

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة لونيبي علي " البلدية 02"

كلية العلوم الإقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير

مطبوعة بعنوان:

## محاضرات في المالية العامة

موجهة لطلبة: السنة الثانية علوم تجارية/ مالية و محاسبة/ علوم

إقتصادية/ علوم التسيير

من إعداد الأستاذ: الدكتور بن مسعود آدم

السنة الجامعية: 2018/2017

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العناوين
04	مقدمة
06	<u>الفصل الأول: الإطار العام لعلم المالية العامة.</u>
06	أولاً: تطور علم المالية العامة.
08	ثانياً: تعريف علم المالية العامة.
09	ثالثاً: عناصر المالية العامة.
10	رابعاً: مصادر علم المالية العامة.
11	خامساً: المالية العامة و المالية الخاصة ( مالية الدولة و مالية الفرد).
13	سادساً: علاقة علم المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى.
16	<u>الفصل الثاني: النفقات العامة للدولة.</u>
16	أولاً: تطور النفقة مع تطور الدولة.
17	ثانياً: مفهوم النفقة العامة و عناصرها.
19	ثالثاً: ضوابط النفقة العامة.
22	رابعاً: تقسيمات الإنفاق العام.
27	خامساً: الآثار المترتبة على الانفاق العام.
31	سادساً: الأسباب الظاهرية و الحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة.
33	سابعاً: ترشيد الإنفاق العام.

35	<u>الفصل الثالث: الإيرادات العامة للدولة.</u>
35	أولاً: مفهوم الإيرادات العامة.
36	ثانياً إيرادات الدولة من أملاكها.
38	ثالثاً: إيرادات الدولة من الرسوم.
40	رابعاً: إيرادات الدولة من الضرائب.
47	خامساً: القروض العامة.
50	سادساً: الإصدار النقدي الجديد ( التمويل بالعجز)
52	<u>الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة.</u>
52	أولاً: مفهوم الميزانية العامة و عناصرها.
53	ثانياً: القواعد العامة للميزانية
55	ثالثاً: دورة الميزانية العامة للدولة ( تحضير، مناقشة، إتماد و تنفيذ الميزانية)
61	رابعاً: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
64	قائمة المراجع

## مقدمة:

يهدف علم المالية العامة إلى دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة ( الحاجات الجماعية: كالدفاع و الأمن و البنى التحتية و تجسيد العدالة الإجتماعية التي يصعب على الإنسان تلبيتها بمفرده) و تخصيص الأموال اللازمة لإشباعها، حيث تتولى الدولة و الهيئات التابعة لها القيام بهذا الدور من خلال ما يسمى بالنفقات العامة، الأمر الذي يستدعي على الدولة تحصيل الإيرادات العامة بالقدر الكافي عن طريق إقتطاع جزء من دخول و ثروات الأفراد من أجل تغطية هذه النفقات أو اللجوء إلى القروض العامة و الإصدار النقدي في حالة عدم كفاية الموارد المتحصل عليها.

و يقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة واضحة المعالم و بصورة منتظمة في إطار ما يسمى بالميزانية العامة للدولة و التي تتضمن تقدير تفصيلي للإيرادات و نفقات الدولة أين يتم دراستها و مناقشتها و المصادقة عليها ضمن قانون المالية السنوي من طرف البرلمان قبل تنفيذها.

من خلال هذا الطرح يتبين لنا أهمية علم المالية العامة و ذلك من خلال العناصر الثلاثة الرئيسية المكونة له النفقات العامة، الإيرادات العامة و الميزانية العامة حيث سنحاول من خلال هذه المطبوعة الموجهة إلى أقسام طلبة الليسانس لمختلف التخصصات علوم تجارية، علوم التسيير، علوم الإقتصادية و المالية و المحاسبة للإلمام بمختلف الجوانب المتعلقة بالمالية العامة حيث تنقسم هذه الدراسة إلى أربعة فصول على النحو التالي:

**الفصل الأول:** مدخل لعلم المالية حيث يتولى هذا الفصل إلى ماهية المالية العامة و تطورها و مفهومها و كذا العناصر التي يهتم بها و مصادره و علاقته بالعلوم الأخرى.

**الفصل الثاني:** النفقات العامة للدولة: و هو يهتم بمعالجة النفقات العامة و ذلك من خلال تعريف النفقات العامة، تحديد عناصرها، مفهومها و تطورها و كذا ضوابطها بالإضافة إلى مختلف تقسيماتها مع التطرق إلى أسباب إرتفاعها من سنة لأخرى في مختلف دول العالم و بالأخص في الدول النامية.

**الفصل الثالث:** الإيرادات العامة للدولة و يختص هذا الفصل بالبحث في الإيرادات العامة للدولة من حيث تعريفها، تقسيمها و أهم شئى كيفية تحصيلها لتغطية النفقات اللازمة.

**الفصل الرابع:** الذي جاء تحت عنوان إعداد الميزانية العامة للدولة و تنفيذها حيث يتم التعرض في هذا الفصل إلى تعريف الميزانية العامة، مبادئها و خصائصها إضافة إلى تناول مختلف المراحل التي تمر عليها من بداية تحضيرها مروراً بإعدادها و مناقشتها و المصادقة عليها إلى غاية تنفيذها وصولاً إلى قيام بعملية الرقابة عليها.

## الفصل الأول: الإطار العام لعلم المالية العامة

### أولاً: تطور علم المالية العامة

لقد تطور علم المالية بتطور الدور الذي تضطلع به الدولة ، ففي ظل الدولة الليبرالية التقليدية لم يكن للمالية العامة من دور سوى تمكين الدولة من القيام ببعض الواجبات المحصورة بحماية البلاد و تحقيق العدالة الإجتماعية إلى غير ذلك من الأعمال التي لا يسع للأفراد القيام بها، و عليه فقد بقيت الوسائل المالية للدولة محصورة بحدود تلك المهام بمعنى أن الدولة لكي تتمكن من القيام بدورها، كانت تحتاج لبعض النفقات لم يكن من الممكن تأمينها إلى عبر توزيع أعبائها على أفراد المجتمع.

و هكذا كان مفهوم المالية العامة مقيدا بالبحث في كيفية حصول الدولة على الواردات اللازمة لتغطية النفقات الضرورية دون أن يكون لتلك النفقات أو الواردات أي تأثير على الأوضاع الإقتصادية و الإجتماعية.

فالمالية العامة بموضوعاتها ليست وليدة العصر الحديث بقدر ما هي وليدة الظروف الناجمة عن وجود الدولة و عن ضرورة قيام هذه الأخيرة ببعض المهام اللازمة لوجودها و لذلك إذا غصنا في المؤلفات القديمة<sup>(1)</sup> نجد بأن أفلاطون و أرسطو قد تعرضوا لبعض الجوانب المتعلقة بمالية الدولة و الأصول الواجب إعتماها لإدارتها دون الخوض في دراستها دراسة معمقة و مستقلة عن الموضوعات الأخرى.

أما في أوروبا و خصوصا خلال القرون الوسطى و بسبب غياب التمايز الواضح بين مالية الدولة و مالية الحاكم، فقد كان الحاكم يغطي نفقات ممتلكاته المحدودة من واردات أملاكه الخاصة، و لذلك لم يكن هناك من ضرورة لإثارة قضايا المالية العامة بشكل ملفت إلا في الحالات الإستثنائية و خاصة الحروب عندما لا تعود واردات الملك الخاصة كافية لتغطية الأعباء الناجمة عن تلك الحالات، فيضطر الملك إلى فرض ضرائب جديدة على الرعايا ليؤمن من خلالها الأموال اللازمة لتغطية نفقاته الطارئة.

هنا يمكن القول أن القضايا المالية للدولة بقيت تعالج تاريخيا عبر المؤلفات سياسية أو اقتصادية أو حقوقية حتى سنة 1576 عندما نشر المفكر الفرنسي جان بودان Jan Bodan كتابه الشهير ستة كتب عن الجمهورية و ضمنه بعض مواضيع المالية التي عالجها معالجة مستقلة عن غيرها من المواضيع. وفي

<sup>1</sup> مهري محفوظ، علم المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي: الموازنة و النفقات و الواردات و القروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005، ص15.

القرن الـ18 عشر ظهر كتاب روح القوانين لمونتيسكيو و هو يحتوي على قواعد واضحة للأوضاع المالية و النظم الضريبية.

و في عام 1776 نشر العالم الإنجليزي آدم سميث كتابه الشهير ثروة الأمم حيث ضمنه قسما خاصا عالج فيه قواعد و أصول فرض الضرائب و حدد الأوجه التي ينبغي على الدولة أن تنفق في سبيلها.<sup>(1)</sup>

أما بعد الحرب العالمية الأولى: إضطرت الدولة و لأسباب مختلفة التدخل في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية، و زادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929 و من بين أسباب هذا التدخل ما يلي:<sup>(2)</sup>

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.
- معالجة بعض المشاكل الإقتصادية من بطالة و تضخم إلى غير ذلك من المشاكل.
- التقليل من التفاوت في توزيع الدخل و الثروات بين الأفراد.
- تفعيل دور القطاع الخاص في النمو و دفع عجلة التنمية.
- الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الإحتكارية و تشجيع المشروعات الصغيرة و المتوسطة.

و يطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الإقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الإقتصادية و الإجتماعية بالرغم من أن الفكر الإقتصادي السائد في هذه الفترة و الذي يتزعمه جون مينارد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الإقتصادية و المبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الإقتصادي، و بذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيراً عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام و تعددت و تنوعت أهدافها، و اتخذت الموازنة العامة للدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة و نفقاتها، و إنما يهدف إلى تحقيق التوازن الإقتصادي و الإجتماعي و رفع مستوى المعيشي للأفراد.

<sup>1</sup> مهري محفوظ، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> محمد خالد المهاني، المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، الدورة التحضيرية، 2012، ص 06

## ثانياً: تعريف علم المالية العامة

هناك العديد من التعاريف التي تمحورت حول المالية العامة حيث عرف التقليديون علم المالية العامة بأنه " ذلك العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة".<sup>(1)</sup>

من خلال هذا التعريف نلاحظ أنه لم يخرج عن إطار الأفكار التقليدية التي ركزت عليها النظرية الكلاسيكية المتمثلة في:

- العرض يخلق الطلب المساوي له.

- حرية انتقال عوامل الإنتاج.

- معدل الفائدة يحقق المساواة بين دخل الأفراد و الإستثمار.

- على الدولة أن لا تتدخل في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية.

و يبقى هذا التعريف غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق علم المالية العامة فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات لتغطية النفقات بل أكثر من ذلك و هذا ما جاء به التعريف الحديث الذي يعرف علم المالية العامة على أنه " العلم الذي يدرس الإيرادات العامة و النفقات العامة و الموازنة العامة و توجيهها و استخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية التي تتبناها الدولة".<sup>(2)</sup>

و يتضح لنا من خلال هذا التعريف أنه يتناول جانبين هما تحقيق التوازن بين:

- الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية.

- الأدوات المستخدمة و الموجهة لتحقيق هذه الأهداف فضلا عن الهدف المالي التقليدي ( أي

أصبح ينظر إلى النظام المالي على أنه كل لا يتجزأ عن النظام الإقتصادي و الإجتماعي

و السياسي للدولة).

<sup>1</sup> إعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010، ص28.

<sup>2</sup> خالد شحاد خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005 ، ص 16.



و بالتالي يمكن القول أن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يبحث في كيفية إستخدام الأدوات المالية من نفقات عامة و إيرادات عامة و موازنة عامة اتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: عناصر المالية العامة

من خلال التعاريف السابقة تظهر لنا عناصر المالية العامة فيما يلي:

#### 1/ النفقات العامة

تقوم الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة و تحقيق منفعة عامة بصرف و إنفاق مبالغ مالية تدعى النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع و خدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية أو خارجية لتحقيق أهداف إجتماعية أو إقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بهدف إعادة توزيع الدخل القومي و تصحيح الإختلالات في الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الإقتصاد الخاص.

#### 2/ الإيرادات العامة

و هي مصادر التمويل التي لا بد منها لتغطية النفقات العامة و بالتالي لتدبير الموارد المالية اللازمة للإنفاق العام ، و تحصل الدولة على هذه الإيرادات أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، و قد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة و مشروعاتها الإقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة تم ثاني الإيرادات السيادية و في مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الإئتمان و يمثل القروض المحلية و الخارجية و كذا الإصدار النقدي.

#### 3/ الميزانية العامة

و هي تنظيم مالي يقابل الإيرادات العامة بالنفقات العامة و يحدد العلاقة بينهما و يوجههما معا لتحقيق ما يسمى بالسياسة المالية للدولة، و بمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للإقتصاد القومي و يعتبر خطة

<sup>1</sup> مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2005، ص 08.

مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات و النفقات لفترة مقبلة و التي هي عادة مدة سنة واحدة، و يجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية.

#### رابعاً: مصادر علم المالية العامة

تتمثل المصادر الرئيسية لعلم المالية العامة في النقاط التالية: (1)

**1/ المصادر الدستورية:** في دستور كل دولة مواد عديدة تتعلق بالشؤون المالية و الضريبية تبين قواعد فرض الضرائب و الإعفاء منها و القيود التي ترد على الإنفاق العام و كذلك تحدد أحكام الموازنة العامة و كيفية إعدادها و إقرارها و تنفيذها فعلى سبيل المثال: في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 " مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة المحددة بقانون و تحدث الأعباء المالية من الضرائب و الرسوم بأثقل فوري" كما تنص المادة 120 " أن التصويت على الميزانية من إختصاص البرلمان".

**2/ المصادر القانونية:** تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر ، إذ تفصل الإيرادات و النفقات بما يشبع الحاجات العمة للمجتمع في كل المجالات و مادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون المالية التكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد على قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و قانون 21/90 المؤرخ في 1990/08/17 المتعلق بالقوانين المالية.

**3/ المراسيم التنظيمية:** و هي المراسيم المتخذة تطبيقاً لقوانين المالية.

**4/ الإتفاقيات الدولية:** (2) تعتبر الإتفاقيات الدولية من المصادر المهمة في المجال الضريبي كإتفاقيات تجنب الإزدواج الضريبي و منع التهرب من الضرائب سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف كإتفاقية مزايا و حصانات ممثلي و موظفي هيئة الأمم المتحدة سنة 1946 و إتفاقية ممثلي و موظفي جامعة الدول العربية 1952 و حيث تضمنت كل من الإتفاقيتين إعفاءات ضريبية. كما يوجد العديد من إتفاقيات القروض العامة الخارجية و إتفاقيات المنح و الديون الخارجية التي تعقد بين الدول و الهيئات الدولية.

<sup>1</sup> حجابة عبد اللطيف ، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009، ص 16.

<sup>2</sup> جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة و التشريع الضريبي بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، الأردن، 2010 ، ص16-18.

## خامسا: المالية العامة و المالية الخاصة ( مالية الدولة و مالية الفرد)

يهتم علم المالية العامة معالجة الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مؤسساتها العامة أما المالية الخاصة فهي تخص ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد، طبيعيين أو معنويين ، فيرى التقليديون أنه ليس هناك فرق بينهما ، و أنهما يجب أن يقيما على نفس المبادئ و أن تسييرها نفس القواعد و الضوابط.(1)

و يرى مختلف خبراء المالية أن هناك فرقا أساسيا بين المالية العامة و الخاصة ، ينتج عن إختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما إختلافا تاما ، فالمالية الخاصة هي مالية الأفراد و المؤسسات العائدة عليهم و هي تختلف عن المالية العامة نظرا لإختلاف طبيعة الدولة و دورها و سلطتها عن طبيعة الفرد و دوره و سلطته، هذه الأخيرة تركز على استخدام الدولة لإمتهاداتها و ما تتمتع به من سلطات على الأفراد و المؤسسات الخاصة و لا يستطيع أي شخص أن يعارضها، فالضريبة التي تعد موردا أساسيا للدولة فهي اقتطاع جبري من موارد القطاع الخاص و فيما يلي بعض نقاط الإختلاف بين المائيتين:(2)

### 1/ من ناحية الإنفاق

تهدف المؤسسات الخاصة من انفاقها تحقيق ربح باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي للأفراد. أما الدولة، فإنها تهدف من نشاطها تحقيق المنفعة العامة في المقام الأول حتى و لو تعارض هذا مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط، بل إن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفا أن إيراداته لن تسمح بتغطية نفقاته مما يترتب عليه خسارة و ذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع لتحقيق اعتبارات أخرى بديلة عن الربح قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.(3)

### 2/ من ناحية الإيراد

تحصل المشاريع الخاصة على إيراداتها بطرق اختيارية، أي بالإنفاق عن طريق بيع منتجاتها و خدماتها للدولة و الأفراد.

أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة، و باعتبارها سلطة سياسية، فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على

<sup>1</sup> محرز محمد عباس ، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 2008 ، ص 33.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 34-37

<sup>3</sup> عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي لإقتصاد العام، الإسكندرية ، 1996 ، ص 23

الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للضرائب أو القروض الإجبارية.

### 3/ من حيث الميزانية

يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات لدى الدولة من جهة و لدى المؤسسات من جهة أخرى.

فبينما تقوم الدولة بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لسير المرافق العامة و تحقيق أهدافها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تم في مرحلة ثانية تقوم باعداد المصادر التي تحصل منها الإيرادات الكافية لمواجهة هذه النفقات، تقوم المؤسسات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول و أرباح، ثم تحدد أوجه انفاق تلك الإيرادات في المرحلة الثانية.

### 4/ الأساليب المعتمدة

يسعى الفرد إلى تحقيق منفعة الخاصة في إطار الحرية فيلجأ إلى العقود ، أي توافق الإرادة مع المتعاملين معه لتنفيذ رغباته، كذلك فإنه يقدر نفقاته على أساس إيراداته فإسرافه يؤدي إلى الإقتراض و إمكانياته محدودة في ذلك.

أما بالنسبة للدولة، فإن نفقاتها ضرورية لضمان سير المرافق العامة ، فهي تحدد النفقات العامة و تبحث بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها و ان كانت تحاول في بعض الأحيان تعديل إنفاقها تبعاً لحجم إيراداتها ( كفترات الأزمات) فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتغطية نفقاتها الناتجة عن سلطتها كالضريبة.

### 5/ النظرة المستقبلية

يميل الأفراد في أغلب الأحيان إلى الأنشطة سريعة المردودية و النتائج، بينما تؤدي الدولة مشاريع لا تظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جداً كمشروع السد الأخضر الذي لا تظهر منافعه البيئية حسب الأخصائيين إلا بعد حوالي قرن و بالرغم من ذلك فقد قامت الجزائر بصرف مبالغ مالية ضخمة لإنجاز هذا المشروع.

## 6/ الحجم ( المبالغ المالية )

بصفة عامة فإن مالية الأفراد و المؤسسات الخاصة أقل حجما من مالية الدولة، فهذه الأخيرة تقوم بإنفاق الملايير من الدينارات بصفة نهائية، بينما ليس بمقدور أغنى الأفراد و المؤسسات تحمل خسارة ملايير الدينارات.

و لكن هذه الفكرة ليست صحيحة دائما على مستوى الدولة، ذلك أن مالية بعض كبريات الشركات المتعددة الجنسيات تفوق مالية دول عديدة في طريق النمو، لهذا نجد الكثير من هذه الدول تجد صعوبة كبيرة في تعويض بعض الشركات الأجنبية عقب تأمين ممتلكاتها

## 7/ التشريع

خضع مالية الأفراد في تكوينها و في حريتها إلى قواعد و التزامات القانون الخاص، بما يحتويه من قواعد مرتكزة على ترك المجال مفتوحا للمتعاملين الإقتصاديين في التسيير و التعاقد، بينما المالية العامة التي تضع نصب عينها المنفعة و المصلحة العامة فتقوم بتأطير ترتيباتها أحكاما تشريعية صارمة هي أحكام القانون العام.

## سادسا: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى.

يعتبر علم المالية العامة من العلوم الإجتماعية ، لأنه ظهر و تطور و توافق مع وجود الأفراد و الجماعات المنظمة و المجتمعات في تطورها و خضوعها إلى سلطة ، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية و تقديم مجموعة من الخدمات الأساسية و الضرورية لمعيشة و رفاهية المجتمع و من الطبيعي أن يرتبط هذا العلم الإجتماعي بصلات وثيقة مع العلوم الإجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع و اقتصاد واحد و من أهم العلوم الإجتماعية التي يرتبط بها هي: (1)

## 1/ العلاقة بين المالية و علم الاجتماع

إن العلاقة بين المالية العامة و علم الاجتماع علاقة قوية واضحة فهناك تأثير متبادل بينهما و من المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات و النفقات العامة تحدث أثارا اجتماعية عند انتقالها

<sup>1</sup> بالإعتماد على كل من:

- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق ، ص 18 - 20 .

- جهاد سعيد خصاونة، مرجع سابق، ص 23 - 26

من و الى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظل المالية العامة التقليدية ( المحايدة)، أم تمت في ظل المالية العامة المتدخلة ( الوظيفية)، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة، فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي و يحدد مساره، و النظام المالي يعتبر كانعكاس للنظام الاجتماعي و أداة هامة من أدوات تحقيق هذا النظام.

## 2/ العلاقة بين علم المالية العامة و العلوم الاقتصادية

كان الاقتصاديون قديما يعتبرون المالية العامة جزءا من الاقتصاد فقد قدم آدم سميث في مؤلفه المشهور " ثروة الأمم" الصادر سنة 1776 بحثا خاصا للحديث فيه عن قواعد العامة الضريبية، و كذلك فالعلاقة بين الظواهر المالية و الظواهر الاقتصادية في الغالب ما تكون علاقة تبادلية و يمكن إعطاء أمثلة على ذلك فيما يلي:

أ/ إن تحصيلات الإيرادات العامة للدولة تتوقف على الدخل القومي فكلما زاد هذا الدخل تبعاً لتقدم النشاط الإقتصادي كلما زادت إيرادات الدولة من حصيللة الضرائب و تمكنت من فرض ضرائب جديدة لا يتضرر منها المكفون نظراً لزيادة دخولهم.

ب/ تتوقف الأوضاع الاقتصادية على الحالة المالية للدولة فوجود عجز في الموازنة العامة للدولة مثلاً شأنه التأثير على الحالة الاقتصادية، فإذا لجأت الدولة إلى تمويل العجز في الموازنة العامة بواسطة الإصدار النقدي على سبيل المثال سوف يؤدي ذلك إلى إرتفاع الأسعار و التضخم.

ج/ تحديد حجم النفقات العامة يجب أن يتم على ضوء الحالة الاقتصادية العامة ففي حالة التضخم يترتب على الدولة أن تخفض الإنفاق العام و بالمقابل في حالة وجود الكساد يترتب على الدولة زيادة الإنفاق العام لانعاش الاقتصاد بصورة عامة.

## 3/ علاقة علم المالية العامة بعلم السياسة

العلاقة بين المالية العامة و السياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة و يضفي عليها طابعه، و كذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي و تعكس اتجاهاته. و تعد في الوقت نفسه أداة من أدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه: فالإيرادات العامة و النفقات العامة تختلف كما و نوعاً، تبعاً لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، و اختلاف الأغراض التي يهدف

إليها. فهي تختلف كذلك تبعاً لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة ، مستقلة أو خاضعة لغيرها من الدول. كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة.

و تمارس المالية العامة تأثيراً هاماً في الأنظمة السياسية، من خلال دراسة التاريخ السياسي، و التعرف على الأسباب الكامنة وراء كثير من الثورات السياسية، و خاصة في فرنسا و إنجلترا التي تشير إلى أن معظم هذه الثورات كانت تعود لأسباب مالية.

#### 4/ علاقة علم المالية العامة بالعلوم القانونية

تعتبر هذه العلاقة علاقة وثيقة جداً كون أغلب القواعد المالية تأخذ شكلاً قانونياً حيث تتضمن الدساتير في أغلب دول العالم الكثير من القواعد المالية خاصة تلك المتعلقة بالضرائب و الرسوم و الموازنة العامة من حيث التحضير و الإعتماد و بالمقابل هناك قواعد مالية تنفيذية التي يجب أن تصدر في شكل قوانين أو أنظمة أو تعليمات، فعلى سبيل المثال فإن الديمقراطيات النيابية توجب أن لا تفرض الضريبة و أن لا يعقد قرض و لا تصدر الموازنة إلا بقوانين لضمان موافقة ممثلي الأمة عليها.

فدراسة النظام المالي لأي دولة من الدول لابد الرجوع إلى التشريع المالي أي مجموعة القوانين المالية و الأنظمة و التعليمات التي تبين القواعد المالية المطبقة فيها.

#### 5/ علاقة علم المالية العامة بأدوات القياس الكمي كالمحاسبة و الإحصاء

إن صلة المالية بالمحاسبة وثيقة جداً، إذ يتطلب البحث في كثير من الموضوعات المالية و خاصة الضرائب الالمام بأصول المحاسبة و مراجعها و فنونها، من اندثار و جرد الاحتياطات و مخصصات و تنظيم الحسابات الختامية و الأرباح و الخسائر، و عمل الميزانية العمومية للمنشآت و إعداد موازنة للدولة نفسها و تنفيذها و الرقابة على تنفيذها يتطلب استخدام نظم المحاسبة الفنية.

كما ان علم المالية يستعين بالإحصاء للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي و توزيع الثروة و الدخول بين الطبقات في المجتمع، و عدد السكان و توزيعهم في المناطق الجغرافية و على الحرف المختلفة، و غير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها عند دراسة و رسم السياسة المالية للدولة.

## الفصل الثاني: النفقات العامة للدولة

### أولاً: تطور النفقة مع تطور دور الدولة

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها أداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور التي تقوم به مختلف المجالات، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة، و تسيير البرامج الحكومية في شتى المجالات في صورة أرقام و اعتمادات تخصص لكل جانب منها تلبية للحاجات العامة للأفراد و سعياً وراء تحقيق أقصى منفعة إجتماعية.

و لقد تطورت النفقات العامة في كافة دول العالم بتطور دور الدولة في التدخل في اشباع الحاجات العامة، الأمر الذي اقتضى التوسع في الإنفاق العام على كافة المجالات، سواء القديمة منها، أو الجديدة لنشاط الدولة المالي المرتبط بدورها هذا الواسع و المتزايد، وبحيث أن النفقات العامة تنمو بمؤشر نسبتها إلى الناتج القومي الإجمالي و التي كانت تتراوح في معظم الدول في فترات سابقة بين 5-10%، في حين أن هذه النفقات العامة ازدادت أهميتها النسبية إلى الناتج القومي الإجمالي بحيث أصبحت تزيد على 30% في معظم الدول المتقدمة، و أن نسبة الإنفاق هذه تزيد في بعض هذه الدول عن 50% و حيث يتبين أن هنالك ارتفاع واضح في هذه النسبة منذ بداية القرن الماضي، و بالذات بدءاً بأزمة الثلاثينات و ما اقتضته من توسيع لدور الدولة و زيادة درجة تدخلها في النشاطات الإقتصادية، و لزيادة في نفقاتها العامة في إطار اتساع نشاطها المالي، و خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، و استمرار الزيادة هذه الفترات التي تلت ذلك، و التي يبينها الجدول التالي:

#### حصة الإنفاق الحكومي من الناتج القومي الإجمالي في بعض الدول المتقدمة

الدولة/السنة	1880	1929	1960	1980
فرنسا	15%	19%	35%	52%
ألمانيا	10%	31%	32%	47%
اليابان	11%	19%	18%	33%
السويد	6%	8%	31%	65%
إنجلترا	10%	24%	32%	48%
أمريكا	8%	10%	28%	37%

المصدر: فليح حسن خف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص94



من الجدول السابق الخاص بتطور النفقات العامة في الدول المتقدمة نتبين لنا الملاحظات التالية:

- إنخفاض نسبة الإنفاق الحكومي في الدول المتقدمة إلى الناتج القومي في نهاية القرن 19 و ذلك راجع إلى اقتصار قيام الدولة بمهام الحماية و الحراسة و من تم محدودية الإيرادات المطلوبة لتغطية النفقات المحدودة هي الأخرى و التي حصتها لا تتجاوز نسبة 15% كأقصى تقدير في فرنسا.

- التطور الواضح و الكبير في الإنفاق الحكومي في هذه الدول مع بداية القرن العشرين، و بالذات بعد الأزمة التي عرفها العالم و هي أزمة الكساد في الفترة الممتدة بين سنة 1929 و 1933 و بالأخص في أمريكا، بحيث تجاوزت حصتها ثلث الناتج القومي الإجمالي، عدا اليابان كانت الحصة هذه 33% ، و حتى أنها تجاوزت نصف الناتج القومي الإجمالي في كل من فرنسا و السويد، و ما يقترب من هذا النصف في ألمانيا، إنجلترا، و ارتباطا بالدور الحديث للمالية العامة و الناجم عن زيادة دور الدولة و نشاطها في كافة المجالات، و بما يحقق أهداف إقتصادية، و إجتماعية، و بالذات ما يرتبط منه بتحقيق دولة الرفاه، و اعتمادا على توفر الإيرادات بحكم زيادة الدخل فيها، و بحكم قدرتها على توفير الإعانات و الخدمات التي تسهم في ذلك، و أدت إلى تحققه.

في حين أن نسبة النفقات العامة إلى الناتج القومي الإجمالي في الدول النامية، ورغم الزيادة الهامة إلا أنها بقيت عند حدود 25% ، و هو الأمر الذي يمثل مفارقة هامة و واضحة في زيادة النفقات العامة في المجموعتين من الدول المتقدمة و النامية، حيث طبيعة اقتصادات الدول المتقدمة باعتبارها دول رأسمالية يفترض أن تكون نسبة النفقات العامة فيها أقل ارتباطا بدور الدولة فيها، و كون أن حاجتها للإنفاق العام أقل بسبب توسع النشاطات الخاصة فيها و قيامها بتلبية قدر واسع من احتياجاتها و نتيجة توفر البنية التحتية إلى غير ذلك.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: مفهوم النفقة العامة و عناصرها

لا يختلف إثنان في تعريف النفقات العامة حيث تعرف بشكل عام على أنها " مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة".<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 95.

<sup>2</sup> محمد حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، درار مسيرة للنشر و التوزيع، الطباعة، الطبعة الأولى، 2007، ص 17.

و يتضح من خلال هذا التعريف للنفقة العامة أنه يتكون من ثلاثة عناصر و التي تتمثل في أركان النفقة و هي:

- النفقة العامة مبلغ نقدي.

- تصدر النفقة من طرف شخص عام.

- تهدف النفقة العامة إلى أداء خدمة أو إشباع حاجة من أجل تحقيق النفع العام.

و لنناقش الآن العناصر الثلاثة للنفقات العامة:<sup>(1)</sup>

**1/ النفقة العامة مبلغ نقدي:** تقوم الدولة بإنفاق مبالغ مالية نقدية للحصول على السلع و الخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، أي كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع و الخدمات اللازمة لتسيير مرافقها العامة، أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الإنتاجية، أو منح الإعانات و المساعدات بأشكالها المختلفة، يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في مجال النفقات العامة.

و على هذا الأساس فإن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول على متطلباتها جبرا و بدون مقابل كما في حالات سخرة و الإستيلاء أو يدفعها مقابل محدود بجانب منحها لبعض المزايا المعيشية مثل: إتاحة السكن المجاني لبعض موظفيها فهذا لا يدخل في إطار النفقات العامة.

**2/ صدور النفقة من الشخص العام ( الدولة أو إحدى هيئاتها):** يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة- الدولة أو تنظيمها ركنا أساسيا لوجود النفقة، و يدخل في إعداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة و الدولة و الهيئات الوطنية و المؤسسات العمومية، كما يندرج تحتها أيضا نفقات المشروعات العامة، فخضوع هذه المنشآت لتنظيم تجاري في إدارتها و سعيها لتحقيق الربح لا يخفي طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط مميز قصد تحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية معينة، فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ضمن القوانين المعمول بها و المصادف عليها من طرف البرلمان.

<sup>1</sup> دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر سنة 1990-2004 ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم

الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر ، 2005، ص162-163

أما إذا صدرت النفقة من أفراد و مؤسسات الخاصة ( خيرية مثلا) فلا تعد نفقة عامة لأنها تخرج من خزينة الدولة.

### 3/ الغرض من النفقة العامة تحقيق النفع العام:

ينبغي أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة و من ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، و بالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات العامة التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص.

وتبرير هذا الشرط يرجع لسببين هما:

أ/ المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الهيئات و المؤسسات العامة إشباعها تهدف من ورائها إلى تحقيق المنفعة العامة.

ب/ إذا كان الإنفاق يهدف إلى نفع خاص، فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة و العدالة بين الأفراد في تحمل أعباء الضرائب، حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة و من تم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: ضوابط النفقات العامة

يقصد بضوابط النفقة العامة القواعد التي يتم الإستناد إليها في إقرارها، و التي تحدد النوع و الحجم الأمثل من النفقات العامة بشكل يدعم و يزيد من مشروعيتها اقتصاديا و اجتماعيا.<sup>(2)</sup>

و تتمثل هذه الضوابط فيما يلي:<sup>(3)</sup>

### 1/ ضابط المنفعة:

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من النفقات العامة هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة، و يعتبر هذا الضابط قديما في الفكر الإقتصادي و محل إتفاق بين الاقتصاديين التقليديين و الحديثين.

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، المالية العامة ، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 33

<sup>2</sup> فلح حسين خلف ، مرجع سابق، ص 111.

<sup>3</sup> بودخدخ كريم ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الإقتصادي- دراسة حالة الجزائر 2001-2009-، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 3 ، 2010 ، ص 43-47.

و يعتبر ضابط المنفعة أمرا منطقيا كونه لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع و المزايا المترتبة عنها، و يتحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة إذا وجهت النفقة العامة إلى جميع أفراد المجتمع دون اقتصارها على البعض من الأفراد أو توجيهها إلى المصالحة الخاصة بهم، و المنفعة تتعدد سواء كانت منفعة اقتصادية أو اجتماعية.

## 2/ ضابط العقلانية الإقتصادية:

و نعني به الرشادة و حسن تسيير و إدارة الأموال العمومية و هنا لا يعني تقليص النفقات العامة و الحد منها بشكل لا تتحقق معه الأهداف المراد الوصول لها، و إنما يعني حسن و كفاءة استخدام الموارد المالية بحيث يتم تجنب أي استغلال لها في غير محله يتنافى و العمل وفق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة و توفر العقلانية في تسييرها بحيث ينتج عن ذلك المنفعة تبرر وجود النفقات العامة.

و الواقع أن عقلانية و ترشيد النفقات العامة يكون من خلال محاولة تحقيق توازن بين النفقات العامة المراد تحقيقها و أقصى ما يمكن تخصيصه من موارد مالية كاعتماد مالي لها.

## 3/ ضابط المرونة:

و هو من الضوابط التي بدأت تشغل حيزا كبيرا في مجال النفقات العامة خاصة مع بروز الأزمات بمختلف أشكالها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية و حتى السياسية، بحكم أن لها تأثيرا مباشرا و غير مباشر على حجم النفقات العامة و هو ما يستلزم تمتع هذه الأخيرة بالمرونة الكافية للاستجابة مع هذه التغيرات.

لكن مرونة النفقات العامة تكون في إطارها الإيجابي و ليس السلبي<sup>(1)</sup>، إضافة إلى كونها خاضعة إلى ضوابط أخرى متكاملة في ما بينها، فالعمل وفق مبدأ المرونة يقتضي الإلتزام بما هو محدد من النفقات العامة و بالأوجه المحددة لها، فمرونة النفقات العامة لا تكون فقط في حجمها و إنما أيضا في الأوجه الموجهة لها، و التي قد يحصل تعارض فيها في وقت أزمة مالية أو ما شابه ذلك، عندها يأخذ بمبدأ الأولوية في تحقيق الأهداف و الذي يستلزم تمتع النفقات العامة بالمرونة الكافية أي مرونة الموارد المالية و قدرتها على الإنتقال من قطاع لآخر.

<sup>1</sup> فلح حسين خلف، مرجع سابق، ص 116.

#### 4/ضابط الإنتاجية:

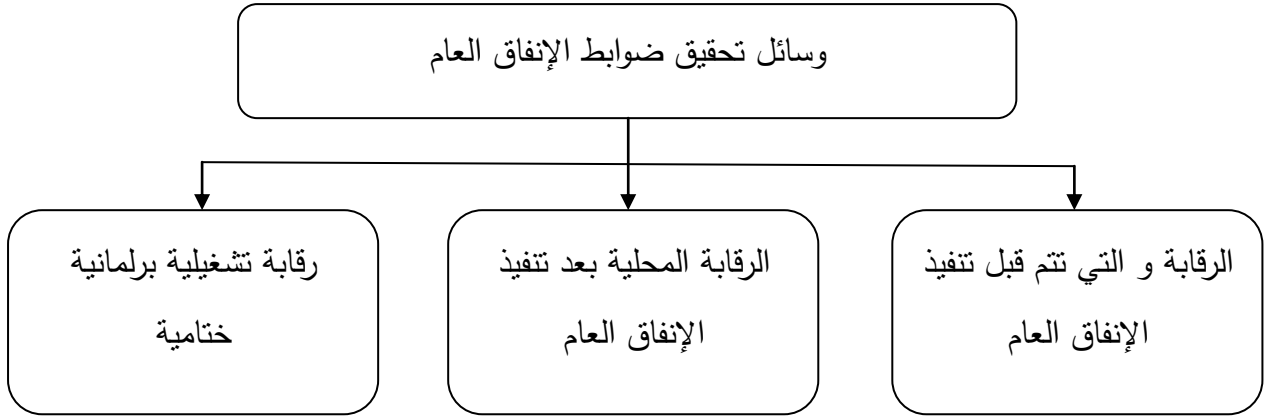
و يقصد به مساهمة النفقات العامة في تشجيع التطور في النشاطات الاقتصادية و بالذات الانتاجية منها، و تبرز أهمية الأخذ بهذا المبدأ و ضرورة الإستناد إليه في الدول النامية بشكل خاص و ذلك نظرا لحاجاتها الماسة لزيادة تطوير جهازها الإنتاجي، و ذلك بتطوير أنشطتها الاقتصادية و زيادة درجة تنوعها و كفاءتها الإنتاجية و ذلك من خلال التوسع في النفقات العامة التي تتضمن تحقق ذلك، و بما يقود الاقتصاد إلى النمو باعتباره الهدف الأكثر أهمية في جميع الدول.

#### 5/ ضابط العدالة:

و تكون العدالة في النفقات العامة بما يتصل بتحقيقها في توزيع العبء على من يتحملها حيث تحقق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية التي يتم تحصيلها لتمويل هذه النفقات العامة و ذلك بالشكل الذي يستند إلى القدرة على الدفع لكل فرد مكلف، و كذلك تحقق العدالة في توزيع الخدمات و المنافع العامة بحيث لا توجه لفائدة فئات معينة دون غيرها، و لكن في إطار توجيه النفقات لخدمة كل فئات المجتمع مع التركيز على الفئات الاجتماعية الأقل دخلا بدرجة أكبر و بالشكل الذي يرفع معه دخول هذه الفئات من خلال الاعانات المقدمة لهم أو من خلال الخدمات التي تساهم في الرفع من دخولهم الحقيقية أو من خلال الإنفاق على الخدمات التي تساهم في تطوير قدراتهم التعليمية و الصحية، و من تم التأثير على إنتاجيتهم في الاقتصاد بما يسمح بتحقيق عدالة أكبر في توزيع الدخل و تقليل التفاوت و الطبقية في المجتمع.

و في الأخير يمكن القول بأن هذه الضوابط تتوفر على النفقات العامة لا يكون إلا بتوفير و سائل تجبر المؤسسات الحكومية من خلالها على التقيد بهذه الضوابط، و هذه الوسائل كي يحسن استخدامها يتعين وجود إطار و بيئة من التشريعات و قوانين توضح تسلسل إجراءات الإنفاق العام في المؤسسات الحكومية، و هذه العملية تسمى بتقنين النشاط المالي للدول أي وضعه في إطار قانوني، و بعد ترسيخ هذه القوانين يتم تمهيد العمل للرقابة المالية و التي تأخذ المراحل التالية وفق الشكل الموالي:

## وسائل تحقيق ضوابط الإنفاق العام



**المصدر:** نوزاد عبد الرحمان الهيني، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص 42.

## رابعاً: تقسيمات الإنفاق العام

تتخذ النفقات العامة صوراً متعددة و متنوعة، و يزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة و تزايد مظاهر تدخله في الحياة العامة للمجتمع، و لا يعتبر تقسيم النفقات العامة كمجر تصنيف أو تقسيم فقط و إنما الهدف من ذلك هو معرفة كل نوع من النفقات لتحديد تمويلها، حيث أن النفقات العادية تمول غالباً بالإيرادات العادية و تمول النفقات الاستثنائية بإيرادات استثنائية كأصل عام.

كما أن الهدف من هذا التصنيف أنه يبرز لنا كل نفقة بقصد ترشيدها كما يسهل لنا ذلك أعمال الرقابة المالية و إجراء المتابعة و الفحص بخلاف ما إذا كانت النفقات مبهمة دون تحديد و تصنيف، فيستحيل بذلك إجراء عمليات التدقيق و التحقيق كعناصر للرقابة المالية.

هذا و أن هذه التقسيمات كانت وفق معايير و أن اختلفت في أساسها فهي تتحد في هدفها فنجدها تصل إلى نفس التصنيف و التبوب، بالإضافة إلى ذلك فإن كل دولة لها تقسيم خاص بها يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و لهذا سوف نحاول أن نتناول أهم التقسيمات على النحو التالي:

### 1/ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة ( النفقات حسب وظائف الدولة)

و يقصد بتقسيم الإنفاق العام تبعاً للوظائف التي تؤديها الدولة، و الغرض منه هو إظهار مقدار نشاط الحكومة في أوجه إنفاقها المختلفة، و قد درع الاقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة

، هي الوظيفة الإدارية، الوظيفة الإقتصادية و الوظيفة الاجتماعية و على هذا يمكن أن نجد ثلاثة أنواع من الإنفاق هي: (1)

أ/ النفقات الإدارية للدولة: و هي الخاصة بتسيير المرافق العامة، و تضم الأجور و ما في حكمها للعاملين للدولة، و نفقات رئيس الدولة و السلطة التشريعية، و نفقات الدفاع و الأمن و التمثيل السياسي.

ب/ النفقات الاجتماعية للدولة: و تتعلق بالأغراض الاجتماعية من أجل التنمية الاجتماعية، و تحقيق التضامن الاجتماعي، و تشمل نفقات التعليم و الصحة و الثقافة العامة و التأمينات الاجتماعية.

ج/ النفقات الإقتصادية للدولة: و هي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الري و الصرف و النقل و المواصلات، و المياه و الكهرباء و الطرقات إلى غيرها من الخدمات.

## 2/ النفقات الحقيقية و النفقات التحويلية:

أ/ النفقات الحقيقية: تعني النفقات الحقيقية استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع و الخدمات المختلفة لإقامة مشاريع التي تشبع حاجات عامة، و تؤدي النفقات الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني كصرف الأموال العامة على الأجور و الرواتب و العاملين، كذلك شراء السلع و الخدمات اللازمة لسير عمل الإدارات و أجهزة الدولة.

ب/ النفقات التحويلية: و هي تحويل مبالغ نقدية من فئة لأخرى في المجتمع و هذه النفقات ليس لها مقابل مباشر و لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيعه أي أن هذا النوع من النفقات من شأنها نقل القوة الشرائية من فئة لأخرى، تهدف إلى إحداث تغيير في نمط توزيع الدخل الوطني.

و تنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أنواع: (2)

- **النفقات التحويلية الإقتصادية:** و هي تلك الإعانات الحكومية التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية و التي يكون الهدف منها تشجيع تلك المشروعات على زيادة الإنتاج و البيع بأسعار منخفضة عن بعض السلع و الخدمات و التي تكون غالبيتها إما سلعا أو خدمات استهلاكية

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 190.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 189.

ضرورية أو سلعا تصديرية، و بصفة عامة فإن تلك السلع و الخدمات في غالبيتها يصاحب إنتاجها و استهلاكها منافع خارجية و من ناحية أخرى فقد يتم استخدام النفقات التحويلية الاقتصادية سعيا إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد الاقتصادية في اتجاه إنتاج بعض السلع و الخدمات التي يعجز نظام آليات السوق الحر عن تحقيق الكفاءة في مجال إنتاجها و استهلاكها.

- **النفقات التحويلية الاجتماعية:** فهي النفقات الحكومية التي تتم دون مقابل و يكون الهدف منها تحقيق ما يسمى بالبعد الاجتماعي من الإنفاق العام مثل إعانات البطالة التي يتم منحها للأفراد الذين يفقدون و وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم أو لحين حصول الداخلين لسوق العمل على وظيفة أو فرصة عمل و كذلك الإعانات المقدمة لكبار السن و العجزة، و الإعانات المقدمة للفقراء في المجتمع الذي تقل دخولهم الشهرية عن مستوى معين ، و يطلق على النفقات التحويلية أحيانا نفقات برامج الرفاهية الاجتماعية الموجهة للفقراء.

- **النفقات التحويلية المالية:** و هي تمثل نوعا من النفقات الحكومية التي يكون الهدف منها هو مواجهة عبء الإقراض العام و التي تتمثل في فوائد الدين العام و استهلاكه فيما يطلق بنفقات خدمة الدين العام.

و عموما تختلف الأهمية النسبية لكل من النفقات التحويلية الاقتصادية و الاجتماعية و المالية من دولة لأخرى و لنفس البلد من فترة زمنية لأخرى.

### 3/ النفقات العادية و النفقات الغير العادية الاستثنائية

يستند علماء المال في هذا التقسيم على دورية النفقة أو عدم دوريتها، بمعنى أن النفقات التي لا يتكرر إنفاقها بشكل سنوي تعتبر نفقات عادية. من هذه النفقات رواتب الموظفين التابعين للدولة و نفقات التجهيز و صيانة مرافق الدولة و إدارتها العامة، و تكاليف شق الطرقات و صيانتها، هذا بالإضافة إلى نفقات تسديد ديون الدولة و فوائدها. أما النفقات الغير العادية فهي نفقات التي لا يتكرر إنفاقها في الموازنة السنوية بشكل دوري، مثل نفقات الحروب و نفقات مواجهة الكوارث الطبيعية كالجفاف و الفيضانات و الزلازل و أخيرا نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى التي تقوم بها الدولة كلما دعت الضرورة لذلك.



يلاحظ من هذا التقسيم للنفقات العادية و غير العادية أنه يعود للمفهوم التقليدي لسياسة الدولة المالية. هذا المفهوم الذي يقتضي بأن تحصر الدولة اهتماماتها المالية فقط في المهام الضرورية لديمومتها و لاستمرارها، و أن لا تتجاوز هذه المهام إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة التي لا يمكن للأفراد القيام بها.<sup>(1)</sup>

أما السياسة المالية الحديثة فهي على عكس ذلك إذ ترى أنه ليس هناك ما يبرر هذا التمييز حيث أنه يمكن تمويل إحدى النفقتين عادية أو إستثنائية من نفس مصادر التمويل. أكثر من هذا فالنفقات العادية و التي قيل بسنويتها فقدت إلى حد معتبر هذا المنطلق، فالدولة أخذت اليوم بإعداد ميزانيتها وفقا لبرامج التنمية الإقتصادية و وفقا لمخططات تنموية قد تتعدى السنة و من هنا ففكرة الدورية تجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية و غير العادية لأننا لو نظرنا إلى فترة أطول من فترة سنة و لتكن خمسة سنوات مثلا لأدى ذلك إلى إعتبار العديد من النفقات غير العادية و كذلك لو إقتصرت لفترة أقل من سنة لإعتبرنا بعض النفقات العادية غير عادية.<sup>(2)</sup>

و هناك عدة معايير للتفرقة بين النفقات العادية و الغير العادية و هي:<sup>(3)</sup>

- **الإنتظام و الدورية:** فإذا كانت النفقات دورية و منتظمة فتعتبر عادية مثل الأجور، و إن لم تكن كذلك فهي غير عادية و منها مثلا: تمويل الحروب و الكوارث الطبيعية.
- **طول فترة الإنفاق:** فإذا كانت فترة الإنفاق أقل من سنة فتعتبر عادية، أما إذا امتدت أكثر من سنة فتكون غير عادية.
- **معيار توليد الدخل:** فإذا كانت النفقات تعطي دخلا فتعتبر النفقة عادية، مثل اللجوء إلى الإقتراض للقيام بالمشاريع العامة التي تعطي دخلا يغطي فوائد هذا القرض، أي أن القرض يخصص لتغطية نفقات تعطي إيرادات تكفي لدفع فائدته و القيام بتسديده.
- **معيار الإنتاجية:** فإذا كانت غير منتجة أو ما يسمى بالنفقات الاستهلاكية أي لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة عادية، أما إذا كانت منتجة تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني فهي نفقة غير عادية مثل النفقات المخصصة لإنشاء المدارس و المستشفيات.

<sup>1</sup> مهري محفوظ، مرجع سابق، ص 249.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 116.

<sup>3</sup> دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص 166.

- معيار المساهمة في تكوين الرأس المال: تكون عادية إذا كانت لا تساهم في تكوين رأس المال كتلك التي تلتزم تسيير المرافق العامة و تسمى بالجارية أو ما يعرف أيضا بالنفقات الإدارية أما إذا كانت تساهم في تكوين رأس المال كالاستثمارات فهي نفقة غير عادية.

#### 4/ النفقات المنتجة و غير المنتجة

من حيث إنتاجية النفقات العامة فقد قسمها فقهاء المالية إلى منتجة و غير منتجة و المقصود بإنتاجية النفقة هو الحصيلة التي تترتب عن إنفاقها، لأجل هذا أعتبرت النفقات الإستثمارية التي تؤدي إلى خلق سلع مادية أو فائدة مالية نفقات منتجة بخلاف نفقات مستخدمي الإدارات و نفقات التسيير المرافق العامة التي أعتبرت غير منتجة.

و بهذا أعتبر المحصول أو الغلة التي تجني من النفقة هي المحدد لهذا التقسيم إذ أصبحت النفقة المنتجة إذا زادت في مداخيل الدولة كالرسوم الجمركية و حقوق الطابع و الأثمان المحصلة من طرح السلع في الأسواق أعتبرت النفقة على غير ذلك إذا لم تدر دخلا نقديا كالنفقات الطارئة و نفقات المساعدات الإجتماعية و غيرها.<sup>(1)</sup>

#### 5/ تصنيفات النفقات العامة في الجزائر

تنقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين نفقات التسيير و نفقات التجهيز و هذا حسب تقسيم المشرع الجزائري و تظهر كما يلي:

أ/ نفقات التسيير: و هي النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية و التي لا تنتج من ورائها أي قيمة مضافة منتجة و تجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب:<sup>(2)</sup>

- أعباء الدين العمومية و النفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- الدخلات العمومية.

<sup>1</sup> بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2009 ، ص 58.

<sup>2</sup> المادة 24 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984، ص 1042.

**ب/ نفقات التجهيز:** نفقات التجهيز هي عبارة تلك النفقات التي لها طابع الإستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي و بالتالي ازدياد الثروة للبلاد و تقسم نفقات التجهيز إلى:<sup>(1)</sup>

- الإستثمار المنفذ من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

- النفقات الأخرى بالرأسمال.

### **خامسا: الآثار المترتبة عن الإنفاق العام.**

إن التوسع في النفقات العامة بمختلف أنواعها ينتج آثارا متعددة في مختلف الميادين فالنفقات العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة بالإضافة إلى التأثير في مختلف المتغيرات الاقتصادية و هي الدخل القومي و مكوناته، و هي الاستهلاك و الادخار و الاستثمار، و إلى التأثير في المستوى العام للأسعار و في توزيع الدخل القومي و بالتالي في التوازن الاقتصادي العام و على الرغم من تعدد و تنوع آثار النفقات العامة في مختلف المجالات و الميادين فإننا نقتصر دراستنا على الآثار الاقتصادية للنفقات العامة وحدها.

#### **1/آثار الإنفاق العام على الإنتاج الوطني:**

يتجلى أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني من خلال دورها في زيادة حجم الموارد الاقتصادية، و رفع درجة تأهيلها وتنظيمها بإعتبارها أهم العوامل المحددة للطاقة الإنتاجية لأي مجتمع ، ويساهم الإنفاق العام في زيادة الطاقة الإنتاجية تبعا لاختلاف طبيعة أوجه الإنفاق العام ، فالنفقات الرأسمالية ذات السمة الإقتصادية تقود إلى تكوين رأس المال العيني عن طريق المشاريع التي تقوم بتنفيذها الدولة في الميادين الإقتصادية المختلفة (الزراعة، الصناعة، الخدمات) وكذا يرفع من القدرة الإنتاجية للمجتمع وينعكس ذلك مباشرة على نمو الإنتاج بعد مرور فترة زمنية معينة، أما النفقات التحويلية ذات الطابع الاقتصادي فتعمل على توجيه عناصر الإنتاج من قطاع إقتصادي معين إلى آخر أو من فرع صناعي إلى آخر والتي تسعى الدولة لتطويره وتنميته.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> المادة 35 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984، ص 1043.

<sup>2</sup> نوزاد عبد الرحمن الهيني ، منجد عبد اللطيف الحشالي، مرجع سابق ، ص 63.

## 2/ أثر الإنفاق العام على الاستهلاك:

يمثل الطلب على الاستهلاك و الخدمات الاستهلاكية جانبا هاما من النفقات العامة و بالتالي هناك اثار مباشرة و غير مباشرة على الاستهلاك تظهر كما يلي:<sup>(1)</sup>

الآثار المباشرة: و تكون من خلال الزيادة الأولية في الطلب على سلع و خدمات الاستهلاك و التي تتمثل في صورتين:

الأولى: شراء الدولة للسلع والخدمات الاستهلاكية (الإنفاق الإستهلاكي) وذلك من خلال ما تقوم به الدولة أثناء إشباعها للحاجات العامة في الإنفاق الذي قد يتخذ شكل سلع وخدمات تتعلق بأداء الوظائف والمشاريع العامة كما يلي:

- نفقات السلع الإستهلاكية لتمويل القوات المسلحة.

- نفقات شراء أثاث و سيارات وخدمات أخرى.

- نفقات شراء سلع إستهلاكية بدون مقابل (إعانات).

الثانية: نفقات متعلقة بالأجور و الرواتب و تظهر أثار هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزء من النفقات العامة للرواتب والأجور لموظفيها و عمالها مقابل ما يؤديه هؤلاء من أعمال مما يؤدي إلى زيادة الاستهلاك و الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الإنتاج من خلال الأثر الذي يحدثه المضاعف.

الآثار غير المباشرة: لا تتوقف آثار النفقات العامة عند الآثار المباشرة و لكن تتضمن أيضا أثار غير مباشرة متتابعة على الدخل القومي بشقيه الاستهلاكي و الاستثماري، هذه الزيادة الناشئة عن تتابع الدخل النقدية التي يتسببها الانفاق العام و ما يصحبه من زيادة في الدخل القومي تتجاوز الزيادة في الانفاق العام. و هذا ما يطلق عليه أثر المضاعف الذي ينتج استهلاكاً متتابعاً كما يؤدي إلى زيادة الاستثمار.

## 3/ آثار الإنفاق العم على توزيع الدخل القومي

إن الإنفاق العام له أثر كبير على توزيع الدخل ويتكامل هذا الدور مع فرض الضرائب، ففرض ضرائب إضافية على الطبقات ذات الدخل المرتفع هو محاولة للتخفيف من الضرائب المفروضة على الطبقات ذات الدخل المحدود بأن تقدم إعفاءات لمستوي معين من الدخل وأن تقلل الضرائب على السلع الاستهلاكية و خاصة الضرورية منها التي يستهلكها أغلب أفراد المجتمع، و في نفس الوقت تفرض ضرائب ذات سعر فائدة مرتفعة على الكماليات التي يقتنيها ذوي الدخل المرتفعة، وبعد ذلك تقوم الدولة

<sup>1</sup> محمد طاقة ، هدى العزاوي، إقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الثانية ، الأردن، 2010 ، ص 66-68.

بإنفاق القسم الأكبر من حصيلته هذه الضرائب لصالح الفئات ذات الدخل المحدود عن طريق التوسع في التحويلات الاجتماعية، وهكذا تكون الدولة قد عملت على تقليل الفوارق الاجتماعية.<sup>(1)</sup>

#### 4/ آثار الإنفاق العام على الأسعار

إن النفقات العامة تؤدي إلى آثار على الأسعار تختلف حسب طبيعة الاقتصاد، ودرجة تطوره و الحالة التي يعيشها، رغم أن الافتراض الأساسي هو أن النفقات العامة يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، و هذا الارتفاع في الأسعار يوفر الحافز الذي يدفع على التوسع بالنشاطات الاقتصادية، و زيادة إنتاجها، لأن ارتفاع الأسعار هذا الناجم عن النفقات العامة يوفر هامش أكبر يحفز على القيام بذلك، و بالذات عندما تكون هناك موارد و عناصر و طاقات إنتاجية عاطلة و مهيأة للعمل في احوال، و هذا الأمر المرتبط بأثر النفقات العامة على الأسعار لا يتحقق في الحالات الآتية<sup>(2)</sup>

- الحالة التي لا توجد فيها طاقات و قدرات و موارد إنتاجية عاطلة، أي غير مستخدمة، و بالذات عندما يكون الاقتصاد في مرحلة الاستخدام الكامل لهذه الطاقات و الموارد، إذ أن أثر الزيادة في الأسعار الناجمة عن النفقات العامة سيتحقق بحصول تضخم في الاقتصاد و أن أثر زيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامة في حالة كون الاقتصاد في مرحلة ما بعد الاستخدام الكامل فإن الزيادة في الأسعار هذه ستؤدي على زيادة حدة التضخم فيه.

- الحالة التي توجد فيها طاقات إنتاجية و موارد عاطلة غير مستخدمة إلا أنها غير مهيأة للعمل و الاستخدام بسبب القيود و الصعوبات التي تضعها التنظيمات غير السوقية، و التي تمثلها القوى المعيقة لعمل آلية السوق، كالاحتكارات مثلا، و بالشكل الذي يمكن أن يعرقل استخدام الطاقات و الموارد غير المستخدمة و التي تحقق في حالة ركود، و هو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار نتيجة النفقات العامة و حصول تضخم فيه بجانب الركود و يطلق عليه الركود التضخمي.

#### 5/ آثار النفقات العامة غير مباشرة من خلال أثر المضاعف و أثر المعجل

أ- أثر المضاعف: أثر المضاعف يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة تراكمية في الدخل القومي كما في المثال التالي:

الزيادة في الإنفاق العام إذا كانت 10000 وحدة نقدية فهي تذهب مباشرة إلى العمال و الموردين

<sup>1</sup> محمد طاقة ، هدى العزاوي، مرجع سابق، ص 71.

<sup>2</sup> فليح حسين خلف، مرجع سابق ، ص 145.

أنفقوا 8000 وحدة نقدية أي 80% تذهب للمنتج (المستثمر).

ادخروا 2000 وحدة نقدية أي 20%.

يقوم المنتج باستدعاء العمال و الموردين للعمل و يقدم أجر للعمال ما قيمته 8000 وحدة نقدية التي انفقوها فيقومون بدورهم أنفاق 80% من هذا المبلغ و ادخار 20% ( على سبيل المثال). و هكذا تستمر العملية بين المبلغ المنفق و المستثمر بالتناقص نتيجة دورانه بين المنتج و السلع المنتجة و العمال حتى تتضاعف كميته في الاستهلاك و الادخار على النحو التالي:

الإنفاق 80%	الادخار 20%
8000 وحدة نقدية	2000 وحدة نقدية
6400 وحدة نقدية	1600 وحدة نقدية
5120 وحدة نقدية	1280 وحدة نقدية
4096 وحدة نقدية	1024 وحدة نقدية
3277 وحدة نقدية	819 وحدة نقدية
المجموع 26893 وحدة نقدية للاستثمار و الاستهلاك	المجموع 6723 وحدة نقدية للادخار

و هكذا نجد أن لزيادة في الانفاق و التي هي 10000 وحدة نقدية قد تضاعف استهلاكها و استثمارها إلى 26893 وحدة نقدية لخمس دورات فقط فاذا استمر في متابعة عملية الدوران هذه لتبين مقدار الزيادة التراكمية الناتجة عن ذلك.

و يتوقف حجم المضاعف على الميل الحدي للاستهلاك بحيث يزداد المضاعف كلما ازداد الميل الحدي للاستهلاك أو انخفض الميل الحدي للادخار و العكس صحيح:

$$\frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}} = \text{المضاعف}$$

أو

$$\frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} = \text{المضاعف}$$

**ب- أثر المعجل:** يترتب على الاستثمار المبدئي سلسلة من الإنفقات الاستهلاكية والاستثمارية والتي تحدد في مجموعها الأثر الكلي لتغير في الدخل القومي خلال فترة زمنية معينة، وحينما يتضاعف تأثير مضاعف الاستثمار مع مضاعف الاستهلاك ينشأ المضاعف المزدوج أو ما يطلق عليه المعجل.

ويمكن حساب معدل التعجيل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار و بين التغير في

مقدار الإنفاق.

$$\frac{\text{التغير في الاستثمار}}{\text{التغير في الاستهلاك}} = \text{المعدل}$$

### سادسا: الأسباب الظاهرية و الحقيقية لظاهرة تزايد النفقات العامة.

من أهم الظواهر الإقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين هي ظاهرة تزايد النفقات العامة مع زيادة الدخل الوطني.

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلفت نظامها الاقتصادي رأسمالي أو اشتراكي و مهما اختلفت درجة تقدمها. و أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي **فاجنر** **A. Wagner** بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة و تزايدها، و انتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها.<sup>(1)</sup>

السؤال المطروح هو: ما هي أسباب زيادة النفقات العممة بمرور الوقت؟

لقد لوحظ أن ظاهرة تزايد الإنفاق العام قد ترجع إلى أسباب ظاهرية و أخرى حقيقية على النحو التالي:

#### 1/ الأسباب الظاهرية:

من بين الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العمومية يمكننا ذكر الأسباب التالية:

أ- **تدني قيمة النقود:** و هذا يعني تدني القوة الشرائية للنقد الوطني، و هذا ما حصل بالنسبة لنقد جميع الدول، مما سبب إرتفاعا في كلفة الخدمات و السلع التي تحتاجها الدولة. فتدني القوة الشرائية للنقد يؤدي بالضرورة إلى زيادة عدد الوحدات النقدية اللازمة للحصول على نفس الخدمة أو السلعة المعنية بين فترتين زمنييتين. و هذا ما يؤدي إلى زيادة في أرقام النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع أو الخدمات التي يمكن الحصول عليها.

و لذلك لكي تعرف القيمة الحقيقية لزيادة النفقات العامة، ينبغي تعديل أرقام تلك النفقات وفقا لأرقام قياسية و ثابتة لكلفة أسعار السلع و الخدمات حتى تتمكن من معرفة القيمة الحقيقية لتلك النفقات و مقارنتها مع بعضها البعض لاستخلاص القيمة الحقيقية لتلك الزيادة. هذا مع العلم ان الدول المدينة يمكنها لدى تسديد ديونها أن تستفيد من تدني قيمة النقد على حساب الدائنين بنسبة توازي نسبة التدني.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق، ص 61-62.

<sup>2</sup> مهري محفوظ، مرجع سابق، ص 221.

ب-زيادة مساحة إقليم الدولة و عدد سكانها: قد تكون الزيادة الظاهرية في النفقات العامة مردها زيادة مساحة إقليم الدولة او عدد سكانها. و مثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها، و يترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال، زيادة في حجم النفقات العامة. إلا أنها زيادة ظاهرية نظرا لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الاعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

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

ج-إختلاف طرق المحاسبة و المالية: إن تغير القواعد الفنية يمكن أن يظهر زيادات كبيرة في حجم الإنفاق الحكومي والمثال على ذلك هو إلغاء الموازنات الملحقة وضمها إلى الموازنة العامة للدولة بعد اعتماد مبدأ وحدة الميزانية العامة أو التخلي عن بعض النظم المحاسبية التقليدية التي تأخذ بمبدأ الناتج الإجمالي عند إعداد حسابات الموازنة العامة.

## 2/ الأسباب الحقيقية:

يقصد بالزياد الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة ثقل الأعباء العامة بنسبة ما ( زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة) و ترجع الزيادة الحقيقية في النفقات لأسباب عديدة:

### أ- الأسباب الاقتصادية

تعود الزيادة في النفقات العامة لأسباب اقتصادية في أغلب الدول إلى:(1)

- ضعف النشاط الاقتصادي وحاجة الدول الماسة لتطوير اقتصادها بما يتماشى ومتطلبات الفترة الراهنة.
- ضرورة التأثير في النشاط الاقتصادي بما يحقق الأهداف الاقتصادية المسطرة.
- توجيه النشاط الاقتصادي بما يخدم ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- انخفاض مردودية المشاريع الاقتصادية وضرورة دعمها لزيادة حجم الدخول التي تولدها.
- الحاجة لضمان القدرة التنافسية مع الدول الأخرى الأمر الذي يستدعي وضع برامج إنفاقية تهدف لخلق مناخ اقتصادي مشجع للاستثمار.

هذه الأسباب تفرض ضرورة قيام الدولة بنشاطها الإنفاقي بأحسن الطرق للإسراع بمعدل النمو نحو الارتفاع وذلك في سبيل تحقيق التنمية المستدامة.

<sup>1</sup> فليح حسين خلف، مرجع سابق، ص 98.



## ب- الأسباب الاجتماعية:

عادة ما تكون للعوامل الاجتماعية دورا بارزا في زيادة الطلبات بتحسين الخدمات العامة ورغبة الأفراد في تطوير مستوي معيشتهم وليس أمام الدولة الراعية سوي الرضوخ لهذه المطالب من خلال زيادة الإنفاق العام الموجه لإشباع الحاجات المتنوعة والمتجددة والتي تكون مرتبطة ب:<sup>(1)</sup>

- تطور الوعي الاجتماعي: الذي أدى إلى إتجاه الأفراد إلى مبدأ التضامن الاجتماعي ونبذ التفاوت الطبقي وهذا ما شكل ضغطا على الدولة من خلال مطالبتها بزيادة حجم النفقات العامة لعدم الطبقات الفقيرة في المجتمع.

- زيادة عدد السكان: إن ارتفاع معدلات النمو السكاني يقتضي بالضرورة زيادة النفقات العامة الموجهة لسد الحاجات السكانية المتزايدة والمتمثلة في الإنفاق على: الرعاية الصحية، التعليم، التكوين....الخ

## ج- الأسباب الإدارية:

إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع وذلك بزيادة عدد الوظائف و ما صاحبه من ضرورة إيجاد تنظيم إداري يتماشى والتطور الذي حصل في الهيكل الإداري للدولة، هذه الأعباء الإدارية الجديدة أدت إلى زيادة النفقات العامة من أجل تغطية تكلفتها.

## د- الأسباب السياسية:

إن إنتشار المبادئ والأنظمة الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية وكذلك توسع التمثيل الدبلوماسي والمشاركة في المؤتمرات والندوات الدولية بغية تحسين صورة الدولة أدت إلى زيادة الإنفاق العام المخصصة لتغطية الأعباء السياسية.

## هـ- الأسباب العسكرية:

إن للأسباب العسكرية دور كبير في زيادة حجم الإنفاق وذلك نظرا لزيادة بؤر التوتر العسكري في العالم مما يستلزم إنفاقا على القوات المسلحة، وقد كرس هذا الاتجاه الحربي الذي شهده القرن الماضي ومازلنا نشهدها حتى الآن أمرا واقعا يتمثل في أن النفقات العسكرية أصبحت تشكل أكبر بنود الإنفاق العام في الموازنات العامة للدول في العصر الحديث.

## سابعا: ترشيد الإنفاق العام

إن ترشيد الإنفاق العام يكون من خلال محاولة تحقيق أكبر نفع ممكن للمجتمع من خلال زيادة كفاءة هذا الإنفاق من جهة، و من جهة أخرى محاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة المراد تحقيقها و أقصى ما يمكن تخصيصه من موارد مالية كإعتماد مالي لها.

<sup>1</sup> نوزاد عبد الرحمن الهيتي ، منجد عبد الطيف الحشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005، ص 57.

و يكون ترشيد النفقات العامة بالالتزام بالمبادئ التالية:<sup>(1)</sup>

**1- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة:** إذ أن وجود سلطة إقرار النفقة العامة بيد الدولة لا يعني تماديها في الرفع م حجمها، و إنما ذلك يكون بالاستناد لحجم أمثل يسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة للمجتمع بما هو مخصص لها من موارد مالية.

**2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات:** تتضمن دراسة جدوى لأي مشروع على عديد العناصر منها: التكاليف الاستثمارية، خطة التمويل المقترحة، ربحية المشروع، الآثار المحتملة للمشروع على البيئة و الاقتصاد و المجتمع، فرص العمالة التي يخلفها المشروع و آثاره على المتغيرات الاقتصادية كالادخار و سعر الفائدة، و تعتبر دراسات الجدوى من أهم الوسائل الممكنة لتطبيق الرشادة لتسيير النفقات العامة خاصة في ظل النفقات الاستثمارية كونها تمثل في مشاريع عامة يسهل من خلالها تحديد الاحتياجات و التكاليف من جهة، و الأرباح و المزايا الناتجة عنها من جهة أخرى.

**3- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية:** يساعد الترخيص المحصل عيه من السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد النفقات العامة، كونها تصدر من ممثلي الشعب الذين قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض الأنواع من النفقات العامة المقررة و استبدالها من الميزانية الأولية الموجهة لهم للتصديق عليها بما يخدم المصلحة العامة.

**4- تجنب الإسراف و التبذير:** إذ أن تعدد صور الإسراف و التبذير في ميدان النفقات العامة يحتم العمل على تجنبها لكونها تفقد النفقة العامة مبررات و جودها و نجد من هذه الصور التي تكثر في الدول النامية:

- التلاعب في تأدية الخدمات و المرافق العامة.
- تحقيق مآرب خاصة على حساب الأموال العمومية لبعض ذوي النفوذ و السلطة.
- زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال.
- المبالغة في نفقات بعض الوزارات التي لا أثر لها سواء على الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي.
- المبالغة في التمثيل الخارجي و نفقات التظاهرات و النشاطات بمختلف أنواعها.

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد ، مرجع سابق ، ص 53.

## الفصل الثالث: الإيرادات العامة للدولة

### أولاً: مفهوم الإيرادات العامة

لكي تقوم الدولة بالإنفاق العام فلا بد أن تتوفر لها الموارد اللازمة لذلك، هذه الموارد هي بالإيرادات العامة حيث تعرف هذه الأخيرة على أنها " الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة و تعتبر جزء هام و مكمل لتمويل الإنفاق العام".<sup>(1)</sup>

و يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المتعلقة بتحقيق الإشباع العام، العمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العمومية، و تستمد حاجاتها من الدخل القومي الذي يمثل مصدر القوة الشرائية الموجودة في البلد، حيث أن تدبير الدولة لهذه الموارد يتبع سياسة مالية تتماشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و منه فنظرية الإيرادات لم تعد مقصورة على تمويل النفقات العمومية فقط بل أصبحت كوسيلة للتوجه الاقتصادي و الاجتماعي، و بالتالي تطورت و تنوعت مصادر الإيرادات في العصر الحديث و التي قسمت إلى:

- إيرادات الدولة من أملاكها ( الدومين العام و الخاص).
- الرسوم.
- الضرائب بمختلف أنواعها.
- القروض العامة.
- الإصدار النقدي.

و انطلاقاً من تنوع مصادر الإيرادات توجد بالمقابل عدة معايير لتبويب و تقسيم الإيرادات العامة:

❖ **معايير التكرار الدوري:** حسب هذا المعيار نجد نوعين من الإيرادات فالأولى عادية و هي التي تتميز بالتكرار الدوري ، أما الثانية إيرادات غير عادية ترد في الموازنة بصفة منقطعة.

<sup>1</sup> محمد حسين الوادي ، زكريا أحمد العزام، مرجع السابق، ص 52.

❖ **معيار سيادة الدولة:** و هي نوعين الإيرادات السيادية و التي تأخذ جبرا إستنادا على حقها السياسي و النوع الثاني هو الإيرادات غير السيادية تحصل عليها الدولة بصفتها الشخص القانوني المالك للثروة و نتيجة تقديمها للخدمات كذلك.

❖ **معيار الإقليمية:** يعتمد على التمييز بين إيرادات الموازنة العامة و إيرادات الموازنة الإقليمية.

❖ **معيار جهة التحصيل:** تنقسم حسب الجهة و الهيئة المكلفة بالتحصيل مثل الإيرادات الوزارية.

❖ **معيار مصدر الإيرادات:** حسب هذا المعيار تقسم الإيرادات إلى أصلية و مشتقة فالأصلية ما تحصل عليه الدولة من أملاكها ( الدومين ) أما المشتقة ما تحصل عليه الدولة من دخول و ثروات الآخرين.

### **ثانيا: إيرادات الدولة من أملاكها:**

تمتلك الدولة مجموعة من الأموال المختلفة و تسمى **بالدومين** و الذي ينقسم بدوره إلى الدومين العام و الدومين الخاص.

و يقصد بالدومين العام ما تملكه الدولة من أموال مخصصة و معدة للاستعمال و النفع العام، و هي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو استئجارها أو تملكها بالتقادم و التصرف بها... إلخ، و تخضع لأحكام القانون العام، مثل الطرق العامة و الجسور و الحدائق و الشواطئ و الموانئ و الأنهار...، أي تلك الأموال التي ينفع بها الأفراد دون مقابل و لا تقصد الدولة من ورائها تحقيق الأرباح.

أما الدومين الخاص، فنعنى به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة و تخضع لأحكام القانون الخاص و بالتالي يعتبر مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة، و ينقسم الدومين الخاص إلى ثلاثة أنواع هي على النحو التالي:<sup>(1)</sup>

**1/ الدومين العقاري:** و هو كل ما تمتلكه الدولة من الأراضي الزراعية و أراضي البناء و العقارات المبنية و الجزر و طرح الأنهار و الصحاري و المناجم و المحاجر و الأراضي البور و البرك و المستنقعات و الغابات و تعتبر الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الدومين الخاص العقاري هي نتيجة للاستغلال أو الإيجار أو البيع و يرى بعض الاقتصاديين أن الإيرادات العامة الناتجة عن بيع

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 230.

الدومين العقاري ، لا تعتبر إيرادات عادية لأنها تؤدي إلى نقص رأس المال القومي أو الاجتماعي كما أنها لا تتصف بالدورية و لذلك فمن الأفضل استخدامها في أعمال إنشائية استثمارية أو استهلاك الدين العام.

**2/ الدومين المالي:** و نعني به ما تملكه الدولة من أسهم و سندات من شركات و مشروعات، يكون الإيراد هنا من خلال ما تدره هذه الأوراق المالية من عائد، فالأسهم تدر أرباحا و السندات تدر فوائد، و قد ازدادت أهمية الدومين المالي مع مرور الزمن حيث استطاعت الدولة من خلاله السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام بل أصبح مجالا جيدا للخصخصة التي تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع في سوق الأوراق المالية.

**3/ الدومين التجاري و الصناعي:** تزايدت أهمية هذا الدومين و اتسعت من خلال تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية بعد التطور الذي حصل على واجباتها و بذلك مارست الدولة التجارة و اقامت المشاريع الصناعية الكبرى لإنتاج البضائع.

و من الطبيعي أن هذه الأملاك تختلف في حجمها و سعتها حسب طبيعة النظام الاقتصادي القائم، ففي الدول ذات الأنظمة الإشتراكية يكون فيها حجم القطاع العام كبيرا و دوره رئيسي و بيده عصب الاقتصاد الوطني حيث تمتلك الدولة كل وسائل الإنتاج و كذلك التجارة الداخلية و الخارجية، على عكسها الدول ذات الأنظمة الرأسمالية و التي تعتمد على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج و لا شك أن النظامين يحصلان على مبالغ كبيرة من الأرباح التي يحققها قطاعها الصناعي و التجاري و لكن بنسب متفاوتة تبعا لطبيعة النظام الاقتصادي السائد.

و مهما يكن الأمر فقد تعددت الأهداف التي من أجلها تدخل الحكومات مجال الإنتاج و التجارة، فقد تدخل الحكومة في هذا المجال بغية تحقيق الأرباح و زيادة مواردها المالية شأنها في ذلك شأن المنتج الخاص و قد تدخل مجال الإنتاج لتخفيض ثمن بيع السلع للمستهلكين حتى تصبح في متناول أفراد المجتمع.

و تختلف الأملاك الخاصة عن الأملاك العامة بعدة نواحي أهمها:

- أن الأملاك العامة تقدم منفعة عامة لجميع الموظفين، في حين أن الغاية من الأملاك الخاصة هي الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة.

- إن الأملاك العامة بصفتها مخصصة للنفع العام، لا يمكن تملكها من قبل الأفراد بواسطة البيع أو مرور الزمن أو غير ذلك من وسائل التملك، أما الأملاك الخاصة يمكن أن يملكها الأفراد بالبيع أو بانقضاء المدة القانونية لها.
- ينتفع أفراد المجتمع من الأملاك العامة بصورة مباشرة، بينما ينتفعون من الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة باعتبار ريع هذه الأملاك الخاصة ينصب في خزينة الدولة لينفق على المرافق العامة.

### ثالثاً: إيرادات الدولة من الرسوم

#### 1/ مفهوم الرسم و خصائصه:

تمثل الرسوم النوع الثاني من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها خدمات خاصة للأفراد، و يعرف الرسم عادة بأنه مبلغ النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة و ذلك للحصول على خدمة خاصة ذات مقابل مزدوج فهي تحقق في آن واحد نفعاً خاصاً لمن يستمتع بها بالإضافة لنفع آخر يعود على المجتمع من جراء أدائها.<sup>(1)</sup>

و يتضح من خلال هذا التعريف أن الرسم يتميز بثلاثة خصائص و هي:

- **الصفة النقدية:** من أجل الحصول على الخدمة يجب على طالبها أن يدفع مبلغ نقدي إما أن يكون بنسبة مئوية معينة أو يكون مبلغ مقطوع و ثابت.
- **الصفة الإجبارية:** أي أن على طالب الخدمة دفع المبلغ المستحق عليه مقابل حصوله على هذه الخدمة و أن عنصر الإجبار في الرسم إما أن يكون أولاً ذات صفة قانونية و هو **الإجبار القانوني** أي يلتزم الفرد بمقتضى القانون مضطراً لطلب خدمة و الحصول عليها و أداء الرسم المقرر عنها كرسوم التعليم الإجباري و رسوم استخراج هوية الأحوال المدنية... إلخ، أو عن طرق **الإجبار المعنوي** و الذي يلتزم فيه الفرد بدفع الرسم فقط في حالة إذا ما أراد و قرر الإنتفاع بالخدمة، أي لا يلتزم الفرد بمقتضى القانون بطلب الخدمة و إنما يكون مخير و بمحض رغبته في طلب الخدمة.

<sup>1</sup> مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 290.

- **المقابل المزدوج للرسم:** يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب إحدى الهيئات العامة و تتميز هذه الخدمة بوجه عام بأن النفع الذي يعود من أداها ينحصر فحسب في صالح الفرد و إنما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله. فالنفع الخاص يقتصر بوضوح بالنفع العام.

## 2/أنواع الرسوم

تختلف أنواع الرسوم في التشريع المالي من دولة لأخرى و يظهر هذا الاختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، و بحسب الجهة مانحة الخدمة، و بذلك تكون أمام عدة أنواع من الرسوم و من أهمها:<sup>(1)</sup>

- ❖ **الرسوم القضائية و التوثيقية:** فهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي أو من كاتب عدل فعندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية للفصل فيها في محكمة بداءة عليه أن يدفع رسوم في محاكم الأحوال الشخصية أو رسوم للطعن في الأحكام القضائية و القرارات و التي تدفع إما بشكل رسم مقطوع أو قد تستوفى بنسبة مئوية من قيمة الدعوى، أو قد يدفع الرسم لتوثيق العقد لدى كاتب العدل و إثبات شهادة أو تاريخ ولادة و عند ذلك تسمى بالرسوم العدلية.
- ❖ **الرسوم الامتيازية:** و هي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الانتفاع بشكل خاص بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير كالرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة سيارة أو رسوم الحصول على جواز السفر.
- ❖ **الرسوم الإدارية:** و هي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات و المرافق العامة كرسوم البلدية و رسوم الصحة و البريد و غيرها...

## 3/قواعد تحديد معدل الرسم

هناك نوعين من الاعتبارات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد معدل الرسم و هما:<sup>(2)</sup>

- أ- الرغبة في تحقيق إيرادات عامة للدولة حيث أن الرسوم تعتبر من إيرادات الموازنة العامة لذلك تستغل الدولة أحيانا رغبة الأفراد في الاستفادة من بعض الخدمات التي يستفيد منها المكلف

<sup>1</sup> عاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 66.

<sup>2</sup> جهاد سعيد خصاونة، مرجع سابق، ص 78.

القادر على دفع الرسم مقابل لها لذلك تعتمد الدولة عند تحديد معدل الرسم أن يكون مرتفعا بحيث يفوق تكاليف الخدمة المقدمة من الدولة كالرسوم التي تفرض على رخص المهن و رخص البناء. كما و ينطبق هذا الوضع عندما ترغب الدولة أن تحد من الطلب على بعض السلع و الخدمات كالمشروبات الكحولية و الدخان.... إلخ و ذلك بفرض رسوم مرتفعة عليها.

ب- الرغبة في تحقيق المصلحة العامة و تنظيم أداؤها حيث ترغب الدولة في تشجيع الأشخاص على طلب بعض الخدمات العامة كالخدمات التعليمية و الصحة لنشر الوعي التعليمي و المحافظة على الصحة العامة لذلك تعمل الدولة جاهدة على أن يكون معدل الرسم بصورة نقل تقل عن التكلفة الفعلية للخدمة حتى و عن قيمة النفع الخاص الذي يعود على المكلف من جراء الاستفادة منها. و مثال ذلك في رسوم التعليم الثانوي ( غير الالزامي ) حيث تحصل الدولة هذه الرسوم من طلاب المدارس بصورة رمزية لا تتناسب مطلقا مع ما تتحمله الدولة من نفقات التعليم بشكل عام.

#### رابعا: إيرادات الدولة من الضرائب.

#### 1/ تعريف الضريبة و عناصرها

تعرف الضريبة على أنها " مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية و التي تقوم عن طريق الدولة و بشكل نهائي و دون مقابل محدد و هذا من أجل تحقيق الأهداف المحددة من قبل الدولة ". (1)

من خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص عناصر الضريبة كما يلي:

- **الضريبة ذات الشكل النقدي:** من بين أهم خصائص الضريبة أنها فريضة نقدية ، أي أنها تدفع في شكل نقدي و ليس عيني لأنه مادامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية فيجب أن تكون الإيرادات العامة بما فيها الضرائب في صورة نقدية.

<sup>1</sup> Pierre Beltrame , **La Fiscalité En France**, Hachette Livre ; 6<sup>Eme</sup> Edition ; Paris , 1998, P12 .



- **الضريبة إلزامية:** إن الضريبة شكل من أشكال إبراز وإظهار سيادة الدولة، و أن الفرد لا يملك الحرية في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها للدولة، فهذه الأخيرة هي المسؤولة عن فرض الضريبة و تحصيلها.
- **الضريبة فريضة بدون مقابل:** و هذا يعني أن دافعي الضرائب يستفيدون مما تقدمه الدولة من خدمات عامة تتفق عليها الدولة من إيرادات هذه الضرائب، و لكن ما يصل إلى الفرد من هذه الخدمات ليس بالضرورة أنه يعادل مقدار ما دفعه من ضرائب.
- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** أي أن الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصفة نهائية فالدولة غير الملزمة برد قيمتها للمكلفين بها فنجد أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تصفها الدولة لصالح فئات الشعب عن طريق مرافقها العامة المختلفة، خاصة أن الدولة تستعمل حصيلة الضرائب و إيراداتها الأخرى لتسيير هذه المرافق، إلا أن الشخص يتمتع بهذه الخدمات، كالدفاع و الأمن و القضاء... إلخ ليس بإعتباره مكلفا بأداء الضريبة، بل لكونه عنصرا و فردا من أفراد المجتمع، و هذه المنفعة ليست حكرًا عليه و حده، و لكنها تمس كافة المواطنين داخل المجتمع.
- **المساهمة في تحقيق أهداف المجتمع:** تعتبر الضريبة وسيلة مالية مهمة تساهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية و حتى السياسية و ذلك من خلال تأثيرها على مختلف المتغيرات الاقتصادية.

## 2/ القواعد الأساسية للضريبة

حتى يكون النظام الضريبي نظاما عادلا و سليما، لابد أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المبادئ و القواعد الأساسية، و قد وضع العالم الاقتصادي المعروف آدم سميث في مؤلفه ثروة الأمم أهم القواعد التي ينبغي أن يقوم عليه نظام الضرائب المثالي و التي لم تفقد أهميتها و مكانتها في الفكر المالي المعاصر و تتمثل هذه القواعد بما يلي:<sup>1</sup>

- أ- **قاعدة العدالة الضريبية ( المساواة):** تعني ضرورة توزيع الأعباء الضريبية بين أفراد المجتمع وفقا لمقدرتهم التكاليفية أي كل حسب الدخل الذي يتمتع به مع ضرورة إعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من أداء الضريبة و الأعباء العائلية بما يتناسب و مستوى المعيشة و تتحقق

<sup>1</sup> محمد طاقة، هدى عزوي، مرجع سابق، ص 90-91.

هذه العدالة بأن تكون الضريبة عامة بحيث تشمل كافة الأموال و الأفراد بدون استثناء و أن يكون عبء الضريبة واحدا بالنسبة لجميع المكلفين.

**ب- قاعدة اليقين ( الوضوح):** و يقصد بها أن تكون الضريبة محددة على سبيل اليقين دون غموض. ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يغرف المكلف بدفع الضريبة التزاماته من حيث سعر الضريبة، وعائها، ميعاد دفعها، طريقة تحصيلها و كل ما يتعلق بها من إجراءات إدارية. و هذا ما يتطلب أيضا أن تكون التشريعات المالية و الضريبة واضحة و مستقرة لجميع المكلفين مما يؤدي ذلك إلى زيادة الحصيلة الضريبية و يمنع ظاهرة التهرب الضريبي.

**ج- قاعدة الملائمة:** أي اختيار مواعيد و أساليب ملائمة و مناسبة لجباية الضريبة تتفق و طبيعة الضريبة من ناحية و ظروف المكلفين و الأنشطة الخاضعة لها من ناحية أخرى، فمن الملائم أن يدفع التاجر الضريبة المستحقة على أرباحه عند انتهاء السنة المالية لنشاطه و تحديد صافي حساباته، و من غير الملائم أن يجبر الفلاح على دفع الضريبة قبل أن ينضج محصوله الزراعي و يصبح جاهزا للبيع، أي يعتبر الوقت الذي يحصل فيه دافع الضريبة على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضريبة.

**د- قاعدة الاقتصاد:** إن هذه القاعدة تؤكد على ضرورة عدم التبذير و الاسراف بتكاليف جباية الضرائب أي ضرورة اختيار إجراءات و أساليب الجباية التي تتطلب أقل التكاليف حتى لا تستنفذ هذه التكاليف جانبا مهما من حصيلة الضريبة مما يقلل إمكانية الدولة الاستفادة منها.

### 3/ أنواع الضرائب

يمكن تقسيم الضرائب إلى ما يلي:<sup>(1)</sup>

#### أ- الضريبة الوحيدة و المتعددة

**أ-1 الضريبة الوحيدة:** يلخص نظام الضريبة الوحيدة في أن يخضع الدخل الكلي للفرد ( الذي تتعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة واحدة، أي أن الدولة تكثفي بفرض ضريبة واحدة فقط تسعر من

<sup>1</sup> حجار مبروكة، أثر السياسة الضريبية على استراتيجية الاستثمار في المؤسسة - حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف-، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2006، ص 13.

خلالها لتحقيق أهداف السياسة الضريبية.

أ- **الضرائب المتعددة:** و فيه تحصل الدولة على إيراداتها من مصادر مختلفة، أي تخضع الدولة المكلفين لأنواع مختلفة من الضرائب.

تمتاز الضريبة الوحيدة بسهولة تحديدها، و هذا ما يسمح و يسهل المكلف معرفة ما يدفعه، لكن اعتماد الدولة على هذا النوع من الضرائب في تغطية نفقاتها العامة أدى إلى تضخيم العبء الضريبي على المكلف بها، و هذا ما أدى إلى لجوئه للتهرب الضريبي و هذا ما يؤدي أيضا إلى انخفاض حصيلتها.

### ب- الضريبة النسبية و الضريبة التصاعدية.

ب- **1 الضريبة النسبية:** تعرف الضريبة النسبية بأنها الضريبة التي يبقى سعرها ثابتا رغم تغير المادة الخاضعة لها، و بعبارة أخرى فهي الضريبة التي يكون سعرها نسبة ثابتة من وعائها الضريبة مهما كانت قيمة هذا الوعاء، أي أن هذا السعر ثابت ووحيد بالنسبة لجميع المداخل.

إن هذا الأسلوب يعامل جميع المكلفين معاملة واحدة، دون أن يفرق بين فئات المجتمع، فمثلا إذا فرضنا أن المعدل الضريبي ثابت 10% و أن دخل الشخص الأول يساوي 10000 دج و دخل الشخص الثاني يساوي 20000 دج، فمبلغ الضريبة التي يدفعه الشخص الأول يساوي (  $10000 \times 10\% = 1000$  دج) و مبلغ الضريبة الذي سيدفعه الشخص الثاني يساوي (  $20000 \times 10\% = 2000$  دج).

ب- **2 الضريبة التصاعدية:** تكون الضريبة ال تصاعدية إذا كان سعرها الحقيقي يزداد بازياد المادة الخاضعة للضريبة أي أن الضريبة التصاعدية يتغير سعرها بتغير قيمة وعاء الضريبة فيزداد كلما ازدادت المادة الخاضعة لها.

### ج- الضرائب المباشرة و غير المباشرة

أخيرا نتعرض لأشهر التقسيمات لأنواع الضرائب و التمييز بينهما، ونقصد به الضرائب المباشرة و الضرائب غير مباشرة و رغم غموض هذا التقسيم فإن معظم الكتاب يعرفون الضرائب المباشرة على أنها تلك الضرائب التي تفرض أساسا على الأفراد و القطاع العائلي الذين يتحملون عبء الضريبة أما الضرائب غير المباشرة فهي ضرائب تفرض عن نقطة النظام و لكنها تتجه إلى الإنتقال بالعبء إلى نقطة

أخرى أو أشخاص آخرين يفترض أن يتحملوا بالعبء الضريبي في النهاية. و هي ظاهرة سيتم تناولها فيما بعد و هي ظاهرة العبء الضريبي.<sup>(1)</sup>

و لعل أشهر أنواع الضرائب المباشرة هي الضرائب الشخصية مثل الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين ، أما الضرائب غير مباشرة فإن أشهرها هي ضريبة المبيعات. و في نفس الوقت فإن التمييز بين الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة لا يتطابق مع التمييز بين الضرائب الشخصية و الضرائب العينية حيث يلاحظ مثلا أن مساهمات العمال في الضرائب على الأجور يمكن اعتبارها ضريبة مباشرة، ومع ذلك فهي ضريبة غير شخصية حيث لا تراعي المقدرة التكليفية أي القدرة على الدفع لدافعي الضرائب. و بالمثل فإن الضريبة العقارية تعد ضريبة مباشرة تقل على الملاك و يدفعونها مباشرة، ولكنها تعد أيضا ضريبة عينية أي غير شخصية نظرا لأنها تفرض على العين أو الملكية كما هي.

#### 4/ الآثار الاجتماعية و الاقتصادية للضرائب

في البداية كانت الضريبة أداة مالية لحصول الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها و ذلك بتوزيع أعبائها على المكلفين بدفعها. و بناء على ذلك يجب أن تكون الضريبة محايدة لا تهدف إلى إحداث أي تغيير في الحياة العامة الاجتماعية منها أو الاقتصادية، وفيما بعد و كون الضريبة تؤثر بطبيعتها في المراكز المادية للمكلفين فقد استخدمت من قبل الدولة كأداة لتحقيق سياستها الاقتصادية و الاجتماعية و يمكن تلخيص هذه الآثار فيما يلي:<sup>(2)</sup>

أ- الآثار الاجتماعية للضريبة: و يمكن تلخيص الآثار الاجتماعية للضريبة فيما يلي:

❖ إعادة توزيع الدخل و تقليل الفوارق بين الثروات: تستخدم الدولة الضريبة بشكل عام لإعادة توزيع الدخل القومي و تقليل الفوارق بين الثروات و قد اعتمدت الدولة في بداية الأمر الضريبة على التركات و الضريبة الاستثنائية على رأس المال لتحقيق هذا الهدف إلا أنه سرعان ما تبين أن هذه الوسيلة بطيئة و لا تحدث التغييرات المطلوبة لذلك استخدمت إنجلترا ضريبة الدخل منذ بدء الحرب العالمية الثانية للتغيير في نسب الدخل.

<sup>1</sup> محمد البناء، إقتصاديات المالية العامة ، مدخل حديث، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2009، ص 160.

<sup>2</sup> جهاد سعيد خصاونة ، مرجع سابق ، ص 269-273. بالتصرف.

❖ تشجيع النسل: تستخدم الضريبة أحيانا كأداة لتشجيع النسل فيما تقرره من إعفاءات ضريبية معينة عن كل ولد من أولاد المكلف. فقد استخدمت هذه الوسيلة في ألمانيا النازية عندما كان القانون الضريبي يمنح المزيد من الإعفاءات العائلية رغبة في زيادة عدد السكان.

❖ معالجة أزمة السكن: فقد استخدمت فرنسا في سنة 1945 الضريبة العقارية على المساكن الفسيحة التي لا يشغلها عدد كاف من الأشخاص بمراعاة المساحة بالنسبة لعدد السكان و ذلك بفرض ضريبة مرتفعة عليها بقصد إجبار هؤلاء الأشخاص على تأجير المساكن الزائدة عن حاجاتهم للغير للتخلص من الضريبة و بالتالي يقلل من أزمة السكن التي تعاني منها البلاد كما و تخصص حصيلة هذه الضريبة لإنشاء مساكن جديدة و تحسين مساكن قائمة.

ب- الآثار الاقتصادية للضريبة: و يمكن تلخيص الآثار الاقتصادية للضرائب فيما يلي:

❖ تشجيع بعض أوجه النشاط الاقتصادي: يستخدم المشرع أحيانا الضريبة لتشجيع بعض النشاطات الاقتصادية تحقيقا لأهداف معينة كتشجيع الاستثمار في المجالات المختلفة التي يرغب المشرع الاستثمار فيها كما قد تستخدم الضريبة لتشجيع الصناعة الوطنية و ذلك بفرض الضريبة الجمركية على السلع الأجنبية بصورة مرتفعة لكي تستطيع الصناعة المحلية منافستها.

❖ التمييز في المعاملة الضريبية حسب اشكال المشاريع الاستثمارية و أحجامها: يميز المشرع أحيانا في المعاملة الضريبية للمشاريع الاستثمارية حسب اشكالها بقصد التشديد على بعضها دون الآخر.

❖ معالجة الأزمات الاقتصادية: تستخدم الدولة الضريبة وسيلة في التخفيف من سلبيات فترتي الازدهار و الركود في الدورة الاقتصادية، ففي فترة الازدهار الاقتصادي تلجأ الدولة إلى زيادة الضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة لتحقيق هدفين أولهما إمتصاص الأرباح و الدخول من المواطنين لتقليل الاستهلاك خوفا من زيادة الطلب عن العرض كثيرا و ثانيهما هو تمكين الدولة من تكوين احتياطي من الإيرادات لإنفاقه في فترة الركود و ذلك في حالات

استثنائية للغاية خلافا للأصل بأن الدولة لا تدخر المستقبل. أما في حالة الكساد و الركود الاقتصادي فتلجأ الدولة إلى العمل على تخفيض معدل الضرائب لتخفيف عبء الضريبي على المشروعات خلال هذه الفترة لكي تتمكن من تخفيض الأسعار على منتجاتها لزيادة حركة تداول و زيادة الطلب على السلع بالإضافة لاستخدام الدولة ما ادخرته في فترة الرخاء من حصيلة الضرائب في الإنفاق الحكومي و إنشاء مشروعات استثمارية لزيادة فرص العمل لبعث الحياة من جديد في النشاط الاقتصادي.

### 5/ المشاكل الضريبية عند تطبيقها

من بين المشاكل الضريبية التي تنتج عند فرضها و تطبيقها ما يلي:<sup>1</sup>

أ- **الإزدواج الضريبي:** الغاية من فرض الضريبة هو إشراك المكلفين في الأعباء العامة كل حسب مقدرتهم التكليفية، ولكن يحدث أحيانا أن تفرض على مادة واحدة أكثر من ضريبة واحدة و هذا ما يطلق عليه بظاهرة الازدواج الضريبي و التي تحقق عندما يخضع نفس الشخص لنفس الضريبة أكثر من مرة على نفس المصدر و خلال نفس الفترة.

و يمكن منع الازدواج الضريبي عن طريق التنسيق بين القواعد الضريبية المختلفة و توحيدها، و في حالة الازدواج الضريبي الدولي فلا يمكن تلافيه إلا باتفاقيات دولية.

ب- **التهرب الضريبي:** يقصد بالتهرب الضريبي تخلص المكلف من دفع الضريبة المتوجبة عليه كلياً أو جزئياً و التهرب الضريبي نوعان:

✓ **التهرب المشروع:** الذي لا يتضمن أية مخالفة قانونية و ذلك بالإستفادة من بعض الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي نتيجة عدم صياغة بعض الأحكام القانونية بدقة، و بهذا لا يترك المكلف أية مخالفة قانونية و بالتالي لا يمكن ملاحقته أو فرض أية عقوبة عليه مثال: تهرب من تصاعدية ضريبة الدخل عن طريق تجزئة الشركة الكبرى إلى عدة شركات صغيرة بحيث تكون مستقلة من الناحية القانونية.

<sup>1</sup> محمد طاقة، هدى العزاوي ، مرجع سابق، ص 115-120 بالتصرف.

✓ **التهرب غير المشروع:** يتضمن مخالفة الأحكام القانونية و الأنظمة حيث يعتمد المكلفون لاتباع بعض أساليب الغش و الخداع لذلك يطلق عليه اصطلاح الغش الضريبي و يتخذ هذا الأخير أشكالاً و صوراً مختلفة على سبيل المثال: الإمتناع عن تقديم أي تصريح بأرباحه، أو تقديم تصريح ناقص أو كاذب... إلخ.

**ج- عبء الضريبة:** إن معنى إنتقال الضريبة هو أن المكلف الذي يدفعها للخرينة لا يتحمل بها نهائياً، بل يحاول نقلها إلى غيره، و معنى راجعيتها أي استقرارها بشكل نهائي على عاتق شخص معين. و هنا يجب أن نميز بين العبء القانوني و العبء الحقيقي للضريبة فالشخص الذي يتحمل عبء الضريبة القانوني المباشر ، قد يستطيع نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر أو أشخاص آخرين و بذلك يكون من استقرت عليه الضريبة نهائياً هو الذي يتحمل عبأها الحقيقي، و هنا تكون عملية النقل كلياً. و قد لا ينجح المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة و في هذه الحالة فإن المكلف القانوني هو نفسه المكلف الحقيقي و بالتالي لا وجود لعملية نقل العبء الضريبي.

## خامساً: القروض العامة

### 1/ مفهوم القروض العامة و طبيعتها:

تستعين الدولة في سبيل تغطية نفقاتها العمومية بمعيار الإيرادات ( الرسوم ، الضرائب...) و لكن إذا لم تكفي هذه المصادر قد تلجأ الدولة بالاستعانة ببعض المصادر غير العادية و المتمثلة في القروض العامة من أنها استثنائية لحصول الدولة على الأموال اللازمة لمواجهة النفقات غير العادية، أي أنها مورد غير عادي لتغطية نفقات الدولة.

و تعرف القروض العامة بأنها " المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها و بدفع فوائد عنها".<sup>(1)</sup>

### طبيعة القروض:

- **الطبيعة القانونية:** يتم الاقتراض بإرادة طرفين، و ينتج عنه إلتزام أحد الطرفين بتسليم مبلغ معين

<sup>1</sup> سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 241.

من المال بينما يلتزم الطرف الآخر دفع الفوائد و رد أصل الدين.

- **الطبيعة الاقتصادية:** لقد نظرت اليه الاقتصاديات القديمة على أنه شر لا بد من الحد منه، بينما النظريات الحديثة تقف موقفاً مخالف و تعتبره وسيلة عادية لتمويل نفقات الدولة، و تلجأ إليه حسب الظروف، لا حسب طبيعة النفقة التي يتعين القيام بها.

## 2/ أنواع القروض العامة

### أ- القروض الداخلية و القروض الخارجية

**أ-1 القروض الداخلية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين فوق أراضيها و تتمتع الدولة عادة بحرية كبيرة بهذا النوع من القروض، لأنها تستطيع وضع الشروط التي تجدها ملائمة، حيث تبين المزايا المختلفة للمقترض و تحدد أجل القرض و معدل الفائدة و كيفية السداد.

**أ-2 القروض الخارجية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من الشخص الطبيعي أو إعتباري مقيم في الخارج أو من حكومات أجنبية و تلجأ الدول إلى مثل هذه القروض عندما تكون بحاجة إلى رؤوس الأموال، و عدم كفاية الإيرادات الداخلية و عدم كفاية المدخرات الوطنية، كذلك تلجأ للقروض الخارجية عند حاجة الدولة إلى عملات أجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات أو لدعم نقدها الوطني و حمايته من تدني قيمته، أو من أجل الحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية و سلع استهلاكية ضرورية لتلبية حاجة السوق الداخلية.

### ب/ القروض الإختيارية و القروض الإجبارية:

**ب-1 القروض الإختيارية:** ينجم القرض الإختياري عن عقد تراضي، حيث يتم بتراضي المتعاقدين و إختيارهما و المكتتب في هذا النوع من القروض ليس له الحقوق سوى بالقبول أو الرفض فبعض الكتاب اعتبروا عقد القرض الإختياري عقد اذعان، لأن المكتتب لا يستطيع مناقشة الدولة في الشروط و لا يمتلك إلا القبول أو الرفض و في الواقع المكتتب لا يخضع لإكراه هنا، لأنه يكتب في القرض بدافع ذاتي و بقصد الحصول على الامتيازات المالية المقدمة.



**ب-2 القروض الإجبارية:** هي القروض التي تفرضها الدولة على رعاياها بصورة إجبارية ، مقابل تعهدها لهم بسدادها في الوقت المناسب و تلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض في الأزمات الاقتصادية والحروب و الظروف الطارئة و الكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد.

### ج/ القروض العمرية و المؤبدة و قروض لأجل

**ج-1 القروض العمرية:** هي القروض المرتبط سدادها بعمر المقرض، فينتهي أجلها بوفاته في مثل هذه القروض تكون الدولة ملزمة بتقديم إيراد متفق عليه للمقرض، مقابل مبالغ التي أقرضها للدولة ما دام حيا و عندما يتوفى المقرض يسقط عن الدولة التزامها اتجاه المقرض و تصبح الأموال للدولة.

**ج-2 القروض المؤبدة:** هي القروض التي لا تحدد الدولة تاريخا معيناً لردّها و لكنها تلزم بدفع فائدة عنها، و تملك الدولة الحق باستهلاك ما نشاء من السندات في الوقت الذي يناسبها و المقرض لا يستطيع أن يطالب الدولة وفاء القرض، و لكن يملك الحق بالمطالبة بالفائدة المقررة سنويا.

**ج-3 القروض لأجل:** هذه القروض تلجأ إليها الدولة لمواجهة حالات مؤقتة و طارئة و بهذا فهي تعقد لمدة معينة ينقضي الدين بنهايتها، و سندات هذا القرض إما أن تكون لأجل طويل تزيد مدتها عن 10 سنوات، أو لأجل متوسط لا تتجاوز مدتها 10 سنوات و لا تقل عن سنة أو لأجل قصير.

### 3/ الآثار الاقتصادية للقروض العامة

ينجم عن القروض العامة آثار اقتصادية و اجتماعية و سياسية، و خصوصا في عصرنا الراهن حيث ازدادت ظاهرة الاقتراض على وجه التحديد في البلدان النامية حتى أصبحت هذه القروض من أعقد المشكلات التي تواجه هذه البلدان، لذلك فآثار القروض أصبحت معقدة و شائكة و انكب من الدارسين على تحليل ظاهرة القروض أو ما يسمى **مديونية العالم الثالث** ، لم تتوقف عن عرض هذه المشكلة و معالجتها من كافة جوانبها، و نحن بدورنا سنتعرض بشكل مختصر لآثار الاقتصادية للقروض العامة في النقاط التالية:<sup>(1)</sup>

- إحداث إنكماش في الاقتصاد الوطني إذا كان القرض داخليا، فالقروض الداخلية تعني أن الدولة تقتطع جزءا من دخول الأفراد و بالتالي تقليل الانفاق الفردي على الاستثمار و الاستهلاك، حيث

<sup>1</sup> خالد شحاد الخطيب ، أحمد زهير سامية، مرجع سابق ، ص 259.

يتحقق إخفاق مالي لدى الحكومة إذا لم يتم استخدام هذا الفائض بالوجه الصحيح من حيث دفع عملية الإنتاج و زيادته فإنه سيؤدي إلى انخفاض معدل الإنتاج الخاص و حدوث انكماش اقتصادي.

- تؤدي القروض العامة إلى تضخم، فعندما لا تستطيع الدولة زيادة إنتاجها و عرض مزيد من السلع ذات الإنتاج الوطني يقابل زيادة الدخول المتوفرة لذوي الدخل المحدود، الأمر الذي يؤدي إلى تدني قيمة النقد و ارتفاع الأسعار، و لعل الآثار التضخمية للقروض في البلدان النامية من أهم الآثار السيئة للقروض في عصرنا الراهن.

فأغلب القروض في البلدان النامية يغذيها بنك الإصدار، و المتمثلة بإصدار نقد جديد أو بإسناد دين عام فتزداد كمية النقود المتداولة في الأسواق مما يشكل كتلة نقدية ضاغطة تزيد من الطلب على السلع من الخارج و زيادة المديونية مما يؤدي إلى إصدار النقد الجديد لتلبية التنمية المتزايدة مع جهاز إنتاجي متخلف غير قادر على مواجهة الطلب الداخلي يطلق عليه التمويل بالعجز.

### سادسا: الإصدار النقدي الجديد ( التمويل بالعجز )

إن التمويل بالعجز و الذي يطلق عليه التمويل التضخمي يتم اللجوء إليه في الحالات ليست بالقليلة، و بالذات في الدول النامية حيث يتم استخدامه بشكل واسع من قبل معظم هذه الدول و ذلك نتيجة لحاجتها الواسعة و المتزايدة للإنفاق العام و بحكم نقص الحاد و الشديد في ما تستطيع الحصول عليه من موارد عن طريق المصادر الأخرى التي يمكن أن تتاح لها، و التي من بينها الضرائب بحكم محدودية الدخل، و محدودية الاستهلاك و محدودية النشاطات الاقتصادية، و التي تحدد القدرة على تحصيل الإيرادات الضريبية، و كذلك محدودية قدرتها على الاقتراض الداخلي و الخارجي، إضافة إلى القدر المحدود من الموارد التي تتاح لها من خلال إيرادات أملاكها العامة بسبب ضعف كفاءة إدارتها من ناحية، و محدودية هذه الأملاك العامة فيها، و كذلك محدودية الموارد التي تتاح لها من خلال مشروعاتها العامة بسبب محدودية نشاطات هذه الأخيرة، و هو الأمر الذي يدفعها إلى الاعتماد على الإصدار النقدي الجديد كوسيلة يتم عن طريقها تمويل العجز في ميزانيتها العامة.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> فليح خلف حسين، مرجع سابق، ص 254.

و لهذه الطريقة آثار ضارة على الاقتصاد القومي فإن طرح كميات إضافية من النقود في التداول دون أن ترافقه زيادة اضافية في الانتاج خاصة عندما يكون الجهاز الانتاجي في حالة التشغيل الكامل مما يؤدي إلى زيادة الطلب نتيجة لزيادة القوة الشرائية التي ولدتها كمية النقود الجديدة، ونتيجة لزيادة الطلب هذه ترتفع الأسعار بشكل أكبر من كمية النقود نفسها فتحدث حالات تضخم الذي يترك آثاره الضارة على الاقتصاد القومي فهو:

- يزيد في الأثمان و يؤدي إلى ارتفاع نفقات الانتاج و هذا يؤدي إلى اعاقه الإنتاج عادة.
- يؤدي إلى إرتفاع أثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية.
- كما تتخفف القيمة الخارجية للعملة بسبب ذلك، مما يؤدي إلى إرتفاع أثمان الواردات و الأضرار بميزان المدفوعات.
- يؤدي إلى توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخل الثابتة كالموظفين و العمال و أصحاب السندات و العقارات و هو أيضا في غير صالح الدائنين.

## الفصل الرابع: الميزانية العامة للدولة

### أولاً: مفهوم الموازنة العامة و عناصرها

بعد أن قمنا في الفصول السابقة بدراسة كل من النفقات و الإيرادات العامة يكون من الطبيعي أن ننتقل إلى دراسة الميزانية العامة للدولة بإعتبار أنه يتم من خلالها مقابلة النفقات العامة مع الإيرادات العامة حيث تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها " التقدير المعتمد لنفقات الدولة و إيراداتها من خلال مدة مقبلة، فهي تعرض النشاط الاقتصادي الذي ستقوم الدولة بتحقيقه و تبحث في وسائل تمويل هذا النشاط، و بإيجاز شديد إنها تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقاً للأهداف المجتمع خلال مدة زمنية محددة غالباً ما تكون السنة".(1)

و يتضح من مطالعة هذا التعريف أن الميزانية العامة تتضمن العناصر التالية:(2)

✓ **الميزانية خطة مالية للدولة:** فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة التي تشمل البرامج و المشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فإن الميزانية العامة ينظر إليها بأنها أداة تمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد.

✓ **الصفة التقديرية للميزانية العامة:** إن جداول النفقات و جدول الإيرادات التي تتكون منها وثيقة الميزانية العامة ما هي إلا أرقام تقريبية و تقديرات متوقعة لنفقات الدولة و إيراداتها.

✓ **سنوية الميزانية العامة:** تحضر الميزانية العامة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، وهناك إمكانية لوضع ميزانية لمدة أقل أو أطول من سنة لكن غالبية الدول تنتهج تحضير الميزانية العامة لمدة سنة واحدة، و هذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية و نهاية لعامها المالي بما يتناسب مع ظروفها السياسية و الاقتصادية و امكانياتها الإدارية و العملية.

<sup>1</sup> حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، درا النشر الجامعية، الاسكندرية، 2003، ص 58

<sup>2</sup> محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008، ص 04.

✓ الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية: إن وجود تقديرات للإيرادات العامة و النفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة. بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية و اعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة و دون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعا " مقترحا" غير قابل للتنفيذ.

✓ الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تتبناها الدولة: تتضمن الميزانية العامة برامج و مشاريع ستنفذ خلال السنة المالي المقلدة و أحيانا السنوات المالية التي تتلوها و تكون تلك البرامج و المشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة و يؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للدولة تعتبر أداة تساعد في تحقيقها.

### ثانيا: القواعد العامة للميزانية (الموازنة)<sup>(1)</sup>

تخضع الموازنة بصفة عامة إلى قواعد تراعي في إعدادها وهي:

- قاعدة وحدة الميزانية.

- قاعدة شمولية الميزانية.

- قاعدة سنوية الميزانية.

- قاعدة توازن الميزانية.

وسنبعث هذه القواعد بشيء من التفصيل في النقاط التالية:<sup>(2)</sup>

#### 1/ قاعدة وحدة الميزانية.

تعني قاعدة وحدة الميزانية أن ترد النفقات العامة للدولة و إيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى ميزانية واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات

<sup>1</sup> الفرق بين الموازنة و الميزانية فالأولى تستخدم من أجل تقدير الإيرادات و النفقات المستقبلية أما الميزانية فهي النفقات و الإيرادات الفعلية التي تحدث في السنة و هناك فرق آخر حيث هناك من يعتبر الموازنة خاصة بالدولة أما الميزانية فهي خاصة بالمؤسسات الاقتصادية، و عموما مصطلح الموازنة يستخدم أكثر في المشرق العربي أما الميزانية في المغرب العربي.

<sup>2</sup> محمد خالد المهاني، مرجع سابق، ص 67-72.

و الإيرادات مهما اختلفت مصادرها و مهما تعددت المؤسسات و الهيئات العامة.

### خصائص قاعدة وحدة الميزانية:

- يتصف بالوضوح و السهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن الدولة لها حسابا واحدا.
- يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات و النفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي.
- يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.
- تحول قاعدة وحدة الميزانية دون تلاعبها الحكومي في ماهية الإنفاق و الاعتماد.
- يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة و عن تسيير إنفاقها.

و هناك بعض الاستثناءات من قاعدة وحدة الميزانية و أهمها:

- **الميزانية الملحقة:** و هي ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة للدولة و تتضمن إيرادات و نفقات بعض الإدارات و الهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، كما تسري على هذه الميزانية نفس القواعد التي تحكم الميزانية العامة للدولة.
- **الميزانية الاستثنائية:** و هي أيضا منفصلة عن الميزانية العامة، تعد لأغراض مؤقتة غير عادية و بمراد استثنائية مثل المشاريع الكبرى.
- **حسابات خارج الميزانية:** و هي حسابات لا علاقة لها مباشرة بإيرادات و نفقات الميزانية فقد تتلقى الدولة بعض المبالغ لا تلتب أن تعيدها بعدة لأصحابها كتأمين المناقصات و بالتالي لا تعتبر كإيرادات.

### 2/ قاعدة شمولية الميزانية.

يقصد بقاعدة الشمولية هي بأن تشمل الميزانية على جميع نفقاتها و إيراداتها دون إخفاء أو سهو، و دون إجراء خصم بين إيراد أو أية نفقة و معنى ذلك لا يجوز:

- تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة.

- عدم تنزيل أي نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها.

و تساعد هذه القاعدة السلطة التشريعية على القيام بعملية الرقابة على كافة الإيرادات و النفقات.

### 3/قاعدة السنوية

يقصد بقاعدة سنوية الميزانية أن يتم تقدير الإيرادات و النفقات بصورة دورية و لمدة سنة واحدة و يكون لكل سنة ميزانية مستقلة بنفقاتها و إيراداتها عن ميزانية السنة السابقة و عن موازنة السنة اللاحقة.

ومن بين مبررات و أسباب سنوية الميزانية أن للدورة الزمنية غير السنوية الكثير من المساوئ ، فإذا كانت هذه الدورة أقل من سنة مالية فإن يؤدي ذلك عرض الموازنات العامة على السلطة التشريعية عدة مرات خلال السنة المالية و إطالة فترة المناقشات البرلمانية و إذا كانت أكثر من سنة مالية فإن من شأن ذلك إضعاف رقابة السلطة التشريعية بسبب إطالة مدة الدورة و تقلب الظروف الاقتصادية خلالها، فالسنة إذن هي المدة الطبيعية التي نستطيع من خلالها تصوير الوضع المالي للدولة.

### 4/ قاعدة توازن الميزانية

يقصد بقاعدة توازن الميزانية هو تعادل بين نفقات و إيرادات العامة للدولة أي:

- لا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة و لا تقل عنها.

- يجب الاعتماد في تمويل النفقات العامة على الإيرادات العامة فقط.

لكن في المالية الحديثة تغير هذا الأمر نظرا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية حيث يمكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها تبعا لأوضاعها العامة، و نتيجة لذلك فقدت قاعدة توازن الميزانية صفتها و أصبحت الميزانية تنظم بفائض أو عجز و أحيانا بتوازن و فقا لما يحقق توازن الاقتصاد القومي ككل.

### ثالثا: دورة الميزانية العامة للدولة ( تحضير ، مناقشة، اعتماد و تنفيذ الميزانية)

تمر الميزانية العامة بمراحل و خطوات عديدة تكون في مجملها دورة الميزانية و تجتمع في أربعة مراحل

كبرى و هي: مرحلة التحضير و إعداد الميزانية، مرحلة المناقشة و المصادقة البرلمانية، مرحلة التنفيذ و مرحلة الرقابة و تسليم الحسابات، و فيما يلي سنتطرق لهذه المراحل بنوع من التفصيل.

### 1/مرحلة تحضير الميزانية:

إن عملية تحضير ميزانية الدولة تبقى من اختصاص السلطة التنفيذية ( الحكومة ) و يعود هذا الاختصاص إلى وزارة المالية بالذات التي تعتبر مؤهلة تقنيا لهذا العمل و ذلك بالتضامن مع القطاعات ( الوزارات الأخرى):<sup>(1)</sup>

أ- الأعمال الأولية لمديرية الميزانية لوزارة المالية: تقوم هذه الهيئة بالتعاون مع باقي المديريات المختصة بوزارة المالية بتقييم شامل لمجموع الإيرادات و النفقات لتتمكن بذلك من تقديم عرض تتحدد فيه المعالم الكبرى للوضع الاقتصادية و المالية للبلاد، مناقشة العرض التقييمي داخل مجلس الحكومة: يقدم وزير المالية العرض التقييمي الذي يتضمن التوجهات الكبرى التي يمكن إعطاؤها للميزانية التحضيرية في اجتماع مجلس الحكومة، ليتم مناقشته مع باقي الوزراء و تحديد الأولويات المتعلقة بكل قطاع.

ب- منشور مديرية الميزانية لوزارة المالية: استنادا لتوجيهات التي صيغت داخل مجلس الحكومة تقوم المديرية بتحضير منشور يتم إرساله لمختلف الوزارات يتضمن هذا المنشور المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في التحضير و اهدافه كالتالي:

- إعلام وزارت مختلف القطاعات بإمكانيات البلد و التذكير بضرورة ترشيد الإنفاق العام.
- التذكير بمستويات الإنفاق المسموحة مقارنة مع السنة الماضية مع الإشارة لنسب الزيادة المقبولة.
- تحديد المنهجية التي يجب أن تقدم ضمنها المقترحات المتعلقة بالميزانيات القطاعية.
- التذكير بمنع تسجيل نفقات غير مدرجة في الإطار العام و الأولويات المحددة.

<sup>1</sup> مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011، ص 69.



ج- تحضير الميزانيات القطاعية: يجب الإشارة أن كل وزارة قطاعية يوجد بها مديرية مكلفة بالميزانية و الوسائل يوكل لها مهمة تحضير الميزانية، فبناء على ما تضمنه المنشور تقوم هذه المديرية بالتنسيق مع كل المصالح و الهيئات التابعة للوزارة المعنية بتحديد مقترحات للميزانية يتم بلورتها ضمن الميزانية القطاعية التي ترسل إلى الوزارة المالية، و يجب أن ترفق المقترحات المقدمة من طرف الوزارات القطاعية بوثائق تبرها.

د- الفحص النقدي لمقترحات الوزارة القطاعية: يتم في هذه المرحلة دراسة المقترحات في وزارة المالية على النحو التالي:

- دراسة مجموع النفقات مقارنة المبررات المرافقة بها.
  - محاولة كشف المطالب المبالغ فيها على مستوى النفقات.
  - مقارنة كل المقترحات بالمعطيات التي تملكها عن كل وزارة.
  - التحقق من عدد المناصب التي فتحها في إطار نفقات المستخدمين.
- إن الفحص النقدي لمقترحات القطاعية يتوج إما بموافقة وزارة المالية على هذه المقترحات و إما طلب إيضاحات إضافية و مبررات حول بعض النفقات، أو طلب تصحيح في بعض النفقات خاصة نحو التخفيض و هو الأمر السائد.

هـ- مناقشة المقترحات على مستوى الوزاري: تبدأ في هذه المرحلة المناقشة بين مختلف الوزراء الذين يحاولون الدفاع عن مقترحاتهم و بين وزير المالية الذي يرفض كل ما من شأنه رفع مستوى الإنفاق العام أو إحداث اختلالات في التوازنات المالية الكبرى و هذه المرحلة ترمي إلى تقريب وجهات النظر و التي يفصل فيها إما بالتحكيم الذي يقوم به رئيس الحكومة أو حتى تحكيم رئيس الجمهورية في بعض القطاعات و الحالات المعنية.

## 2/ مرحلة المناقشة و اعتماد الميزانية العامة.

إن مشروع قانون المالية و الميزانية يتم تقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان لتتم مناقشته من قبل المصادقة عليه و بناء على المادة 20 من الدستور فإن البرلمان يصادق على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه، و الحكومة بدورها مجبرة على إيداع المشروع لدى البرلمان في

آجال محدد يكون على أكثر تقدير 15 من شهر سبتمبر عن كل سنة، وذلك إذا ما أخذنا بعين الإعتبار ما تتضمنه المادة 126 من الدستور و التي تحدد المدة التي يجب من خلالها رئيس الجمهورية الإمضاء على قانون المالية و اصداره.

أ- مناقشة المشروع على مستوى الغرفة الأولى:<sup>(1)</sup> إن مناقشة المشروع من طرف الغرفة الأولى ( المجلس الشعبي الوطني) تتم خلال مرحلتين:

- المرحلة الأولى: دراسة المشروع من طرف لجنة متخصصة و هي لجنة المالي و الميزانية.

- المرحلة الثانية: و التي تتم من خلال ثلاث عمليات:

▪ تقديم المشروع أمام أعضاء المجلس من طرف وزير المالية.

▪ يقوم مقرر اللجنة بإداع ملاحظات اللجنة.

▪ مساءلة أعضاء مجلس الوزراء القطاعيين حول المعطيات المتعلقة بكل قطاع.

عملية المصادقة: إن الغرفة الأولى تقوم بمناقشة المشروع لتقوم فيما بعد بالمصادقة عليه من خلال المصادقة على المواد ثم المصادقة على النفقات و تكون المصادقة بالأغلبية.

ب- المصادقة من طرف الغرفة الثانية: تتم دراسة المشروع في الغرفة الثانية ( مجلس الأمة) على أساس ما تم المصادقة عليه في الغرفة الأولى و يقوم وزير المالية أيضا بتقديم المشروع بالإضافة إلى التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى، وليس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في التعديل لكن الدستور منحهم حق القبول أو رفض التعديلات المدرجة في الغرفة الأولى.

ملاحظة: عملية المصادقة تتم ثلاثة أرباع المجلس.

بعد عملية التحضير و الإعداد تم المصادقة و الإعتماد تصبح الميزانية العامة في إطار ما يسمى بقانون المالية جاهزا ليتم الإمضاء عليه من طرف رئيس الجمهورية و صدوره في الجريدة الرسمية.

<sup>1</sup> مفتاح فطيمة، مرجع سابق، ص 61.

### 3/ تنفيذ الميزانية العامة

إن تنفيذ الميزانية تنقسم إلى عمليات دفع النفقات و عمليات تحصيل الإيرادات:

#### أ- إجراءات تنفيذ النفقات :

لا يمكن أن ينفق مبلغ من خزينة الدولة مالم يمر بالمراحل أو الإجراءات المعروفة التالية :

- الالتزام بالنفقة - التصفية - الأمر بالصرف وهي الخطوات الثلاثة تعتبر مراحل إدارية ثم تأتي مرحلة الدفع وهي المرحلة الحاسبية.

#### ✓ الالتزام بالنفقة :

وهو كما عرفته المادة 19 من القانون 21/90 الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين (على الدولة بطبيعة الحال) إذا هو تصرف ينشئ نفقة على ذمة الحكومة وهناك من يعرفه بأنه مشروع نفقة، وقد يكون بناء على تصرف قانوني ، كما يمكن أن يكون بناء على قانون .

- بناء ا على تصرف قانوني كال عقود والصفقات التي تبرمها الدولة مع المقاولين والطلبات التي ببعثها إلى الموردين .....

- بناء على قانون كالقوانين التي تنشئ حقوقا على الدولة وقرارات ومراسيم تعيين المستخدمين أضف إلى ذلك الأحكام والقرارات التي تصدر عن المحاكم والمجالس القضائية.

#### ✓ القيود الواردة في الالتزام بالنفقة :

لا يمكن لأي أمر بالصرف<sup>(1)</sup> أن يقوم بأي التزام بنفقة بالمبلغ الذي يريد وقت ما يريد وإنما هناك القيود التالية : -مبلغ الاعتماد المفتوح في الميزانية، بحيث لا يمكن أن يتجاوزه إعمالا بقاعدة الأسبقية التي أشرنا إليها أعلاها.

-الفترة الزمنية التي يجب أن يتم أثناءها الالتزام و غالبا ما يحددها قانون المالية ب 30 نوفمبر من سنة الميزانية

-ألا أننا نلاحظ أن هذه السنوات الأخيرة أن الحكومة غالبا ما يحددها قانون المالية ب 30 نوفمبر من سنة الميزانية.

-ألا أننا نلاحظ هذه السنوات الأخيرة أن الحكومة غالبا ما تعدل عن هذه القيود وتمدد فيه إلى غاية 30 سبتمبر عن طريق برقيات رسمية.

<sup>1</sup> الأمر بالصرف: هو كل شخص مؤهل لإثبات دين لهيئة عمومية و تصفيته و الأمر بتحصيله، و لإنشاء دين على هذه الهيئة و تصفيته و الأمر بدفعه.

## ✓ التصفية

وقد عرفت المادة 20 من القانون المذكور سابقا بأنها تلك المرحلة التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقة العمومية فإذن تحتوي على عمليتين و هما:  
**الأمر بالصرف:**

ويتمثل في تحرير الحوالات , وهو إذن الإجراء الذي يأمر بموجبه الأمر بالصرف بدفع النفقات العمومية وهو بتعبير أوضح استدعاء مكتوب ومبرر من الأمر وشروط الأمر بالصرف الشكلية أن يحرر باسم الدائن شخصيا وان يحتوي على البيانات التالية :

- تعيين السنة المالية.
- تعيين الفصل والمادة وسطر الميزانية عند الاقتضاء.
- تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجوب النفقة على جدول إرسال الحوالات.
- توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب.

### الدفع :

في مرحلة المحاسبة والتي تتمثل في ذلك الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي أي ذمة الدولة.

### ب- إجراءات تحقيق أو تحصيل الإيرادات :

تتشابه إجراءات تحقيق الإيرادات مع إجراءات تنفيذ النفقات إلى حد كبير غير أن لكل منها مميزات كما يلي :

- يتم تحقيق الإيرادات عن طريق الإثبات والتصفية و التحصيل.

### الإثبات :

عرفته المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1990م سالف الذكر بأنه الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة المتمثلة في الخزينة العمومية , فهي إذن المرحلة التي ينشأ فيها ويتثبت فيها حق الخزينة العمومية على الغير , وفي الوقت تختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أراضي للمواطنين وما ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص .

### التصفية :

وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة.

### إصدار سند الإيراد أو الأمر بالتحصيل

وهو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحصل لجني ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات

## التحصيل

وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام ذمة الأفراد اتجاه الخزينة العمومية إذن هي مرحلة محاسبية حيث يتكفل المحاسب العمومي<sup>(1)</sup> بسند التحصيل بعد مراقبته شرعيا ويكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدنيين ، طوعا أو بعد متابعتهم قضائيا.

### رابعا: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة . و تسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الميزانية.<sup>(2)</sup> إن رقابة تنفيذ الميزانية العامة من الأمور البالغة الأهمية في كافة الدول نظرا لأهميتها في تحقيق الدقة في التنفيذ وفي احترام حق السلطة التشريعية في مراقبة الأموال العامة إنفاقا وتحصيلا. ولهذا الغرض تلجأ الكثير من الدول إلى إنشاء أجهزة خاصة للرقابة إلى جانب الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية مع الرقابة التشريعية التي تقوم بها السلطة التشريعية.

حيث تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى التأكد من تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للدولة دون إسراف أو تبذير، وذلك حفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا، وحسن سير الأموال العمومية. كما تهدف أيضا إلى ضمان عدم خروج الحكومة على الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في اعتمادها وإجازتها للموازنة العمومية، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية التطبيقية فإن أساليب تطبيقها متنوعة ومتعددة تختلف من دولة إلى أخرى. فما هي أنواع الرقابة على التنفيذ ؟.

#### 1/ الرقابة على التنفيذ من خلال التوقيت المختار لممارستها:

##### أ- الرقابة السابقة على التنفيذ

ويطلق عليها البعض الرقابة الوقائية المانعة لأنها تهدف إلى منع وقوع المخالفة. وتتم قبل عملية الصرف وذلك بموافقة الجهات المختصة نفسها مثل أقسام المراجعة والتدقيق في الوزارات أو عن طريق محاسبي الإدارة. فمن البديهي أن عمليات الرقابة تتم على جانب النفقات فقط، لأنه لا يتصور أن تكون هناك رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة ، وتمثل الجزء الأكبر الأهم من الرقابة الإدارية ، ومن مزايا هذا النوع من الرقابة تقليل فرص ارتكاب الأخطاء المالية وذلك للمحافظة على المال العام.

##### ب- الرقابة أثناء التنفيذ:

أما بالنسبة للرقابة أثناء التنفيذ، وهي تمثل مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة أثناء قيام الدولة بنشاطها المالي الذي يتعلق بالنفقات والإيرادات الواردة بالميزانية العامة للدولة، وعادة ما تقوم بهذه الرقابة المجالس النيابية المختلفة التابعة للسلطة التشريعية.

<sup>1</sup> المحاسب العمومي: يعد محاسبيا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع

النفقات كما يعتبر محاسبيا عموميا كذلك كل من يكلف قانونا بحسب الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها.

<sup>2</sup> سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 341.

### ج- الرقابة اللاحقة على التنفيذ :

تبدأ هذه الرقابة بعد إنتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة، فهي بذلك لا تقتصر على النفقات العامة فقط بل تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك. حيث تتخذ هذه الرقابة أشكالاً متعددة، فقد تقتصر على المواجهة الحسابية لجميع العمليات المالية وذلك لكشف المخالفات والتجاوزات الواقعة، وقد تمتد إلى البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العمومية.

ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالإستقلال التام عن السلطة التنفيذية، وتمنح له جميع السلطات والضمانات ليقوم بعمله على أحسن وجه. إذا كان هذا النوع من الرقابة يحمل ما تقدم من مزايا، إلا أن هناك ما يعيبه، لأنه لا يمكن اكتشاف الأخطاء الفنية والانحرافات المالية إلا بعد عملية الإنفاق الفعلي، فإنه بذلك يقلل من وقوع المخالفات ولكنه لا يمنع وقوعها، وتكون مهمته هي التنبه، بالإضافة إلى ذلك فإكتشاف المخالفات يكون بعد وقت طويل من وقوعها.

### 2/ الرقابة على التنفيذ من حيث نوعية الجهة القائمة بها:

تنقسم الرقابة من حيث نوعية الجهة القائمة بها إلى نوعين وهي: الرقابة الإدارية أو الذاتية كرقابة الدولة لذاتها. و الرقابة المستقلة أي مراقبة التنفيذ عن طريق هيئات مستقلة تحمل الطابع القضائي.

#### أ- الرقابة الإدارية أو الذاتية

تتم هذه الرقابة داخل السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الرقابة في أبسط صورها في رقابة الرؤساء على مرؤوسيه، كرقابة موظفي المالية أو الخزينة على مديري الحسابات لدى الوزارات، وذلك على عمليات الصرف التي تقوم بها، ومضمون هذه الرقابة أن توكل إلى وحدة متخصصة ترتبط بالجهات الإدارية العليا مصلحة التدقيق والمراقبة وتعرف بالرقابة الإشرافية التوجيهية ، وهي قائمة أساساً على المراقبة الشخصية والذاتية لكونها نابعة من داخل الفرد وشخصيته ومعتقداته.

#### ب- الرقابة المستقلة أو القضائية:

تقوم بها هيئة مستقلة عن الهيئة التنفيذية مهمتها اكتشاف الأخطاء والانحرافات المالية، حيث تفرض عقوبات ردية بحق مرتكبيها المقررة قانوناً، أو تنبيه المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء إذا استدعى الأمر. بالإضافة إلى قيامها بتحرير الوثائق والتقارير السنوية، تعرض فيها ما يتم اكتشافه من مخالفات وكيفية معالجتها ، مع تقديمها إقتراحات تقلل بموجبها هذه المخالفات في المستقبل.

### 3/ الرقابة التشريعية الشاملة على تنفيذ الميزانية العامة:

وهي تتمثل في رقابة السلطة التشريعية وتدعى أيضاً الرقابة السياسية، فهي بذلك أكثر عمومية من سابقتها الإدارية والقضائية وذلك لما لها من السلطة في الرقابة المالية ويرجع السبب في ذلك أن رقابة تنفيذ الميزانية العامة هي من اختصاص السلطة التشريعية وهذا استناداً إلى أمرين:  
الأول: أن السلطة التشريعية مسؤولة عن رقابة أعمال السلطة التنفيذية.

و الثاني: أن السلطة التشريعية تقف في نهاية السنة المالية على مدى تقيد السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجواب.

#### 4/الرقابة الحسابية:

تقوم بمراجعة الدفاتر المحاسبية والتدقيق في دراستها والتأكد من مدى مطابقتها للاعتمادات المحددة في الميزانية، والتأكد كذلك من صحة تطبيق القوانين واللوائح ومدى تطبيقها، وأن الأموال التي تم تحصيلها أو صرفها قيدت في الأبواب والبند الخاصة بها، وأن عمليات التحصيل والصرف تمت بموجب سندات صحيحة و معتمدة.

#### 5/الرقابة التقييمية:

تتمثل هذه الرقابة في محاولة تقييم نشاط الدولة المالي عن طريق وضع معايير وأنماط تتخذها أساسا للمراجعة والكشف عن الأخطاء في استعمال المال العمومي، فهي بذلك تهدف إلى مدى تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، كما تقوم بالكشف عن مدى كفاءة وحدات الاقتصاد العام والكلي، ومحاولة خفض تكاليف الإنجاز وتحسين مستوى الأداء والخدمات، بل وقياس أيضا المنفعة التي تكون قد عادت على المجتمع من جراء تنفيذ البرامج والمشروعات العامة المشار إليها في الموازنة العمومية، محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد في مقارنة موضوعية تمكننا من تقييم إنتاجية وحدات الاقتصاد العام والكلي.

## قائمة المراجع

### أولا/ الكتب

- 1- إعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة السابعة، عمان ، 2010.
- 2- بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2009.
- 3- جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة و التشريع الضريبي بين النظرية و التطبيق العلمي، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى ، الأردن، 2010.
- 4- حامد عبد المجيد دراز، سميرة ابراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، درا النشر الجامعية، الاسكندرية، 2003.
- 5- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 6- خالد شحاد خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2005.
- 7- خبابة عبد اللطيف ، أساسيات في إقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الجزائر، 2009.
- 8- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة ، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 9- عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي لإقتصاد العام، الإسكندرية ، 1996.
- 10- عبد المطلب عبد الحميد، إقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- 11- فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم المكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن، 2008.
- 12- مجدي شهاب، أصول الإقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- 13- محرزى محمد عباس ، إقتصاديات المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 2008.
- 14- محمد البناء، إقتصاديات المالية العامة مدخل حديث، الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2009.
- 15- محمد حسين الوادي، زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، درار مسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الأولى، 2007.



- 16- محمد خالد المهائني، المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، الدورة التحضيرية، 2012.
- 17- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2008.
- 18- محمد طاقة ، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الطبعة الثانية ، الأردن، 2010.
- 19- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى، الأردن ، 2005.
- 20- مهري محفوظ، علم المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي: الموازنة و النفقات و الواردات و القروض العامة دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، لبنان، 2005.
- 21- نوزاد عبد الرحمان الهيني، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، 2005.

### ثانيا: أطروحات ، رسائل و مذكرات

- 22- دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر سنة 1990-2004 ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر ، 2005.
- 23- بودخدخ كريم ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي - دراسة حالة الجزائر 2001-2009، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الجزائر 3 ، 2010.
- 24- حجار مبروكة، أثر السياسة الضريبية على استراتيجية الاستثمار في المؤسسة - حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف-، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2006.
- 25- مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011.

### ثالثا: المراسيم و القوانين

- 26- المادة 24 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984.

27-المادة 35 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 28، 1984.

### **les ouvrages**

28- Pierre Beltrame , **La Fiscalité En France**, Hachette Livre ; 6<sup>Eme</sup> Edition ; Paris , 1998.