جامعة يحي فارس بالمدية
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم
التجارية وعلوم التسيير



مطبوعة مقدمة من طرف:
الدكتـــور
جبـــارة بنـــــاصر

محاضرات في

مقياس المالية العامة

مقدمة لطلبة السنة الثانية ليسانس شعبة: علوم التسيير والعلوم الاقتصادية والعلوم التجارية

السنة الدراسية:2018/2017

تقديم:

تحوي هذه المطبوعة مجموعة من المحاضرات لمقياس المالية العامة حسب البرنامج الوزاري المعتمد في السداسي الرابع لشعب علوم التسيير والعلوم التجارية والعلوم الاقتصادية، والذي يستهدف من خلاله ترسيخ المعارف حول علم المالية العامة باعتبارها الدعامة الأساسية في دراسة الاقتصاد العام، هذا العلم التي تتفاوت أهميته من دولة إلى أخرى ومن عصر إلى آخر، إلا أن الأكيد هو حتمية وجوده وذلك لاقترانه بوجود الدولة وممارستها مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

كما تعد هذه المطبوعة ثمرة تجربة تدريس مقياس المالية العامة في السنوات السابقة بكلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بكل من جامعة سطيف-1- وجامعة يحي فارس بالمدية، فمن خلال تجربتنا حاولنا صياغة محتوى المقياس بطريقة تتناسب مع طبيعة التخصص والمجال الزمني المخصص لتقديم هذه المحاضرات خلال سداسي واحد، حيث يتضمن كل محور ثلاث إلى أربع محاضرات على الأكثر، ولتحقيق هذا الغرض حرصنا على تقديم النقاط الأكثر أهمية، والتي يتم التوسع فيها من حصص الأعمال الموجهة في شكل بحوث تتضمن دراسة حالات.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن هذه المحاضرات تم تقديمها بشكل مبسط ومناسب لمستوى وتخصص الطلبة على مستوى الكلية دون المساس بما هو مقرر، أما لمن أراد التوسع أكثر فما عليه إلا الاطلاع على المراجع التي تم الاعتماد عليها في إعداد المطبوعة، آملين أن يشكل هذا العمل إضافة يستفيد منها طلبتنا والمهتمين بهذا العلم من طلبة وأساتذة.

العنصر	الصفحة
تقديم	–
فهرس المحتويات	V-I
فهرس الجداول والأشكال	VI
مقدمة	أ
المحور الأول: مدخل لعلم المالية العامة	**11-1**
المبحث الأول: الإطار العام للمالية العامة	**1**
المطلب الأول: نشأة المالية العامة وتطورها	**1**
المطلب الثاني: مفهوم المالية العامة	**3**
المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى	**5**
المبحث الثاني: أساسيات المالية العامة	**7**
المطلب الأول: عناصر المالية العامة	**7**
المطلب الثاني: مصادر المالية العامة وأهدافها	**8**
المبحث الثالث: المالية العامة في اقتصاديات الدول المعاصرة	**9**
المطلب الأول: المالية العامة في الدول المتقدمة	**9**
المطلب الثاني: المالية العامة في الدول النامية	**10**

المحور الثاني: النفقات العامة	**40-12**
المبحث الأول: ماهية النفقات العامة	**12**
المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة	**12**
المطلب الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي	**13**
المطلب الثالث: ضوابط النّفقات العامة	**16**
المطلب الرابع: محددات الإنفاق العام	**17**
المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة	**20**
المطلب الأول: التقسيمات العلمية للنفقات العامة	**20**
المطلب الثاني: التقسيمات العملية للنفقات العامة	**22**
المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة في الجزائر	**23**
المبحث الثالث: ظاهرة تزيادة النفقات العامة	**25**
المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة	**25**
المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة	**26**
المطلب الثالث: نظريات تزايد النفقات العامة	**28**
المطلب الرابع: تطور إعتمادات النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2016/2000	**32**
المبحث الرابع: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة	**34**
المطلب الأول: الآثار المباشرة للنفقات العامة	**34**

المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة	37
المحور الثالث: الإيرادات العامة	80-41
المبحث الأول: عموميات حول الإيرادات العامة	41
المطلب الأول: ماهية الإيرادات العامة	41
المطلب الثاني: التقسيمات المختلفة للإيرادات العامة	43
المبحث الثاني: إيرادات الدولة من ممتلكاتها(الدومين)	46
المطلب الأول: الدومين العام (أملاك الدولة العامة)	46
المطلب الثاني: الدومين الخاص(أملاك الدولة الخاصة)	47
المطلب الثالث: الثمن العام والاحتكار الجبائي	50
المبحث الثالث: إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم	51
المطلب الأول: ماهية الضريبة	51
المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة	59
المطلب الثالث: مشاكل الضريبة عند التطبيق	61
المطلب الرابع: الآثار الاقتصادية للضرائب	63
المطلب الخامس: إيرادات الدولة من الرسوم والغرامات والإتاوات	66
المبحث الرابع: القروض العامة	68
المطلب الأول: ماهية القرض العام	68

المطلب الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة	71
المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للقروض العامة	74
المبحث الخامس: الهبات والمساعدات والإصدار النقدي الجديد	76
المطلب الأول: الإيرادات الدولة من الهبات والمساعدات	76
المطلب الثاني: الإصدار النقدي الجديد	77
المحور الرابع : الميزانية العامة للدولة	116-81
المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة	81
المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة	81
المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة	85
المطلب الثالث: مبادئ الميزانية العامة	86
المبحث الثاني: مراحل الميزانية العامة	92
المطلب الأول: إعداد الميزانية العامة	92
المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة	97
المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة	99
المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة	102
المبحث الثالث: أنواع الميزانيات العامة	105
المطلب الأول: ميزانية البنود- التقليدية-	105

المطلب الثاني: ميزانية البرامج والأداء	108
المطلب الثالث: ميزانية التخطيط والبرمجة	110
المطلب الرابع: الميزانية ذات الأساس الصفري	112
قائمة المراجع	122-117

فهرس الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
(2-1)	تطور النفقات العامة في الجزائر للفترة 2000-2016	32
(3-1)	مقارنة بين الرسم والضريبة	67

فهرس الأشكال:

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
(2-1)	العوامل المؤثرة في النفقات العامة	19
(2-2)	تمثيل قانون « wagner » لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة	29
(2-3)	أثر الإستبدال عن wisman و peacock لتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة	31
(2-4)	آلية عمل المضاعف	38
(3-1)	تقسيمات الإيرادات العامة	45

يعتبر علم المالية العامة أحد فروع علم الاقتصاد تطور بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي والتي تميزت بالحياد في ظل الفكر الكلاسيكي وظلت بعيدة عن التدخل في النشاط الاقتصادي، ما ترتب عليه محدودية المالية العامة التي انحصرت في تحصيل الإيرادات لتغطية نفقات الدفاع والأمن والعدالة، ومراعاة تدنية النفقات من أجل تخفيف العبء على المكلفين بدفع الضرائب، مع الحرص على ميزانية متوازنة بلا فائض ولا عجز.

إلا أن الأزمة الاقتصادية الكبرى التي عرفت بالكساد العظيم 1929-1933، أثبتت عدم قواعد النظرية الكلاسيكية بما فيها قانون ساي في الأسواق، ما أدى إلى ظهور أفكار ومبادئ اقتصادية جديدة بزعامة جون مينارد كينز في كتابه النظرية العامة، والذي ناد بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والتخلي عن حياديتها بهدف تفعيل الطلب، وهو ما انعكس على نطاق المالية العامة التي أصبحت أكثر اتساعا وظهور أهمية استخدام أدوات السياسة المالية (النفقات العامة –الإيرادات العامة – الميزانية العامة) للتأثير على النشاط الاقتصادي، وهو ما شكل ازدهار علم المالية العامة وتعاظم أهميته، كما ساهمت الدولة المنتجة في الاقتصاديات المخططة مركزيا في استخدام المالية العامة في إحداث التنمية الاقتصادية الاجتماعية في الدول الاشتراكية.

ومن هنا تبرز أهمية هذه المطبوعة في تطرقها إلى التحليل الاقتصادي للنشاط المالي للحكومة في بحثها عن الوسائل اللازمة لتمويل نفقاتها العامة، وذلك لتحقيق الإشباع العام للمواطنين في ظل الدولة الحارسة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية في ظل الدولة المتدخلة والمنتجة.

وقد وزعت محتويات هذه المطبوعة إلى أربعة محاور هي:

- **مدخل لعلم المالية العامة؛**
- **النفقات العامة؛**
- **الإيرادات العامة؛**
- **الميزانية العامة.**

المحور الاول: مدخل لعلم المالية العامة

تمهيد: ظهر علم المالية العامة مع ظهور الدولة وتطور بتطور دورها في النشاط الاقتصادي، وهو العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة ويحدد كيفية إشباع الحاجات العامة، وعليه سنتناول في هذا المحور طبيعة المالية العامة من خلال التطرق إلى نشأتها وتطور مفهومها، بالإضافة إلى عناصرها ومصادرها وكذا علاقتها بالعلوم الأخرى.

المبحث الأول: الإطار العام للمالية العامة

يعتبر علم المالية من العلوم الحديثة فقد تشكل هذا المفهوم مع ظهور الدولة، والتي كانت قبل ذلك عبارة عن تجمعات عامة لها ماليتها الموافقة لظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة لتلك الجماعة، وفيما يلي سنبرز أهم مراحل تطور علم المالية العامة وكذا مفهومها وعلاقتها بالعلوم الأخرى.

المطلب الأول: نشأة المالية العامة وتطورها

لقد مرت المالية العامة بعدة مراحل أساسية عبر مختلف العصور نوجزها كما يلي:

أولا– العصور القديمة: تعتبر الحضارة الفرعونية وكذا الإغريقية أهم الحضارات القديمة، حيث عرف الفراعنة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بالإضافة إلى فرضهم الجزية على الشعوب المغلوبة واللجوء إلى عمل الرق للحصول على موارد لتغطية نفقات مرافقها العامة وتجهيز الجيش، كما عرفت الرومان أنواعا من الضرائب كالضرائب على عقود البيع والضريبة على التركات والتي كانت مصدرًا هاما لتجهيز الجيش وتوفير الأمن والطمأنينة للمواطن[1].

ثانيا– العصور الوسطى: اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم و لم يكن هناك فصل بين المالية العامة ومالية الخاصة بالحاكم، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة للحاكم ذلك أنه لم يكن للضريبة شأن يذكر في تلك العصور، حيث كانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم والذي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء[2].

ثالثا– العصر الحديث: وهي مرحلة الدولة الرأسمالية المحايدة التي بدأت مع ظهور الدولية القومية ومذهب الاقتصاد الحر، نتيجة الثورة الفرنسية والثورة الصناعية اللتان مهدتا لميلاد النظام رأسمالي في شكله التقليدي

الذي يرى أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي، ثم تلتها أنظمة اقتصادية متعددة أهمها النظام الرأسمالي المالي والنظام الاشتراكي.

وهنا نميز ثلاثة مراحل نوجزها فيما يلي[3]:

1- مرحلة الدولة الحارسة (المالية المحايدة): والتي ترجع إلى القرن 18 وظهور فلسفة الفكر الكلاسيكي التقليدي التي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ الحرص على ضغط النفقات العامة والاقتصاد فيها لأنها عقيمة مع تقليل سعر الضرائب باعتبارها معيقة للنشاط الاقتصادي الحر، والحرص على توازن الميزانية العامة للدولة ولضمان ذلك هذا رأى الكلاسيك تحديد الدور الاقتصادي للدولة وحصره في مجال الدفاع وحفظ الأمن وإقامة العدالة والقيام بالمشاريع التي يبتعد عنها القطاع الخاص، مثل بناء السدود وخدمات التعليم والصحة ومنه يتم رسم سياسة الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدى سوى ضمان الأمن داخل الإقليم دون التكفل بالتنمية الاقتصادية.

2- الدولة المتدخلة (المالية الوظيفية): جاءت هذه المرحلة كنتيجة لأزمة الكساد العظيم سنة 1929 التي أعقبت الحرب العالمية الأولى، إذ لم يعد دور الدولة ينحصر في الوظائف التقليدية بل أصبح يمتد إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتميزت هذه المرحلة بإعادة النظر في معظم المبادئ الكبرى للنظرية الكلاسيكية، وفي هذا الإطار خرجت المالية العامة من الحيادية الكلاسيكية واتجهت إلى لعب دور هام في التنمية وإعادة توزيع الدخل الوطني، وأصبحت المالية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية – مالية وظيفية-، حيث تنوعت النفقات العامة وتوسعت بتنوع وظائف الدولة وزيادة مجالات تدخلها، كما سمح بإمكانية التضحية بمبدأ توازن الميزانية في سبيل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

3- الدولة المنتجة (المالية الاشتراكية): وهي عبارة تطلق على الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي القائم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، حيث تهيمن الدولة بصفة كاملة على النشاط الاقتصادي، وبالتالي احتلت المالية العامة أهمية كبيرة فيها وارتبط نشاطها المالي بنشاطها الاقتصادي.

لقد ازدادت أهمية المالية العامة في اقتصاديات الدول المعاصرة نظرا للدور الذي أصبحت تلعبه في الوقت الراهن، وإسهاماتها في إدارة الحياة الاقتصادية في جميع النظم الاقتصادية السائدة، الرأسمالية، الاشتراكية، المختلطة أو الازدواجية (الدول النامية)، فالتطور الذي حدث في طبيعة الدولة انعكس على وظيفتها المالية وعلى أهدافها باعتبارها أحد أدوات السياسة الاقتصادية.

المطلب الثاني: مفهوم المالية العامة

لقد اختلفت تعاريف المالية العامة حسب اختلاف نظرة المدارس الاقتصادية إلى طبيعتها ودورها في المجال الاقتصادي، وهو ما يجعلها تختلف عن المالية الخاصة من عدة أوجه.

أولا– تعريف المالية العامة: انطلاقا من تطور شكل الدولة يمكن التمييز بين تعريفين للمالية العامة:

– **التعريف التقليدي:** يرجع إلى المدرسة التقليدية التي ركزت فيه على الغرض الواجب الوصول إليه فالمالية العامة حسب هذه المدرسة هو" العلم الذي يتضمن في فحواه تحقيق التوازن فيما بين إيرادات الدولة ونفقاتها من أجل تحقيق أهدافه المختلفة"[4].

– **التعريف الحديث:** المالية العامة هي" العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة لما تستخدم وسائلها المالية من نفقات وإيرادات عن طريق الميزانية العامة، في إطار السياسة المالية المنبثقة عن السياسة الاقتصادية الكلية، لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"[5].

ثانيا– التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة: نقصد بالمالية الخاصة مالية الأفراد والمؤسسات الخاصة أو ما يعرف بالقطاع الخاص، ويمكن التمييز بينها من خلال الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

1– أوجه التشابه: تتشابة المالية العامة مع المالية الخاصة في الأوجه التالية:

– كلاهما تهدفان إلى إشباع الحاجة؛

– هناك ترابط قوي بينهما إذ يؤثر كل منهما على الآخر ويتأثر به؛

– مراعاة عامل التكلفة عند الإنفاق والإيراد؛

- يمكن الحجز على مالية الدولة في بعض الأحيان كالمالية الخاصة؛

- الحرص على الفعالية في التسيير.

2- أوجه الاختلاف: تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من النواحي التالية[6]:

أ- الهدف: تهدف الدولة إلى إشباع الحاجات العامة أي تحقيق المنفعة العامة بغض النظر عن تحقيق الربح أو الخسارة من مشروعاتها، بينما القطاع الخاص يهدف إلى تحقيق المنفعة الخاصة والمتمثلة في الحصول على أقصى ربح ممكن.

ب- الأسلوب: يمكن للدولة الحصول على إيراداتها إما بوسائل إجبارية لما لها من سلطات مثل الضرائب، القروض الإجبارية، وإما بوسائل عادية كتلك التي يتبعها القطاع الخاص – بحيث نجد القطاع الخاص يحصل على إيراداته بطريقة اختيارية أي عن طريق بيع المنتجات.

ت- من حيث الميزانية: يوجد فرق من حيث الوصول إلى كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات فلدى الدولة يتبع تقدير نفقاتها أولا ثم تقوم بإعداد المصادر التي تحصل منها على إيراداتها الكافية لمواجهة هذه النفقات على عكس المؤسسات الخاصة التي تقوم الإيرادات ثم تحدد أوجه إنفاق تلك الإيرادات في المرحلة الثانية.

ث- من حيث الأساليب المعتمدة: يتبع نشاط الفرد في إطار من الحرية أمّا مشاط الدولة في عملية حصولها على إيرادات أساسية.

ج- من حيث النظرة المستقبلية: يميل القطاع الخاص إلى المشاريع ذات الربحية السريعة وقريبة النتائج، بينما الدولة تهتم بتحقيق النفع العام وتميل إلى المشاريع متوسطة وطويلة الأجل.

ح- من حيث الحجم: بصفة عامة مالية القطاع الخاص أقل من مالية القطاع العام لكن هناك شرطات كشركات متعددة الجنسيات ماليتها تفوق مالية بعض الدول.

خ- من حيث التشريع: تخضع مالية الأفراد إلى قواعد والتزامات القانون الخاص، بينما المالية العامة تخضع للالتزامات وقواعد القانون العام.

المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

تعتبر المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة...الخ، تتأثر وتؤثر فيها حسب طبيعة العلاقة التي تربطها بها.

أولا– المالية العامة والاقتصاد: هناك علاقة وطيدة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد (علاقة الجزء بالكل)، ذلك أن موضوع علم الاقتصاد هو البحث عن أمثل الطرق والأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة والمتجددة والمتزايدة من الموارد الطبيعية المحدودة، وهنا تبرز الرابطة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التي بدورها تبحث عن أفضل الطرق لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة المتسمة بالندرة النسبية، كما أن العديد من طرق البحث في المادتين واحدة فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات الاقتصادية تستخدم أيضًا في المالية العامة، ومنه إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإنه من الطبيعي أن تتأثر المالية العامة وهي جزء هام من هذه الثروة في الاقتصاد.

ثانيا– المالية العامة والرياضيات والإحصاء: هناك علاقة وطيدة بين المالية العامة والرياضيات، إذ نجد أن التحليل المالي الحديث يعتمد على الأساليب الكمية كبحوث العمليات والسلاسل الزمنية التي تستخدم في التحليل المالي الكلي، كما تحتاج إلى علم الإحصاء الذي يقدم للباحثين صورة واضحة عن كافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات، والتي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقديم للنفقات العامة المستقبلية والإيرادات المتوقعة فضلاً أن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على المالية العامة[7].

ثالثا– المالية العامة والقانون: هناك رابطة قوية بين علم المالية العامة والقانون، ذلك أن كافة الأسس لقانون المالية مرجعيتها الدستور، بالإضافة إلى خضوع قواعد المالية العامة إلى فروع القانون العام (الدستوري، إداري، منازعات إدارية)[8].

رابعًا– المالية العامة والمحاسبة: تتجلى الرابطة الوثيقة بين المالية العامة والمحاسبة في كون العديد من مسائل المالية العامة وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المحاسبة وتقنياتها من إهتلاكات وجرد واحتياطات وإنجاز الحسابات الختامية، والذي يساعد في إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها.

خامسًا– المالية العامة والعلوم السياسية: تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، في حين تبحث المالية العامة في النفقات والإيرادات التي تختلف وفقا للأوضاع الدستورية والإدارية في الدولة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف في الدولة استبدادية عنها في الدولة الديمقراطية، كما أن للظروف المالية أثرًا هامًا في أوضاع الدولة السياسية فكم من دولة فقدت سياستها وتعرضت للثورات الشعبية بسبب ارتباك ماليتها العامة.

سادسًا– المالية العامة وعلم الاجتماع: إن علم الاجتماع هو الدراسة العلمية لطبيعة المجتمع وتطوره والسلوك الاجتماعي وأن هناك علاقة وطيدة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع[9]، ذلك أن الكثير من المشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسات الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم الاجتماع، فالضرائب لها تأثير كبير على مجموعة الحوافز مما يستلزم دراسة وافية لآثارها الاجتماعية مثل: تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما في مجال الإنفاق فإن كثير من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل: التعليم، الصحة مجانًا أو بأسعار رمزية من أجل إتاحة الفرصة للطبقات ذات الدخل المحدود الحصول على هذه الخدمة، مما لها من تأثيرات مهمة على المجتمع.

المبحث الثاني: أساسيات المالية العامة

للمالية العامة ثلاثة عناصر ومكونات أساسية ترتكز عليها، وتحكمها مجموعة من القوانين لتحقيق النتائج المرجوة منها.

المطلب الأول: عناصر المالية العامة

تتمثل عناصر المالية العامة في النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة.

أولا- النفقات العامة: وهي الأموال اللازمة لإشباع الحاجات العامة، كأن تقوم الدولة بشراء السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الإشباع العام، وتختلف فعاليتها تبعا للفلسفة التي تنتهجها الدولة ونظامها الاقتصادي والاجتماعي، وإن هذه الحاجات العامة في تزايد مع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا- الإيرادات العامة: ونقصد بها مصادر تمويل النشاط الاقتصادي العام وتغطية النفقات العامة، وتحصل الدولة على هذه المواد أساسًا من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية للاقتصاد، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت آلياتها.

ثالثا- الميزانية العامة: وهي جدول يضمن أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، وهي بذلك تنظيم مالي يقابل بين جزئين من نوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما لتحقيق السياسة المالية للدولة، ولابد من الإشارة في هذا الباب إلى وجود علاقة تبادلية بين كميات مالية (النفقات والإيرادات) تؤثر بالاقتصاد الوطني وتتأثر به، فالإيرادات العامة تقتطع من كميات اقتصادية (الناتج الوطني ودخول عوامل الإنتاج) ثم إنّها تعود فتدمج في دورة اقتصادية وذلك يشكل جزءًا من الإنفاق الوطني الإجمالي والذي يساهم في خلق ناتج وطني وفي خلق دخول عوامل الانتاج، ولهذا فإن الدورة المالية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالدورة الاقتصادية.

المطلب الثاني: مصادر المالية العامة وأهدافها

للمالية العامة مجموعة من المصادر القانونية التي تؤطرها من أجل تحقيق أهدافها المخططة.

أولا- مصادر المالية العامة: تتمثل مصادر المالية العامة في[10]:

1- المصادر الدستورية: يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 على مساواة الجميع أمام الضرائب، والمشاركة في الأعباء العامة حسب القدرة التكليفية بقانون وتغطية الأعباء المالية من الضرائب والرسوم بأثر فوري، وكذلك المادة 12 "إن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان".

2- المصادر التشريعية: تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر إذ تفصل في الإيرادات والنفقات بما يلبي الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات، ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة.

3- المصادر التنظيمية: وهي المراسيم المتعلقة بتطبيق قوانين المالية.

ثانيا: أهداف المالية العامة:

يمكن إجمال أهم أهداف المالية العامة فيما يلي[11]:

- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي؛
- تحقيق العدالة في توزيع الدخول؛
- دعم النمو الاقتصادي؛
- تحقيق أكبر قدر ممكن من الإشباع وبأقل تكلفة؛
- تحقيق التوازن الاقتصادي.

المبحث الثالث: المالية العامة في اقتصاديات الدول المعاصرة

تعد المالية العامة مؤشرًا هامًا حول الوضع الاقتصادي للدول، فإن كانت ماليتها مرتفعة دل ذلك أن الدولة متقدمة، وإن كانت منخفضة فهذا يعني أن الدولة متخلفة.

المطلب الأول: المالية العامة في الدول المتقدمة

نظرًا للتطور الواسع والسريع للخدمات العمومية في البلدان المتقدمة وجب تحمل العبء المالي لها لا سيّما في ظل تدخل الدولة في تصحيح آليات اقتصاد السوق الحرة من البداية حتى تتفادى الآثار السلبية المترتبة عن الاختلالات المالية المحتمل حدوثها، وذلك من خلال الإجراءات التالية[12]:

– زيادة النفقات وتقليص الضرائب في فترة الانكماش الاقتصادي المصحوب بزيادة البطالة، وذلك حتى تسمح ببعث النشاط الاقتصادي من خلال الأدوات التالية: رصيد ميزانية موجهة للإنعاش الاقتصادي، تحديد وسائل دعم القدرة الشرائية، مشاريع البنية التحتية؛

– تقليص النفقات وزيادة الضرائب في حالة التضخم بشكل مرتفع مستعملة الأدوات التالية: ميزانية متشددة، سياسة التقشف، التقليص من العجز الميزاني.

لكن يبرز الإشكال بصورة كبيرة لما يقع التضخم في فترة تراجع وانكماش اقتصاديين، ويطرح الاختبار ما بين مكافحة التضخم ومحاربة البطالة، فالنفقات التي ترتفع تغذي التضخم والضرائب التي تزيد في تعظيم الانكماش الاقتصادي، ويرى النّقديون أنه لا يجب الاعتماد على الوسائل المادية التي تؤدي إلى تعقد الوضعية الاقتصادية للدولة.

وانطلاقا من التوازن الميزاني في الفترة العادية، ستقوم النفقات والإيرادات بالرد تلقائيا على التغيرات الاقتصادية في إطار نظرية المعدلات المالية.

في حالة الانكماش الاقتصادي تتقلص الإيرادات الضريبية تدريجيا وهذا دون إحداث أي تخفيض في معدلات الضرائب، وفي الحالة العكسية وعند التوسع الاقتصادي السريع ستظهر زيادة في الإيرادات

الجبائية دون الزيادة في معدلات الضرائب مما يحدث فائضا ميزانيا وأثرا مقاوما للتضخم، وبالتالي يمكن التدخل المقاصي أن يتم عن طريق الأدوات النقدية.

كما يمكن أن يكون التدخل تصحيحيا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، ففي المجال الاقتصادي توجد ميزة قطاعية والهدف المرسوم ليس إعادة التوازن الاقتصادي الإجمالي لكن العمل على تقليص الفوارق والنتائج السلبية للاقتصاد الليبرالي، فمن ناحية الإيرادات تكون الجباية في صورة تعمل من خلالها على عدم إثقال كاهل القطاعات التي تعرف صعوبات (الفلاحة، الصيد، الصناعات التقليدية)، أما من ناحية النفقات يتم تطبيق سياسة إعانات منح القروض بمعدلات فائدة مشجعة تمثل هذه النفقات.

أما في المجال الاجتماعي يتم استعمال النفقات العمومية سواء التقدم بشكل مباشر بإعانة مالية للأشخاص الأكثر حرمانًا، كمنح البطالة والتقاعد، المنح والخدمات العمومية الموجهة للطبقات المحرومة ، كما أن استعمال الإيرادات العامة جد متداول ويمكن تقليص من الضريبة أو إلغائها فيما يخص بعض الفئات والعكس الرفع منها بالنسبة للفئات الميسورة.

المطلب الثاني: المالية العامة في الدول النامية

للتعرف على طبيعة المالية العامة في الدول النامية وأهدافها يتطلب الأمر التعرف بإيجاز عن أهم الخصائص الاقتصادية لهذه الدول والمتمثلة في[13]:

- انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فضلاً عن سوء توزيعه؛
- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار مما يترتب على ذلك انخفاض مستويات الاستثمار؛
- اتصاف اقتصاديات الدول النامية بأنها اقتصاديات تابعة أحادية الجانب، تعتمد على تصدير المواد الأولية والخامات واستيراد السلع الاستهلاكية وتتميز هيكلة المالية العامة في معظم الدول بالنفقات جد هامة وإيرادات غير كافية.

1- النفقات الناتجة عن الحصول على الاستقلال السياسي: لقد تم ترجمة الاستقلال السياسي على النطاق المالي بالتكفل بشكل مباشر وسريع بالإدارة التي تم تأسيسها من طرف المستعمر السابق، ولقد أدى

استرجاع السيادة الوطنية إلى برلمانية، رئاسية، وزارات، إدارات محلية، مصالح الأمن والجيش على وجه الخصوص إلى تعاظم حجم النفقات العمومية أمام نفس مستوى الإيرادات.

2- نفقات مردها النمو الديمغرافي: لقد تم انتشار التقنيات الطبيعية بشكل سريع بالمقارنة مع التقنيات الفلاحية، الصناعية، في بيئة غير مهيأة في البداية للتقدم الاقتصادي، كنتيجة لكل هذا فإن معظم البلدان السائرة في طريق النمو تتكون تركيبتها البشرية من نسبة كبيرة من الشباب مقارنة مع الفئة السكانية المنتجة مما جعل نفقات التربية، الصحة، وبعض الاستثمارات غير منتجة ترتفع بشكل كبير.

3- نفقات ناتجة عن التخلف: إن نفقات الاستثمار جد ضرورية لدى بلدان العالم الثالث مادام أنها تسمح بإسناد النمو الاقتصادي والزيادة في الثروة الوطنية حيث أنها تمثل قاعدة كل بناء اقتصادي.

---

(1) خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009، ص 19.

(2) فليح حسن خلف، **المالية العامة**، عالم الكتب الحديث، ط 1، الأردن، 2008، ص 38.

(3) محمود حسين الوادي، أحمد عزام زكريا، **مبادئ المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط 1، الأردن، 2007، ص ص 28-29.

(4) أحمد عبد السميع علام، **المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق**، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 10.

(5) مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة، ط 1، الأردن، 2008، ص 8.

(6) محمد طاقة،هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة، ط 1، الأردن، 2007، ص ص 16-17.

(7) أحمد عبد السميع علام، **المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق**، مرجع سبق ذكره، ص 31.

(8) سعيد علي العبيدي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار دجلة، ، ط 1، الأردن، 2011، ص ص 48-51.

(9) علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، **المالية العامة**، دار زهران للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2013، ص 38.

(10) عبد المنعم الفوزي، **المالية العامة والسياسة المالية**، بدون طبعة، دار النهضة العربية، بدون سنة، ص 10.

(11) خالد شحادة الخطيب،زهير أحمد شاميه، **أسس المالية العامة**، دار وائل، ط 3، الأردن، 2007، ص 20.

(12) محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 6، الجزائر، 2005، ص ص 22-23.

(13) محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 24-27.

المحور الثاني:
النفقات العامة

تمهيد: ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، وذلك لتلبية الحاجات العامة للأفراد وتحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

تحتل النفقات العامة أهمية بالغة في اقتصاديات الدول المعاصرة نظرا لإسهاماتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما أدى إلى تتعدد أنواعها، وتزايد قيمتها مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغًا نقديًا يقوم بإنفاقها الأشخاص العموميين بقصد إشباع حاجة عامة، وبذلك تكون عناصرها على النحو التالي:

- **الصفة النقدية:** ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم عليه جميع المبادلات والمعاملات ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدول للإنفاق شأنها في ذلك شأن بقية الأفراد[1].
- **تصدر عن شخص معنوي عام:** حيث تشمل نفقات مؤسسات الدولة والهيئات المحلية ونفقات المشروعات العامة[2].

وهذا التوسع في تعريف النفقة العامة جاء نتيجة لتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية...الخ، وتبعًا لذلك فالنفقة العامة تقوم بها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة إلى النفقة التي تقوم بها مؤسسات.

- **تحقيق نفع عام:** تهدف النفقة العامة أساسا إشباع حاجات عامة وتحقيق النفع العام، مما يعني أنه لا تندرج ضمن النفقات العامة النفقات الموجهة لتحقيق نفع خاص.

المطلب الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي

لقد مر الإنفاق العام عبر تاريخ الفكر الاقتصادي بعدة مراحل، تحدد فيها مفهومه وحجمه حسب دور الدولة والوظائف المنوطة بها، وكان هذا التطور واضح بين المذاهب الاقتصادية المتعددة كالفكر الاقتصادي الكلاسيكي في ظل النظام الاقتصادي الحر والدولة الحارسة وكذلك الفكر الكيتزي في ظل الدولة المتدخلة بالإضافة إلى الفكر النّقدي، وخلال مراحل التطور هذه كان الإنفاق العام ينتقل بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي وفيما يلي استعراض لأهم هذه الأفكار الاقتصادية في هذا المجال.

أولا– الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي: لقد تميز الفكر الكلاسيكي بإعطاء دور ضيق للدولة حيث تم حصره في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها، أولا حماية المجتمع ضد الاحتلال من الخارج، ثانيا حماية كل عضو في المجتمع من ظلم الآخرين، ثالثا دعم المؤسسات والأشغال العمومية دون محاولة التأثير على حرية النشاط الاقتصادي الذي اعتمد على الحوافز الفردية وفقا لقواعد المنافسة الحرة وقانون السوق، وفي الإطار الفكري لم يعط الكلاسيك أية أهمية تذكر لدراسة طبيعة وتوزيع ومحددات الإنفاق العام بين مختلف القطاعات الاقتصادية، ويعتبر آدم سميث (Adam Smith) الذي ألف كتاب "ثروة الأمم" عام 1776 من أهم المفكرين الكلاسيكيين، الذي دعا إلى عدم تدخل الدولة والاعتماد على آلية السوق (اليد الخفية) في إعادة التوازن، وكانت نظرته للإنفاق العام بأنه غير منتج وبالتالي لم يقبل سميث فكرة أن الإنفاق العام يخلق الطلب الفعال، ويزيد من النمو الاقتصادي بل أنه يحول الثروة من القطاع الخاص إلى العام[3].

وقد أثرت هذه الآراء على الاقتصاديين بعده أمثال ديفيد ريكاردو (David Ricardo) الذي كان موافقا لآدم سميث بان الإنفاق العام لا يرفع من النمو الاقتصادي وأنه يتم تحويل الثروة من القطاع الخاص إلى العام.

وعلى ضوء ما تقدم فإن أهم خصائص الفكر الكلاسيكي حول مفهوم الإنفاق العام يمكن تلخيصه في النقاط التالية:

1– تقييد حجم الإنفاق العام: أي أن يكون في أضيق نطاقه ومقتصرًا على الوظائف الأساسية للدولة بما يتماشى مع مفهوم الدولة الحارسة.

2- حياد الإنفاق العام: بمعنى عدم وجود أي تأثير له على المجال الاقتصادي والاجتماعي نظرًا لاعتقاد المفكرين الاقتصاديين الكلاسيك بأن تدخل الدولة سوف يؤدي إلى اختلال في التوازن العام[4].

3- أولوية النفقات في التقدير: ينفي التقليديون أي دور للإيرادات العامة في التأثير على الاقتصاد القومي وأن دورها الوحيد يتمثل في تغطية النفقات المحددة مسبقًا.

4- الاهتمام بالتوازن المحاسبي للميزانية العامة: (تساوي جانب الإيرادات العامة مع جانب النفقات العامة) أي عدم قبول عجز ولا يسمح بتكوين فائض، وبالتالي أكد الكلاسيك على ضرورة توازن الميزانية لأنه المبدأ الواجب تحقيقه دون اللجوء إلى الإصدار النقدي أو الاقتراض لأن النفقات العامة موجهة أساسًا للاستهلاك وهذا سوف يؤدي التضخم.

خلاصة القول أن الفكر الكلاسيكي لم يعط أهمية كبيرة لدراسة الإنفاق العام انطلاقًا من فكرة أن تحقيق الاستقرار والازدهار الاقتصاديين يتحققان بصورة عفوية وطبيعية بدون تدخل الدولة[5].

ثانيا- الإنفاق العام في الفكر الكيتزي: على إثر الفشل الذريع الذي واجهه نظام السوق الحر وما ترتب عليه من كساد كبير خلال الفترة (1929-1933)، ظهرت أفكار الاقتصادي كيتز (John Maynard Keynes) (1883-1946)، من خلال كتابه الشهير "النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنّقود" الذي صدر في عام 1936 والذي ضمنه نقدًا شديدًا للنظرية الكلاسيكية، وتطلب الأمر حينئذ تدخل الدولة واتسع دورها في الحياة الاقتصادية، وبالتالي تغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرًا جذريًا فقد تم تزايد الاهتمام بها ليس فقط من حيث الحجم وإنما أيضا من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسين مستوى الرفاهية في المجتمع فالإعانات الموجهة للصناعة تختلف عن الإعانات الموجهة للمحتاجين أو العاطلين فالأولى تهدف إلى رفع مستوى الصناعة وزيادة الأرباح بينما الثانية تهدف إلى رفع المستوى الاستهلاكي لفئة المحتاجين.

ويرى كيتز وأتباعه أن علاج أزمة الكساد العالمي تتم من خلال أدوات السياسة المالية وخاصة التوسع في الإنفاق العام ما يساهم في زيادة الكلب الكلي الذي يتمثل في " تلك المبالغ المتوقع إنفاقها سواء كان ذلك من أجل اقتناء الأغراض الاستهلاكية أو الاستثمارية"، أو بصفة مختصة "هو مجموع الاستهلاك

والاستثمار"، من أجل زيادة الإنتاج والتشغيل والقضاء على البطالة وبالتالي إنقاذ النظام الرأسمالي من الخطر الذي يهدده نتيجة لوجود البطالة، كما يرى كينز أن زيادة النفقات العامة في شكل استهلاك أو استثمارات عمومية وتقديم تحويلات جديدة أو تخفيض الضرائب يساهم في تقريب الاقتصاد الوطني من حالة التشغيل الكامل، وبالتالي فإن للإنفاق العام دور كبير في الرفع من الطلب الكلي وذلك من خلال ما يأتي[6]:

1- زيادة الطلب الاستهلاكي: ويتحقق ذلك من خلال:

أ- إعادة توزيع الدخول بين الأفراد توزيعا قريبا إلى المساواة أو تخفيض التفاوت في توزيع الدخول والثروات، ذلك أن أصحاب الدخول العالية يدّخرون جزءا من دخولهم في حين أن أصحاب الدخول المنخفضة ينفقون كل معظم أي جزء من دخولهم على الاستهلاك مما يعني زيادة الطلب الكلي، فالتفاوت في توزيع الدخول في الدول الرأسمالية هو سبب من أسباب زيادة الادخار وعدم كفاية الكلي ووجود البطالة، ولهذا يتوجب تدخل الدولة لتقليل هذا التفاوت في الدخول عن طريق فرض الضرائب تصاعدية على الأغنياء وإنفاقها على الفقراء.

ب- قيام الدولة بتقديم الخدمات الضرورية إلى أصحاب الدخول المحدودة مجانًا أو بأسعار رمزية بهدف زيادة مستوى الاستهلاك الكلي.

2- زيادة الطب الاستثماري: ويتم ذلك من خلال:

أ- قيام الدولة نفسها عند حدوث أو ارتفاع معدل البطالة بإقامة مشاريع استثمارية.

ب- تقديم إعانات للمستثمرين الخواص من خلال تخفيض سعر الفائدة على القروض وكذلك تخفيض نسبة الضرائب أو ما يسمى "بالإنفاق الجبائي"، وكل هذه التخفيضات هي بمثابة دعم من طرف الدولة في شكل إنفاق حكومي غير مباشر، كما أيد الاقتصادي الأمريكي (Alvin Hansen) في كتابه "السياسة المالية والدورات الاقتصادية" تحليلات كينز للمشكلات الاقتصادية وكذلك السياسات النشطة للحكومة من خلال الإنفاق الحكومي في مساعها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي[7].

ثالثا- الإنفاق العام في الفكر النّقدي: لقد تعرض النظام الرأسمالي لظاهرة اقتصادية لم يعرفها من قبل، تمثلت في تعايش التضخم والركود جنبًا إلى جنب، وتحول التضخم إلى أزمة حقيقية مستعصية الحل، فعجز

الفكر الاقتصادي بأدواته التحليلية عن مواجهتها وحلها، وبذلك نشأت المدرسة النّقدية على نقد الفكر الكيتري بقيادة (Milton Friedman) الذي أعاد إحياء النظرية الكمية التقليدية واستطاع الترويج لأفكاره وتقديم الحلول للحكومات للخروج من الأزمة، ومن أهم أفكار المدرسة النّقدية التي قامت عليها ما يلي:

1- الحرية الاقتصادية المطلقة، وأنه لا تعارض بين المصلحة الذاتية ومصلحة المجتمع.

2- الدولة يجب أن تبتعد عن النشاط الاقتصادي، وتعود إلى القيام بوظائفها التقليدية وليس كدولة الرعاية كما كانت في الحقبة الكيترية.

3- ركزت المدرسة النقدية على كمية النقود والسياسة النقدية وليس على السياسة المالية.

4- الاهتمام بالعرض لاعتباره المحرك الأساسي للاقتصاد، لأن العرض يعني زيادة معدلات الاستثمار وبالتالي زيادة فرص العمل.

وبالتالي كان رأي المدرسة النقدية معارض لاستعمال السياسة المالية وخاصة جانب الإنفاق العام في حل الأزمة باعتباره السبب الأساسي المولد للتضخم، كما يرى النقديين أنه لا يمكن معالجة العجز في الميزانية العامة دفعة واحدة، وفي الأجل القصير بل ينبغي بتبني سياسة اقتصادية صارمة يكون هدفها الرئيسي التخفيض التدريجي لنسبة هذا العجز بالنسبة للناتج الإجمالي، وذلك بتطبيق إجراءات تخفيضية على الإنفاق العام الجاري[8].

المطلب الثالث: ضوابط النّفقات العامة

تتمثل القواعد التي تحكم الإنفاق العام في ضابط المنفعة، ضابط الاقتصاد، وضابط الموافقة المسبقة للسلطة التشريعية[9].

أولا- ضابط المنفعة: تعني قاعدة المنفعة القصوى أن تهدف إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع، وخاصة أن أحد أركان النفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة، وهذه المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب أن تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد، ذلك أن المنفعة بالنسبة لإنفاق الدولة لا تقتصر على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منه، ولكن تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع وزيادة إنتاجية الفرد،

وتحسين جودة الإنتاج وكذلك مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة التقلبات الحادة في دخولهم من خلال ما تقدمه الدولة من إعانات البطالة والعجز أو ما يطلق عليه النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والطبقات الأخرى لتحقيق هذه القاعدة.

ثانيا– ضابط الاقتصاد: وتعني العقلانية وحسن التدبير، وتتضمن هذه القاعدة تجنب الإسراف والتبذير في الإنفاق فيما لا مبرر ولا نفع له، وكذلك الابتعاد عن الشّح والتقتير إذا كانت هناك الضرورة والمنفعة والدواعي الجدية المبررة للإنفاق، ومن مظاهر الإسراف والتبذير:

- زيادة عدد العاملين في الأجهزة الإدارية عن الحاجة الحقيقية لمتطلبات العمل، ووضع كل منهم في غير مكانه المناسب؛
- الإسراف في شراء الأجهزة غير الضرورية وعدم الاستخدام العقلاني لها؛
- المبالغة في تقدير الأموال اللازمة لإنشاء بعض المشاريع والمصانع الإنتاجية؛
- كثرة عدد السيارات وسوء استخدامها.

ثالثا– ضابط الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية: وتعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة البرلمان، ضمن حدود اختصاصها (الزماني والمكاني) وبخاصة أن النفقات العامة هي المبالغ الضخمة المخصصة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين:

قاعدة المنفعة القصوى وقاعدة الاقتصاد، والتأكد من استمرار تحقق من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة، وهو يتمثل في احترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، بواسطة مختلف أساليب الرقابة المتعارف عليها[10].

المطلب الرابع: محددات الإنفاق العام

تعود أهمية النفقات العامة باعتبارها الأداة الأساسية ضمن السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في الميادين المختلفة، ذلك أن النفقات العامة ترسم حدود نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فهي تتسع عندما يزداد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتضيق عندما ينحصر هذا الدور.

أولا– الفلسفة السياسية للنظام الاقتصادي: إن الفلسفة السياسية للمجتمع والدولة هي التي تحدد النظام الاقتصادي، وعلى الرغم من أن هناك عدة أنماط لإدارة الاقتصاد الوطني إلا أن هذه الأنماط تتدرج ضمن الأشكال الرئيسية للدولة (الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة، الدولة المنتجة).

ففي ظل الدولة الحارسة التي تتبنى أسلوب المالية المحايدة، والتي تحصر الوظائف الأساسية للدولة في (الأمن، الدفاع، العدالة) فإن حدود الإنفاق العام سوف تقتصر على تلك الوظائف.

أما فيما يخص الدولة المتدخلة التي تؤمن بضرورة استخدام السياسات الملائمة للوصول إلى التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي، وفيما يتعلق بالدولة المنتجة التي ترتكز على مفهوم الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج فإن حصة النفقات العامة تتسع حتى تستوعب النشاط المتصاعد للدولة المنتجة[11].

ثانيا– تقلبات مستوى النشاط الاقتصادي وحركة الدورة الاقتصادية: يتعرض الاقتصاد الوطني إلى تقلبات مستمرة ومتواصلة وذلك ما يسمى بالدورة الاقتصادية، وهذه الأخيرة تخضع لنوبات متعاقبة من مستوى النشاط الاقتصادي يختلف الاقتصاديون في تحديد مدتها الزمنية وأسباب حدوثها ولكن الجميع يتفق في أنها تأخذ المسار التالي:

من خلال حركة الدورة الاقتصادية وتباين مستوى النشاط الاقتصادي بين فترات الرواج والكساد وكذلك بين الركود والانتعاش له تأثير في رسم حدود النفقات العامة ويبرز هذا بقدر ما تعكسه النفقات العامة من درجة استجابة لتقلبات مستوى النشاط الاقتصادي والذي يوصف بـــ "حساسية النفقات العامة". حيث تختلف مسارات هذه الحساسية تبعًا لنوعية الإنفاق العام كما يلي[12]:

1– حساسية الإنفاق الجاري على الإدارة العامة: يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الجاري على الإدارة العامة مسارًا مشابهًا لمسار مستوى النشاط الاقتصادي، أي أنه عندما يرتفع مستوى النشاط الاقتصادي ليصل إلى حالة الرواج والانتعاش، فإن الإنفاق الجاري على الإدارة العامة سوف يزداد.

2– حساسية الإنفاق الاجتماعي: يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الاجتماعي اتجاهًا معاكسًا لمسار النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الانتعاش فإن الحكومة تجد نفسها غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي، أما في حالة هبوط مستوى النشاط وصولاً إلى حالة الكساد فإن الحكومة تجد نفسها ملزمة بزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقر اجتماعي عن طريق الإعانات.

1- **حساسية الإنفاق الاقتصادي:** في الوقت الحالي وفي ظل الدور المهم للدولة في الحياة الاقتصادية فإن الإنفاق الاقتصادي يأخذ شكلاً عكسيًا للحالة الاقتصادية فيزيد هاذ الإنفاق لمواجهة مظاهر حالة الكساد والعكس في حالة الانتعاش يقلل الإنفاق باتخاذ إجراءات انكماشية.

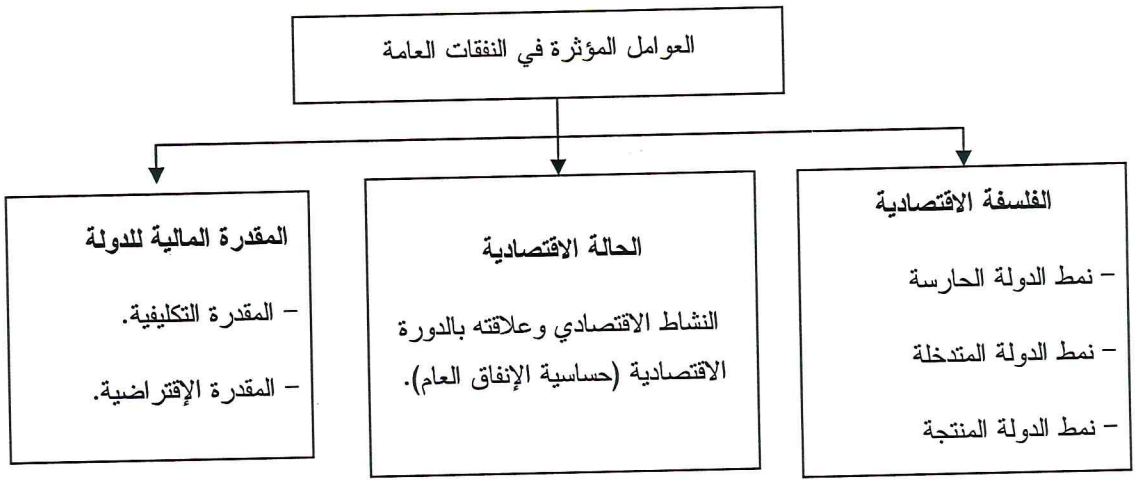
ثالثا- المقدرة المالية للدولة: تعتبر المقدرة المالية للدولة العنصر المهم في تحديد مقدار الإنفاق الواجب صرفه، فهي بمثابة السيولة المالية المتاحة التي تحدد مبلغ الاعتمادات المالية الواجب تخصيصها لعملية الإنفاق العام خلال الفترة المقبلة.

وتشكل المقدرة التكليفية (الطاقة الضريبية) وقدرة الدولة على الاقتراض العام أهم عناصر المقدرة المالية للدولة[13].

1- المقدرة التكليفية: نقصد بالمقدرة التكليفية للاقتصاد القومي قدرة الاقتصاد على تحمل الأعباء الضريبية دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو المقدرة الإنتاجية القومية (المستوى الكلي) ، أما المقدرة التكيليفية للفرد فتعني قدرة الفرد على تحمل العبء الضريبي (المستوى الجزئي)، ويتوقف على مستوى الدخل وطرق استخدامه.

2- **المقدرة الاقتراضية للدولة:** وتتعلق بمدى قدرة الدولة على اللجوء إلى الإقراض العام، وهذا يرتبط بالقدرة التسديدية والسمعة على مستوى الأسواق المالية، وعمومًا فإن قدرة الدولة على الاقتراض تزداد كما استطاعت تعبئة الادخار وعلى مدى الدوافع للاستثمار، ويمكن تلخيص محددات النفقات العامة في الشكل البياني التالي[14]:

الشكل رقم (2-1): العوامل المؤثرة في النفقات العامة



المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة

إن تطور دور الدولة ومهامها أدى إلى تنوع النفقات العامة وإن البحث في تقسيم النفقات العامة يعني دراسة هذه النفقات من حيث تركيزها، مضمونها وطبيعتها، وتختلف من دولة إلى أخرى[15].

المطلب الأول: التقسيمات العلمية للنفقات العامة

قسم فقهاء المالية العامة النفقات العامة وفق عدة معايير أهمها:

أولا- معيار التكرار والدورية: تنقسم النفقات العامة وفقا لهذا المعيار إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية.

1- النفقات العادية: هي التي تتكرر سنويًا بصورة دورية منتظمة مثل رواتب الموظفين والنفقات الإدارية اللازمة لتسيير لإدارات العامة مثل: نفقات صيانة الطرق، نفقات الإدارة والعدالة، وفوائد أقساط الدين العام، وتمول هذه النفقات من الإيرادات العادية للدولة مثل الضرائب والدومين.

2- النفقات غير العادية: النفقات التي لا تتسم بالانتظام أو الدورية أي لا تتجدد كل سنة كنفقات الإنشاءات ونفقات الحروب وبناء السدود والجسور والكوارث الطبيعية، وتمول هذه النفقات عن طريق القروض والإصدار النقدي الجديد.

ثانيا- تقسيم النفقات وفق مساهمتها في تكوين الرأسمال الاجتماعي: تنقسم النفقات العامة وفقا لهذا لمعيار إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية.

1- النفقات الجارية: هي تلك النفقات اللازمة لتسيير الإدارات العامة للدولة كرواتب الموظفين وتكلفة الصيانة ونفقات الإدارات اللازمة لسير النشاط الحكومي... وهي بذلك تقترب من النفقات العادية.

2- النفقات الرأسمالية: فهي تلك النفقات التي تتعلق بالثروة الوطنية والرأسمال الاجتماعي مثل نفقات الإنشاء والتعمير والتجهيز والنفقات الاستثمارية وهذه النفقات وإن كانت تتصل بالمفهوم القديم (النفقات غير العادية) ولكنها لم تعد تعتبر نفقات استثنائية وغير طبيعية.

ثالثا- تقسيم النفقات حسب طبيعتها: تنقسم النفقات العامة وفقا لهذا المعيار إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

1- النفقات الفعلية (الحقيقية): التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لسير المصالح العامة أي بمقابل مثل: رواتب الموظفين ومستخدمي الدولة وشراء الأجهزة والفوائد التي تدفعها على القروض العامة.

2- النفقات التحويلية: هي الاعتمادات التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أي سلعة أو خدمة، وكل ما تبتغيه الدول من هذه النفقات هو إعادة توزيع الدخل والثروة وتشمل نفقات الإعانات بمختلف أنواعها المساعدات الاجتماعية، الضمان الاجتماعي، التامين ضد الشيخوخة والبطالة...الخ، وتنقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي[16]:

3- **النفقات التحويلية الاجتماعية:** وتشمل المساعدات والإعانات التي تدفعها للحكومة لإعانة محدودي الدخل؛

4- **النفقات التحويلية الاقتصادية:** الإعانات الممنوحة للإفراد والمشروعات الخاصة بقصد تحقيق أهداف اقتصادية، كالإعانات الزراعية الموجهة للفلاحين لتخفيض التكاليف عنهم؛

5- **النفقات التحويلية المالية:** تتمثل في النفقات التي تدفعها للحكومة كفوائد الدين العام.

وللتفريق بين النفقات الحقيقية والتحويلية نعتمد ثلاثة معايير[17]:

- **معيار المقابل المباشر:** تعتبر نفقة حقيقية إذا كان بمقابل مباشر تحصل عليه الدولة، ونفقة تحويلية إذا تمت بدون مقابل.
- **معيار الزيادة المباشرة في الناتج الوطني:** تعتبر النفقات حقيقية إذا ساهمت في توليد ناتج جديد ودخول إضافية في المجتمع بصورة مباشرة، ونفقات تحويلية إذا لم تؤدي إلى زيادة مباشرة في الدخل الوطني، ولا تستخدم فيها جزء من موارد الاقتصاد كإعانات المرضى والبطالة والتقاعد.

- **معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع:** تتولى الدولة كشخص عام استهلاكها بصفة مباشرة، أما التحويلية فهي التي تؤدي إلى الاستهلاك غير المباشر للموارد العينية وموارد الإنتاج من طرف المستخدمين لها.

رابعا- تقسيم النفقات حسب أغرضها: تنقسم النفقات العامة تبعا لوظائف الدولة إلى أربعة أقسام رئيسية هي[18]:

1- نفقات إدارية: تتضمن جميع النفقات المتعلقة بتسيير شؤون الدولة والتي لا يمكن أن توكل لأي شخص أو جهة أخرى، وتتمثل في نفقات الإدارات العامة والتمثيل الدبلوماسي والعلاقات الخارجية.

2- نفقات اجتماعية: نفقات الصحة والرعاية الاجتماعية والثقافة والبحث العلمي، اي النفقات التي تستهدف خدمة الأغراض الاجتماعية.

3- نفقات اقتصادية: هي النفقات الموجهة لدعم الاقتصاد الوطني، وتضم نفقات الاستثمارات العامة كالنقل والمواصلات ودعم التجارة الخارجية والزراعة، تهدف الدولة من ورائها خلق رؤوس أموال جديدة وزيادة الناتج الوطني.

4- نفقات عسكرية: تشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة، ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية.

المطلب الثاني: التقسيمات العملية للنفقات العامة

تقسم كل دولة نفقاتها العمومية وموازناتها إلى أقسام متعددة تختلف في كثير منها عن التقسيمات النظرية التي تحدثنا عنها وقد حدث تطور كبير على التقسيمات الوضعية وذلك لتطور في الفكر المالي ومهام الدولة وتختلف من الدولة إلى الأخرى، وتتمثل أهم تلك التقسيمات فيما يلي:

1- التقسيم الإداري: توزع النفقات وفقا لتقسيم الإدارات العامة المختلفة وكانت الموازنات توضع على أساس التقسيم الإداري لجهاز الدولة إلى وزارات يضاف إلى ذلك مخصصات رئاسة الدولة ومخصصات

السلطة التشريعية، وقد طرأ تطور على هذا التقسيم وذلك بتقسيم النفقات الحكومية وفقا لوظائف الدولة ومهامها في مختلف الأنشطة.

2- التقسيم الوظيفي: بحيث تحدد نفقة كل مهمة ونسبتها لمجموع النفقات العامة كما يلي: الإدارة العامة والسلطات العمومية، القضاء والشرطة، الجيش، النشاط الاقتصادي، الصحة، التعليم...

3- التقسيم الاقتصادي: يتم هذا التقسيم بالاستناد إلى التقسيم الإداري وفقا للمهام المختلفة للدوائر الحكومية بشرط أن توزع هذه المهام حسب تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية المختلفة كالصناعة والزراعة والسياحة...إلخ.

المطلب الثالث: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات التسيير والاستثمار والقروض والتسبيقات[19]:

أولا- نفقات التسيير: وهي الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية، وتنقسم إلى أربعة أبواب: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطات العمومية، النفقات الخاصة بوسائل المصالح، التدخلات العمومية[20].

ينقسم كل باب من هذه الأبواب إلى فقرات كما يلي[21]:

1- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات: وهي نفقات مخصصة لتغطية أعباء الدين المالي والمعاشات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات وتتكون من خمسة فقرات نوجزها على الترتيب: دين قابل للاستهلاك، الدين الداخلي- الدين العام وفوائد سندات الخزينة، الديون الخارجية، ضمانات من أجل القروض والتسبيقات من قبل الجماعات والمؤسسات العمومية، النفقات المحسومة من الإيرادات والتعويضات على منتوجات مختلفة.

2- تخصيصات السلطات العمومية: يحتوي هذا الباب على نفقات تسيري المؤسسات العمومية والسياسية وغيرها مثل: المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة، المجلس الدستوري ...الخ وتعتبر هذه النفقات المشتركة لكل الوزارات وبالتالي فإن النفقات التي يتضمنها القسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية الأعباء المشتركة.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح: يتضمن هذا الباب الاعتمادات الضرورية لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين وأجهزة ومعدات التسيير، يتكون من سبع فقرات نوجزها على الترتيب كما يلي: مرتبات الموظفين، المعاشات والمنح العائلية، المعاشات والتكاليف الاجتماعية، معدات تسيير المصالح، أعمال الصيانة، إعانات التسيير، النفقات المختلفة.

4- التدخلات العمومية: تتعلق بنفقات التحويل والتي تتضمن سبع فقرات هي: التدخلات العمومية والإدارية كإعانات الجماعات المحلية، الأنشطة الدولية كالمساعدات الممنوحة للهيئات الدولية، النشاط التربوي والثقافي كتقديم المنح، النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات كالإعانات والمكافئات الاقتصادية، النشاط الاقتصادي كالإعانات للمؤسسات ذات منفعة وطنية وإعانات للمصالح العمومية الاقتصادية، النشاط الاجتماعي كمساهمة الدولة في صناديق المعاشات والصحة.

تجدر الإشارة إلى أن نفقات الباب الأول والثاني تكون مشتركة بين الوزارات، وتظهر في أسفل الجدول "ب" من قانون المالية للسنة في شكل تكاليف(أعباء) مشتركة، أما النفقات المتعلقة بالباب الثالث والرابع فتظهر في قانون المالية مقسمة حسب الوزارات بعدما يحدد قانون المالية المبالغ الإجمالية المخصصة لكل وزارة في الجدول"ب".

ثانيا- نفقات التجهيز: وهي نفقات الاستثمار الموجهة للقطاعات الاقتصادية للدولة من أجل تجهيزها بوسائل الإنتاج، توزع على القطاعات وفروع الأنشطة الاقتصادية المختلفة بهدف زيادة الثروة ورأس المال في المجتمع[22]، وتنقسم إلى ثلاثة أبواب: نفقات الاستثمار المنفذة من قبل الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى بالرأس مال[23] .

توزع نفقات التجهيز حسب القطاعات الاقتصادية بموجب الجدول "ج" من ميزانية الدولة لكل سنة ضمن قسمين نفقات الاستثمار والنفقات بالرأس مال، تسجل على شكل رخص برامج وتنفذ بإعتمادات الدفع.

المبحث الثالث: ظاهرة تزيادة النفقات العامة

إن تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد النفقات العامة في جميع الدول مهما اختلفت درجات تقدمها، والتي ترجع إلى أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية.

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

نعني بالتزايد الظاهري للنفقات العامة التزايد الذي لا يوافقه زيادة في حجم الخدمات العامة المقدمة للمواطنين أو تحسين مستواها، والتي في ما يلي:

1- تدهور قيمة العملة: تدني قدرتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس الحجم من الوحدات النقدية عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل وهي الظاهرة التي يمكن أن تشرح ارتفاع أسعار السلع والخدمات وما يمكننا ملاحظته، بصفة عامة أن قيمة النقود تأخذ في الانخفاض بصورة مستمرة، وإن كانت نسبة التدهور تختلف من دولة إلى أخرى، ويترتب على تدهور قيمة النقد زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور، فالدولة تدفع عددًا من وحدات النّقد أكثر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات فهنا تظهر الزيادة في حجم النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في النفقة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

2- تغيير أساليب المحاسبة الحكومية (اختلاف طرق إعداد الميزانية العامة): كانت تقوم الميزانية في السابق على مبدأ الميزانية الصافية ، فلا تسجل النفقات في الميزانية إلا صافي الحساب ،أما الآن فإن الميزانية العامة تحضر طبقا لمبدأ الناتج الإجمالي الذي تدرج بموجبه كافة النفقات مرافق الدولة و إيرادتها دون إجراء المقاصة و أدى ذلك بطبيعة الحال إلى تضخم عددي أو رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية و ليس إلى زيادة الحقيقية في حجم الإنفاق.

3- زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها: قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة أو عدد سكانها ومثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من

إقليمها، ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية نظرًا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

ومن الواضح أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في هذه الحالات إذا تأثر بالزيادة فإنها تكون حقيقية، أما إذا تزايد الإنفاق تحت تأثير التوسع الحاصل في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين ففي هذه الحالة تكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

وهي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية التي تحصل عليها الدولة من حجم البضائع و الخدمات من أجل تحقيق الدولة أهدافها وإلى زيادة كمية الخدمات والبضائع التي تؤدي إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد من هذه الخدمات و البضائع، وتتمثل هذه الأسباب فيما يلي[24] :

1- الأسباب الإيديولوجية: ونعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فمباشرة بعد الحرب العالمية الثانية هيمنتا أفكار تدخل الدولة، وهو ما حصل فعلا على مستوى الدول الليبرالية، وعلى وجه التحديد في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بالعديد من الشؤون الاقتصادية التي كانت تعتبر من باب النشاط الخاص، مما ترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة إلى الدخل الوطني في ذات الوقت و لم يكن الحال مختلفًا في الدول الاشتراكية قبل انهيارها حيث كانت الإيديولوجية الجماعية سائدة، حيث تقوم الدولة بكافة العمليات الإنتاجية مما يترتب عليها زيادة في النفقات العامة إلى درجة تساوي مع الدخل الوطني.

2- الأسباب الاقتصادية: من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني والتوسع في إنجاز المشاريع العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية، فزيادة الدخل الوطني يمكن الدولة من زيادة ما تقتطعه من هاذ الدخل في صورة تكاليف وأعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، بغض النظر عن تزايد وتنوع الضرائب المفروضة وارتفاع معدلاتها. وما يجب الإشارة إليه، إن الزيادة في الإيرادات العامة يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة كذلك التوسع في إنجاز المشاريع العامة الاقتصادية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

3- الأسباب الاجتماعية: مع الزيادة المسجلة للنمو الديمغرافي، وتركز السكان في المدن والمراكز الصناعية، تزايد حجم النفقات العامة لتغطية الطلب الحاصل على الخدمات التعليمية، الصحية، والثقافية أو الخدماتية: النقل والمواصلات، الماء، الغاز، الكهرباء، الأمن القومي، ويرجع هذا أن حاجات سكان المدن، إلى جانب ذلك زيادة نمو الوعي الاجتماعي، كنتيجة حتمية لانتشار التعليم ومن ثم زيادة وعي المواطنين بحقوقهم فصاروا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل كتامين الأفراد ضد البطالة، الفقر، المرض، العجز، الشيخوخة وغيرها وقد ترتب على ذلك زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

4- الأسباب الإدارية: يؤدي سوء التنظيم الإداري، وعدم متابعته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة والارتفاع في عدد الموظفين وزيادتهم على حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العمومية (أثاث مكتبات...إلخ) إلى زيادة الإنفاق العام بشكل ملحوظ.

والزيادة في هذا الإطار، وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجًا مباشرًا، وبمفهوم آخر فهي بالرغم من اعتبارها تؤدي إلى زيادة حجم الأعباء العامة على الأفراد لا تؤدي إلى ارتفاع في القيمة الحقيقية للنفقة العمومية.

5- الأسباب المالية: تتمثل هذه الأسباب في عنصرين:

أ- سهولة الاقتراض في العصر الحديث، هذا أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما تحتاج إليه لتغطية أي عجز في إيراداتها مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد.

ب- وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يدفع إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية، وتتجلى خطورة ذلك في الفترات التي تحتم فيها السياسة الرشيدة على السلطة التنفيذية العمل على خفض نفقاتها لأنه من الصعب مطالبة الدولة بتخفيض كثير من أبواب النفقات العامة.

6- الأسباب السياسية: يمكن نسب الزيادة في النفقات العامة إلى التطور الإيديولوجي لسياسة سواء داخليًا نتيجة انتشار المبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ونمو مسؤولية الدولة، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي.

أ- انتشار المبادئ الديمقراطية: يترتب على انتشار مثل هذه المبادئ والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات المحدودة الدخل والمحرومة والتكفل بالكثير من خدماتها، أضف إلى ذلك النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشاريع الاجتماعية مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة.

ب- نمو مسؤولية الدولة: نتج عن انتشار المبادئ الديمقراطية غير النظرة إلى الدولة، فهي ليست سوى سلطة لمدة لا يملك الموظفون إلا الخضوع لها، وإنما هي مجموعة من المرافق العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام، فيشارك المجتمع بذلك في تحمل عبئ المخاطر المترتبة عن المرافق العامة.

ج- نفقات الدولة في الخارج: ومن جهة أخرى أدى نمو العلاقات الدولية إلى زيادة النفقات العامة بسبب ازدياد حجم التمثيل الدبلوماسي لزيادة عدد الدول المستقلة وبالتالي النفقات المرصودة لتدعيمه كذلك ازدياد نفقات الدول في المنظمات الدولية المتخصصة وغير المتخصصة ومن منظمات إقليمية متعددة الاسم المتحدة كاليونيسكو واليونسيف.

المطلب الثالث: نظريات تزايد النفقات العامة

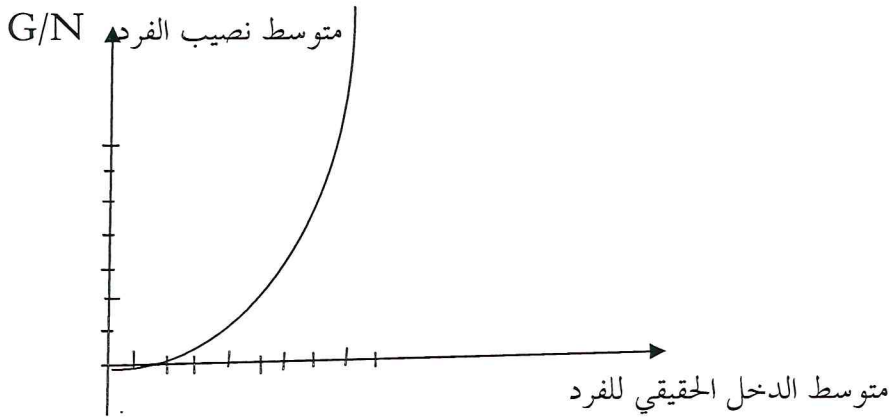
لقد عجزت النظريات التقليدية عن تقديم أدوات تحليل سليمة، لدراسة تطورات الإنفاق العام، كما أن نظريات النمو لم تكن أكثر توفيقا في التطور التاريخي للنفقات العامة وعلاقتها بالاقتصاد الوطني ونموه، وقد جاءت من بعدها دراسات أخرى خطت خطوة إيجابية ومن أهمها دراسة adolphe wagner سنة 1892.

أولا- قانون فانجر wagner

لقد قام بتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة على أنه يوجد إتجاه طبيعي نحو نمو و زيادة حجم النفقات العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي ، كما أن هذا القانون رغم بساطتة إلا أنه ظل يعتمد عليه في

العديد من الدراسات لمعرفة حساسية النفقات العامة للناتج الداخلي الخام PIB، و يمكن توضيح من خلال الشكل البياني التالي [25]:

الشكل رقم (2-2): تمثيل قانون « wagner » لتفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة



يمثل منحنى فانجر الشكل رقم (1) العلاقة التي تربط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي و نسبة الإنفاق الحكومي الحقيقي إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، حيث يفسر فانجر ظاهرة الزيادة في الإنفاق استنادا إلى عوامل اقتصادية بحتة، وذلك باعتبار أن النمو الاقتصادي تصاحبه زيادة درجة التصنيع وتعدد الأنشطة الاقتصادية ببعضها البعض مما يترتب عليه زيادة في الطلب على المنتجات العامة ومن ثم زيادة الإنفاق الحكومي بنسب مرتفعة مقارنة بالزيادة في الدخل الناتجة عن النمو الاقتصادي.

أما الصيغة الرياضية العامة لقانون wagner فتأخذ الشكل التالي:

$$G/Y = f(y/n)$$

حيث أن N: عدد السكان، Y: الدخل الوطني، G: إنفاق العام

لذلك فمن خلال المنحنى والشكل نلاحظ أن الإنفاق العام هو في شكل متصاعد في جل الدول بنسب متفاوتة بالنسبة للناتج الداخلي الخام، وبالتالي أوضح wagner أن تطور النفقات العامة هو نتيجة طبيعية لتغير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدول، حيث أنه إذا حقق مجتمع من المجتمات معدلا معينا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يؤدي إلى إتساع نشاط الدولة، و هنا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد أي هناك علاقة طردية ثابتة بين نسبة الإنفاق إلى الدخل G/Y .

وينبغي التنويه إلى إهمال فاجنر عوامل عديدة تؤثر في النفقات العامة منها السياسية والاجتماعية.

ثانيا- أطروحة بيكوك و ويزمان these de peacock and wiseman 1961

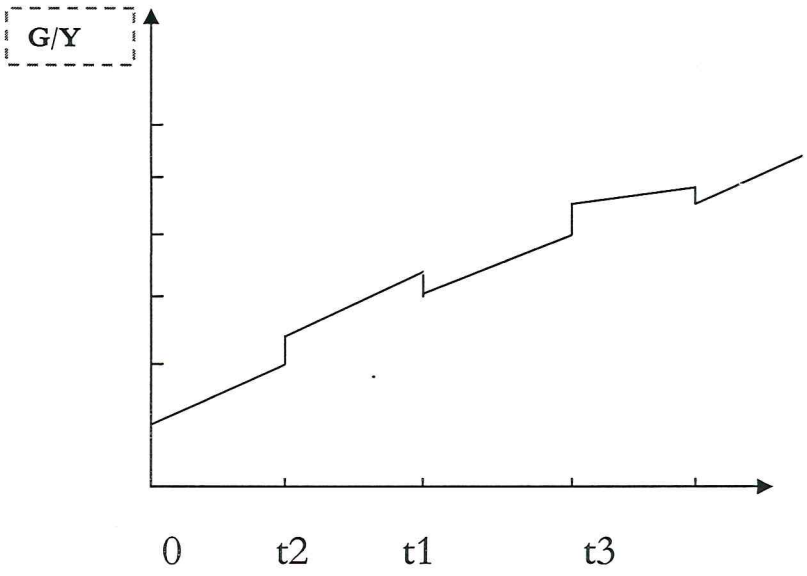
لقد أوضح كل من jack wiseman و alan T peacock الأستاذان في مدرسة لندن للإقتصاد في دراسة لهما حول تطور النفقات العامة والتي ازدادت بصفة كبيرة خلال الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 وخلصا إلى أن النمو الاقتصادي ليس هو العامل الوحيد لارتفاع الإنفاق العام، و إنما هناك عوامل أخرى حيث أن الزيادة في النشاط الحكومي ومن ثم النفقات العامة تتم في غالبيتها في فترة الأزمات والحروب وتزيد وفق وتيرة مفاجئة و كبيرة، كما أشار Wiseman و Peacock إلى أن الأزمات التاريخية (الحروب ،مشاكل الإنتاج ، البطالة الهيكلية ....) ، لها وزن مهم في تحديد حجم الإنفاق وبالتالي يزيد العبء الضريبي على المواطنين لتمويل هذا الإنفاق، وحسبهما فإن مستوى الإنفاق العام يبقى في ذلك المستوى المرتفع بعد الأزمات والحروب و لا يترل إلى مستوى الذي كان فيه من قبل، وفي خلال هذه الفترات يزيد الإنفاق العام ويتم إحلاله محل الإنفاق الخاص وهذا ما يطلق عليه أثر الإحلال أو الاستبدال وتحدث ظاهرة زيادة الإنفاق العامة لسببين هما[26]:

1- أثر الإحلال: أي إحلال الإنفاق العام المتزايد والسريع محل الإنفاق التدريجي نتيجة الحروب والأزمات الاجتماعية، التي تؤدي إلى إحداث قفزة سريعة وعنيفة في النفقات العامة، عندئذ تلجأ الدولة في سبيل تمويل هذه النفقات إلى فرض المزيد من الضرائب التي تقابل بالقبول لدى المواطنين خلال هذه الفترات وحتى بعد إنتهاء الأزمات أو الحروب لا تعود النفقات إلى مستواها السابق، الأمر الذي يتطلب إعادة تعمير ما دمرته الحروب وخلفته الأزمات

2- التفقد: لما تقوم الدولة في فرض الضرائب أثناء الحروب وعند الانتهاء لابد على الدولة أن تتفقد هذه المخلفات.

6- التأثير الرقابي: ينشأ نتيجة وعي المواطنين بالمشكلات الاجتماعية وتقبلهم للعبء الضريبي الأمر الذي يشجع الحكومة على توسيع دائرة خدماتها لتحسين الأحوال الاجتماعية وإشباع الحاجات التي كانت مهملة كما أن هذه الزيادة في النفقات العامة تكون على شكل رجات عنيفة ومفاجئة أو شبه متدرجة ويمكن توضيح الأطروحة من خلال الشكل البياني الموالي[27] :

الشكل رقم (2-3): أثر الإستبدال عند wisman و peacock لتطور النفقات العامة خلال الفترة الطويلة



حيث t1: يمثل الزمن؛

G/Y: حصة النفقات العامة G من الدخل الوطني Y ؛

(t0-0): فترة عدم حدوث الأزمة t0 هي بداية الأزمة بإرتفاع G/Y إلى النفقة I (أثر الإستبدال الإحلال)؛

(t 1-t 0): إستقرار قيمة G/Y مع إنخفاض طفيف (تفقد)؛

(t1-t2): أزمة جديدة عند t2 وتشهد ارتفاع آخر للقيمة G/Y؛

تجدر الإشارة إلى انه رغم شيوع ظاهرة تزايد النفقات العامة إلا أن فترات قد تعرف انخفاض وتراجعا نتيجة للأسباب التالية:

أ- **تخفيض ديون الدول الفقيرة:** مثل ما حدث أواخر ماي 2001 شرع في تخفيض ديون 23 دولة، وانتهجت الأمم المتحدة بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إستراتيجية دولية للحد من الفقر وتوسيع استفادة الفقراء من العلاج الأولي والوقائي والتعليم الابتدائي.

ب- التحكم في التضخم النّقدي: التضخم هي وليدة التوسع النقدي في حالة اللجوء إلى زيادة النقود الائتمانية قصد مواجهة ارتفاع الأسعار أو المشاكل الاجتماعية وهذا راجع إلى عدة عوامل هي: إتباع سياسة مالية محكمة وتطهير الميزانية العمومية بشكل مثير، الحد من الإصدار النّقدي، الإسراع في تطبيق برامج مكافحة التضخم[28].

المطلب الرابع: تطور إعتمادات النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة 2016/2000

سوف نقوم باستعراض تطور إجمالي النفقات العامة، وكذا نفقات التسيير والتجهيز في الجزائر من خلال الجدول التالي[29]:

جدول رقم (2-1):تطور النفقات العامة في الجزائر للفترة 2000-2016

السنوات	النفقات العمومية (مليار دج)	نفقات التجهيز (مليار دج)	نفقات التسيير (مليار دج)
2000	1.1178	321.9	26.58
2001	0.1321	357.4	963.6
2002	6.1550	452.9	1097.7
2003	2.1690	567.4	1122.8
2004	8.1891	640.7	1251.1
2005	0.2052	806.9	1245.1
2006	0.2453	1015.1	1437.9
2007	6.3108	1434.6	1673.9
2008	4191.1	1973.3	1217.8
2009	4246.3	1946.3	2300.0
2010	4467.0	1807.9	2659.1
2011	5853.6	1974.4	3879.2
2012	7058.1	2275.5	4782.6
2013	6024.0	1892.5	4131.5
2014	6980.2	2493.9	4486.3
2015	7656.3	3038.7	4619.3
2016	5066.82	1885.15	3181.66

نلاحظ من الجدول تزايد النفقات العمومية للفترة 2000-2012 لكل من نفقات التسيير والتجهيز وذلك لزيادة الحصيلة الجبائية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط ما شجع الحكومة الجزائرية على التوسع في الإنفاق، كما نسجل في هذه الفترة ارتفاع نفقات التسيير على نفقات التجهيز إلا سنة 2008 فاقت فيها نفقات التجهيز نفقات التسيير، لتتراجع النفقات العمومية الإجمالية سنة 2013 بقيمة 6024.0 مليار دينار بانخفاض قدره 17.66% لتعاود الارتفاع في الثلاث سنوات الموالية وتبلغ أقصى قيمة لها سنة 2015 بقيمة 7656.3 مليار دينار رغم الصدمة النفطية في أواخر سنة 2014، التي تجلت أثارها أكثر سنة 2016 بانخفاض النفقات العمومية إلى 5066.82 مليار دينار رغم محاولة الحكومة التعويض من الجباية العادية ورفع سعر بعض المشتقات النفطية والتي تعتبر أقل قيمة منذ سنة 2011، وذلك نتيجة لسياسة التقشف التي طبقتها الحكومة الجزائرية من خلال التقليل من التوظيف في القطاع العام، وكذا تجميد البرامج الاستثمارية التي لم تنطلق.

بعد الوقوف على تطور النفقات العامة اتضح أن تزايدها كان بوتيرة متزايدة وذلك راجع للواقع الاجتماعي والاقتصادي الذي تمر به البلاد، فمن خلال برنامج التعديل الهيكلي من جهة اتخذت إجراءات تقشفية شملت إلغاء الدعم السلعي وتخفيض الأجور الذي كان له بالغ الأثر على الوضع الاجتماعي بالرغم من أنه كان له إيجابيات على تخفيض عجز الميزانية ومعدل التضخم ومن جهة أخرى إنشاء الشبكة الاجتماعية لاحتواء الوضع جراء ارتفاع معدل البطالة وانخفاض القدرة الشرائية.

المبحث الرابع: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

لقد تحولت النظرة لدور النفقات العامة من فكرة النفقات العامة المحايدة إلى فكرة النفقات الإيجابية والمؤثرة في كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالتالي ستقتصر دراستنا على آثار النفقات العامة على متغيرات النشاط الاقتصادي.

المطلب الأول: الآثار المباشرة للنفقات العامة

وتشمل آثار النفقات العامة المباشرة على الإنتاج الوطني والاستهلاك وسنقوم بدراسة هذه الآثار كل على حدة.

أولا– آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني: تحدث النفقات العامة آثار مباشرة في الإنتاج الوطني من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار، وتأثيرها على تحويل عناصر الإنتاج وفي القوى المادية للإنتاج وعلى الطلب الفعلي وذلك على الشكل التالي:

ثانيا– أثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار: هناك من النفقات العامة التي ترفع من قدرة الأفراد على العمل من خلال رفع الكفاءة والأهلية المهنية، وتأخذ هذه النفقات شكلا نقديا وعينيا.

فالشكل النقدي للنفقات العامة والمتمثلة في الإعانات العائلية والمعاشات والأجور والمرتبات التي يستفيد منها الأفراد مباشرة، أما الشكل العيني للنفقات العامة فيتمثل في الخدمات الصحية والتعليمية والسكن فكل هذه النفقات تزيد من قدرة الأفراد على العمل وبالتالي زيادة دخولهم ومن ثم زيادة الدخل للادّخار من هذه الدخول، كما أن النفقات العامة على هذه المرافق العامة التقليدية كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والعدالة تعتبر ضرورية للإنتاج، فهذه المرافق تهيئ الظروف التي يصعب من دونها الإنتاج، فهي توفر الأمن والطمأنينة للأفراد لقيامهم بالنشاط الإنتاجي، فمن جهة تزيد هذه النفقات العامة من إمكانات الأفراد على الإدخار ومن جهة أخرى تزيد من قدرة الأفراد على الإستثمار، إذا وضعت تلك المدخرات القابلة للإستثمار في أيدي الهيئات العامة أو الخاصة التي تعمل في ميدان الإستثمار. وبالتالي فإن تأثير النفقات العامة في قدرة الأفراد على العمل، وكذلك في قدرتهم على الادخار والاستثمار، ينتقل ليصيب الإنتاج القومي.

ثالثا- آثار النفقات العامة على انتقال عناصر الإنتاج: إن للنفقات العامة آثار على الناتج الوطني من خلال تأثيرها على انتقال عناصر الإنتاج من مكان لآخر ومن استخدام لآخر، وذلك على النحو التالي[30]:

- إن الدور الوظيفي للدولة الذي يرتكز على إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف المسطرة إنما يتطلب إعادة النظر في توزيع عناصر الإنتاج من مرافق عامة ووسائل الإنتاج لتساهم في بعث الانتعاش الاقتصادي.
- أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني نتيجة انتقال عناصر الإنتاج إلى بعض الاستخدامات التي يعزف عنها القطاع الخاص أو يتوجه إليها بشكل أقل كمشاريع البحث العلمي والتدريب والتعليم والصحة، نظرًا للصعوبات الموجودة بها كضخامة الاستثمارات والعراقيل الإدارية وقلة الأرباح بها، وبالتالي قيام الدولة بهذه المشاريع يكون له أثر على الإنتاج الوطني.
- توجيه الإنفاق العام صوب إنتاج السلع والخدمات ذات المنفعة الكبيرة للمواطن مما يزيد الطلب عليها وبالتالي يكون هناك أثر إيجابي على الإنتاج القومي من خلال انتقال وسائل إنتاج هذه السلع والخدمات.كما أن النفقات العامة تؤدي إلى انتقال وسائل الإنتاج من مناطق إلى أخرى، كالإعانات الموجهة إلى المناطق الريفية لرفع المستوى المعيشي للمواطنين بها، ورفع مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق خلق مناصب شغل بها، ليكون لها أثر إيجابي على الإنتاج القومي.

رابعا- آثار النفقات العامة على القوى المادية للإنتاج (المقدرة الإنتاجية القومية): يقصد بالقوة المادية للإنتاج الموارد الطبيعية، القوة العاملة، ورأس المال الفني والإنتاجي، وهي تشكل في مجموعها المقدرة الإنتاجية القومية. وعن تأثير النفقات العامة على المقدرة الإنتاجية القومية من خال تنمية عامل الإنتاج يجب أن نميز بين النفقات العامة الاستثمارية والنفقات الاستهلاكية كما يلي:

فالنفقات الرأسمالية (الاستثمارية أو الإنتاجية) تستخدم في بناء رأس المال الاجتماعي أو مشروعات البنية التحتية مثل الكهرباء والمياه والطرق والمواصلات...إلخ، لإشباع الحاجات العامة من أجل تكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار، وهذا النوع من الإنفاق العام الاستثماري يعد من النفقة المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل القومي ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد القومي، وذلك من خلال قيام الدولة مباشرة بهذه المشاريع الاستثمارية أو تقديم الإعانات لبعض المشروعات الاقتصادية والاجتماعية...إلخ، أما النفقات الاستهلاكية أو الجارية تؤدي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية القومية مثل الإعانات الاجتماعية ونفقات التعليم والبحث العلمي والتدريب. ونفقات العلاج والصحة[31].

خامسا– آثار النفقات العامة على الطلب الفعلي: باعتبار أن الطلب الفعلي يتكون من كل الطلب على أموال الاستثمار والاستهلاك ويتوقف حجم الدّخل القومي على فرض ثبات المقدرة الإنتاجية القومية، على الطلب الفعلي، أي على الإنفاق الكلي المتوقع على الاستثمار والاستهلاك وتشكل النفقات العامة وبحسب نوعيتها جزءًا هامًا من الطلب الفعلي الذي يزداد مع تدخل الدولة في الاقتصاد، فهناك النفقات الحقيقية والتحويلية.

فالنفقات الحقيقية تشكل بمقدارها طلبا على السلع والخدمات وبذلك ترفع من الطلب الفعلي وبالتالي زيادة الدخل القومي، أما النفقات التحويلية فإن أثرها على الطلب الفعلي يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين فيها واستعمالهم لهذه النفقات في الادخار والاستثمار.

كما أن تأثر الطلب الفعلي بالنفقات العامة بالإيجاب يؤثر بدوره في زيادة حجم الإنتاج القومي وحجم التشغيل، ويتوقف ذلك على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي الذي تتميز به الدول المتقدمة بخلاف الدول النامية التي تعاني من تخلف جهازها الإنتاجي.

سادسا– آثار النفقات العامة على الاستهلاك: للإنفاق العام آثار مباشرة على الاستهلاك وذلك من خلال نفقات الاستهلاك التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور تكاد تشمل الغالبية منهم في البلدان الاشتراكية، ويقصد بالنفقات العامة على الاستهلاك القومي، وتحدث النفقات العامة آثارها في الاستهلاك القومي من خلال الآتي[32]:

- قيام الدولة باقتناء سلع استهلاكية معينة لبعض فئات المجتمع كأفراد الجيش مثلا، بدلا من توزيع دخول أكبر لهم فهذا العمل يعد نوعًا من تحويل الاستهلاك بدلاً من قيام الأفراد بهذه المهمة، أو اقتناء أثاث وسيارات من أجل السير الحسن لخدمات المرافق العامة كل ذلك ينعكس بصورة مباشرة على الاستهلاك القومي.
- قيام الدولة بتوزيع الدخول من مرتبات وأجور ومعاشات ومكافآت للموظفين والعمال مقابل ما يقدمونه من أعمال، فإن الجزء الأكبر منها يخصص للاستهلاك ويزيد من درجة الإشباع مما يرفع من مستوى الاستهلاك القومي.

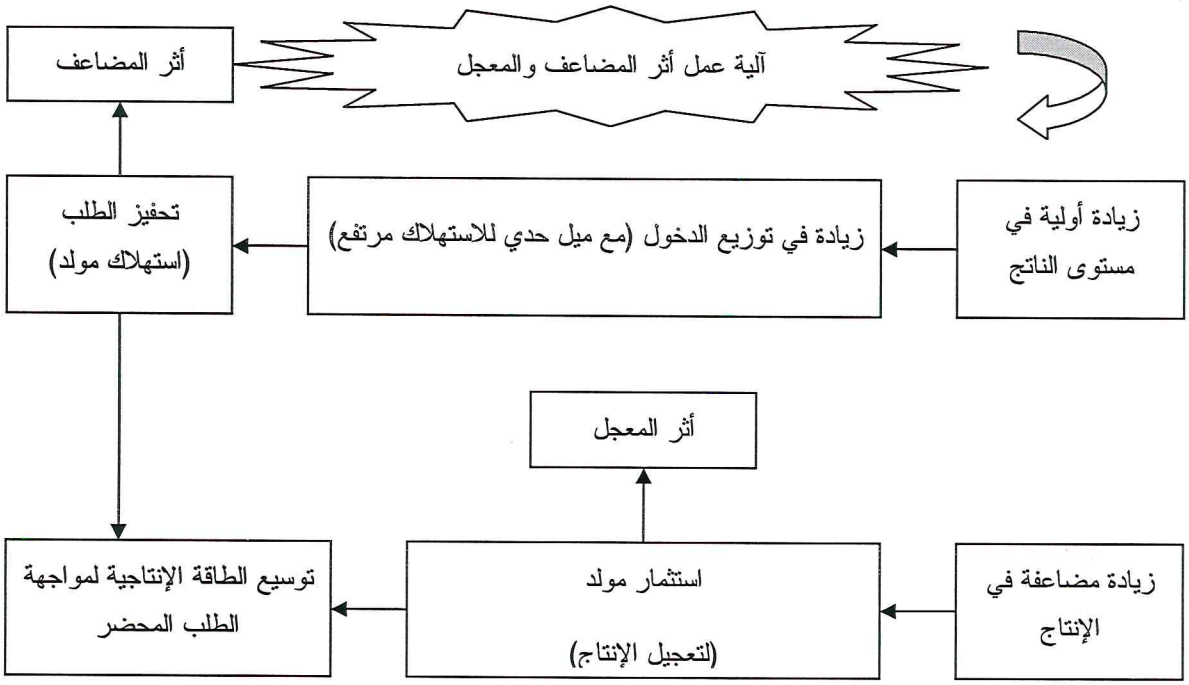
سابعا- أثر النفقات على توزيع الدخل الوطني: يتجلى هذا الأثر من خلال التوزيع الثانوي للدخل الوطني مما يعني أنه قد تم توزيعه توزيعا أوليا كعوائد لعوامل الإنتاج المتمثلة في الأجر مقابل العمل، والفائدة مقابل ورأس المال، والربح مقابل التنظيم، والريع مقابل الأرض، وذلك طبقا لقوانين السوق، لتتدخل الدول لإعادة توزيع الدخل الوطني في إطار دورها الاجتماعي في حماية الفئات الضعيفة الدخل وغير القادرة على المساهمة في الناتج الوطني من خلال النفقات العامة التحويلية، ويتجسد هذا أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني بطريقتين[33]:

- استفادة الأفراد من خدمات عامة مجانية غير قابلة للتجزئة كالأمن والعدالة في حين يتحمل الأغنياء نسبة أكبر من تمويل هذا الإنفاق فيعتبر هذا نقلا للدخول من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة؛
- تمتع الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المقتصرة عليهم كإعانات البطالة والمستشفيات العامة المجانية والمنح وغيرها.

المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة للنفقات العامة

لا يقتصر أثر النفقات العامة على الآثار الاقتصادية المباشرة فقط وإنما تشمل أيضًا الآثار الاقتصادية غير المباشرة التي يمكن أن تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل، ويطلق عليها كذلك بأثر "المضاعف" و"المعجل" ويطلق على أثر "المضاعف" الاستهلاك المولد، كما يطلق على "المعجل" الاستثمار المولد. ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لتفاعل كل من المضاعف والمعجل وبمعنى أوضح فإن النفقة العامة لا تؤثر على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف ولكنها تؤثر في ذات الوقت على الإنتاج بصورة غير مباشرة بتأثير عامل "المعجل" ويمكن توضيح ذلك من خلال الرسم البياني التالي[34] :

الشكل رقم(2-4): آلية عمل المضاعف



أولا- "أثر المضاعف" l'Effet de multiplication"

إن فكرة المضاعف -التي طورها كينز- كانت ثمرة بحث الإنجليزي (Richard khan) سنة 1931 والتي يؤكد بمقتضاها حتمية التزام الحكومة بتوفير البنى التحتية من أجل مضاعف حجم التشغيل، فباجتماع مجموعة من الشروط لن يقتصر أثر هذه السياسة على عدد العمال المشغلين في شتى الطرق، وإنما سيكون أثرها أبعد من ذلك بكثير، كما يمكن لنا أن نصيغ مفهوما للمضاعف بأنه المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولد عن الزيادة في النفقات العامة، وأثر الإنفاق العمومي على الاستهلاك، وإذا كان بتركيز (Richard khan) على مضاعف التشغيل، ورؤية كينز من خلال نظرية مضاعف الاستثمار وأثره على الدخل القومي إلا أن الفقه الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف وأثره ليشمل ليس فقط الاستثمار بل وكذلك الاستهلاك، والإنفاق العام، والتصدير، والذي يمكن من خلاله تقييم فعالية السياسة المالية.

وخلاصة القول أن فكرة المضاعف مفادها أنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبات وأرباح وفوائد وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على بنود الاستهلاك المختلفة ويقومون بادخار الباقي وفقًا للميل الحدي للاستهلاك والادخار.

وبالتالي الدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى وكذلك الجزء المهم الموجه للادخار ينفق جزء منه في الاستثمار وكل هاذ يساهم في زيادة الدخل بنسب مضاعفة[35].

ثانيا– "أثر المعجل" "l'Effet d'accélérateur":

يعبر اصطلاح "المعجل" في التحليل الاقتصادي عن أثر الزيادة في الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل، فالمعجل يبين أثر تغير الاستهلاك على الاستثمار، ذلك أن زيادة الدخول يترتب عليها زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية مما يدفع بالمنتجين إلى زيادة الطلب على السلع الاستثمارية من معدات وأدوات وآلات للرفع من الإنتاج وبالتالي الأرباح، وبزيادة الاستثمار يرتفع مستوى الدخل القومي ومما يلاحظ هنا وجود تفاعل متبادل بين المضاعف والمعجل مما يحدث آثارا تراكمية في كل من الدخل والإنتاج والاستهلاك والاستثمار بشرط وجود جهاز إنتاجي مرن يستجيب للزيادة في الإنفاق بزيادة الإنتاج[36].

---

(1) عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة– مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام–**، الإسكندرية، مصر، 2006، ص ص 63-64.

(2) ناشد سوزي عدلي، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص 56.

(3) المرسي السيد حجازي، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، بيروت، 2002، ص 291.

(4) يونس أحمد البطريق، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 9.

(5) نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشابي، **المدخل الحديث في المالية العامة**، ط 1، دار المناهج، عمان، 2005، ص 18.

(6) عمر صخري، **التحليل الاقتصادي الكلي**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2005، ص 63.

(7) مدحت القريشي، **تطور الفكر الاقتصادي**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 151.

(8) مدحت القريشي، **تطور الفكر الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص 152.

(9) أعمر يحياوي، **مساهمة في دراسة المالية العامة–النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة–**، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص ص 35-38.

(10) حبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 68.

(11) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلى، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 27.

(12) ناصر مراد، **فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق**، دار هومة للنشر، 2003، ص 147.

(13) عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2005، ص 185.

(14) من إعداد الباحث بالاعتماد على ما سبق.

(15) عبد الكريم صادق بركات وآخرين، **المالية العامة**، لبنان، 1986، ص 418.

(16) محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2008، ص ص 284-285.

(17) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 119.

(18) محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 182.

(19) ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، المؤرخ في 1984/07/07، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في1984/07/10، المادة 23.

(20) ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، مرجع سبق ذكره، المادة 24.

(21) لعمارة جمال، **منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر**، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص ص: 32 -35.

(22) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام ، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 26.

(23) ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، مرجع سبق ذكره، المادة 35.

(24) يونس أحمد الطريق، **المالية العامة**، لبنان، 1980، ص 215.

(25) بن عزة محمد ، **ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسية الاقتصادية في الجزائر**،أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان ، 2015/2014، ص 43.

(26) بن عزة محمد ، **ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسية الاقتصادية في الجزائر**،مرجع سبق ذكره، ص23-24 .

(27) Gervasio Semedo, **économie des finances publiques**, Ellipses édition marketing S.Q, Paris,2001, p216.

(28) محمد فؤاد إبراهيم، **مبادئ علم المالية العامة، مكتبة النهضة المصرية، مصر**، 1958، ص 139.

(29) - Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, **rétrospective statistique opération du trésor**,(en line) Alger ; disponible sur : http://www : dgpp-mf.gov.dz, consulté le :04/01/2018. - Banque d'Algérie, **les rapports sur l'évolution économique et monétaire en Algérie 2001-2016.** Disponible sur site : http://www.bank-of-algeria.dz/html/rapport.htm, consulte le: 04/01/2018.

(30) خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، ورجع سبق ذكره، ص 93.

(31) خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 94.

(32) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلى، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 41.

(33) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلى، مرجع سبق ذكره، ص 40.

(34) نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص 64.

(35) محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 53.

(36) نفس المرجع، ص 54.

المحور الثالث:
الايرادات العامة

تمهيد: لقد تطورت الإيرادات من كونها أداة لتغطية النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة إلى أداة مالية في يد الدولة تستعملها لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ظل الدولة المتدخلة، ذلك أن الدولة الحديثة تستخدم الإيرادات العامة للتحكم في الاستثمار وذلك بتوجيهه إلى مجالات معينة وكبحه في مجالات أخرى، كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل...الخ.

المبحث الأول: عموميات حول الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة العنصر الثاني من عناصر المالية العامة والمتمثلة في مختلف الدخول التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر عن طريق الخزينة العمومية

المطلب الأول: ماهية الإيرادات العامة

الإيرادات العامة هي مجموع مداخيل الدولة التي تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

أولا- مفهوم الإيرادات العامة: الإيرادات العامة هي جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة واللازمة لتغطية النفقات العامة، أي أنها أداة مالية تمثل مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادرها المالية المختلفة بهدف تغطية النفقات العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وقد ازدادت أهمية الإيرادات العامة في العصر الحديث لسببين أساسيين هما: السبب المالي أي تمويل النفقات العامة، والسبب الاقتصادي والاجتماعي من خلال التأثير في الحياة العامة بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، ذلك أن وظائف الدولة قد ازدادت وتعددت بتعدد مجالات تدخلها.

ثانيا- تطور الإيرادات العامة: بالعودة إلى التاريخ المالي يستطيع الباحث أن يستخلص ملاحظتين: الأولى أن الإيرادات العامة تطورت حجما ونوعًا والثاني أن الزيادة التي طرأت على الإنفاق شكلت العامل الأساسي الذي دفع إلى البحث عن الزيادة في الإيرادات العامة.

ولقد تمثلت الإيرادات خلال العصور الوسطى وفي بداية العصور الحديثة فيما ينجم عن أملاك الدولة، وكانت هذه الأموال تختلط بأملاك الملك على مستوى الدولة أو بأملاك الأمير على مستوى المقاطعة وذلك لأن الملوك كانوا قد تنازلوا لأمراء الإقطاع عن حق فرض الضريبة الأمر الذي استلزم اعتماد الدولة وبصورة أساسية على مواردها وأملاكها، إلا أن الدولة أو السلطة المركزية عادت واستردت في بداية العصور الحديثة مداخيل أملاكها والتي كانت قد تنازلت عنه لأمراء الإقطاع.

وقد جاءت بعد ذلك الحروب ليتزايد الضغط على الدولة التي أصبحت نفقاتها الحربية أكبر من مواردها ما اضطرها إلى البحث عن موارد أخرى، تمثلت في القروض العامة والإصدار النقدي الجديد، وفي خطوات لاحقة بدأت الدولة توسع نشاطها وأملاكها بسبب التيار الاشتراكي وقوته من جهة والتوسع في سياسات التأمين من جهة أخرى.

أما فيما يخص الإيرادات العامة الخاصة بالدولة الإسلامية فتمثلت فيما يلي:

1- الزكاة: تعتبر الزكاة أهم مورد مالي للدولة الإسلامية، والتي تعني في اللغة النماء والزيادة، فدفع زكاة رأسمال يعني دفع فائض رأس المال أو زيادته، وهي اقتطاع جبري حولي وعيني على الأشخاص واعتبرت كحق ودين للدولة على الأفراد بهدف الحد من سلطة البورجوازية وتشمل ثلاثة أصناف[1]:

- **المحاصيل الزراعية:** فحسب التشريع هي العشر ونصف العشر للمنتجات المسقية.
- **الماشية:** وهي زكاة الإبل، البقر، الغنم.
- **رؤوس الأموال المتداولة:** فنسبة الزكاة هي الدراهم الفضية والذهبية هي 2,5%.

2- الغنائم: الأصل في الغنيمة أيضًا غنيمة الحرب أو ما يستولى عليه المسلمون من غنائم الأرض (سلاح، سبايا، مال...) نتيجة انتصارهم على العدو والثبات أن آية الغنائم قد نزلت بعد قتال بدر.

3- الفيء: فهو كل ما يحصل عليه المسلمون من غير قتال أو قهر.

وهنا يتضح لنا أساس التفرقة بين الغنيمة والفيء كمصدر لإيرادات الدولة الإسلامية، فتقتصر الغنيمة على ما استولى عليه المسلمون بالقتال والحرب، أما الفيء هو ما حصل عليه المسلمون من غير قتال أو مشقة أو هو ما أخذ صلحًا حتى أنه يدخل في أموال الفيء الهدايا والجزية والعشور والخراج.

ولكن الأمر الذي لا شك فيه أن الغنيمة والفيء كمصدرين لإيرادات الدولة قد اضمحلت في الأزمنة المعاصرة.

المطلب الثاني: التقسيمات المختلفة للإيرادات العامة

لقد تعددت المعايير الخاصة بتصنيف الإيرادات، ومن أهمها تلك التي تعتمد على مصادرها وسلطة الدولة في الحصول عليها، ودوريتها ومدى الشبه مع إيرادات القطاع الخاص.

أولا- مصدر الإيرادات العامة: نميز حسب هذا المعيار بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة.

1- الإيرادات الأصلية: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أملاكها (الدومين العام).

2-الإيرادات المشتقة: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الآخرين، فهي تشتق من دخول الأفراد والمؤسسات.

ثانيا- سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة: ونميز وفق هذا المعيار بين الإيرادات الجبرية والإيرادات الاختيارية.

1- الإيرادات الجبرية: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الإكراه والقوة باستخدام سلطتها.

2- الإيرادات الاختيارية: المقصود بها تلك الإيرادات التي لا تحصل عليها الدولة بالقوة والإكراه.

ثالثا– مدى الشبه مع إيرادات القطاع الخاص:

1– إيرادات الاقتصاد العام: هي الإيرادات التي تعتمد على السلطة السيادية للدولة لدى الغير تسمى أيضًا "الإيرادات السيادية" وهي: الضرائب، الرسوم، الإصدار النّقدي الجديد، الغرامات، استيلاء الدولة على الأملاك التي لا وارث لها[2].

2– الإيرادات شبيهة بالاقتصاد الخاص:

فهي تسمى "إيرادات اقتصادية" كونها مماثلة لإيرادات أشخاص القانون الخاص.

رابعا– مدى دورية الإيرادات العامة:

1– الإيرادات العادية: هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية كدخل أملاكها العامة والضرائب والرسوم.

2– الإيرادات الاستثنائية: هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة كالقروض العامة والإصدار النّقدي الجديد والهبات والمساعدات.

خامسا– تقسيم الإيرادات وفقا للتشريع الجزائري:

حيث نجد أن المشرع الجزائري قسم موارد الميزانية العامة للدولة إلى ما يلي[3]:

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- مداخل الأملاك التابعة للدولة؛
- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة الأتاوى؛
- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات؛
- التسديد بالرأسمال 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 القانون؛

➢ الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومية المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به.

ويتضمن **الجدول** (أ) الملحق بقانون المالية السنوي في الجزائر نسب تقديرات الإيرادات والمتمثلة في ما يلي:

أ- **الموارد العادية:** تتضمن الإيرادات الجبائية والإيرادات العادية

1- **الإيرادات الجبائية:** والمتمثلة في الضرائب المباشرة وحاصل التسجيل والطابع، حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال والتي من أهمها الرسم على القيمة المضافة؛ حاصل الضرائب غير المباشرة، حاصل الجمارك؛

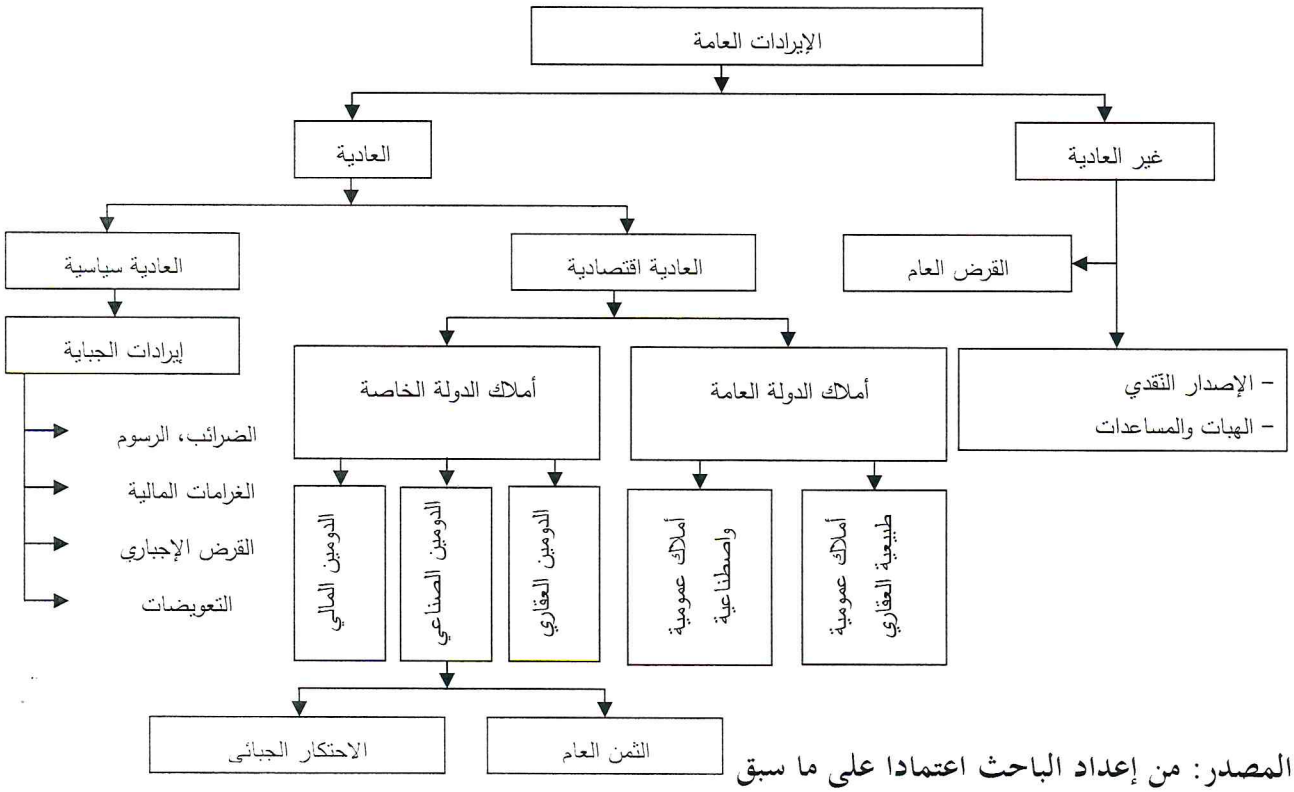
2- **إيرادات عادية أخرى:** كإيرادات أملاك الدولة ومختلف حواصل الموازنة والإيرادات النظامية؛

3- **الإيرادات الاستثنائية:** كالإيرادات الاستثنائية المتعلقة بصندوق الإعانات والهبات والعطايا؛

ب- **الجباية البترولية:** والتي تشكل إيرادا مهما في الجزائر نظرا لطبيعة اقتصادها الريعي.

ويمكن تلخيص أهم أنواع الإيرادات وفق المعايير السابقة من خلال الشكل الموالي:

الشكل رقم(3-1): تقسيمات الإيرادات العامة



المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على ما سبق

المبحث الثاني: إيرادات الدولة من ممتلكاتها(الدومين)

يقصد بها أملاك الدول أي كل ما تملكه الدولة سواء كانت ملكية وطنية عمومية أو خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة يمكن تقسيم أملاك الدولة وفقا لمعيار "النفع" إلى الملكية العامة والخاصة، ففي الجزائر حسب المادة 02 من القانون 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأملاك الوطنية تتكون الأملاك الوطنية من:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة؛

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية؛

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.

المطلب الأول: الدومين العام (أملاك الدولة العامة)

يقصد بها الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعًا عامًا وتخضع لأحكام القانون العام والتي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور وتتضمن الأملاك العمومية كل من أملاك عمومية طبيعية واصطناعية:

1- الدومين العام الطبيعي: وتشمل ما يلي:

- شواطئ البحر، طرح البحر ومحاسره؛

- قعر البحر الإقليمية، المياه البحرية الداخلية؛

- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة وكذلك الجزء التي تتكون داخل رقاق المجاري والبحريات وكذلك المساحات المائية الأخرى أو المجالات الموجودة ضمن الحدود، المجال الجوي الإقليمي الثروات والموارد الطبيعية كالموارد المائية، بمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منا والغازات والثروات المعدنية الطاقوية والحديد، المعادن الأخرى أو المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، والثروات الغابية والمناطق البحرية تحت السيادة الوطنية أو السلطة القضائية.

2- الدومين العام الاصطناعي: وتشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية كلاً من:

- الأراضي المعزولة وتوابعها الضرورية لاستغلالها، الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها، الموانئ الجوية، والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية[4].

- الطرق العادية والسريعة وتوابعها، المنشآت الفنية الكبرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية.

- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية، الحدائق المهيأة، الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة، المنشآت الفنية الأساسية الثقافية والرياضية، حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية التي تؤول إلى الأملاك الوطنية العمومية، المباني العمومية، المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برًا وجوًا وبحرًا.

المطلب الثاني: الدومين الخاص

ويقصد بها أملاك الدولة الخاصة الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعًا خاصًا للفئة التي تستخدمها، ومن ثم تخضع لأحكام القانون الخاص.

وتشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية على:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع؛

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات؛

- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري؛

- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي استولى عليها أو شغلت من دون حق واستردادها بطرق قانونية.

إذن وبصفة عامة فأملاك الدولة العامة الاصطناعية تشمل الطرق العامة، الموانئ، المطارات، الحدائق العامة...الخ

والأصل العام أن استخدام هذه الممتلكات من جانب الجمهور يتم بالمجان وإن كان من الممكن أن تفرض الدولة في حالات معيّنة رسومًا ضئيلة مقابل الانتفاع بها، مثل فرض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو دخول المطارات أو الموانئ وذلك بغرض تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو تغطية بعض النفقات العامة أو صيانتها ومنه فإن فرض هذه الرسوم لا يعني اعتبار "الأملاك العامة" مصدر للإيرادات العامة إذ أنه مال عام معد للاستخدام العام، ومن ثم يخرج من نطاق دراستنا عند الحديث عن إيرادات ممتلكات الدولة، أما فيما يخص الملكية العمومية الخاصة، فإن استخدامها يكون بمقابل ويحقق دخلاً معتبرًا مصدرًا للإيرادات العامة، وبالرغم من طابع النصوص الخاصة المتعلق به كحماية لهذه الممتلكات ومن أمثلة ذلك عدم التملك عن طريق التقادم، واكتسبت الأملاك الخاصة أهمية كمصدر للإيرادات منذ القدم، فقد كانت الإيرادات منذ القدم هي الموارد الأكبر للملك في العصور الوسطى أي أنها أخذت شكل الضرائب وقد استمر هذا الوضع في عصر ما بعد الإقطاع الحديث الذي شهد ازدياد في أهمية إيرادات الدومين مرة أخرى، ولكن مع اختلاف في نوع الدومين، فلم تعد ممتلكات الدولة التي تدرها إيرادا لا بأس به هي الأراضي الفلاحية كما كان الحال فيما سبق، بل أصبحت المشاريع الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على إيرادات الخزينة العمومية[5].

ويرجع هذا التطور التاريخي لأهمية إيرادات الدومين الخاص إلى التطور الذي يعود بدوره للدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي بصورة ملحوظة مما ساهم في ازدياد الدخل الذي يمثل أهمية نسبية كمصدر للإيرادات العامة التي تستخدمها الدولة في تغطية جزء من نفقاتها العامة المتزايدة وما يهمها في هذا المجال تحديد التقسيمات المختلفة للدومين الخاص.

وعادة تأخذ أشكالا ثلاث: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي.

1- الدومين العقاري: يتضمن كل ما تملكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي والغابات ويطلق عليها الدومين الفلاحي والمناجم والمحاجر ويطلق عليها الدومين الإستخراجي وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق الموارد المالية التي تحققها الموارد المالية الدومين العقاري في إجماله، فالدومين الفلاحي يمثل في الأراضي الزراعية التي تمتلكها الدولة وكانت أهم أنواع الدومين الخاص (الدومين التقليدي).

حيث كانت الدولة في عصر الإقطاع تقوم باستغلال هذه الأراضي سواء كانت بزراعتها بنفسها أو بتأجيرها للأفراد ولذا كانت الإيرادات التي تحصل عليها شهادات أهمية، وقد بدأ الدومين الفلاحي يفقد أهميته بزوال عهد الإقطاع حيث قامت حكومات الدولة الأوروبية لأسباب سياسية بالتصرف بالأراضي التي تملكها الدولة وبيعها للأفراد وذلك بغرض القضاء على القضاء على نفوذ الإقطاعي.

وبطبيعة الحال فقد لعب التيار الفكري الليبرالي الذي كان ساهم في ذلك الوقت دورًا هامًا ومن أهم مبادئه فضيلة الاستغلال الفردي، أما للغابات فلا تحتاج تقنيات إنتاجية معقدة كما هي معروفة تنمو من تلقاء نفسها في أغلب الأحيان وفي الأخير الدومين الاستخراجي (المناجم والمحاجر) حيث أن استغلال المناجم والمحاجر لا تختص به الدول بصورة عامة في جميع الدول بينها يترك البعض الآخر أمر استغلالها للأفراد إيمانا بأفضلية الاستغلال الخاص، وأخيرًا فإن بعض الدول تفضل الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها للأفراد.

2- الدومين الصناعي والتجاري: ويرجع هذا إلى زيادة تدخل الدولة في المجالات المختلفة والمتعلقة بالنشاط الاقتصادي، مما ترتب عليه تملك الدولة لمرافق عامة صناعية أو تجارية، وأن يكون الهدف من النشاط الصناعي والتجاري هو رغبة في تحقيق إيراد مالي وهذا ما يطلق عليه بالاحتكار المالي.

3- الدومين المالي: يقصد به الأسهم والسندات المملوكة للدولة والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد التي تحصل عليها الخزينة العمومية، ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص فقد ازدادت أهميته في العصر الحديث، إذ لم يعد حق الدولة مقتصر على إصدار النقود بل اتسع ليشمل الأسهم والسندات بصورة خاصة، كما تطور هدف الدولة من ممارسة النشاط المالي من تحقيق إيراد مالي إلى تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية، فشراء الدولة للأسهم أو السندات الخاصة بالمؤسسة التي تمتلك الدولة جزءا من رأسمالها يؤدي إلى نجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد، فيما تلجأ بعض الدول من إنشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والعقارية والحرفية، مما يأتي بفوائد تمثل إيرادات للدولة هذا فضلا عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية والمؤسسات العامة، التي تمارس من خلالها نشاطاتها التجارية أو الصناعية شبيهة بالمشاريع الخاصة.

كما اتسع نشاط الدولة ليشمل الأنشطة التجارية والصناعية رغبة في تحقيق مصلحة الأفراد، وإذا كانت الدولة في سبيل قيامها بهذه الأنشطة تسعى لتوفير خدمة عامة للأفراد وتيسير الاستهلاك للسلع الضرورية، بالإضافة إلى تحقيق أغراض تتعلق بالأمن والدفاع الوطنيين بضمان صناعة أنواع معينة من الأسلحة والمعدات العسكرية.

إن قيام الدولة بمشاريع عامة أيا كان الغرض منها يعني تحقيق إيرادات مالية على قدر كبير من الأهمية، والتي تأتي في صورتين أساسيتين:

المطلب الثالث: الثمن العام والاحتكار الجبائي

يقصد **بالثمن العام** المقابل الذي تحصل عليه الدولة نظير قيامها بإنتاج أو بيع السلع والخدمات الزراعية والصناعية والتجارية والمالية بهدف إشباع حاجات خاصة[6]، وبالتالي فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، ويتميز عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة نظرية بيعها لمنتوجاتها وبطبيعة الحال فإن الثمن العام يحق إيرادا عاما صافيا للدولة يتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيعها هذه المنتوجات.

أما عن كيفية تحديده فلا توجد في حقيقة الأمر قواعد عامة تضبطها، ويستدعي ذلك فصل في الحالات، بين تلك التي تمارس فيها النشاط التجاري والصناعي على سبيل المنافسة مع القطاع الخاص، وبين الحالات التي تتمتع فيها بمركز احتكاري في بعض الأنواع من السلع والخدمات.

ففي حالة المنافسة الكاملة فإن الثمن العام يخضع لقوى العرض والطلب ذلك أن الدولة مثلها مثل الأفراد تسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، حيث يسود سعر واحد في السوق، أما في الحالة التي تتمتع فيها الدولة بمركز احتكاري فهنا نكون أمام الشكل الثاني للدومين الصناعي والتجاري.

أما الاحتكار الجبائي يكون في الحالات التي تقوم الدولة فيها باستغلال سلطتها بحظر القيام ببعض المشاريع التجارية أو الصناعية على الأفراد والمشاريع الخاصة لتحقيق أغراض معينة، وفي هذا الصدد تتمتع الدولة بمركز احتكاري لتحقيق أمرين، أن يكون الهدف منه تقديم السلع الضرورية للاستهلاك وبأسعار في مقدرة شرائح المجتمع[7].

المبحث الثالث: إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم

تعتبر الضرائب من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة، وقد شغلت الضريبة خلال فترات طويلة حيزا واسعا في الدراسات العلمية الأكاديمية، وهذا الأمر ليس راجعًا لكونها إحدى أبرز مصادر الإيرادات العامة فحسب، وإنما لدورها الأساسي في سبيل تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تحدثه من إشكالات تقنية واقتصادية متعلقة بفرضها أو بآثارها.

كما أنّ الأهمية التي تتصف بها الضريبة تدفعنا إلى محاولة معالجة مختلف جوانب الضريبة حتى نتمكن من إعطاء صورة واضحة للآليات التي تسيرها والقواعد التي تحكمها.

المطلب الأول: ماهية الضريبة

تعتبر الضرائب أهم إيراد في الدول المعاصرة لتغطية نفقاتها العامة، وللضريبة أهميتها الخاصة للدولة نظرا لأهميتها التمويلية من جهة، وفعاليتها كأداة لتنفيذ السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية.

أولا– مفهوم الضريبة: تعددت التعاريف المتعلقة بالضريبة ومن أهمها:

– الضريبة هي "مساهمة إجبارية، تحددها وتفرضها الدولة على مواطنيها بدون مقابل من أجل تحقيق أهداف المجتمع "[8].

– الضريبة فريضة نقدية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرً وبصفة نهائية وبدون مقابل تستخدمها والوفاء بمقتضياتها.

– هي أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية، وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة.

– الضريبة هي فريضة مالية يدفعها الفرد جبرًا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه بنفع خاص مقابل دفع الضريبة.

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تحديد **خصائص الضريبة** فيما يلي[9]:

1- الضريبة أداء نقدي: يتعلق الأمر باقتطاع نقدي، يستهدف ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وهذا ما يفرّقها عن تسخير الأشخاص والشكل العيني للسلع.

كما يقصد بالضريبة بأنها فريضة مالية واقتطاع مالي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وبما أنّها فريضة مالية فإنّ ما يتم جبايته من الأفراد يجب أن يأخذ صفة المال سواء كان الاقتطاع في شكل نقدي أو معنوي.

2- الضريبة أداء إلزامي: إن الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة فهي توضع ثم بعد ذلك تحصّل عن طريق السلطة أو الإجبار، ويفهم من لفظ الإجبار، الأمر المتمثل في إجبار المكلّف بالضريبة من أدائها عبر طرق إدارية[10].

بمعنى أن الخاضع ليس مخيرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة بغض النظر عن استعداده أو رغبته في الدفع، فإذا ما سولت له نفسه التهرب أو الامتناع عن دفع الضريبة، وقع تحت طائلة العقاب، وحصلت الدولة على حقها بالحجز على أموال المكلف واستخدام طرق التنفيذ الجبرية.

3- الضريبة أداء محصل بصفة نهائية: الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصورة نهائية، بمعنى أنّ الدولة لا تلتزم بردّها لهم أو تعويضهم عنها، بمعنى أن الضريبة لا تستردّ ولا يحقّ المطالبة بها ويدفعها المكلف بصفة نهائية لا رجعة فيه.

4- الضريبة فريضة بدون مقابل: بمعنى تفرض الدولة أو الحكومة أو من ينوب عنها كالوزارات والدوائر الحكومية...إلخ، كأجهزة التحصيل الضريبي أو المجلس المحلية اللامركزية كالمحافظات والمجالس المحلية وغيرها وتحدد كيفية ومواعيد تحصيلها.

كما أنّ المكلف بدفع الضريبة دون أن يتحصل على نفع خاص يعود عليه وحده، مقابل أدائه للضريبة ويدفعها مساهمة منه كعنصر داخل المجتمع في تحصيل الأعباء والتكاليف العامة.

5- الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام: الضريبة أهم مصدر من مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق ذلك أنها تمكن الدولة من تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، إذ يعتبر الهدف المالي الأهم والرئيسي لأنه يوفر للدولة الموارد التي تحتاجها لمواجهة أعبائها التي تحقق منافع عامة للمجتمع[11].

ثانيا– الأساس القانوني لفرض الضريبة: يوجد اتجاهين يقدمان تبريرا لحق الدولة في فرض الضريبة هما: النظرية التعاقدية ونظرية التضامن الاجتماعي، نوردها فيما يلي[12]:

1– النظرية التعاقدية: تقوم هذه النظرية على أساس أن هناك عقد ضمني بين الدولة والافراد يلتزم بموجبه الفرد بدفع الضريبة وتلتزم في المقابل الدولة بتقديم الخدمات العامة التي ينتفع منها، ولقد اختلف فقهاء المالية العامة في تحديد طبيعة هذا العقد فمنهم من قال بأنه عقد مالي، بينما ذهب آخرون كآدم سميث إلى القول بأنه عقد بيع، كما ذهب البعض إلى القول بأنه عقد شراكة، عقد إيجار، عقد تأمين على الأرواح والممتلكات.

لم تسلم هذه النظرية من الانتقاد والذي مفاده أن التزام الدولة بتقديم السلع والخدمات العامة للأفراد ليس ذو علاقة تعاقدية، ذلك أنه لا وجود لأي توافق بين المنفعة التي يحصل عليها الأفراد والتضحيات التي يمنحونها في شكل ضرائب، فقد يستفيد الفقير من تلك الخدمات أكثر من الغني رغم أن الثاني يدفع أكثر.

2– نظرية التضامن الاجتماعي: مضمون هذه النظرية هو تضامن جهود كل أفراد المجتمع كل حسب مقدرته في تمويل النفقات العامة، من أجل تمكين الدولة من القيام بوظائفها في تقديم السلع والخدمات لكافة المواطنين دون تمييز، وبالتالي فالضريبة تدفع بسبب التضامن الاجتماعي والرغبة في العيش بصورة مشتركة، كما أن فرض الضريبة يعتبر ممارسة لسيادة الدولة.

ثالثا– قواعد الضريبة: يقصد بالقواعد المبادئ العامة التي تحكم الضريبة والأسس التي يتعين على المشرّع إتباعها ومراعاتها عند وضع أسس النظام الضريبي في الدولة.

وتم وضع هذه القواعد بهدف التوفيق بين كل من مصلحة الخاضع للضريبة من جهة والخزينة العمومية من جهة أخرى، حيث قام آدم سميث بوضع أربعة قواعد تهتم خاصة بالشروط الخارجية للضريبة والعلاقات بين الدولة والمكلف بالضريبة بمناسبة وضع وعاء إصدار الضريبة وتحصيلها، وتتلخص هذه القواعد فيما يلي:

1– قاعدة العدالة (المساواة): على كل مواطني كل دولة أن يساهموا في النفقات العامة حسب قدراتهم التكليفية، بمعنى تناسبًا مع الدخل الذي يتمتعون به تحت حماية الدولة، بحيث أنّ تحقيق قاعدة العدالة يستند إلى اعتبارات متعدّدة تهدف إلى المساواة بين الأفراد دون تمييز بالصفة الشخصية، وإنما يؤخذ بنظر الاعتبار وضع المكلف الاجتماعي فيما إذا كان متزوج أو أعزب، فالأول يعامل معاملة ضريبة أخف من الثاني، أي ينظر إلى شخصية الممول ومركزه الاجتماعي[13].

2– قاعدة اليقين: ويقصد بها أن تكون الضريبة واضحة المعالم ومحدّدة بصورة قاطعة ومعلومة دون أي غموض أو إبهام، والهدف من ذلك أن يكون المكلّف متيقّنًا بمدى التزامه بأدائها بصورة واضحة لا إلتباس

فيها، وذلك بأن يكون سعرها ووعاؤها وميعاد دفعها وأسلوب تحميلها وكل ما يتعلق بأحكامها وإجراءاتها معلومًا بصورة مسبقة لدى المكلفين بأدائها، بما فيها المسائل الخاضعة بالتنظيم الفني للضريبة.

3- قاعدة الملائمة في الدفع: ويقصد بهذه القاعدة ضرورة تنظيم قواعد الضريبة بصورة تلائم ظروف المكلفين بها وتسهيل دفعها وخاصة فيما يتعلق بموعد التحصيل وطريقته وإجراءاته، وأن يكون ميعاد دفع الضريبة مناسبًا وملائمًا للقدرة المالية للمكلف والتخفيف قدر المستطاع من وقع ثقلها ودفعها.

4- قاعدة الاقتصاد في التحصيل: ويقصد بهذه القاعدة أن يتم تحصيل الضريبة بأسهل الطرق التي تكلف إدارة الضرائب تكاليف كبيرة خاصة إذا سادت إجراءات وتدابير إدارية في غاية التّعقيد، مما يكلّف الدولة نفقات قد تتجاوز حصيلة الضريبة ذاتها، ومراعاة ضمن القاعدة يضمن للضريبة فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون ضياع جزء منه من أجل الحصول عليه.

رابعا- أنواع الضرائب: للضرائب أنواع مختلفة تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ويعتمد نجاح الدولة في اختيار المزيج الملائم من الضرائب على مدى فهمها ودراستها للآثار الاقتصادية المحتملة الإيجابية والسلبية، ولتحديدها نقوم بدراسة الأشكال الضريبية التالية:

1- الضريبة الوحيدة والضرائب المتعدّدة: استنادًا إلى معيار العناصر المتعدّدة الخاضعة للضريبة يمكن تقسيم النظم الضريبية إلى نوعين من الأنظمة[14]:

1-1: الضريبة العامة الموحدة على الدخل: وذلك في الأنظمة التي تتضمن ضريبة تفرض على عنصر واحد هو الدخل باختلاف مصادره وأنواعه.

أ- مزايا الضريبة الوحيدة:

- الطابع المميز أنه يقتصر الإخضاع الضريبي على ضريبة الرؤوس التي تلزم كل فرد بدفع قيمة معينة في فترات مختلفة بغضّ النظر عمّا يمتكله من دخل أو ثروة؛
- سهولة الربط والتحصيل نتيجة قصر وسهولة الإجراءات الإدارية؛
- تتميز بالبساطة والوضوح ويتقبها الفرد بكل سهولة.

ب- عيوب وانتقادات الضريبة الوحيدة:

- اكتفاء الدولة بضريبة واحدة لتغطية كل النفقات مما يجعل هذه الضريبة مرتفعة وهو ما يدفع الأفراد للتهرب منها؛

- لا يمكن من الناحية العلمية تحقيق أكبر قدر من العدالة الضريبية وكذا الاجتماعية في ظل ضريبة واحدة لا تأخذ في الحسبان المركز الاقتصادي الكلي للممول، الذي لا يتوقف فقط على عنصر واحد فقط من عناصر الدّخل والثروة أو الإنفاق.

1-2: الضرائب المتعددة: تفرض على أكثر من ضريبة على الشخص، فهي تتنوع بتنوع عناصر الوعاء كالدخل الثروة والاستهلاك، وهي الحالة الأكثر شيوعا من الناحية التطبيقية في غالبية الدول، ويعتبر هذا النظام أكثر قدرة على تحقيق أهداف المجتمع وأكثر توافقا مع الدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي.

أ- مزايا الضرائب المتعدّدة:

- أن أسعارها منخفضة نسبيًا نظرًا لتعددها وبالتالي ينخفض عبئ كل منها على الممول واختلاف مواعيد استحقاقها؛
- تحقق عدالة أكبر لمراعاتها مصادر الدخل؛
- تخفيف العبئ النفسي والمالي على المكلف مما يؤدي إلى عدم التهرب وزيادة حصيلتها؛
- يؤدي تعدّد الضريبة إلى أن تقوّم كل ضريبة بتصحيح عيوب الضرائب الأخرى، حيث يزيد سعر الضريبة مع زيادة الدخل أو الثروة، وذلك لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية.

ب- عيوب الضريبة المتعددة:

- لا تأخذ بعين الاعتبار القدرة التمويلية والأحوال الشخصية للمكلف؛
- تحتاج إلى نفقات مالية عالية، فهي تستخدم في الدول النامية لسهولة تطبيقها انخفاض مستويات الدخول فيها.

2- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال:

2-1- الضرائب على الأشخاص: هي الضريبة التي يكون الشخص ذاته هو محل الضريبة أو وعاء الضريبة، فتفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة.

2-1- 1- الضريبة الفردية الموحّدة: تفرض بسعر موحّد (مبلغ واحد) على جميع الأشخاص دون تفرقة، أي لا تأخذ في الاعتبار لظروفهم الشّخصية والمقدرة المالية للخاضعين، وهي تسمى بالضريبة أو ضريبة الرؤوس تفرض على الشخص بكونه (رأسًا).

2-1-2- الفردية المتدرّجة: وهي تفرض بأسعار مختلفة تبعًا لتعدد الطبقات، وبذلك تتطلب الضريبة الفردية المتدرّجة تقسيم المجتمع إلى طبقات اجتماعية تبعًا للشروط التي تملكها ولكل طبقة سعرها الخاص بها دون تمييز بين أفرادها، وبذلك نكون أقرب إلى العدالة من ضريبة الفردية الموحّدة.

2-2- الضرائب على الأموال: هي تلك الضريبة التي تفرض على المال في حد ذاته دون النظر إلى من يحوزه[15]، وهي الضريبة المعتمدة في النظم المالية المعاصرة، وفي نطاق الضرائب على الأموال قد تُفرض الضريبة على رأس المال أو الدخل، ويُقصد برأس المال مجموع ما يملكه الفرد من قيم استعمال في لحظة معيّنة، سواء أموال أو ممتلكات عينية كالأراضي أو العقّارات أو سلع إنتاجية...إلخ.

3- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة: يختلف الفن المالي في طريقة اقتطاع مبلغ الضريبة من الوعاء الضريبي (الدخل أو رأس المال).

3-1- الضريبة المباشرة: وهي الضريبة التي تفرض مباشرة على عناصر الثروة، أي على واقعة تملك الثروة (وجود رأس المال أو على نشأة الدخل).

ومن أمثلة الضرائب المباشرة سنذكر بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

أ- الرسم على النشاط المهني: وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأتي عن طريق التجارة، بأنواعها المختلفة، سواء كانت خدماتية أم شراء وإعادة البيع أم على الإنتاج والمهن الحرة.

ب-الضريبة على الدخل الإجمالي: وهي تتنوع وتتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي كالتالي:

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC): هي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية؛
- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC): وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها؛
- الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري(IRG/RF): وهي ضريبة تفرض على الدخول التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية، سواء كانت محلات تجارية أو محلات سكنية، أو أراضي زراعية؛

- الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire): وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد؛
- الضريبة على أرباح الشركات (IBS): وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدماتية التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة؛

ب- الضريبة غير المباشرة: وهي الضريبة التي تفرض بمناسبة استعمال الثروة وتداولها، أي تتبعها في مظاهرها الخارجية فتفرض بمناسبة الإنتاج أو الاستهلاك أو تداول الثروة أو انتقالها...إلخ، على أساس أنّ هذه الأعمال تعبر عن وجود ثروة لدى من يقوم بها وتتناسب معها[16].

ومن أهم الضرائب غير المباشرة الرسم على القيمة المضافة ومعظم الرسوم الجمركية.

3-1- معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة: يوجد ثلاثة معايير للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة نوردها فيما يلي:

أ - المعيار الإداري: يعتمد هذا المعيار في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على بعض المسائل الإدارية المتصلة بتنظيم الضريبة من حيث كيفية فرضها أو تحصيلها والجهة المكلفةبالتحصيل، فيذهب بعضهم إلى أنّ الضريبة المباشرة تُجبى بموجب جداول إسمية يدوّن فيها اسم الخاضع للضريبة وغالبًا ما يكون لدى الإدارة الضريبة سجل لكل خاضع، بمعنى وجود علاقة مباشرة بين دافع الضريبة والإدارة الضريبية.

وتكون الضرائب غير المباشرة إذا كانت لا تجبى بمثل هذه الجداول وإنّما تحصل بمناسبة بعض التصرفات والوقائع كاجتياز البضاعة للحدود (ضريبة جمركية) أو قيام الأفراد بإنتاج سلعة معيّنة (ضريبة على الإنتاج) أو إنفاق الدخل على الاستهلاك... إلخ، ففي هذه الحالات لا يمكن للدولة أن تعرف مقدّمًا الأشخاص المكلّفين الذين سيدفعون الضريبة لذلك لا يمكن جبايتها بواسطة الجداول.

ب- معيار نقبل عبء الضريبة: وفقًا لهذا المعيار تعدّ الضريبة مباشرة إذا كان المكلف بها قانونًا هو الذي يتحمّل عبئها الضريبي بصورة نهائية، ولا يمكنه التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية، وتعدّ غير مباشرة إذا لم يتحمّل عبؤها المكلف القانوني بنقل عبؤها إلى شخص آخر يسمى الخاضع الفعلي(الحقيقي).

د- معيار الثبات والاستقرار: تكون الضريبة مباشرة إذا كان محل الضريبة (الوعاء الضريبي) يتميز بالثبات والاستقرار كالضريبة العقارية أو الضريبة العامة إيراد الثروات والدخل، أما إذا كان محلها تصرفات عرضية متصلة فإن الضريبة تكون غير مباشرة، كاستيراد أو استهلاك بعض السلع أي على التداول والإنفاق[17].

3-1-1- مزايا وعيوب الضرائب المباشرة:

أ- مزايا الضرائب المباشرة: تتميز بما يلي:

- أكثر قربا من تحقيق العدالة الاجتماعية بالمقارنة مع الضرائب غير المباشرة؛
- الثبات في حصيلتها بالمقارنة مع الضرائب غير المباشرة؛
- سهولة تقديرها؛
- وضوحها مما يتيح للممول معرفة مقدارها لعلاقته المباشرة مع إدارة الضرائب.

ب- عيوب الضرائب المباشرة:

- ضعف درجة مرونتها؛
- انخفاض قيمتها تحت تأثير التضخم نتيجة الثبات النسبي في حصيلتها؛
- تتيح إمكانية التهرب منها خاصة في حالة ارتفاع سعرها وثقل عبئها على المكلف[18]؛
- تعقد وتعدد إجراءات جبايتها،
- يمكن أن تحد من الادخار والاستثمار في حالة فرضها على الاستثمار، خاصة في حالة عدم التعويض عنها بانفاق حصيلتها[19].

3-1-2- مزايا و عيوب الضرائب غير المباشرة:

أ- مزايا الضرائب غير المباشرة:

- تعتبر الضرائب غير المباشرة أحد الأدوات الفعالة التي يمكن أن تعتمد عليها الحكومة في تحقيق التوازن بين الطلب والعرض بالإضافة إلى وظيفتها المالية؛
- تتميز بالمرونة حيث تتغير حصيلتها مع التغير في مؤشرات النشاط الاقتصادي؛
- تعتبر الضرائب غير المباشرة وسيلة ملائمة لتحقيق الهدف المالي؛
- صعوبة التهرب منها؛
- إمكانية نقل عبؤها؛

- إن تطبيق الضرائب غير المباشرة لا يتطلب درجة عالية من الكفاءة في الجهاز الضريبي بالمقارنة بنظام الضرائب المباشرة.

2- عيوب الضرائب غير المباشرة:

- سرعة تأثرها بالانكماش الاقتصادي؛
- تعدد إجراءاتها وشكلياتها وهو حرص الإدارة الضريبية على إغلاق أبواب التهرب الضريبي أو الغش أمام المكلفين؛
- تأثيرها على مستوى المعيشة خاصة للفئات محدودة الدخل؛
- أقل عدالة لعدم مراعاتها للقدرة التكليفية[20].

المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة

يقصد به المعالجة الفنية للضريبة والقواعد المتبعة في تحديد، وعاء الضريبة معدّل (سعر) الضريبة، وتحصيل الضريبة[21].

أولا- تحديد الوعاء الضريبي:

الوعاء الضريبي هو المادة التي يخضعها القانون للضريبة أي المبلغ الذي تقتطع منه الدولة قيمة الضريبة، كما يعرف بأساس الضريبة وتتعدد طرق تحديد الوعاء الضريبي كما يلي:

1- التقدير الإداري المباشر: يتم عن طريق خبراء فنيين من خلال التفحص والمسح الدقيق بعيدًا عن تقدير الجزافي، حيث تلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب في حالة امتناع المكلف عن التصريح عن دخله مع منحه حق الطعن في تقديرات الإدارة.

2- التقدير الإداري غير المباشر: تعتمد هذه الطريقة في تحديد الوعاء الضريبي على المظاهر الخارجية لنشاط المكلف، كأن تنظر إلى عدد السيارات التي يملكها وعدد غرف المنزل وغيرها من المظاهر الدالة على درجة غناه، إلاّ أنه يعاب على هذه الطريقة عدم الدقة في التقدير وتدخلها في الحياة الخاصة.

ثانيا- تحديد سعر الضريبة: بعد أن تمّ وعاء الضريبة لابدّ من تحديد مقدار الضريبة وهو ما يعرف بسعر الضريبة والذي يمكن تعريفه على أنّه نسبة الضريبة ووعائها، ويتم تحديده وفقًا للأساليب التالية:

1- أسلوب الضريبة التوزيعية: يعتمد هذا الأسلوب على مقدار حصيلة الضريبة فيحدد المشرع مسبقًا مبلغًا هينًا للضريبة على المستوى الوطني (الولايات والبلديات) ثمّ يقسم المبلغ على المادة الخاضعة للضريبة على مستوى البلدية قصد التوصل إلى تحديد النسبة الواجب دفعها من طرف المكلف بها.

2- أسلوب الضريبة النسبية: تفض هذه الضريبة بنسبة محددة وثابتة مهما تغيرات قيمة الوعاء الضريبي.

3- أسلوب الضريبة التصاعدية: الضريبة التصاعدية هي الضريبة التي تتزايد نسبتها بحسب كمية المادة الخاضعة للضريبة أو بحسب حجم الوعاء الضريبي وتطبق الضريبة التصاعدية وفقًا للطرق الثلاث التالية:

أ- الطريقة التصاعدية المباشرة: تتزايد نسبة الضريبة بصورة مستمرة ومتصاعدة مع المادة الخاضعة للضريبة.

ب- الطريقة التصاعدية بالطبقات: ضمن هذه الطريقة تقسم المداخيل إلى طبقات وتحدد لكل طبقة نسبة واحدة من الضريبة تكون متصاعدة حسب اهمية وقيمة الطبقة.

ج- الطريقة التصاعدية بالشرائح: يتم تقسيم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح، فترتفع الضريبة كلّما تم الانتقال من شريحة إلى أخرى.

ثالثا- تحصيل الضريبة:

تحصيل الضريبة يعني مجموعة الإجراءات والقواعد المتبعة لنقل الضريبة من المكلف بها إلى الخزينة العمومية على أساس الواقعة المنشئة لها، هناك طريقتان لعميلة التحصيل:

1- طريقة التحصيل المباشر: إنّ القاعدة العامة في تحصيل الضريبة أن يلتزم المكلف بها بدفعها إلى إدارة الضرائب من تلقاء نفسه دون مطالبة من الإدارة بأدائها، وقد يتم دفع الضريبة بمعرفة شخص آخر غير المكلف بالضريبة وهو استثناء القاعدة العامة وتسري هذه الطريقة على الضرائب غير المباشرة بشكل عام.

2- التحصيل عند المنبع: وهي الحالة التي يقوم فيها صاحب العمل بخصم الضريبة من دخل المكلف بها قبل توزيعه بحيث يتسلم الشخص المعني دخلاً صافيًا من الضريبة، وبالنسبة لضرائب الطابع فيتم تحصيلها عن طريق الطوابع الجبائية على الوثائق الرسمية القانونية ويقوم المكلف بالضريبة بنفسه هذه العملية.

المطلب الثالث: مشاكل الضريبة عند التطبيق

تتمثل في بعض السلبيات التي تحول دون تحقيق الضريبة لأهدافها، والمتمثلة في الازدواج الضريبي، الضغط الضريبي، والتهرب الضريبي.

أولا- الازدواج الضريبي: الازدواج الضريبي هو تكرار فرض نفس الضريبة أو ضريبة من نفس النوع لأكثر من مرّة على الشخص ذاته، وعلى نفس الوعاء وفي نفس المدة المدّة وهكذا يتحقق الازدواج الضريبي أو التعدّد الضريبي بتوافر الشروط الآتية[22]:

- أن يكون المموّل واحدًا؛
- أن يكون الوعاء الخاضع للضريبة واحدًا؛
- أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة؛
- أن تكون المدة التي تدفع عنها الضرائب واحدة.

ويجدر بنا هنا أن نميّز بين الازدواج الضريبي القانوني والازدواج الضريبي الاقتصادي، فإن فُرضت ضريبة على أرباح شركة مساهمة وأخرى على نصيب مساهميها في تلك لأرباح لم يكن هناك ازدواج من الناحية القانونية لتميّز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين، أمّا من الناحية الاقتصادية فإنّ هناك ازدواجًا، لأنّ المساهمين هم الذين يتحمّلون في النهاية كلتا الضريبتين.

وينبغي التنويه إلى أنه يمكن أن يكون الازدواج الضريبي مقصودا أو غير مقصود، كما يمكن أن يكون داخليا أو دوليا، حيث يتم منع الازدواج الداخلي من خلال التنسيق الضريبي بين السلطات المالية، بينما يتم منع الازدواج الدولي من خلال الاتفاقيات الدولية أو تنظيم التشريع الضريبي للدولة على نحو يمنع الأزواج الضريبي الدولي.

ثانيا– الضغط الضريبي: هو النسبة المئوية لمجموع الضرائب إلى الدخل القومي ويجب ان يكون الضغط الضريبي في حدود معقولة، ويراعى فيه مبدأ العدالة في احتساب الضريبة عند وفرة الحصيلة، بحيث لا يؤدي إلى زيادة العبء الضّريبي على المكلّفين ويكون عاملاً للتهرب منها، أو تؤدي إلى الإقلال الحافز على العمل والإنتاج[23].

ثاثا– التهرب الضريبي وأنواعه

التهرّب الضريبي هو محاولة التخلّص والتملص من الالتزام بالمساهمة في تمويل الأعباء العمومية من خلال الإخفاء الكلي أو الجزئي لوعاء الضريبة، وذلك باستخدام وسائل مشروعة " التهرب المشروع" أو غير مشروعة " تهرب غير مشروع".

1– التهرب المشروع (التجنّب الضريبي): وذلك من خلال استغلال المكلف بالضريبة للثغرات القانونية التي قد تكون متعمدة أو غير متعمدة، حيث ينفذون منها للخلّص من الالتزام بدفع الضريبة كتغيير النشاط الاستثماري إلى الأنشطة التي تمتاز بتخفيضات ضريبية أو المعفاة بالكلية، أو استهلاك المنتوجات المعفاة من الضريبة.

2– التهرّب غير المشروع (الغش الضريبي): هو الذي يتضمن تعمد مخالفة القوانين الجبائية فتندرج بذلك تحته كل طرق الغش المالي وما تنطوي عليه من طرق احتيالية للتخلّص من أداء الضريبة، وقد يقع التهرب غير المشروع عند تحديد وعاء الضريبة وربطها أو تحصيلها، ومن أمثلته امتناع المكلّف عن تقديم إقرار بدخله طبقًا للقانون أو يقدّم إقرار غير صحيح يتضمن بيانات خاطئة لتقدر الضريبة على أساسه، أو إخفاء الشخص الوعاء الضريبي بحيث يتعذّر على مصلحة الضرائب أو تستوفي من تلك الأموال مبلغ الضريبة.

والتهرّب مثله مثل نقب عبء الضريبة أو استهلاكها في أنّ كليهما صورتان من صور التخلّص من الالتزام بدفع الضريبة، غير أنّه في الحالة الأخيرة يتم دفع الضريبة وتجني الحكومة حصيلتها، أمّا في حالة التهرّب فإن الحكومة تفقد حصيلة الضريبة، وقد يكون التهرّب كاملا بحيث يؤدي إلى فقد الحكومة لحصيلة الضريبة كلها وقد يكون جزئيًا.

وتترتب على التهرب نتائج سيئة من مختلف الوجوه فهو يضرّ بالخزنة حيث تقل فيه حصيلته، كما أنّه يضر بالممولين الذين قد لا يستطيعون التهرب، فيحملون عبء الضريبة بينما يفلت منه الآخرون ممّا يؤدي إلى عدم عدالة العبء المالي على الجميع بل تضطر الدولة إلى زيادة سعر الضرائب الموجودة أو إلى فرض ضرائب جديدة كي تعوض بذلك النقص في الحصيلة الناجم عن التهرب، وفي ذلك ما يزيد في عبء دافعي الضريبة، كما أنّ التهرب ضار بصالح المجتمع أيضًا ففي حرمان العدالة من المال تعطيل للمشروعات النّافعة كما أن ذيوع الغش ما يضعف الأخلاق ويوهن علاقات التضامن بين أفراد الأمة الواحدة[24].

المطلب الرابع: الآثار الاقتصادية للضرائب

تعتبر الضرائب أداة هامة في يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، نظرا لآثارها على المباشرة وغير المباشرة على المتغيرات الاقتصادية الكلية.

أولا- الآثار الاقتصادية غير المباشرة: يقصد بالآثار الاقتصادية غير المباشرة المتعلقة بالضريبة هي أثرها على الممول دافع الضريبة والمرتبطة بالمشاكل المتعلقة بنقل العبء الضريبي التي تتمثل في استقرار الضريبة وانتشارها والتخلص من العبء الضريبي كليًا أو جزئيًا.

وسنعرض هذه المسائل على التوالي[25]:

1- استقرار الضريبة: يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحمل العبء الحقيقي لها، فإذا تحمل المكلف القانوني نهائيًا قيمة الضريبة، فإنّ هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة، إمّا إذا تمكن المكلف القانوني من نقل الضريبة إلى شخص آخر، فإنّ هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة وهذه الظاهرة تثير العديد من الصعوبات.

2- انتشار الضريبة: يتأثر المكلف بالضريبة النهائي بعبئها بالنقصان بمقدار ما نقص من دين الضريبة، وذلك يؤثر بصورة مباشرة في إنفاقه على الاستهلاك، وبالتالي تتناقص دخول من يزوده بالسلع الاستهلاكية، ويؤدي ذلك بالتبعية إلى تقليل إنفاقهم على الاستهلاك وهذا يمثل إنقاص في دخول من يزودونهم بالسلع الاستهلاكية، وهكذا تنتشر الضريبة بين المكلفين وتؤثر بصورة مباشرة على حجم الاستهلاك الكلي.

3- التخلص من عبئ الضريبة: تمثل الضريبة عبئًا على المكلف بها، لذلك يسعى إلى التخلص منها إمّا بنقل عبئها إلى شخص آخر بصورة جزئية أو كلية.

ثانيا- الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب: تنشأ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين، واختلفت الآراء بشأن تحديد هذه الآثار على وجه الدقة:

فقد ذهب بعض الاقتصاديين إلى القول بأنه، بالرغم من أنّ عبء الضريبة قد يكون ثقيلاً على المكلف بها، فإنّ هذا قد يدفع إلى زيادة الإنتاج بكافة الطرق الممكنة لتعويض الجزء المتقطع من دخولهم كضريبة، أمّا البعض الآخر فيرى أن مقدار المبلغ المقتطع من دخل المكلف هو الذي يحدد أثر الضريبة في نشاط الأفراد وإنتاجهم من حيث الحجم والنوعية.

وفي حقيقة الأمر فإنّ آثار الضرائب المباشرة على نمط الاستهلاك وكذا الإنتاج والادخار وغيرها من السلوكيات الاقتصادية، يتحدد بأمرين: مقدار مبلغ الضريبة المستحقة، والأوجه التي تستخدم فيها الدولة حصيلة الضرائب.

وبناء على ما ذكرناه سنتناول فيما يلي تأثير الضرائب على الاستهلاك والادخار والإنتاج والتوزيع وأخيرًا على الأسعار، نلخصها فيما يلي[26]:

1- أثر الضرائب على الاستهلاك: تؤثر الضرائب بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها بالنقصان، ويتحدد ذلك بحسب سعر الضريبة، فكلما كان السعر مرتفعًا كلّما كان تأثيرها على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح، ويترتب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره أي سعر الضريبة على مستوى الأثمان، فالمكلفون خاصة أصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة يقل دخلهم مما يدفعونه إلى التضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها، وبالتالي يقل الطلب عليها وتميل أثمانها نحو الانخفاض وهذا ليس صحيحا بصورة مطلقة، ذلك أن درجة مرونة الطلب على هذه السلع هو الذي يحدد إمكانية تأثرها بالضريبة فالسلع المرنة (الكمالية) يتأثر استهلاكها بصورة أكبر من السلع الأخرى.

2- أثر الضريبة على الادّخار: يتكون الادخار الوطني على وجه التحديد من الادخار الخاص الذي يقوم به الأفراد، والادخار العام الذي تقوم به الدولة، فلكي تقوم الدولة بالاستثمارات تلجأ إلى الضريبة لتمويلها،

ويمكن القول أنّ أثر الضريبة في الادخار العام (الدولة) يكون أثرًا إيجابيًا إلا أن أثر الضريبة على الادخار الخاص لا يكون كذلك في الغالب من الحالات.

ويختلف أثر الضرائب في الادخار باختلاف أنواع الضرائب:

- فالضرائب التي تصيب مصادر الادخار كالضرائب على رأس المال والضريبة على الدخل الإجمالي المتعلقة بفائض القيمة أو أرباح الأسهم... وغيرها أي الضرائب بصفة عامة المباشرة منها، تضرّ بالادخار بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة، خاصة إذا تعلّقت بالفئات ذات الدخول المرتفعة، التي تخصّص جزءًا كبيرًا من دخلها للادخار.
- الضرائب التي تؤدي بطريق غير مباشر إلى تشجيع المدّخرات، ويحدث ذلك نتيجة تأثيرها على نمط الاستهلاك بالانخفاض، وتمثل هذه الفئة الضرائب غير المباشرة المتعلقة بالإنفاق والضرائب على السلع الاستهلاكية والرسوم الجمركية، ويمكن التحصل على هذه النتيجة باستخدام المعدّل التنازل لتحديد مقدار الضريبة أو عن طريق منح إعفاءات ضريبية كليّة أو جزئية للمدخرات أو للاستثمارات الجديدة.

3- أثر الضريبة على الإنتاج: كما رأينا من قبل تؤثر الضريبة في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة، وهذا بدوره يؤثر في الإنتاج بالنّقصان، كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرفه وطلب رؤوس الأموال الإنتاجية.

فعرض رؤوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار ثم الاستثمار، ذلك أن الضرائب تؤدي إلى نقص الادخار وقلة رؤوس الأموال الإنتاجية ليتأثر بمقدار الربح المحقق، فإذا كان فرض الضريبة يؤدي إلى تقليل الربح فبطبيعة الحال يقلّل الطلب عليها، أما إذا زاد الربح فإنّ الطلب يزيد عليها.

كذلك فإن فرض الضريبة قد يؤدي إلى انتقال عناصر الإنتاج إلى فروع الإنتاج الأخرى قليلة العبء الضريبي، ممّا يؤثر على النشاط الاقتصادي.

4- أثر الضريبة على الأسعار: يترتب على اقتطاع جزء من دخول الأفراد كضرائب انخفاض الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد، وبالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض أسعار هذه السلع، بشرط ألاّ تدخل الدولة حصيلة الضريبة في مجال التداول، بمعنى أن تستخدمها الدولة في تسديد قروض خارجية مثلاً، أو

تكوين احتياطي معين، وبالتالي يقل الطلب وتنخفض الأسعار وخاصة في فترات التضخّم، أما في فترات الانكماش تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد بهدف تحفيز الإنفاق الاستهلاكي مما يؤدي إلى حدوث حالة من الانتعاش وزيادة في الطلب الكلي الفعّال.

5- أثر الضريبة في التوزيع: تؤثر الطريقة التي تستخدم بها الدولة الحصيلة الضريبية على نمط التوزيع، فإذا أنفقت الدولة هذه الحصيلة في شكل نفقات تحويلية أو ناقلة بمعنى تحويل الدخول من طبقات اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى دون أية زيادة في الدخل، بحيث تستفيد منها الفئات الفقيرة، فإنّ هذا يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول.

المطلب الخامس: إيرادات الدولة من الرسوم والغرامات والإتاوات

تعتبر االرسوم والغرامات والإتاوات من الإيرادات السيادية للدولة، كما يعد الرسم من أقدم موارد الدولة، وكان الاعتماد عليه كبير خاصة في تلك الفترة التي سادت فيها فكرة العقد الاجتماعي في ظل الدولة الحارسة، إذ أن علاقة الأفراد بالدولة كانت في شكل تقديم خدمة من الدولة مقابل ثمن يدفعه الفرد، لذلك انتشرت الرسوم وضاق نطاق الضرائب إلى حد كبير، إلى جانب أن الملوك والإقطاع كانوا يفضلون اللجوء إلى الرسوم عوضا عن الضرائب نظرا لسهولة فرضها.

لكن قلت أهمية الرسوم العامة مع انتشار فكرة التضامن الاجتماعي وقيام الدولة بتقديم الخدمات العامة لم يقتصر على للقادرين على دفع ثمن هذه الخدمة العامة، فاتسع نطاق الخدمات المجانية مما أدى إلى انخفاض قيمة ومكانة الرسوم العامة وتحولت إلى ضرائب.

أولا- مفهوم الرسم: الرسم هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من المنتفع مقابل خدمة يطلبها ويحصل عليها من الدولة، وقد تكون الخدمة على شكل عمل قام به موظف الدولة لإنجاز معاملة كجواز السفر أو رخصة السياقة، أو قيام المحكمة بالنظر في المنازعات...إلخ.

- كما يعرف بأنه مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد الذين يستفيدون فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام التي تؤديها لهم إحدى مرافق الدولة المختلفة[27].

ويتميز الرسم بالخصائص التالية:

- الرسم تحصل عليه الدولة وذلك من خلال مؤسساتها ودوائرها المختلفة؛
- هو مبلغ مالي تحدده الدولة بواسطة القانون؛
- ارتباط الرسم بخدمة خاصة استفاد منها دافع الرسم؛
- إجبارية دفع الرسم على من تحصّل على خدمة من هيئة عامة مثل رسوم التوثيق.

ثانيا– أنواع الرسوم: تنقسم الرسوم إلى:

- **رسوم إدارية:** هي كثيرة مثل رسم التعليم، رسم جواز السفر، رسم تسجيل عقار...إلخ؛
- **رسوم اقتصادية:** هي كثيرة أيضًا مثل رسم الهاتف والبريد والكهرباء...؛
- **رسوم قضائية:** هي التي تدفع مقابل نظر الدولة في الخصومات ما بين الأفراد[28].

ثالثا– التمييز بين الضريبة والرّسم: تختلف الضريبة عن الرسم في النقاط المبينة في الجدول التالي:

الجدول رقم(3–1): مقارنة بين الرسم والضريبة

الضريبة	الرسم
– تدفع الضريبة دون مقابل – تُفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إلى جانب الغرض المالي، – يُحدّد سعر الضريبة بقانون خاص – يُفرض على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة.	– يدفع مقابل الحصول على خدمة – هدفه حصول الدولة على إيراد مالي للخزانة العامة – يُفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره. – يُفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدّم النفع الخاص إلى دافع الرّسم.

رابعا– الإتاوة والغرامة: الإتاوة والغرامة إيرادان ماليان سياديان لاستعمال السلطة العامة والإكراه في تحصيلهما.

1– تعريف الإتاوة: هي عبارة عن مبلغ من المال يفرض جبرًا على مالك العقار بنسبة المنفعة التي عادت عليه من الأعمال العامة التي قامت بها الدولة أو الهيئات المحلية[29].

2– تعريف الغرامة: هي إلزام المحكوم عليه بان يدفع إلى خزينة الدولة مبلغًا من المال يقدّره الحكم القضائي وذلك مع عدم الإخلال بالحدود التي يعينها القانون لكل جريمة.

المبحث الرابع: القروض العامة

تمول ميزانية الدولة في العادة بواسطة الإيرادات العامة العادية من الضرائب والرسوم وغيرها، إلا أنها إذا حدث ولم تكن تلك الموارد، وكانت الدولة في حاجة إلى موارد إضافية، فإنها تلجأ إلى الموارد غير العادية المتمثلة في القروض العامة أي أن الدولة لا تلجأ إلى القروض إلى نادرًا.

المطلب الأول: ماهية القرض العام

تعتبر القروض العامة من أهم الإيرادات غير العادية، تلجا إليها الدولة في حالة عدم كفاية المصادر العادية في تغطية نفقاتها العامة، أو كأداة مالية للتوجيه الاقتصادي.

أولا– مفهومه: القرض العام هو مبلغ نقدي تستوفيه الدولة من الغير (سواء كان هذا الغير الأفراد أم البنوك أم الهيئات الخاصة أم الدولة أم الدولة الأخرى)، مع تعهدها برده مع الفائدة وفقا لشروط معيّنة[30].

كما يعرف بأنه مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من السوق الوطنية أو الخارجية وتتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقا لشروط معيّنة[31].

أي أنه هو لجوء الدولة إلى الاقتراض نتيجة لعدم كفاية الإيرادات العادية أو تجسيدا لسياساتها المالية، مع تعهدها برد أصل القرض مع الفوائد الناجمة عنه في تاريخ الاستحقاق، ومن التعريف **نستخلص الخصائص** التالية:

- القرض مبلغ من المال غالبًا ما يكون نقدًا؛
- القرض يأتي بناءًا على عقد بين الدولة وإحدى هيئاتها أو هيئة أخرى؛
- القرض يكون بفوائد مستحقّة؛
- القرض محدّد المدّة.

من خلال استعراضنا لعناصر القرض، نجد أن القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة في أشياء ويتشابه معها في أشياء أخرى تتمثل **أوجه الشبه في:**

- كلاهما مبلغ نقدي؛

- كلاهما إيراد عام تستند عليها ميزانية الدولة.

أما **أوجه الاختلاف** فهي:

- الضريبة فريضة أما القرض فهو اختياري؛
- الضريبة لا تخصص لنفقة معينة عكس القرض الذي يوجه لوجه معين من أوجه الإنفاق؛
- الضريبة بدون مقابل، بينما القرض بمقابل والمتمثل في الفوائد؛
- لا تلجأ الدولة إلى القروض إلاّ في حالات استثنائية (إيراد غير عادي)، عكس الضريبة المتميزة بالدورية والانتظام(إيراد عادي).

هناك عدة أسباب تدفع الدولة إلى الاقتراض نذكر منها:

- عندما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى، بحيث لا تستطيع الدولة فرض المزيد من الضرائب وإلا أدى ذلك إلى تدهور النشاط الاقتصادي وضعف مستوى المعيشة؛
- وكذلك في الحالات التي تكون فيها للضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين حتى قبل تحقيق الحالة السابقة، أي أن الضرائب بالإضافة إلى حدودها الاقتصادية لها حدود طبيعية ونفسية، تضع قيدًا على قدرة الدولة في الاستعانة بها[32].

ثانيا– أهمية القروض العامة: يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- تعتبر الطريقة الوحيدة لإقرار التوازن في الميزانية؛
- تزود الدولة بالعملة الصعبة في حالة القروض الخارجية، وتسمح بذلك في إقرار توازن في ميزان مدفوعاتها؛
- معالجة التضخم النّقدي عن طريق امتصاص القدرة الشرائية للفرد؛
- تدعيم الاستثمار والحد من الاكتناز.

ثالثا– أنواع القرض العام: يمكن التمييز بين أنواع القروض العامة من خلال ثلاثة معايير هي: المصدر المكاني، حرية الاكتتاب، والمدة.

1– من ناحية المصدر المكاني: نميز بين القروض الداخلية والخارجية.

أ- قروض داخلية: هو القرض يتم الاكتتاب في سنداته أشخاص طبيعيون أو اعتباريون داخل الدولة (بصرف النظر عن جنسية المقرضين) أي عندما يكون السوق المالي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة.

ب- قروض خارجية: فالمكتتبين في سنداته هم الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقيمون خارج الدولة، ومن ثم فإن الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي، فالدولة في هذه الحالة تتوجه إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى، أو تلجأ إلى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لإقراضها[33].

2- من ناحية الحرية في الاكتتاب (قروض إجبارية واختيارية):

أ- القروض الاختيارية: الأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية، ويقصد بالقروض الاختيارية أن يكون الأفراد أحرارًا في الاكتتاب في سندات القرض أو عدم الاكتتاب فيه.

ب- القروض الإجبارية: هي القروض التي تفرضها الدولة على رعايا بصورة إجبارية مقابل تعهدها لهم بسدادها في الوقت المناسب وتلجأ الدول إلى مثل هذه القروض في الأزمات الاقتصادية، والحروب والظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد ومثل هذه القروض تشبه الضريبة لكونها مفروضة بصورة إلزامية إلا أنها تختلف عن الضريبة لأن القرض غالبًا ما يعود مقابل فوائد تحددها السلطات العامة.

3- من ناحية مدة القرض (قروض مؤبدة أو مؤقتة):

أ- قروض مؤبدة: يكون القرض مؤبدًا إذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به خلال مدة معينة مع التزامها بدفع فوائده إلى حين الوفاء، والصفة المقدمة هنا مقررة لصالح الدولة دون المقرضين (الدائنين) إذ يجوز لها في أي وقت الوفاء بالقرض المؤبد بدون أن يكون اعتراض على هذا وطلب استمرار القرض وتجاهل فوائده.

ب- القروض المؤقتة: هي القروض التي تلتزم الدولة بالوفاء بها في وقت محدد طبقًا للشروط المتفق عليها في قانون الإصدار.

ويمكن تقييم القروض المؤقتة من حيث مدتها إلى:

- قروض قصيرة الأجل، - قروض متوسطة الأجل، - قروض طويلة الأجل.

4- القروض المثمرة والقروض العقيمة:

أ- **القرض المثمر:** هو الذي ينفق على مشروع استثماري يُدر دخلا ويأتي بإيراد يسمح بسداد أصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه، ويتسمى بالقروض المنتجة؛

ب- **القرض العقيم:** هو الذي ينفق على مشروعات لا تُدر دخلا مباشرا لتسديد القرض وفوائده، ولكن له فوائد عامة للاقتصاد وللمجتمع.

المطلب الثاني: التنظيم الفني للقروض العامة

تحكم القروض العامة شروط تضبط إصدارها، وتخضع لإجراءات تحدد كيفية عقدها وطرق إصدارها وحالات انقضائها.

أولا: شروط القرض العام: والمقصود بها مجموعة من الأحكام التي تتعلق بإصدار القرض العام نوجزها كما يلي[34]:

1- مبلغ القرض العام: أي القيمة التي يصدر بها القرض – مبلغ القرض-، مع ووجود بعض الحالات التي يكون فيها غير محدد القيمة، ففي الحالة التي يكون فيها محدد القيمة يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته أو انتهاء المدة المحددة للاكتتاب، أما في حالة القرض غير محدد القيمة تلجأ إليه الدولة في حالة احتياجها لأموال ضخمة، وفي هذه الحالات، جميع الاكتتابات مقبولة مهما كانت قيمتها ويحدث ذلك في أوقات الحروب والأزمات.

2- شكل سندات القرض العام: في أغلب الأحيان يتخذ القرض العام شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها للجمهور في الاكتتاب العام وتأخذ أحد الأشكال التالية: سندات إسمية، سندات لحاملها سندات مختلطة.

3- سعر الإصدار: في هذه الحالة إما أن يصدر القرض العام بسعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ.

4- سعر الفائدة: تراعي الدولة في تحديده مجموعة من الاعتبارات منها: حالة الأسواق المالية، مركز ائتمان الدولة،، حجم مبلغ القرض، المدة واحتمال تغيير سعر الفائدة وتقوم الدولة بتعيين مواعيد دفع الفوائد وكيفية دفعها إما دفعة واحدة أو على أقساط.

5- المزايا والضمانات المقررة للمكتتبين في القرض العام: تمنح الدولة للمكتتبين في القرض مجموعة من المزايا أو الضمانات حتى تحفزهم على الاقتراض، ومن أهم المزايا نذكر:

- مكافئة السداد والتي تقرر كمبلغ يضاف إلى القيمة الاسمية للسند المكتتب فيه؛
- جوائز اليانصيب التي تعطى بطرق مختلفة بإجراء القرعة لبعض أصحاب السندات؛
- إعفاء السندات وفوائدها أحيانا من الضرائب.

ومن أهم هذه المزايا والضمانات التي تقدمها الدولة للمقرضين خاصة في العصر الحديث هي تأمينهم ضد خطر انخفاض قيمة النّقود.

ثانيا- أساليب إبرام القرض العام: هناك ثلاثة أساليب لإبرام القروض العامة.

1- الاكتتاب العام: في هذه الحالة تطرح الدولة سندات القرض العام مباشرة إلى الجمهور – الأشخاص الطبيعيين والمعنويين- دون اللجوء إلى وسطاء، محددة بداية تاريخ الاكتتاب ونهايته وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين فيه، ومن أهم هذه مزايا هذا الأسلوب أنه يوفر على الدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء من بنوك ومؤسسات مالية وتسهل عملية الرقابة على الاكتتاب، ويعاب عليه أنه يحرم الدولة من المضاربة في البورصة، ويتطلب الالتجاء إلى هذا الأسلوب أن تتوفر لدى الأفراد الثقة الكافية في اقتصاد الدولة وماليتها، إلا أن الدولة ليست على دراية كافية بأدوات السوق المالي والنقدي مثل ما هو الحال بالنسبة للبنوك والمؤسسات المالية الأخرى التي تتميز بقدر من المعرفة في هذا المجال[35].

2- الاكتتاب عن طريق البنوك: في هذه الحالة تتنازل الدولة للبنوك على كل سندات القرض بسعر أقل من قيمته الاسمية، لتقوم هذه الأخيرة ببيع تلك السندات بطريقتها الخاصة للجمهور وبالسعر الذي تريد والفرق هو بمثابة عمولة البنك، وهذا الأسلوب يسمح للدولة بالحصول على المبالغ التي تريد وبأسرع وقت، ويعاب عليه أن الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من تحقيق الربح، إلا أن هذا الأسلوب لم يعد واسع الانتشار في الوقت الحالي.

3- إصدار عن طريق السوق المالي: مفاد هذه الطريقة أن الدولة تقوم بعرض سندات القرض العام على الجمهور أو البنوك أو المؤسسات المالية في السوق المالي، وتبيعها بالسعر الذي يكون في صالحها، ومن مميزات

هذا الأسلوب يمكِن الدولة من متابعة التقلبات في أسعار البورصة والبيع في الوقت المناسب، وهذه الميزة يجب أن يتوفر فيها شرطان حتى تتحقق الفائدة للدولة:

- أن لا يكون مبلغ القرض ضخمًا لتجنب بيع السندات بسعر منخفض؛
- أن لا تكون الدولة في حاجة عاجلة وسريعة لمبلغ القرض، حتى لا تضطر للبيع بسعر منخفض.

ثالثا- انقضاء القروض العامة: ويقصد به الوفاء بقيمة أصل القرض والفوائد الناجمة عنه، أي إرجاعها إلى أصحابها والتخلص من أعبائها التي هي في ذمة الدولة[36]، حيث أن الديون العمومية تمثل عبئًا ثقيلاً على الدولة، لكن التخلص من الديون لا يتيسر دائمًا خاصة بالنسبة للدولة المثقلة بالديون، ويتم انقضاء القروض العامة بأحد الأوجه التالية[37]:

1- الوفاء: تعتبر الطريقة العادية لانقضاء القرض العام، وذلك بدفعه كله مع فوائده مرة واحدة في أجل استحقاقه، وغالبا ما ترتبط هذه الطريقة بالقروض قصيرة الأجل وصغيرة المبلغ؛

2- التبديل: أي استبدال قرض ذو فائدة مرتفعة بقرض جديد يقل عنه في سعر الفائدة، وذلك بمراقبة السوق فإذا رأت أن سعر الفائدة الجاري أقل من سعر الفائدة التي اتفقت عليه مع مقرضيها، فإنها تقترح عليهم القيام بعملية تبديل سندات القرض القديم بأخرى جديدة وبسعر فائدة أقل، لكنها لا تجبرهم على ذلك بل تترك لهم حرية الاختيار في استرجاع أموالهم أو استبدالها بسندات جديدة.

3- التثبيت: يقصد به تحويل قرض عام قصير الأجل عند تاريخ استحقاقه إلى قرض متوسط أو طويل الأجل (مؤبدا أو مؤقتا).

4- الاستهلاك: ويقصد به سعي الدولة للتخلص منه نهائيا عن طريق سداده على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط القرض، خاصة بالنسبة للقروض كبيرة المبالغ ويتم استهلاك القرض تدريجيًا خلال فترة زمنية معينة.

وتجدر الإشارة في الأخير أن الدول تستعمل القروض العامة من أجل امتصاص جزء من القدرة الشرائية بغية محاربة التضخم النقدي، أو للحصول على أموال العاطلة، بقصد استثمارها في مشروعات إنتاجية.

5- الإعفاء: وهي حالة تنازل المقرض عن مبلغ القرض، ومن أمثلة ذلك حالة مسح الديون من طرف الدول المقرضة لصالح الدول المقترضة من أجل الحصول على الولاء السياسي أو دعم قضاياها في الهيئات الدولية.

المطلب الثالث: الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تلجأ الدولة إلى الإيرادات الائتمانية المستمدة من القروض العامة عندما تحتاج إلى إنفاق مبالغ كبيرة وفي ظل عدم كفاية الإيرادات العامة العادية، لذا على الدولة أن تستعمله بحذر خاصة أن القرض العام إيراد حالي ونفقة مستقبلية، ويختلف تأثير القرض باختلاف مصدر تمويله وأوجه استخدامه، إذ تخصص القروض العامة غالبا لتغطية الإنفاق الاستثماري، ، لذا سنميز بين آثار القروض الداخلية والقروض الخارجية.

أولا- القروض الداخلية: قد يكون للقروض العامة الداخلية آثار ايجابية وذلك في حالة وجود مدخرات وطنية خاملة فائضة عن حاجة القطاع الخاص، وقد تكون آثارها سلبية خاصة في حالة عدم وجود فائض في المدخرات مما يؤدي إلى تقلص الاستثمار الخاص- أثر المزاحمة- نتيجة منافسة القطاع العام له على تلك المدخرات وبالتالي ارتفاع سعر الفائدة.

1- الآثار الإيجابية للقروض الداخلية: تتمثل أهم هذه الآثار فيما يلي:

- نقص الاكتناز وتحويل جزء من أموال الأفراد إلى الادخار؛
- زيادة حجم الاستثمارات، حيث يمتلك الأفراد السندات التي يسهل تحويلها إلى سيولة وبالتالي زيادة الاستهلاك التي تؤدي إلى زيادة الاستثمار.

2- الآثار السلبية: نوجزها كما يلي:

- تجبر الدولة الأفراد في بعض الأحيان على الاكتتاب في القرض العام، وهذا يعتبر إجراء تعسفي فتفقد الدولة ثقة مواطنيها؛
- تتميز القروض العامة بالإغراء من حيث ضمان سدادها ودفع فوائدها، مما يؤدي بالأفراد إلى استثمار مدخراتهم وبالتالي نقص الاستهلاك وكذلك نقص الأموال المعدة للاستثمارات الخاصة، فترتفع أسعار الفائدة وينخفض الناتج القومي مما يكون له أثر سلبي على توسيع النشاط الإنتاجي للمشروعات الخاصة، وسوء توزيع الدخل.

ثانيا– القروض الخارجية: تكون القروض العامة الخارجية عادة بالعملة الصعبة والتي يمكن الاعتماد عليها كغطاء للإصدار النقدي الجديد وتوسيع الائتمان، وللقروض الخارجية آثار ايجابية وأخرى سلبية كما يلي:

1– الآثار الايجابية:

- تمثل زيادة حقيقية في كمية النقد داخل الدولة؛
- تعتبر موردًا اقتصاديا هاما تواجه الدولة به نفقاتها العامة خاصة التنموية؛
- تمويل المشاريع الاستثمارية العامة؛
- توفير العملة الصعبة لاستيراد الآلات والمعدات للمشاريع المختلفة؛
- التحسين في وضع ميزان المدفوعات.

2– الآثار السلبية:

- تمثل عبئ على ميزان المدفوعات في حالة السداد [38].
- جزء كبير من القروض يستخدم في مصروفات استهلاكية، وهي غير إنتاجية ولا تدر دخلاً مما يجعلها عبئًا على دافع الضرائب مستقبلاً.
- احتمال حدوث التضخم، حيث أن القرض الخارجي لا يؤدي إلى امتصاص القوة الشرائية من الدولة المقترضة، بل الدولة تستخدم القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الأجنبي بمنافسة الأفراد على السلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار.
- معدلات المديونية هي أكثر من الدخل القومي، ومعظم زيادة الدخل تذهب لسداد الديون وهاذ ما يعني عدم الاستفادة الفعلية من معدل نمو الدخل القومي.

المبحث الخامس: الهبات والمساعدات والإصدار النقدي الجديد

تعتبر الهبات والمساعدات والإصدار النقدي إيرادات غير عادية نظرا لعدم انتظامها ودوريتها من جهة، وارتباطها بحالات استثنائية يتم اللجوء فيها إليها خاصة الإصدار النقدي والمساعدات الاجنبية التي تقترن في كثير من الأحيان بالكوارث والأزمات والحروب.

المطلب الأول: الإيرادات العامة من الهبات والمساعدات

تمثل الهدايا والهبات والمساعدات التي يقدمها الأفراد أو مؤسسات محلية أو هيئات دولية إلى الدولة بدون مقابل تعبيرا منهم على مساعدتهم لها في الأوقات الحرجة التي تمر بها، ويمكن أن نعرف الهبات والهدايا التي تتلقاها الدولة من الغير على أنها: "مبالغ نقدية تتلقاها الحكومات على شكل تبرعات داخلية أو خارجية لتساهم في تمويل النفقات العامة"[39]، أي أنها إيرادات عامة تستعمل في تمويل الميزانية العامة رغم ضآلة حصيلتها وعدم دورتها وانتظامها، وبالتالي فهي لا تعتبر مصدرًا هامًا تعتمد الدولة عليها، ويمكن أن نقسمها إلى مساعدات داخلية وخارجية.

أولا- المساعدات الداخلية: إن الدولة هي كيان قائم بذاته يخدم شعبه بمختلف الوسائل المتاحة له، لذلك فهي تحتاج إلى مصادر لتمويل ميزانيتها حتى ولو كانت هذه المصادر لا تأتي بالنفع الكبير، فالكثير من الناس يظنون أن الدولة لا تحتاج إلى مساعدات باعتبارها لها مصادر أخرى من الإيرادات لتمويل ميزانيتها، إلا أن هذا المفهوم خاطئ، لأن الدولة في الكثير من الأحيان تحتاج إلى مساعدات حتى تقوم بواجباتها، وتضم ما يلي:

1- الأوقاف: ونقصد بها الأراضي، المساجد، المنازل، وغيرها ويمكن أن نعرف الوقف بأنه: "عمل بمقتضاه لأي شخص يملك رأس المال على وجه التأييد لصرف منفعة في صالح المحتاجين أو في الأعمال الخيرية"[40] وينقسم إلى الوقف العام والوقف الخاص.

2- المساعدات الأخرى: ويمكن أن تكون هذه المساعدات عبارة عن أموال يقدمها أصحاب الدخل الفائض إلى الدولة، هم ليسوا في حاجة إليها حيث توضع في حساب خاص في الخزينة العمومية، ويسير بنفس الطريقة التي تسير بها ميزانية الدولة وتدخل ضمن إيرادات الدولة التي تقوم بوضعها في استمارات محددة.

إن هذه المساعدات قليلة الحدوث في الجزائر، رغم أنه يوجد عدد كبير من الأفراد يملكون أموال طائلة إلا أنهم لا يقدمون المساعدات للدولة، وهي توزعها كما تشاء بل يفضلون تقديمها مباشرة إلى الأفراد خاصة الفقراء منهم وهذا سبب انعدام الثقة بالدولة نظرًا للنظام المالي الجزائري المضروب في كيانه بسبب كثرة الغش والاختلاسات التي لا يكاد يسلم منها حتى أموال الشعب.

ثانيا– المساعدات الخارجية: تشكل الإعانات المالية الخارجية مصدرًا من مصادر الإيرادات العامة للدولة والتي تأتي من أفراد أو دول أو منظمات دولية ومؤسسات أجنبية وغيرها من الهيئات الخارجية، وتتم هذه المساعدات على أساس العلاقة بين الدول أو على أساس المصلحة الخاصة في اكتساب ود الدولة ما من أجل تحقيق المصالح الخاصة في تلك الدولة، وتكون من البلدان المتطورة اتجاه البلدان المتخلفة غالبًا، وهذه الإعانات تكون نقدية أو عينية.

1– مساعدات نقدية: وهي التي تقدم في شكل نقد أجنبي –عملة صعبة– كالدولار، الين، الأورو...إلخ، تستخدم في تمويل خطط التنموية المحلية والنمو الاقتصادي وتمويل مشتريات الدول من منتجات الدول المانحة للمساعدات.

2– مساعدات عينية: تتمثل غالبًا في سلع منتجات، عتاد عسكري، وهذا ما تنتهجه الدول المتطورة اليوم اتجاه الدول الفقيرة، فتقدم لها المساعدات في شكل منتجات غذائية من حبوب، مواد غذائية مختلفة، وقد تكون هذه الإعانات مشروطة أو غير مشروطة.

المطلب الثاني: الإصدار النقدي الجديد

يعتبر الإصدار النقدي آخر حل تلجأ إليه الدولة لتغطية نفقاتها لما لهذه الطريقة التمويلية من أخطار تضخمية، لذا فإن الحكومات عادة ما تحاول تجنب استخدامها.

حيث تستطيع الدولة بما لها من سلطة السيادة من إصدار نقود وذلك بطبع ما تحتاج إليه من أوراق نقدية.

أولا– التعريف: هو خلق كمية وسائل الدفع المتداولة خلال فترة زمنية معينة، أي عملية خلق النقود التي تشمل كلا من النقود الداخلية المتمثلة في النقود المصرفية والتسهيلات الائتمانية، والنقود الخارجية ووحدات النقود القانونية.

وقد تتضح أهمية هذه الأداة في تغطية العجز المالي الإجمالي للموازنة العامة من خلال لجوء الدولة إلى استخدام الإصدار النقدي كأداة لتمويل هذا العجز.

ثانيا– شروط الاستفادة من الإصدار النّقدي: لتجنب الآثار غير المرغوبة للإصدار النّقدي يتعين توفر الشروط التالية:

- جهاز إنتاجي على درجة كبيرة من المرونة؛
- وجود فائض في عناصر الإنتاج.

وفي نفس الوقت فإنه يجب على المسؤولين عن السياسة المالية والنقدية في الدولة إذا ما اضطروا لعملية الإصدار النقدي أن يقوموا بها على دفعات بسيطة، ليتمكن الاقتصاد الذي يكون مجالا لهذا الإصدار من امتصاصها ومقاومة ما تحدثه من اضطرابات وأن يوقفوا هذه العملة في اتجاه الأسعار إلى الارتفاع اتجاهًا ملحوظًا درءًا لأخطار التضخم.

ثالثا– أسباب اللجوء أو عدم اللجوء إلى الإصدار النقدي لتمويل عجز الميزانية: تقوم الدولة التي تعاني عجزًا في ميزانيتها العامة إلى إصدار كمية من النقود بدون تغطية، ومن أسباب اللجوء أو عدم اللجوء إلى الإصدار النقدي ما يلي[41]:

1– عند التقليديون: يرى التقليديون أنه على الدولة أن لا تلجأ إلى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية عجز ميزانيتها مهما كلف الأمر، وذلك لعدة أسباب نذكر منها:

- تمسكهم المطلق بضرورة توازن الميزانية؛
- خوفهم من الآثار السلبية للإصدار النقدي والتي تتمثل في ارتفاع الأسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للنقود وما يترتب على ذلك من آثار ضارة على الاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد وإعادة توزيع الدخل القومي، وانخفاض القيمة الخارجية للعملة الوطنية وغير ذلك من المشكلات الاقتصادية.

2- عند المحدثون: أما الكتاب الحديثون وعلى رأسهم "جون مينارد كينز"، فقد أباحوا للدولة اللجوء إلى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية النفقات العامة، وخاصة في فترات الكساد الاقتصادي وانتشار البطالة بين أفراد القوة العاملة على أن تتوقف الدولة فورا عند استعمال هذه الوسيلة إذا ما تم التشغيل الكامل للجهاز الإنتاجي بالدولة وإلا تمخض عن ذلك ارتفاع حاد في الأسعار.

3- في البلدان النامية: على البلدان النامية ذات الأجهزة الإنتاجية المتخلفة أن تحذر اللجوء إلى هذه الوسيلة لتمويل عجز ميزانيتها، لأن عمليات الإصدار النقدي الجديد عادة ما تتمخض عنها آثار سيئة على المسيرة التنموية للبلدان النامية عن طريق زيادة تكلفة المشروعات التنموية.

- الإضرار بميزان المدفوعات؛
- تحميل الطبقات الفقيرة أعباء متزايدة لا تتوافق مع مستوياتهم ومستويات دخولهم المحدودة.

---

(1) للمزيد انظر: موفق محمد عبده، **الموارد المالية العامة في الفقه الاقتصادي الإسلامي ودورها في التنمية الاقتصادية**،دار الحامد، ط 1، عمان، الأردن، 2004.

(2) طارق الحاج، **المالية العامة**، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 189.

(3) ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، مرجع سبق ذكره، المادة 11.

(4) حامد عبد المجيد دراز، سميرة أيوب إبراهيم، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 227-228.

(5) فوزي عطوي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة** ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، 2003، ص 126.

(6) حامد عبد المجيد دراز، سميرة أيوب إبراهيم، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 259.

(7) بعلي محمد الصغير، **المالية العامة والميزانية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 96.

(8) أحمد عبد السميع علام، **المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق**، مرجع سبق ذكره، ص 97.

(9) أعمر يحياوي، **مساهمة في دراسة المالية العامة-النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة-**، مرجع سبق ذكره، ص 91.

(10) محرزي محمد عباس، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 147.

(11) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام ، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 56.

(12) علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 180-182.

(13) أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2008، ص ص 128-129.

(14) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام ، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 65-66.

(15) خالد شحادة الخطيب، زهير أحمد شامية، مرجع سبق ذكره، ص 123.

(16) علي لعلي، **المالية العامة والقانون المالي والضريبي**، الجزء الأول، الأردن، 2009، ص 142-143.

(17) سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار المسيرة، عمّان، 2007، ص ص 142-144.

(18) فوزي عطاوي، **المالية العامة**، بيروت، لبنان، 2003، ص ص 85-86.

(19) فليح حسن خلف، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 184.

(20) فوزي عطاوي، مرجع سبق ذكره، ص 88.

(21) عبد الكريم صادق بركات وآخرون، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 36.

(22) خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 155-156.

(23) طارق الحاج، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 223.

(24) طارق الحاج، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 224.

(25) محرزي محمد عباس، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 265.

(26) محمد عباس محرزي، مرجع سبق ذكره، ص ص 269-271.

(27) محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 325.

(28) محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 140.

(29) رمضان صديق، **الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي**، كلية الحقوق، مصر، 2016، ص 208.

(30) فوزي عطوي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص 132.

(31) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، **اقتصاديات المالية العامة**، المطبعة الكمالية، 1990، ص 405.

(32) السيد عطية عبد الواحد، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص70.

(33) عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة– مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام–**، مرجع سبق ذكره، ص 225.

(34) عواضة حسن، **المالية العامة– دراسة مقارنة–**، دار النهضة العربية، ط 3، بيروت، لبنان، 1973، ص 396.

(35) بركات عبد الكريم، صادر درواز، حامد عبد المجيد وآخرون، **مبادئ الميزانية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1979، ص 109.

(36) غازي عناية، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، عمان، دار البيارق، ط 1، 1998، ص 67.

(37) رمضان صديق، مرجع سبق ذكره، ص ص 194-195.

(38) بركات عبد الكريم، ، صادر درواز، حامد عبد المجيد وآخرون، **مبادئ الميزانية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 122.

(39) إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، **مبادئ المالية العامة**، دار الصفاء للطباعة والنّشر والتوزيع، الأردن، ص 140.

(40) أعمر يحياوي، **نظرية المال العام**، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 29.

(41) علي العربي، عبد المعطي عساف، **إدارة المالية العامة**، جامعة الكويت، الكويت، بدون سنة، ص 106.

المحور الرابع:
الميزانية العامة للدولة

تمهيد: تعتبر الميزانية العامة انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي ومجال تدخلها، ولقد تطورت الميزانية العامة تبعا دور الدول على مر العصور لاسيما الدور الاقتصادي، فانتقال الدولة من دور الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة تبعه تطور مماثل في مفهوم الميزانية العامة.

ولقد زاد الاهتمام بالميزانية العامة مع الثورة التي حصلت في الفكر الاقتصادي بفضل الاقتصادي جون مينار كينز القائمة على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بإقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي من الركود عن طريق الإنفاق العام باعتباره المضخة التي تنشط الاقتصاد الوطني وهو ما انعكس على تقسيماتها وشكلها، وطبقت مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء عدة سياسات موازنية وأساليب تسيير مختلفة، على فترات متعاقبة في سبيل تحقيق الأهداف العامة للمجتمع.

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة الأداة المالية التي بواسطتها تقوم الحكومة بإشباع الحاجات العامة، وتجسد مختلف سياساتها ومشاريعها، ولمحاولة الإلمام بماهيتها سنتطرق إلى تطور مفهومها وأهميتها وأنواعها وأهم المبادئ التي تحكمها.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة

لقد ارتبط مفهوم الميزانية العامة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي إلى أن وصلت إلى شكلها الحديث، لذا سنتطرق إلى نشأتها ومختلف التعاريف الخاصة بها وكذا أهميتها.

أولا– نشأة الميزانية العامة: لقد عرفت الدولة الإسلامية الميزانية العامة من خلال ما كان يجمعه رسول الله "صلى الله عليه وسلم" من الصدقات والزكاة ينفقها على المصلحة العامة ، أما الغنائم فتوضع في بيت مال المسلمين وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهل بيته، وفي عهد الخلفاء الراشدين توسعت موارد الخزينة وانتظمت نفقاتها وقسمت موارد الدولة في كتاب الخراج إلى ثلاث خزائن، خزينة الأخماس، خزينة الخراج، خزينة الصدقات.

وهناك من يرجع ظهور فكرة الميزانية العامة إلى نهايات العصر الإقطاعي بأوروبا، عندما دخلت بروسيا في حروب طويلة مع جاراتها من الدول الأخرى، فنتج عن ذلك توحيد العديد من القطاعات في دول مركزية قوية ذات سيادة، وهذه الدول بدورها أصبحت تحتاج إلى تمويل وموارد مالية دائمة من أجل إدارة شؤونها فلجأت إلى فرض الرسوم والضرائب والإتاوات التي أثقلت كاهل الشعب، فبدأت الاحتجاجات على شكل اضطرابات وثورات كاسحة تطالب بوضع الحدود اللازمة لسلطات الحاكم في فرض الضرائب والرسوم والإتاوات التي أثقلت كاهل الشعب.

بينما يرجعها الكثير من المؤرخين الاقتصاديين نشأة الميزانية في النظام الحديث إلى القرن(17) عندما قامت في انجلترا ثورة سنة 1688 [1]، ثم انتشر نظام الميزانية في بلدان العالم ومن بينها فرنسا حيث اجتمعت الجمعية الوطنية الفرنسية في سنة 1789 وقررت عدم قانونية كل ضريبة لا تفرضها السلطة التشريعية.

ثانيا– تعريف الميزانية العامة: قدمت عدة تعاريف للموازنة العامة بعضها ركزت على الجانب المالي للموازنة العامة وبعضها ركزت على الجانب القانوني، وأخرى وازنت بين الجانبين معا بصورة متساوية، ومن أهم تلك التعاريف ما يلي:

- الميزانية العامة "هي وثيقة تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة مقبلة من الزمن غالبا ما تكون سنة، والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي تصبو إليها فلسفة الحكم"[2].
- عرفها مرسوم 31 ماي 1862م والمتضمن النظام العام للمحاسبة في فرنسا من خلال مادته الخامسة بأنها:" العملية أو الوثيقة التي بموجبها يتم تحديد وإجازة الإيرادات والنفقات العامة للدولة وغيرها من الهيئات الخاضعة لنفس القواعد الاقتصادية والمالية"[3].
- وعرفها المشرع الجزائري كما يلي " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"[4].
- كما عرفها" الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"[5].

- كما عرفها Delbz lowis "هي وثيقة محاسبية وقانونية ومالية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة والتي تعبِّر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة"(6).

ومما سبق يمكن إعطاء التعريف التالي للموازنة العامة: الميزانية العامة هي توقع أو تقدير الخطة المالية للدولة بجانبها (الإيرادات والنفقات) لمدة زمنية معينة غالبا ما تكون سنة واحدة، ويكون الغرض منها تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والمالية والاجتماعية للدولة.

ومن خلال جملة التعريفات السابقة نستخلص **خصائصها** التالية:

- **الميزانية العامة توقع وتقدير(العنصر المالي)**: أي تقدير لمجمل إيرادات ونفقات الدولة، فهي عبارة عن خطة مستقبلية قائمة على التنبؤ والاحتمال، لذا يجب أن تتصف بالدقة والموضوعية قدر المستطاع؛
- **الميزانية العامة إجازة من البرلمان(العنصر القانوني)**: أي أن يصادق عليها البرلمان لتكتسب الطبيعة القانونية الشرعية، حيث لا تعتبر الميزانية العامة نهائية إلا بعد الاعتماد والتصديق من السلطة التشريعية؛
- **الميزانية العامة ذات علاقة بالأهداف العامة للدولة**: فالميزانية العامة هي البرنامج العام للحكومة والذي يعكس خيارات الدولة وأهدافها؛
- **دورية الاعتماد (العنصر السياسي)**: ويتمثل في إلزامية الرجوع إلى البرلمان في كل سنة للمصادقة على الميزانية العامة.

ثالثا– تمييز الميزانية العامة عما يشابهها: تتشابه الميزانية العامة مع عدة وثائق مختلفة في بعض عناصرها، إلا أنها فريدة بنوعها في جوانب أخرى تميزها عن غيرها، والتطرق إلى تمييز الميزانية عن ما يدور في فلكها من مسميات يسهم في توضيح مفهومها.

1- **الميزانية العامة وميزانية المشروع**: ميزانية المشروع هي "تعبير عن المركز المالي الحقيقي للمشروع في لحظة معينة"(7).

ومن هذا التعريف يتضح لنا أنه لا يوجد تشابه بين الميزانية العامة وميزانية المشروع فالميزانية العامة برنامج عمل لسنة قادمة أما ميزانية المشروع فهي قائمة مالية لما يملكه المشروع من أصول وما عليه من خصوم

والتزامات، بالإضافة إلى أن الميزانية العامة تقدير بما تعتزم الحكومة إنفاقه بينما ميزانية المشروع تقرير عن صافي المركز المالي للمشروع، كذلك الميزانية العامة برنامج عمل درس ونوقش واعتمد من طرف السلطة التشريعية قبل البدء في تنفيذه، أمّا ميزانية المشروع عبارة عن إعداد محاسبي عن واقع معين في لحظة معينة وفقا لأسس محاسبية معينة.

2- **الميزانية العامة والحساب الختامي:** الحساب الختامي هو"سجل حسابي تفصيلي نسجل فيه كافة المبالغ التي قامت الدولة بإنفاقها فعليا على مختلف أوجه الإنفاق الحكومي وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها فعليا من مختلف مصادر الإيرادات خلال فترة زمنية ماضية عادة سنة"[8].

فالحساب الختامي هو نتيجة التنفيذ الفعلي للموازنة العامة، أي عبارة عن أرقام حقيقية، عكس الميزانية العامة التي هي عبارة عن تقديرات وتوقعات.

3- **الميزانية العامة والحسابات القومية:** الحسابات القومية"هي تسجيل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع بأسره عن فترة سابقة في العادة سنة وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه"[9].

ومن خلال هذا التعريف يتبين أن الحسابات القومية أكثر شمولا وتفصيلا من الميزانية العامة للدولة فهي تتضمن بيانات عن كافة الأنشطة الاقتصادية سواء في القطاع الخاص أو الحكومي، كما أنها تتعلق بالفترة الماضية وبالتالي فهي بيانات حقيقية عكس البيانات التقديرية للموازنة العامة والتي تشكل الجزء المتعلق بالنشاط الحكومي فقط.

4- **الميزانية العامة والموازنة النقدية:** تعرف الموازنة النقدية بأنها "عبارة عن قائمة ذات جانبين، يحتوي الجانب الأول إيرادات الدولة المتوقعة من النقد الأجنبي خلال السنة المقبلة ويشمل الجانب الآخر أوجه الإنفاق المتوقع للإيرادات خلال نفس الفترة"[10].

فالموازنة النقدية تختلف عن الميزانية العامة في كونها تتضمن حصيلة إستخدامات العملة الأجنبية بينما أرقام الميزانية العامة تعبر عن المبالغ المحلية، والموازنة النقدية تشمل القطاع العام والخاص عكس الميزانية العامة التي تخص النشاط الحكومي فقط، في حين أنهما تتفقان في كونهما تقديرات وليس أرقاما فعلية.

المطلب الثاني: أهمية الميزانية العامة

للموازنة العامة أهمية كبيرة كونها إحدى أدوات السياسة المالية التي تستعملها الدولة للتأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية من ناحية، وأنها أداة للكشف عن المركز المالي للدولة من ناحية أخرى، بالإضافة إلى أهميتها السياسية والاجتماعية والمحاسبية الرقابية.

1- الأهمية السياسية للموازنة العامة: تعتبر الميزانية العامة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل السلطة التنفيذية[11] وذلك في الدول الحديثة ذات الأنظمة الليبرالية الديمقراطية.

كما تعد الميزانية العامة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة على إتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولا لتحقيق أهداف معينة.

2- الأهمية الاقتصادية: لقد أصبحت الميزانية العامة من أهم أدوات الدولة التي تستعملها للتأثير على الواقع الاقتصادي نظرا للعلاقة الوثيقة بين الميزانية العامة والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وإنكماش وإنتعاش حيث من الصعب فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية.

3- الأهمية الاجتماعية: تعتبر الميزانية العامة الأداة التي تلبي بواسطتها الحكومات الرغبات العامة وذلك من خلال دورها في إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع معتمدة في ذلك على الضرائب والإنفاق العام خاصة في مجالي الصحة والتعليم.

4- الأهمية المحاسبية: تستخدم السلطة التنفيذية النظم والأساليب المحاسبية خلال مرحلتي إعداد وتنفيذ الميزانية، وتظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في إمساك حسابات الإيرادات والنفقات في مراحلها المتعددة لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية[12].

5- الأهمية الرقابية: حيث تعتبر الميزانية العامة أداة للرقابة وتقييم النشاط الحكومي عبر مختلف مراحلها، ففي مرحلة التنفيذ تعتبر أداة رقابية بحيث تضن أن يتم الإنفاق في حدود الاعتمادات وأن الإيرادات تحصل حسب ما ورودت في الميزانية وفي هذه الحالة تعتبر رقابتها مانعة، أمّا بعد التنفيذ فتظهر أهميتها الرقابية من خلال مقارنتها بالحساب الختامي وحساب الفروق، أي مقارنة الأداء الفعلي (الحساب الختامي)

والمخطط(الميزانية) من أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية لتفعيل الأداء ورفع كفاءته ومعالجة العجز والقصور في الأنشطة الحكومية[13].

وتهدف الميزانية إلى تحقيق الرقابة على الموارد العمومية من خلال ما يلي: [14]

- أداة للرقابة على جباية الإيرادات من خلال مقارنتها بالتقديرات الموضوعة؛

- أداة للمقارنة بين التنفيذ الفعلي والتقديرات المخططة؛

- التأكد من أن الانفاق الفعلي موافق للإنفاق المقدّر.

المطلب الثالث: مبادئ الميزانية العامة

أسّست النظرية التقليدية العديد من المبادئ العامة التي يجب أن تحكم وتحدد النشاط المالي للدولة (الميزانية)، والتي تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت الرقابة، إلا أنها مع المستجدات الحاصلة والتطورات التي عرفتها المالية العامة أصبحت هناك استثناءات لهذه المبادئ رغم أهميتها وصمودها سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المؤسسات الدولية.

أولا- مبدأ سنوية الميزانية العامة: ويقصد بسنوية الميزانية العامة أن إعداد التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات العامة تكون لمدة سنة مقبلة، وهي تقوم على فكرة قديمة ناتجة عن إلحاح البرلمانيات على ضرورة الإشراف على عمل الحكومات دوريا ولفترة محددة واستقرت العادة على أن تكون هذه المدة سنة واحدة[15].

واختيرت هذه المدة لملاءمتها لتحقيق رقابة دورية وفعالة على الهيئات التنفيذية، ويتمثل هذا الأخير في السبب السياسي القائم على مبدأ أن السلطة التشريعية صاحبة الحق في إعطاء الإجازة بالجباية والإنفاق.

يضاف إلى هذا السبب السياسي السبب المالي والفني القائم على أساس أن الميزانية تقوم على التنبؤ والتوقع بالنسبة لتقدير النفقات والإيرادات، وهذا التقدير يكون أقرب للصحة إذا اقتصر على فترة سنة واحدة فقط، وبذلك تستقر الحياة المالية وتستمر من دون التعرض لاهتزازات مفاجئة[16].

و ترجع المبررات الرئيسية لمبدأ سنوية الميزانية العامة إلى الآتي:

- ضرورة خضوع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية دوريا لاسيما في الجانب المالي؛

- سيادة مبدأ السنوية لميزانية المؤسسات في القطاع الخاص وارتباط نشاط هذه الأخيرة بالميزانية العامة على الأقل في جانب الإيرادات؛

- مدة إثنا عشر شهر هي المدة المثلى حيث ليست بالقصيرة التي تؤدي إلى ارتفاع تكلفة الإعداد والتوقع، وليست بالطويلة التي تؤدي إلى عدم الدِّقة والإهمال.

أما فيما يخص بداية السنة المالية ونهايتها، فلا توجد قاعدة ثابتة حولها فقد تكون متوافقة مع السنة المدنية وقد لا تتوافق معها، وبالتالي للدولة الحرية في اختيار التاريخ الذي يلائمها سواء اقتصاديا أو سياسيا أو ماليا، ونجد أن السنة المالية تبدأ في الأول من جانفي وتنتهي في الواحد والثلاثين ديسمبر في كل من الجزائر ولبنان وكذا فرنسا وبلجيكا وسوريا ودول أخرى، بينما تبدأ في مصر والولايات المتحدة الأمريكية في الأول من جويلية وتنتهي في الثلاثين جوان.

وهناك ظروف وعوائق تحول دون جباية كل الواردات المقدرة في السنة المالية خلال السنة المالية نفسها مما أدى إلى الإخلال بهذا المبدأ والمتمثلة فيما يلي:

1- **موازنة الدورة الاقتصادية:** لقد جاء هذا النوع من الموازنات نتيجة تناوب فترات الرواج والكساد، والتي يتم من خلالها معالجة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، ففي فترات الرواج تتبع الدولة سياسة مالية انكماشية من أجل خفض الطلب، وفي أوقات الكساد يتعين عليها إتباع سياسة مالية توسعية.

أي هي الميزانية التي يستهدف بها التأثير في الحالة الاقتصادية، حيث يناسب هذا النوع من الموازنات الدول صغيرة الحجم، وتعد السويد الدولة الوحيدة التي طبقت موازنة الدورة الاقتصادية سنة 1937 [17].

2- **عمليات برامج التجهيز:** إن بعض العمليات المالية في الميزانية العامة للدولة، لا يمكن منطقيا تبنيها وتنفيذها في آجال قصيرة لا تتعدى السنة، وعليه يصبح أمر عدم تجزئتها إلى شرائح تماشيا مع مبدأ السنوية قليل العقلانية وخطير (إعتمادات الدفع).

3- **الميزانية الإثنى عشرية المؤقتة:** في حالة ما إذا تأكدت الحكومة أنه لن تتم المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر، مما يعني أنه لا يمكنها تطبيق أحكامه في الأول من جانفي من السنة المالية المعتبرة، عندها تطلب من البرلمان المصادقة على الإثنى عشرية المؤقتة[18].

4-**الاعتمادات الإضافية:** وهي ما تسمى الميزانية التكميلية في الجزائر، وهي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الميزانية المعتمدة سابقا.

ثانيا- قاعدة وحدة الميزانية العامة: إن مضمون هذه القاعدة هو أن تدرج جميع نفقات وإيرادات الوحدات التابعة للجهاز التنفيذي للدولة في وثيقة واحدة تسمى الميزانية العامة للدولة الأمر الذي يساعد على معرفة مركزها المالي من خلال إعطاء نظرة واضحة وشاملة عن النفقات والإيرادات من جهة، وتسهيل الرقابة البرلمانية عليها[19].

وتعتبر وحدة الميزانية نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة، ووحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهمته، فالحكومة تمثل وحدة متكاملة الوظائف التي تقوم بها أقسمها المختلفة[20].

ورغم أهمية مبدأ وحدة الميزانية العامة سواء من الناحية المالية أو الرقابية إلا أنه هناك استثناءات تجلت في تعدد الموازنات وذلك نتيجة ظروف اقتصادية وعملية أهمها:

1- **الموازنات الملحقة:** هي موازنات منفصلة عن الميزانية العامة للدولة تتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات أو المؤسسات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وعلى هذا يمكن لنا تحديد خصائص الموازنات الملحقة بما يأتي[21]:

- أنها موازنة إدارة عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة؛
- تسري على هذه الميزانية جميع القواعد الثانوية التي تحكم موازنة الدولة؛
- أن إيراداتها ونفقاتها لا تظهر في موازنة الدولة وإنما الذي يظهر الفائض أو العجز.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم إلغاء الموازنات الملحة بموجب قانون المالية لسنة 2003.

2- **الميزانية المستقلة:** هي ميزانية مصلحة عامة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وتجدر الاشارة الى أنه تم الغاء العمل بهذا النوع من الموازنات في الجزائر بموجب قانون المالية سنة 2003.

3- **الحسابات الخاصة للخزينة:** هي حسابات مفتوحة في كتابات الخزينة تقيد فيها عمليات الإيرادات والنفقات لمصالح الدولة التي تجريها تنفيذا لأحكام قانون المالية ولكن خارج الميزانية العامة للدولة[22].

ثالثا- قاعدة شمولية الميزانية العامة: ويقصد بمبدأ شمولية الميزانية العامة أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها وإيراداتها[23]، دون إخفاء أو سهو ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأي نفقة من نفقاتها، كما يقصد به عدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين، وإنما تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة، وللتعريف بهذا المبدأ نجد أن هناك اتجاهين: [24]

1- **الاتجاه الأول:** ويقول أن الميزانية لابد أن تتضمن بيانا بكافة النفقات العامة (المصروفات العامة) من ناحية، وبيانا بكافة الإيرادات العامة من ناحية أخرى، على أن تكون هذه البيانات تفصيلية.

2- **الاتجاه الثاني:** فيبدو أكثر مرونة ويرى أنصاره أن الشمولية تفرض ضرورة إبراز كافة العمليات المالية(إيرادات أو نفقات) في وثيقة الميزانية دون الإصرار على التفصيل الذي يسعى إلى تحديد كافة بنود النفقات والإيرادات كما هو الحال بالنسبة للاتجاه الأول، ويبرر أنصار هذا الاتجاه قولهم بحجة أن التفصيل سوف يؤدي إلى جمود الحركة العامة وذلك على اختلاف ما يؤدي إليه اقتراحهم الذي لا يفرض التزاما محددا بتقديرات أو تحديدات محدده بالتفصيل، ويترك المجال مفتوحا لقدر من المرونة التي تترك القدرة على التعامل مع الظروف حال وقوعها لتقدير القائمين على تنفيذ العمليات المالية، وبرغم أهمية ما يرمي إليه هذا الاتجاه إلا أن العمل به لم يزل محدودا ولم يطبق إلا في عدد محدود من الدول.

ويساعد مبدأ الشمولية السلطة التشريعية على أعمال الرقابة على كل من الإيرادات والنفقات العامة، بحيث لا يسمح لأي إدارة باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيدا عن رقابة السلطة التشريعية[25].

ولقد ظهرت لقاعدة الشمولية استثناءات نتاج متطلبات تحسين التسيير والتوافق مع خصوصيات بعض المرافق العامة و المتمثلة فيما يلي: [26]

- توظف المبالغ المتبرع بها من طرف الأفراد لتحقيق نفع عام وفقا لإرادة المانح، فالمبالغ التي يهبها الأفراد لغاية معينة يجب أن تخصص في الميزانية وفقا لإرادة الواهب أو الموصي؛
- المبالغ التي تدفعها البلديات و المحافظات إلى الدولة مساهمة منها في نفقات معينة، فهذه الأموال لا يجوز أن تصرف في غير الوجهة المخصصة لها؛
- الموازنات المستقلة أو الملحقة والمخصصة للمشاريع العمومية؛
- تخصيص إيرادات بعض الرسوم لتسديد دين عام كما حصل في بعض الدول، أو تخفيض بعض الإيرادات لغايات اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمرانية .

رابعا– مبدأ توازن الميزانية العامة: هذه القاعدة تعني التعادل بين نفقات الدولة وإيراداتها في الميزانية العامة للسنة المالية الواحدة وكانت هذه القاعدة شبه مقدسة في ظل الفكر المالي الكلاسيكي، لأنها كانت تعبر عن مفهوم الدولة الحارسة ذات النشاط الاقتصادي المعدوم أو المحدود عن فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية[27].

لكن مع توسع نشاط الدولة، وتطور الأحداث العالمية منذ أزمة 1929م، تغيرت النظرة إلى هذا المبدأ وسقطت القداسة التي كانت تحيط به، وسادت فكرة التضحية بهذه القاعدة من أجل تحقيق توازن أهم هو التوازن الاقتصادي، وبالتالي فالنظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية، وفي هذا المجال قدم المفكرون الماليون نظريتين أساسيتين هما: [28]

1- **نظرية العجز المقصود:** ويرى أصحاب هذه النظرية أنه في حالة تعرض الاقتصاد القومي لأزمة كساد نتيجة لتدهور حجم الطلب الكلي وتراجع مؤشر القوة الشرائية على السلع والخدمات، فإنه يكون من الممكن للدولة أن تلجأ إلى بعض الأساليب التي تسمح بتنشيط عملية الاقتصاد من جديد، وذلك إما عن طريق تخفيض الضرائب العامة، وفي هذا ما يؤدي إلى جعل الإيرادات العامة أقل من حجم الإنفاق العام وحدوث عجز مقصود في الميزانية، وإما عن طريق مضاعفة حجم الإنفاق العام بالتوسع في الاستثمارات العامة التي تسعى لتشجيع الاقتصاد القومي وتنشيطه، وفي ذلك ما يؤدي أيضا إلى أنه في الحالتين يكون عجزا مرحليا ويهدف إلى إعادة التوازن العام لحركة الاقتصاد القومي في النهاية.

2- **نظرية الدورة الاقتصادية:** وينظر أنصار هذه النظرية إلى حركة الاقتصاد القومي من منظار أوسع من منظار الميزانية السنوية، ويقولون أن هذه الحركة تبدو وكأنها تسير في نظام من الدورات المتلاحقة التي يدل

بعضها على انكماش أو كساد، بينما يدل بعضها الآخر عن انتعاش وازدهار، وبناء عليه فإنهم يرون أن احتكام حركة الاقتصاد إلى قاعدة السنوية مع التمسك بمبدأ التوازن قد يضع الدولة أمام أزمات كساد محققة في فترات الركود أو الانكماش، أو أزمات تضخمية في فترات الانتعاش لذلك فأنهم يقترحون في إطار هذه النظرية أن تقوم الدولة بالتعامل مع أوضاعها الاقتصادية حسب نظام دوراتها، وتعمل على الاستفادة من هذه الأوضاع في حالات الانتعاش للاستفادة من حجم إيراداتها الكبير لتقتطع فائضا معينا كوفر يمكن إستثماره والاستعانة به لإعادة توازن الميزانية في حالات الكساد كما يساعد على الحد من إرتفاع الأسعار في حالات الانتعاش والحيلولة دون وقوع الاقتصاد في أزمة تضخمية.

خامسا– خاصية الصدق والفعّالية: ويقصد بالصدق درجة صدق الحسابات المالية، وبالفعّالية مدى الوصول إلى الأهداف التي تم تسطيرها على شكل برامج محددة قبل رصد الاعتمادات المالية، وأوضح مثال لذلك الحالة الفرنسية من خلال تأكيدها على ضرورة اتصاف الموازنة العامة بالصدق والفعالية وذلك طبقا للقانون العضوي المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية، حيث لم يكن القانون المتعلق بالقوانين المالية الصادر في يناير 1959 يتضمن أية إشارة إلى ضرورة صدق حسابات الميزانية حتى صدر قانون 01 أوت 2001 متضمناً في مادته رقم 32: "يجب أن تقدم قوانين المالية وبصورة صادقة مجمل إيرادات وأعباء الدولة، ويتم التأكد من درجة هذا الصدق بناء على المعطيات المتوفرة والتقديرات المعقولة الناتجة عنها"[29].

ورغم صدور القانون المذكور سنة 2001 إلا أن تطبيقه جاء متدرجاً لتكون سنة 2006 موعد تنفيذه بصورة شاملة، وبالإضافة إلي صدق الحسابات فإن درجة فعاليتها هي الخاصية الجديدة التي أصبحت أساس الإصلاحات المالية الفرنسية ، وبذلك فإن هاتين الخاصتين تتكاملان ضمن مقاربة جديدة للرقابة المالية تجسدت عملياً في تغيرات جوهرية طرأت على طريقة تقديم حسابات الميزانية العامة، وبذلك أصبح تقديم الاعتمادات يتم على شكل مهام بدلا من العناوين وعلى شكل برامج بدلاً من الفصول.

المبحث الثاني: مراحل الميزانية العامة

لكل مرحلة من مراحل الميزانية العامة خصائصها التي تميزها ومشكلاتها التي تنفرد بها، ومن المتفق عليه أنه للزمن أهمية قصوى في جميع أنواع النشاط الاقتصادي، وتتجلى هذه الأهمية في الميزانية العامة أنها ترتبط بالماضي والحاضر والمستقبل، حيث أن المصالح تقوم بدراسة موازنة الأعوام الماضية وما أنجزت وتقوم بإعداد مشروع الميزانية الجديدة للعام القادم في الوقت الذي تقوم فيه بتنفيذ موازنة السنة الجارية.

وتمر الميزانية بأربعة مراحل هي: مرحلة الإعداد، مرحلة الاعتماد، مرحلة التنفيذ، مرحلة الرقابة.

المطلب الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة

ويقصد بإعداد الميزانية العامة وضع بيان تقديرات الإيرادات والنفقات العامة للفترة المقبلة بصورة مفصلة.

أولا– السلطة المختصة بإعداد الميزانية العامة: يعتبر الإعداد من مسؤوليات السلطة التنفيذية، فهي التي تقوم من خلال الإدارات الحكومية بإعداد التقديرات الخاصة بالميزانية وذلك لعدة اعتبارات[30]:

– الميزانية العامة برنامج لأعمال الحكومة، فهي أقدر من غيرها على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدِّقة؛

– السلطة التنفيذية هي من تنفذ الميزانية العامة لذا أسند إليها مهمة تحضيرها ؛

– إعداد الميزانية أصبح أمرا معقدا يستدعي توفر معلومات وخبرات لا يمكن توفرها إلا بواسطة الحكومة بما فيها من أجهزة ومرافق.

ثانيا– الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية العامة: ترتكز عملية تحضير مشروع الميزانية العامة على تقدير مجمل أعباء وموارد الدولة لسنة مدنية، وبناء عليه فإن الأمر يتعلق بنوع الاعتمادات اللاّزمة لتغطية نفقات تسيير الأجهزة الإدارية للدولة خلال السنة المقبلة من جهة، وتحديد المبلغ المحتمل من جهة أخرى.

ويمكن حصر الإجراءات المتعلقة بالإعداد في المراحل التالية[31]:

1- إعداد إطار مشروع الميزانية العامة: يتولى هذه المهمة وزير المالية باعتبار أن وزارته هي المسؤولة عن هذه المرحلة حيث يتولى إعداد الإطار العام الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، مع مراعاة إمكانيات الخزينة العامة في ظل إمكانيات ومصادر التمويل الداخلية والخارجية، ووفقا لمتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بالخطة العامة للتنمية الشاملة.

2- إصدار منشور الميزانية العامة: تعتبر عملية إصدار منشور الميزانية العامة من إختصاص وزارة المالية التي تقوم بتوزيع نسخ منه على جميع الوزارات والهيئات العامة، حيث يتضمن هذا الأخير الخطوط العريضة اللازمة لإعداد مشروع الميزانية العامة، بالإضافة إلى بيانات السياسة المالية للسنة المقبلة، ويجب على هذه الجهات إرسال تقديرات إيراداتها ونفقاتها للسنة المالية المقبلة في موعد يحدده وزير المالية ليكون لديه الوقت الكافي لإعداد مشروع موازنة الدولة في الوقت المحدد.

3- إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات: تقع مسؤولية إعداد مشروعات موازنات الوزارات والهيئات على الأجهزة الإدارية، حيث توجد لدى كل وزارة دائرة مختصة في هذا العمل، وتكون مستقلة عن باقي الدوائر الأخرى في مسؤوليتها مثل دائرة الميزانية، التي تتولى إعداد مشروع الميزانية الخاصة بالوزارة أو الهيئة المعنية وفقا لإرشادات عامة وفي نطاق أهداف السياسة المالية للدولة.

4- بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة: بعد أن تقوم كل وزارة بإعداد تقديراتها وتقديرات الهيئات العامة التابعة لها، ترسل إلى وزارة المالية لمراجعتها من الناحية الفنية والمحاسبية، وبعدها تقوم بإضافة تقديرات نفقاتها وتقديرات إيرادات الدولة التي تتوقع تحصيلها.

5- إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة: إن إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة هو من اختصاص إدارة الميزانية بوزارة المالية والتي تقوم بجمع تقديرات كل الوزارات المشار إليها سابقا وتنسيقها، ولها أن تطلب ما تحتاجه من بيانات ومستندات لتخرج بمشروع الميزانية العامة، الذي يقوم وزير المالية بعرضه على البرلمان من أجل المصادقة عليه في أجله القانوني.

يتضح مما سبق أن عملية إعداد الميزانية يتم على نحو روتيني مثل كافة الأعمال الحكومية الأخرى حيث تقوم كل إدارة من إدارات الدولة قبل نهاية كل سنة بتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة القادمة.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن وزير المالية هو الذي يتولى الدور الرئيسي في تحضير الميزانية ويعطي هذا الدور لوزير المالية نفوذا سياسيا لا يتمتع به غيره من الوزراء، حيث يتم الاتفاق بين وزير المالية وزملاءه من الوزراء على كل وزارة أو قطاع، وعند الإختلاف في الرأي يعرض عادة على رئيس الجمهورية وإن كان وزير المالية هو الذي يتولى بصفة أساسية تحضير الميزانية في كثير من البلدان كانجلترا وفرنسا والجزائر، فتوجد بعض الدول لا تعتمد هذا الأسلوب كالولايات المتحدة التي يتركز تحضير موازنتها بيد رئيس الجمهورية ويتم إعداد المشروع بناء على توجيهات معاونيه.

وإنه من أهم العناصر التي تساعد على دقة التقدير الاستعانة بأرقام الميزانية السابقة والحسابات الختامية السابقة والتي على أساسها يتم تقدير الإيرادات العامة ثم النفقات العامة ونفقات الاستثمارات [32].

ثالثا– تقدير الإيرادات العامة: هناك عدة طرق لتقدير الإيرادات العامة والتي يجب أن تكون على قدر كبير من الدقة حتى تكون مقاربة إلى الواقع بدرجة كبيرة وان كانت هذه القاعدة تعد من البديهيات، وأكثر هذه الطرق شيوعا.

1– طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة: وفقا لهذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات في الميزانية العامة على أساس الإيرادات الفعلية لآخر سنة مالية منتهية، فالإيرادات لميزانية سنة 2018 تقدر على أساس متساوٍ مع إيرادات سنة 2015 مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا ما يدعو إليه سبب خاص يتوقع حدوثه كفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة.

ولقد أخذت معظم الدول الأوروبية بهذه الطريقة قبل الحرب العالمية الأولى، إلا أنها استبعدتها من أنظمتها المالية لاحقا بسبب ضعف توقعاتها للإيرادات المقبلة قياسا على السنة ما قبل الأخيرة لاختلاف الوضع الاقتصادي وتغيراته في الفترة الواقعة بين تلك السنة والسنة المراد وضع تقديراتها [33]، أي بعد سنتين من سنة القياس، وهذا ما كان يستوجب في بعض الأوقات اللجوء إلى تطبيق ضغط ضريبي على المكلفين.

ومن مزايا هذه الطريقة بساطتها وعدم حاجة الإدارة إلى خبرة كبيرة للأخذ بها، وتبدو هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية العامة عندما تمر بدورة التنفيذ وذلك لأن الاتجاه الطبيعي للإيرادات في السنوات العادية هو نمو الزيادة سنة بعد سنة أخرى، فتقدير إيرادات السنة المقبلة على أساس إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدي

إلى أن يكون الرقم الذي يحقق فعلا عند التحصيل أكبر من الرقم المقدّر، ولما كانت النفقات قد تؤدي عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة فإن الزيادة المتحققة في الإيرادات كفيلة بمواجهة الزيادة في النفقات.

غير أن هذه الطريقة تشوبها عيوب أهمها أن ظروف السنة المقبلة يمكن أن تتغير عما كانت عليه في السنة قبل الأخيرة[34]، فمثلا في فترات الازدهار الاقتصادي يؤدي الأخذ بهذه الطريقة إلى جعل الإيرادات المحتملة أقل من التقديرات الحقيقية إذ أنه من المعلوم أن الازدهار يؤدي إلى زيادة الإيرادات المتحققة سنة بعد سنة مما يؤدي إلى حدوث فائض في الميزانية، أما في فترات الانكماش فيحدث العكس ويؤدي تطبيق هذه الطريقة إلى أخطاء كبيرة في التقدير، لأن السنة قبل الأخيرة قد تكون سنة بداية الأزمة، في حين أن الأزمة تتفاقم وتتسع فيما بعد وعندئذ تكون الإيرادات المقدرة أكبر من الإيرادات الحقيقية فيظهر العجز في الميزانية العامة عند التطبيق.

ونظرا لهذه العيوب عدلت بعض الدول على اعتماد هذه الطريقة.

2- طريقة الزيادة السنوية (المتوسطات): وتقوم هذه الطريقة على تقدير الإيرادات على أساس متوسط الإيرادات في سنوات معينة سابقة (مثلا معدل السنوات الثلاثة السابقة) ويضاف إلى ذلك نسب زيادة مؤوية تمثل الزيادة المضطردة في الدخل القومي.

ومن أهم عيوب هذه الطريقة هو ما ينجم عن الأخذ بها من إختلاف بين التقديرات والواقع الفعلي الناتج عن أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه واحد ثابت بل تتعرض غالبا إلى التقلبات التي تتخذ صور الرواج والكساد.

3- طريقة التقدير المباشر: وفقا لهذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات المتوقعة لكل مصدر من المصادر المحتملة للإيرادات العامة بطريقة مباشرة من خلال لجان تقدير في مختلف الوزارات الحكومية، بحيث يتم تكليف الوحدات الحكومية التابعة لها بتقدير إيراداتها المتوقعة من المصادر المختلفة، وتقوم وزارة المالية بتقدير الضرائب المحتمل تحصيلها، ويتم تجميع كل الإيرادات المتوقعة لكل الوزارات بما فيها وزارة المالية حتى يمكن الحصول على الحجم الإجمالي للإيرادات المتوقعة التي يتعين تسجيلها في الميزانية تفصيليا[35].

رابعا– تقدير النفقات العامة: تعتبر عملية تقدير النفقات العامة أقل تعقيدا من عملية تقدير الإيرادات العامة، حيث يتم إستعمال المؤشرات الواردة بمنشور وزير المالية عن الأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المالية المقبلة والسياسة العامة للدولة إزاء ذلك أساسا لرسم برنامج الوحدة الحكومية، ثم تقدر المصروفات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج من أجور ومواد خام وأدوات سلعية مع استعمال بعض التنبؤات لمستويات الأسعار.

وفي بعض الدول يفرقون عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من الاعتمادات، إعتمادات محددة (Limitatifs) إعتمادات تقديرية (Evaluatif) [36].

ويقصد بالمحددة التي وضع لها حد يمكن للحكومة أن تنفق في حدوده دون الرجوع إلى البرلمان أمّا التقديرية فتمثل الرقم الذي وافق البرلمان على إنفاقه وتجاوزه إذا دعت الضرورة إلى ذلك دون الرجوع إليه[37].

وتعتبر النفقات المحددة أساس تقدير نفقات التسيير والتي منها مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة المعروفة باستقرار تكاليفها، وهذا النوع من الاعتمادات يصادق البرلمان فيها على الغرض من النفقة بالإضافة إلى التصديق على الاعتماد المخصص كحد أقصى لا يتم تجاوزه إلا بإذن من البرلمان، أما الاعتمادات التقديرية فيمكن للحكومة تجاوز الاعتمادات المخصصة ثم يرجع إلى البرلمان للمصادقة كإجازة شكلية.

وتقدر النفقات العمومية في الجزائر بطريقة مباشرة حيث تقوم كل وزارة بتقدير نفقاتها العامة وتعرضها على وزارة المالية التي تقوم بتجميعها بعد الاتفاق عليها بين وزير المالية والوزراء المختصين[38] وتجدر الإشارة هنا أن إعداد قانون المالية تسبقه عدة دراسات تهدف وضع الخطوط الأساسية لقانون المالية بما يحقق أهداف الدولة .

وبالإضافة إلى النوعين السابقين لتقدير النفقات العمومية يوجد نوع آخر من الاعتمادات يعرف باعتماد البرامج، وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات تتوزع عليها، وقد جرى العمل على استخدام طريقتين لتنفيذ هذه البرامج الأولى تعرف بطريقة إعتمادات الارتباطات وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية دون دفعها فعلا ويدرج في موازنة كل من السنوات

اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات، والثانية تعرف بطريقة إعتمادات البرامج ومؤداها أن يوافق البرلمان عليها في قانون خاص مستقل عن الميزانية العامة يسمى قانون البرامج والذي يقرر تنفيذ برنامج مالي لعدة سنوات ويتم تقسيم البرنامج العام إلى عدة أقساط يرخص لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها[39].

المطلب الثاني: اعتماد الميزانية العامة

بعد الانتهاء من تحضير مشروع قانون المالية يعرض على السلطة التشريعية قصد المصادقة عليه، ويمر اعتماد الميزانية العامة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللوائح الداخلية لمجالسها التشريعية[40].

أولا– السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة: إذا كانت مرحلة التحضير والإعداد من اختصاص السلطة التنفيذية نظرا للاعتبارات السابقة الذكر، فان مرحلة الاعتماد هي من اختصاص السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المسؤولة عن مراقبة ومراجعة عمل الحكومة، إضافة إلى كونها ممثلة الشعب بصفته مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

قد تتكون السلطة التشريعية من مجلسين مثل أمريكا وانجلترا والجزائر أو مجلس واحد مثل جمهورية مصر العربية[41].

ويعتبر اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية حقا مكتسبا منذ زمن بعيد، بدأ بضرورة الموافقة المسبقة للسلطة التشريعية على أي ضريبة، ثم إمتدت لتشمل الموافقة على النفقات، ثم الميزانية بشقيها(الإيرادات والنفقات)، وعليه فالمصادقة على قانون المالية هو الإجراء الذي بموجبه تراقب وتراجع السلطة التشريعية عمل الحكومة وسياساتها المتبعة بصفتها الممثل الشرعي للشعب.

ثانيا– إجراءات اعتماد الميزانية العامة: بعد الانتهاء من إعداد مشروع قانون المالية يقوم الوزير المكلف بالمالية بعرضه على السلطة التشريعية التي تمثل الشعب والذي يقع عليه عبئ تغطية الإنفاق العام، ويخضع اعتماد الميزانية العامة لعدة مراحل يجب إنهاؤها في وقتها المحدد، حيث يتعين عرض مشروع الميزانية العامة قبل بداية السنة المالية.

وعملية التصديق على مشروع الميزانية العامة تمر بثلاث مراحل هي[42]:

1- مرحلة المناقشة العامة: في هذه المرحلة يستمع أعضاء البرلمان للبيان التفصيلي الذي يلقيه وزير المالية، كما يستمع إلى تقرير لجنة الميزانية وبعدها يفتح المجال للمناقشة العامة التي لا تخوض في التفاصيل، وإنما تبقى عند حدود التعرض للسياسة الحكومية في المجالات الاقتصادية والمالية والضريبية.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية: تأتي مرحلة المناقشة التفصيلية في حالة التوافق على مشروع الميزانية العامة في المناقشة العامة نتيجة طرحه على التصويت بصفة إجمالية، وتبدأ المناقشة التفصيلية للمشروع بالنفقات عملا بمبدأ أولوية النفقات على الإيرادات.

3- مرحلة الاقتراع على مشروع الميزانية العامة بكامله: بعد الفراغ من المناقشة التفصيلية تأتي مرحلة الاقتراع على النصوص القانونية المتضمنة لأرقام الميزانية العامة، والإذن بالجباية والإنفاق، وفي الأخير على مشروع الميزانية بصفة إجمالية.

وبعد المناقشة والاقتراع نكون أمام أحد النتائج التالية:

- اعتماد مشروع الميزانية العامة؛
- رفض مشروع الميزانية والذي يؤدي في الدول الديمقراطية إلى استقالة الحكومة أو حل البرلمان؛
- تعديل مشروع الميزانية أي تقويم البنود التي أدت إلى التحفظات على التصويت بالإيجاب.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع الميزانية العامة في الوقت المحدد أي 75 يوم من تاريخ إيداعه فيمكن لرئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة بأمر حسب المادة 120 من الدستور الجزائري.

أما في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية في الأول من يناير من السنة المالية المعتبرة فيتبع ما يلي[43]:

أ- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق؛

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للموازنة السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاث أشهر؛
- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار في حدود الربع من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير.

ب- يواصل تنفيذ مشاريع الموازنات الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة وطبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للموازنة؛

المطلب الثالث: تنفيذ الميزانية العامة

بعد اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية يتم إصدارها في الجريدة الرسمية بموجب قانون المالية الذي يتضمن أحكامها التفصيلية، وذلك من أجل القيام بتنفيذها من طرف الجهات والهيئات الإدارية المختصة، وتمثل هذه المرحلة الانتقال من مجال التوقع والتقدير للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في الحاضر سواء من خلال جباية الإيرادات أو صرف النفقات.

أولا- تحصيل الإيرادات: تتولى الوزارات والهيئات العامة والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات وذلك بموجب قانون المالية بالإضافة إلى التشريعات المالية الصادرة والقوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم[44].

وتختلف الجهة القائمة بالتحصيل، فهناك بعض الأنواع تتكفل وزارة المالية بتحصيلها أو الأجهزة التابعة لها، بينما هناك أنواع أخرى من الإيرادات العامة تتولى مهمة تحصيلها مصالح وأجهزة لا تتبع لوزارة المالية مثل وزارة الصحة.

ومن المسلم به أن أرقام الإيرادات العامة الواردة في الميزانية العامة هي أرقام تقريبية لذلك فان تنفيذ الميزانية العامة قد يظهر إختلافا في الأرقام المحصلة فعلا عن تلك المقدرة في الميزانية العامة، فإذا كان هناك زيادة في الإيرادات الفعلية، عن تلك الواردة في الميزانية العامة يتم تحويل الفائض في الإيرادات إلى الأموال الاحتياطية، أما إذا كان مجموع الإيرادات الفعلية أقل من مجموع الإيرادات المقدرة فتلجأ الحكومة إلى إحدى أدوات التمويل لتغطية العجز مثل فرض ضرائب جديدة، أو زيادة معدل ضرائب قديمة قائمة، أو القروض العامة.

1- الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات العامة: تقتضي إجراءات تحصيل النفقات العامة المرور بعدة مراحل متتالية لتسقط في الخزينة العمومية تتمثل فيما يلي:

أ- **الإثبات:** هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي[45]، ومصدر الإيرادات العامة إما تطبيق القوانين والتنظيم أو قرارات العدالة، وإما من العقود (البيع أو الشراء...)أي أن الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين لا ينشئونها وإنما يتدخلون فقط لضمان تحققها و تصفيتها؛

ب- **التصفية:** تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها[46]؛

وهكذا تكون الديون التي تم إثباتها وتصفيتها من طرف الآمرين بالصرف محل أمر بالتحصيل صادر عنهم.

ج- **التحصيل:** يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، حيث يصدر الآمرون بالصرف أوامر الإيرادات ويرسلونها للمحاسبين العموميين المكلفين بتحصيلها وبالنسبة للمحاسبين فان تحصيل الإيرادات العامة يبدأ بالتكفل بالمستندات ويكون حسب الطريقتين التاليتين:

- حيث أن الضريبة الواجبة الدفع تتم وفق التحصيل الودي القائم على التصريح من طرف الخاضع وعليه الوفاء بها قبل تاريخ الاستحقاق؛
- وإذا مر تاريخ الاستحقاق فإن المحاسب يلجأ إلى التحصيل الجبري للديون العمومية بالتماس القوة التنفيذية قبل أخذ إجراءات الإكراه في إطار المهام المخولة إليه؛

ثانيا- تنفيذ النفقات العمومية: ويقصد بتنفيذ النفقات العمومية صرف الاعتمادات المالية المخصصة وفقا للتنظيم والتشريع المعمول به لتحقيق الغرض الذي رصدت من أجله وعدم تجاوز الحد الأعلى المرخص به من طرف السلطة التشريعية.

ويتم صرف النفقات العمومية من خلال عدة مراحل وخطوات لابد من إتباعها لمنع أي إساءة في إستعمالها، ويختص بهذه الخطوات موظفون مختلفون وتابعون لجهات مختلفة، وتبدأ تلك الخطوات بالارتباط بالنفقة، ثم تحديدها ، فالأمر بدفعها وأخيرا صرف مبلغها[47].

وتمثل المراحل الثلاثة الأولى المرحلة الإدارية أما مرحلة الدفع فتمثل المرحلة المحاسبية، وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية صونا للمال العام[48].

1- المرحلة الإدارية: وهذه المرحلة من اختصاص الآمر بالصرف وتتم وفقا لثلاث مراحل هي:

أ- عقد النفقة: ويسمى أيضا الارتباط بالنفقة، وتعتبر المرحلة الأولى من مراحل صرف النفقة العمومية وهي الواقعة التي تنشئ الالتزام على ذمة الدولة، ويحصل هذا عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار يترتب عنه نشوء دين في ذمة الدولة يتطلب سداد هذا الدين مثل تعيين العاملين في الدولة، شراء سلع؛

وفي هذا المقام ينبغي الإشارة إلى الملاحظات التالية[49]:

- لا يترتب الدين على الدولة بمجرد إدراج الاعتماد في الميزانية العامة لغرض من الأغراض وإنّما يتعين على السلطة التنفيذية أن تصدر قرار الإنفاق أي حدوث الواقعة المنشئة للنفقة؛
- يجب على الوزارات والهيئات والمصالح والأجهزة الحكومية عدم الارتباط بنفقة ما، إلا إذا ما كان الاعتماد مخصص لها في الميزانية العامة؛
- لا يجوز للوزارات والمصالح و الأجهزة الحكومية أن ترتبط بنفقة تزيد عن مبلغ الاعتماد المخصص لها في الميزانية العامة.

ب- التصفية أو تحديد النفقة: وهي عملية التقدير الفعلي للمبلغ المستحق للدائن الواجب أداؤه والتأكد من حلول موعد استحقاقه، وتقديم جميع الوثائق الثبوتية الخاصة بالنفقة، ومن ثمة خصم هذا المبلغ من الاعتماد المرصود له؛

ج- الأمر بالدفع: وهو قرار صادر من الجهة الإدارية المختصة تتضمن أمرا بالدفع لمبلغ النفقة التي إرتبطت بها الإدارة التي سبق تحديدها، وغالبا ما يصدر هذا الأمر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة.

ويقوم بإصدار الأمر بالدفع وكذلك الارتباط بالنفقة وبتحديدها رئيس الجهة الإدارية القائمة بالنفقة(الآمر بالصرف)، أي الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح التابعة لهم، ويجب عليهم مراعاة القواعد القانونية المقررة[50].

2- المرحلة المحاسبية: وهي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العمومية ويقصد بها عملية إبراء الدين العمومي، أي الدفع الفعلي لمبلغ النفقة الصادر عن الآمر بالصرف إلى صاحب الحق فيه.

ويقوم بعملية الدفع الموظفون تابعون للخزينة العمومية، وعليه قبل إجراء أي عملية دفع التحقق من هوية الآمر بالصرف وشخصية الدائن وأهليته القانونية كما عليهم التأكد من مطابقة النفقة للتنظيم والتشريع المعمول به.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين حيث أن هناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يقوم الآمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للموازنة العامة بينما يتولى المحاسب العمومي التنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي بالإضافة إلى إستقلالية الأول عن الثاني فلا توجد بينما علاقة رئيس ومرؤوس، ولا يسمح القيام بالوظيفتين معا من طرف واحد، حفاظا استقلالية اتخاذ القرار[51].

المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعتبر الرقابة المالية أداة لحماية المال العام من خلال ضمان سلامة وضع الميزانية وإعدادها، وتنفيذها، وصولا إلى تحقق أهداف الميزانية بكفاءة وفعالية.

أولا- تعريف الرقابة: تعددت تعاريف الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص وذلك لتعدد أشكالها وأهدافها وكذا والأجهزة التي تقوم بها، ومن أهم تلك التعاريف نذكر:

- الرقابة المالية هي الرقابة التي تستهدف ضمان السلامة المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين والقواعد النافذة[52].
- الرقابة المالية "هي مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعّالية واقتصاد وفقا لما أقرته السلطة التشريعية بالميزانية العامة وقوانين المالية الأخرى ووفقا للخطط الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة"[53].
- تمثل الرقابة مجموعة من الإجراءات التي يتم من خلالها التأكد من سلامة تنفيذ التوجيه، والذي يمكن أن يتمثل في التعليمات والخطط والبرامج والموازنات.

ثانيا– أشكال الرقابة على الميزانية العامة: تتعدد أنواع وأشكال الرقابة على الميزانية العامة وتتنوع بتعدد المعايير المعتمدة في التصنيف، ومن أهم تلك التقسيمات: الرقابة المالية، والرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة المستقلة، والرقابة الاقتصادية، والتي يمكن أن تكون سابقة لتنفيذ الميزانية أو موافقة للتنفيذ أو بعد التنفيذ.

1– الرقابة المالية: وتتمثل في الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر اليومية للتأكد من أن الإيرادات والنفقات قد تم تنفيذها وفقا للقانون والتشريع المعمول به، ويهتم هذا النوع من الرقابة بصحة المستندات من الناحية الحسابية ومدى مطابقتها للوائح والتعليمات، والتي تطورت لتشمل البحث في مدى صحة التصرف المالي من منطلق أن صحة المستند لا تعني بالضرورة صحة التصرف المالي[54].

ويمكن لهذا النوع من الرقابة أن يكون قبل التنفيذ أو أثناءه كما يمكن أن يكون بعد الصرف.

2– الرقابة الإدارية: يقصد بهذا النوع من الرقابة تلك الرقابة التي تأخذ طابعا إداريا وتمارسها جهة ذات صفة إدارية سواء كانت هذه الرقابة لاحقة أو سابقة وتكون نتائجها غير ملزمة وإنما تكون ذات صفة استشارية ويتضمن التقرير الناتج عنها التنبيه إلى الأخطاء والكشف عن المخالفات وطلب اتخاذ الإجراءات بشأنها وتتم الرقابة الإدارية من الناحية العملية في طريقتين أساسيتين[55]:

أ– **الرقابة الموضوعية:** وتتمثل في انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس للتأكد من أداء واجباتهم بشكل دقيق.

ب– **الرقابة على أساس المستندات:** حيث يقوم الرئيس بمراقبة أعمال المرؤوس عن طريق التقارير والوثائق والمستندات.

ويعاب على هذا النوع من الرقابة أنها لا تملك سلطة توقيع الجزاء على المخالفين والذي يكون من شأن سلطات أخرى مما يؤثر على مدى فعّالية هذا النوع من الرقابة[56].

3– الرقابة التشريعية: وتتمثل في الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة، حيث تكفل معظم الدساتير حق السلطة التشريعية في الرقابة على تحصيل الإيرادات وصرف النفقات سواء قبل أو أثناء أو بعد التنفيذ بصفتها ممثلة الشعب، وهي ترتكز إلى حد بعيد على الرقابة الإدارية والقضائية وهي تهدف إلى[57]:

– تحرير حسابات الميزانية التي أقرها البرلمان وإعلان نتائج تنفيذ الميزانية؛

- الاطلاع على مدى مطابقة أعمال التنفيذ للغاية المقررة لها؛

وتعتبر رقابة البرلمان على الجهاز الحكومي مظهرا من مظاهر الرقابة الخارجية، ويرجع ذلك إلى أن السلطة التشريعية بوصفها الممثل الشرعي للشعب وإرادته عليها أن تلعب دورا فاعلا في مجال مراقبة تنفيذ الميزانية العامة التي وضعت لتحقيق آمال الشعب وطموحاته، فالرقابة على الأموال العمومية هي أساسا من اختصاص السلطة التشريعية كي تضمن التزام السلطة التنفيذية بالإنفاق والجباية وفقا لما قررته السلطة التشريعية.

4- الرقابة المستقلة: وهي رقابة تقوم بها جهة خارجية مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، والهدف منها الحصول على رأي فني محايد حول صدق الحسابات الختامية في تصوير الحالة المالية، وكذا نتائج أعمال الجهة الخاضعة للرقابة عن الفترة المالية المعنية، وتباشر هذا النوع من الرقابة ديوان الرقابة المالية القضائية – مجلس المحاسبة بالجزائر-.

وتعرف بأنها: "نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العملية المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها"[58].

5- الرقابة الاقتصادية: وتسمى أيضا برقابة الأداء والفعالية، وهي تهدف إلى مراجعة أنشطة السلطة العامة، من حيث المشروعات والبرامج التي تقوم بها للوقوف على مدى التقدم في التنفيذ واستخلاص نقاط الضعف وما يصاحب ذلك من إسراف وتبذير من خلال مقارنة الأداء المحقق بالهدف المخطط له[59]، ونتيجة المقارنة تحدد الوضعية المالية للوحدة الحكومية.

وتشمل الرقابة الاقتصادية رقابة الكفاءة التي تعني تحقيق أكبر النتائج بأقل التكاليف، ورقابة الفعالية التي تعني مدى تحقيق النتائج المرجوة [60].

المبحث الثالث: أنواع الميزانيات العامة

أدت التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها معظم دول العالم خلال مطلع القرن العشرين إلى زيادة حجم التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي، وإن كان ذلك قد تم بدرجات متفاوتة حسب الظروف الاقتصادية التي ميزت كل بلد، وقد انعكس ذلك على أهمية الميزانية العامة إذ أصبح لها دور رئيسي في رسم وتحديد السياسة العامة في مجالات الاستثمار والعمالة والادخار والاستيراد والتصدير والإنفاق العام والضرائب والموازنات، ومع ذلك ظهرت أنواع وتقسيمات حديثة للموازنة العامة قصد التجاوب والتكيُّف مع هذه التغيرات والمستجدات الحاصلة.

المطلب الأول: موازنة البنود – التقليدية–

تعتبر موازنة البنود أو الميزانية التقليدية من أقدم الموازنات التي تم استخدامها وما زال استخدامها جاريا حتى الآن لما تتصف به من يسر وبساطة في إعدادها وعرضها وتنفيذها والرقابة عليها.

أولا– مفهوم موازنة البنود: لقد بدأ تطبيق موازنة البنود في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1921م، لتكون موازنة تنفيذية شاملة وبتصنيف يساعد على التمييز بين النفقة الجارية والرأسمالية، والتي بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعة متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، بعد ذلك يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية، واهتم هذا الأسلوب من الموازنات بالجانب الرقابي على النفقة أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها، حيث أن التبويب على أساس هذا النوع لا يوضح إذا ما كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر.

تعكس موازنة البنود المفهوم التقليدي لترشيد الإنفاق العام من خلال الرقابة المستندية على الإنفاق العام وذلك من خلال تقسيماتها المختلفة، باعتبار تلك التقسيمات تمثل دعامة المبادئ التي تقوم عليها موازنة البنود وهذه المبادئ هي من أهم متطلبات ترشيد الإنفاق العام بالمفهوم التقليدي[61].

تهتم موازنة البنود بعرض البيانات المالية المتعلقة بالنفقات العامة المخصصة لأغراض مواجهة نفقات الوحدات الإدارية الحكومية في سبيل الحصول على السلع والخدمات، وبالتالي فان موازنة البنود تركز على بيان

توزيع النفقات تبعا لأوجه صرفها، إضافة لبيان الوزارات والدوائر الحكومية المسؤولة عن عملية الإنفاق، أي أن الميزانية تستهدف تخصيص النفقات وأوجه صرفها فقط لأغراض الحاجات الكلية للسلطة التنفيذية.

ومن أهم مميزات موازنة البنود ما يلي: [62]

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات؛
- بساطة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية؛
- سهولة إحكام الرقابة على صرف النفقات العامة؛
- سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.

وتجدر الإشارة هنا على أن الرقابة على الاعتمادات في هذا التبويب تكون على أساس البند[63]، وأنه لا أهمية للتقسيم النوعي بمعزل عن التقسيم الإداري بل لابد من تقسيم إداري سابق للتقسيم النوعي، أي تقسيم جانب النفقات العامة تقسيما إداريا أولا حيث يخصص لكل وحدة إدارية قسم مستقل ينقسم بدوره إلى أقسام فرعية تعكس أصغر فروع الوحدة الحكومية، ثم تصنف النفقات العامة الخاصة بكل وحدة حكومية وبكل فرع منها تصنيفا نوعيا أي بحسب موضوع الإنفاق.

ثانيا– فوائد ومحاسن موازنة البنود: رغم تخلي معظم الدول عن موازنة البنود إلا أنه لها العديد من المحاسن التي تميزها أهمها[64]:

- إن هذا النوع من الموازنات يزيد من درجة الاتفاق بين المشتركين في عملية تحضير الميزانية، أي أن إعداد قرارات الميزانية تركز على موازنة السنة السابقة، بمعنى هناك اتفاق مسبق على المخصصات المقترحة وهذا الاتفاق يؤدي إلى قلة المنافسة عليها من طرف مختلف الوزارات و المصالح؛
- تقليص عبئ الحسابات لأنها تتم بطريقة تدريجية وعن طريق لجان متخصصة توافق على توصياتها اللجنة التشريعية؛
- تجعل موازنة البنود الخلافات سهلة الحل لأن المشكلة فيها هي الزيادة أو النقصان في بعض المخصصات وليس خلافا على السياسات والبرامج التي يصعب التنازل عنها؛
- تتميز موازنة البنود بالشمولية كونها منظمة بشكل يسهل معه فهم النفقات والإيرادات ومقارنتها بالسنة السابقة؛

- تؤدي إلى رقابة فعالة ومتجانسة حسب القواعد والمعايير.

ثالثا– مآخذ موازنة البنود: تعرض هذا النوع من الموازنات إلى النقد الشديد بسبب المآخذ التي رافقتها في مختلف مراحل دورتها وأهم هذه المآخذ[65]:

- إهتمامها بالجانب الرقابي على حساب دقة التخطيط والتقييم؛
- اهتمامها بالاحتياجات قصيرة الأجل وإهمالها للاحتياجات طويلة الأجل التي هي أساس التخطيط لتنفيذ برامج للسلطة التنفيذية؛
- أن عديد القرارات التي يتم إتخاذها في أدنى مستويات الحكومة يتم تصعيدها إلى المستويات الإدارية العليا، في حين أن الأهداف العامة وما يتبعها من قرارات وسياسات عامة من المفروض أن تنشأ في المستويات الإدارية العليا وتتدفق إلى المستويات السفلى للإلتزام بها؛
- إهمالها لمفهوم التخطيط العلمي حيث يتم تكرار الأنشطة السابقة دون مراعاة جدواها ، مما يؤدي إلى الفشل في وضع أهداف واضحة وطرح البدائل المتاحة للوحدات الإدارية الحكومية اللازمة لتحقيق أهدافها؛
- حصول السلطة التشريعية على الكثير من التفاصيل للنفقات مما قد يؤدي إلى عدم التركيز على المهم منها؛
- يؤدي هذا النوع من الموازنات إلى تشجيع المسؤولين على الإنفاق بدل تحقيق الوفورات فيه، أي الإنفاق دون مراعاة مبدأ الرشادة والفعّالية من الإنفاق لأن مخصصات السنة المقبلة توضع على أساس نفقات السنة الجارية مما يدفع إلى التبذير والإسراف؛

ويمكن القول أن مجمل العيوب تتلخص أساسا في نقص التخطيط وعدم وضوح الأهداف وعدم جدوى المبادئ القائمة عليها مقارنة بالتطور الحاصل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إضافة إلى اهتمامها المفرط بجانب المدخلات وإهمالها النتائج.

المطلب الثاني: ميزانية البرامج والأداء

يعتبر ظهور هذا النوع من الموازنات نتاج العيوب التي شابت الميزانية التقليدية والقائمة على أساس أن الميزانية هي أداة رقابية فحسب، وكذا رغبة السلطات التنفيذية والتشريعية في اعتماد طرق جديدة تمكن من اتخاذ القرارات المالية السليمة والابتعاد عن الطرق التقليدية والعادات المجردة من الأسلوب العلمي.

أولا– مفهومها: تتضمن الميزانية مجموعة الأنشطة الحكومية في كافة الميادين وبالتالي التركيز فيها يكون على الانجازات والخدمات التي تقدمها الحكومة مع مراعاة كلفة المشاريع والجدوى الاقتصادية لكل مشروع ومن هنا فقد تحول العمل من مراقبة بنود الميزانية إلى قياس ومراقبة الأنشطة الحكومية التي تم انجازها.

وتعرف موازنة الأداء بأنها "مجموعة من الأهداف المقرر تحقيقها من طرف أجهزة ووحدات الحكومة خلال فترة زمنية معينة مقبلة بعد تفصيلها على حسب البرامج والأنشطة والجهود اللازمة لتحقيقها، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط وتحديد معايير الانجاز وقياس الكفاية"[66].

ويركز نظام موازنة الأداء على البرامج أساسا، كما يركز أيضا على تحقيق الأهداف الرئيسية ثم تحليلها إلى أهداف فرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة داخل كل مؤسسة أو وحدة خدمية أو إنتاجية، ثم تحليل الأهداف الفرعية إلى أنشطة ومهام، وبعد ذلك يتم تحديد متطلبات تحقيق كل منها ووضع البرمجة الزمنية للأنشطة والمهام، ويلي ذلك تحديد العوامل المحفزة لتحقيقها وتحجيم العوامل المثبطة لها، وكذلك تحديد معدلات الأداء على أساس علاقة المخرجات بالمدخلات أو النتائج بتكلفة تحقيقها، وإجمالا يمكن القول بأن الفاعلية تقاس بعلاقة النتائج المحققة بالأهداف المخططة[67].

وقد بدأت فكرة موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1912، حيث أوضحت العديد من الدراسات والنظريات الإدارية والتي تبنتها حركة الإدارة العلمية، أن موازنة الأداء تعد من وسائل تحقيق كفاية الأداء[68].

ويلزم هنا التفرقة بين موازنة الأداء وموازنة البرامج، فموازنة البرامج ينصب التركيز فيها أساسا على تبويب الإدارات المختلفة إلى الوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، وكل وظيفة منها تشمل برامج أساسية، وكل برنامج أساسي يشمل برامج فرعية أي أن هذا الأسلوب يقوم على أساس النظر إلى احتياجات المجتمع

ووسائل إشباعها كما تهدف طريقة الإعداد هذه إلى تحقيق الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد العامة بأفضل صورة ممكنة.

ثانيا– أهداف موازنة الأداء: يمكن تلخيص أهم أهدافها في النقاط التالية[69]:

- تحسين مراجعة الميزانية العامة وعملية اتخاذ القرار؛
- تفعيل جهاز الإدارة الداخلية؛
- قياس مدى التقدم نحو الأهداف طويلة الأجل؛
- التقريب بين عمليات الميزانية والتخطيط، وخاصة خطط التنمية؛
- تسهيل عملية نشر التقارير وجعل عمليات الحكومة مفهومة بشكل واضح بالنسبة للجمهور والمجلس التشريعي.

ثالثا– القواعد الإدارية الأساسية لموازنة الأداء: تقوم موازنة الأداء على مجموعة من القواعد المتعلقة بطبيعة العمل والبرامج التي تخص الميزانية العامة والمتمثلة فيما يلي[70]:

- يجب أن يكون العمل المؤدى وفق خطة واضحة وله أهداف محددة ينوى الوصول إليها وتحديد المسؤولية؛
- قابلية قياس الأداء أو التقييم؛
- قياس تكلفة تبني موازنة الأداء ومقارنتها بما سنحصل عليه من فوائد؛
- إمكانية التنبؤ بمقدار الأعمال وتوقيتها وتكلفتها مسبقا.

رابعا– متطلبات إعداد موازنة الأداء

- تحديد أهداف البرامج وترتيبها ضمن سلم أولويات محدد؛
- تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية؛
- اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل خدمة أو نشاط؛
- وجود نظام للمتابعة يساعد على معرفة ما تم إنجازه ومقارنة الإنجاز بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية؛
- ضرورة أن يُنفذ البرنامج في الوقت المناسب و بالكفاءة والفعالية الملائمة[71].

خامسا– خطوات تطبيق موازنة الأداء: يتطلب تطبيق موازنة الأداء إتباع الخطوات التالية[72]:

- تحليل الأهداف الرئيسية إلى الأهداف الفرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة داخل كل مؤسسة أو وحدة خدمية أو إنتاجية؛
- تحليل الأهداف الفرعية إلى أنشطة ومهام؛
- تحديد متطلبات تحقيق الأهداف والأنشطة والمهام؛
- البرمجة الزمنية للأنشطة والمهام؛
- تحديد العوامل المحفزة والمثبطة لتحقيق الأهداف حتى يتم التركيز على الأولى واستبعاد الثانية؛
- تحديد معدلات الأداء لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف : مؤشرات للكفاءة (مدخلات–مخرجات)، تكلفة تحديد الأهداف، مؤشرات للفاعلية (علاقة النتائج المحققة بالأهداف المخططة)، والمتابعة الدورية لنتائج التنفيذ؛
- تحديد الانحرافات وأسبابها ، وتبنى الإجراءات التصحيحية.

المطلب الثالث: ميزانية التخطيط والبرمجة

لقد بدأ تطبيق هذه الميزانية في سنة 1961 في الولايات المتحدة الأمريكية حيث قامت الأجهزة المالية والإدارية بتخطيط الميزانية وفق نظام التخطيط والبرمجة(P.P.B.S)من خلال وضع إطار واضح لاختيار أفضل البدائل لتنفيذ البرامج الحكومية، وكذلك الحصول على معلومات وبيانات موثوقة تساعد على قياس الكلفة ومقارنتها بالنتائج المحققة.

أولا– مفهومها: تعرف موازنة التخطيط والبرمجة على النحو التالي: "هي الميزانية التي تهتم أساسا بالتخطيط الشامل وتكاليف المهام أو الأنشطة ومدخل موازنة البرامج يستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة المعنية بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي قد تستخدم لتنفيذ هذه البرامج"[73].

كما يعرفها مسجريف "يمكن وصف هذه الميزانية بأنها منهج لاتخاذ القرارات تمكن من توضيح نتائج برامج الإنفاق وتكاليفها، بما يؤدي إلى إختيار البدائل الأكثر رشدا وتشجع على استخدام هذه المعلومات بصورة منتظمة في وضع السياسة العامة"[74].

كان ظهورها نتاج تطور دور الدولة وتوجهها نحو التخطيط طويل الأجل حيث يركز هذا النوع من الموازنات على النقاط التالية: [75]

- الاعتبارات طويلة الأجل عند تخصيص الموارد والاهتمام بالإطار الكلي والشامل؛
- يعتمد على تحليل الأنظمة والكلفة والمنافع عند اتخاذ القرار؛
- اعتماده على عدة بدائل محتملة بقرارات تخصيص الموارد لتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة وفق الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة؛
- تهدف هذه الميزانية إلى تأكيد فعالية تخصيص الموارد، وليس كفاءة تنفيذ البرامج؛

وأساس موازنة التخطيط والبرمجة فكرتين أساسيتين[76]:

1 - خضوع جهاز أي وحدة إدارية حكومية للمساءلة والمحاسبة بمفهوميهما الواسع وليس من الجانب المالي فقط؛

2 - تميزها بهيكلها حيث أصبحت تحتوي مصطلحات جديدة مثل الأهداف والبرامج، البرامج البديلة، تحليل الأنظمة، المستخدم، الطرق البديلة، قياس مدى التقدم؛

أ- **الأهداف**: الاحتياجات العامة التي ينبغي إشباعها؛

ب- **البرامج**: هي الجهد الذي ينبغي أن تبذله الوحدات الإدارية لتحقيق الأهداف المرجوة؛

ت- **البرامج البديلة**: هي البرامج التي يمكن تطبيقها بدلا عن البرنامج الذي وقع عليه الاختيار؛

ث- **قياس مدى التقدم**: ويتم عن طريق مقارنة الأهداف المحققة مع الأهداف المخططة؛

ح- **المستخدم**: كافة المدخلات المستعملة في سبيل الحصول على المنتج النهائي؛

ج- **الطرق البديلة**: وهي التي تم من بينها اختيار البرنامج المتبع، حيث يمكن الرجوع إليها كلما اقتضت الضرورة ذلك؛

خ- **تحليل الأنظمة**: تعني استخدام الأدوات التحليلية والكمية في دراسة البيانات المختلفة.

ثانيا- الصعوبات التي واجهت موازنة التخطيط والبرامج: لم يلق هذا النوع من الموازنات قبولا مثل موازنة الأداء، فسرعان ما ظهرت عيوبها وظهرت الانتقادات وانحصرت هذه المشاكل في النقاط الثلاثة التالية: [77]

- صعوبة تحديد أهداف بعض الوحدات الإدارية بدقة، الأمر الذي يجعل عملية المفاضلة والاختيار بين البدائل غاية في الصعوبة؛
- أن اتخاذ القرار السليم في المفاضلة بين البرامج البديلة يقتضي تقديرات دقيقة للمنافع والتكاليف المتوقعة من كل برنامج من البرامج البديلة، ولكي تضمن سلامة ودقة هذه التقديرات ينبغي توافر قاعدة من البيانات والمعلومات الأساسية، لكن هناك احتمال عدم توفرها بالقدر المطلوب فيفسح المجال أمام معدو البرامج لوضع التقديرات حسب ميولا تهم الشخصية، كما قد تتوفر بقدر كبير مما يشكل عبئ على معد البرامج، حيث يحتاج تحليل هذه البيانات إلى خبرة عالية ووقت طويل لا يتناسب مع الفترة الزمنية المطلوب فيها مشروع الميزانية وبالتالي تعجزه عن اتخاذ القرار السليم في الوقت المناسب؛
- مشاكل تتعلق بالقوى العاملة في هذا المجال من حيث إقتناعهم أولا بجدوى ومزايا استخدام موازنة التخطيط والبرمجة حتى تضمن تعاونهم وعدم تعمدهم عرقلة النظام حفاظا على نفوذهم ومراكزهم داخل وحداتهم، ثم مشاكل تدريبهم وتطويرهم لتصبح لديهم خبرة الفنية اللازمة لتطبيق هذا النظام.

المطلب الرابع: الميزانية ذات الأساس الصفري

ظهرت هذه الميزانية سنة 1971 في الولايات المتحدة[78]، وأهتم بها مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في الدنمارك عام 1967 المخصص لدراسة مشاكل الإدارة والميزانية في الدول النامية.

أولا– مفهومها: هناك عدة تعاريف لهذا النوع من الموازنات أهمها:

عرفها ريتشارد ميلر R.miller: "ذلك النوع من الموازنات الذي بموجبه يتم إغفال البرامج السابقة في بداية كل فترة مالية حتى يتسنى مراجعة كل برنامج من الأساس ووضع خطة جديدة للمخصصات دون أن يكون لأي برنامج أفضلية على البرامج الأخرى بسبب كونه تم اعتماده سابقا، أي وضعت له مخصصات وتم تنفيذ جزء منه"[79].

كما عرفت بأنها " أسلوب يعد بموجبه مشروع الميزانية العامة، في صيغته النهائية على أساس التقييم لجميع البرامج والمشروعات والأنشطة الواردة فيها، سواء كانت هذه الميزانية تشتمل على برامج مشروعات ونشاطات جديدة، أم مشروعات ونشاطات قائمة فعلا"[80].

ويمكن تلخيص الأسس التي تقوم عليها الميزانية ذات الأساس الصفري فيما يلي[81]:

- افتراض موازنة أي دائرة أو مؤسسة حكومية تساوي الصفر؛
- الإنفاق لكل دائرة أو مؤسسة يقتصر على ما يمكن تحقيقه من أهداف مبررة وممكن تحقيقها؛

- التقدير الدقيق للأموال اللازمة للإنفاق على كل هدف وبأقل تكلفة ممكنة؛
- يتم النظر لموازنة أي هدف أو نشاط في بداية السنة المالية وكأنها صفر حتى لو كان هذا الهدف مستمرا من سنوات سابقة.

ثانيا– مقوّمات وخطوات إعداد الميزانية ذات الأساس الصفري وتطبيقها: يقوم نظام إعداد وتنفيذ وتقييم الميزانية ذات الأساس الصفري على ثلاث مقوّمات:

1– توصيف النشاط على أساس حزمة من القرارات؛

2– تحليل الحزم وتقويمها على أساس عائد التكلفة؛

3– تخصيص الموارد المالية؛

تقوم كل وحدة بتقويم البرامج والأنشطة والمشروعات القائمة والمقترحة على أساس تحليل التكلفة والعائد وذلك بالخطوات التالية:

أ– **تحديد وتكوين وحدات القرار:** وتكوّن وحدات القرار في كل وحدة إدارية برنامج أو وظيفة أو مركز تكلفة أو قسم أو وحدة تنظيمية أو بند من بنود الميزانية أو مشاريع رأسمالية.

ب– تحديد المجموعات القرارية: وتتكون كل وحدة قرار في الميزانية ذات الأساس الصفري من مجموعات القرار، ومن المعروف أن مجموع تكاليف هذه القرارات مساو لجملة الاعتمادات ويخصص لكل مجموعة نموذج مستندي يتضمن عدة بيانات حول الخدمات الواجب أداؤها ومتطلبات الموارد المالية اللازمة لتمويل المجموعات القرارية والتقدير الكلي للنتائج المتوقعة وتقدير نتائج عدم الموافقة على التمويل.

ج– تقويم وترتيب مجموعات القرار ترتيبا تفاضليا: وتتطلب عملية التقويم والترتيب مراجعة جميع مجموعات القرار وترتيبها حسب الأهمية النسبية لأولويتها ترتيبا تفاضليا لاختيار مجموعات القرار التي يمكن تمويلها وإدراجها في مشروع الميزانية وتستخدم عملية الترتيب معايير مختلفة (عائد الاستثمار، وفورات الإنتاج، وفورات التكلفة، الاقتراح الأكثر أهمية، صافي العوائد أو المخاطر) ووفقا لذلك يكون أمام الإدارة العليا البدائل المتاحة التالية:

- إلغاء النشاط أو البرامج لعدم جدواه ومن ثمة إلغاء الإعتمادات؛

- الإبقاء على مستوى النشاط أو الخدمات؛

- تخفيض الإعتمادات إلى أدنى مستوى يتناسب مع العائد؛

- زيادة الإعتمادات إلى أعلى مستوى حالي.

---

(1) علي زغدود، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص67.

(2) عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، دار الراية، عمان، 2007، ص 462.

(3) Bachir yelles chaouche, **le budget de l'état et des collectivités locales**, opu, alger, 1990, p 24.

(4) ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، مرجع سبق ذكره، المادة 6.

(5) ج ج د ش، وزارة المالية، قانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15، **يتعلق بالمحاسبة العمومية**، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 1990/08/15، العدد35، المادة3.

(6) Delbz Louis ,**éléments de finance publique** ,pedone, paris ,1955, P 13.

(7) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 65.

(8) سعيد عبد العزيز عثمان، **مقدمة في الاقتصاد العام مالية عامة**، ، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 562.

(9) عبد الهادي النجار، **اقتصاديات النشاط الحكومي**، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1982، ص 378.

(10) حمدي عبد العظيم، **الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية بين سعر الصرف والموازنة العامة**، دار زهراء الشرق، القاهرة، 1998، ص 78.

(11) أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص 91.

(12) دراوسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في التوازن الاقتصادي**، أطروحة دكتوراه دولة (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص 137.

(13) محمد محمد علي هاشم، **دور الموازنة العامة للدولة في إدارة مالية الدولة مع التطبيق على جمهورية مصر العربية**، ندوة حول الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة القاهرة، جمهورية مصر العربية، 10-11 سبتمبر 2006، ص 20.

(14) محمد عباس بدوي، **المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص 66.

(15) علي زغدود، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 75.

(16) فوزي عطوي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة** ، مرجع سبق ذكره، ص 335.

(17) سعيد عبد العزيز عثمان، **الاقتصاد العام مالية عامة**، مرجع سبق ذكره، ص 575.

(18) لعمارة جمال، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص 93.

(19) Raymond Bausch, **finance publique,** Institut national d'administration publique, formation générale, 15 décembre, 2017, p : 13.

(20) دراوسي مسعود ، **السياسة المالية ودورها في التوازن الاقتصادي**، مرجع سبق ذكره، ص 140.

(21) عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص 525.

(22) لعمارة جمال، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص 104.

(23) Programme des nations unies pour le dèvloppement, " **Parlement, Budget et Genre** ", Guide Pratique à l'usage des parlementaires n° 06, UNIFEM, 2004, P5.

(24) علي العربي، عبد المعطي عساف، **إدارة المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 116.

(25) Raymond Bausch, **finance publique,** op-cit, p : 15 .

(26) محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 177.

(27) فوزي عطوي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 339- 340.

(28) علي العربي، عبد المعطي عساف، **إدارة المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 123- 124.

(29) احمد نعيمي، **الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة**، أطروحة دكتوراه دولة ،غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية علوم الاقتصاد والتسيير، 2008، ص 45.

(30) سعيد احمدان اللحيداني، **الموازنة العامة في الإسلام**، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، السعودية، 1997، ص 111.

(31) عبد الهادي النجار، **اقتصاديات النشاط الحكومي**، مرجع سبق ذكره، ص ص 391 -393.

(32) علي زغدود، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 103.

(33) فرحات فوزت، **المالية العامة:الاقتصاد المالي دراسة التشريع المالي اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص ص 125 .126

(34) علي زغدود، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 106- 107.

(35) سعيد عبد العزيز عثمان، **الاقتصاد العام مالية عامة**، مرجع سبق ذكره، ص 616.

(36) فرحات فوزت ، **الملية العامة الاقتصاد المالي دراسة التشريع المالي اللبناني**، مرجع سبق ذكره، ص 140.

(37) زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 288.

(38) علي زغدود، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 115.

(39) زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص، 288- 289.

(40) francis querol, **l'élaborations de la loi de finance**, Edition économica, paris, France, 1998, p 46.

(41) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 95.

(42) فوزي عطوي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 397 - 398.

(43) محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 105.

(44) خالد شحاده الخطيب، احمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 311.

(45) القانون العضوي 17/84 المؤرخ في 84/07/07، **المتعلق بقوانين المالية**، مرجع سبق ذكره، المادتين 12- 13.

(46) القانون 21/90 بتاريخ 1991/08/15، **المتعلق بالمحاسبة العمومية**، مرجع سبق ذكره، المادة 16.

(47) زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 294.

(48) غازي عناية، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص 218.

(49) خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 314- 315.

(50) زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 297.

(51) جمال لعمارة ، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، مرجع سبق ذكره، ص 221.

(52) حمدي سليمان، سميحات القبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 129.

(53) محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا**، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، 2005، ص 25.

(54) خالد راغب الخطيب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام**، ط1، مكتبة المجتمع الغربي، عمان، 2010، ص 83.

(55) سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 342.

(56) خالد راغب الخطيب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية** ، مرجع سبق ذكره، ص 64.

(57) القاضي عفيف مقدم، **محاضرات في الموازنة العامة**، جامعة بيروت العربية، بيروت، دون ذكر السنة، ص 13.

(58) حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية**، مرجع سبق ذكره، ص 132.

(59) محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 161.

(60) محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة**، مرجع سبق ذكره، ص 37.

(61) محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 109.

(62) المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، **أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك**، بيروت، لقاء تدريبي من 2009/09/28 إلى 2009/10/02، ص 1.

(63) أحمد مراد، **إعداد الموازنة العامة واعتمادها في الجمهورية العربية السورية**، مركز البحوث الإدارية، سوريا، 1972، ص17.

(64) سليمان اللوزي، فيصل مراد، **إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق**، دار المسيرة، عمان، 1997، ص 41- 42.

(65) محمد احمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، عمان، 1998، ص 104.

(66) محمد عباس بدوي، **المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق**، مرجع سبق ذكره، ص 74.

(67) مدحت حسين وآخرون، **الموازنة العامة اتجاهات و رؤى جديدة**، مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة، القاهرة، 2004، ص 132.

(68) سعيد عبد العزيز عثمان، **الاقتصاد العام، مالية عامة**، مرجع سبق ذكره، ص 660.

(69) إبراهيم على عبد الله، أنور العجارمة، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 34.

(70) فهمي محمود شكري، **الاتجاهات الحديثة لإستخدام الموازنة**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1977، ص 27.

(71) حكمت أحمد الراوي، **الأساليب الحديثة في إعداد الحسابات الختامية الحكومية**، الملتقى العربي الثالث، الأساليب الحديثة في إعداد الحسابات الختامية الحكومية، ورشة عمل حول مداخل معالجة التسويات القيدية للعهد والأمانات الحكومية، الشارقة – دولة الامارات العربية المتحدة، 16-20 مارس 2008، ص10.

(72) طارق نوير، **نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية**، ندوة حول الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة القاهرة، جمهورية مصر العربية، 10-11 سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 06.

(73) محمد احمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 174.

(74) محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص 131.

(75) نفس المرجع، ص 133.

(76) محمد احمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 175.

(77) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص ص 157 - 158.

(78) علي العربي، علي المعطي عساف، **إدارة المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 158.

(79) سليمان اللوزي، فيصل مراد، **إدارة الموازنات العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 133.

(80) نعيم حسني دهمش، **الموازنة الصفرية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981، ص 07.

(81) طارق الحاج، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 157.

قائمة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

1- إبراهيم علي عبد الله، أنور العجارمة، **مبادئ المالية العامة**، دار الصفاء للطباعة والنّشر والتوزيع، الأردن.

2- أحمد عبد السميع علام، **المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق**، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، مصر، 2012.

3- أحمد مراد، **إعداد الموازنة العامة واعتمادها في الجمهورية العربية السورية**، مركز البحوث الإدارية، سوريا، 1972.

4- أعاد حمود القيسي، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

5- القاضي عفيف مقدم، **محاضرات في الموازنة العامة**، جامعة لبنان العربية، لبنان، دون ذكر السنة.

6- السيد عطية عبد الواحد، **دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية**، دار النهضة العربية، مصر، 1993.

7- المرسي السيد حجازي، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، لبنان، 2002.

8- أعمر يحياوي، **مساهمة في دراسة المالية العامة-النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة-**، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010.

9- أعمر يحياوي، **نظرية المال العام**، دار هومة، الجزائر، 2002.

10- بركات عبد الكريم، صادر درواز، حامد عبد المجيد وآخرون، **مبادئ الميزانية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1979.

11- حامد عبد المجيد دراز وسميرة أيوب إبراهيم، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية، مصر، 2003.

12- حمدي سليمان، سميحات القبيلات، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1998.

13- حمدي عبد العظيم، **الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية بين سعر الصرف والموازنة العامة**، دار زهراء الشرق، مصر، 1998.

14- خالد راغب الخطيب، **مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام**، ط1، مكتبة المجتمع الغربي، الاردن، 2010.

15- خالد شحاده الخطيب، زهير أحمد شاميه، **أسس المالية العامة**، دار وائل، ط 3، الأردن، 2007.

16- خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009.

17- رمضان صديق، **الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي**، كلية الحقوق، مصر، 2016.

18- زينب حسين عوض الله، **أساسيات المالية العامة**، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2006.

19- سعيد احمدان اللحيداني، **الموازنة العامة في الإسلام**، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، السعودية، 1997.

20- سعيد عبد العزيز عثمان، **مقدمة في الاقتصاد العام مالية عامة**، ، الدار الجامعية، مصر، 2003.

21- سعيد علي العبيدي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار دجلة، ، ط 1، الأردن، 2011.

22- سليمان اللوزي، فيصل مراد، **إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق**، دار المسيرة، الاردن، 1997.

23- سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار المسيرة، الاردن، 2007.

24- طارق الحاج، **المالية العامة**، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.

25- عادل أحمد حشيش، **أساسيات المالية العامة– مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام–**، مصر، 2006.

26- عادل فليح العلي، **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، دار الراية، الاردن، 2007، ص 462.

27- عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، **اقتصاديات المالية العامة**، المطبعة الكمالية، 1990.

28- عبد الكريم صادق بركات وآخرون، **المالية العامة**، الدار الجامعية، لبنان، 1986.

29- عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2005.

30- عبد المنعم الفوزي، **المالية العامة والسياسة المالية**، بدون طبعة، دار النهضة العربية، بدون سنة.

31- عبد الهادي النجار، **اقتصاديات النشاط الحكومي**، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1982.

32- علي العربي، عبد المعطي عساف، **إدارة المالية العامة**، جامعة الكويت، الكويت، بدون سنة.

33- علي زغدود، **المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص67.

34- علي لعلي، **المالية العامة والقانون المالي والضريبي**، الجزء الأول، الأردن، 2009.

35- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، **المالية العامة**، دار زهران للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2013.

36- عمر صخري، **التحليل الاقتصادي الكلي**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2005.

37- عواضة حسن، **المالية العامة– دراسة مقارنة–**، دار النهضة العربية، ط 3، لبنان، 1973.

38- غازي عناية، **المالية العامة والتشريع الضريبي**، الاردن، دار البيارق، ط 1، 1998.

39- فرحات فوزت، **المالية العامة:الاقتصاد المالي دراسة التشريع المالي اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2001.

40- فليح حسن خلف، **المالية العامة**، عالم الكتب الحديث، ط 1، الأردن، 2008.

41- فهمي محمود شكري، **الاتجاهات الحديثة لاستخدام الموازنة**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الاردن، 1977.

42- فوزي عطوي **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة** ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، لبنان، 2003.لعمارة جمال، **منهجية الموازنة العامة للدولة في الجزائر**، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004 .

43- محمد احمد حجازي، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، الأردن، 1998.

44- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلى، **المالية العامة**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

45- محمد رسول العموري، **الرقابة المالية العليا**، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005.

46- محمد شاكر عصفور، **أصول الموازنة العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.

47- محمد طاقة، هدى العزاوي، **اقتصاديات المالية العامة**، دار المسيرة، ط 1، الأردن، 2007.

48- محمد عباس بدوي، **المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق**، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2006.

49- محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 6، الجزائر، 2005.

50- محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، مصر، 2006.

51- محمد فؤاد إبراهيم، **مبادئ علم المالية العامة**، **مكتبة النهضة المصرية**، مصر، 1958.

52- محمود حسين الوادي، أحمد عزام زكريا، **مبادئ المالية العامة**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط 1، الأردن، 2007.

53- مدحت القريشي، **تطور الفكر الاقتصادي**، ط 1، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.

54- مدحت حسين وآخرون، **الموازنة العامة اتجاهات و رؤى جديدة**، مركز دراسات واستشمارات الإدارة العامة، مصر، 2004.

55- مصطفى الفار، **الإدارة المالية العامة**، دار أسامة، ط 1، الأردن، 2008.

56- موفق محمد عبده، **الموارد المالية العامة في الفقه الاقتصادي الإسلامي ودورها في التنمية الاقتصادية**، دار الحامد، ط 1، الأردن، 2004.

57- ناشد سوزي عدلي، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000.

58- ناصر مراد، **فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق**، دار هومة للنشر، الجزائر، 2003.

59- نعيم حسني دهمش، **الموازنة الصفرية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الاردن، 1981.

60- نواز عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشابي، **المدخل الحديث في المالية العامة**، ط 1، دار المناهج، الاردن، 2005.

61- يونس أحمد البطريق، **المالية العامة**، دار النهضة العربية، لبنان، 1984.

ب- المذكرات والأطروحات:

62- احمد نعيمي، **الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة**، أطروحة دكتوراه دولة ،غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية علوم الاقتصاد والتسيير، 2008.

63- بن عزة محمد ، **ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسية الاقتصادية في الجزائر**،أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان ، 2015/2014.

64- دراوسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في التوازن الاقتصادي**، أطروحة دكتوراه دولة (غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006.

ج- الملتقيات والندوات والمؤتمرات:

65- المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، **أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك**، لبنان، لقاء تدريبي من 2009/09/28 إلى 2009/10/02.

66- حكمت أحمد الراوي، **الأساليب الحديثة في إعداد الحسابات الختامية الحكومية**، الملتقى العربي الثالث، الأساليب الحديثة في إعداد الحسابات الختامية الحكومية، ورشة عمل حول مداخل معالجة التسويات القيدية للعهد والأمانات الحكومية، الشارقة – دولة الإمارات العربية المتحدة، 16-20 مارس 2008.

67- طارق نوير، **نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية**، ندوة حول الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة مصر، جمهورية مصر العربية، 10-11 سبتمبر 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

68- محمد محمد علي هاشم، **دور الموازنة العامة للدولة في إدارة مالية الدولة مع التطبيق على جمهورية مصر العربية**، ندوة حول الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة مصر، جمهورية مصر العربية، 10-11 سبتمبر 2006.

هـ- القوانين والتشريعات:

69- ج ج د ش، وزارة المالية، القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15، **يتعلق بالمحاسبة العمومية**، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 1990/08/15، العدد 35.

70- ج.ج.د.ش، وزارة المالية، القانون رقم 17/84، **المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم**، المؤرخ في 1984/07/07، الجريدة الرسمية، العدد 28، المؤرخة في1984/07/10.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة الفرنسية

A- livres

71- Bachir yelles chaouche, **le budget de l'état et des collectivités locales**, opu, alger, 1990, p 24.

72- Delbz Louis ,**éléments de finance publique** ,pedone, paris ,1955, P 13.

73- francis querol, **l'élaborations de la loi de finance**, Edition économica, paris, France, 1998, p 46.

74- Gervasio Semedo, **économie des finances publiques**, Ellipses édition marketing S.Q, Paris, 2001, p 216.

75- Programme des nations unies pour le dèvloppement, « **Parlement, Budget et Genre** « , Guide Pratique à l'usage des parlementaires n° 06, UNIFEM, 2004.

76- Raymond Bausch, **finance publique,** Institut national d'administration publique, formation générale, 15 décembre, 2017.

B – rapportts

77- Banque d'Algérie, **les rapports sur l'évolution économique et monétaire en Algérie 2001-2016.** Disponible sur site : http://www.bank-of-algeria.dz/html/rapport.htm, consulte le: 04/01/2018.

78- Ministère des finances, DGPP, Direction du Recueil des informations, **rétrospective statistique opération du trésor**,(en line) Alger ; disponible sur : http://www : dgpp-mf.gov.dz, consulté le :04/01/2018.