يؤدي إلى تخفيض عبء الضرائب عنهم .

ب. النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام:

لكي تعتبر النفقة عمومية يجب صدورها من ذمة شخص معنوي عام كالحكومة، الإدارة المحلية (الولاية، الدائرة ، البلدية)، والمؤسسات العمومية، أما النفقات التي تصدر من شخص طبيعي أو شخص معنوي خاص، فلا تعتبر نفقة عمومية، حتى ولو حققت منفعة عامة .

ج. النفقة العامة تهدف إلى تحقيق منفعة عامة:

إذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق نفع خاص، فانه يخرج عن نطاق النفقات العامة، ومن يحدد هل الحاجة عامة أم خاصة هي الدولة استنادا إلى محددات وقواعد . كما أن الهدف الأساسي للنفقة ليس الربح إنما تحقيق النفع العام والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وإشباع حاجات الأفراد.

يقصد بالمنفعة العامة في الفكر التقليدي، قيام السلطات العامة بالوظائف التقليدية، أما في الفكر المالي الحديث فيضم النفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية.

ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام، ويستند هذا العنصر على سندين:
- وجود حاجة عامة تقوم السلطات العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد، أي أن السلطة العامة هي التي تقدر النفقة العامة، نظرا لعدم وجود معيار دقيق لقياس المنفعة العامة، والتي تختلف من نظام اقتصادي لأخر ومن بلد لأخر ومن مرحلة إلى أخرى في الدولة الواحدة.

ونظرا لكون النفقات العامة تتضمن آثار متعددة: ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، يتعذر قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة فالنفقات الحربية ونفقات التعليم والجزء الأكبر من النفقات التحويلية، لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق.

ومن بين المعايير المستخدمة في قياس المنفعة العامة نجد [1]:

[1] د.محمد خالد الحريري، د.محمد خالد. المهايني، د.خالد شحادة الخطيب، اقتصاديات المالية العامة والتشريع الجمركي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2010، ص 59.

- تتحقق المنفعة العامة القصوى، عندما تتساوى التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقات العامة مع المنفعة الحدية لدخولهم المتبقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة.
- تتحقق المنفعة العامة القصوى، عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة في أوجه استخداماتها المختلفة. المختلفة.
- تتحقق المنفعة العامة القصوى، عندما يتم توزيع النفقات العامة على أوجه الاستخدامات المختلفة، بحيث يتحقق أكبر قدر من الدخل.
- مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم.

وتبعا لما جاء به موسجراف فإن النفقة العامة، تبرر من خلال ثلاثة عوامل هي[1]:

- تدعيم تخصيص الموارد والذي تتحدد على إثره مدى كفاءة السياسة الاقتصادية المطبقة. فارتفاع حجم الأرباح في المواد الاستهلاكية مثلا، قد يدفع إلى التركيز على إنتاجها، ومن ثم الحد من عرض المواد الإنتاجية بشكل ينعكس سلبا على العملية الإنتاجية مستقبلا، ومن ثم فإن تدخل الدولة عن طريق نفقاتها العامة سواء عن طريق قطاعها العام أو في شكل إعانات للخواص، من شأنه دعم توفير المواد الإنتاجية، مما يساعد على استمرار ديناميكية العملية الإنتاجية.
- إعادة توزيع الدخول: حيث أن الدولة من خلال نفقاتها العامة، في شكل منح ومساهمات اجتماعية تساعد على الحد والتقليل من التفاوت في الدخول بين مختلف فئات المجتمع، بشكل يحد من التفاوت الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، كما أنها تساهم في تدعيم القدرة الشرائية .
- تدعيم الاستقرار الاقتصادي: حيث أن الدولة من خلال نفقاتها العامة، تساعد على تجنب الآثار السلبية لعديد الاختلالات في النشاط الاقتصادي على كل من معدلات البطالة والتضخم، ومن ثم المحافظة عليها عند مستوياتها الطبيعية.

تقدم السلطات العامة الإعانات الاقتصادية إلى المشروعات العامة، التي لا تسعى من وراء قيامها بالنشاط الاقتصادي إلى تحقيق الربح، بل وقد يعرض إنتاجه بسعر يقل عن سعر التكلفة إشباعا للحاجات العامة الضرورية. التي تحد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر إشباعها على عاتقها مثل إنتاج مياه الشرب والكهرباء .

وتهدف الدولة من وراء ذلك إلى إعادة التوازن المالي لهذه المشروعات وسد عجزها والحفاظ على استمرار نشاطها لما له من نفع عام.

[1]Francois escalle : maitriser les finances publiques, pourquoi, comment ? Edition économico .2005,p205

3. ضوابط (قواعد) الإنفاق العام : إن هناك عدة ضوابط وضعها كتاب المالية العامة يلزم مراعاتها عند القيام بالإنفاق العام، ضمانا لسلامة مالية الدولة، وحرصا على تحقيق المنفعة العامة القصوى. تتمثل هذه الضوابط في:

1.3 ضابط المنفعة القصوى - التكلفة (تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع):

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة الجماعية للإنفاق بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع، يعني ألا توجه النفقة العامة، لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، أو أن يقتصر الإنفاق على إقليم دون الأخر أو على المدن الكبرى دون بقية المدن الأخرى.

يستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة، أن توزع مبالغ النفقات العامة، بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل الوجوه الأخرى من
جهة، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى، وهذا تطبيق القاعدة توازن المستهلك. أي أن تكون المنفعة الحدية الاجتماعية للدينار المنفق في أي من مجالات الإنفاق العام متساوية.

يترتب على إخضاع النفقة العامة لمبدأ أكبر منفعة بأقل تكلفة. أمران: - ضرورة توفير الخدمات العامة بأقل تكلفة ممكنة، وتعرف بمبدأ الوفر في الإنفاق. - ضرورة تساوي المنفعة العامة مع التضحية التي تسببها، وتعرف بمبدأ المنفعة المتساوية .

يقتضي تطبيق هذا المبدأ دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع، ومقدار الحاجة إلى مختلف المشاريع. وأن تفاضل بينها وفق جدول الأولويات، يعتمد على طبيعة المشكلات التي يواجهها الاقتصاد الوطني، وتوجه نفقاتها إلى كل من هذه المشاريع وفق ما يحققه كل منها من منافع اجتماعية بالحجم والنوع والكم والتوقيت المناسبين، مراعين في ذلك ما يضيفه المشروع إلى الدخل الوطني والتشغيل والطاقة الإنتاجية.

2.3ضابط الاقتصاد والترشيد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة):

يتعين على الهيئات والمشروعات العامة، مراعاة ضابط الاقتصاد عند تنفيذ الإنفاق العام، ومحاولة تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة. والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير (التسيب المالي). ومن أبرز مظاهر التبذير الحكومي بحد :

- استخدام عدد كبير من الموظفين أو العمال في الوزارات والمصالح الحكومية، يزيد عن الحد اللازم لحسن سيرتلك المرافق.

- الاهتمام بتشييد المباني الضخمة والتأثيث الفاخر لدور الحكومة والمرافق العامة، تطبيقا لمبدأ التقليد والمحاكاة للنمط الاستهلاكي في الدول المتقدمة.

- استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.
- إسراف وتبذير في الاستهلاك العام مثل: مصروفات الإضاءة والمياه والتليفونات التي تدفعها الدولة، دون استخدامها أو لزومها بالفعل لأداء النشاط العام وتحقيق النفع العام .
- المبالغة في تقدير الأموال اللازمة لإنشاء بعض المشاريع والمصانع الإنتاجية .
- ارتفاع ظاهري لتكاليف الخدمات العامة، بسبب غياب التنسيق بين الإدارات العامة المختلفة لعدم وجود خطط تنمية متكاملة . كقيام شركات الكهرباء أو المياه بأعمال حفر بعد إتمام عملية تعبيد الطرق .
- المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي كالمهام الوهمية والمهام قليلة الأهمية.

ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة للدولة في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية.

3.3 ضابط الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية : لتحقيق الضابطين السابقين (المنفعة والاقتصاد) لا بد من وجود ضابط الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية، من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة. وتفعيل مختلف أشكال الرقابة على صور الإنفاق المختلفة. وتتم الرقابة من خلال:

- ✓ الرقابة الإدارية : وتتولاها وزارة المالية أو الخزانة، من خلال موظفيها العاملين في وزارات ومؤسسات الدولة، ومهمتهم عدم السماح بصرف أي مبلغ، إلا إذا كان واردة في الموازنة العامة وفي حدود الإعتماد المقرر له (رقابة سابقة).
- ✓ رقابة محاسبية (مستقلة): تتولاها هيئة مستقلة (مجلس المحاسبة، ديوان المحاسبة) تقوم بالتأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني، وفق حدود الميزانية والقواعد المالية المعمول بها، وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة لعملية الصرف .
- ✓ الرقابة البرلمانية: تتولاها السلطة التشريعية بما تملكه من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وإثارة المسئولية الفردية والتضامنية للوزارة، وتظهر هذه الرقابة عند اعتماد الميزانية العامة أو اعتماد الحساب الختامي للدولة، بالإضافة إلى إصدار القوانين التي تعدل من اعتمادات الموازنة العامة، ويمكن أن تتم عن طريق: تشكيل لجنة مالية، توجيه سؤال برلماني، تقديم استجواب.
- ✓ رقابة الرأي العام : للكشف عن مواطن التبذير.

4.3 ضابط المرونة: ويعتبر من الضوابط التي زادت أهميتها فيما يخص تسيير النفقات العامة خصوصا، بعد تزايد ظاهرة الدورات التجارية في النشاط الاقتصادي، بحيث أنها تشير إلى استجابة النفقات العامة للتغيرات في النشاط الاقتصادي سواء من ناحية حجمها أو

من ناحية أنواعها، بما يضمن القدرة على تحقيق الأهداف المرجوة منها في ظل الظروف المحيطة[1].

4. تقسيمات (هيكل، تبويب، تصنيف، بنيان، الأنواع) النفقات العامة:

نتيجة تطور مفهوم الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتخليها عن سياسة الحياد المالي، اتسع نطاق الإنفاق العام، وتعددت وظائفه والأهداف التي يمكن أن يرمي إلى تحقيقها، وتنوعت بالتالي صور الإنفاق العام، ومن ثم ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة.

1.4 النفقات العامة وفقا لتأثيرها علاقتها على الدخل الوطني (معيار استخدام القوة الشرائية):

تقسم النفقات من حيث مدى مساهمتها في زيادة الدخل الوطني إلى نفقات حقيقية وأخرى تحويلية.

أ. النفقات الحقيقية (الاستثمارية، الرأسمالية، المنتجة، الفعلية، التجهيزية):

تؤدي النفقات العامة إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق (عمل، خدمة أو سلعة)، كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يتم إضافتها إلى باقي الدخول المكونة للدخل الوطني. وتسعى إلى تنمية مشاريع استثمارية . ولذا لا ضرر من استخدام مصادر غير عادية لتمويل هذا النوع من الإنفاق.

تهدف هذه النفقات إلى زيادة الدخل الحقيقي لأفراد المجتمع وتوسيع الطاقة الإنتاجية لتحقيق النمو الاقتصادي، حيث تتصف بالمرونة والاستجابة تبعا لتغيرات القدرة المالية للدولة. وتزداد أهمية هذا النوع في أوقات الركود والأزمات الاقتصادية . ويأخذ شكلين :

- **الإنفاق على مشاريع البنية التحتية الأساسية:** من طرق وجسور وسدود ومشاريع الكهرباء والماء وغيرها. وهي مشاريع مهمة لتنمية الاقتصاد. وقد يشمل الاستثمار في القوى العاملة كالإنفاق على المشاريع التعليمية والصحية.
- **الإنفاق على المشاريع الإنتاجية للدولة :** كمشاريع الصناعات البتروكيماوية. وكلما زاد الإنفاق الاستثماري مقارنة بالإنفاق الاستهلاكي، أدى ذلك إلى زيادة النمو الاقتصادي بمعدلات أكبر .

ب. النفقات التحويلية أو الناقلة : يقصد بها تلك النفقات (الإعتمادات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، إنما تمثل تحويل لجزء من الدخل الوطني عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل.

[1] سوزي عدلي ناشد: المالية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008,ص ص 55، 51.

تستهدف الدولة إعادة توزيع الدخل من قطاع إلى قطاع أو من فئة إلى أخرى، بهدف زيادة القدرة الشرائية لبعض فئات المجتمع من هذه النفقات. ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر.

تقسم النفقات التحويلية إلى:

ب1. النفقات التحويلية الاقتصادية: هي النفقات التي تقوم بها الدولة، بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي كالإعانات التي تقدم لبعض المشروعات، الدعم الذي يقدم لبعض المزارعين، الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض أسعار منتجاتها والإعفاءات الضريبية. والتحويل هنا للقوة الشرائية من الممولين لصالح المستهلكين.

وتأخذ أشكالا عديدة :

- تقديم قروض بدون فوائد لبعض القطاعات.
- تقديم الإعانات النقدية المباشرة أو غير المباشرة .
- تقديم الإعانات العينية مثل تقديم الأرض اللازمة لإقامة المشروع بالمجان أو بسعر رمزي.

ب2. النفقات التحويلية الاجتماعية : هي النفقات التي تقوم بها الدولة، بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي لرفع مستوى المعيشة لبعض فئات المجتمع، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والعجز والمرض والشيخوخة، الإعانات التي تمنح للمتضررين من ارتفاع الأسعار ومن الحروب والكوارث.

كما يجري تحويل جزء من الدخل عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات محدودة الدخل، ويعني هذا أن هذه النفقات تكتفي بتحويل القوة الشرائية بين الأفراد مع ترك مجموع الدخل ثابتا

وتأخذ أشكالا مختلفة: مبالغ نقدية تدفع مباشرة للمستحقين أو إعانات تدفع بصورة عينية كبطاقات الغذاء والملابس وغيرها. وتقسم إلى:

- **النفقات التحويلية المباشرة:** عبارة عن نفقات تؤدي إلى زيادة الدخل النقدي للأفراد كالمعاشات والمساعدات المالية.
- **النفقات التحويلية غير المباشرة**: لا تؤدي إلى زيادة الدخل النقدي، بل يترتب عليها خفض تكاليف المعيشة للمستهلك كالإعانات والدعم.

ب 3. النفقات التحويلية المالية : هي النفقات التي تقوم بها الدولة بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي (فوائد الدين العام، وأقساط استهلاكه السنوي). فقد أدى ازدياد النفقات العامة وعدم كفاية حصيلة الضرائب لتغطيتها إلى زيادة اللجوء إلى الاقتراض، مما رتب زيادة كبيرة في حجم الدين العام وإثقال الموازنة بالفوائد الواجب دفعها سنويا، وتتم خدمة الدين العام واستهلاكه، إما بواسطة فائض الموازنة العادية أو بإنشاء صندوق الاستهلاك يقوم بشراء السندات الحكومية والاحتفاظ بها.

تم تقسيم النفقات إلى نفقات تحويلية وحقيقية للأسباب التالية:
- أصبحت النفقات التحويلية تمثل جزء كبيرا من الإنفاق العام.
- أصبحت النفقات التحويلية جزء هام من أدوات السياسة المالية لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية.
-أصبحت النفقات التحويلية مهمة لمعالجة التقلبات الاقتصادية ولديها مرونة أكثر من الحقيقية .

ب. النفقات الجارية (التسيير، العادية, الاستهلاكية): وهي ضرورية لسير المرفق العام كنفقات الإدارة العامة والأمن والدفاع.

2.4 التقسيم الوظيفي أو التقسيم حسب الغرض (معيار وظيفي):

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

أ. النفقات الإدارية : وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لأداء الدولة لوظائفها كنفقات القضاء والإدارة العامة وتطوير الجهاز الإداري (الإنفاق على التدريب والتأهيل والمواصلات والتنمية والعلاقات الدولية وتعزيزها والتمثيل السياسي.

ب. النفقات الاجتماعية : وهي التي تنصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، وكذا إلى تكوين رأس المال البشري، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساندة تقديم المساعدات والإعانات لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل وحالات المرض أو الشيخوخة أو البطالة، وهي تقع ضمن برامج التأمين الاجتماعي.... الخ) وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة العامة، والإسكان.

ج. النفقات الاقتصادية: وهي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بتقديم خدمات وسلع عامة إلى جانب نفقات الاستثمار العام، وإعانات الإنتاج والتصدير للمشروعات العامة والخاصة. النفقات العسكرية الدفاع والأمن الداخلي: تتضمن نفقات مخصصة لبناء القوات المسلحة وإنتاج وشراء المعدات الحربية وبرامج التسليح والرواتب والإعاشة إلى جانب نفقات الأمن الداخلي وتجهيزاته.

و. النفقات المالية : تتضمن تخصيص المبالغ النقدية لدفع قيم السندات المستحقة ومبالغ أقساط الدين العام وفوائده في الداخل والخارج.

3.4 تقسيم النفقات من حيث دوريتها (معيار التكرار):

يعبر هذا التقسيم عن مدى تكرار النفقة خلال فترة زمنية معينة، عادة ما تكون سنة.

أ. نفقات عادية (الجارية):

يقصد بها تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في ميزانية الدولة كمرتبات الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وفوائد الدين العام وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الميزانية، ولا يعني تكرارها ثبات مقدارها كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان من موازنة الأخرى ومن سنة إلى أخرى.

ب. نفقات غير عادية: تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية، وتتضمن:

- **نفقات غير عادية استثنائية:** مثل نفقات بناء سدود ضخمة والتوسع في نفقات العامة لمعالجة قصور الطلب الكلي في فترات الكساد والركود.
- **نفقات غير عادية مفاجئة :** تحدث نتيجة لظروف غير متوقعة، مثل نفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات وانهيار الجسور والسدود وغيرها .

4.4 التقسيم حسب الجهة التي تقوم بتنفيذ الإنفاق (معيار إقليمي)::

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

أ. النفقة المركزية: تكون النفقة مركزية إذا وردت في ميزانية الدولة، وتتولى الحكومة المركزية القيام بها مثل النفقات العسكرية المخصصة للدفاع الوطني، وكذلك نفقات السلك الدبلوماسي في الخارج .

ب. النفقات المحلية أو الإقليمية: وهي النفقات التي تقوم بها الولايات، والتي ترد في ميزانيات هذه الولايات ، وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة، مثل الإنفاق على توصيل مياه الشرب والكهرباء وتنمية المدن والقرى التابعة للولاية.

كما يمكن تقسيم النفقات إلى أربعة مجموعات حسب مشاركة عناصر الإنتاج :

- نفقات مقابل العمل تتمثل في الأجور والمرتبات.
- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج ويطلق عليها النفقات الجارية .
- نفقات مقابل أصول رأسمالية ويطلق عليها النفقات الرأسمالية.

5.4 تصنيف النفقات العمومية في الجزائر:

تنص المادة 23 من القانون 84-17 على ما يلي[1] :

تشمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي:

- نفقات التسيير.

[1] القانون 84-17 الصادر في 07 جويلية 1984، معدلو المتمم والمتعلق بالقوانين المالية.

- نفقات الاستثمار.
- القروض والتسبيقات.

أ. نفقات التسيير : وهي تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية. والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة المباني العمومية ومعدات المكاتب، بالتالي فهي لا تضيف إلى المجتمع أي مقدرة إنتاجية جديدة وعادة فإن نفقات التسيير تكون موزعة توزيعا إداري، أو هيكليا أي حسب الوزارات (رئاسة الجمهورية، الدفاع الوطني، الخارجية ...الخ)، وطبقا للمادة 24 من القانون رقم 84-17سالف الذكر، تظهر نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

ب. نفقات الاستثمار (التجهيز): يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها. لأنها تزيد من حجم التجهيزات

الموجودة بحوزة الدولة، وهي تشمل القطاعات الإنتاجية المختلفة مثل المحروقات، الصناعة الثقيلة، المناجم، والطاقة، الفلاحة، المنشآت الأساسية الاقتصادية.

وهي ضمن ثلاثة أبواب هي :

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار.
- النفقات الأخرى برأسمال.

يفرق كتاب المالية العامة بين التقسيم العلمي أو الموضوعي وبين التقسيم الوضعي، حيث يختلف التبويب الوضعي من دولة لأخرى حسب طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والمالي المعتمد، وحسب مرحلة التطور التي تمر بها الدولة، ولذا فالدول تتبنى أنواعا مختلفة من التقسيمات، ولكنها لا تخرج عن كونها نفقات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو مالية أو عسكرية.

ففي الجزائر تقسم النفقات إلى نفقات التسيير والتجهيز، وفي سوريا تقسم إلى نفقات وظيفية وإدارية ونوعية وإقليمية، وفي الأردن تقسم إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية

II تنفيذ النفقة العامة وأسباب تزايدها وطرق ترشيدها

1. تنفيذ النفقات وطرق دفعها من طرف الخزينة

1.1 تنفيذ النفقات من طرف الخزينة

من بين أهم التطبيقات المبدأ التنافي بين وظيفتين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي هو تولي كل منهما جملة من الإجراءات لتنفيذ النفقات العمومية.

يمر تنفيذ النفقات في الحالات العادية بأربع مراحل متتالية وهي الالتزام والتصفية والأمر بالصرف ثم الدفع. حيث أن المراحل الثلاثة الأولى التي يمكن أن توصف مجتمعة بالمرحلة الإدارية، وهي من صلاحيات الآمرين بالصرف، أما الرابعة التي تسمى بالمرحلة المحاسبية فهي من اختصاص المحاسبين العموميين.

أ. المرحلة الإدارية: وتشمل هذه المرحلة الخطوات التالية:

- **الالتزام** (L'engagement)**:** وهو بمفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية في الجزائر : الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

- **التصفية** (La liquidation): وهي الإجراء الثاني في تنفيذ النفقة العمومية، وهي المرحلة التي تسمح على أساس الوثائق المحاسبية، بالتحقيق من أداء الخدمة (le service fait) وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة.

- **الأمر بالصرف** (L'ordonnancement): هو الأمر الذي يعطيه الآمر بالصرف للمحاسب العمومي المختص التنفيذ الدفع، وهنا نميز حالتين:

- ✓ الأمر بالدفع (ordonnance de paiement): هو الذي يصدر عن الآمر بالصرف الرئيسي.
- ✓ حوالة الدفع (mondât de paiement): وهي التي تصدر عن الآمر بالصرف الثانوي.

بعد إصدار الأمر بالصرف يرسل ملف النفقة إلى المحاسب العمومي المختص في الفترة الممتدة من 01 إلى 20 من كل شهر ليقوم هذا الأخير بعملية الدفع.

ب. المرحلة المحاسبية (الدفع):

تكتسي هذه المرحلة أهمية بالغة، ففي كل المراحل السابقة لا تزال الأموال العمومية في الخزينة، أما بموجب هذه المرحلة فيتم إخراجها ودفعها لمستحقيها. وبموجب هذه المرحلة يتم إبراء الدين العام.

2.1 الحالات الاستثنائية لتنفيذ النفقات وطرق دفعها:

إن ما رأيناه من إجراءات وتسلسل للمراحل في تنفيذ نفقة عمومية، يمكن أن تطرأ عليه بعض الاستثناءات التي تتعلق بتنفيذ نفقات ذات طابع خاص، قد يخرج تنفيذها عن قاعدة الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، لأنها إما أن تدفع دون أمر بالصرف مسبقا أو أن تدفع دون أمر بالصرف أصلا.

- **الدفع دون أمر بالصرف مسبقا**paiement sons ordonnancement préalable :

في هذه الحالة تحدث تغيير في ترتيب المراحل الأربعة لتنفيذ النفقة، حيث تكون أول مرحلة هي الدفع ثم تأتي المراحل الأخرى تباعا، مع الإشارة إلى أن الأمر بالصرف يصدر هنا

حوالة تسوية mondât de régularisation ، وعموما يدخل في هذا الإطار ثلاث أنواع من النفقات .

- **الدفع بواسطة وكالات التسبيقات** (les régies d'avances):

*القروض العمومية.

*النفقات ذات الطابع النهائي المنفذ في إطار عمليات التجهيز العمومي الممول من مساعدات خارجية.

ولنأخذ مثالا على ذلك وكالات التسبيقات الموجودة في معظم الهيئات العمومية، وطبقا للتنظيم المعمول به ولاسيما المرسوم التنفيذي 93-108 [1] يمكن للهيئات العمومية إنشاء مصلحة خاصة تسمى عادة وكالة التسبيقات لدفع بعض النفقات دون التقيد بالإجراءات المألوفة لتنفيذ النفقات العمومية ولاسيما الأمر بالصرف المسبق. ويتعلق الأمر بالنفقات ذات الطابع الاستعجالي التي تتطلب السرعة أو ذات المبالغ زهيدة.

فوكيل التسبيقات le régisseur الذي يعينه الآمر بالصرف، وتعتمد خزينة الولاية بتلقي من هذه الأخيرة مبلغا محددا يسمى تسبيقا ليدفع منه مباشرة لنفقات المعينة إلى الدائنين بعد حصوله على التبريرات اللازمة منهم.

ثم يقوم دوريا في نهاية كل شهر كأقصى أجل بتسليم السندات إثبات النفقات المسددة من قبله إلى الآمر بالصرف إلي يصدر بعد التأكد من شرعية هذه النفقات أمرا في حوالة دفع بمبلغها للتسوية في حساب إيداع الأموال الخاص بالوكالة. وهو ما يسمح لخزينة الولاية بخصمها نهائيا من اعتمادات الميزانية بعد التحقق من شرعيتها.

- **الدفع دون أمر بالصرف** (paiement sans ordonnancement):

نظرا للطابع التكراري لبعض العمليات. فإن علمية التصفية الخاصة بها يتم مرة واحدة من طرف المحاسب العمومي ولا يوجد أمر بالصرف، وما يميز هذه النفقات هو غياب الخدمة المؤداة، وتشمل أساسا:

- معاشات المجاهدين والمتعاقدين المسددة من ميزانية الدولة .
- رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة.
- المصاريف والأموال الخصوصية.

يبدو الاستثناء عن القاعدة في هذه الحالات مطلقا، حيث أن النفقات المعينة يتم دفعها مباشرة من طرف المحاسبين المكلفين بذلك، دون أي تدخل سابق أو لاحق من طرق الأمرين بالصرف.

النسبة للحالة الأولى، فإن تبرير دفع النفقات المتعلقة بها بدون أمر بالصرف هو الضرورة العملية فالقاعدة في تسديد المعاشات بصفة عامة هي بعد تصفيتها تطبيقا للقواعد والأنظمة السارية المفعول وضع مبالغها بدقة تحت تصرف المحاسبين المعنيين لدفعها

[1] المرسوم التنفيذي رقم 93-108 الصادر في 05 ماي 1993 والمحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات النفقات والإيرادات.

مباشرة للمستفيدين عند حلول آجال استحقاقها بحيث أن الطابع التكراري للعملية لا يسوغ إخضاعها لإجراء الأمر بالصرف في كل مرة.

وفيما يخص رواتب أعضاء القيادة السياسية والحكومة، فإن دفعها بدون أمر بالصرف، يمكن عده ضمن امتيازات السلطات العليا في الدولة.

أما فيما يخص المصاريف والأموال الخصوصية أو الأموال السرية، فإن الأمر يتعلق باعتمادات توضع تحت تصرف الحكومة لاستخدام بكل حرية في بعض الأنشطة الخاصة أو السرية، أي أن التسديد لتلك المصاريف لا يخضع للقواعد العامة المعروفة في تنفيذ النفقات العمومية.

3.1 طرق دفع النفقات العمومية:

أ. الدفع نقدا: (paiement en espèce):

يمكن دفع أي نفقة عمومية نقدا إذا لم يتجاوز مبلغها الحد المقرر عن طريق التنظيم الساري [1]، أو إذا كانت تدخل ضمن الحالات المنصوص عليها في هذا التنظيم بالرغم من تجاوز مبلغها ذلك الحد.

وتتم عملية الدفع نقدا عند ما يتقدم الدائن أو ممثله القانوني عند الاقتضاء ليستلم مبلغ دينه مباشرة من صندوق وخزينة الولاية لكن هذه الأخيرة ملزمة، قبل تسليم النقود بالحصول على مخالصة من المستفيد، والتي تتمثل عادة في توقيع هذا الأخير على سند الدفع، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه، في هذا الحالة إبراء الدين العمومي.

ب. الدفع بالتحويل (paiement par virement):

تطبيقا لأحكام المادة 85 من القانون رقم 88- 33 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 والمتضمن قانون المالية لسنة 1989، فإن دفع نفقات الهيئات العمومية بالتحويل إلى حساب صكوك بريدية، أو حساب بنكي جاريا إذا تجاوز مبلغ لدى الخزينة العمومية يكون إجباريا إذا تجاوز مبلغ الدفع محددا عن طريق التنظيم.

لكن عندما يتعلق الأمر بالنفقات المدفوعة عن طريق وكالة التسبيقات، فإن مبلغ السقف يرتفع بالنسبة النفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهذا حسب المادة 02 من القرار الصادر في 17 نوفمبر 1992[2].

ويستثنى من إجراء الدفع بالتحويل الإجباري، النفقات المعينة في المادة 164 من القانون رقم 91-25، والتي تتمثل في متأخرات المعاشات وملحقاتها، ديون الأشخاص المتوفين ..... الخ.

---

[1] تطبيق الأحكام المادة الأولى من القرار رقم 40 الصادر عن الوزير الكلف بالمالية بتاريخ 17 نوفمبر 1992 والمحدد للمبلغ الذي يلزم بتجاوزه دفع النفقات العمومية عن طريق التحويل وهو 5000.00 دج.

[2] المعدلة بالقرار رقم 503 المؤرخ في 11 نوفمبر 2003 حيث أنه في حالة وكالة التسبيقات فإن مبلغ السقف يرتفع من 5000.00 إلى 50000.00 دج بالنسبة لنفقات التسيير و80000.00 دج لنفقات التجهيز .

كما يتم الدفع بالتحويل عند ما يطلبه الدائن صراحة بواسطة طلب خطي. حيث مثلا إذ سجل مورد مثلا رقم حسابه على الفاتورة. فإن ذلك يعتبر بمثابة طلب ضمني منه لتحويل مبلغ دينه إلى هذا الحساب عند الدفع.

ج. الدفع بواسطة حوالة بريدية (paiement par mondât postal):

إذ لم يمكن لخزينة الولاية باعتبارها محاسبا ملزمة بتسديد النفقة عن طريق التحويل أحيانا. فإنه يمكنها في بعض الحالات الاستثنائية. أن تنجز عملية الدفع بواسطة حوالة بريدية، وذلك نتيجة عجز الدائن من التنقل إلى خزينة الولاية أو أي محاسب عمومي آخر أو أن يكون ذلك بطلب من الدائن نفسه.

III. النفقات العامة: حجمها وحدودها و إن دراسة حجم النفقات العامة تلقي اهتماما بالغا من طرف علماء المالية العامة سواء ناحية تبيان الضوابط التي تحكم سلوك الدولة أو الهيئات العامة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة، و دراسة حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة على حجمها بالزيادة أو النقصان، إلى جانب معرفة الأسباب المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة .

1. ظاهرة تزايد النفقات العامة

انصب اهتمام الاقتصاديون بظاهرة تزايد النفقات العامة، فجعلوا لهذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي. ويعتبر العالم الألماني فاجنر wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد، ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول. بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة، إلى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

1.1 الدراسات الاقتصادية المفسرة الظاهرة تزايد النفقات :

أ. دراسة أدولف فاغنر Adolphe Wagner :

عايش فاغنر قيام الثروة الصناعية وظهور الإنتاج الواسع وتزايد حجم الاستثمار في القطاع الصناعي، لذلك فإن هذا الأخير، ربط بين تزايد حجم الاستثمار الصناعي ونمو النفقات العامة.

أتى فاجنر بفرضية، عرفت فيما بعد بقانون فاغنر، المعروف ب "قانون تزايد نشاط الدولة"، وذلك خلال سنوات الثمانينيات من القرن التاسع عشر.

يتلخص هذا القانون في أنه " إذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلات من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة، وهنا يعمل على زيادة نفقات الدولة، بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج الوطني[1].

وعليه فقد حاول تحديد العلاقة بين نمو حجم النفقات العامة في الدول الصناعية وارتفاع الدخل الوطني (الناتج المحلي الإجمالي) وعدد السكان والدخل الفردي ، كما يلي :

- ✓ نصيب الفرد من السلع العامة = النفقات العامة (G) / عدد السكان (N)
- ✓ نصيب الفرد من الدخل الوطني = الناتج الكلي الخام (PNB) / عدد السكان

وبالتالي فالصيغة الرياضية العامة لقانون فاغنر تأخذ الصيغة التالية[2]:

$$G/Y = F\ (Y/N)$$

G مجموع النفقات العامة.

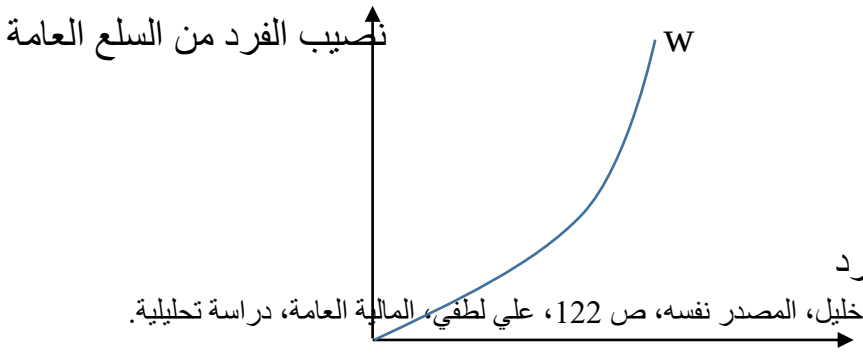
Y الناتج الوطني.

F(Y/N) =مشتقة (الناتج الوطني / عدد السكان)

علما أن مرونة النفقات العامة بالنسبة للدخل الوطني أكبر من الواحد.

ويتضح أن هناك علاقة طردية بين نسبة الإنفاق إلى الدخل (G/ Y) وحصة الفرد من الدخل(Y/ N) .معدل نمو متوسط نصيب الفرد من السلع العامة، سيكون اكبر من معدل نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج الوطني الإجمالي، وفيما يلي توضيحا بيانيا لفرضية فاغنر[3].

الشكل رقم(1): قانون فاجنر لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة



المصدر : علي احمد خليل، المصدر نفسه، ص 122، علي لطفي، المالية العامة، دراسة تحليلية.

يعبر المنحنى عن قانون فاغنر، والذي بموجبه تتزايد الموارد المخصصة لإنتاج السلع والخدمات، بصورة مطردة وبمعدلات أكبر من معدلات نمو الدخل، والتي تتحقق عبر

[1] خالد شحادة الخطيب، احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، 2008, ص76.
[2] د.على أحمد خليل، سليمان احمد اللوزي، المالية العامة والإصلاح المالي، دار زهران, عمان، 2002، ص22.
[3] علي احمد خليل، المصدر نفسه، ص122.

الزمن. ويتضح من الشكل أن العلاقة بين المتغيرين كانت MA / MD وأصبحت خلال السنة MB/ MF n+1 ، وكما هو واضح فإن المسافة بين DF أكبر من المسافة AB، أي متوسط الفرد من النفقات الحقيقة يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط الفرد من الدخل الحقيقي .

الانتقادات الموجهة لقانون فاغنر: لقد وجهت لهذا القانون مجموعة من الانتقادات أهمها:

- هناك عوامل عديدة تؤثر في النفقات منها السياسية والاجتماعية، وليس وجود علاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة النفقات العامة .
- معدلات الزيادة في النفقات، تختلف حسب مراحل النمو التي تمر بها الدولة، وتزداد تلك المعدلات عند ارتفاع مستوى المعيشة ولكنها تنخفض بعد مستوى معين.
- دراسة بيكوك وايزمان نفت التزايد المستمر في النفقات العامة، وإنما يكون ذلك خلال الأزمات والحروب فقط.

ب. دراسة بيكوك وايزمان Alin Peacok & Jai Wiseman:

قدم كل من بيكوك وايزمان، وهما أستاذان بجامعة لندن، دراسة لهما سنة 1961، حول تطور النفقات العامة بالنسبة للناتج الخام في بريطانيا، وقد غطت الدراسة الفترة 1890-1950.

خلال هذه الفترة حدثت عدة تغيرات أهمها: الحرب العالمية الأولى (1914-1917)، ثم الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، وعلى إثر ذلك اندلعت الحرب العالمية الثانية (1940-1945).

بين العالمان أن النمو الاقتصادي ليس العامل الوحيد لارتفاع الإنفاق العام، وإنما هناك عوامل أخرى، حيث أن الزيادة في النشاط الاقتصادي العام، تتم في غالبيتها في فترة الأزمات والحروب وتزيد بوتيرة مفاجئة وكبيرة. كما بين أن الاتحاد العام للزيادة في النفقات العامة لا ممهدا ولا مستمرا، حيث أن التزايد في النفقات يحدث على شكل رجات عنيفة أو شبه تدرج، ويعزى ذلك إلى ثلاثة عوامل هي :

- ✓ **أثر الإزاحة أو الاستبدال:** أي إزاحة الإنفاق العام المنخفض والإيرادات الضريبية المنخفضة، من قبل الإنفاق العام المرتفع والإيرادات الضريبية المرتفعة.

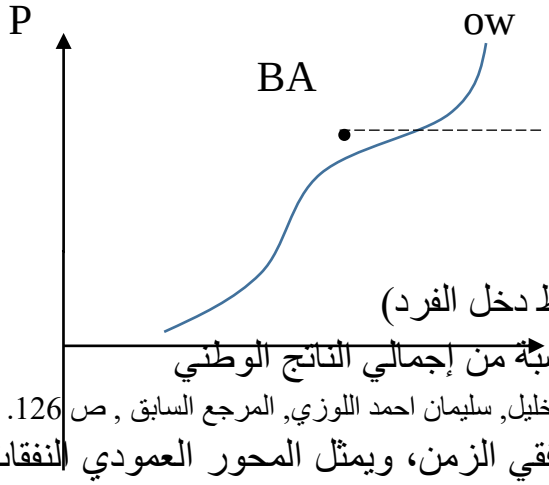
إن للحروب والأزمات تأثير على الإنفاق العام بالزيادة، إلى غاية وصوله إلى ما يعرف ب"هضبة الإنفاق"، وبالتالي زيادة العبء الضريبي على المواطنين لتمويل هذا الإنفاق، وسيبقى الإنفاق العام عند ذلك المستوى المرتفع بعد الأزمات ولا ينخفض إلى مستواه السابق[1].

[1] Maurice Mullard, The Politics of Public Expenditure ,second edition, routledge ,London ,2005,p49.

أصبح الإنفاق العام أحد الأدوات التي تلجأ إليها الدول، لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فيمكن أن نحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يتحقق من خلاله الاستقرار الاقتصادي .

- ✓ **أثر التفتيش:** يمنع هذا الأثر ثبات الإنفاق عند نفس المستوى المرتفع، بل سيعمل هذا الأثر على رفع الإنفاق إلى مستوى آخر، فالنشاطات الجديدة للدولة والاضطرابات الاجتماعية والحروب سبب لارتفاع النفقات من جديد.
- ✓ **أثر التركيز:** ترغب الدولة في التعجيل بعملية التنمية، فتعمد إلى رفع الإنفاق.

الشكل رقم (2) : فرضية بيكوك - وايزمان



المصدر : علي محمد خليل, سليمان احمد اللوزي, المرجع السابق , ص 126.

يمثل المحور الأفقي الزمن، ويمثل المحور العمودي النفقات العامة كنسبة من إجمالي الناتج الوطني. يعبر المنحنىOWعن المسار الزمني لنسبة النفقات إلى إجمالي الناتج الوطني.

يبين الشكل أعلاه أن الإضطربات الاجتماعية، تؤدي إلى حصول زيادة مطردة في نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج الوطني إلى غاية وصوله إلى هضبة الإنفاق عند النقطة A.

وفي حال عدم وجود تأثيرات أخرى، فان النسبة ستستمر ثابتة، وستكون الحركة عبر الزمن على طول الخط AB، لكن أثر التفتيش والتركيز، سيعملان على رفع النسبة باستمرار إلى الأعلى.

هناك نوعان للأسباب تزايد النفقات هما: الأسباب الحقيقية والأسباب الشكلية، وأن المعيار الأساسي للتفرقة بين الزيادة الحقيقية والظاهرية في الإنفاق هو : معيار الزيادة في متوسط نصيب الفرد من السلع والخدمات.

2.1 التفسير الواقعي لأسباب تزايد النفقات العامة:

1.2.1 الأسباب الحقيقية:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة، زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات[1]، فهي عبارة عن زيادة عبئ التكاليف العامة وزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. كما يقصد بها تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم

[1] عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992، ص 100.

النفقات العامة الناتجة عن زيادة حجم أو عدد الحاجات العامة، أي أن هذه الزيادة في النفقات تؤدي إلى زيادة في كمية الخدمات العامة وتحسين نوعيتها. وأهم هذه الأسباب ما يلي:

أ. الأسباب الاقتصادية:

من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة نجد : - زيادة الدخل الوطني والتوسع في إقامة مشاريع تنموية جديدة. حيث يترتب على نمو الدخل الوطني زيادة في دخول الأفراد وارتفاع في مستوى معيشتهم، وكلما زادت دخول الأفراد قلت مقاومتهم لما يفرض عليهم من ضرائب.

- علاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي، من خلال التوسع في الإنفاق العام. بهدف زيادة مستوى الطلب الكلى الفعلي، إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل، وذلك في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

- التنافس الاقتصادي الدولي : يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، سواء في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو في صورة إعانات للإنتاج التمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

ويسهم أيضا التقدم العلمي في زيادة نفقات الدولة لتوفير استخدام الخدمات (إنشاء طرق، مطارات، سكك حديدية).

ب. الأسباب الاجتماعية:

- ظواهر التمدن: تزايد الهجرة للمدن وخلق أحياء فقيرة فيها بحاجة لبرامج مساعدات حكومية. ما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء ... الخ.

- زيادة الوعي الاجتماعي، فأصبح الأفراد يطالبون الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في السابق، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة، وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة خاصة النفقات التحويلية.

ج. أسباب مذهبية:

أدى تطور دور الدولة إلى تعدد وظائفها، وقيامها بتقديم الخدمات الأساسية، بهدف تحقيق التنمية الاجتماعية ورفع معدلات النمو الاقتصادي.

د. الأسباب السياسية:

إن انتشار المبادئ الديمقراطية ترتب عنها اهتمام الدولة بمحدودة الدخل، وتقديم الكثير من الخدمات الضرورية لهم، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي الحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية، قصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره، وينجم عن هذا كله تزايد في النفقات العامة.

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

اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي، لكثرة عدد الدول المستقلة، وزيادة أهميته مؤخرا، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة، قد أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذه المرافق الجديدة.

ه . الأسباب الإدارية:

سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من أثاث وسيارات ... الخ، يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي.

هذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية. لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا، لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية .

و. الأسباب المالية:

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

وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين، فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العامة. وخطورة ذلك تبدوا عند وجود ظروف تدعوا إلى ضغط الإنفاق العام .

ي. الأسباب الحربية:

لا يقتصر الإنفاق العسكري في أوقات الحروب فقط، بل يزداد كذلك حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكده الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم.

وتتسم فترات الحروب عامة بالتبذير الحكومي وصعوبة تحقيق الرقابة على نفقات الدولة، بسبب كل من: الطبيعة السرية للإنفاق العسكري وسرعة اتخاذ القرارات الاتفاقية، وانتهاء الحرب لا يعني انتهاء النفقات الحربية، إذ أنها تنخفض فقط إلى حد معين، فاستمرار التوتر الدولي يحتم على الدول المختلفة الاحتفاظ بقوة ضارية في حالة استعداد مستمر لمواجهة أي تهديد لسلامتها.

ومن جهة أخرى تزداد النفقات العامة على وجوه معينة، بعد انتهاء الحرب كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب من قدماء المحاربين وأسر الشهداء، بالإضافة إلى نفقات إعادة البناء وتعمير ما دمرته الحرب في الجهاز الإنتاجي للاقتصاد الوطني، إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب التمويل نفقاتها الحربية.

2.2.1 الأسباب الظاهرية (الشكلية، غير حقيقية):

ويقصد بها ازدياد النفقة زيادة عددية (تضخم أرقام الإنفاق العام) دون أن يقابلها زيادة وتحسن فعلي في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. أي أن زيادة حجم النفقات لا تعكس زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة. وترجع هذه الزيادة إلى الأسباب التالية:

أ. تدهور قيمة النقود (تدهور قوتها الشرائية): إن انخفاض القوة الشرائية للنقد يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية، مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، أي إنفاق مبالغ أكبر للحصول على نفس المستوى من السلع والخدمات العامة. ويترجم تدهور قيمة النقود بإرتفاع المستوى العام للأسعار.

فالزيادة في النفقات العامة تعود إلى ارتفاع الأسعار، لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة.

ويترتب على ذلك ارتفاع أثمان المشتريات، وزيادة مرتبات الموظفين وأجور العاملين، مما يزيد من النفقات العامة زيادة اسمية. فقيمة النقود ليست إلا مقلوب مستوى الأسعار، بمعنى أن ارتفاع قيمة الأسعار بنسبة معينة يعني انخفاض قيمة النقود بنفس النسبة.

ولإجراء دراسة مقارنة النفقات العامة خلال فترات متباينة للتعرف على الزيادة الحقيقية لهذه النفقات يتطلب الأمر استبعاد التغيرات في القوة الشرائية للنقد، وذلك باستخدام العلاقة التالية :

النفقات العامة بالأسعار الثابتة = النفقات العامة بالأسعار الجارية مضروب 100 / المستوى العام للأسعار.....[1].

ب. اختلاف الفن المالي:

ويتعلق بأسلوب إعداد الميزانية والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الإجمالية.

تقوم فكرة الميزانية الصافية، على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلا، أن تحري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة، إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي[2].

أما فكرة الميزانية الإجمالية فلا يتم من خلالها إجراء المقاصة، فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة، تظهر في ميزانية الدولة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة، تظهر وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق

---

[1] السيد عبد المولى : المالية العامة (دراسة الاقتصاد العام)، دار الفكر العربي، القاهرة،1977، ص57.

[2] عادل احمد حشيش، المرجع السابق، ص103.

العام في هذه السنة، مقارنة بالنسبة السابقة، وتعتبر هذه الزيادة زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للميزانية، لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

ج. التوسع الحضري والنمو السكاني: زيادة عدد السكان وإنشاء مناطق جديدة تصاحبها زيادة في النفقات العامة، فتكون الزيادة ظاهرية بالنسبة للسكان الأصليين، لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للمنفعة العامة. العامة.

د. التغيرات على مستوى سكان الدولة أو إقليمها : زيادة عدد السكان يحتاج إلى زيادة النفقة العامة زيادة ظاهرية موجهة لسد حاجات السكان الجدد، لمواجهة الأعباء المتزايدة في الطرق والتعليم والصحة والأمن، وليس لتحسين نوعية الخدمة العامة.

وعليه إذا كان الإنفاق يزيد لمواجهة التوسع في المساحة والسكان، دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فهذه الزيادة ظاهرية . وإذا كان يترتب على هذه الزيادة زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة فهذه الزيادة حقيقية.

كما أن عملية اتحاد كاليمن وألمانيا أدى إلى زيادة ظاهرية في النفقة العامة، وكذا الأمر بالنسبة الاحتلال دولة لدولة أخرى.

ه. العوامل الأخلاقية: مدى انتشار القيم الأخلاقية بين رجال الحكم وموظفي الدولة والقائمين على أمورها، حيث تزداد النفقات العمومية بصورة ملموسة في الدول التي تنتشر فيها الرشوة واستغلال النفوذ للحصول على الأموال.

و. التوسع في العلاقات الدولية:

يتم التوسع في العلاقات الدولية، عن طريق عقد معاهدات الصداقة أو تقديم المساعدات والقروض أو الاشتراك في المنضمات الدولية أو تقديم الإسهامات المادية لها.

2. حدود النفقات العامة:

حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبا معينة من الدخل الوطني، تتراوح ما بين 10% و15%، وأنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب. وهناك اعتقاد آخر مفاده أنه لا يجب أن تخرج نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام عن المحال 5-25 %[1].

ما يؤخذ على هذا المنطق عدم أخذ الظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد الوطني. في حين أن تحديد حجما معينا للإنفاق العام في مكان وزمان معينين، إنما يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها: العوامل المذهبية والاقتصادية والمالية.

أ. العوامل الإيديولوجية (المذهبية):

ففي ظل الدولة الحارسة : فالفلسفة السائدة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع فيما بينهم، وهي الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة الحارسة (الإدارة والرقابة) .

[1] عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص183.

يتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة إلى الدخل الوطني بالقدر الضروري للقيام ببعض الوظائف (ضخامة نفقات بعض المشاريع كالسدود والخزانات، عدم ربحية بعض المشاريع بالنسبة للقطاع الخاص كالطرق والخدمات التعليمية) مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل الوطني من جهة، وأن تقل أنواعها من جهة أخرى.

أما في ظل الدولة المتدخلة : فالفلسفة السائدة هي ضرورة تدخل الدولة في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي تاركة الأفراد أحرارا في ممارسة نشاطاتهم، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل، فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فهي تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها لبعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة لذوي الدخول المحدودة.

وفي ظل الأيديولوجية الجماعية أو الدولة المنتجة حيث تمتلك الجماعة كل أو معظم أدوات الإنتاج، وتقوم الدولة نيابة عنها، القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي إلى جانب قيامها بالوظائف التقليدية الملكية والإنتاج). فإن دور النفقات العامة تزداد أهمية إلى أقصى حد، فالاقتصاد هنا ليس حرا وإنما تسيطر عليه الدولة، وهي التي تقوم بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها، وتعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، زيادة على النفقات الاجتماعية التي تهدف الدولة من ورائها توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية، ويؤدي هذا الوضع إلى زيادة حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل الوطني إلى اكبر حد، مع تعدد وتنوع هذه النفقات بحسب حاجات الأفراد وحاجات الدولة ذاتها.

ب. العوامل الاقتصادية:

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالعناصر التالية:

ـ **مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة (فترات الرخاء والكساد):** يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين في الاقتصاديات النامية، لأنه بعد هذا الحد سوف ترتفع الأسعار وتتدهور قيمة النقود. حيث تتميز هذه الاقتصاديات بعدم مرونة جهازها الإنتاجي، أي عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب، وذلك بسبب عدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة أو عدم كفايتها، ولوجود نقص عنصر العمل الفني ورؤوس الأموال، مما يجعل عرضها غير مرن.

ـ **قدرة الدولة على الحصول على إيرادات عامة :** تتحدد النفقات العامة بما لا يزيد عن الإيرادات العامة . ولكن هذه القدرة ليست مطلقة لا نهائية، بل تتحدد بعدد من العوامل أهمها الطاقة الضريبية.

وأهم العوامل التي تحد من قدرة الدولة على التوسع في الحصول على الإيرادات هي :

- **هيكل الإنتاج :** فكلما زادت قدرة المجتمع على الإنتاج، كلما زادت قدرة الأفراد على تمويل الإيرادات العامة .

- **هيكل توزيع الدخول :**كلما زادت عدالة توزيع الدخول كلما زادت قدرة الأفراد على دفع الضرائب والرسوم، بينما إذا كان هيكل توزيع الدخول منحازة لفئة معينة، فان حصيلة الضرائب ستقل نظرا لأن جزءا كبيرا من الأفراد تكون دخولها منخفضة لا تمكنهم من دفع الضرائب، وخاصة وأن الجزء الأكبر من حصيلة الضرائب يأتي من الضرائب المباشرة .

- **هيكل السكان :** كلما كان الأفراد في سن الطفولة (اقل من 15 سنة) كلما قلت حصيلة الضريبة وكذلك إذا زادت نسبة كبار السن (فوق 65 سنة) تقل أيضا حصيلة الضرائب، عكس المجتمع الذي تتزايد فيه فئة الشباب في سن العمل، تزداد فيه قدرة هذه الفئة على العمل وتوليد الدخول والقدرة على دفع الضرائب للدولة.

ج. العوامل المالية: يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع، مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدودا، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية الوطنية.

تنقسم المقدرة التمويلية للاقتصاد إلى:

- ✓ **المقدرة التكليفية:** تتعلق بمدى قدرة الدخل الوطني على تمويل الإيرادات العامة عن طريق الضرائب. وهنا يتعلق الأمر بالحد الذي يمكن أن تصله الدولة في الاقتطاعات الضريبية .
- ✓ **المقدرة الإقراضية:** يتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام. وهذا يرتبط بالمقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعموما فإن قدرة الدولة على الإقراض تزداد كلما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى قدرة الدوافع للاستثمار .

3. الاتجاهات الحديثة لإصلاح سياسة الإنفاق العام:

1.3تخفيض الإنفاق العام:

من خلال تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص. والعمل في نفس الوقت على رفع أداء المؤسسات العامة.

2.3 إعادة توجيه الإنفاق العام:

من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الإنتاجية . وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة ويتعلق هذا التوجيه ب:

- ✓ **تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج :** من خلال إقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية والاهتمام بإنتاجية الإنفاق العام. وإخضاع المشاريع المعايير المردودية الاقتصادية.

ويقصد بإنتاجية الإنفاق العام. العمل على زيادة فاعلية الإنفاق، بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية. والخارجية والقضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى أدنى حد ممكن. ولا يقصد به ضغطه بل الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة، بأقل قدر ممكن من الإنفاق[1].

والإنفاق الحكومي الأكثر إنتاجية هو: الإنفاق الذي يتحقق من خلال الاستخدام الكفء للموارد المالية . وهناك شرطان لوصف الإنفاق الحكومي بأنه منتج هما :

- الحصول على أكبر قدر من الإنتاج بأقل قدر من التكاليف.

- الحصول على الإنتاج المثالي من جميع أوجه الإنفاق الحكومي، بمعنى أن تعطي نتائج متساوية . ولتحقيق هذا الشرط يجب تطبيق شرط التوازن على الإنفاق الحكومي. أن تتساوى المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية لكل إنفاق.

لكن زيادة إنتاجية الإنفاق العام تعترضه عدة صعوبات تتمثل في:

- عدم إمكانية قياس كل من الإنفاق غير المنتج وإنتاجيته، فهناك بعض السلع العامة التي لا يمكن

تقسيمها، وهناك بعض السلع التي لا يوجد لها سعر في السوق .

- عدم إمكانية تقدير قيمة عناصر الإنتاج في بعض الأحيان، لأن معظم الموارد تتحدد قيمتها في سوق لا تتصف بالمنافسة التامة، وبالتالي لا يمكن استنتاج قيمة الفرصة البديلة من هذه الموارد .

- الحاجة إلى معرفة تفاصيل دقيقة عن الإنفاق الحكومي وأنواعه، مما يتطلب إحصائيات كاملة ودقيقة عن

كل أنواع الإنفاق الحكومي وهذا يصعب توفره .

- ✓ **الاهتمام بعملية تشغيل وصيانة الاستثمارات :** وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من اجل ضمان نجاحها. لأن عدم كفاية الإنفاق على عمليات التشغيل يمكن أن تؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل التعليم والصحة وغيرها. وتؤدي إلى عدم كفاية الإنفاق على الصيانة إلى التدهور السريع في رأس المال المادي أيضا.
- ✓ **الاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية الحكومية :** من خلال الموازنة بين الأثر الذي يحدثه خفض الأجور والرواتب في مجالات الكفاءات الإدارية والفنية بتثبيطه

[1] محمد عبد المنعم عمر احمد فريد مصطفي الاقتصاد المالي الوظيفي والإسلام يبين البطارية والتطبيقي مؤسسة شباب الجامعة، مصر 1994.

للعمل وخفضه للإنتاجية من جهة، وبين اعتبار القطاع العام كملاذ للعمالة . وهو ما يمكن أن ينجر عنه تكاليف إضافية دون مقابل.

- ✓ **البحث عن كفاءة الإنفاق العام :** بالبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف. فقد بينت التجربة أن سياسة الأسعار ليست هي الأداة الكفؤة لمساعدة الفقراء.
- ✓ **العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي:** بتخفيض أشكال الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية. مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار الوطني والحد من اللجوء إلى زيادة الضرائب.
- ✓ **رفع فعالية النفقات العامة :** إذا كانت الفعالية تقاس بمدى تحقق الأهداف، ففعالية النفقات العامة يقصد بها حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاقتصادية والاجتماعية، البرنامج إنفاقي معين مقارنة بالأهداف المحددة سلفا[1].
- ✓ العمل على تشجيع تركز المشروعات وذلك عن طريق حث تلك التي تعمل في حقل واحد على التجمع من اجل تكوين وحدات اقتصادية كبيرة قادرة على المنافسة، خاصة على النطاق الدولي . وتستخدم الدول لتحقيق ذلك الوسائل الضريبية وسياسة الإنفاق العام . وفيما يتعلق بسياسة الإنفاق العام فان الدولة تنمي مشترياتها بحيث تحصل المشروعات التي تحقق التجمع المطلوب على نسبة مهمة من الطلب الحكومي.
- ✓ العمل على تشجيع المشروعات على إقامة فروع لها في الخارج وذلك للدخول في منافسة المشروعات الماثلة والاستحواذ على جزء من الأسواق الأجنبية . وهذا الهدف يخدم القدرة على التصدير . وتستخدم الدول لتحقيق هذا الهدف سياسة الإنفاق العام عن طريق تمويل المؤسسات الوطنية العامة لضمان استثمارات هذه المشروعات التي تعمل في الخارج ضد المخاطر غير التجارية وضد المخاطر الاقتصادية خاصة النقدية منها مثل انخفاض قيمة العملة وارتفاع الأسعار . كما تستخدم الدول إلى جانب سياسة الإنفاق العام السابقة السياسة الضريبة وذلك عن طريق خفض العبء الضريبي عليها.
- ✓ العمل على تشجيع التقدم التكنولوجي من اجل المحافظة على القدرة التنافسية للمشروعات الوطنية أمام المشروعات الأجنبية، حيث يتم تخصيص جزء من الإنفاق العام لخلق مشروعات عامة أو للاشتراك مع المشروعات الخاصة في مشروعات جديدة تقوم بالبحث العلمي وتطبيقه كما يمكن أن تخصص الدولة جزءا من إنفاقها لإعطاء إعانات اقتصادية أو قروض لا ترد إلا في حالة نجاح المشروع في تحقيق التقدم التكنولوجي.

[1] Francois Ecalle, Ibid,p225

- ✓ العمل على التنمية الإقليمية المتوازنة لكافة أقاليم الدولة ، وذلك بحث المشروعات للاتجاه إلى المناطق اقل تقدما والتوطن فيها . ويتم تحقيق هذا الاتجاه باستخدام سياسة الإنفاق إلى جانب السياسية الضريبية، وذلك من خلال إنشاء المشروعات العامة وتوطينها في المناطق الأقل حظا من النمو، وفي إعطاء المشروعات الخاصة الإعانات الاقتصادية أو القروض الميسرة.

3.3 ضبط وترشيد الإنفاق العام:

يعرف ضبط الإنفاق بمعناه الاصطلاحي على أنه : حسن التعامل مع الأموال كسبا وإنفاقا، بمعني تناسب ترشيد الإنفاق العام مع الإيرادات العامة، أي أنه حسن تصرف الحكومة في إنفاق الأموال.

يتضمن ترشيد الإنفاق إتباع مبدأ الأولويات النسبية والترتيب التفاضلي السليم، بحيث يقدم الأهم على المهم، وترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة.

ولترشيد النفقات العامة، يستلزم الأمر تحديد حجم امثل للنفقات العامة، ولكن من الصعب تحديد حجم معين يمثل الحجم الأمثل للنفقات العامة في المجتمع. ولكن بعض العلماء حاولوا تحديد حجم أمثل للنفقات العامة .عندما:

- ✓ تتساوى المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول . ولكن يصعب قياس المنفعة الحدية للدخول لأن الانتفاع بالأنفاق العام غير متساوي بين أفراد المجتمع، كما أن تكاليف الإنفاق العام غير متساوية بين الأفراد.
- ✓ تساوى المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية الاجتماعية، أي للمجتمع ككل وليس لكل فرد على حدة، وهذا المبدأ يصعب تحقيقه أيضا، بسبب اختلاف وعدم تساوى المنفعة الحدية في المجتمع.

ويقترح البعض أن يكون الحجم الأمثل للنفقات العامة، يتناسب مع احتياجات المواطنين ورفاهيتهم وفي نفس الوقت في حدود ما يمكن تدبيره من إيرادات، بما لا يرهق المواطنين.

ويتطلب ترشيد الإنفاق العام إعداد دراسات الجدوى للمشروعات. والتي تتضمن العناصر التالية :

- خطة التمويل المقترحة.
- التكاليف الاستثمارية.
- الدراسات التسويقية.
- ربحية المشروع.
- الآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع.

- فرص العمل التي يخلقها.
- آثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخول.

4.3 تخطيط وضبط الموازنة العامة : إن تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط المالية العامة ووضع الميزانية وتنفيذها ورقابتها.

الفصل الرابع: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

I الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

تتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عدة عوامل، منها طبيعة النفقات والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه.

1 آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني والاستثمار:

الإنتاج الوطني هو مجموع السلع والخدمات المنتجة في دولة ما خلال فترة زمنية تقدر بسنة، ولزيادة هذا الإنتاج، يتخذ الإنفاق عدة أشكال كما سبق وأشرنا إليه في الفصل السابق.

يتوقف الإنتاج الوطني لأية دولة على العنصرين التاليين :

- ✓ **المقدرة الإنتاجية الوطنية :** وتشمل كل من الموارد الطبيعية للدولة وعنصر العمل فيها وراس المال والفن الإنتاجي المستخدم في العملية الإنتاجية .
- ✓ **الطلب الفعلي :** أو الطلب على السلع الاستهلاكية والطلب على السلع الاستثمارية.

بعض النفقات تهدف إلى تحقيق الأمن والاستقرار وتحقيق العدالة بين الأفراد، وهو ما يزيد من قدرة الأفراد على الادخار الذي يحول إلى استثمار، وبالتالي التأثير على قدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار والاستثمار ومن ثم الإنتاج الوطني.

يرتبط أثر النفقة العامة في الإنتاج، بمدى أثر الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة، وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة، وعلى درجة التنمية الاقتصادية بالبلدان النامية، إذ تشكل هذه النفقات جزءا هاما من هذا الطلب، تزداد أهميته بزيادة تدخل الدولة في حياة الأفراد، وعلاقة النفقات العامة

بحجم الطلب وأثرها عليه، يتوقف على حجم النفقة ونوعها، فالنفقات الحقيقية تمثل طلبا على السلع والخدمات، فالإنفاق على البنية التحتية كالطرق ووسائل النقل والمواصلات والطاقة يؤدي إلى خفض نفقة الإنتاج، ومن ثم رفع الأرباح، وزيادة الناتج الوطني.

الإنفاق على الصحة والثقافة والتدريب الفني للعمال يؤدي إلى الارتقاء بمستوى العمالة، مما يؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية.

أما النفقات التحويلية فأثرها يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين بهذه النفقات. فالإنفاق على الصحة والتعليم، والثقافة، والسكان والمياه الصالحة للشرب .... الخ، وهي تتعلق بتكوين رأس المال الإنساني . يؤدي وبطريق مباشر إلى زيادة الناتج الوطني.

كما أن النفقات المقابلة لحالات المرض، الشيخوخة، البطالة، وهي تتعلق بالتأمين الاجتماعي. يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة، أما أثرها المباشر فيتم أساسا على إعادة توزيع الدخول لصالح الفئات الاجتماعية سالفة الذكر، مما يؤدي إلى رفع دخولها، وبالتالي إلى زيادة استهلاكها، مما يؤثر على الطلب الفعلي بالزيادة، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج عن طريق مبدأ المضاعف (ترتبط أثار النفقات التحويلية بأسلوب تصرف المستفيدين منها. أي على مدى تسربها من دورة الدخل الوطني). و يثور الجدل حول التأثير السلبي للنفقات الاجتماعية على الإنتاج، وذلك أنها تؤدي، من ناحية تمويلها، إلى اقتطاع جزء من دخول الأغنياء، عن طريق الضرائب لصالح الفقراء. مما يستتبع خفض الاستثمارات، وبالتالي أحداث تأثير سلبي في الطاقة الإنتاجية الوطنية. أما بالنسبة للإعانات النقدية فيصعب تحديد آثارها. ذلك إن هذه الآثار تتوقف على المقارنة بين الاستخدامات التي كانت ستوجه إليها فعلا. وقد لا تتحقق الإعانات النقدية الهدف منها، نظرا لأن المستفيدين قد يستخدمون هذه الأموال في أغراض مختلفة تماما.

وتهدف الإعانات النقدية الممنوحة إلى المنتجين إلى :

- تشجيع المنتجين في القطاع الخاص على إنتاج سلعا ترغب الدولة في توفيرها في السوق المحلي.
- زيادة المعروض في السوق المحلية من سلعة معينة.
- تخفيض السعر الذي يتحمله المستهلك النهائي.
- تغطية خسارة المنتجين التي حصلت بسبب ظروف استثنائية أو طارئة .
- إعادة توطين بعض الصناعات.
- دعم الصادرات الوطنية مما يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات.
- زيادة معدل التراكم الرأسمالي أو التأثير في توزيعه الجغرافي (مثال ذلك القروض طويلة الأجل وبفائدة منخفضة البناء المساكن أو تقديم خدمات عامة في مناطق نائية ... الخ)
- تحقيق التوازن المالي لبعض المشروعات ذات النفع العام (مثال ذلك شركات الطيران وشركات الملاحة البحرية).

رغم أن نظام الإعانات الاقتصادية يوجه له العديد من الانتقادات أهمها :

- يمكن أن توجه الإعانة لغرض غير المقصود مما يسبب ضياعا للمال العام.
- تؤثر سلبيا على جهاز الثمن، وتؤثر بالتالي سلبيا على توزيع الموارد المحدودة.
- تحمي المشروعات الخاسرة لفترة طويلة دون حثها على تعديل أوضاعها.

أما النفقات العسكرية فتحدث أثرا انكماشيا في حجم الإنتاج الوطني، وذلك في الحالات التي يترتب عليها تحويل جزء من الموارد المادية والبشرية المتاحة من الاستعمال المديني إلى الاستعمال العسكري، مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنتاج الوطني، وإلى ارتفاع أثمان عناصر الإنتاج، وبالتالي ارتفاع أثمان المنتجات وانخفاض الطلب الاستهلاكي.

مثلا، إذا وجهت هذه النفقات إلى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج، غالبا ما يصاب ميزان المدفوعات بالعجز بسبب اضطرار الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح من الخارج، فإنها ستحدث آثارا انكماشية في حجم الإنتاج.

وتحدث هذه النفقات أثرا توسعيا على حجم الإنتاج الوطني، وذلك في حالات متعددة، منها الأحوال التي تستخدم فيها هذه النفقات: كإنشاء صناعات حربية في الداخل تعمل على زيادة الدخل الوطني أو إنشاء المطارات والموانئ والطرق والسدود يفيد منها الاقتصاد الوطني في الإنتاج المدني فيما بعد الحرب، وحتى قبل انتهائها إذا زادت عن حاجة الإنتاج الحربي.

كثيرا ما يتولد عن الإنفاق العسكري تقدم علمي في فنون الإنتاج، إذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية، بما يفيد في نهاية المحالين الحربي والمدني على السواء، فالتقدم الفني الذي يتحقق في المجال الحربي يعطي دفعة قوية لتطوير الإنتاج في المجال المدني.

إذا كان مستوى التشغيل في الاقتصاد كاملا، فان النفقات العسكرية، تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار، ذلك أن الإنتاج المدني يقل وتزداد أثمان منتجاته. أما في حالة نقص التشغيل، فان هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الإنتاجية الأخرى التي تتوقف عليها، مما يؤدي إلى تشغيل العمال المتعطلين و القضاء على البطالة.

2. أثر النفقات على الاستهلاك:

تقدم الدولة التحويلات العينية لتشجيع استهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصاديا لسلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الأولوية، وترى فيها تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

فالمنح والإعانات النقدية التي تعطي كمبالغ إضافية إلى دخول الطبقات الفقيرة في المجتمع، تهدف إلى رفع مستوى معيشتهم، وهو ما يؤدي إلى زيادة الاستهلاك. وتقدم هذه الإعانات كمبالغ تعويضية عن الدخل المنقطع عن البطالين. ولا يؤدي ذلك إلى زيادة الاستهلاك ومن ثم الطلب الكلي.

- ✓ **النسبة لنفقات الاستهلاك الحكومي:** وهي مشتريات الحكومية التي تخصص لصيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة. كما تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية لتموين بعض الفئات، كأفراد القوات المسلحة أو تلاميذ المدارس ووجبات الطلبة والتوسع في الخدمات الصحية والتعليمية، أو بعض عمالها وموظفيها وغيرها. وهذا النوع من الإنفاق هو تحويل الاستهلاك من يد الأفراد إلى يد الدولة.
- ✓ **نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الموزعة على الأفراد:** إن قيام الدولة بتوزيع الدخول في شكل أجور ومرتبات ومعاشات على الأفراد والتي يخصص جزء منها للاستهلاك، يؤثر على الاستهلاك الوطني. كما أن قيام الدولة بتوزيع بعض الإعانات الاجتماعية لصالح بعض الفئات الفقيرة يؤدي إلى زيادة الاستهلاك عن

طريق رفع الدخول الحقيقية للمستهلكين. ولذلك فهي تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة، حيث تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي..

3. أثر النفقات على توزيع الدخل:

لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية، تتدخل الدولة في التوزيع الأولي للدخل، بإدخال بعض التعديلات على الدخول النقدية أو على الدخول العينية أو على أثمان السلع والمنتجات، أي في القوة الشرائية للنقود.

وإعادة توزيع الدخل الوطني، قد تتم فيما بين عوامل الإنتاج المختلفة، أو فيما بين الأقاليم المختلفة والأدوات المالية التي تؤثر على إعادة توزيع الدخل، هي النفقات العامة والإيرادات العامة (الضرائب).

تؤثر الدولة في التوزيع الأولي للدخل من خلال :

خلق دخول لعوامل الإنتاج، ويتم تحقيق هذا الأثر عن طريق النفقات الحقيقية، وهي التي تؤثر مباشرة في زيادة الدخل الوطني . فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى توزيع دخول جديدة على الذين شاركوا في الإنتاج، وهي بذلك تسهم في التوزيع الأولي "للدخل الوطني. والنفقات الحقيقية تسهم في خلق دخول جديدة عن طريق إنتاج الخدمات العامة المنتجة للمنافع الجماعية، وهذه المنافع تؤدي إلى زيادة دخول الأفراد الحقيقية، نتيجة لإشباع جزء من حاجاتهم، فضلا عن خلقها دخول لعوامل الإنتاج التي تقوم بإنتاج هذه الخدمات . أو عن طريق إنتاج السلع بمعرفة المشروعات العامة (القطاع العام)، ويحدث هذا الأثر عن طريق الاستثمارات العامة، مما يستتبع خلق دخول جديدة لعوامل الإنتاج التي شاركت في إنتاج هذه السلع، أو عن طريق تشجيع الحافز على إنتاج السلع بمعرفة المشروعات الخاصة، والتي تتم عن طريق الإعانات العامة الاقتصادية، التي يترتب عليها زيادة حجم إنتاج هذه المشروعات، مما يستتبع زيادة الدخول التي توزع على عوامل الإنتاج.

تحديد مكافئات عوامل الإنتاج، وهي الأجور والفوائد والريع والربح. وهذا التحديد يتم إما بطريق مباشر، كما لو قامت مثلا بتحديد الإرباح، أو الأجور . وقد يكون التحديد بطريق غير مباشر، ويكون ذلك في حالة تحديد إيمان السلع والخدمات، وواضح أن تحديد الأثمان، يعني التأثير في الربح، وبالتالي في توزيع الدخل الوطني على العوامل التي شاركت في إنتاجه.

4. أثر النفقات على العمل والتشغيل والادخار:

ترفع بعض أنواع النفقات من قدرة الأفراد على العمل من خلال رفع الكفاءة والأهلية المهنية، وتأخذ هذه النفقة شكلا نقديا الإعانات العائلية والمعاشات والمرتبات والأجور) أو عينيا الخدمات الصحية، التعليمية الإسكانية) وكلها تزيد من قدرة الأفراد على العمل، وبالتالي زيادة دخولهم ومن ثم زيادة الدخل المخصص للادخار.

تؤثر النفقات العامة في الادخار الوطني عن طريق رفع الميل الحدي للادخار، حيث تقوم الدولة بتخصيص جزء من الإنفاق العام للأفراد، وذلك من خلال تقديم خدمات مجانية كنقل العمال، تقديم العلاج المجاني
للمرضى، الإطعام في المدارس، الإعانات التي تمنحها للأفراد كالمنح... الخ. أو تقدم سلع منخفضة الأسعار مثل الحليب، الخبز،... الخ. أي تدعيم بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع، هذا يؤدي إلى ارتفاع الدخول الحقيقية للأفراد مما يمكنهم من تخصيص جزء من دخلهم للادخار.

إن إنفاق الدولة في إطار المساهمة الكلية أو الجزئية في رأس مال المؤسسات العامة الاقتصادية يساعد على خلق فرص تشغيلية، كما أن تقديم المساعدات للمنتجين يحول دون تسريح العمال، وقد يؤدي إلى خلق مناصب شغل جديدة.

عند قيام الدولة بفك العزلة عن بعض المناطق من خلال إقامة المرافق العمومية الضرورية، فإن النفقات التي تتحملها في هذا المجال، تؤدي إلى توفير فرص تشغيلية لسكان تلك المناطق.

5. أثر النفقات العامة على الأسعار: و إذا كان المحدد الرئيسي للأسعار يرجع إلى قوى العرض والطلب في محصلتها، فإن تدخل السلطة العامة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال سياستها الإنفاقية من شأنه التأثير على مستوى الأسعار.

يترتب على الإنفاق العام في المشروعات الإنتاجية زيادة السلع. مما ينجم عنه انخفاض الأسعار، أما توجيه الإنفاق العام إلى المجالات الاستهلاكية، فهو يودي إلى زيادة أسعارها نظرا إلى زيادة الطلب عليها.

كما يمكن تخفيض الأسعار بشراء بعض السلع والمنتجات وتخزينها، وقت الوفرة وانخفاض السعر للمحافظة على استقرار الصناعات والمؤسسات.

وقد تمنح الدولة بعض المشروعات الخاصة أو العامة، إعانات اقتصادية لتحقيق أغراض مختلفة. ومن أبرز الآثار المرجوة من وراء هذه الإعانات: هو توجيه الاستثمارات

الوجهة التي تراها الدولة كفيلة بتحقيق أهدافها: سواء المتعلق منها بالتنمية الاقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات، أو التدخل في سياسة الأثمان ومحاربة التضخم.
تتحدد أثار النفقات العامة على مستوى الأسعار من عدة أوجه: قد تدعم الدولة بعض السلع لتكون في متناول أغلبة السكان .
- قد تمنح امتيازات ضريبية للمنتجين للحد من ارتفاع الأسعار.
- قد تسعى الدولة لأن تحمي بعض المنتجات الإستراتيجية من انهيار أسعارها ومثال ذلك شراء (مصر) خلال الأزمة الاقتصادية العالمية (1929) لكامل المخزون القطني وهو ما أنقذ المنتجين والمصدرين من أثار الأزمة، وبعد نهاية الأزمة باعت الدولة المخزون وعوضت النفقات التي تكبدتها[1].

6 آثار النفقات العامة على الاستقرار الاقتصادي:

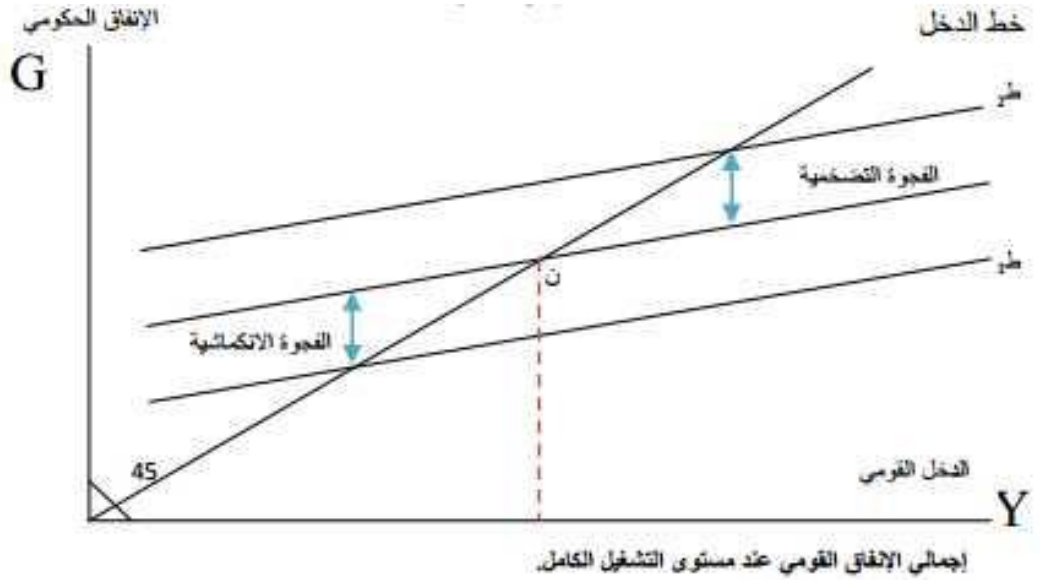
يعرف الاستقرار الاقتصادي على أنه: تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتفادي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار، مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج الوطني[2].

لا يعني التشغيل الكامل الوصول بمعدل البطالة إلى الصفر، وإنما يتطلب الأمر اختفاء نسبي لظاهرة البطالة، وتهيئة الفرص الوظيفية المنتجة لكل الأفراد المؤهلين، والذين يبحثون عن فرص العمل عند معدلات الأجور السائدة، أما استقرار المستوى العام للأسعار ، فيعني عدم وجود اتجاه ملحوظ أو حاد لتحركات قصيرة الأجل في المستوى العام للأسعار، أما حدوث تغيرات نسبية في أسعار السلع الفردية، والتي تعكس تغيرات في التفضيلات الشخصية للأفراد، فلا تتعارض مع استقرار المستوى العام للأسعار. و يتم استخدام النفقات العامة كأداة هامة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

- ✓ ففي حالة التضخم: يحدث قصور في العرض الكلي عن مواكبة الطلب الكلي، أي أن هناك قوة شرائية زائدة تلجأ الدولة لامتصاصها من خلال خفض الإنفاق الحكومي على السلع الكمالية مصحوبة بزيادة في الضرائب. أما في حالة الانكماش فيكون قصور في الطلب الكلي، فتلجأ الدولة إلى خلق قوة شرائية جديدة لتحفيز الطلب الفعلي بزيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب تحفيزا للإنفاق الوطني حتى يقترب مستواه من مستوى الإنتاج الوطني فتختفي الفجوة الانكماشية تدريجيا، كما يبينه الشكل أدناه.

الشكل رقم (3): الإنفاق الحكومي بدلالة الدخل

[1] عمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، دار هومة، الجزائر، 2003.
[2] سلوى سليمان، السياسة الاقتصادية، وكالة المطبوعات، الطبعة الأولى،الكويت، 1973 ،ص 162 .



المصدر : أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2010-2000) جامعة الأزهر، غزة، ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 2012، فلسطين ، ص 45.

7 آثار النفقات العامة على مكافحة البطالة : زيادة النفقات العامة في مجال مشاريع جديدة، يؤدي إلى استحداث وظائف، واستيعاب بعض العاطلين عن العمل.

8. أثر النفقات على البحث العلمي:

تخصيص جزء من الإنفاق العام لأغراض البحوث، والتي تهدف إلى تحقيق التقدم التكنولوجي في مجال الإنتاج والتوزيع.

II. الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

1. أثر المضاعف l'effet multiplicateur**:**

يعد كاهن أول من أدخل فكرة المضاعف في النظرية الاقتصادية، ويعني زيادة الإنفاق الاستثماري يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي إلى الزيادة في الاستثمار، من توالي الإنفاق على الاستهلاك (مضاعف الاستثمار).

يميل الفكر الاقتصادي الحديث إلى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثر ليس فقط بالنسبة للاستثمار، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك والإنفاق العام.

تؤدي النفقات العامة إلى توزيع الدخول في شكل مرتبات أو فوائد أو أثمان للمواد الأولية، وهؤلاء يخصصون جزءا من هذه الدخول للاستهلاك ويقومون بادخار الباقي طبقا للميل الحدي للاستهلاك أو للادخار، فالجزء الذي يخصص للاستهلاك لا يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تذهب بدورها إلى الاستهلاك والادخار وهكذا تستمر حركة توزيع الدخول خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج الدخل - الاستهلاك - الإنتاج.

فالزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى سلسلة متوالية من الإنفاقات التي تتناقص طبقا للميل الحدي للاستهلاك ولكنها في مجموعها تزيد عن كمية الإنفاق الأولي .

2.أثر المعجل L'effet accélérateur: يعبر المعجل عن العلاقة بين الاستثمار ومعدل التغير في الإنتاج الجاري، أي أن الزيادة في الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع النهائية الاستهلاكية، مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنفاقهم الاستثماري، لإنتاج تلك السلع التي ازداد الطلب عليها بمدل اكبر ويمكن حساب المعجل بقسمة التغير في الاستثمار على التغير في الناتج الوطني . على العموم من المفروض أن يؤدي اعتماد سياسة إنفاقية مثلي إلى:

- زيادة الاستهلاك والإنتاج الوطني.
- إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بشكل يؤدي إلى تحقيق مستوى أعلى لرفاهية المجتمع.
- إعادة توزيع الدخل وزيادة فرص الادخار .
- الحد من البطالة وزيادة فرص العمل والتفاوت الاجتماعي.
- معالجة الفجوة التضخمية والركودية بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

قد لا يمكن زيادة العرض (زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد) في حالة التخلف الاقتصادي، أو وصول الاقتصاد إلى مرحلة التوظف الكامل، وفي حال ارتفاع الطلب فإن زيادة حجم النفقات العامة لن يؤدي إلى زيادة الإنتاج، بل إلى التضخم.

تساهم النفقات العامة في دعم النمو الاقتصادي من خلال دعم التراكم الرأسمالي عن طريق زيادة الاستثمار العام أو عن طريق دعم القطاع الخاص (دعم رأس المال المادي).

الفصل الخامس : الإيرادات العامة

تنشأ الإيرادات العامة من حيث المبدأ, بسبب الملكية العامة أو بسبب ما تحصل عليه الدولة من القطاع
الخاص.

I. الإيرادات العامة : المفهوم والتقسيمات:

1. المفهوم:

يمكن تعريف الإيرادات العامة بأنها: المبالغ النقدية التي تحصل عليها الدولة أو الهيئات العامة للدولة من مصادر مختلفة وتخصص لتغطية النفقات العامة.

هي مجموع الدخول التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر لتغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي[1]

هي موارد اقتصادية تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية، من أجل تغطية النفقات العامة، بهدف إشباع الحاجات العامة.

الإيراد العام هو عبارة عن جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة واللازمة التغطية النفقات العامة.

2. تقسيمات الإيرادات :

أ. من حيث الملكية : تقسم الإيرادات العامة من حيث المصدر إلى:

- ✓ **إيرادات أصلية :** تحصل عليها الدولة من ممتلكاتها.
- ✓ **إيرادات مشتقة :**تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروة الآخرين.

ب. من حيث سلطة الدولة : تقسم إلى :

- ✓ **إيرادات تستند إلى الإجبار والإكراه:** مثل الضرائب والرسوم الغرامات التعويضات والقروض الإجبارية.
- ✓ **إيرادات اختيارية:** تأجير الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة، إيرادات تحصل عليها مقابل بيع سلع وخدمات.

ج. من حيث دورية الإيرادات :

- ✓ **الإرادات العادية :** تحصل عليها الدولة سنويا وبصورة دورية مثل : إيرادات ممتلكاتها الخاصة كالضرائب والرسوم.

[1] محمد عباس محرز ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ط2 ، 2005 ، الجزائر ، ص139.

- ✓ **الإيرادات غير العادية:** تحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة مثل: القروض ، الإصدار النقدي، بيع جزء من ممتلكاتها .

د. من حيث مصدرها :

- ✓ **الإيرادات المحلية :** تحصل من مختلف المصادر على المستوى الوطني، وتتضمن الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية.
- ✓ **الإيرادات من أقساط القروض :** التي منحت للمؤسسات والهيئات المحلية.
- ✓ **الإيرادات الخارجية :** تتمثل في المساعدات المالية والإعانات التي تتلقاها الدولة من مختلف المصادر.

يقسم المشرع الجزائري موارد الميزانية العامة للدولة كما يلي :

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.
- مداخيل الأملاك التابعة للدولة .
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوي .
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- التسديد برأس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة، وكذا الفوائد المترتبة عنها
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.
- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العام المحسوبة، والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

II. مصادر الإيرادات العامة:

ترتكز الموازنة العامة للدولة على تشكيلة من مصادر الإيرادات، حيث نلاحظ أن هناك تباين بين مختلف هذه المصادر، فتهيمن الإيرادات البترولية على مداخيل الإيرادات للخزينة في الدول النفطية، تليها الضرائب على حساب تدني إسهام المصادر الأخرى, تتمثل هذه المصادر في:

1. الجباية البترولية:

مصطلح الجباية هو مفهوم أوسع وأشمل من مفهوم الضريبة، فالجباية تشمل جميع الموارد والاقتطاعات التي تمول ميزانيات الجماعات الإقليمية الدولة والجماعات المحلية والهيئات المستقلة)، بينما الضريبة فهي جزء فقط من الجباية.

يعد القطاع النفطي أحد أهم مرتكزات أغلب الاقتصاديات العربية، لكونه مصدرا للموارد الأجنبية التي تسهم في تطوير القطاعات الاقتصادية الأخرى.

2. عائدات الضرائب:

ترجع أهمية الضرائب إلى الأهداف الأساسية للسياسة الضريبية والمتمثلة في:

- توجيه الاستهلاك وقرارات أصحاب العمل.

- زيادة تنافسية المؤسسات وتحقيق الاندماج الاقتصادي.
- إعادة توزيع الدخل وتوجيه المعطيات الاجتماعية.
- تمويل التدخلات العمومية وتصحيح إخفاقات السوق.

إلى جانب الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب، لذلك فإن دراستها تتناول جوانب متعددة ومتشعبة ينبغي الإلمام بها.

1.2 ماهية الضريبة وخصائصها:

أ. تعريف الضريبة وخصائصها: عرفها جيز Jese على أنها " استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نائية وبلا مقابل، بقصد تغطية الأعباء العامة"، ثم عرفها بمفهوم أوسع وأعم وأشمل الأستاذ (Methil) بأنها: استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وفقا لقدراتهم التكليفية، بطريقة مائية، وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة [1].

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي أوردها المختصون, فإنها ذات دلالة واحدة تتمثل في أنها: عبارة عن فريضة **نقـــــــدية**، تدفع **جبرا** إلى الدولة أو لإحدى الهيئات العامة المحلية بصفة **نهـــــائية**، قصد المشاركة في تحمل التكاليف والأعباء العامة **دون مقـــابل**. ولها أهداف مالية واقتصادية واجتماعية.

من هذا التعريف يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

- **الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في صورة نقود, لكون أن المعاملات كلها تتم باستخدام النقود، وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية، فان الإيرادات لابد وأن تحصل نقدا.
- **الضريبة تدفع جبرا:** ويعني ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة، بل هو محبر على دفعها إلى الدولة والجبر هنا قانوني لا معنوي .
- **الضريبة تدفع بصفة نهائية :**
- **الضريبة تدفع بدون مقابل :** أي أن الممول دافع هذه الضريبة , لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة

المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره ممولا للضرائب.

- **الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام:** إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات.

ب. أساس الضريبة:

[1] الخطيب، خالد شحادة وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 146-145.

سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مجموعة من النظريات في تأسيس حق الدولة في فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة في العصر الحديث.

ب1. نظريات المنفعة والعقد: يرى أنصار هذه النظرية, أن الفرد يدفع الضريبة إلى الدولة مقابل المنفعة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة، وأنه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة، ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة بعقد ضمني ذي طبيعة مالية, مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له.

وقد اختلف أنصار هذا الاتجاه في طبيعة العقد، فاعتبره البعض كآدم سميث عقد بيع خدمات، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشترين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب.

وصور البعض الآخر مثل تيير Thiers العقد الضمني على أنه عقد شركة، فالدولة شركة إنتاج كبرى تتكون من شركاء، لكل منهم عمل معين يقوم به، ويتحمل في سبيل هذا نفقات خاصة، وإلى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة، أي الحكومة تعود منفعتها على جميع الشركاء، كالدفاع وإنشاء الطرق، وإقامة المستشفيات، ... الخ، ومن ثم يتعين على الشركاء المساهمة في تمويلها، وتتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم.

كما تصور آخرون مثل مونتسكيو وجود عقد تأمين , تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين.

ولقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها, للعديد من أوجه النقد: مثل صعوبة تقدير المنفعة التي تعود على كل دافع ضرائب من خدمات الدولة, خاصة الخدمات غير القابلة للتجزئة كالأمن الخارجي والأمن الداخلي والتمثيل السياسي ... الخ، إلى جانب كون الدولة لا تمثل مجموعة مشتركة من المصالح المادية بل تمثل المصالح المعنوية أيضا، ثم إن وظيفة الدولة لا تقتصر على حفظ الأمن فقط فهذا غير صحيح خاصة في العصر الحديث, حيث تدخلت الدولة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومنه فإن التزام الدولة بتقديم خدماتها للأفراد ليس من طبيعة الالتزامات المبنية على العقد.

ومن جهة أخرى, فإن الواقع يشير إلى أن نظريات المنفعة والعقد المستندة على فكرة العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، لم يثبت تاريخيا وجود مثل هذا العقد، فضلا عن كون الفرد يلتزم بدفع الضريبة, حتى لو لم يقم بأي دور في الموافقة على فرضها.

ب2. نظرية التضامن الاجتماعي أو الوطني:

اتجه الفكر الحديث, إلى تأسيس حق الدولة في فرض وجباية الضرائب , على فكرة التضامن الاجتماعي الموجود بين كافة المواطنين في الدولة, والتي تقضي بوجوب تضافر

الأفراد جميعهم , كل بحسب طاقته في مواجهة أعباء التكاليف العامة حتى تتمكن الدولة، باعتبارها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى, في حماية المجتمع ككل، وفي توفير أنواع من الخدمات العامة لكافة المواطنين, بدون استثناء , وبغض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية في تحمل هذه الأعباء العامة، وبما أنه من غير الممكن ترك الأمر إلى الأفراد لتقرير مقدار مساهمتهم في تحمل التكاليف العامة فإن الدولة بمالها من سيادة قانونية على المواطنين , تقوم بإلزام أو إجبار كل منهم بدفع نصيبه بحسب درجة مقدرته المالية.

2.2 قواعد الضريبة:

وهي تلك المبادئ التي يتعين على المشرع المالي أن يسترشد بها، وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة الممول ومصلحة الخزانة العامة، ويعتبر الاقتصادي آدم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي: العدالة، اليقين، الملاءمة والاقتصاد في النفقات.

أ. قاعدة العدالة والمساواة: فيجب عند فرض الضرائب على المواطنين, مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد.

وذهب علماء المالية العامة أول الأمر, إلى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاضعة للضريبة دخل أو ثروة واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة. أما في العصر الحديث, فقد اتجه علماء المالية العامة إلى فكرة أخرى وهي : تصاعدية الضريبة رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية.

ب. قاعدة اليقين : ويقصد بها، أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه، وذلك في كل ما يتعلق بها من أحكام, كالسعر وطريقة تحديد الوعاء وميعاد الوفاء وطريقة الدفع.

ج. قاعدة الملاءمة في الدفع: أي أن تكون مواعيد جباية الضريبة وطريقة تحصيلها ملائمة لظروف الممول .

د. قاعدة الاقتصاد في التحصيل: تقضي هذه القاعدة, بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل النفقات، حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل خزانة الدولة أقل ما يمكن، أي أن مراعاة مبدأ الاقتصاد في نفقات التحصيل, هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة, دون أن تضيع جزءا كبيرا منه في سبيل الحصول عليه.

3.2 أهداف الضريبة:

في ظل الدولة الحارسة اقتصر هدف الضريبة على تمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار.

وأصبحت الدولة في العصر الحديث, تتدخل في الحياة الاقتصادية, وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب

الغرض المالي، أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية.

ومن الأغراض الاجتماعية للضريبة نجد إعادة توزيع الدخل والثروة بهدف تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعيا، أو محاربة استهلاك بعض السلع الضارة ... الخ. أما الأغراض الاقتصادية التي يمكن للدولة تحقيقها باستخدام الضرائب نذكر منها:

- تشجيع أو محاربة بعض أشكال المشروعات عن طريق التمييز في المعاملة الضريبية،
- تشجيع الادخار والتكوين الرأسمالي عن طريق تقرير بعض الإعفاءات تبعا لنوع السلعة،
- حماية الإنتاج الوطني ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات،
- التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق السياسة الضريبية ... الخ.

4.2 التنظيم الفني للضرائب:

يقصد بالتنظيم الفني للضريبة, الإجراءات والوسائل الفنية المستخدمة في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الضريبة منذ فرضها حتى تحصيلها, في ظل الضوابط الاقتصادية الواجب مراعاتها. ويشمل ذلك تحديد الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة وقياس قيمة المادة الخاضعة للضريبة، والمعدل الذي تفرض به، والنطاق الذي تنطبق فيه، وكيفية الوفاء بها.

1.4.2 وعاء الضريبة أو مطرح الضريبة :

يقصد بوعاء الضريبة المادة التي تفرض عليها الضريبة. وتوجد عدة أشكال للأوعية الضريبية ومنها:

- ✓ الشخص نفسه: في حالة الضريبة الفردية (ضريبة الرأس).
- ✓ الدخل: في حالة ضرائب الدخل
- ✓ العقار: في حالة ضريبة الممتلكات
- ✓ التركة: في حالة ضريبة التركات
- ✓ المبيعات: في حالة ضريبة الاستهلاك
- ✓ الإنتاج: في حالة ضريبة الإنتاج
- ✓ التداول: في حالة ضريبة التداول
- ✓ ولتحديد الوعاء الضريبي نتبع طريقتين أساسيتين هما الطريقة غير المباشرة والطريقة المباشرة.

أ. الطريقة غير المباشرة: وتعتمد إما على طريقة المظاهر الخارجية أو طريقة التقدير الجزافي .

- ✓ **طريقة المظاهر الخارجية :** يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض العلامات والمظاهر الخارجية المعبرة عن ثروة الممول مثل عدد الخدم، إيجار

المنزل، عدد السيارات ... الخ، بالرغم من وضوح وبساطة هذه الطريقة إلا أنها قد لا تعبر عن القدرة التكليفية للأشخاص.

- ✓ **طريقة التقدير الجزافي :** تقدر قيمة المادة الخاضعة للضريبة , تقديرا جزافيا على أساس الاعتماد على بعض

الدلائل أو القرائن التي يحددها المشرع الضريبي, المعبرة على مقدار دخل المكلف , كقيمة إيجار المصنع وعدد

العمال، وهذه الطريقة لا تعبر عن المقدرة الحقيقية للممول.

ب. الطريقة المباشرة : وهي تعتمد على طريقة الإقرار أو على طريقة التحديد الإداري.

- ✓ أسلوب الإقرار : يجبر المكلف بأداء الضريبة , بتقديم إقرار يبين فيه مقدار وعاء الضريبة بصورة مفصلة، وتقوم الإدارة المالية بالتأكد من صحة ما يحتويه الإقرار من المعلومات, بالإطلاع على سجلات المكلف، ودفاتره التجارية أو أية أوراق أخرى, تمكن من الوصول إلى الحقيقة وتفاديا لأي غش.
- ✓ أسلوب التحديد الإداري المباشر : تتبع الإدارة المالية هذه الطريقة لتحديد وعاء الضريبة, في حالة امتناع الممول تقديم الإقرار المطلوب منه في الوقت المحدد, وبذلك يصبح للإدارة المالية الحرية الواسعة في التقدير, وهي لا تلجأ إلى هذه الطريقة, إلا في الحالات الاستثنائية (في حالة عدم تقديم الإقرار.

2.4.2 معدل الضريبة أو سعر الضريبة:

يمثل معدل الضريبة علاقة مبلغ الضريبة بالوعاء الضريبي (النسبية بين مقدار مبلغ الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها)، أي يبين الأساس الذي عليه يتحدد مبلغ الضريبة. وقد يتحدد هذا المعدل بنسبة ثابتة , لا تتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة، فلو كانت الضريبة المستقطعة من الدخلY ، فإن معدل ضريبة الدخل هي: Y/T

مر سعر الضريبة بمرحلتين هما :

أ. مرحلة الضريبة التوزيعية : في ظل نظام الضرائب التوزيعية يقوم المشرع **بتحديد مبلغ الحصيلة الإجمالية** الواجب الحصول عليها من الممولين مسبقا، ثم يقوم بتوزيع هذه الحصيلة على الجهات من البلد (الولايات، الدوائر، البلديات). ومن ثم يتم توزيع الضريبة على الأفراد ضمن المنطقة الجغرافية حسب المقدرة على الدفع.

في هذه الحالة سعر الضريبة لا يعرف إلا بعد تحصيلها، وذلك بقسمة حصيلة الضريبة على مجموع قيم الأوعية التي خضعت لها.

وتمتاز الضريبة التوزيعية بـــ:

- معرفة الخزانة العامة لمبلغ حصيلة الضريبة الذي ستحصل عليه بشكل يقيني.
- ضمان تحصيل المبلغ المحدد كضريبة.
- لكل ممول مصلحة شخصية ومباشرة في عدم قرب أحد الممولين من دفع الضريبة،

رغم هذه المزايا، فإن الضريبة التوزيعية، تتصف ببعض العيوب، مما جعل الدول تتخلى عنها في العصر الحديث فهي: غير عادلة، وغير مرنة، إذ أنها لا تتابع التطور المستمر في الحياة الاقتصادية وزيادة قيمة المادة | الخاضعة للضريبة. إلى جانب عدم معرفة كل ممول مقدما للمبلغ الذي يتعين عليه دفعه.

ب. الضريبة القياسية أو التحديدية : ويقصد بها **التحديد المسبق لسعر الضريبة** مقدما، دون أن تحدد الحصيلة حيث يحدد الحصيلة السعر وفقا للظروف الاقتصادية، ويمتاز هذا النوع من الضرائب بـــ :

- تحقيق العدالة بكفالتها للمساواة بين كافة الممولين في تحمل عبء الضريبة .
- معرفة الممول سلفا المقدار الضريبة التي يتعين عليه دفعها
- تتميز بالمرونة إذ أن الدولة تقوم بتحديد السعر تبعا للوضع الاقتصادي والاجتماعي.

ومن عيوب هذا النوع من الضرائب :عدم معرفة الخزانة العامة مقدما وعلى وجه اليقين المبلغ الذي ستحصل عليه.

يمكن أن يكون سعر الضريبة ثابتا أو متصاعد أو متنازل.

3.4.2 أسلوب فرض الضريبة :

أ. الضريبة النسبية (معدل ثابت):

تكون الضريبة نسبية إذا ما تحدد سعرها بنسبة مئوية ثابتة لا تتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة، أو باختلاف ظروف دافعي الضرائب.

يمتاز هذا الأسلوب بالعدالة. كما أن الإدارة الضريبية تعتبر هذا الأسلوب اسلوبا سهلا وأقل تعقيدا من أسلوب الضريبة التصاعدية أو التنازلية. كما أنها لا تؤثر على الادخار والاستثمار تأثيرا سلبيا, يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال إلى الخارج كما هو الحال بالنسبة للضرائب التصاعدية.

ب. الضريبة التصاعدية:

تفرض بمعدلات متدرجة تصاعدية, تبعا لزيادة قيمة المادة المفروضة عليها الضريبة، وتبعا لتغير ظروف دافع الضريبة وبالتالي تزداد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من نسبة ازدياد المادة الخاضعة لها.

تعتبر أكثر النظم عدالة والأكثر انتشارا. وهو أسلوب قديم ، وهناك عدة مبررات للضريبة التصاعدية:

- تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة.
- تتفق مع نظرية المنفعة الحدية، ومقتضاها أن المنفعة الحدية التي يحصل عليها الفرد من دخل معين تتناقص تدريجيا كلما زاد الدخل.
- تستخدم الضريبة التصاعدية كأداة لتوزيع الدخل في المجتمع.

- تستخدم الضرائب التصاعدية كأداة لزيادة الطلب الكلى، حيث تؤدي الضرائب التصاعدية إلى نقل جزء من أصحاب الدخول المرتفعة على أصحاب الدخول المنخفضة، وهذه الطبقة تتميز بارتفاع ميلها إلى الاستهلاك.
- تتميز الضريبة بارتفاع الحصيلة، مما يساعد الدولة لمواجهة الزيادة في النفقات العامة.
يكون التصاعد بطريقتين:

ب1. التصاعد الإجمالي بالطبقات:

تقسم المادة الخاضعة للضريبة (الوعاء) إلى عدة طبقات، ويطبق معدل واحد لكل طبقة، ويتزايد المعدل مع تزايد قيمة الطبقة. وأن الوعاء بأكمله يخضع لسعر ضريبة واحد وهو سعر الضريبة على تلك الطبقة التي ينتمي إليها الوعاء.

هذا الأسلوب سهل التطبيق. وما يؤخذ عليها أنها تؤدي إلى إخضاع الممول بالنسبة لكل دخله أو رأسماله إلى معدل أعلى من الضريبة بمجرد زيادة الوعاء ولو بمقدار بسيط.

ب2. التصاعد بالشرائح: تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح, يخضع كل منها إلى معدل معين، ويزداد المعدل كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى.

ج. الضريبة التنازلية:

يتناقص سعر الضريبة مع تزايد حجم الوعاء الخاضع لها. وهو أسلوب نادر الاستعمال.

4.4.2 تحديد النطاق: يقصد به تحديد الفئات أو المجموعات أو الممتلكات التي تفرض عليها الضريبة.

5.4.2 تحصيل الضريبة: أي تحديد طريقة الوفاء بالضريبة ووقت تسديدها، أي الأسلوب الذي يسدد به الممول ما عليه من التزامات ضريبية.

5.2 هيكل الضرائب:

1.5.2 هيكل الضرائب قديما :

أ. الضريبة الواحدة:

نادي الماليون القدامى بفرض ضريبة واحدة على الدخل، بينما نادى آخرون بفرض ضريبة واحدة على الإنفاق.

اقر أصحاب المدرسة الطبيعية, فرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي الأرض. فالفلاحون هم الطبقة المنتجة في المجتمع، لذا يجب أن لا تفرض الضريبة على النشاط التجاري والصناعي.

كتب الاقتصادي الأمريكي هنري جورج كتابه عن الفقر والتقدم عام 1879, نادي فيه بفكرة الضريبة الواحدة وحبذ أن يكون الريع العقاري وعاء لها.

هذا النوع من الضرائب لم يلقى قبولا عاما وجهت له عدة انتقادات.

ب. الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

تعتبر الضرائب على الأشخاص من أقدم أنواع الضرائب، ويقصد بها، تلك الضرائب التي تتخذ من الأشخاص داخل الدولة محلا لفرض الضريبة، لذا يطلق عليها ضرائب الفردة أو ضريبة الرؤوس. وهي تنقسم إلى نوعين أساسيين:

- ✓ **ضرائب الفردة البسيطة أو الموحدة:** وهي التي كانت تفرض بسعر واحد (مبلغ معين) على جميع الأشخاص دون النظر إلى الثروات التي يمتلكونها أو الدخول التي يحققوها.
- ✓ **ضرائب الفردة المدرجة:** وهي تفرض بأسعار متعددة تبعا لتعدد الطبقات.

ولقد انتشر استخدام ضريبة الرؤوس منذ العصور القديمة عند العرب والرومان وحتى أواخر القرن التاسع عشر وذلك لسهولة إدارتها وتحصيلها، إلا أنها كانت تتميز بعدم عدالتها لكونها تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكليفية للأفراد، بالإضافة إلى أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الإنسانية، وهذا ما يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكليفية للمكلفين.

أما الضريبة على الأموال، فيكون المال ذاته، سواء ثروة أو دخلا أو مظهرا من مظاهر الغني هو المادة الخاضعة للضريبة أو وعاؤها، وبذلك أصبحت الأموال في المجتمعات المعاصرة, هي أساس فرض الضريبة.

2.5.2 هيكل الضرائب حديثا :

يمكن تقسيم الهياكل الضريبية الحديثة إلى نوعين:

1.2.5.2 الضرائب المباشرة والضرائب غير مباشرة:

يمكن رد كافة الضرائب الموجودة في النظم الضريبية المقارنة إلى قسمين رئيسيين هما: الضرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة.

ومن أمثلة الضرائب المباشرة الضرائب على الأفراد والدخول والثروة، أما أمثلة الضرائب غير المباشرة فنجد، الضرائب على الإنفاق (الاستهلاك) والتداول ورقم الأعمال والضرائب الجمركية.

أ. الضرائب المباشرة:

وتميز فيها الأنواع التالية :

أ. ضريبة الدخل:

يعرف الدخل عند الاقتصاديين والماليين بأنه " إيراد يتجدد أو يتكرر بصفة دورية مع بقاء المصدر واستمراره، وهو ينتج عن مصادر مختلفة، فقد يكون رأسمالي كالريع من العقارات والودائع، وقد يكون مصدره العمل كأجرة العامل والموظف، وقد يكون مصدره رأس المال والعمل كأرباح التجارة والصناعة والخدمات الزراعية"، أما تعريف الدخل

الخاضع للضريبة وحسب نظرية المصدر فهو عبارة عن كل قوة شرائية نقدية جديدة تتدفق بصورة دورية خلال فترة زمنية معينة، يمكن استهلاكها دون المساس بالمصدر[1].

ويعرف الدخل وفقا لنظرية المنبع بأنه: قيمة نقدية يحصل عليها الممول بصفة دورية أو قابلة للدورة، من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار، خلال فترة زمنية معينة.

تفرض الضريبة على دخل الأفراد (الدخل الشخصي) ودخل الشركات (أرباح الشركات). ويعرف الدخل الشخصي بأنه مجموع ما يتسلمه المكلف من إيرادات خلال فترة زمنية محددة، بشكل دوري وبصفة منتظمة. أو

بشكل عام هو كل ما يتسبب في زيادة ثروة الممول. مثل: الراتب، فوائد الودائع، أرباح الأسهم، إيجارات العقارات.

تعتبر ضريبة الدخل أكثر أنواع الضرائب انتشارا في العالم. حيث تمثل أكبر حصة في حصيلة الإيرادات إلى جانب الدور الذي تلعبه في إعادة توزيع الدخل.

يمكن أن نميز بين نظامين لضريبة الدخل هما:

أ1. الضرائب النوعية على الدخل: يقسم الدخل حسب طبيعة مصادره إلى أقسام منفصلة عن بعضها، وتفرض ضرائب دخل مختلفة باختلاف المصادر.

مصادر الدخل هي العمل ورأس المال ومزيج بين المصدرين. فالعمل إذا كان يمارس من قبل الفرد نفسه ولحسابه , تفرض عليه ضريبة دخل المهن الحرة. وإذا كان الفرد يمارس العمل لحساب الآخرين, فإنه يخضع لضريبة الدخل على الأجور والرواتب.

أما بالنسبة إلى رأس المال, فنميز بين دخل رأس المال الثابت الذي يخضع إلى ضريبة الدخل على الأملاك، والمنقول الذي يخضع إلى ضريبة إيراد القيم المنقولة. أما بالنسبة للدخل المترتب عن المزيج بين العمل ورأس المال فيخضع إلى ضريبة تختلف باختلاف نوع النشاط الاقتصادي من زراعي وصناعي وتجاري.

و يتميز هذا النظام بإمكانية إتاحة الفرصة أمام المشرع لتخفيض معدل الضريبة على دخل العمل ورفعه على دخل راس المال، بينما يقوم بفرض معدل ضريبي معتدل على الدخل المتولد من مصدرين مختلفين. وما يؤخذ على هذا الأسلوب هو حدوث الازدواج الضريبي.

أ2. الضرائب على مجموع الدخل: وفقا لهذا النوع. فإن دخل المكلف الذي حصل عليه خلال السنة (أجور، فوائد رأس المال، إيجار العقار والأرباح من مختلف المصادر) يجمع في وعاء واحد، وتفرض عليه ضريبة دخل واحدة.

يتميز هذا النظام بغزارة حصيلة الضريبة وانخفاض تكلفة جبايتها، وأنه الأكثر ملائمة للإدارة الضريبية في الدول المتقدمة، وأنه أكثر تحقيقا للعدالة, لأنه ينظر إلى ظروف

[1] الخطيب، خالد شحادة وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 165- 166.

دافع الضريبة نظرة شاملة. وما يؤخذ على هذا النظام هو كبر حجم الضريبة ومحاولة التهرب منها.

ب. الضرائب على رأس المال (الثروة):

رأس المال هو : مجموع الأصول المالية والعينية التي يمتلكها الفرد في وقت معين . سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو الخدمات أم غير منتجة لأي دخل. يمكن التمييز بين الأنواع التالية من ضرائب رأس المال:

- ✓ **الضريبة العادية على الثروة:**

يتم إخضاع عناصر الثروة التي لا يمكن لضريبة الدخل الوصول إليها، وهي الممتلكات التي لا تدر دخلا على أصحابها. ففرض الضريبة يدفع صاحبها إما إلى بيعها أو القيام باستغلالها، أو تحويلها إلى أصول منتجة وإلا تآكلت بمرور الوقت.

من مزاياها أنها تحفز على استخدام الثروات العاطلة وتشجع أصحاب رؤوس الأموال للاستثمار وعدم الاكتناز لتعويض ما ستفرضه الدولة على رأس المال.

ما يؤخذ عليها كبر حجم الوعاء الضريبي وإمكانية التهرب الضريبي المرتفعة، كما قد يتسبب في هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج مما يفقد الدولة ميزة استثمار هذه الأموال داخلها، لذا فإن الدولة لا تفرض هذه الضريبة إلا في حالات استثنائية كالأزمات والحروب التي تجعل الدولة بحاجة إلى الأموال.

- ✓ **الضريبة العرضية على الثروة:**

تفرض بسبب وجود ظروف استثنائية، بهدف إعادة توزيع الثروة في ظروف مرحلية أخرى. ومن أمثلتها الضرائب على أرباح الحروب أو ضرائب الاغتناء على الذين حققوا ثروات طائلة بسبب الحرب.

- ✓ **الضريبة على الزيادة في قيمة رأس المال:** يفرض على الزيادة في رأس المال، والتي لا يبذل فيها المالك جهدا في تحقيقها، يطبق في بعض الدول كألمانيا، فرنسا، سوريا، ومصر، كأن تقوم الدولة بشق شوارع تساهم في رفع قيمة العقارات. وقد تفرض هذه الضريبة بصورة دورية من خلال إعادة تقييم الأصول وفرض ضريبة على الزيادة في قيمتها في كل مرة. وقد تفرض بانتقال ملكية الأصل من شخص لآخر.
- ✓ **الضرائب على التصرف بالثروة:** و تفرض على أشكال الثروة عند انتقالها من شخص لأخر، أي عند تداول الثروة بين الأحياء كالضرائب على التسجيل العقاري والسيارات. كما يفرض هذا النوع على الأموال المكتسبة التي لا يبذل الشخص جهدا في الحصول عليها كالإرث والوصية . وتنقسم من حيث الوعاء الضريبي إلى نوعين:

- **ضريبة على مجموع التركة:** تفرض على صافي التركة قبل توزيعها على الورثة، بعد خصم الديون .
- **ضريبة على نصيب الوارث:** تفرض على نصيب كل وارث أو كل موصي على حدة. وتعتبر كضريبة و على الزيادة في رأس المال. وهي أكثر عدالة لأن المشرع يراعي عند تحديدها الظروف الشخصية والعائلية للورثة، لذا فتعتبر ضريبة شخصية. وتعتبر أكثر انتشارا من ضريبة مجموع التركة .

من مزايا الضريبة على رأس المال نجد:

- رأس المال أكثر تعبيرا عن المقدرة التكليفية للممول بصورة أدق وأقرب إلى الحقيقة من الدخل.
- تحث الممول على استغلال ثروته بطريقة أفضل حتى لا تنقص الضريبة من قيمة الثروة.
- يمكن استخدام هذه الضريبة كضريبة تكميلية لتحقيق التفاوت في معاملة الممولين حسب دخولهم.
- تستخدم هذه الضريبة كوسيلة للرقابة تستعين بها الإدارة الضريبية لأحكام ربط وتحصيل الضرائب المختلفة بما توفره هذه الضريبة من بيانات وإحصائيات عن ثروات الأفراد.

ب. الضرائب غير المباشرة:

وتميز فيها الأنواع التالية :

ب1. الضرائب على الإنفاق: تفرض على الأشخاص عند استخدام دخولهم (إنفاق الدخل) لسد حاجتهم بشرائهم السلع والخدمات، وتسمى بالضريبة العمياء، حيث أنها لا تميز بين الأغنياء والفقراء، وإنما تفرض على السلع والخدمات، لذا فهي لا تتمتع بالعدالة الضريبية.

وتتكون من عدة أنواع:

- ✓ **الضرائب على الاستهلاك :** يتم إنفاق الدخل على الاستهلاك لذا تفرض على الدخل عند إنفاقه ضريبة استهلاك، وتفرض على المراحل التي تنتقل فيها السلعة من المنتج إلى المستهلك، فإذا خضعت السلعة إلى الضريبة عند إنتاجها يطلق عليها ضريبة الإنتاج، أما إذا خضعت السلعة إلى الضريبة عند البيع يطلق عليها ضريبة المبيعات أو ضريبة المشتريات.

ويعلل فرض هذه الضريبة بأن الاستهلاك يدل على مستوى الدخل. وان ما يميز هذا النوع هو غزارة حصيلتها كما أن أغلب الناس لا يشعرون بثقل عبئها لأنها مدمجة في سعر السلعة، إلى جانب قلة تكاليف جبايتها وصعوبة التهرب منها. كما أنها تتأثر بحالات الركود والرخاء الاقتصادي.

ما يؤخذ على هذا النوع هو الانخفاض الشديد في حصيلتها في حالات الركود والكساد، وما يترتب عليها من عجز كبير في إيرادات الدولة. كما أنها تفرض على الغني والفقير دون مراعاة الظروف الشخصية والاقتصادية للفرد، مما يجعلها بعيدة عن تحقيق العدالة الضريبية.

الإنفاق على الاستهلاك قد يكون موجها نحو شراء المنتجات المحلية أو الأجنبية أو مزيجا بين النوعين وعليه نميز بين:

- ✓ **ضريبة على بعض أنواع السلع:** قد تفرض الدولة ضرائب الاستهلاك على أنواع معينة من السلع والخدمات الاستهلاكية بغرض التأثير على السلوك الشرائي للمستهلك بغية تقليل استهلاكها. مثل: ضرائب استهلاك البنزين (مكافحة التلوث)، الكحوليات (حماية الصحة).
- ✓ **الضريبة على السلع الأساسية:** ضريبة تفرض على سلع لا يستطيع الإنسان الاستغناء عنها كالخبز، الملح، الدقيق، مشتقات الألبان، الرز والماء، ويعتبر هذا النوع من أهم الموارد المالية للخزانة العامة، ولا

يراعي القدرة التكليفية للفرد، لذلك حاولت التشريعات الضريبية المعاصرة العمل على تخفيض معدلاتها بحيث لا يشعر المكلف بعبئها.

- ✓ **الضرائب على السلع ذات الاستعمال الشائع :** وهي ضرائب تفرض على سلع غير أساسية في الأصل، ولكن لكثرة استخدامها أصبحت سلعا يكاد الأفراد لا يستغنون عنها كالتبغ، الشاي والقهوة، فهي ضريبة عادلة نسبيا لأنها تفرض على سلع غير ضرورية في الأصل وكذلك تعتبر ضريبة ذات دخل مرتفع، وتشتد وطأتها على الطبقات الوسطى والفقيرة الأمر الذي أدى بالمشرع المالي لجعلها معتدلة.
- ✓ **الضرائب على السلع الكمالية** : تفرض على سلع يمكن التخلي عنها، ولا يقبل عليها إلا أصحاب الثروات، فهي ضريبة طوعية ليس فيها عنصر الإكراه المالي أو المعنوي كما في حال الضريبة على السلع الأساسية، وأصبح هذا النوع من الضرائب مطبقا في كثير من دول العالم.

في الغالب يدفع البائع الضريبة للحكومة ثم يضيفها إلى نفقة الإنتاج ويدفعها المستهلك النهائي.

- ✓ الضرائب الجمركية (ضرائب على السلع المستوردة): تفرض على السلع عند اجتيازها لحدود الدولة عند تصديرها أو استيرادها. أكثرها انتشارا ضرائب الواردات التي تعتبر كنوع من ضرائب الاستهلاك. تفرض لسببان: تحقيق إيراد مالي للدولة بالدرجة الأولى لذا يطلق عليها بالضرائب الإيرادية، والمساهمة في تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات وحماية المنتجات الوطنية، وتعرف بالضرائب الحامية إلى جانب حماية المجتمع أخلاقيا وصحيا، حيث تعرف بالضرائب المانعة.

وترد عدة استثناءات على مبدأ عمومية الضريبة الجمركية نذكر منها:

- **التجارة العابرة:** وهي تلك السلع التي تمر بالدولة دون توقف لتسلك طريقها إلى دولة أخرى.

- **السماح المؤقت:** وهو نظام يسمح بدخول المواد الأولية والمواد الوسيطة المستوردة إلى البلاد دون دفع الضريبة عليها بشرط أن يعاد تصديرها بعد أتمام تصنعها في شكل سلع خلال مدة معينة.

- **نظام رد الضريبة:** في مثل هذا النظام يسمح استيراد المواد الأولية والوسيطة إلى داخل البلاد بعد دفع الضريبة الجمركية المقررة عليها، ولكن للمستورد الحق في استرداد هذه الضريبة بعد تصنيع هذه المواد إلى سلع تامة الصنع، وإعادة تصديرها إلى الخارج خلال مدة معينة، فإذا لم يقم بالتصدير خلال المدة المحددة لا يسترد الضريبة.

- **المناطق الحرة:** يتم استيراد السلع وتداولها في المنطقة بحرية تامة دون دفع ضرائب جمركية عليها، ولكن إذا عبرت هذه السلع المنطقة إلى داخل الدولة، فيلزم دفع الضرائب الجمركية المستحقة عليها.

ب2. الضرائب على رقم الأعمال: تفرض هذه الضرائب كقاعدة عامة على كافة السلع والخدمات عند إنتاجها أو تداولها. وتوجد طريقتان لفرضها:

- ✓ **الضريبة المتتابعة:** فرض الضرائب على السلع والخدمات بطريقة متابعة تنتهي بوصول السلعة إلى

المستهلك النهائي مرورا بالمنتج، وتاجر الجملة وتاجر التجزئة.

- ✓ **الضريبة الواحدة:** تفرض الضريبة مرة واحدة على السلعة، خلال إحدى مراحل انتقالها من المنتج إلى المستهلك النهائي. وتفرض الضريبة فقط على القيمة المضافة (قيمة مساهمة المشروع في العملية الإنتاجية).

ج. الضرائب على التداول : تفرض على بيع الأصول من شخص لآخر. من أشهرها ضرائب انتقال الملكية، وضرائب الدمغة التي تفرض على التداول من خلال تحرير مستندات كالعقود والشيكات والسندات.

2.2.5.2 معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

لا يوجد معيار دقيق متفق عليه للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب، ومع ذلك يقترح الفكر المالي مجموعة من المعايير تساعد على التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

أ. المعيار الإداري: يعتمد هذا المعيار في التفرقة بين النوعين على طريقة التحصيل وأسلوب الاتصال بين الممول والإدارة الضريبية . فالضريبة المباشرة وفقا لهذا المعيار هي: الضريبة التي يتم تحصيلها عن طريق الجداول الاسمية التي تبين اسم الممول، قيمة الوعاء، سعر الضريبة وموعد استحقاقها. إلى جانب الاتصال المباشر بين الإدارة الضريبية ودافع الضريبة. أما الضرائب غير المباشرة وفقا لهذا المعيار فهي: التي لا يوجد بينها وبين الإدارة الضريبية أي ارتباط مباشر، وإنما تحصل بمناسبة حدوث وقائع وتصرفات معينة.

ما يؤخذ على هذا المعيار عدم دقته في بعض المواضيع، فالضريبة على الأرباح المحققة من بيع الأوراق المالية تعتبر بموجب هذا المعيار ضرائب غير مباشرة . بينما في

الواقع هي ضرائب دخل لا تختلف عن الضريبة على الرواتب ومن المفروض أن تصنف كضرائب مباشرة .

ب. معيار نقل عبء الضريبة أو معيار الراجعية: وحسب هذا المعيار فإن الضريبة تعتبر مباشرة إذا تحمل عبئها من يقوم بدفعها إلى الخزانة العامة. وتعتبر غير مباشرة إذا ما كان المكلف بدفعها يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر كالمستورد الذي ينقل عبء الضرائب الجمركية المشتري السلعة. هذا المعيار غير دقيق. ففي حالة فرض ضريبة ما على تاجر أو منتج فإن نقل الضريبة إلى المستهلك يتوقف على مرونة العرض والطلب وظروف التكلفة وشروط السوق لسلعة معينة .

- قد لا تنقل الضريبة على السلعة بالكامل من المنتج إلى المستهلك، حيث العرض عديم المرونة، فهنا الضريبة تعتبر مباشرة .

- قد تنقل الضريبة على السلعة بالكامل من المنتج إلى المستهلك، حيث العرض لا نهائي المرونة، فهنا الضريبة تعتبر غير مباشرة .

- قد تنقل الضريبة على السلعة جزئيا من المنتج إلى المستهلك، فالجزء المنقول منها يعتبر ضريبة غير مباشرة والجزء الأخر يعد ضريبة مباشرة، لكن اعتبار الضريبة مرة مباشرة ومرة غير مباشرة أمرا غير مقبول .

ج. معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة: تعتبر الضريبة مباشرة حسب هذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار والاستقرار النسبي كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيراد والمفروضة على الدخل، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع أو تصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات كعمليات تصدير السلع أو استيرادها، وعمليات التداول أو نقل الملكية ... الخ وهي مجرد وقائع عرضية تفرض الضريبة غير المباشرة لمجرد حدوثها.

د. معيار المقدرة التكليفية: فالضرائب المباشرة وفقا لهذا المعيار هي التي تقبل بطبيعتها لان تكون محلا لمراعاة الظروف الشخصية والاجتماعية لدافع الضريبة. أما الضرائب غير المباشرة فهي: الضرائب التي لا تقبل بطبيعتها لان تكون محلا لمراعاة الظروف الشخصية للممول. وعلاقة الضريبة بوعائها: الضريبة المباشرة وفقا لهذا المعيار هي: تلك الضريبة التي تفرض على وعاء ليس دفع الضريبة شرط للحصول عليه، مثل الضرائب على الدخل والضرائب على الثروة. أما الضرائب غير المباشرة فهي الضريبة التي تفرض على وعاء لا يمكن للممول أن يحصل عليه، أو يستعمله، أو يستهلكه إلا بعد دفع الضريبة .

ه . من حيث تحقيق العدالة : تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحققا للعدالة من الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على الثروة أو الدخل وهى عناصر ثابتة وواضحة الدلالة على مقدرة الممول التكليفية، وتدريج سعرها حسب هذه المقدرة. وقد لا تحقق الضرائب المباشرة اعتبارات العدالة إذا لم تراعى اعتبارات الشخصية، في حين أن الضرائب غير المباشرة، ولأن الممول فيها غير معروف للإدارة المالية. فيصعب تحقيق العدالة .

III.الازدواج الضريبي:

يعرف الازدواج الضريبى كما يلي :هو إخضاع الشخص الواحد لنفس الضريبة أو لضريبة مشابهة لها أكثر من مرة عن نفس المادة الخاضعة لها عن نفس المدة.

1. شروط توافره:

- ✓ وحدة الممول: يشترط لتحقق الازدواج الضريبي وحدة الشخص الخاضع للضريبة، أي أن نفس الشخص يتعرض لنفس الضريبة أكثر من مرة.
- ✓ وحدة الضريبة: يتحقق الازدواج الضريبي إذا كانت الضريبة المفروضة هي بذاتها الضريبة التي سبق أن فرضت من قبل.

ولا يشترط أن تكون الضريبتان من نفس النوع بل يكفي أن يكونان متشابهتين كفرض ضريبة على رأس المال العقاري وضريبة على الدخل الناتج من الملكية العقارية.

- ✓ وحدة المادة: حيث يشترط لتحقق الازدواج الضريبي أن يكون المال الخاضع للضريبة أكثر من مرة هو نفس المال، أي أن تكون المادة أو وعاء الضريبة ومحلها واحدا.
- ✓ وحدة المدة: أي أن يقوم الممول بدفع أكثر من ضريبة على نفس الوعاء عن فترة زمنية معينة واحدة .

2.أنواع الازدواج الضريبي:

- ✓ **الازدواج الضريبي الداخل:** ويتحقق هذا الازدواج إذا توافرت أركانه داخل حدود الدولة، أي أن السلطات التي تفرض الضرائب على الوعاء الواحد تابعه لدولة واحدة أيا كان شكل الدولة.
- ✓ **الازدواج الضريبي الدولي:** ينشأ هذا الازدواج إذا قامت سلطات مالية تابعة لدول مختلفة تطبق تشريعات الضريبة على نفس الوعاء على نفس المادة الخاضعة للضريبة.
- ✓ **الازدواج المقصود:** وينشأ هذا الازدواج إذا تعمدت السلطة المالية التي تفرض الضريبة إحداثه.
- ✓ **الازدواج الضريبي غير المقصود**: هو ذلك الازدواج الذي يحدث دون قصد من المشرع ويعرف بأنه ازدواج فعلى أو قانوني ويحدث نتيجة تعدد الضرائب المتشابهة في الدولة، وغالبا ما يكون الازدواج الضريبي الدولي ازدواج غير مقصود .

IV.الاتجاهات الحديثة في مجال الإصلاح الضريبي : منذ نهاية الثمانينيات من القرن العشرين عرفت الأنظمة الضريبية موجة من الإصلاحات تصب في اتجاه[1] : توسيع الأوعية

[1] عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص155.

الضريبية وتخفيض المعدلات بما يعمل على زيادة المردودية المالية ويقلص من محاولات التهرب الضريبي .
إدراج الضريبة على القيمة المضافة ضمن الهياكل الضريبية لما تتمتع به من مزايا كاتساع وعائها، ومساعدتها على تحصيل ضرائب أخرى، حيادها واعتمادها على الشفافية.
تقليص الأهداف المراد تحقيقها عن طريق الضريبة .
تعزيز مصداقية النظام الضريبي باستقراره ، هذا ما يسمح للمستثمرين باتخاذ قراراتهم المتعلقة بالتمويل والاستثمار على المدى الطويل.

3. عائدات الرسوم:

كانت الرسوم تحتل في الماضي أهمية كبيرة كمصدر من مصادر الإيرادات، وكانت تأتي مباشرة بعد الدومين، ومع مرور الزمن، تضاءلت أهميتها، كمصدر للإيرادات العامة تاركة مكان الصدارة للضرائب والجباية، ومع ذلك فلا زالت الرسوم تلعب دورا هاما في مالية الهيئات المحلية في معظم الدول الحديثة.

1.3 مفهوم الرسوم:

هي اقتطاع نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى إحدى الهيئات العمومية مقابل نفع مباشر (خدمة) تؤديها له.

من هذا التعريف، يتضح أن الرسم يتميز بأربع خصائص هامة هي:

- ✓ **الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد:** أن الفرد له حرية الاختيار في طلب خدمة معينة وعند حصوله على

الخدمة المطلوبة من إحدى الهيئات العامة يدفع مبلغ نقدي مقابل ذلك. ولا يدفع عيني أو القيام بالعمل لدى الدولة لفترة معينة بدل من دفع الرسم، وفي بعض الحالات الاستثنائية كحالة الحروب إذ تستوفي الدول أثناء الحرب بعض الرسوم بشكل موارد وسلع مستوردة.

- ✓ **الرسم يدفع جبرا من الأفراد للهيئات العمومية:** يقوم الفرد المستفيد من الخدمة بدفع قيمة الرسم جبرا للهيئة التي تؤدي إليه.
- ✓ **عنصر المقابل في دفع الرسم:** فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كحالة الرسوم القضائية، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته، كاستعمال الموانئ والمطارات وغيرها.

وقد يكون في شكل جهد يبذله موظف الدولة كالتصديق على الوثائق والعقود أو فض المنازعات أو تكون الخدمة منح الشخص امتياز بموجب القانون كالترخيص بالصيد أو السياقة والبناء وغيرها، أو قد تكون الخدمة في شكل تسهيلات ترتب عليها تكبد الدولة لمبالغ نقدية.

- ✓ **تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام :** ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد، يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد الوطني في مجموعة.

- ✓ **التناسب بين مقدار الرسم وتكلفة تقديم الخدمة:**

2.3 أنواع الرسوم :

أ. الرسوم الإدارية : رسوم التسجيل العقاري ورسوم التصديق الوثائق والمستندات ورسوم طلبات الحصول على وظيفة ورسوم زيارة المتاحف والتنزه في الحدائق العامة ورسوم المغادر في المطارات المدنية .

ب. الرسوم القضائية : تدفع من قبل الأشخاص الخزانة الدولة، مقابل ما تقدمه السلطات القضائية من خدمات في حل المنازعات .

ج. الرسوم الاقتصادية : وهي الرسوم التي تؤخذ عن خدمة تقدمها الدولة، لها علاقة بالنشاط الاقتصادي، مثل رسوم مزاولة المهن ورسوم المجازر ورسوم المباني ورسوم البريد ورسوم الأسواق أو كل ماله علاقة بالنشاط الاقتصادي وغيرها .

3.3 تقدير الرسم: تقدير معدل الرسوم:

ما هو الأساس الذي تستند عليه السلطات لتحديد قيمة الرسم ؟

هناك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد كلها، ويمكن إجمال القواعد الرئيسية في ثلاثة قواعد أساسية هي:

أ. القاعدة الأولى : تأخذ بعين الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، ولا يستلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة إلى كل فرد يستفيد من الخدمة على حدة، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها، وتستند هذه القاعدة إلى أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح، ومن ثم فإنه لا يتحتم أن يترتب على مباشرة هده المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

ب. القاعدة الثانية: هي جعل مبلغ الرسم اقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية.
وأساس هذه القاعدة الاعتبارات التالية :
- مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على دافع الرسم .
- الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها.
- في بعض الحالات تقرر السلطة العامة عدم تحصيل الرسوم إطلاقا عن الخدمات المؤداة كما هو الحال بالنسبة إلى التطعيم ضد بعض الأمراض.
ج. القاعدة الثالثة : وهي التي يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات محددة وتستند هذه القاعدة إلى الاعتبارات التالية :
- الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم.
- وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخزانة العامة كرسوم التوثيق و الإشهار إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة. عند تحديد قيمة الرسم يجب الأخذ بعين الاعتبار :
- الحد الأقصى لإيرادات الرسوم، فيجب أن تغطي نفقات المؤسسات القائمة بالخدمة المؤداة لأن ما زاد على هذا الحد يصبح ضريبة مستترة .
- إذا كانت المنفعة الشخصية اكبر من المنفعة العامة، يجب أن يكون معدل الرسم مرتفعا أما في الحالة
العكسية، فيجب أن يكون معدل الرسم معتدلا أو خفيفا . يجب أن يكون معدل الرسم عام وثابت، أي أن الرسم هو نفسه بالنسبة لعامة المستفيدين، حتى لا يساء استعمال الرسم .

4.3 طرق استفاء الرسوم :

أ. الدفع الفوري : يدفع المكلف الرسم إلى الدوائر المختصة ا والى الخزانة العامة لقاء وصل يبرزه إلى الموظف المختص ليفيد من الخدمة المعينة كرسوم التعليم . ب. استفاء الرسم من قبل الإدارة : بموجب جداول أو كشوف تدون فيها مسبقا أسماء المكلفين المستفيدين من الخدمات العامة كالرسوم العقارية .
ج. استفاء الرسوم على شكل طابع : يقوم المستفيد من الخدمة بلصق طوابع بقيمة مساوية بدل الخدمة المحددة كالطوابع المالية والبريدية . عندما يتطلب الأمر زيادة الرسوم لأجل زيادة الإيرادات فان ذلك سيؤدي إلى تخلي الكثيرون عن الحصول على الخدمة التي تقدمها الدولة ، مما يخفض الإيرادات من الرسوم كما أن النظام المالي الحديث يتطلب مراعاة المقدرة على الدفع والظروف الشخصية ، وهو ما نجده في الضرائب وعلى هذا الأساس نجد أن الضريبة حلت محل الكثير من الرسوم .

4. دور الرسوم في المالية العامة الحديثة:

كان للرسوم فيما مضى وخاصة في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة بعد الدومين وذلك لكون الرسوم لم تكن تتطلب موافقة النواب المكلفين بها كما في الضرائب، مما جعل الدول تفضل اللجوء إليها.

غير أن التطور أدى إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها في إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقترن هذا الدور بفرض الرسوم على خدمات الدولة.

تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها، ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها إلى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة. بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم.

4. عائدات ممتلكات الدولة:

1.4 الدومين le domaine :ويقصد به ما تملكه الدولة سواء أموالا عقارية أو منقولة وسوءا كانت ملكية عامة أو خاصة[1] ، ويكون معد للاستعمال العام، ولخدمة المرافق العامة وتتعاظم أهميتها في البلدان الاشتراكية وفي الكثير من البلدان العالم الثالث.

وينقسم إلى قسمين الدومين العام والدومين الخاص.

أ. الدومين العام:

أموال تمتلكها الدولة أو المؤسسات العامة وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعا عاما مثل: الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة، الموارد المائية، الغابات، أبنية الوزارات والمصالح العامة، المتاحف، الملاعب والأنهار. حيث تقوم الدولة بالإنفاق على هذه المرافق لصيانتها والمحافظة عليها، مقابل هذا الانتفاع يتم تحصيل أموال من المنتفعين سواء مستهلكين أو مستثمرين لها.

الرسوم التي قد تفرض على استخدام المواطنين لهذه المرافق هي رمزية ولا تعول الدولة عليها في تمويل النفقات العامة لها، ويكون هدفها غالبا رغبة الدولة في تنظيم استعمال الأفراد هذه المرافق إلا أنه وفي ظروف استثنائية يكون سبب هذه الرسوم هو تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ولكن تظل القاعدة العامة هي محاذية الانتفاع بأموال الدومين العام.

يعتبر البعض هذا النوع ضمن مصادر الإيرادات والبعض لا يعتبره كذلك لأنه الأصل أن يقدم بالمجان وان كان تفرض في بعض المجالات رسوم رمزية.

[1] يسري أبو العلا، المالية العامة : النفقات العامة والإيرادات العامة، دار العلوم للنشر والجزائر، 2003، ص 55.

ويتميز بعدة خصائص أهمها:
- لا يجوز بيعه طالما هو مخصص للمنفعة العامة .
- لا يجوز تملكه بالتقادم.
- الغاية منه هو تقديم الخدمات العامة وليس الحصول على أموال للخزانة العامة بالدرجة الأولى.

قد تفرض بعض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو دخول المطار أو الميناء، أو المتاحف العامة، بقصد تنظيم استعمال هذه المرافق.
- عائدات الدومين تتميز بالثبات والانتظام وهي من الموارد العادية.

- ✓ **الدومين الخاص:** أموال تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وان استخدام هذه الأموال يكون بمقابل ويحقق دخلا يمثل مصدرا من مصادر الإيرادات العامة، ويشمل الدومين العقاري والمالي والتجاري. يعد من أهم المصادر المالية للدولة يمكن التصرف فيه بالبيع والتأجير وغيرها. فهو عبارة عن كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة . ويتميز بعدة مميزات أهمها:

- لا يخصص للمنفعة العامة.

- يمكن التصرف فيه بالبيع وغيره .

- يجوز للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل.
- يدر إيرادات فهو يعتبر مصدر مالي مهم للدولة.

تأتي الإيرادات من أملاك الدولة من مصادر متعددة نذكر منها:

ب1. الدومين الصناعي والتجاري : ويتمثل في مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة مثلها في ذلك مثل الأفراد، أما الطرق التي من خلالها تقوم الدولة باستغلال هذه المشاريع وخاصة الصناعية، إما الاستثمار المباشر أو الشراكة أو التأميم سواء كان كلي أو جزئي . حيث تحد الدولة نفسها مضطرة في كثير من الأحيان أن تتدخل في المجالات التي لا يستطيع القطاع الخاص خوضها بمفرده دون مشاركة الدولة، إضافة إلى ذلك خصوصية بعض المجالات التي لا تسمح الدولة بتدخل القطاع الخاص فيها كالأمن.

- تقوم الدولة باستغلال المشاريع" التأميم" : ويقصد بها أن تقوم الدولة بالسيطرة على كل أو بعض المشاريع المملوكة للأفراد مقابل تعويض عن الأموال التي تم السيطرة عليها .

- أسلوب الاستثمار المباشر: هو أسلوب تقوم الدولة بموجبه بإدارة المشاريع الاقتصادية واستثمارها بشكل مباشر من قبل موظفيها وفقا لأسلوب الإدارة العامة حيث يكون للمشروع ميزانية خاصة به منفصلة عن موازنة الدولة ولكن ترتبط بها بشكل أو بأخر. تلجا الدولة إلى هذا الأسلوب بقصد الحصول على إيرادات مالية إلى جانب الدواعي السياسية والاجتماعية .

- منح الامتيازات .

- **أسلوب المشاركة:** تواجه الأسلوب الأول الكثير من الإخفاق والثاني الكثير من العجز والثالث الكثير من المحاذر، جاء أسلوب الاقتصاد المختلط حيث تسهم الدولة بموجبه مع الأفراد أو مع الهيئات الخاصة في تمويل المشاريع وتتم المشاركة غالبا بان تسهم الدولة بنصف الأسهم أو أكثر من النصف بقصد السيطرة على إدارة المشروع.

من مساوئ هذا النمط رغبة القطاع الخاص بالسيطرة على المشاريع واستغلال الإمكانيات والقروض المالية التي تمنحها الدولة إلى مثل هذه المشاريع مما يؤدي إلى خسارة الدولة. ما تحققه المشاريع الصناعية العامة من أرباح يعتبر مصدرا هاما من مصادر الإيرادات العامة، وتعاظمت أهمية هذا النوع في الدول الاشتراكية التي تعتبر القطاع العام قطاعا قائدا في الاقتصاد.

وقد ازدادت أهمية الدومين الصناعي والتجاري في الدول الرأسمالية تحت تأثير المذهب التدخلي، الذي انتشر بعد الحرب العالمية، والذي اقتضى تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر.

تهدف الدولة من وراء إقامة المشروعات الصناعية والتجارية إلى تحقيق :

- أغراض مالية، تتمثل في الحصول على إيرادات للخزانة العامة.
- أغراض اجتماعية تتمثل في توفير خدمة عامة للمواطنين، كالخدمات الصحية والتعليمية وخاصة لفئات معينة بالإضافة إلى خدمة توريد المياه الكهرباء.
- أهداف لها علاقة بالأمن الاقتصادي، تتمثل في خدمة المجهود الحربي وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية.

إن نجاح المشروعات العامة لا يقاس بمدى تحقيقها للأرباح، لأن الهدف من إقامة هذه المشروعات هو إنتاج وتوفير سلع وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة. يقصد بالإيرادات العامة الصناعية تلك الإيرادات الناجمة عن الصناعات التي تنشئها الدولة أو تشترك فيها أو تؤممها. تؤممها.

اقتصر دور الدولة على تأمين الخدمات الأساسية "الأمن العدالة الاستقرار" في ظل الدولة الحارسة ولم يقتصر دورها على استهلاك الثروة، بل أصبحت منتجة للثروة ودخلت مجال التصنيع مثل فرنسا وانجلترا وأمريكا، حيث دخلت في مجال الصناعات الثقيلة كالصناعات الحربية.

والعلاقة بين الملكية العامة للمشاريع الصناعية وإيرادات الدولة طردية.

ب2. الدومين المالي:

وهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا، ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات الحكومية وأذونات الخزينة وعوائد الفوائد على القروض الممنوحة للأفراد والمؤسسات الدول أخرى أو وكذلك الفوائد التي تحصل عليها الدولة نتيجة إيداع أموالها في البنوك.

ولقد ازدادت أهمية الدومين المالي في الوقت الحاضر بالإضافة إلى حدوث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الملكية المشتركة، كما تسيطر الدولة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى ما يحقق الصالح العام. يتميز هذا النوع بـ: إيراد غير ثابت أو مضمون، نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التي تتعرض لها سوق الأوراق المالية في بعض الأحيان.

ب 3. الدومين العقاري: ويشمل عائدات ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر وأضيفت إليه في العصر الحديث الأبنية السكنية. بحيث تستخدم الدولة هذه العقارات بشتى أنواعها إما استخداما ذاتيا أو عن طريق تأجير الأراضي والمباني.

من العقارات ما تعود ملكيتها إلى الدولة لأسباب عديدة أهمها [1]:

- بعض القوانين تعتبر الدولة وارثا لمن لا وارث له.
- بعض المالكين وهبوا عقاراتهم لأسباب ضريبية إلى الدولة.
- الثورات التي أطاحت بنظم دكتاتورية، وجعلت عقارات الحكام المطاح بهم ملكا للدولة.

ب4. الدومين الزراعي : كان النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي من أهم أنواع الدومين الخاص في العصور الوسطى، ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية، ومن الأجرة التي يدفعها المستأجرون.

وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن عشر مع زوال العهد الإقطاعي وبزوغ النظام الرأسمالي، وقيام حكومات الدول الأوروبية بالتصرف في الأراضي وبيعها للأفراد الأسباب سياسية واقتصادية، لكن بقي للدول استغلال الغابات نظرا لما تتطلبه من نفقات ضخمة لغرس الأشجار وصيانتها، ولا تكون منتجة إلا في المدة الطويلة.

ونظرا لصعوبة إدارة الغابات من قبل الخواص كون أنها تحتاج استثمارات كبرى في توسيعها واستصلاحها والعناية بها والانتظار طويلا للحصول على إيراداتها فان الدولة احتفظت بهذا المورد في أغلب دول العام.

كما تمتلك الدولة الأراضي البور بهدف إصلاحها، وبصفة عامة فإن الإيرادات الناتجة عن الأراضي الزراعية لا تعد كمصدر هام للخزينة في العصر الحالي.

مع مرور الزمن تقلصت ملكية الدولة من الأراضي وحصل الأفراد على الجزء الأكبر منها بهدف استغلالها في مختلف الأنشطة . فبعض الدول لجأت إلى بيع جزء من أراضيها إلى دول أخرى.

والعلاقة بين ملكية الدولة للعقارات الزراعية والإيرادات علاقة طردية .

[1] د.محمد خالد الحريري، د.محمد خالد المهايني، د.خالد شحادة الخطيب، المرجع السابق، ص 146.

ب 5. الدومين الإستخراجي : تحصل الدولة على إيرادات من ما تمتلكه من معادن و موارد باطنية، كالنفط ومناجم الفحم والفضة والذهب والكبريت والفوسفات والحديد والغاز.

إن آبار البترول والفحم بحاجة إلى أساليب صناعية وفنية متطورة لاستثمارها، لذلك تقوم أغلب الدول بمنح امتيازات للشركات من اجل استغلالها لمدة زمنية محدودة . وتبقى ملكية الآبار ملك عمومي حتى تنتهي فترة الإمتياز والاستثمار في المدة المتفق عليها.

وهناك علاقة طردية بين تزايد الاستخراج وإيرادات الدولة .

ب 6. الدومين السكني:

إيرادات الدولة من إيجار المباني السكنية وهي إيرادات قليلة الأهمية. لأن الهدف منها اجتماعي، وبالتالي فالعلاقة ضعيفة بين زيادة الوحدات السكنية العامة والإيرادات العامة وتمتلك الدولة العقارات لأسباب عدة أهمها :

- هناك قوانين في بعض الدول تعتبر الدولة وارثا لمن لا وارث له.
- بعض المالكين الخواص وهبوا عقاراتهم إلى الدولة لأسباب ضريبية .
- عقارات حكام دكتاتوريين أطاحت بهم ثورات تصبحت عقاراتهم ملكا للدولة .

5.القروض العامة:

1.5 تعريف القروض العامة:

تختلف القروض عن غيرها من إيرادات الدولة العامة في أنها إيراد مؤقت للدولة يتم قبضه من المقرض بهدف إعادة أصله والفوائد التي تفرض عليه إلى المقرض في موعد محدد، فيمكن تعريف القروض العامة بأنها المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاستدانة من الجمهور والبنوك والمؤسسات المالية أو الجمهور أو الهيئات المحلية والدولية مع التعهد برد المبالغ المقترضة ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه.

2.5 أنواع القروض وخصائصها:

1.2.5 من حيث المصدر:

- ✓ **القروض الداخلية** : تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقيمين فوق أراضيها بغض النظر عن جنسيتهم. تتمتع الدولة بحرية كبيرة في وضع الشروط الملائمة لها.
- ✓ **القروض الخارجية :** تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقيمين خارج البلاد أو من الحكومات الأجنبية أو من الهيئات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للتنمية والتعمير والهيئة الدولية للتنمية. بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية لتمويل النفقات العامة أو عجز في ميزان المدفوعات أو الحاجة إلى العملات الأجنبية حتى يتسنى للدولة استيراد ما تحتاجه من معدات ووسائل مهمة لمشروعات التنمية الاقتصادية , وهي على عكس القروض الداخلية من حيث أنها:

- تؤثر في الثروة الوطنية بالزيادة عند الإصدار غير أنها تؤثر بالنقص عند السداد.

- تحسن من سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند الإصدار ولكنها تعمل العكس عند السداد.

- القرض الخارجي يمكن أن يؤدي إلى تدخل الجهة الدائنة في شؤون البلاد المدينة، سواء كانت هذه الجهة إحدى البلدان الأجنبية أو منظمة دولية. تنقسم إلى:

- ديون ناتجة عن قروض المنظمات الدولية وهي قروض البنك الدولي وبنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدول وأية مؤسسات إقراض دولية أخرى.

- ديون مقدمة بواسطة الدول وبنوكها المركزية وهيئاتها العامة.

- ديون تبرمها جهات خاصة من الدول المدينة وتكون مضمونة من الحكومة.

- ديون تحصل عليها الشركات والأشخاص القانونيين وتكون غير مضمونة من الحكومة.

2.2.5 من حيث حرية المكتب فيها:

- ✓ **الإختيارية:** يقرض الدائنون الهيئات العامة أموالهم طواعية وفق عقود متفق على شروطها.
- ✓ **الإجبارية:** وهي تلك القروض التي يكتتب فيها الأفراد والهيئات العامة والخاصة الوطنية جبريا، علما أن هذا النوع من القروض تكون داخلية فقط. تتعهد الدولة بسداد أصل القرض وفوائده في الوقت المناسب. وتلجأ لهذا النوع في الأزمات المالية والاقتصادية، الحروب، الكوارث الطبيعية. تستخدم في محاربة التضخم بامتصاص القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد.

3.2.5 من حيث الآجال:

- ✓ **القروض العمرية :** قروض مرتبط سدادها بعمر المقرض. تتعهد الدولة بدفع إيرادا للمقرض ما دام على قيد الحياة تتحول ملكية الأموال المقترضة للدولة في حالة وفاة المقرض انتشار هذا النوع من القروض ضيق ولكن مطبق في كثير من الدول المتطورة .
- ✓ **القروض المؤبدة أو المستديمة:**

انتشرت في العصور الوسطى ولكن قليلة التطبيق في عصرنا الحالي. لا تحدد الدولة تاريخا معينا لسدادها ولكن تلتزم بدفع الفوائد للمقرض. يحق للدولة استدعاء واستهلاك ما تشاء من السندات وقتما تشاء. لا يستطيع المقرض مطالبة الدولة بالوفاء ولكن يملك المطالبة بالفوائد السنوية.

- ✓ **القروض لأجل :** تلجأ إليها الدولة لمواجهة حالات مؤقتة وطارئة . ينتهي الدين بانتهاء الأجل المتفق عليه. منها طويل الأجل، متوسط الأجل وقصير الأجل. أكثر أنواعها انتشارا سندات الخزانة، تصدر لمواجهة العجز الموسمي في الموازنة.

4.2.5 من حيث الإنتاجية[1]:

- ✓ القروض المثمرة : ينفق على مشروع استثماري، يأتي بإيراد ويسدد أصل وفوائد القرض من أكثر القروض إنتاجية.
- ✓ القروض العقيمة : ينفق على مشروعات لا تأتي بإيرادات لتسديد القرض وفوائده. يتميز بفوائده العامة للاقتصاد وللمجتمع.

5.2.5 حسب أجل التسديد:

- ✓ **طويلة الأجل :** هي القروض التي تسدد أقساطها على فترات زمنية بعيدة، تزيد عن عشر سنوات . توجه

إلى المشروعات طويلة الأجل التي تدر عائداتها في الأمد البعيد. تستخدم لتمويل المرافق العامة للدولة كالطرق، المواصلات ومشروعات الكهرباء.

- ✓ **متوسطة الأجل:** تستغرق فترة زمنية تتراوح بين (3-7) توجه للمشروعات الزراعية والصناعية التي تحتاج مدة محددة لتنفيذها.
- ✓ **القروض قصيرة الأجل :** تتراوح مدتها بين عدة أشهر وسنة واحدة وقد تصل إلى سنتين. غالبا ما تكون قروض تجارية لتمويل عمليات التجارة الخارجية . تقدمه الدول من خلال أذونات الخزانة.

وتلجأ لها الدولة لمعالجة العجز في الموازنة:

- حالة العجز النقدي :وهنا يكون توازن الميزانية متحققا، لكن بعض الإيرادات متأخرة وعليه تصدر الدولة

قروضا قصيرة الأجل تسمى سندات القصيرة

- حالة العجز المالي :وفي هذه الحالة تزيد النفقات العامة عن الإيرادات العامة، وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل لفترة أطول من الأولى وتسمى سندات الخزينة غير العادية. يتميز هذا النوع من القروض بالسيولة وقلة عنصر المخاطرة لكنها أحيانا تزيد من مشكلة التضخم.

3.5 التنظيم الفني للقرض:

1.3.5 إصدار القرض العام L'émission des emprunts: يقصد به تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقه، على المبالغ المكتب بها في سندات القرض من المكتتبين. نظير تعهدها بردها ودفع فوائدها طبقا لشروط عقد القرض.

1.1.3.5 شروط القرض:

أ. مقدار القرض:

قد يكون الغرض من القرض محددا منذ إصداره وقد يكون هذا الغرض غير محدد سلفا بالنسبة للدولة . ويكون مبلغ القرض في اغلب الأحيان محددا في الظروف العادية. غير

[1] أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، المرجع السابق، ص54.

أن الدولة يمكنها أن تلجأ إلى إصدار قرض غير محدد المبلغ في الأحوال غير الإعتيادية، كحالة الركود والكساد والحروب وغيرها، ولكن تحدد مدة الإكتتاب.

عند إقفال باب الإكتتاب في القرض وحصل وأن باعت الخزينة كافة السندات المطروحة للإكتتاب، وأن المبلغ المحصل تجاوز المبلغ المحدد للإكتتاب في القرض، فإن الدولة ستعمل على خفض الزيادة التي حصلت في الإكتتاب من خلال تخفيض كافة المقادير المكتب بها أو بتخفيض للمقادير التي تجاوزت حد معين[1].

تلجأ الدولة إلى القروض غير المحددة لسببين هما:

- خشية الدولة من عدم بيع كافة سندات القرض، أي عدم تغطية مبلغ القرض.
- رغبة الدولة في الحصول على أموال كثيرة.

ب. أشكال سندات القرض:

قد تكون على شكل سندات:

- ✓ **إسمية :** تحمل اسم مالكها. وتحتفظ الدولة بمعلومات عن قيم السندات وأسماء مالكيها في سجل الدين العام. ولا تنقل ملكية هذه السندات إلا بعد تغيير الملكية في سجل الدين العام .
- ✓ **لحاملها:** لا تحتوى على اسم مالكها. ويترتب على هذا انتقال ملكيتها بمجرد التسليم باليد .
- ✓ **مختلطة:** وهي عبارة عن مزيج من الشكلين السابقين للسندات. فالسند يحمل اسم مالكه مرفقا معه قسائم بالفوائد المستحقة. وتدفع الفوائد إلى من يحمل قسائم الفوائد. وأن ملكية السند لا تنتقل إلا بعد الرجوع إلى سجل الدين العام وتغيير الملكية فيه.

2.1.3.5 سعر إصدار السند:

في الغالب يكون سعر الإصدار مساويا للقيمة الاسمية للسندات. أي أن الإصدار يكون متكافئا Au pair لكن قصد تشجيع الإكتتاب في سندات القروض .قد تعمد الدولة إلى إصدارها بسعر اقل من قيمتها الاسمية. أي تحت سعر التكافؤ Au dessous du pair.كما قد يكون تشجيع الإكتتاب في شكل مكافأة تسديدPrime de remboursement .حيث يصدر القرض متكافئ. على أن تتعهد الدولة بتسديد مبلغ يفوق القيمة الإسمية للسند.

3.1.3.5 الضمانات المقدمة للمكتتبين:

من الضمانات التي تقدم إلى المقرضين هي الضمانات التي تتعلق بالتامين ضد مخاطر انخفاض قيمة النقود وما يترتب على ذلك من انخفاض في قيمة السندات عند التسديد. لذا تلجأ الدولة إلى إتباع احد الأسلوبين:

[1] د.علي محمد خليل، د.سليمان أحمد اللوزي، المرجع السابق، ص 266.

- ✓ دفع سعر فائدة مرتفع جدا للأشخاص المكتتبين في القرض عند التسديد .

هذا الأسلوب قد يؤشر على اعتراف ضمني من جانب الدولة على استمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية، ويخلق حالة من عدم الثقة بمالية الدولة. إلى جانب تحمل خزانة الدولة عبئا ماليا ضخما.

- ✓ تقوم الدولة بربط سندات القرض بالعملة الصعبة (ذات سعر صرف ثابت نسبيا) أو الذهب أو بالرقم القياسي للأسعار، فهي تقوم بتقييم السند بما يعادله بالذهب عند الإكتتاب ودفع قيمة الذهب عند التسديد بالعملة الوطنية.

هذا الأسلوب قد يؤشر على اعتراف ضمني من جانب الدولة على استمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية، وعليه فغالبا ما تلجأ الدول إلى ربط السند بالأرقام القياسية للأسعار، حيث إذا ارتفع الرقم القياسي للأسعار في موعد التسديد عما كان عليه عند الإكتتاب، وجب رفع مبلغ القرض بنفس نسبة ارتفاع الرقم القياسي .

2.3.5 أساليب بيع القرض:

يتم بيع سندات القرض بثلاثة أساليب هي: أ. الأسلوب المباشر في البيع:

- ✓ البيع في مؤسسات الدولة : تطرح مثل هذه السندات في مؤسسات الدولة كوزارة المالية مثلا. وهي الطريقة الأكثر شيوعا. حيث تعرض الدولة السند للبيع مباشرة بالسعر الإسمي مع تحديده الفترة التي يتم من خلالها الإكتتاب وشروط القرض والمزايا والضمانات التي تمنح للمقرضين.
- ✓ البيع في السوق المالية : يتم بيع سندات القرض في السوق المالية بالسعر الذي تراه الدولة مناسبا في كل يوم.
- ✓ البيع بالمزايدة : تقوم الدولة بوضع حد أدنى لسعر السند يكون اقل من السعر الإسمي الذي أصدر به السند، وتعرض هذه السندات للبيع بالمزايدة ، وبعد ذلك تعطى الأولوية في الموافقة على طلب الإكتتاب لمن يدفع سعر أعلى .

ب. الأسلوب غير المباشر:

يتم بيع كامل سندات القرض إلى طرف ثان بسعر مخفض ليقوم هذا الطرف بإعادة بيعها بالسعر الذي يراه مناسبا. مثل بيع كامل السندات مقابل مبلغ يقل عن مبلغ القرض إلى البنوك والمؤسسات المالية ويترك إليها حرية إعادة بيعها إلى الأفراد والشركات بصورة مباشر أو ببيعها في السوق المالية . هذا الأسلوب يسمح للدولة بالحصول على مبلغ القرض بصورة سريعة، لكن بيع السند بسعر منخفض يحقق للبنوك والمؤسسات المالية أرباحا طائلة وتتحمل خزينة الدولة عبئا ماليا.

تلجأ الدولة إلى هذا الأسلوب في حال خشيتها من عدم حصول بيع كافة سندات القرض . أي الخوف من عدم تغطية مبلغ القرض .

ج. الأسلوب المختلط:

وهو مزيج بين الأسلوبين السابقين. فتعطي الدولة إلى البنوك والمؤسسات المالية جزءا من سندات القرض من أجل بيعها لحساب الدولة بالسعر الإسمي للسند مقابل عمولة بسيطة . كما تبيع بقية السندات إلى هذه المؤسسات بسعر منخفض لتقوم هذه الأخيرة بإعادة بيعها بالسعر الذي تراه مجزيا ويحقق لها الأرباح . وهذا تجمع الدولة بين مزايا الأسلوبين وتخفف من العبء المالي الذي يمكن أن تتحمله خزانة الدولة ومن الضرر الذي يمكن أن يحصل بسبب عدم تغطية القرض.

2.3.5 تسديد (إنقضاء) القرض :

مدة القرض يمكن أن تتراوح بين بضعة أيام أو أشهر كحالة التسبيقات[1] إلى الخزينة وعدة سنوات كحالة القروض طويلة الأجل (سندات التجهيز).

إن تسديد القرض وفوائده يكون كليا أو جزئيا .

أ. التسديد الكلي للقرض العام (الوفاء بالقرض):

يتم تسديد القيمة الإسمية لسندات القرض وفوائدها دفعة واحدة إلى أصحاب السندات. وغالبا ما يستخدم هذا الأسلوب مع القروض قصيرة الأجل .

ب. التسديد الجزئي للقرض العام (إستهلاك أو إطفاء القرض):

يكون التسديد إما دفعة واحدة للمبلغ المقترض عند حلول أجل استحقاقه أو في شكل عدة دفعات متتالية من خلال تجزئة هذا المبلغ إلى أقساط خلال الفترة الزمنية المحددة في شروط القرض. حيث يربط كل قسط بأجل استحقاق محدد.

ويكون التسديد Remboursement إما على شكل دفعات سنوية أو القرعة أو عن طرق السوق المالية.

- ✓ **استهلاك القرض على شكل أقساط سنوية :** تقوم الدولة بدفع جزء من قيمة السند وفوائده المستحقة سنويا إلى أصحاب السندات حتى يتم استهلاك كامل سندات القرض .
- ✓ **استهلاك القرض بطريقة القرعة :**

يتم إجراء قرعة سنوية على سندات القرض بموجب شروط القرض. ومن ثم تسديد قيمة السندات وفوائدها إلى أصحابها. وتكرر العملية في كل سنة على المتبقي من السندات حتى يتم استهلاك سندات القرض بكاملها.

[1] تعتبر تسبيقات Avances ، الأموال الممنوحة من طرف الخزينة العمومية بأجل تسديد لا يتعد سنتين، أي أن الأموال الممنوحة بأج لتسديد يفوق هذه المدة يعتبر قرضاPret. وفيما يخص الهيئات العمومية الأخرى، تعتبر تسبيقات الأموال التي تخرج مؤقتا من صندوقها وتسدد خلال نفس السنة المالية.

- ✓ **استهلاك القرض عن طريق سوق الأوراق المالية:**

تقوم الدولة بشراء السندات من السوق المالية وتحقق بذلك ربحا يتمثل في الفرق بين السعر في السوق المالي وسعر السند الإسمي .إذ أن هذا الأسلوب يستخدم إذا كان سعر سند القرض في السوق المالي أقل من سعر التكافؤ.

3.3.5 التخفيف من العبء المالي للقرض :

أ. تثبيت أو تحويل Conversion **القروض قصيرة الأجل :**

عند موعد تسديد القرض قصير الأجل، قد تلجأ الدولة إلى تحويل هذا القرض إلى قرض متوسط أو طويل الأجل.

في هذه الحالة تقوم الدولة بإصدار سندات قرض متوسطة أو طويلة الأجل مساوية في مجموعها لمبلغ القرض قصير الأجل. أي تحدث عملية تبديل القرض الأصلي بقرض جديد وبسعر فائدة أقل.

يشمل التحويل أجل القرض، إذ يتم تمديده، فالتحويل يتمثل في تغيير شروط القرض. ويمكن أن يكون التحويل جبريا، أي أن الهيئة العمومية المقترضة تقرر من جانب واحد تغيير شروط إصدار القرض الأصلي، أو قد يكون اختياريا، إذ يخير المقرضين بين قبول تبديل سندات قروضهم الأولى بسندات جديدة أو بتسديدها لهم آنيا.

ب. تبديل القروض المتوسطة والطويلة والمستديمة :

تلجأ الدولة إلى تبديل القرض ذو الفائدة المرتفع بقرض جديد ذو فائدة منخفض. وهنا تبديل اختياري وتبديل إجباري:

- ✓ **التبديل الإختياري :** عندما تقوم الدولة بإصدار سندات قرض جديدة بسعر فائدة منخفض تعرض على حاملي سندات القرض القديم المرتفع الفائدة. وتترك لهم حرية الاختيار بين طلب الإكتتاب في سندات القرض الجديدة أو الاحتفاظ بسنداتهم القديمة. علما أن القرض الجديد قد يتضمن بعض المزايا التي تعوض عن الإنخفاض في الفوائد التي يحصل عليها المقرضين . الغرض من التبديل هو تخفيف العبء المالي على خزانة الدولة .
- ✓ التبديل الإجباري: تقوم الدولة بإصدار سندات قرض جديدة بسعر فائدة منخفض تعرض على حاملي سندات القرض القديم المرتفع الفائدة. وتجبر حاملي سندات القرض القديم على الإكتتاب في سندات القرض الجديدة.

4.5 حدود القرض العام:

- طاقة الإقراض (دخل الفرد معدل ادخار - العب الضريبي).
- طاقة الإستعاب (الظروف الاقتصادية درجة التقدم الاقتصادي).
- الوفاء بأعباء خدمة الدين.

6. الثمن العام : le prix public:

1.6. المفهوم والخصائص:

يطلق مصطلح الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية والزراعية والمالية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة البعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزانة
العامة.

يمكن تعريفه بأنه مبلغ (السعر) تقرره الدولة أو إحدى مؤسساتها ثمنا لسلعة معينة أو لخدمة معينة، يدفعه بعض الأفراد اختياريا مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، كالحصول على الكهرباء أو المياه وهو يعادل قيمة السلعة أو الخدمة التي يدفع عنها وإذا زاد سعره بأعلى بكثير من قيمة تلك الخدمة أو السلعة فعندها يكون اقرب إلى الرسم منه إلى الثمن العام. كيفية تحديد الثمن العام: يختلف تحديد الثمن العام باختلاف الهدف من إنشاء المشروع التجاري والصناعي فإذا كان الهدف تحقق عنصر مالي
- يتحدد الثمن بأكثر من التكلفة وإذا كان الهدف هدف اجتماعي يتحدد الثمن بأقل من التكلفة.
كما يختلف الثمن باختلاف مركز الدولة من المشروعات الفردية هل هو مركز احتكاري يتحدد بأعلى من الثمن في القطاع الخاص أم مركز احتكاري يتحدد الثمن بأعلى مما هو موجود في القطاع الخاص. يتميز الثمن العام بـــ:
- يدفع اختياريا حيث لا يدفعه إلا من ينتفع بالخدمة العامة.
- يتعلق بحصول المنتفع على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية.
- يكون مساويا لتكاليف السلعة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها.
- يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية.
- يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.
- يدفع الثمن العام اختبارا بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

2.6 محددات الثمن العام: من بين العوامل التي تساعد على تحديد السعر، هي:
- تحقيق معدل عائد يضمن استمرار وتوسع المشروع.
- التوافق مع السياسة الاقتصادية من خلال تشجيع أو الحد من استهلاك بعض السلع.
- تحقيق الحافز على الإدارة الفعالة للمشروع.

- تحقيق الاستخدام الأمثل لرأس مال المشروع.

7. مقابل التحسين أو الإتاوة :

مبلغ من المال تحدده وتفرضه الدولة جبرا على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة يدفعه مالك العقار لمرة واحدة، أي نتيجة ارتفاع قيمة العقارات نتيجة

التحسينات التي أضافتها الدولة على إثر انجاز الأعمال العامة . ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية ... الخ.

تتميز الإتاوة بـــ:

- الإتاوة تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة.
- تدفع جبرا طالما أن صاحب العقار قد استفاد من ارتفاع العقار جراء الأشغال العامة.
- الهدف منها عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطى من حصيلة الضرائب، ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا المنتفعين بهذه المشروعات السابقة وحدهم.
- الإتاوة لا تدفع إلا مرة واحدة.
- درجة الإكراه في الإتاوة تكون اكبر من الرسم .

8. حاصل الغرامات:

تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد لما لها من حق السيادة، فهي عقوبة مالية تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية، وكلما اقترب القانون من تحقيق أهدافه (العقوبة رادعة) قلت الغرامات وقلت تبعا لذلك حصيلة الدولة من الغرامات والتي غالبا ما تكون صغيرة وغير منتظمة. ومن أمثلة ذلك مخالفة قوانين المرور .

يصعب الاعتماد عليه في تمويل النفقات العامة ، فالأصل فيها هو الردع وليس تدبير الموارد المالية للخزينة .

9. الإحتكار الجبائي monopole fiscal: في بعض الحالات تقوم الدولة باستعمال سلطتها بفرض حظر على الإفراد والمشاريع الخاصة. وذلك بقصد تحقيق أغراض معينة. وهنا تتمتع الدولة بمركز احتكاري وتنفرد بتحديد ثمن السلع والمنتجات التي تحتكرها .

10. الإيرادات من الخدمات : قد تحتكر الدولة بعض الخدمات الأساسية للأفراد مثل نشاط التامين حيث يؤدي هذا القطاع دور مهم على مستوى النشاط الفردي أو النشاط الجماعي وفي حماية رأس المال البشري والمادي والمحافظة عليه.

11. التربعات والمنح والإعانات التحويلات والأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات:

تنقسم الإعانات من حيث المصدر إلى إعانات داخلية من الأفراد والمؤسسات الوطنية وهي غير منتظمة، وإعانات خارجية إما من مؤسسات أو دول أجنبية، تتخذ عدة أشكال فقد تكون نقدية في صورة عملات أجنبية قابلة للتحويل أو قد تكون عينية في صورة سلع استهلاكية أو إنتاجية أو في شكل خدمة كإيفاء خبراء أو فنيين أو مدربين ممثلين من طرف الدولة المانحة للدولة الممنوحة .

أما بالنسبة لأنواع الإعانات فهي كالتالي[1]:

- ✓ **من حيث الشروط :** فمنها ما هي مشروطة ومنها غير مشروطة، فأما الإعانات المشروطة فلا تحصل عليها الدولة إلا إذا التزمت بعمل معين وموقف محدد سياسيا أو عسكريا حسب رغبة الجهة المانحة، وأما الإعانات غير المشروطة فهي تلك التي لا يترتب عليها إي التزام ينتقص من سيادة الدولة واستقلالها السياسي أو الاقتصادي، ولا يؤثر على علاقتها بالدول الأخرى.
- ✓ **من حيث الشكل :** تنقسم الإعانات من حيث شكلها إلى إعانات نقدية تدفع لخزانة الدولة في صورة نقد، وإعانات عينية على شكل سلع للاستخدام المديني أو العسكري.

وفي إطار ما سبق فإن الإعانات المشروطة والإعانات العينية تعمل على تقييد حرية الدول الفقيرة التي تستقبل الإعانات بحيث لا تستطيع تنفيذ خططها التنموية التي تراها من منظورها الخاص بل تفرض عليها الإعانات نطاقا ضيقا للعمل، أما بالنسبة للشق الإيجابي الآخر من الإعانات وهي الإعانات النقدية وغير المشروطة فهي تعطي الدولة الفقيرة حرية تامة في تنفيذ ما تراه أنسب للنهوض باقتصادها فيمكن لها من خلال النقد المدفوع لخزانتها - والذي عادة ما يكون بعملات أجنبية

- أن تختار السلع الأجنبية المناسبة لطبيعتها، تكون بذلك قاعدة الاختيار بين البدائل أوسع، وكذلك تكون العملة الأجنبية المدفوعة بمثابة غطاء لعملة وطنية جديدة تقوم بإصدارها. تعد ايرادات المنح من الإيرادات الإستثنائية التي عادة ما تقترن بمدى متانة العلاقات الدبلوماسية التي تربط البلد الممنوح مع الأسرة الدولية.

12. عوائد العاب اليانصيب العام والمراهنة :

تصدر الدولة أوراق اليانصيب العام وتحصل بذلك على أموال كبيرة تكفيها لتغطية نفقاتها العامة . هذا النوع مستبعد في الدول الإسلامية وذلك لتحريمه كمال .

13. الإصدار النقدي (التمويل بالتضخم):

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى تمويل نفقاتها إلى الإصدار النقدي الجديد، وذلك عن طريق زيادة وسائل الدفع بالإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان

[1]أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، المرجع السابق ، ص57.

المصرفي، وتتمثل عملية الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقد الورقي يتم استخدامها في تمويل النفقات العامة وفق ضوابط تحكم عملية الإصدار هذه من حيث الكمية والجهة التي تشرف على الإصدار، ولا تلجأ الدولة لهذا الأسلوب في التمويل إلا عندما تعجز الإيرادات العامة العادية كالضرائب والرسوم والقروض وغيرها عن مواجهة النفقات العامة، وعلى ذلك فإن الإصدار النقدي الجديد يتلاءم مع فكرة وجود العجز المنظم في الموازنة العامة. وبإمكان الدولة خلق كميات إضافية من النقود لمواجهة نفقاتها من خلال الاقتراض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يطلق عليه" نقود الودائع أو النقود الكتابية"، ومن ثم إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع، وبالتالي فإن الأثر النهائي للاقتراض لا يختلف عنه في الإصدار النقدي الجديد.

وتمثل الطريقتان السابقتان صورتين من القروض الإجبارية التي لا تستند إلى مدخرات حقيقية، الأمر الذي يجعلهما وسيلتي تمويل تضخمي، حيث أنما تعملان على زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يسبب ارتفاعا في الأسعار وبالتالي انخفاض القوة الشرائية للنقود، هذا لا يعني أن ارتفاع الأسعار يرجع إلى استخدام التضخم كوسيلة تمويلية، وإنما قد يرجع إلى مسببات أخرى تتعلق بالهيكل الإنتاجي، ويمكن القول أن زيادة إصدار النقد لا تؤدي إلى التضخم في جميع الأحوال حيث أنه لا ينتج عنها ارتفاع في الأسعار إذا كان هناك موارد إنتاجية متعطلة من الممكن استخدامها لزيادة الإنتاج.

عارض الاقتصاديون التقليديون لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد كوسيلة لتمويل نفقاتها العامة مرين ذلك بتلقائية التوازن الاقتصادي الذي يؤدي إلى تحقق الاستخدام الكامل وبالتالي أي زيادة في الإصدار النقدي تؤدي إلى إحداث تضخم يضر بالتوازن التلقائي من خلال ارتفاع الأسعار وتدهور القوة الشرائية للنقود مما يؤدي لانخفاض العرض الكلي عن الطلب الكلي فلا يحدث التوازن، ومن مبرراتهم أيضا أن التضخم يعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة أصحاب الدخول المرنة وبالتالي يزداد التفاوت بين الطبقات، كما يؤدي التضخم بنظر التقليديين إلى انخفاض الميل الحدي للادخار وحدوث عجز في الميزان التجاري نتيجة زيادة الميل إلى استيراد السلع الأجنبية وضعف المقدرة التصديرية مما يؤدي الاستمرار في عجز الميزان التجاري إلى انخفاض سعر الصرف للعملة الوطنية.

أما بالنسبة للفكر الاقتصادي الحديث فيشجع الدول على الالتجاء إلى الإصدار النقدي الجديد في حالة وجود موارد اقتصادية معطلة سواء كانت تلك الموارد بشرية أم مادية، أي أنه يمكن استخدام الإصدار النقدي الجديد من قبل الدول التي تتمتع بمرونة عالية في جهازها الإنتاجي ولكنه في حالة معطلة الأمر الذي يسمح باستيعاب كمية إضافية من النقود.

ويعتبر الإصدار النقدي الجديد أداة طيعة وسهلة في يد الدولة، حيث يمكن للدولة عن طريق هذه الأداة الحصول على النقود متى شاءت، ولكن لابد من وجود ضوابط خاصة للحيلولة دون انزلاق الاقتصاد في حالة تضخم لا يمكن علاجها.

14. عائدات أخرى : وتخص مالية الاقتصاد الإسلامي. وأهم أنواعها نذكر :

- ✓ **الزكاة:** قال تعالى:(خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ، إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ، وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ)[سورة التوبة: 103].
- ✓ **الخراج:** أطلق في عهد الخلفاء الراشدين بعدما استولى المسلمون على أراضي كثيرة، وزعت على الجيوش الإسلامية. وفرضوا عليهم استغلالها، مقابل أن يدفعوا نسبة معينة مما تخرج الأرض إلى بيت المال.
- ✓ **الجزية:** أناس غير مسلمون من أهل الكتاب من اليهود والنصارى يعشون في البلد ويستفيدون من خدماتها وتلك لا تفرض عليهم الزكاة بل الجزية.
- ✓ **العشور:** نسميها الآن بالضرائب الجمركية . وطبقت في عهد عمر بن الخطاب.
- ✓ **خمس الغنائم:** في حالة الحروب بين المسلمون وغير المسلمون، ما يأخذ من العدو بالقتال.
- ✓ **الفي:** يأخذ بلا قتال كحالة استسلام أو الهروب.

الفصل الخامس: الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة

I. الآثار الاقتصادية للضرائب

1. الضغط الضريبي وأهم الآثار الاقتصادية للضرائب

يقاس بنسبة مجموع الضرائب إلى اجمالي الدخل.

1.1 مفهوم الضغط الضريبي ومستوياته.

أ. مفهوم الضغط الضريبي le pression fiscal**:**

معدل الضغط الضريب، هو ذلك التأثير الذي تحدثه السياسة الضريبية كجزء من السياسة الاقتصادية على الإنفاق الاستهلاكي والادخار والاستثمار[1].

المعدل الأمثل للضغط الضريبي (المعدل الأمثل الاقتطاع الضريبي) هو ذلك المعدل الذي يضمن بلوغ الناتج الوطني أعلى مستوى ممكن، ويضمن مثل هذا الاقتطاع توزيع الموارد المتاحة بين الدول والأفراد، أو بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة، على نحو يكفل إنتاج أقصى قدر ممكن من المنتجات والخدمات، من قبل القطاعين الحكومي والخاص. أي أنه ذلك المعدل الذي تزيد له وتعظم الإيرادات الضريبية من غير إلحاق الضرر بالمكلف أو الاقتصاد الوطني.

[1] عبد المنعم فوزي، النظم الضريبية، دار النهضة، بيروت 1973 ص128.

يعبر مستوى الضغط الضريبي عن نسبة الاقتطاع منسوبة إلى بعض المقادير الاقتصادية الهامة، والمتمثلة عادة في الناتج المحلي الخام PIB أو مجموع الاقتطاعات العامة والناتج الوطني الخام PNB.

يقصد بالضغط الجبائي نسبة الاقتطاعات الجبائية إلى الدخل. أو نسبة المساهمة المالية للمجتمع في تحمل العبء الجبائي وتكون هذه النسبة كلية، قطاعية أو فردية .

ب. مستويات الضغط الضريبي:

يعبر عن نسبة الإقتطاع الضريبي منسوبة إلى بعض المقادير الاقتصادية الهامة، والتي تكون في العادة إما[1] : - الناتج المحلي الخام.

- الناتج الوطني الخام.
- مجموع الإقتطاعات العمومية .

وهناك نوعان من الضغط الضريبي: الضغط الضريبي الفردي، والضغط الضريبي الإجمالي.

ب1. الضغط الضريبي الفردي(La pression Fiscale individuelle (PFI :

حاول ستليجمان Seligman عام 1925 حساب الضغط الضريبي لكل مواطن على حدى، تبعا للظروف الاجتماعية والاقتصادية في كل دولة. واقترح ديسيريه Dessinier عام 1945 معيارا على أساس معدل

الاقتطاع الضريبي إلى الدخل الحدي وهو ذلك الجزء من الدخل الوطني الذي يفوق مستوى الكفاف، أو الحد الأدنى لنفقات المعيشة.

الضغط الضريبي الفردي، هو نسبة الإقتطاعات الضريبية (F) منقوصا منها الإعانات المقدمة من طرف الدولة (G) إلى إجمالي الدخل (R) منقوصا منه حد الكفاف[2] (V).

$$P = \frac{F - G}{\mathrm{R} - \mathrm{V}}$$

ب2. الضغط الجبائي الإجماليPFG : يأخذ بالحساب محمل الإيرادات الضريبية المحصلة لحساب الدولة والجماعات المحلية بما في ذلك الاقتطاعات الإجبارية من طرف صناديق الضمان الإجتماعي.

هذا المعيار قليل الدقة، نتيجة تعذر قياس بعض الاقتطاعات غير الضريبية في كثير من الأحيان، بالإضافة إلى أنه في الدول النامية تظهر الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق

[1] عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 156.

[2] Pierre Beltrame, Lucien Mehl, Technique,Politiques et institution fiscales comparées ,PUF, France, 1997,p357

الحاوي فيها، الأمر الذي يظهر العلاقة الوطيدة بين هذا الاقتطاع والمستوى العام للاقتطاعات المختلفة، بحيث يزداد العبء الضريبي، كلما ازداد حجم الاقتطاعات العامة.

2.1 حدود الضغط الضريبي :

على الرغم من محاولات تحديد حدود الضغط الضريبي الأمثل التي لا يجوز تجاوزها، كما هو الحال بالنسبة للطبيعية (الفيزيو قراط)، الذين حددوا نسبة الإستقطاعي الجماعي ب 20% من دخل المكلف كحد أقصى. أما الاقتصادية التقليدية (الكلاسيك) أمثال بوردون (pourdhon الذي كان يرى أن الدولة لا يمكنها أن تتعدى نسبة استقطاع الضرائب من الدخل 10% .

- وكذا الاقتصاديون المحثون أمثال الأسترالي Collin Klark كولين كلارك فنادو بأن لا تتعدى هذا 25% من الدخل القومي كمعدل يخص الدول الرأسمالية فقط، لكنه أهمل حالات الحروب. والأزمات أي يزيد الانفاق وقد بلغ معدل الضغط الضريبي في بريطانيا 40% من الدخل القومي أثناء الحرب العالمية الثانية.

- ويرى الأستاذ باري A . Barrere أنه يمكن زيادة الاستقطاع الضريبي طالما أن ذلك لم يؤدي إلى تقليص حجم الانتاج، وهذا مما أدى إلى تصور البعض بلوغ معدل الاستقطاع الضريبي إلى 100 % من الدخل القومي، بشرط أن تتكفل الدول بتقديم جميع السلع والخدمات التي قد يحتاج إليها المواطنون بالمجان، ومن ناحية أخرى رأي علماء المالية المعاصرون أمثال Kalder و وبريست Prest. بزيادة الضغط الضريبي في الدول المتجهة نحو التقدم على أساس أن مستوى هذا الضغط هو بمثابة معيار لمدى كفاءة سياسة التنمية الاقتصادية في هذه الدول فهناك الكثير من الدول المتخلفة في كل من إفريقيا ومنها المغرب العربي - وأمريكا لم يصل الضغط الضريبي فيها الحد الأدنى المعدلة اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية.

3.1الضغط الضريبي الأمثل والعوامل المحددة له:

- ✓ يعرف بأنه ذلك المعدل الذي يجعل الناتج المحلي الخام في أعلى مستوياته من الناحية الاقتصادية. ومن الناحية المالية فهو يمثل المعدل الذي يجعل الحصيلة الضريبية في أعلى مستوياتها[1].

هناك عوامل عديدة تؤثر على الضغط الضريبي نذكر منها:

- ✓ **المقدرة التكليفية للدخل الوطني:**

يقصد بالمقدرة التكليفية، مدى قدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي، فإذا زاد دخلهم إلى حد يفوق بكثير إنفاقهم فلا ضرر في زيادة الضغط الضريبي وارتفاعه نسبته، أما إذا نقص دخلهم فزيادة الضغط ستؤثر كثيرا على إنفاقهم وتحد من استهلاكهم.

- ✓ **الضغط الضريبي النفسي ودرجة الوعي الضريبي:**

[1]عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 161.

يتمثل الضغط الضريبي النفسي في ذلك الشعور لدى الممولين بحرمانهم من الاستفادة من استهلاك معين فيؤدي ذلك إلى التقليل من استهلاك بعض الموارد، وبالتالي التقليل من الإنفاق من دخلهم.تؤثر درجة الوعي الضريبي لدى الممولين على الضغط الضريبي لإخضاع الضريبي، ويرتبط هذا الوعي عادة بمدى اتساع كل مخول بالضريبة التي يتعين عليه أداؤها وقيمتها بقصد الإسهام في تمويل برامج الإنفاق العام، وبالتالي تحقيق أهداف السياسة المالية، فإذا نظر الممول إلى الضريبة على أنها أمرا عاديا وضروريا، فيزول بذلك الضغط الضريبي الشخصي أو النفسي.

- ✓ **طبيعة الضرائب:**

يري التقليديون أنه من الأفضل الإعتماد على الضرائب المباشرة دون الضرائب غير المباشرة بحجة ما تتمتع به حصيلتها من ثبات واستقرار من ناحية، ومرونة إذا الزم الأمر من ناحية أخرى. أما أنصار الضرائب غير المباشرة فيدل على مزاياها لما تتصف به حصيلتها من وفرة ودرجة عالية من المرونة وانخفاض درجة الشعور المكلفين بها.

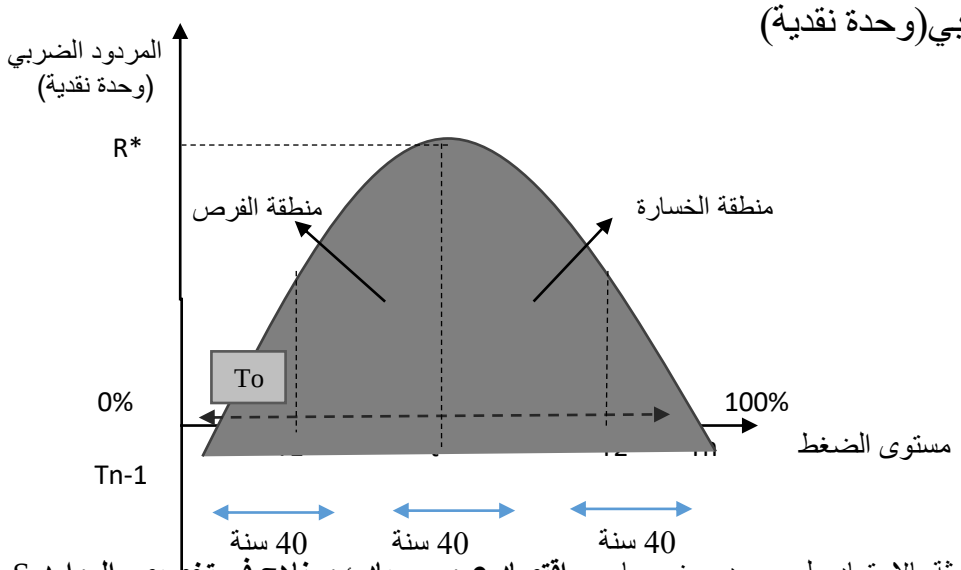
2.1 نظرية ابن خلدون ومنحنى لافر Arthur Laffer:

منحنى آرثر لافر. صاحب الاقتراح رقم 13 الذي يتضمن تخفيضات مهمة في معدلات الضريبة العقارية في ولاية كاليفورنيا سنة 1978 ، وهو أحد أعضاء اللجنة الاستشارية للسياسة الاقتصادية للرئيس ريقن REAGAN خلال الفترة (1981 - 19891) يظهر أن المستويات المرتفعة لمعدلات الضرائب تؤدي إلى تدني مستويات عوائد هذه الضرائب، و يستمر الحال هكذا حتى يبدأ المنتجون بالتخلي تدريجيا عن أنشطتهم الإنتاجية، وبعبارة أدق فإن الزيادة في المعدلات الحدية للضريبة، تؤدي حتما إلى الانخفاض في العوائد الضريبية وفقا لمبدأ كثرة الضرائب تقتل الضريبة.

هذا المنحنى مستوحى من فكر ابن خلدون التي مفادها أن "كثرة الضريبة تقتل الضريبة trop d'impot tue l'impot "، وهو ما يتكرر في النظرية الضريبية المعاصرة بالقول أنه. "مقبول أخذ الحليب من البقرة، لكن لا يحق قتلها". وهو ما يسمى بلغة الاقتصاد "أثر لافر"، حيث أن التوسع في الضريبة يمكن أن يؤدي إلى ترك بعض الأنشطة الاقتصادية، وهذا ما يعري السلطات برفع المعدلات لجبر ما نقص من الحصيلة الضريبية . ويرى لافر أيضا، بأنه قد لا يؤدي ارتفاع نسبة الضريبة إلى ارتفاع الإيرادات، بحيث أن هناك حدود مثلى من معدلات الضرائب عندما يتم تجاوزها فإن الحصيلة الضريبية ستنخفض. ويمثل منحنى لافر على منحنى متعامد ومتجانس، بحيث توضع الحصيلة الضريبية على منحنى السينات ومعدلات الاقتطاع على منحى العينات، ويتزايد منحنى لافر منطلقا من نقطة المبدأ إلى أن يصل إلى الذروة ثم يتناقص إلى أن يمس منحنى العينات.

ويمكن توضح هذه الفكرة بيانيا كما يلي :

الشكل رقم (4): العلاقة بين المردود الضريبي ومستوى الضغط الضريبي



المصدر : إعداد الباحثة بالاعتماد على محمد صغير جاري، **اقتصاد عمومي مبادئ ومناهج في تخصيص الموارد**، M . S D édition 2010 .، الجزائر ، ص 26.

يمثل هذا المنحنى العلاقة بين المردود الضريبي ومستوى الضغط الضريبي، حيث نلاحظ أن هناك :

- حدا معينا ينبغي على الاقتطاعات أن لا تتعداها، فالزيادة في نسبة الضرائب لا ترافقها بالضرورة الزيادة في الإيرادات الضريبية (recettes fiscales).
- حد أقصى لنسبة الضريبة (*) بواسطتها تصل الإيرادات الضريبية إلى أقصى حد لها، وعند الزيادة عن هذه النسبة فإن ذلك يؤدي إلى تناقص الإيرادات الضريبية المرتبطة بانخفاض في قاعدة الضريبة (t2أكبر من t*). وبالتالي استنتاج أن الضريبة تقتل الضريبة.
- عندما يصل الضغط الضريبي إلى حد tn، يصبح الإيراد قرابة خط التقاربT.

وعليه من الرشادة والعقلانية البحث الأفقي لتوسيع القاعدة الضريبية بدلا من رفع معدلات الضرائب .

وجهت لمنحنى لافر عدة انتقادات أهمها:

- اهتم المنحنى بجانب العرض وأهمل جانب الطلب.
- الدراسات الميدانية لم تثبت العلاقة العكسية بين المعدل الضريبي المرتفع والحصيلة الضريبية الحدية.
- يرى Mehi . F أنه لا توجد حدود للضغط الضريبي إذ يمكن أن يتغير من 01% إلى 100% من الخل القومي وهذا ما أثبته الواقع إذ أن نسبة الإقتطاع الضريبي مرتبطة بشكل مباشر بحجم النفقات العامة، فكلما زادت النفقات زادت الإقتطاعات وبالتالي تحديد معدل الضغط الضريبي.
- إن الجزء الأول من منحنى لافر أين تكون معدلات ضعيفة ومنخفضة، يمكن أن يوضع في علاقة مع نظرية(HAAVELMO). وإذا كان المنحنى متواصل ويمكن اشتقاقه وهذا أيضا

يمثل سطح (نظريةROLLE) أي بعني أن هذه المنطقة تكون فيها تغيرات معدلات الخضوع لها اثر طفيف على المداخيل الجبائية. وان وجدت مثل هذه المنطقة فان المداخيل تكون مستقرة نسبيا للدولة.

وحينما تكون إيراداتها ثابتة وهذا ما يؤدي بالمكلفين بالضريبة لتخفيض عائداتهم بصورة عامة شيئا فشيئا بسبب ارتفاع معدلات الضرائب . وللتبسيط : فإذا كان معدل الضريبة % 50 يعطي نفس المردود لمعدل ضريبي قدره % 40 هذا يعني أن المكلفين خفضوا من الإنتاج من 100 وحدة إلى 80 وحدة ولكن الكميات المتبقية لهم بعد الضريبة (قبل التوزيع المحتمل) انتقلت من 60 إلى 40 . أن المعدل المنخفض يعطي نفس المداخيل الجبائية. والتي تساير الزيادة في الثروة الجماعية (100 ضد 80) وأكثر ثروة للخواص (60ضد40)[1].

3.1 أشكال المقاومة الضريبية:

الإضراب ضد الضريبة:

الزهد الضريبي: انسحاب المكلفين بدفع الضريبة إلى أماكن أخرى معزولة:

ظهور الاقتصاد الموازي: قصد التهرب من الضرائب: الأحزاب المناهضة للضريبة (تشكيل جماعات الضغط):

4.1توزيع العبء الضريبي:

يعرف (Bent hansen&Usgrane) العبء الضريبي بأنه : التغيرات الناتجة عن فرض الضريبة على توزيع الدخول، حيث يكون الأثر على استخدام الموارد الاقتصادية وعلى الإنتاج الوطني وعلى توزيع الدخل، حيث يعتبر الآثار الاقتصادية للضرائب، الأثر الأول والثاني ، أما الأثر الثالث فيخص العبء

الضريبي.

1.4.1 مفهوم نقل العبء الضريبي:

في حالة التهرب الضريبي قد لا يدفع المكلف الضريبة إلى الخزينة، وفي حالة الإنعكاس يحاول المكلف أن يسترد الضريبة التي دفعها للخزينة العامة من شخص آخر. أي أن نقل العبء الضريبي يعبر عن تلك العملية التي يتمكن بموجبها دافع الضريبة من نقل ما دفعه من ضرائب كليا أو جزئيا إلى الغير مستعينا في ذلك ببعض القوى الاقتصادية[2].

وأطلق على مصطلح نقل العبئ الضريبي في العلوم المالية انعكاس الضريبة، وهناك المكلف القانوني بالضريبة وهو الطرف الذي تتحقق عليه الضريبة وتحصل منه. والمكلف الحقيقي للضريبة. وهو الطرف الذي يتحمل دفعها بعد أن تنعكس عليه وتستقر عنده.

2.4.1 أشكال الإنعكاس الضريبي:

---

[1]عمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، دار هومة، الجزائر، 2003. ص 64.

[2]عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 142.

يمكن التمييز بين ثلاثة أشكال للإنعكاس الضريبي:

أ- الإنعكاس الكلي أو الجزئي :

ونميز هنا بين الحالات التالية :

الإنعكاس الكلي : يتم ذلك إذا انتقل عبء الضريبة بالكامل من عاتق المكلف بها قانونا، إلى آخر غير مكلف بها قانونا . وهي تلك الضرائب التي يمكن تضمينها كلية في الأسعار. مثل ضرائب الاستهلاك، ورقم الأعمال، والانتاج.

ضرائب لا يمكن نقل عبئها نهائيا. حيث لا تكون هناك معاملات بين الأفراد تمكنهم من نقل العبء. مثل الضرائب على الأشخاص وضرائب الدخل.

ضرائب يمكن نقل عبئها جزئيا . ويكون ذلك إذا لم يتمكن المكلف بالضريبة قانونا إلا بنقل جزء منها إلى شخص آخر غير مكلف بها قانونا.

ويتعلق الأمر بالضرائب المفروضة على الأشخاص الذين يدخلون في معاملات مع الآخرين . يتمكنون من خلالها تحميل أثمان هذه المنتجات جزءا من الضريبة .

ب. الإنعكاس الأمامي والخلفي للضريبة:

أ. الإنعكاس إلى الأمام : يكون بنقل العبء الضريبي من المنتج إلى المستهلك ومن صاحب العمل إلى العامل. أي مرحلة تالية لفرض الضريبة، وبالتالي يرتفع سعر السلعة بمقدار الضريبة أو جزء منها. يدل على مقدرة المكلف على زيادة أثمان منتجاته أو خدماته، أو إمكان صاحب العمل تخفيض أجر العامل .

وتحدث غالبا في فترات الإزدهار الاقتصادي. ويكون أثرها المباشر في الاقتصاد هو ارتفاع أسعار الخدمات، وهذه الظاهرة تظهر بشكل واضح في الضرائب غير المباشرة . كالضريبة على المبيعات والضريبة على الإنتاج التي يدفعها

المنتج ويضيف سعرها على ثمن السلعة، ليقوم المستهلك بدفعها بطريقة غير مباشرة . يعتبر هذا النوع من أكثر صور النقل انتشارا في الواقع.

ب. الإنعكاس إلى الخلف : يكون بنقل عبئ الضريبة من العامل إلى صاحب العمل أو المستهلك إلى المنتج. يدل على قدرة المكلف على تخفيض أثمان مشترياته أو استطاعة العامل رفع الأجرة .

يظهر في فترات الركود، حيث زيادة أسعار السلع غير ممكنة، فيضطر دافع الضريبة إلى العودة بما دفع أو جزء منه على من سبقوه. ويتم ذلك بضغط أسعار كلفة المواد الأولية. وأجور العمل وفوائد المال المستقرض.

قد تنتقل الضريبة في جزء منها إلى الأمام وفي جزء آخر إلى الخلف. ويتوقف الإتجاه على:

- الظروف الاقتصادية السائدة،
- ظروف العرض والطلب،
- قوة التنظيمات الاجتماعية، كنقابات العمال، وجمعيات حماية المستهلكين

ج. الإنعكاس المقصود والإنعكاس غير المقصود:

يكون النقل مقصودا عندما يكلف المشرع الضريبي أشخاصا بدفع ضرائب معينة معتقدا قدرتهم على نقلها وينجحون في نقلها للغير. أما إذا كلف المشرع أشخاصا بضرائب معتقدا عدم قدرتهم على نقلها إلى الغير ،إلا أنهم نجحوا في عملية النقل، فيعتبر هذا النقل مقصودا.

1.5 العوامل المحددة لنقل العبء الضريبي :

يتوقف نقل العبء الضريبي بمجموعة من العوامل نذكر منها:

1.1.5 مدى اقتراب الوعاء الضريبي من المبادلات: لذلك نجد الضريبة غير المباشرة سهلة النقل، أي كلما كان الوعاء الضريبي يستهدف السلعة أو الخدمة يتم تبادلها، كلما زاد انتقال العبء الضريبي للغير.

2.1.5 درجة مرونة عرض: كلما كانت مرونة العرض كبيرة كلما تيسر نقل العبء الضريبي إلى المستهلك بشكل كبير. وتكون المرونة كبيرة عندما يتغير العرض بنسب أكبر من تغير السعر . وعليه فالعرض عديم المرونة لا يمكن من نقل عبء الضريبة، لعدم قدرة المنتج على التحكم في عرض السلعة.

3.1.5 درجة مرونة الطلب:

كلما زادت مرونة الطلب، كلما قلت قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة إلى المستهلك والعكس صحيح . لذا نجد أن السلع الضرورية والسلع الكمالية، ذات مرونة منخفضة، فان قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة مرتفعة في هذه السلع .

4.1.5 نظام السوق السائد:

- ✓ **سوق المنافسة الكاملة :**

تتميز هذه السوق بثبات السعر على الأقل في الأجل القصير، لذا فعبء الضريبة يتحمله المنتج كله ولا يستطيع أن يحمله للمستهلك، وعندما ترتفع تكاليف الانتاج نتيجة لتحمل المنتج عبء الضريبة بأكملها، فيمكن

لبعضهم أن ينسحب من السوق، ويقل عرض السوق فترتفع الأسعار، وينتقل عبء الضريبة مرة أخرى إلى المستهلك كليا أو جزئية.

- ✓ **سوق المنافسة الإحتكارية :**

هذه السوق هي سوق تجمع بين سوق المنافسة الكاملة وسوق الاحتكار، ويمكن للسعر أن يرتفع أو يختلف بسبب عدم تجانس السلع. على أن السعر في هذه السوق يكون اقل من سوق الاحتكار، بسبب تعدد البائعين والمشترين وهنا يكون للمنتج قدرة بسيطة على نقل جزء من عبء الضريبة إلى المستهلك، ولكن قدرته هذه اقل من قدرة المحتكر .

- ✓ **سوق الإحتكار :**

هذه السوق يسودها منتج واحد لسلعة ليس لها بديل جيد، ولا توجد منافسة في هذه السوق، ويستطيع أن يحدد السعر الذي يريده وان كان لابد أن يراعي ظروف السوق حتى لا يفقد عدد كبير من المستهلكين. وأن قدرته على نقل عبء الضريبة اكبر من قدرة المنتجين في سوق المنافسة الاحتكارية .

5.1.5 الظروف الاقتصادية :

في فترات الكساد : تنخفض الدخول وتقل قدرة المنتجين على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين وإلا انخفض الطلب ويفقد جزء كبير من السوق.

- ✓ **في فترات الرواج :** تتميز هذه الفترات بارتفاع الدخول، وبذلك تزداد قدرة المنتجين على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين.
- ✓ **الفن الضريبي:** ويتعلق بـ: وعاء الضريبة ومدى قربه أو بعده عن المبادلات، ومدى عمومية الضريبة، ومعدل الضريبة. وبصفة عامة فإنها جميعا تؤثر على نقل عبء الضريبة من خلال تأثيرها في مدى مرونة العرض والطلب.

2. الآثار الاقتصادية للضرائب :

تؤثر الإيرادات الضريبة في كل من الإنتاج والاستهلاك والادخار وكذلك المستوى العام للأسعار وتوزيع الدخل والثروة على النحو التالي :

1.2 أثرها على الإنتاج:

إن أثر الضريبة على الإنتاج ناجم من أثرها على المقدرة في العمل والمقدرة والرغبة في الاستثمار، فالأمر متعلق بمرونة الطلب على الدخل، كلما زادت مرونة الطلب انخفضت رغبة الأفراد في زيادة جهدهم لتعويض النقص الذي حدث في دخولها نتيجة للضريبة، وأما بالنسبة للرغبة في الاستثمار فالأمر يتعلق بحجم المدخرات المتاحة والعائد المتوقع على الاستثمار واللذان يتأثران سلبيا وبشكل مباشر بالضريبة، لذلك وجدت الحوافز الضريبية للتخفيف من حدة الآثار السلبية هذه.

2.2 أثرها على الاستهلاك والادخار:

يتأثر حجم الاستهلاك بانخفاض الدخل الناتج عن فرض الضرائب، وتكون الآثار نسبية حسب مستويات الدخول ويكون الأثر أبلغ على الدخول المنخفضة، كما أن طبيعة الضريبة تلعب دورا في ذلك الأثر، بحيث إذا كانت الضريبة تصاعدية يكون أثرها على الدخول المرتفعة مما يكون الأثر أكبر على الادخار، وأما في حالة الضريبة التنازلية فيكون الأثر الأكبر على الاستهلاك.

3.2 أثرها على المستوى العام للأسعار:

يعتمد تأثير الضريبة على المستوى العام للأسعار على طبيعة الضريبة، فإذا كانت الضرائب مباشرة سيكون أثرها على الأسعار من خلال تأثيرها على الطلب الكلي في

الاقتصاد، وأما الضرائب غير المباشرة فيكون تأثيرها على الأسعار بشكل مباشر ويعتمد في درجته على مرونة كل من العرض والطلب على السلعة.

4.2 أثرها على توزيع الدخل والثروة:

تساهم الضرائب المباشرة بفعالية في إعادة توزيع الدخل والثروة في المجتمع ويزداد هذا الأثر في حالة الضرائب التصاعدية بحيث تزداد الضريبة على أصحاب الدخول المرتفعة فتنخفض بنسبة أكبر من انخفاض الدخول المنخفضة، أما الضرائب غير المباشرة فيقع عبؤها على أصحاب الدخول المنخفضة لارتباطها بحجم الاستهلاك خاصة إذا فرضت بنسبة أكبر على السلع الضرورية في حين أن الضرائب على السلع الكمالية ستكون أكثر عدلا في عملية إعادة توزيع الدخل.

الآثار الاقتصادية للدين العام (القروض العامة):

تنقسم آثار الدين العام إلى آثار على المتغيرات النقدية كالسيولة وسعر الفائدة، وآثار على المتغيرات الاقتصادية الأخرى كالادخار والاستثمار وكذلك المستوى العام للأسعار، يمكن توضيحها كالتالي :

5.2 أثر الدين العام :

- ✓ **على المتغيرات النقدية:**

الأثر على السيولة : يعتبر الدين العام بمثابة تحويل لجزء من السيولة النقدية من أيدي الأفراد إلى خزانة الدولة مما يؤثر سلبا على السيولة بيد هؤلاء الأفراد، ويصل ذلك الأثر إلى أشده في حالة القروض طويلة الأجل. الأثر على سعر الفائدة : يتأثر سعر الفائدة في الاقتصاد بعدة عوامل منها أسعار الفائدة على أدوات الدين العام
كالسندات، لذلك يمكن أن تكون الآثار سلبية على الاقتصاد إذا ما تم تحديد أسعار الفائدة على هذه الأدوات على أسس غير مدروسة.

- ✓ **على المتغيرات الاقتصادية:**

الأثر على الادخار والاستثمار : يختلف ذلك الأثر باختلاف نوع الدين هل هو دين حقيقي أي اقتراض القطاع العام من الوحدات الاقتصادية، أم ظاهري أي اقتراض القطاع العام من البنك المركزي ، ففي حالة الدين الحقيقي فإن تأثيره يختلف باختلاف مصدر تمويل هذا الدين فإذا تم تمويل الدين عن طريق خفض الاستهلاك أو
استخدام الأصول غير الموظفة في العملية الإنتاجية فذلك سيعمل على تراكم رأس المال بزيادة المدخرات، وأما إذا تم تمويل الدين عن طريق أموال معدة للاستثمار أصلا فإن تأثير ذلك لا يعدو سوى إعادة توزيع استخدامات الادخارات، لكن في حالة الدين الظاهري سيؤدي إلى زيادة القوة الشرائية زيادة الطلب الكلي، فيكون الأثر إيجابيا على الاقتصاد إذا ما كانت مرونة الجهاز الإنتاجي عالية وتستوعب حجم الطلب الكلي وتعمل على زيادة مستوى التشغيل، وإذا كانت مرونة الجهاز الإنتاجي منخفضة سترتب على ذلك ارتفاع معدل التضخم ويتبعها آثاره السلبية على الادخار والاستثمار.

6.2 الأثر على المستوى العام للأسعار :

يمكن للدين العام أن يساهم في خفض المستوى العام للأسعار على المدى البعيد عن طريق استخدام أموال الدين العام في تطوير البنية التحتية للاقتصاد وزيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، أما إذا ما استخدمت هذه الأموال في تمويل الإنفاق العام أو سداد الديون السابقة فإن النتيجة هي رفع معدل التضخم.

II. الأثار الاقتصادية للقروض العامة :

1. آثار القروض الداخلية:

يمر القرض بثلاث مراحل هي : مرحلة الإكتتاب ومرحلة الإنفاق ومرحلة تسديد أو استهلاك القرض. في حالة الإقتراض من الأفراد والمؤسسات المالية الخاصة يمكن أن نواجه إحدى الحالتين : الأولى وتكون فيها المدخرات الوطنية خاملة فائضة عن حاجات القطاع الخاص للإستثمار . الثانية وتكون فيها المدخرات أقل. وأن إصدار سندات قروض عامة وحث الأشخاص للإكتتاب سيؤدي إلى حصول تنافس بين القطاع العام والخاص ما يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة .

في حالة الإقتراض من الجهاز المصرفي حيث أن الإقتراض يؤدي إلى خلق قوة شرائية جديدة للتداول، حيث أن الجهاز المصرفي يستطيع الإقتراض مما يزيد عن الإحتياطي القانوني ويتوقف تأثير الزيادة في الائتمان أو خلق النقود على مرونة الجهاز الإنتاجي ومستوى التشغيل في الاقتصاد.

في حالة اقتصاد لم يصل إلى مستوى التشغيل الكامل وان الجهاز الإنتاجي يتميز بالمرونة . فان الإقتراض من الجهاز المصرفي سيؤدي إلى انخفاض سعر الفائدة مما يقود إلى زيادة الاستثمار ومن ثم الدخل الوطني. في حالة اقتصاد مشغل كليا وان الجهاز الإنتاجي غير مرن . فإن الإقتراض من المؤسسات المصرفية يؤدي إلى ارتفاع في المستوى العام للأسعار.

يتوقف تأثير القرض على الدخل على أوجه استخدامه. فإذا تم استخدامه في زيادة الإنفاق الاستهلاكي الحكومي والمدفوعات الحكومية .فان هذا سيؤدي إلى ارتفاع في المستوى العام للأسعار. إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرن.

إذا استخدم القرض في زيادة الاستثمار العام، فسيؤدي ذلك إلى زيادة الناتج والدخل بأثر المضاعف.

في مرحلة تسديد القرض. ولأجل خدمة الدين العام تلجأ الدولة إلى الضرائب كأهم مصدر تمويلي . فإذا كانت الحصيلة الضريبية متأتية من الضرائب المباشرة يدفعها ذوي الدخول

المرتفعة. وأن حاملي السندات هم من ذوي الدخول المنخفضة . فإن ذوي الدخول المرتفعة سيتحملون عبئ الضريبة. بينما سيرتفع الاستهلاك لدى الفيئة ذات الدخل المنخفض.

أما إذا كانت الحصيلة الضريبية متأتية من الضرائب غير المباشرة. يدفعها ذوي الدخول المنخفضة، وإذا كانت السندات محمولة من قبل ذوي الدخول المرتفعة. فان عبء الضريبة ستحمله ذوي الدخول المنخفضة وهم فئة ذو ميل حدي إلى الاستهلاك مرتفع، وعليه تحملهم للضريبة سيؤدي إلى انخفاض الاستهلاك . بينما لا يرتفع الاستهلاك لدى ذوي الدخول المرتفعة إلا قليلا رغم ارتفاع دخولهم. إلا أن ذوي الدخول المرتفعة سيقدمون غالبا على استثمار أموالهم مما يؤدي إلى زيادة الاستثمار.

لا تمثل القروض الداخلية زيادة حقيقية في القوة الشرائية داخل الدولة. لأن إجمالي كمية النقود لا تتغير وكل ما يحدث هو نقل جزء القوة الشرائية من الأفراد إلى الدولة.

2. آثار القروض الخارجية :

استخدام القروض الخارجية في استيراد سلع استهلاكية سيؤدي إلى تخفيض في المستوى العام للأسعار . وأن استخدامها في استيراد سلع وخدمات إنتاجية يؤدي إلى زيادة في الاستثمار الوطني.

تسديد القرض الأجنبي ما هو إلا اقتطاع لجزء من القوة الشرائية للأفراد ونقلها إلى الخارج ما لم يكن هناك فائض من العملات الأجنبية. وهذا يعني اقتطاع جزء من الناتج الوطني لحساب المقرضين الأجانب ما لم يكن هناك فائض في الصادرات من السلع والخدمات .

على العموم فإن للقروض سواء داخلية أو خارجية جملة من الآثار الإيجابية نذكرها كما يلي :

- إن نفقات الدولة المتكررة التي وغيرها ضرورية لابد منها ومواعيد تحصيل الضرائب تتركز في موسم معين

من السنة ويصبح القرض هو الوسيلة الجيدة لتغطية النفقات حتى موعد تحصيل الضرائب.

- القروض التي تستخدم في العمليات في العمليات الإنشائية والاستثمارية سوف تؤدي ثمارها للأجيال المقبلة فيعتبر هذا تأمينا لهم وهو ما يجب على الجيل الحاضر أن يفعله لصالح الجيل المقبل .

- في حالة الحروب والدفاع عن كيان الدولة والمواطنين والمحافظة على المشروعات الاقتصادية تشكل القروض أهمية بالغة في تغطية مصروفات الحرب حيث تعجز الإيرادات العامة العادية عن مواجهة هذه المصروفات. المصروفات.

- في حالة الكوارث والأوبئة والزلازل ما شابه ذلك فان القروض في هذه الحالة هي المنقذ لدرء الخطر.

- في الدول المتقدمة تعتبر القروض وسيلة فعالة في علاج خطر الدورة الاقتصادية في أوقات الكساد فتتدخل الدولة بزيادة إنفاقها.

- في حالة التضخم تعتبر القروض من أحسن الوسائل لامتصاص القوة الشرائية الزائدة فتنخفض كمية النقد الزائد.

- في الدول المتقدمة حيث الوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل ووجود مدخرات لاتخذ طريقها للاستثمارات عن طريق القروض العامة.

- القروض ولاسيما الأجنبية ضرورية لتمويل مشروعات استغلال الموارد غير المستغلة في الدول التي تعاني من نقص رأس المال.

الفـــــــــــــــصل السابع : دورة الـــــــــــــــــميزانية

I. ماهية الميزانية العامة:

1. تعريفات الميزانية العامة:

الميزانية **وثيقة مصدق عليها** من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وإراداتها خلال فترة زمنية متصلة.

يعرفها المفكر باسل في كتابه ميزانية الدولة على أنها: عبارة عن أداة من خلالها تقوم الحكومة باقتطاع وتوزيع جزء من الثروة المنشأة من الاقتصاد بغية تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

حسب نص المادة 6 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية فإن : الميزانية العامة للدولة عبارة عن وثيقة تظم مجموعة من الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الإيرادات العامة والنفقات النهائية للدولة . ومن مضمون المادة 3 نستنتج كذلك أن الميزانية العامة للدولة عبارة عن تقدير وترخيص بشكل تشريعي أعباء وموارد الدولة، وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة.

كما عرفت المادة 03 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الميزانية العامة للدولة كما يلي: الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها.

2. الميزانية وعلاقتها ببعض المصطلحات :

أ. الميزانية والموازنة :

يرتبط مصطلح الموازنة بالدولة، وأن كلمة الموازنة العامة يقابلها اصطلاح (Budget) باللغة الإنجليزية والمشتقة من كلمة (Bougette) الفرنسية القديمة. والتي كانت تعني كيس صغير أو حقيبة. وقد استخدم في بريطانيا التدل على الحقيبة الحكومية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزية عند ذهابه إلى البرلمان، وهو مصطلح تم استخدامه من قبل الكتاب في العصر الحديث، بينما اصطلاح الميزانية (Balance) فيرتبط بالشركات والمؤسسات[1] .

ب. الموازنة العامة والحساب الختامي :

الحساب الختامي عبارة عن بيان النفقات التي تم إنفاقها والإيرادات التي تم تحصيلها فعليا خلال الفترة التي نفذت فيها الموازنة الموضوع فيها الحساب الختامي. ويبين مدى دقة الإيرادات والنفقات واختلافها أو تطابقها التي تضمنتها الموازنة العامة للواقع الفعلي[2].

ج. قانون المالية :

قانون المالية عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم التوقعات والتقديرات التي تحدد خلال سنة مدنية محمل إيرادات وأعباء الدولة . ويتميز قانون المالية بأنه قانون " يتوقع أو يتنبأ " و "يرخص ".

لهذا القانون محالين:

- المحال الأول : من الناحية التقنية يقدر الموارد والأعباء.
- المجال الثاني : من الناحية القانونية يرخص الجباية والإنفاق.

يحتوي قانون المالية على أحكام خاصة متعلقة بالإيرادات العامة كإحداث ضرائب ورسوم جديدة أو إلغائها والنص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب والرسوم وكذا بالإعفاء الجبائي . كما يحتوي على الاعتمادات المالية المرصودة لنفقات التسيير ونفقات التجهيز.

الجدول رقم (1-7): أوجه التشابه والإختلاف بين الحساب الختامي والموازنة الحساب الختامي

	الحساب الختامي	الموازنة العامة
البنود	إيرادات عامة ونفاقات عامة	إيرادات عامة ونفاقات عامة
الإجازة	السلطة التشريعية	السلطة التشريعية

[1] أ.د.سليمان اللوزي، د.فيصل مراد، أوائل العكشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ص17-18.

[2] المصدر نفسه، ص 20.

الأرقام الواردة	أرقام فعلية تفيد في تفسير وتسجيل الوقائع التي تمت فعليا	تقديرية
الإعداد	يعد لسنة مالية منتهية	تعد السنة مالية قادمة
العلاقة	يعتمد على الميزانية	تعتمد على الحساب الختامي

إعداد : الباحث

3. خصائص الميزانية العامة.

أ. للموازنة صفة تقديرية : لأنها تحضر لسنة مقبلة وتحضيرها يجري عادة في أواسط السنة السابقة ولذلك يصعب تحديد ما سوف يبذل من نفقات أو ما سوف يجني من واردات بصورة دقيقة. للموازنة صفة تقديرية لكوفا تنطوي من جهة على موافقة السلطة التشريعية (البرلمان على تقدير مجموع النفقات والواردات السنوية، وتنطوي من جهة ثانية على إذن تلك السلطة للسلطة التنفيذية بالإنفاق في حدود تلك الاعتمادات المقدرة.

ب. للموازنة صفة الإجازة بالجباية و الإنفاق: وذلك أن تصديق السلطة التشريعية على تقديرات النفقات والإيرادات كما وردت في مشروع الميزانية المعدل من قبل السلطة التنفيذية لا يعطي الموازنة قوة النشاط ما لم تشمل التصديق أيضا الإجازة للسلطة التنفيذية بجباية الموارد والإنفاق على الأعباء العامة.

ج. للموازنة صفة التحديد الزمني السنوي : وهو ما نعرفه عموما باسم سنوية الموازنة. لأنها توضع عادة لمدة سنة . والباحثون في المالية العامة متفقون على أن هذا التدبير هو تدبير سليم وموفق. فلو وضعت الموازنة لأكثر من سنة لكان من العسير التنبؤ. ولو أن الميزانية وضعت لأقل من سنة . لكانت الإيرادات تختلف في كل ميزانية.

4. أهمية الميزانية العامة:

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسية والاقتصادية :

أ. من الناحية السياسية: حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة، سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها، حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية.

ب. من الناحية الاقتصادية: تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد الوطني. حيث لم تعد الميزانية أرقاما وكميات . كما كانت في المفهوم التقليدي . بل لها آثار في كل من حجم الإنتاج الوطني وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروعه وقطاعاته. الميزانية العامة تؤثر في القطاعات الاقتصادية، فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة (النفقات و الإيرادات) الإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

5. عجز الميزانية العامة: المفهوم والأسباب

1.5 مفهوم عجز الميزانية وأنواعه :

يمثل العجز في الميزانية العامة الفارق السلبي موازنة توسيعية من خلال زيادة المصروف التي تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب الكلي دون أن يرافقها زيادة في المداخيل.
الموازنة العامة المتوازية في ظل موازنة الرقابة : هي الموازنة التي يكون تقدير نفقاتها بما لا يتجاوز إيراداتها العامة دون عجز تقتضيها اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز.
أما الموازنة غير الموازنة: فهي الموازنة التي تزيد إيراداتها عن نفقاتها أي يوجد بها فائض، أو تزيد نفقاتها عن إيراداتها أي تواجه عجز.
العجز في الموازنة نوعان أولهما نقدي والآخر مالي:
أ. العجز النقدي : يظهر العجز النقدي في الموازنة العامة المتطابقة والمتوازنة، والتي تكون فيها الإيرادات العامة المتوقعة كافية لتغطية النفقات العامة المتوقعة، عندما يحدث تأخر في تحصيل الإيرادات الاعتيادية في المواعيد المحددة لها مسبقا بسبب موسمية تحصيل بعض الإيرادات العامة، وفي نفس الوقت يبقى الإنفاق جاريا مما يسبب عجرا في السيولة النقدية للخزانة العامة أي ما يسمى بالعجز النقدي، وعلاج هذا العجز يكون بإصدار الدولة الأذونات الخزانة قصيرة الأجل ، حيث تتمتع بسيولة عالية وينتفي عنها خطر عدم الوفاء عن الاستحقاق لقصر آجالها. **ب. العجز المالي:** يعرف العجز المالي بأنه زيادة حقيقية في النفقات العامة بالمقارنة مع الإيرادات العامة خلال السنة المالية الواحدة، وتعالج الدولة هذا العجز بإصدار سندات الخزانة العامة التي تتميز بمدة متوسطة إلى طويلة الأجل، وسبب لجوء الدولة لهذا القرض) سندات الخزانة العامة (هو عدم قدرتها على تغطية العجز المالي خلال السنة المالية.

2.5 أسباب عجز الميزانية العامة:

و يمكن تلخيص الأسباب الرئيسية فيما يلي:
التوسيع في دور الدولة للإنفاق العام، وذلك من خلال زيادة متطلبات واحتياجات المواطنين.
ضعف النمو الاقتصادي وتقلص مدا خيل الدولة.
ارتفاع الضرائب غير المباشرة خاصة. و هو ما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، و الذي ينتج عنه المطالبة برفع الأجر.
ارتفاع الاقتطاعات على العائدات للعائلات يؤثر على القدرة الشرائية. و من ثم على ادخارهم
و بصفة عامة يمكن أن ندرج هذه الأسباب في سببين رئيسيين :

. زيادة الإنفاق الحكومي.
. تقلص الموارد العامة.

6. معالجة عجز الميزانية العامة:

لقد تطرقت دراسات عديدة لموضوع عجز الميزانية العامة، وكيفية مواجهتها، بإيجاد الطرق المثلى لتمويله والتعامل معه، وسنحاول أن نستعرض في هذا الجانب التوجيهات الاقتصادية الحالية المعالجة المشكلة عجز الموازنة العامة حسب الأسس الدولية والتطبيقات

الحديثة. فمن دول العالم من تنتهج برامج الإصلاح الذاتي لمعالجة المشكلة، ومنها من تلجأ إلى المؤسسات المالية الدولية لتمويل عجزها وخاصة اللجوء إلى صندوق النقد الدولي ومختلف المؤسسات المالية الدولية الأخرى.

أ. برامج الإصلاح والتنمية الذاتية:

تنتهج كثير من دول العالم برامج الإصلاح الذاتية التي تعتمد على إجراءات وطرق علاجية تختلف حسب نظامها المالي وتهدف هذه البرامج إلى ترشيد النفقات العامة. وزيادة الإيرادات الضرورية بفرض الضرائب على جميع المجالات القابلة لذلك، أي الإبقاء على دور الدولة واضحا في الاقتصاد بما يحقق التنمية الشاملة والتخطيط المحكم. وفي إطار برامج الإصلاح الذاتي، وبغية علاج الجزء المتعلق بالميزانية العامة من النظام المالي تلجأ الدولة إلى إتباع وأخذ السياسات التمويلية التالية:

ب. سياسة التمويل الداخلي لتغطية العجز في الموازنة العامة:

تلجأ الدولة النامية إلى الاقتراض الداخلي عوضا عن طلب القروض من الأسواق العالمية في سبيل ذلك تصدر تلك الدول سندات الخزينة لتمويل العجز في الميزانية العامة، غير أن هذه السياسة قد تترتب عنها بعض الآثار السلبية كزيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.

ج. ترشيد النفقات العامة:

هو تطبيق عملي لأفضل كفاءة في توزيع الموارد، فهو يشمل بالضرورة الحد من الإسراف في كافة المجالات والأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد الوطني.

د. سياسة التمويل الخارجي لتغطية عجز الموازنة العامة:

يهدف هذا الإجراء إلى التأثير على ميزان المدفوعات بتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية المتحصل عليها من القروض، أو المحافظة على أسعار صرف العملة المحلية في حدود المعقول التي لا تؤدي إلى حدوث خلل في الميزانية العامة، نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية. ويدخل في سياسة التمويل الخارجي لسندات الخزينة التي تنشط الأموال الأجنبية من خلال تشجيع الصادرات ، وهو ما يحقق نتائج فورية كبيرة، ويقلل من عجز الميزانية العامة. و من الملاحظ أن مثل هذا الإجراء لسياسة التمويل الخارجي. تنتهجه الدولة الصناعية ولا يمكن في كثير من الأحيان أن يستخدم بنجاح في الدول النامية، لأن العبء الذي تتحمله هذه الدول في سداد تلك القروض على المدى البعيد، سيفوق حجم العائدات من هذه القروض.

II. المبادئ الأساسية للميزانية:

تقوم الميزانية العامة للدولة على خمسة مبادئ أساسية تتعلق بأصول تنظيم الميزانية :

1.مبدأ السنوية:

لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية. وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فتبدأ في أفريل في 18 دولة منها بريطانيا وألمانيا، وفي الفاتح جويلية في 12 دولة منها الوأم[1].

وتعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة. فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة. وإذا قلت المدة عن سنة فيعني هذا أن إحدى الميزانيات تتركز فيها الإيرادات لأن معظم الإيرادات التي تعتمد عليها الميزانية تكون موسمية والعكس في الميزانية اللاحقة لها. فسوف لا تظهر بها إيرادات بسبب سريانها في فترة خلاف المواسم التي لا يتحقق فيها الإيراد. ويترتب على مبدأ السنوية ما يلي:

- تقدير النفقات والإيرادات يجب أن يكون السنة واحدة.
- الإذن بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات يجب أن يتجدد كل سنة.
- كل ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال سنة مالية واحدة. أما عن الاعتبارات التي تؤدي إلى الأخذ بمبدأ السنوية :
- التنسيق بين الموارد العامة والنفقات على مدار السنة.
- السنة حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة للفصول.
- مدة السنة مدة معقولة للتنبؤ إذا أخذنا في الاعتبار النفقات المستمرة في الظروف الاقتصادية .
- تلائم فترة السنة مع تقديرات الإيرادات من الضرائب التي تتحقق خلال سنة.
- يتطلب إعداد الموازنة العامة كثير من الإجراءات والمناقشات والاعتماد، ومن الصعب القيام بهذه الإجراءات والاعتمادات والمناقشات أكثر من مرة خلال السنة.

2. مبدأ العمومية (الشمولية):

وتعني أن تشمل الموازنة العامة النفقات والإيرادات كافة مهما اختلفت أنواعها وتعددت مصادرها، وتدرج في الموازنة العامة جميع الإيرادات والنفقات دون إجراء مقاصة بينهما، فلا يجوز تخصيص إيراد النفقة، ويجب أن تتضمن الموازنة جميع مصادر الإيرادات العامة بالاسم والمبلغ ومهما كان هذا المصدر، وبنفس الوقت يجب أن تظهر بالاسم والمبلغ جميع أوجه الإنفاق.

هذا المبدأ يظهر حقيقة المركز المالي للدولة ويسهل المراقبة على المال العام من حيث جباية الأموال أو إنفاقها، ولا يستطيع أي كان أن يجبي مالا عاما أو ينفق مالا عاما دون إذن مسبق من السلطة التشريعية. ويستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، ولذلك توجد طريقتان لتقدير النفقات والإيرادات :

[1]عبد الحميد، عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005 ،ص72-74.

- الأولى هي طريقة الموازنة الصافية والتي يتم عمل مقاصة بين الإيرادات والنفقات عن بند معين، ثم إدراج المبلغ الصافي فقط.
- الطريقة الثانية فهي طريقة الموازنة الإجمالية بحيث يتم رصد كافة المصروفات وما يقابلها من إيرادات دون . عمل المقاصة، والطريقة الثانية هي السائدة والمتبعة كمبدأ لاعتبارات سياسية ومالية[1].

ينبثق عن مبدأ العمومية قاعدتان هما:

- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات بمعنى أنه لا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه الإنفاق.
- قاعدة تخصيص الاعتمادات: بمعنى أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالية ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق.

3. مبدأ الوحدة:

ويقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الإيرادات العامة وعناصر الإنفاق العامة في وثيقة واحدة. دون تشتيتهما في بيانات مختلفة . والهدف من إظهار الميزانية في صورة موحدة لكافة عناصر الإيرادات والمصروفات هو: سهولة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي ككل.

إن وضع كافة الإيرادات وأوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية تسهل عليها مهمة ترتيب الأولويات للإنفاق العام للدولة ككل.

ويرى الكثير من كتاب المالية العامة. بما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة . ينبغي أن توجد إلى جانب الميزانية العامة العادية ميزانيات أخرى لكل منها طابعها الخاص وأصولها الخاصة. وتتجلى هذه الميزانيات في:

أ. الميزانيات غير العادية: وهي تلك التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود أو مد السكك الحديدية وتغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض.

ب. الميزانيات المستقلة: ويقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية. وتتميز بأنها لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة وأن بدايتها تختلف مع بداية الميزانية العادية للدولة.

ج. الميزانيات الملحقة: ويقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية. وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة.

[1] آناشد، سوزي عدلي ، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص91 -93.

د. الحسابات الخاصة على الخزانة: ويقصد بها تلك (الحسابات المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد. أي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح، ثم تلك المبالغ التي تخرج من الخزانة على أن تعاد منها فيما بعد ولذلك لا تعد إنفاقا عاما. أما عن الأهداف التي يحققها مبدأ وحدة الموازنة العامة فتتمثل في:

- سهولة معرفة المركز المالي للدولة بمجرد مقارنة النفقات العامة بالإيرادات العامة في وثيقة واحدة.
- تحول وحدة الموازنة العامة دون إخفاء إساءة التصرف في الأموال العامة.
- تيسر وحدة الموازنة رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

4. مبدأ عدم التخصص (مبدأ الشيوع):

المقصود به ألا يخصص نوع معين من الإيراد الإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية المصروفات الخاصة بالجامعة، وتتجه أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص و الأخذ بمبدأ عدم التخصيص للأسباب التالية:

إذا قلت حصيلة الإيراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الإيراد. و إذا زاد الإيراد يؤدي إلى إسراف في الإنفاق المخصص له هذا الإيراد

من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تتحدد طبقا لدرجة إلحاح الحاجات العامة للمجتمع و العمل على إشباعها طبقا لدرجة إلحاحها وأن توجه الإيرادات جميعها دون تخصيص لإشباع هذه الحاجات طبقا لترتيب أولويتها.

5. مبدأ التوازن:

أصبح دور الموازنة العامة في ظل الفكر الكلاسيكي مجرد بيان حسابي تقديري متوازن النفقات الدولة وسبل تمويل هذه النفقات من خلال الإيرادات العامة للدولة، دون الاهتمام بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي

رفض فكرة عدم التوازن سواء بالعجز أو الفائض لأن ذلك العجز لا يتوافق مع فكرة التوازن الاقتصادي التلقائي الذي قامت عليه النظرية الكلاسيكية، فالهدف الأساسي هو توازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة.

أما في ظل الفكر المالي الحديث أصبح التوازن هو التوازن الاقتصادي العام وليس التوازن بين النفقات والإيرادات العامة للدولة. واتساع نطاق دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى ظهور ما يسمى المالية الوظيفية وأصبحت الموازنة أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسة . حيث يمكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها، ورفع أسعار الضرائب أو تخفيفها وعقد القروض وسدادها تبعا لأوضاعها العامة.

وفي ظل التطور الحادث في النظام المالي والاقتصادي في العصر الحديث. أصبح مفهوم التوازن هو التوازن الاقتصادي الموضوع، دون الاهتمام بتوازن النفقات العامة مع

الإيرادات العامة كما هو في الفكر التقليدي، حيث بدأ الأخذ بفكرة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وقبول وجود عجز في الموازنة، والاتجاه نحو الاقتراض
كأحد مصادر التمويل في الموازنة، ويأتي ذلك دفاعا عن عدم التوازن في الموازنة وتقليلا من مخاطر الاقتراض والإصدار النقدي، فإنه يمكن القول أن ذلك لا يعتبر دعوة للتخلي عن قاعدة توازن الموازنة ولكن يتطلب العمل بهذه القاعدة وفق المفهوم الحديث لفكرة التوازن، لأن أي توازن كمي بين النفقات والإيرادات في الموازنة العامة لن يؤدي إلى أي نفع يذكر ما لم يكن هناك توازن اقتصادي واجتماعي يلبي متطلبات العامة[1].

III. مراحل الميزانية العامة:

1. تحضير وإعداد الميزانية:

1.1 الجهة المسؤولة عن إعداد الميزانية:

معظم الدول في الوقت الحاضر تولي مسؤولية إعداد الموازنة العامة للسلطة التنفيذية، وأن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة والمراقبة في أكثر الأحيان، فالحكومة تعد الموازنة وتنفذ والبرلمان يقرها ويراقب ما إذا كان التنفيذ متفقا مع الإجازة التي أعطاها.

إن قيام الحكومة بإعداد الموازنة العامة يعود للأسباب التالية[2]:

- الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، وجبايتها للإيرادات والقائمة على الإنفاق العام.

ما يجعلها أقدر من غيرها من معرفة احتياجات هذه المرافق وما تدره من إيرادات.

- كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضا إعداد الموازنة العامة.

- السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها.

- كون الموازنة العامة تعتبر بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة.

2.1 تقنيات تقدير النفقات والإيرادات:

أ. تقدير النفقات:

كل مرفق يحدد نفقاته المستقلة على أساس حجم نفقاته السابقة. مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالإعتمادات باستخدام عدة طرق.

- ✓ **الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية:** نعني بالإعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة دون الرجوع إلى السلطة التشريعية. وتعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات وتطبق بالنسبة

[1] طاقة محمد والعزاوي، هدى، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الثانية، 2010،ص18 .
[2] عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996 ،ص ص 159-162.

للمرافق القائمة بالفعل. والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقلة، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

أما الإعتمادات التقديرية ويقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب. و هي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها وجه التحديد. ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد، للحصول على موافقتها، أي أن
موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية.

✓ **إعتمادات البرامج:**

هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين: إما عن طريق أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية. ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة. الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات. وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الربط. أما الطريقة الثانية فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية. يسمي بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية.

وبموجب هذا القانون. يتم وضع برنامج مالي. على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات. ويوافق على الإعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذات البرنامج على عدة سنوات ويقرر كل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها. وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات البرامج.

ب. تقدير الإيرادات:

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية. إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وخاصة الضرائب، في السنة المالية المقبلة.

ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق :

✓ **التقدير الآلي:**

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس الي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي
سلطة تقديرية بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها.

تستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة. إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير الميزانية الجديدة. وهناك قاعدة أخرى هي قاعدة الزيادات، أي إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت. وتتم على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة وتتميز هذه الطريقة على أنها تحدد حجم الإيرادات والنفقات بطريقة تحفظية.

ما يعاب عليها أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت. فغالبا ما تتأرجح بين الكساد والانتعاش من فترة لأخرى. كما أن ارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية في كثير من البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استعمال هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

✓ **التقدير المباشر:**

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة. وتقدير حصيلته المتوقعة بناءا على هذه الدراسة مباشرة.

كل مؤسسة من القطاع العام تتوقع حجم المبيعات للإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة، بحيث كل الوزارات أو الهيئات الحكومية تقدر ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الحديثة. ان هذه التوقعات ترتبط بحجم النشاط الاقتصادي. ففي حالة الرخاء والانتعاش تزداد الدخول والثروات والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات... الخ. والتي يترتب عليها زيادة الإيرادات بصورة غير متوقعة، أما في فترات الكساد تصاب الأنشطة الاقتصادية بالخمول، مما يؤدي إلى قلة الإيرادات وزيادة النفقات. وهذا ما يستدعي دراسة فورية للتقلبات الاقتصادية.

وإذا كانت طريقة التقدير المباشر أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فاللجان المتخصصة تقوم بالاسترشاد التقدير مبالغ الإيرادات الفعلية المحصلة حسب مستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع

الضريبي باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق... الخ.

2. مرحلة اعتماد الموازنة (إيجاز أو المصادقة عليها) :

هذه المرحلة من اختصاص السلطة التشريعية التي تمارس بدورها الرقابة على السلطة التنفيذية الحكومة)، وتكون أولى خطوات الاعتماد بعد تقديم الموازنة بشكلها النهائي من قبل وزير المالية. حيث يقوم بإلقاء مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية البرلمان أو مجلس الشعب لأنه يمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام موضحا أهداف السياسة الاقتصادية والمالية للدول. ومدى ملائمة الموازنة لذلك. ليتم إصدار قانون الموازنة العامة السنوي.

ويمر اعتماد الميزانية بثلاث مراحل هي:

أ. مرحلة المناقشة العامة: يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة في البرلمان، تنصب على كليات الميزانية العامة

وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس.

ب. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: تطلع بها لجنة متخصصة وهي لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية. تستعين بما تراه من خبراء استثماريين، تناقش مشروع الميزانية من كل جوانبها وترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس. **ج. مرحلة المناقشة النهائية:** يناقش المجلس تقارير اللجنة ويقوم بالتصويت وفقا للدستور والقوانين المعمول بها.

إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة. يصدرها وفق قانون يطلق عليه قانون المالية، حيث يحدد المبلغ الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات.

إن اعتماد البرلمان الإيرادات يختلف عن اعتماده للنفقات: فالإيرادات تقوم الحكومة بتحصيلها، لكنها لا تلتزم برقم الإيرادات المطلوبة بل قد تتعداه، دون إذن مسبق من البرلمان بذلك. ويختلف الأمر في اعتماد البرلمان للنفقات. فلا يجوز أن تكون النفقات أكبر من الإيرادات ولا يحق للدولة اعتماد نفقات باب معين الباب أخر إلا بموافقة البرلمان.

قد تضطر الحكومة إلى طلب نفقات أخرى غير واردة في الميزانية وذلك لنشأة وجه جديد للإنفاق. ولكن يستوجب هذا موافقة المجلس النيابي.

3. مرحلة تنفيذ الموازنة

في هذه المرحلة تلتزم الحكومة. بما تم اعتماده في الموازنة العامة، فلا يجوز تجاوز البنود المعتمدة في جانبي الموازنة. إلا بعد الرجوع للسلطة التشريعية لاعتماد التجاوز قبل تنفيذه.

تقوم بعملية التنفيذ كل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية، وفقا لما هو مخول لها قانونا. ويمكن توضيح عملية التنفيذ من خلال المراحل التالية:

أ. عمليات الصرف: تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق من ينوب عنها، وتمر عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- **الارتباط بالنفقة:** ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداده.
- **تحديد النفقة:** وهو قرار تصدره الجهة المختصة (السلطة التنفيذية) بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات المقرر في الموازنة.
- **الإذن بالصرف:** وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق في الدوائر المعنية يدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك.
- **صرف النفقة:** أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو شيكا مهما كان نوعه.

ب. تحصيل الإيرادات العامة: تقوم الجهات الحكومية المختلفة صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الموازنة

طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونيا والقاعدة هي عدم تخصيص الإيرادات العامة.

كثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا. فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر من ما هو متوقع أي أن هناك فائض في الخزانة العامة في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي. أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا. أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات. وبالتالي ظهور عجز في الموازنة، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز وذلك عن طريق:

- فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة.

- الإصدار النقدي الجديد.

-كما تلجأ إلى الاقتراض. أما إذا تبين خلال عملية تنفيذ الميزانية أن الاعتماد المخصص لغرض ما غير كافي سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة ظروف طارئة. فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح اعتمادات إضافية والتي تشمل:

- **الاعتمادات التكميلية :** وهي التي تقرر لتكملة إعتمادات واردة في الموازنة ولكن يتضح أثناء التنفيذ عدم كفايتها.

- **الاعتمادات غير العادية :** وهي الاعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الوازنة غير أنها تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الموازنة.

4. مرحلة المراجعة والرقابة والحساب الختامي:

إن عملية المراجعة والرقابة غاية في الأهمية. لأنها تضمن سير السلطة التنفيذية وفق ما تم اعتماده في قانون الموازنة العامة للدولة، ويختلف المتخصصون في المالية العامة في بداية هذه المرحلة، فمنهم من يرى أنها تتزامن مع

مرحلة التنفيذ، بهدف إلزام السلطة التنفيذية بالتطبيق الصادق لبنود الموازنة العامة وحفظ المال العام من أي تلاعب وضمان تحقيق الأهداف المختلفة للموازنة[1]، ويرى آخرون أن الرقابة المالية على الموازنة تواكب جميع مراحلها من مرحلة الإعداد ثم التنفيذ. للتأكد من التزام الحكومة بالخطة المالية للدولة. سواء في تنفيذ النفقات أو الإيرادات العامة وفق ما جاء في قانون الموازنة العامة[2].

1.4 أنواع مراقبة تنفيذ الموازنة:

يمكن تجميع الأنواع المختلفة لمراقبة تنفيذ الموازنة في ثلاث مجموعات رئيسية، نحاول عرضها بإيجاز فيما يلي[3]:

[1]الحاج، طارق، " المالية العامة"، دار الصفاء ، عمان، 2009،ص 181.
[2]طاقة، محمد والعزاوي، هدى،" اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص197.
[3]دراوسي مسعود ، المرجع السابق ، ص ص 210-212.

1.1.4 من حيث نوعية المراقبة: تنقسم المراقبة إلى شكلية وأخرى نوعية.

أ. المراقبة الشكلية (المراقبة الحسابية): وتتضمن مراقبة الدفاتر الحسابية بالإضافة إلى كل المستندات الثبوتية المتعلقة بالصرف والتحصيل، كما تهدف هذه المراقبة إلى التأكد من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية.

كالتحقق من تطابق الصرف للإعتمادات الممنوحة لكل من بنود الموازنة، وفي حالة التجاوز لابد من التأكد من الحصول على ترخيص سابق من الجهة المختصة.

ب. المراقبة الموضوعية (المراقبة التقييمية): يقصد بالمراقبة الموضوعية تقييم النشاط الحكومي للتعرف على مدى تحقيق أهداف الموازنة. ومن ثم مدى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية عامة والسياسة المالية خاصة. وللقيام بهذه المراقبة يستدعي الأمر وضع معايير وتتخذ أساسا للتقييم. ويتمثل مضمون هذا النوع من المراقبة في مراجعة حسابات التكاليف والأعمال ومقارنتها بالتكاليف النمطية، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها مقارنة بما كان مستهدفا.

2.1.4 من حيث التوقيت الزمني للمراقبة (الرقابة الإدارية): يمكن تقسيمها إلى رقابة لاحقة ورقابة سابقة على الصرف.

أ. الرقابة السابقة على الصرف: وهي رقابة وقائية تمنع وقوع الخطأ المالي، وتعالجه قبل حدوثه، وتمثل الجزء الأكبر الأهم من الرقابة الإدارية، وتكمن مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. وتقوم بها وزارة المالية باعتبارها المسؤولة عن المال العام وذلك بواسطة المراقبين الماليين. ومن مزايا هذا النوع من الرقابة تقليل فرض ارتكاب الأخطاء المالية مع المحافظة على المال العام.

ب. المراقبة اللاحقة على الصرف: تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة. ويلاحظ أن هذه الرقابة لا تقتصر على النفقات العامة فقط ولكنها تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك. فهي ترتكز على اكتشاف الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ الإجراءات التصحيحية لمواجهتها وتجنب حصولها مستقبلا وعدم تفاقمها عند اكتشافها، فهي إذن وسيلة للمحاسبة والوقاية، ولهذا تعرف باسم الرقابة العلاجية.

3.1.4 من حيث الجهة التي تتولى المراقبة: حيث تنقسم إلى مراقبة داخلية ومراقبة خارجية.

أ. مراقبة داخلية: تتم من داخل الوزارات والمصالح الحكومية ذاتها، حيث يتولى بعض موظفي الحكومة مراقبة موظفي الحكومة الآخرين. ومضمون هذه الرقابة أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا

(مصلحة التدقيق والمراقبة) وتعرف بالرقابة الإشرافية التوجيهية، ومن أهم أنواع الرقابة الداخلية هي المراقبة الشخصية والذاتية لكونها نابعة من داخل الفرد وشخصيته ومعتقداته.

ب. مراقبة خارجية: يقصد بها تلك الرقابة التي تقوم بها جهة مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وتنقسم المراقبة الخارجية إلى مراقبة خاصة ومراقبة تشريعية.

ج. مراقبة خاصة: تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فاعلية وتتولى هذه الرقابة هيئة فنية مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعي، وتنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة وذلك عن طريق مراجعة

حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك. والهيئة التي تقوم بالرقابة الخاصة (المستقلة) تختلف من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا مثلا تتولى هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة (محكمة الحسابات) وفي الجزائر المجلس الأعلى للمحاسبة.

د. رقابة تشريعية: تتمثل هذه الرقابة في حق السلطة التشريعية البرلمان (في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية للحكومة وتتمثل تلك الرقابة، التي يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجواب، وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الموازنة العامة تتمثل في مرحلتين : المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية والمرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة .

قائـــــــــــــمة المـــــــــــــراجع

أولا: المراجع باللغة العربية:

1. الكتب

- القرآن الكريم

- د.عبد المطلب عبد الحميد ,اقتصاديات المالية العامة ,القاهرة ,2005.

- د.خبابة عبد الله , أساسيات في اقتصاديات المالية العامة ,الجزائر ,2009.

- سوزي عدلي ناشد ,المالية العامة , منشورات الحلبي الحقوقية ,2008 .

- ناشد، سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000.

- السيد عبد المولى : المالية العامة (دراسة الاقتصاد العام)، دار الفكر العربى، القاهرة،
1977.

- طاقة، محمد والعزاوي، هدى، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الثانية، 2010 .

- عبد المنعم فوزي، النظم الضريبية، دار النهضة، بيروت 1973.

- د باهر عتلم ,المالية العامة والمبادئ الاقتصاد المالي , ط1, مصر 1973.

- محرزي محمد عباس ,اقتصاديات المالية العامة ,ديوان المطبوعات الجامعية , ط3 , الجزائر ,2008.

- نوزاد الهيتي , مقدمة في المالية العامة , منشورات جامعة الفتح ,طرابلس,1997.

- يحي احمد نصر ,اسس المالية العامة ,دار الكتاب الجامعي ,القاهرة ,2000.

- منجد عبد اللطيف الخشالي ,المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة , دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

- محمد شهاب مجدي ,الاقتصاد المالي ,دار الجامعة الجديدة للنشر ,2001.

- فليح حسن خلف , المالية العامة والأردن ودار النهضة العربية , 2008.

- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، الطابعة الثانية، دار الهدى عين مليلية، الجزائر، 2003.

- عاطف صدقي، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1972.

- د. محمد علي خليل, أ.د سليمان أحمد الجوزي، المالية العامة، دار زهران، الأردن، 1999
.

- د خالد شحادة الخطيب ود.احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط2، دار وائل للنشر، عمان ، 2005.

- د محمد خالد الحريري ,د محمد خالد المهايني , د خالد شحادة الخطيب, **إقتصاديات المالية العامة والتشريع الجمركي,** منشورات جامعة دمشق , سوريا, 2010.
- عمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، دار هومة، الجزائر، 2003.
- أ.د سليمان اللوزي, د فيصل مراد، أوائل العكشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق, دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة, عمان.
- على أحمد خليل، سليمان احمد اللوزي، المالية العامة والإصلاح المالي، دار زهران، عمان، 2002.
- عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992.
- عبد المجيد قدي, المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر ,2005.
- محمد عبد المنعم عفر, احمد فريد مصطفى , الاقتصاد المالي الوظعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة , مصر , 1999.
- سلوى سليمان، السياسة الاقتصادية، وكالة المطبوعات، الطبعة الأولى، الكويت، 1973.
- يسري ابو العلا ,المالية العامة : النفقات العامة والإيرادات العامة , دار العلوم للنشر والجزائر ,2003.
- محمد صغير جاري, اقتصاد عمومى مبادئ ومناهج في تخصيص الموارد، M.S.D,édition 2010، الجزائر.

2. الرسائل العلمية :

- بن عزة محمد, **ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف : دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-1009**, رسالة دكتوراه, جامعة تلمسان ، 2009، الجزائر .
- بلوفي عبد الحكيم, **ترشيد نظام الجباية العقارية دراسة حالة الجزائر** , رسالة دكتوراه ,جامعة بسكرة، الجزائر، 2012.
- أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، **دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2010-2000)**، جامعة الأزهر، غزة،ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 2012، فلسطين.
- بن نوار بومدين, **النفقات العامة على التعليم. دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر 1980-2008**، مذكرة ماجستير، تخصص تحليل اقتصادي، جامعة تلمسان، 2011.

3. المراسيم والقوانين:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 والمتعلق بإجراء تسخير المحاسبين العموميين من طرف الآمرين بالصرف.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-108 الصادر في 05 ماي 1993 والمحدد لكيفيات إنشاء وتنظيم وسير وكالات النفقات والإيرادات.
- القانون 84-17 الصادر في 07 جويلية 1984، لمعدل والمتمم والمتعلق بالقوانين المالية.

4. المجلات:

بسام الكساسبة، بنك الإسكان، التأثير السلبي على الموازنة العامة على الاقتصاد الوطني, مجلة المستثمر و
العدد (1),2013.

ثانيا : المراجع باللغات الأجنبية:

- Maurice Mullard, **The Politics of Public Expenditure** ,second edition, routledge ,London ,2005
- Ali bissaad, **Droit de la comtabilite publique.** Éditions houma. Algerie 2004.
- Jaques magnet **. les comptables publics**. L.G.D G. paris 1995.
- Takuo Dome, **The Political Economy of Public Finance in Britain1767-1873**, Rotiedge Taylor and Francis Group,london, 2004.
- Pierre Beltrame, Lucien Mehl, Technique, Politiques et institution fiscales comparées ,PUF, France, 1997.
- François escalle : **maitriser les finances pupliques,pourqoui, comment ?** edition economica .2005**.**