الجمهوريـــــة الجزائريـــــة الديمقراطيـــــة الشعبيـــة
République Algérienne Démocratique et populaire

وزارة التعليـــــم العالـــــــي و البحـــــث العلمـــي
جامعـــــة أمحمد بوقرة – بومـــــــــرداس –
كلية العلوم الاقتصادية و التجارية
و علوم التسيير

Ministère de l'enseignement superieur
Et de la recherche scientifique
Université M'Hamed Bougara de boumerdes
Faculté des sciences économique ; commerciales
et des sciences de gestion

مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان:

محاضرات في إقـ تـ صاديـ ات
المالية العامة المعمقة

موجهة لطلبة ماستر 1 تخصص: تسيير عمومي

من إعداد الدكتور/ تقار عبدالكريم قسم: علوم التسيير

السنة الجامعية 2020-2021

مقدمة:

يسعى الإنسان منذ القدم إلى تلبية حاجاته المتعددة والمتجددة عن طريق الموارد المتاحة والنادرة نسبيا، أدى تطور المجتمعات البشرية وبروز الدول بمختلف أشكالها إلى ظهور حاجات عامة لا يمكن تلبيتها وإستهلاكها إلا في إطار جماعي، إذ لا يمكن توفيرها لكل فرد على حدى، كالأمن، العدالة، الصحة، التعليم والبنية التحية.

فأصبح لزاما على الدول في شكلها الحديث توفير تلك الحاجات العامة كنتيجة للعقد الإجتماعي الذي تأسست عليها كل الدول، هذا ما أدى إلى تطور الفنون المالية لكل دولة وظهور علم المالية العامة مستقل بذاته.

يهتم علم المالية العامة بدراسة الطرق والكفيات لتوفير وتمويل تلك الحاجات العامة، وبالتالي فهو يهتم في كيفية توفير الموارد المالية العامة الضرورية وبالقدر الكافي لتغطية النفقات العامة.

تأتي هذه المطبوعة مساهمة في موضوع إقتصاديات المالية العامة المعمقة وما يتعلق بها من نفقات عامة، إيرادات عامة، ميزانية عامة، مالية عامة إسلامية، موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص التسيير العمومي.

تحتوي هذه المطبوعة على الفصول التالية:

الفصل الأول: مفاهيم عامة في علم المالية العامة

الفصل الثاني: النفقات العامة

الفصل الثالث: الإيرادات العامة – إيرادات أملاك الدولة، الرسوم، الإعانات الدولية –

الفصل الرابع: الإيرادات العامة – الضرائب –

الفصل الخامس: الإيرادات العامة – القروض العامة –

الفصل السادس: الميزانية العامة للدولة

الفصل السابع: المالية العامة الإسلامية

الفصل الأول: مفاهيم اساسية في علم إقتصاديات المالية العامة

أولا: تطور علم إقتصاديات المالية العامة

ثانيا: طبيعة ونطاق علم إقتصاديات المالية الاعامة

ثالثا: مفهو علم إقتصاديات المالية العامة

رابعا: علاقة علم إقتصاديات المالية العامة بالعلوم الأخرى

الفصل الأول: مفاهيم اساسية في علم إقتصاديات المالية العامة:

يرتبط مفهوم إقتصاديات المالية العامة بتطور مفهوم دور الدولة، فإذا تتبعنا تطور دور الدولة وأهدافها تمكنا من معرفة مفهوم إقتصاديات المالية العامة لوجود إرتباط وثيق فيما بينهما.

كان الحاكم في العصور الوسطى (عهد الإقطاع والملكية المطلقة) هو الدولة، فكان يخلط ماليته بمالية الدولة، وينفق على الدولة كما ينفق على أهله وعشيرته، كان يعتمد على الإستيلاء والمصادرة إذا إحتاج إلى أموال، وفي المقابل يحمل بقية أفراد المجتمع عبء نزواته وتمتع الأشراف ورجال الدين بالإمتيازات.

بينما كان دور الدولة في مرحلة الإقتصاد الحر متمثل في تحقيق الأمن الداخلي والخارجي والقضاء، ومنه أصبحت الدولة على هامش الحياة الإقتصادية تاركة تسيير دواليب النشاط الإقتصادي للخواص (مبدأ الحرية الإقتصادية).

نتيجة لذلك تحدد نطاق إقتصاديات المالية العامة وتلخص موضوعه في أن هناك نفقات عامة يتعين تغطيتها بإيرادات عامة، كما يجب أن تكون هذه النفقات في أضيق الحدود.

أما في مرحلة تدخل الدولة نتيجة الأزمات الإقتصادية لم يعد هدف الدولة قاصرا على المحافظة على الأمن، ولكن أصبح هدفها هو تحقيق التوازن الإقتصادي، ومن برزت أهمية إقتصاديات المالية وأصبحت أداة مهمة في يد الدولة تعالج بها الإختلالات التي تصيب الإقتصاد الوطني.

أولا: تطور علم إقتصاديات المالية العامة: يعتبر النظام المالي لدولة ما إحدى أدواتها لتحقيق أهدافها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية، فيترتب عن ذلك منطقيا إختلاف دور المالية العامة بإختلاف نظام الدولة وبنيانها الإقتصادي.

بما أن الفكر المالي هو جزء من الفكر الإقتصادي، فإن تطور هذا الأخير يؤدي حتما إلى تطور الفكر المالي، ومن هنا يمكن أن نشير إلى مرحلتين أساسيتين في تطور علم إقتصاديات المالية العامة تقابل كل مرحلة منها مرحلة مقابلة لمرحلة تطور الدولة كمايلي:

✓ **مرحلة المالية العامة المحايدة:** تقابل هذه المرحلة مرحلة الدولة الحارسة (الفكر الإقتصادي التقليدي)، فالمالية العامة المحايدة هي وليدة النظام السياسي السائد أنذاك والمتمثل بالدولة الحارسة القائمة على أساس الفلسفة الفردية أو النظام الإقتصادي الحر، ولمعرفة فرضيات المالية المحايدة يتطلب منا معرفة فرضيات النظرية الإقتصادية المحايدة التي نشأت في أحضانها المالية المحايدة.

تفترض النظرية الإقتصادية التقليدية إقتصاد يسوده التشغيل الكامل الذي يرتكز على أمرين أساسيين هما[1]:

الأمر الأول: أن العرض يخلق الطلب المساوي له: يعرف هذا بقانون **ساي للمنافذ،** تستند هذه المساواة بين العرض والطلب إلى أن الدخل الذي لا ينفق في سبيل شراء سلع الإستهلاك ينفق بالضرورة في شراء سلع الإستثمار، أي أن كل إدخار يؤدي إلى إستثمار.

الأمر الثاني: العرض يتجه تلقائيا نحو التشغيل الكامل: يعتمد التشغيل الكامل على الطلب على العمال وعرضهم، تذهب هذه النظرية أن الطلب على العمال هو تابع للأجور الحقيقية أي القوة الشرائية التي تتمتع بها الأجور النقدية الإسمية، ومنه يتضح أن الأجرة تساوي الإنتاجية الحدية للعمل، وبالتالي هناك علاقة عكسية بين الطلب على العمال والأجور الحقيقية.

[1]- بلعزوز بن علي: **محاضرات في النظريات والسياسات النقدية**، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2004، ص: 10

عندما يكون الإقتصاد في مرحلة التشغيل الناقص سيؤدي إلى تنافس العمال فيما بينهم للحصول على العمل مما يؤدي إلى إنخفاض الأجور الحقيقية وزيادة أرباح المنتجين، وفي نفس الوقت يزداد تنافس المنتجون في الحصول على العمال فتختفي البطالة ويتحقق التشغيل الكامل تلقائيا بشرط يسود الإقتصاد المنافسة الكاملة.

على هذا الأساس، صاغ أدم سميث دور الدولة والمتمثلة في تحقيق الأمن الداخلي والخارجي وتحقيق العدالة والقيام بالمشاريع ذات النفع العام، ومنه جاءت المالية العامة منسجمة مع هذه المعطيات كمايلي[2]:

✓ **النفقات العامة تحدد الإيرادات العامة:** يتحدد دور المالية العامة في الفكر التقليدي حسب الغرض المالي، إذ تعطي الأولوية للنفقات العامة على الإيرادات العامة في التقدير والإعتماد، لذلك نجد المالية العامة حسب هذا الإتجاه محايدة وتهتم فقط بتحقيق العدالة بين أفراد المجمع في مجال توزيع الأعباء المالية، وقد ترتب عن ذلك تفضيل الضريبة النسبية عن غيرها بإعتبارها الضريبة أكثر عدالة في توزيع الأعباء المالية.

✓ **التقيد بمبدأ توازن الميزانية:** تتطلب النظرية المالية التقليدية الإلتزام بمبدأ توازن الميزانية العامة للدولة، يقصد بالتوازن هنا التوازن الحسابي أي أن النفقات العامة تساوي الإيرادات العامة من حيث الشكل، وبالتالي يتم تغطية النفقات العادية بالإيرادات العادية دون الإعتماد على القروض أو اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد.

✓ **تفضيل الضرائب على الإستهلاك على الضرائب على الإدخار:** يعني تفضيل الضرائب غير المباشرة على الضرائب المباشرة، تستند النظرية التقليدية في تفضيلها هذا على الفرضية القائمة على أساس عدم نقص الطلب على الإستهلاك مما يعني عدم الحاجة إلى التوسع في الإستهلاك العام، وبالتاليكل ما لا يستهلك يستثمر، أي كل إدخار يؤدي إلى إستثمار.

[2]- نوزاد عبدالرحمان الهيتي، منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2006، ص: 15

✓ **تخفيض الميزانية إلى أقل حجم ممكن:** حدد الفكر التقليدي وظائف ثلاث للدولة هي: الأمن الداخلي والخارجي والعدالة، وإعتبر خروجها عن هذه الوظائف الثلاثة خروجها عن حيادها وتدخلها فيما لا يعنيها وإلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

لكي تحقق النظرية التقليدية هذا الحياد خلصت إلى ضرورة تخفيض النفقات العامة إلى أقل حجم ممكن، لأن التوسع في النفقات يؤدي إلىأثار إقتصادية سيئة، كون النفقات عندهم هي نفقات إستهلاكية.

✓ **مرحلة المالية لاعامة المتدخلة:** تقابل هذه المرحلة مرحلة الدولة المتدخلة (الفكر الإقتصادي الكينزي)، وقفت النظرية التقليدية عاجزة أمام أزمة الكساد الكبير الذي أصاب النظام الرأسمالي سنة 1929، إذ لم يتحقق التوازن التلقائي الذي دعى إليه الفكر الإقتصادي التقليدي رغم حياد دور الدولة وعدم تدخلها في النشاط الإقتصادي، مما أعطى مبررا قويا لتدخل الدولة في الحياة الإقتصادية، فمهدذلك ظهور النظرية الإقتصادية المتدخلة التي قامت على الفرضيات التالية[3]:

✓ **الطلب الكلي يحدد العرض الكلي:** ذهبت النظرية الكينزية عكس النظرية التقليدية إلى أن الطلب الكلي هو الذي يحدد العرض الكلي، وتفسر ذلك أن قرارات أصحاب الأعمال تعتمد على ما يحققونه من أرباح على أساس المقارنة بين الأرباح المتوقعة من الإنتاج وتكلفة ذلك الإنتاج.

تمثل تكلفة الإنتاج النفقات التي يتطلبها حجم معين من التشغيل (أي ثمن العرض الكلي)، وتمثل الأرباح المتوقعة كمية النقود التي سيحصل عليها رجال الأعمال فعلا من بيع منتجاتهم عند مستوى معين من التشغيل (أي ثمن الطلب الكلي).

وعليه، يوجد لدينا ثمن للعرض الكلي وثمن للطلب الكلي عند مستوى من مستويات التشغيل، ويتحدد حجم التشغيل عند تقاطع ثمن الطلب الكلي مع ثمن العرض الكلي عند النقطة التي يصل فيها الربح أقصاه،

[3]- بلعزوز بن علي: **محاضرات في النظريات والسياسات النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص: 32

وحيث أن التشغيل يتوقف على حجم الطلب الكلي الفعلي فإن نقص التشغيل يعود إلى نقص في الطلب الفعلي فيترتب على ذلك نتيجتين:

- يتبع العرض الطلب في حركته.
- يؤدي نقص الطلب الفعلي إلى نقص التشغيل ويتطلب الأمر لدفعه أن يرتفع الطلب الفعلي إلى الحد الذي يحقق مستوى التشغيل الكامل.

✓ **لا يتحدد الطلب الفعلي تلقائيا عند مستوى التشغيل الكامل:** لكي يتقاطع منحنى الطلب الكلي مع منحنى العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل يتطلب الأمر أن يغطي الطلب على الإستثمار الهوة بين العرض الكلي المقابل للتشغيل الكامل والمقدار الذي ينفق من الدخل على الإستهلاك عند نفس المستوى.

قد يكون الطلب على أموال الإستثمار غير كاف لتغطية الفجوة بين الدخل في حالة التشغيل الكامل وما يخصص منه للإستهلاك، أي أن الطلب الفعلي قد يصاب بالقصور فيكون عند مستوى أقل من مستوى التشغيل الكامل (حالة الكساد)، أو قد يتحدد الطلب الفعلي عند مستوى أعلى من مستوى التشغيل الكامل (حالة التضخم)، وبما أن النظام الرأسمالي لا يتمتع بتلقائية تحديد الطلب الفعلي عند مستوى التشغيل الكامل، الأمر الذي يتطلب إتخاذ إجراءات معينة من قبل الدولة لمحاربة الكساد أو ضبط التضخم، وبالتالي فإن النظرية الكينزية على النظرية التقليدية لا تؤمن بتلقائية التشغيل الكامل، وترى أن ذلك لا يتحقق إلا من خلال تدخل الدولة عن طريق سياستها المالية، ومنه جاءت المالية العامة منسجمة مع هذه المعطيات كما يلي[4]:

✓ **تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية:** دعت النظرية الكينزية بقيادة الإقتصادي الإنجليزي **جون مينارد كينز** إلى ضرورة تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بإستخدام الأدوات المالية، إذ في أوقات الإنكماش ينخفض مستوى الطلب عن مستوى التشغيل الكامل فتلجأ الدولة لمعالجة ذلك عن طريق زيادة الإنفاق العام وخفض الضرائب

[4]- نوزاد عبدالرحمان الهيثي، منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 18

قصد تحريك الطلب الفعلي حتى يصل إلى مستوى التشغيل الكامل، أما في أوقات التضخم يرتفع الطلب الكلي فوق مستوى التشغيل الكامل فتلجأ الدولة إلى زيادة الضرائب وتخفيض الإنتاج بهدف إمتصاص القوة الشرائية الزائدة.

✓ **حلول التوازن في الإقتصاد الوطني محل التوازن المالي:** أثبت ظهور الأزمة الإقتصادية أن تلقائية التوازن لا أساس له، ومن تم حل التوازن الإقتصادي محل التوازن المالي، وبالتالي يمكن أن تكون الميزانية في حالة عجز أو حالة فائض مادام كل منهما يعتبر وسيلة للوصول إلى إقتصاد وطني بلا إنكماش و بلا تضخم، وبالتالي لا أهمية لتوازن الميزانية ولا أهمية لمصدر التمويل إنما المهم هو التوازن الإقتصادي.

ثانيا: طبيعة ونطاق علم إقتصاديات المالية العامة: يتطلب فهم أي علم تحديد طبيعته ونطاقه فبغير ذلك يكون من الصعب التعمق فيه والإحاطة به.

1. **الحاجات العامة:** يسعى النشاط الإنساني بطبيعته إلى إشباع حاجاته العامة التي تنقسم إلى:

✓ **حاجات فردية:** كالحاجة إلى المأكل والمشرب والملبس، من طبيعتها قابلة للتجزئة، ومن تم يتولى الأفراد إشباعها.

✓ **حاجات جماعية:** كالحاجة إلى الأمن الداخلي والخارجي والعدالة، من طبيعتها غير قابلة للتجزئة، ومن تم تتولى الدولة بوزاراتها وهيآتها وإداراتها إشباعها.

قد إختلف علماء المالية العامة في تحديد معايير التفرقة بين الحاجات الفردية والحاجات الجماعية لإختلافهم في تحديد طبيعة كل منهما كما يلي[5]:

[5]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، عمان، الأردن، 2012، ص: 29

- **معيار طبيعة الجهة القائمة بالإشباع:** وفق هذا المعيار تكون الحاجة فردية إذا قام الأفراد بمهمة إشباعها، وجماعية إذا قامت الدولة بتلك المهمة، ينتقد هذا المعيار كونه يعتمد على الجهة القائمة بالإشباع وليس الحاجة نفسها.
- **معيار مصدر الإحساس بالحاجة:** وفق هذا المعيار إذا كان الإحساس بالحاجة فردية فالحاجة فردية، وإذا كان الإحساس بالحاجة جماعية فالحاجة جماعية، ينتقد هذا المعيار كون بعض الحاجات لا تقوم الدولة بإشباعها بل تترك للقطاع الخاص رغم الإحساس بها جماعية.
- **معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة:** تقوم الدولة بإشباع الحاجة العامة بغض النظر عن التكلفة المادية، في حين أن الأفراد يسعون إلى تحقيق أكبر إشباع ممكن بأقل تكلفة ممكنة، ينتقد هذا المعيار لإنكار خضوع الدولة لقانون التكلفة والمنفعة بإجراء الموازنة بينهما مع إختلاف الدولة عن الأفراد في أن المنفعة المقصودة هي ذات طابع جماعي.
- **معيار الدور التقليدي للدولة:** وفق هذا المعيار تعتبر الحاجة جماعية إذا كانت داخلة في الوظيفة التقليدية للدولة (الأمن الداخلي والخارجي والعدالة)، ماعدا ذلك تعتبر فردية، ينتقد هذا المعيار في كون الدولة لم تعد حبيسة الفلسفة التفليدية بل تجاوزت ذلك إلى الدولة المتدخلة والمنتجة.

2. المالية العامة والمالية الخاصة: ترتب عن إختلاف طبيعة النشاط الخاص عن النشاط العام تميز المالية العامة عن المالية الخاصة كمايلي:

✓ **من حيث الهدف:** تسعى المالية العامة إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة للمجتمع، في حين تسعى المالية الخاصة إلى تحقيق منفعتها الخاصة بتحقيقها أكبر ربح ممكن.

✓ **من حيث تحصيل الإيرادات:** تتمتع الدولة بحق السيادة التي يعطيها الحق في فرض الضرائب والقروض الإجبارية والتأميم لتحصيل إيراداتها، في حين يعتمد الأفراد في تحصيل إيراداتهم عن طريق الإنفاق والتعاقد بوصفهما وسيلة لبيع متجاتهم.

✓ **من حيث الأسبقية في تقدير الإنفاق والإيراد:** يسود المالية العامة مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات، أي تحدد أوجه الإنفاق أولا ثم يتم البحث عن الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات وهذا راجع لسلطة الدولة في الحصول على الإيرادات التي تحتاجها جبرا من الأفراد لتغطية نفقاتها، بينما يسود المالية الخاصة مبدأ أولوية الإيرادات على النفقات، أي يتم تحديد الموارد أولا ثم تحدد النفقات على ضوء هذه الموارد.

✓ **من حيث الملكية:** تكون ملكية وسائل الإنتاج في المالية العامة للمجتمع، بينما تكون ملكية وسائل الإنتاج في المالية الخاصة مملوكة للأفراد أو مجموعة من الأفراد.

يمكن تلخيص ما سبق في الجدول التالي:

الجدول رقم:01: الفرق بين مالية الدولة ومالية الفرد

	مالية عامة	مالية خاصة
من حيث الهدف	-تسعى لتحقيق أكبر منفعة ممكنة للمجتمع. -الهدف: ربح إجتماعي وليس مادي.	-تسعى لتحقيق أكبر منفعة ممكنة خاصة. -الهدف: مادي
من حيث أسلوب تقدير الإنفاق والإيراد	-نفقاتها واجبة لضمان تسيير المرافق العامة. -تحدد النفقات أولا ثم تبحث عن	-تسعى إلى تحقيق التوافق بين الإيرادات والنفقات دون إسراف.

	الإيرادات.	
من حيث الملكية والتنظيم	-تقوم على أساس الملكية العامة لوسائل الإنتاج.	-تقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج.
من حيث تحصيل الإيرادات	-تتميز بسلطة الإلزام والإكراه في تحصيل الإيرادات من الأفراد.	-تعتمد على الإتفاق والتعاقد في تحصيل إيراداتها.
النتيجة	-نشاط الدولة جوهره الإجبار.	-يتم نشاط الفرد في إطار الحرية.

ثالثا: مفهوم علم المالية العامة – أهدافه ومصادره –: تتولى الدولة مهمة إشباع الحاجات العامة، ولكي تقوم الدولة بهذه المهمة لابد من إيرادات لتحقيق أهدافها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية وهذا بالإعتماد على قوانين يحددها لها قانون المالية.

1. تعريف علم المالية العامة: يمكن تعريف المالية العامة بأنها ذلك العلم الذي يبحث في كيفية إستخدام الأدوات المالية المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وميزانيةعامة لتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

كما يقصد بالمالية العامة بأنها ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة في سبيل الحصول على الموارد اللازمة لإنفاقها في إشباع حاجات عامة.

تسمى الهيئات العامة التي تمارس نشاطا قصد إشباع حاجات عامة **بالأشخاص المعنوية العامة**، أي الدولة، الولايات، البلديات والمؤسسات والهيئات العامة، أما الموارد التي تسعى هذة الهيئات إلى تحصيلها تسمى **الإيرادات العامة**، أما أوجه الإنفاق التي تقوم بها هذه الهيئات تسمى **النفقات العامة**.

يتضح من هذه التعريف أنها لا تقتصر على فكرة تغطية النفقات العامة بتوزيعها توزيعا متساويا بين أفراد المجتمع، بل تنتقل إلى فكرة جديدة هي إستخدام الوسائل المالية لغايات تدخلية.

2. أهداف علم إقتصاديات المالية العامة: يتضح لنا من خلال تعريف علم المالية العامة أنه يتناول في بحثه مجالين رئيسين هما:

- ✓ الأوجه الإقتصادية والإجتماعية والقانونية لمختلف القرارات المتعلقة بالأدوات المالية.
- ✓ إستخدام الأدوات قصد تحقيق أهداف محددة والمتمثلة في:

- **هدف مالي:** وهو الهدف التقليدي للمالية العامة، والذي يتضمن السعي لتعبئة الموارد اللازمة لتمويل النفقات العامة للدولة.
- **هدف إقتصادي:** المتمثل في إستخدام الأدوات المالية لتحقيق التوازن الإقتصادي.
- **هدف إجتماعي:** المتمثل في السعي لتحقيق العدالة الإجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني بإستخدام الأدوات المالية.

3. مصادر علم إقتصاديات المالية العامة: هناك ثلاثة مصادر للتشريع المالي[6]، وفي الوقت ذاته مصادر رئيسية لعلم إقتصاديات المالية العامة وهي:

✓ **الدستور:** نجد في دستور أي دولة مواد خاصة تتعلق بشروط الجباية والإنفاق وتحديد أحكام الميزانية وكيفية تحضيرها وحقوق المجلس التشريعي في إقرارها وتنفيذها ومراقبتها.

وبالتالي نجد في الدستور الجزائري مواد تنص على أحكام مالية متعلقة بفرض الضريبة وبتحضير الميزانية العامة وحقوق المجلس في مناقشتها وإقرارها وفي المصادقة عليها وعقد القروض ومنح الإمتيازات.

[6]- يبحث التشريع المالي في القوانين والأنظمة المالية التي توضع موضع التطبيق.

✓ **نصوص القوانين المالية والنصوص التنظيمية والتطبيقية المتممة لها:** وهي أكبر مصادر التشريع المالي ولكنها دائمة التطور والتغير لما يدخل عليها من تعديلات مستمرة تبعا للظروف ومقتضيات المصلحة.

✓ **القواعد العامة للقانون الإداري:** إن السلطات المالية التي تتولى الجباية والإنفاق هي كغيرها من السلطات العامة خاضعة للقوانين الإدارية للدولة.

رابعا: علاقة علم إقتصاديات المالية العامة بالعلوم الأخرى: تعتبر المالية العامة مظهر من مظاهر الحياة الإجتماعية في الدول المعاصرة التي تختص بدراسة نواحي السلوك الإنساني، فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الإجتماعية الأخرى كالإقتصاد والسياسة والإجتماع والإحصاء والقانون والمحاسبة والأخلاق.

1. **علاقة علم المالية العامة بعلم القانون:** يعتبر القانون الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، لذا تأخذ جميع عناصر المالية العامة من نفقات، إيرادات وميزانية شكلها القانون من الدستور، القانون والتعليمات، ويطلق على هذه القواعد إسم التشريع المالي.

ومنه، تنص الدساتير الحديثة على أن الميزانية تصدر في صورة قانون، إذ لا يجوز إحداث ضريبة بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها وقواعدها العامة إلا بقانون، كما لا يجوز للدولة أن تقترض إلا بعد صدور قانون من الهيئة التشريعية بالموافقة على الإقتراض.

وعليه، إذا كانت المالية العامة هي النظرية العامة فإن التشريع المالي هو الجانب التطبيقي لذلك العلم في صورة نصوص قانونية قابلة للتطبيق.

2. **علاقة علم المالية العامة بعلم الإقتصاد:** يعتبر إشباع الحاجات العامة هو الهدف النهائي لكل من المالية العامة والإقتصاد مع إختلاف نطاق كل منهما، ففي الوقت الذي يهتم فيه علم الإقتصاد بإشباع الحاجات الأساسية خاصة كانت أو عامة نجد المالية العامة تهتم بإشباع الحاجات العامة فقط، فالعلاقة بين الإقتصاد والمالية

العامة من الناحية الوظيفية إذا هي علاقة الجزء (المالية العامة) بالكل (الإقتصاد) أو علاقة الخاص بالعام، كما أن السياسة المالية بإعتبارها جزء من السياسة الإقتصادية الكلية تربطها وحدة الهدف، إذ لا يعقل أن يكون بينهما تعارض وإذا حدث ذلك فهذا يعني إلغاء البعض لأهداف الأخر.

3. **علاقة علم المالية العامة بعلم الإحصاء:** يتيح علم الإحصاء للباحثين الرؤية الواضحة لكافة الظواهر المالية ليعبروا عنها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات، ومن تم لا يمكن لعلم المالية العامة الإستغناء عن علم الإحصاء خاصة عند دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، توزيع الثروة والدخول بين مختلف أفراد المجتمع، عدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، حالة ميزان المدفوعات، ومدى الإقبال على إستهلاك بعض السلع والخدمات وغيرها من البيانات التي لها أهميتها عند وضع السياسة المالية الواجب تطبيقها.

كما يساعد علم الإحصاء علم المالية العامة في تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة فضلا عن أهميته القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

4. **علاقة علم المالية العامة بالعلوم الإجتماعية:** توجد علاقة قوية بين علم المالية العامة والعلوم الإجتماعية كعلم النفس وعلم الإجتماع، إذ تعتبر الكثير من المشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسة الإقتصادية والإجتماعية التي تتعلق بالسلوك الإنساني التي يقع في دائرة علم النفس وعلم الإجتماع.

تتضح هذه العلاقة جليا في مجال الإنفاق، إذ أن الكثير من الإصلاحات الإجتماعية تدفع بالدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل: التعليم والصحة بالمجان أو بأسعار منخفضة لإتاحة الفرصة لشريحة واسعة من أفراد المجتمع الإستفادة من هذه الخدمات التي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل.

كما تتضح هذه العلاقة في فرض الضرائب وما يترتب عنها من أثار إجتماعية مثل: تحقيق الإصلاح الإجتماعي وإعادة توزيع الثروة لتحقيق العدالة الإجتماعية إلى جانب آثارها المالية والإقتصادية التي تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية.

5. علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية: يرى Duverger بأن علم المالية العامة ما هي إلا فرع من فروع العلوم السياسية، حيث قال: تقع المالية العامة على الحد الفاصل بين السياسة والإقتصاد، فتهتم العلوم السياسية بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها وعلاقتها بالمواطنين، في حين تبحث المالية العامة في النفقات والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات.

وعليه، يعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عملا سياسيا كون الدولة تترجم سياستها عن طريق الإعتمادات التي تدرجها في الميزانية العامة، فيتضح إتجاه الدولة السياسي من خلال تخصيص إعتماداتها لأي بند منبنود الميزانية العامة (التعليم، الصحة، التسلح.....الخ).

6. علاقة علم المالية العامة بالمحاسبة: يتطلب البحث في الضرائب الإلمام بأصول المحاسبة الضريبية والتدقيق في جدول حسابات النتائج وجرد الموجودات وتنظيم الميزانية للمؤسسات الإقتصادية، كما يتطلب إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها إستخدام المحاسبة.

7. علاقة علم المالية العامة بالأخلاق: تمثل الأخلاق مجموع القيم والمبادئ التي يؤمن بها الإنسان ويتعامل على ضوئها مع الأخرين، وكثير من الأمور التي تتضمنها السياسة العامة لها أحكام قيمية تمتد جذورها إلى الأخلاق، فالحد من التفاوت في توزيع الدخول والثروات لابد له من التعرض لأحكام أستندت في مجموعها إلى مبادئ الأخلاق بصفة عامة.

وفي هذا الصدد أكد بأن المالية العامة والإقتصاد والأخلاق والمعتقدات وغيرها من أنواع السلوك الإجتماعي ظواهر مترابطة ومتداخلة والتأثير بينها متبادل وأن دراستها بشكل منفصل يؤدي إلى نتائج ناقصة، فتوزيع الدخل بين فئات المجتمع وفرض الضرائب أمثلة حية للعلاقة بين علم المالية والظواهر الإجتماعية[7].

[7]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 17

الفصل الثاني: النفقات العامة

أولا: ماهية النفقات العامة

ثانيا: تقسيمات النفقات العامة

ثالثا: الآثار الإقتصادية للنفقات العامة

رابعا: ظاهرة إزدياد النفقات العامة

الفصل الثاني: النفقات العامة:

لكي نشبع الحاجات العامة لابد من إنفاق نقدي، لذا تلعب النفقات العامة دورا مهما في تحقيق التنمية الإقتصادية فضلا عن آثارها الإجتماعية والسياسية، ومن هنا تأتي النفقات العامة التي بدأت تزداد يوما بعد يوم مع زيادة دور الدولة وتدخلها في الحياة الإقتصادية.

وبهدف التعرف على النفقات العامة وما يحكمها من ضوابط وما يؤثر فيها وما يتأثر بها يتطلب الأمر دراستها من أوجه مختلفة.

أولا: ماهية النفقات العامة: يتطلب الأمر عند دراسة النفقات العامة أن نتعرف في البداية على ماهية النفقات العامة من حيث تطورها ومفهومها وعناصرها وضوابطها.

1. تطور مفهوم النفقات العامة: تطور مفهوم المالية نتيجة تطور مفهوم الدولة، ؛ حيث رأينا أن تطور الدولة إنتقل من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المتدخلة التي تقوم بحل المشاكل الإقتصادية عن طريق النفقات العامة.

✓ **النفقات العامة حسب المفهوم التقليدي:** نظر التقليديون للنفقات العامة على أنها نفقات حيادية، مما جعلها محصورة في مجالات غير إقتصادية، وإعتبروا أن توسع الدولة في النفقات الإستهلاكية هدر لموارد المجتمع الذي ينجم عنه تحميل أفراده أعباء ثقيلة لتمويل هذه النفقات نتيجة لما يفرض عليهم من ضرائب، لذلك طالب التقليديون بمايلي:

- ضرورة تقليص حجم النفقات العامة إلى أدنى حد ممكن.
- حصر هذه النفقات في المجالات التقليدية التي تقوم الدولة بالإنفاق عليها (الأمن الداخلي والخارجي والقضاء).

✓ **النفقات العامة حسب المفهوم الكينزي:** نتيجة بروز الأزمة الإقتصادية التي أصابت الإقتصاد الرأسمالي وما نجم عنها من بطالة، رأى كينز أن الإقتصاد القائم على التوازن التلقائي أمر لا يمكن الإستمرار فيه، وتصور أن الخروج من الأزمة يكمن في تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية عن طريق نفقاتها العامة، فزيادة حجم النفقات العامة مثلا سيؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة، أما التقليص منها سيقلل من الطلب العام على قوة العمل، وبذلك تصبح النفقات العامة عاملا أساسيا في تحقيق الإستقرار الإقتصادي.

2. تعريف النفقات العامة: تعرف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة (إشباع حاجاته العامة).

يتضح لنا من خلال التعريف أن للنفقة العامة ثلاثة عناصر أساسية هي:

✓ **العنصر الأول: النفقة العامة مبلغ نقدي:** حتى نكون أمام نفقة عامة يجب أن تكون جميع صور الإنفاق التي تقوم به الدولة لتسيير مرافقها العامة سواء من أجل شراء السلع والخدمات أو تقديم إعانات للأفراد أو إعانات لبعض المشاريع الإقتصادية تأخذ شكلا نقديا، وبالتالي نستبعد من النفقات العامة جميع الإعانات التي تقدمها الدولة في شكل عيني.

نجد هنا جملة أسباب تقف وراء إتجاه الدولة إلى الإستعمال النقدي في نفقاتها العامة وهي:

- تحول المجتمعات من الإقتصاد العيني إلى الإقتصاد النقدي، وعليه فلا يعقل أن يتعامل الأفراد فيما بينهم بالشكل النقدي وتتعامل الدولة معهم بالشكل العيني.
- صعوبة ممارسة الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني.

✓ **العنصر الثاني: القائم بالإنفاق شخص عام:** يتطلب الأمر حتى نكون أمام نفقة عامة يجب أن تكون صادرة عن شخص عام يتمثل في الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها، وبذلك نستبعد عن النفقات العامة جميع النفقات التي يقوم بها شخص خاص، فمثلا لو تبرع أحد الأفراد لبنا مدرسة للتعليم المجاني، نلاحظ بأن هذه النفقة صرفت في شكل نقدي والهدف منها إشباع حاجة عامة، ومع ذلك لا نعتبرها نفقة عامة لأن القائم بالإنفاق هو شخص خاص.

لذلك يعتمد الفكر المالي على معيارين لتحديد طبيعة النفقة العامة وهما[8]:

- **المعيار القانوني:** إعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من الشخصيات المعنوية العامة المتمثلة في الدولة والهيئات العامة أو الهيئات المحلية.

[8]-زكاي محمد: **دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الإقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970-2012**، مذكرة ماجستير، شعبة علوم إقتصادية، تخصص إقتصاد كمي، كلية العلوم الإقتصادية ،التجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2014، ص: 05

- **المعيار الوظيفي**: إعتمد الكينزيون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا أنفقتها الدولة بصفتها السيادية، أما ما تدفعه الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنه يعد نفقة خاصة.

✓ **العنصر الثالث: الهدف من الإنفاق تحقيق منفعة عامة:** يجب أن يكون هدف الدولة من الإنفاق العام هو تحقيق منفعة عامة لمختلف أفراد المجتمع، وعليه لا يكون هدف الدولة من وراء النفقات العامة تحقيق الربح وإنما توفير الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع.

فالمشكل المطروح بالنسبة للعنصر الأخير هوكيفية قياس المنفعة العامة التي يتحصل عليها الأفراد من خلال قيام الدولة بالإنفاق، وقد تم إقترح عدة معايير لقياس المنفعة العامة نذكر منها[9]:

- **معيار دالتو**: يقيس **دالتو** المنفعة العامة على أساس المقارنة بين التضحية الحدية والمنفعة الحدية، أي ننقارن بين التضحية التي يتحملها الفرد نتيجة دفعه الضرائب وبين المنفعة الحدية التي يكتسبها الفرد نتيجة قيام الدولة بالإنفاق لإشباع حاجاته العامة.

- **معيار بيجو**: يقيس بيجو المنفعة العامة إنطلاقا من توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات الزراعية، الصناعية والخدماتية، ثم نقوم بدراسة المنافع المختلفة التي تتحقق لكل قطاع، وبذلك نستطيع أن نعرف القطاع الذي إستوعب أغلب النفقات العامة، ومنه نستطيع أن نعرف الفائدة التي يتحصل عليها الأفراد من هذه النفقات التي تمول من دخولهم.

لا يمكن الإعتماد على هذا المعيار لصعوبة تحديد المنفعة التي يحققها الفرد من هذه القطاعات ومقارنتها بالتضحي التي يتحملها، كما يخضع توزيع النفقات العامة لإعتبارات سياسية وإقتصادية مما يتعذر معه مثل هذه المقارنة.

- **معيار السلطة السياسية**: نظر لصعوبة تطبيق المعيارين السابقين، فإن مهمة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات أمره متروك للسلطة السياسية، فهي وحدها التي تقوم بتحديد حجم النفقات العامة وكيفية توزيعها على مختلف القطاعات لتحقيق أهدافها المحددة مسبقا.

[9]- عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1992، ص: 102

3. ضوابط النفقة العامة: تحكم عملية تنفيذ وتسيير وإقرار الإنفاق العام العديد من الضوابط والقواعد التي من شأنها إضفاء الكفاءة والفعالية عليه بشكل يدعم مشروعيته إقتصاديا وإجتماعيا، وتتمثل هذه الضوابط في:

✓ **ضابط المنفعة:** يقصد بها تحقيق النفقة العامة أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة لكل أفراد المجتمع وليس لفئات محددة، ويتحقق هذا عندما تتساوى المنفعة الحدية مع التكلفة الحدية.

يقصد بالتكلفة الحدية مقدار ما يدفعه الأفراد من ضرائب ورسوم للدولة، بينما يقصد بالمنفعة الحدية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع نتيجة النشاط الحكومي.

✓ **ضابط العقلانية والرشادة الإقتصادية:** يقصد بها عدم إسراف أو تقتير الدولة في إنفاق الأموال العامة لكي لا يؤدي بالأفراد إلى التهرب الضريبي لضعف ثقتهم بالإدارة المالية للدولة.

يقصد بالإسراف إساءة إستخدام أموال الدولة دون تحقيق نفع العام أو نفع لا يساوي في قيمته المبلغ المنفق، كزيادة عدد الموظفين عن القدر الضروري لأداء أعمال معينة، الإهتمام بالزخرفة للمباني الحكومية وشراء السيارات الفاخرة لها.

يقصد بالتقتير الشح في الإنفاق العام في المجالات الضرورية للإنفاق لتحقيق منفعة إجتماعية، كأن يتطلب الأمر بناء مدرسة ذات ثلاثين قسما نظرا لحجم المنطقة السكنية، فتقوم الإدارة العمومية ببناء عشرين قسما بحجة الإقتصاد، فيؤدي ذلك إلى إكتظاظ التلاميذ وتقليل المنفعة.

بينما يقصد بضابط العقلانية والرشادة الإقتصادية ترشيد الإنفاق العام بإنفاق ما يلزم من أموال مهما بلغت كمياتها وذلك بالإبتعاد على العناصر التي لا تحقق نفعا لأفراد المجتمع.

وعليه، وضع المشرع المالي مراحل قانونية لضبط النفقة العامة يجب مراعاتها والمتمثلة في[10]:

- **الإلتزام بالدفع:** هو إعتراف الدولة بمسؤوليتها بإتجاه تمويل النفقات العامة، أي تعتبر النفقة العامة دين في ذمة الدولة تلتزم بتمويلها.

[10] -François Escalle : **Maitriser les finances publiques ; pourquoi ; comment ?** edition économica ; 2005 ; p : 205

- **تحديد حجم النفقة العامة:** هو حصر مجموع النفقات العامة المتوقعة للسنة المالية وكذلك كيفية توزيعها على مختلف الإستخجامات.

- **الأمر بالصرف:** هو إعطاء الإذن بصرف النفقة العامة، ويصدر هذا الإذن بشكل كتابي من طرف الأمر بالصرف.

- **الصرف الفعلي للنفقة العامة:** يتولى هذه المهمة المحاسب العمومي بعد تأكده من أن النفقة العامة قد إستوفت المراحل الأولى، وتسمى المراحل الثلاثة الأولى بالمراحل الإدارية، في حين تسمى المرحلة الأخيرة بالمرحلة المحاسبية.

يكمن الهدف من فصل المراحل الإدارية عن المرحلة المحاسبية في المراقبة، إذ أن المراحل الثلاثة الأولى متعلقة بالرقابة الإدارية، أما المرحلة الأخيرة متعلقة بالرقابة المحاسبية.

- **ضابط الترخيص:** يقصد بها عدم جواز صرف النفقة إلا بعد الحصول على الإذن من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية أو الجهات الإدارية المخولة قانونا بالصرف.

لهذا وضع المشرع المالي ثلاثة أنواع رقابية عن النفقة العامة وهي[11]:

- **الرقابة الإدارية:** وهي رقابة سابقة تمارسها وزارة المالية، ولا تسمح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان مقررا في الميزانية، وتضع وزارة المالية نظم ولوائح لضبط النفقات العامة.

- **الرقابة المحاسبية:** وهي رقابة لاحقة تمارسها الوكالة المحاسبية، حيث يتابع الجهات الإدارية للتأكد من أن الإنفاق العام يتم وفق قانون الميزانية والقواعد المالية المتبعة.

- **الرقابة البرلمانية:** وتتمثل في رقابة السلطة التشريعية.

✓ **ضابط المرونة:** يشير هذا الضابط إلى إستجابة الإنفاق العام لجميع التغيرات التي تحدث في النشاط الإقتصادي سواء من ناحية حجمه أو من ناحية أنواعه بما يمكنه من تحقيق الأهداف المرجوة منه إقتصاديا وإجتماعيا.

[11]- عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام**، مرجع سبق ذكره، ص: 85

4. حدود النفقات العامة: لا يمكن أن نتصور أن قدرة الدولة في التوسع في الإنفاق العام هي قدرة غير محدودة، بل تعتمد بدرجة كبيرة عن مصادر إيراداتها خاصة طاقتها الضريبية[12]، وبالتالي فإن التوسع في النفقات العامة مقيد بمجموعة من العوامل هي:

✓ **قدرة الدولة في الحصول على الإنفاق العام:** نلاحظ أن مصادر الدولة في الحصول على إيراداتها العامة تعتمد على:

- **الهيكل الإنتاجي:** ترتفع الطاقة الضريبية في الهيكل الإنتاجي الذي يغلب عليه الطابع الصناعي كما هو الحال بالنسبة للدول الرأسمالية المتقدمة، بينما تنخفض الطاقة الضريبية في الهيكل الإنتاجي الذي يغلب عليه الطابع الزراعي، لأن أغلب المنتجات الزراعية تستهلك ذاتيا كما هو الحال بالنسبة للدول المتخلفة.

- **هيكل توزيع الدخل الوطني:** كلما كان هناك عدالة في توزيع الدخل الوطني كلما إرتفعت الطاقة الضريبية لتقارب مستويات الدخول وخضوعها جميعا للضرائب، وبالعكس في حالة عدم التوزيع العادل للدخل الوطني، فتكون الطاقة الضريبية منخفضة بسبب إعفاء مجموعة كبيرة من الدخول الدنية من الضريبة.

- **الهيكل السكاني:** ترتفع المسألة هنا بأعمار المواطنين، إذ ترتفع الطاقة الضريبية في الدول التي يكون أغلب سكانه في سن العمل، في حين تنخفض الطاقة الضريبية في الدول التي يكون أغلب مواطنيها من الشيوخ والأطفال.

- **درجة إنفتاح الإقتصاد الوطني على الخارج:** نقصد بها حركة التجارة الخارجية لدولة ما من خلال صادراتها وارداتها، كلما إرتفعت نسبة الصادرات والواردات كلما إرتفعت الحصيلة الضريبية التي تفرضها الدولة على التجارة الخارجية، بينما تنخفض الطاقة الضريبية في حالة إنخفاض مستوى التجارة الخارجية.

✓ **مستوى النشاط الإقتصادي:** كلما إرتفع مستوى النشاط الإقتصادي كلما زادت نفقات الدولة والعكس صحيح، لذا يجب على الدولة حين تقوم بتحديد حجم النفقات العامة أن تأخذ بعين الإعتبار حالة الإقتصاد الوطني هل هو في حالة تضخم أم إنكماش؟ حتى تصبح النفقة العامة أداة رئيسية في معالجة التقلبات الإقتصادية، إذ تنخفض حجم النفقة العامة عندما يستدعي الأمر تخفيضها والعكس صحيح.

[12]-نقصد بالطاقة الضريبية نسبة ما تقتطعه الدولة من الدخل الوطني في شكل ضرائب.

✓ **المحافظة على قيمة النقود:** يجب على الدولة مراعاة قيمة النقود عند قيامها بالنفقات العامة، إذ يجب عليها تخفيض حجم النفقة العامة في حالة التضخم حتى تستطيع إمتصاص القوة الشرائية الزائدة وضبط التضخم، والعكس في حالة قدرة الجهاز الإنتاجي على إشباع حاجات أكبر فإنها تقوم برفع حجم النفقة العامة وما ينجم عنها من زيادة في الطلب لإمتصاص الزيادة في العرض الكلي، وبذلك تساهم النفقة العامة في تحقيق التوازن الإقتصادي.

ثانيا: تقسيمات النفقات العامة: تتعدد التقسيمات الخاصة بالنفقات العامة بتعدد أغراض إنفاقها وتختلف بإختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى تلك النفقة، ومع ذلك يمكن حصر النفقات العامة في نوعين هما:

1. التقسيمات الإقتصادية للنفقة العامة: تعتمد هذه التقسيمات على معايير إقتصادية، تتمثل هذه التقسيمات في علاقة النفقة العامة بالناتج الوطني، لكن المشكل الذي يوجهنا عند الأخذ بهذه التقسيمات هو أن لكل نفقة أثر مباشر على زيادة الإنتاج وفي نفس الوقت أثر غير مباشر على زيادة الإنتاج.

فمثلا عندما تقوم الدولة بمنح إعانة لمنتج ما ليتوسع في الإنتاج سيترتب عنها إنخفاض في تكاليف الإنتاج، وبالتالي إنخفاض في أسعار السلع التي ينتجها هذا المنتج، مما يشجع المستهلكين على الطلب المزيد من هذه المنتجات مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج، ومن هنا نلاحظ أن لهذه الإعانة أثر مباشر على حجم الإنتاج وفي نفس الوقت أثر غير مباشر في زيادة القوة الشرائية لدى أفراد المجتمع.

إنطلاقا من أن لكل نفقة عامة أثار مباشرة وأثار غير مباشرة، فإننا عند الأخذ بالتقسيمات الإقتصادية للنفقة العامة سوف نعتمد على الأثار المباشرة ونستبعد الأثار غير المباشرة، كون معرفة الآثار المباشرة أسهل من معرفة الآثار غير المباشر، كما أن هذه الأخيرة تتطلب إستخدام كل من المضاعف والمعجل اللذان سوف نتطرق لهما عند دراسة الآثار الإقتصادية للنفقة العامة.

وتتمثل التقسيمات الإقتصادية للنفقة العامة في:

✓ **تقسيم النفقات العامة حسب إنتظامها أو دوريتها:** تقسم النفقات العامة حسب إنتظامها أو دوريتها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية، نقصد **بالنفقات العادية** كل النفقات ذات الطابع الإداري واللازمة لتسيير

المرافق العامة، وبالتالي تتكرر هذه النفقات بصفة دورية في الميزانية العامة للدولة كل سنة لأنها تستخدم لإشباع حاجات دائمة للدولة، ومن أمثلتها: مرتبات الموظفين، نفقات تحصيل الضرائب ونفقات الأدوات اللازمة لتسيير المرافق العامة.

أما **النفقات غير العادية** فهي ذات طبيعة إستثنائية، أي تنشؤها الدولة لمواجهة حالة طارئة كالحروب والكوارث الطبيعية ومكافحة مرض طارئ، وعليه فهي لا تتكرر سنويا بل الحاجة هي التي تدعو إليها.

✓ **تقسيم النفقات العامة من حيث مقابلها:** تقسم النفقات العامة من حيث مقابلها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، نقصد بالنفقات الحقيقية تلك النفقات التي تتم بمقابل، أي هي الثمن الذي تدفعه الدولة للحصول على السلع والخدمات من أفراد المجتمع، وبالتالي تمثل تيارا نقديا من قبل الدولة يقابل بتيار أخر من سلعة أو خدمة من قبل الأفراد، فمثلا عندما تدفع الدولة الأجور للموظفين فإنها تحصل على مقابل يتمثل في جهدهم المبذول فتؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني.

أما **النفقات التحويلية** (تسمى كذلك نفقات إعادة التوزيع) فهي تلك النفقات التي تتم بدون مقابل، فالغرض منها إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفئات الفقيرة، فهي إذا تمثل تيارا نقديا من قبل الدولة لا يقابله من قبل الأفراد سلعة أو خدمة، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني وإن كانت تؤدي إلى ذلك بطريقة غير مباشرة، مثل: الإعانات التي تدفعها الدولة للمسنين أو المتضررين نتيجة الحوادث (التأمين ضد البطالة والتأمين ضد الشيخوخة).

✓ **تقسيم النفقات العامة من حيث آثارها:** تقسم النفقات العامة من حيث آثارها إلى نفقات إنتاجية ونفقات إستهلاكية، **فالنفقات الإنتاجية** هي نفقات تعطي دخلا، أي لها مردودا إقتصاديا، مثل النفقات الخاصة بإقامة المصانع، أما **النفقات الإستهلاكية** هي نفقات ليس لها مردودا إقتصاديا، مثل النفقات الخاصة بشق الطرقات.

✓ **تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:** تقسم النفقات العامة حسب نطاق سريانها إلى نفقات مركزية ونفقات محلية، **فالنفقات المركزية** هي نفقات ذات طابع وطني توجه لعموم المجتمع وتتولى الدولة المركزية إنفاقها كنفقات الدفاع، الأمن، العدالة والخارجية، أما **النفقات المحلية** هي النفقات الموجهة إلى منطقة معينة من مناطق الوطن (الولاية، بلدية، قرية)، وتقوم بإنفاقها الإدارات المحلية مثل: نفقات توزيع الكهرباء والماء، المواصلات والطرقات.

2. التقسيمات الوظيفية للنفقة العامة: نقصد بها تقسيم النفقات العامة إعتمادا على الوظائف التي تقوم بها الدولة سواء تعلق الأمر بالوظائف ذات الطابع الإداري أم تعلق الأمر بالوظائف ذات الطابع الإجتماعي أو الإقتصادي، وعليه ليس ثمة تقسيم وظيفي موحد لكل الدول، بل تختلف الدول في نوع التقسيم الذي تعتمده بإختلاف الإعتبارات الإدارية، الإقتصادية والتاريخية التي تحكمها، لهذا تأخذ دولة بالتقسيم الذي تراه مناسبا لظروفها الإقتصادية والسياسية، وفي مجملها تقسم الدول هذا النوع من النفقات الوظيفية إلى:

✓ **الوظيفة الإدارية:** نسجل فيها كافة النفقات التي تتحملها الدولة من أجل تسيير المصالح الإدارية مثل: نفقات الدفاع، الأمن، العدالة، الجهاز السياسي.

✓ **الوظيفة الإقتصادية:** تشمل جميع النفقات التي تتحملها الدولة من أجل القيام بمشاريع إقتصادية أو تقديم إعانات لهذه المشاريع، تهدف الدولة من وراء هذه النفقة تنمية وزيادة حجم الإنتاج وإنشاء رؤوس أموال جديدة.

✓ **الوظيفة الإجتماعية:** تشمل جميع النفقات العامة ذات الطابع الإجتماعي مثل: التعليم، الصحة وإعانات البطالة والمسنين.

3. تقسيم النفقات العامة في الجزائر: تقسم النفقات العامة في الجزائر إلى قسمين هما[13]:

✓ **نفقات التسيير:** تتمثل في النفقات اللازمة لتسيير مختلف مصالح الدولة كمعدات المكاتب ومصاريف الصيانة، فهي نفقات إستهلاكية لا ينجم عنها أي قيمة مضافة.

تشمل نفقات التسيير أربعة أبواب، يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، ويتم توزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيرتبطان بالوزارات، ويوزعان بمقتضى مراسيم، ويضم كل باب أقساما ويشمل كل قسم فصولا تمثل وحدات أساسية في توزيع الإعتمادات المالية، أما أبواب نفقات التسيير فتتمثل في:

الباب الأول: أعباء الدين العام والنفقات المحسوبة من الإيرادات: يضم هذا الباب خمسة أجزاء:

1. دين قابل للإستهلاك (دين الدولة).

[13]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، العدد رقم 28 لسنة 1984، القانون رقم84/17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتضمن القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية.

2. الدين الداخلي: ديون عامة (فوائد سندات الخزينة).

3. الدين الخارجي.

4. ضمانات من أجل التسبيقات والقروض المبرمة من طرف المؤسسات والجماعات العمومية.

5. نفقات محسومة من الإيرادات (تعويض على منتجات مختلفة).

الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية: تعبر عن نفقات المؤسسات العمومية السياسية كالمجلس الدستوري، مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني والوزارات.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح: تمثل المخصصات المالية التي تضمن سير المصالح، وتشمل الموظفين (الأجور، المنح، المعاشات والنفقات الإجتماعية)، معدات تسيير المصالح، أشغال الصيانة، إعانات التسيير وتسيير المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العامة للدولة: هي نفقات تحويلية، تقسم بدورها حسب الأهداف المختلفة، وتشمل التدخلات العمومية والإدارية (إعانات للجماعات المحلية)، النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية)، النشاط الثقافي والتربوي (منح دراسية)، النشاط الإقتصادي (دعم إقتصادي)، إسهامات إقتصادية (إعانات للمصالح العمومية والإقتصادية)، النشاط الإجتماعي (التضامن)، إسهامات إجتماعية (مساهمة الدولة في صناديق المعاشات).

✓ **نفقات التجهيز:** تسمى أيضا ميزانية التجهيز أو ميزانية الإستثمار لطابعها الإستثماري الذي يزيد من إجمالي الناتج الوطني، وتضم ثلاثة أبواب هي:

الباب الأول: الإستثمارت المنفذة من قبل الدولة.

الباب الثاني: إعانات الإستثمارية الممنوحة من طرف الدولة.

الباب الثالث: نفقات رأسمالية أخرى.

ثالثا: الآثار الإقتصادية للنفقات العامة: أصبح دور النفقات العامة ـ وهي تمثل نسبة كبيرة من الدخل الوطني ـ مهما ومؤثرا في الإقتصاد الوطني، لقد أدركت معظم الدول هذا التأثير وبدأت تستخدم النفقات العامة بوصفها أداة لتحقيق أهدافها الإجتماعية والإقتصادية والسياسية.

لا يمكن معرفة تأثير النفقات العامة بمعزل عن الإيرادات العامة، لأن النفقات العامة والإيرادات العامة (الضرائب) هما شقا السياسة المالية، ومع ذلك نحاول إبراز هنا آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني وعلى توزيع الدخل الوطني وعلى تحقيق الإستقرار الإقتصادي[14].

1. اثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني: يقصد بالإنتاج الوطني مجموعالسلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة غالبا ما تكون سنة، والتي يمكن تقيمها نقدا.

قد تؤثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني بطريقة مباشرة وغير مباشرة كمايلي:

✓ **الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج الوطني:** تؤثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني من خلال ما تؤدي إليه من زيادة في قدرة الأفراد على العمل أو الرغبة فيه، كون النفقات العامة التي تنفق على الصحة والتعليم والضمان الإجتماعي تؤدي دون شك إلى زيادة قدرة أفراد المجتمع على زيادة الإنتاج والإدخار من خلال ما توفره من رعاية صحية ومستوى تعليمي يرفع من مستوى أداء العامل، كما يؤدي زيادة الإنفاق العام من طرف الدولة في منطقة معينة إلى توجيه عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة، كأن تزيد الدولة من إنفاقها على التعليم والصحة في مناطق معينة فتزداد الكفاية الإنتاجية لأفرادها فتزداد قدرتهم على العمل وعلى الإدخار.

✓ **الآثار غير المباشرة على الإنتاج الوطني:** تؤثر النفقات العامة تأثيرا غير مباشر في الإنتاج الوطني من خلال ما يعرف بأثر المضاعف والمعجل.

يستعمل **مصطلح المضاعف** في التحليل الإقتصادي لبيان الأثر المتراكم الناتج عن الزيادة الحاصلة في الإنفاق أو النقص فيه بالنسبة للدخل الوطني، وبعبارة أخرى هو مقدار الزيادة في الدخل الوطني الناتجة عن الزيادة في الإنفاق الوطني من خلال ما تؤدي إليه تلك الزيادة من تأثيرات على الإستهلاك، ويمكن إستخراج قيمة المضاعف من الصيغة الحسابية التالية:

[14] -Zakane Ahmed : **Dépenses publiques productives croissance à long terme et politique économique ; essai d'analyse appliquée au cas de l'Algérie ;** these doctorat détat ;faculté des sciences économiqye et des sciences de gestion ; université dAlger ; 2003 ; p : 55

المضاعف = 1/(1 – الميل الحدي للإستهلاك)

وبالتالي فإن:

مضاعف الإنفاق = مقدار الزيادة في الإنفاق مضروب في المضاعف

وعليه، إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام بمقدار 20 ون ونفترض أن الميل الحدي للإستهلاك يساوي 0.8 فإن الزيادة النهائية في الدخول ستكون: 20/(1-0.8) = 100 ون، أي أن زيادة الإنفاق بمقدار 20 ون أدت إلى زيادة نهائية مقدارها 100 ون.

مثال: يمكن فهم فكرة المضاعف من خلال المثال التالي:

عدد المرات	الزيادة الأولية	الإستهلاك	الإدخار	الزيادة النهائية
1	20	—	—	20
2		16	4	16
3		12.8	3.2	12.8
4		10	2.8	10
5		8	2	8
6		6.4	1.6	6.4
7		—	—	—
8		0	0	0
9	20	80	20	100

- **في المرحلة الأولى**: عند زيادة الإنفاق بمقدار 20 ون يستخدم أفراد المجتمع جزء منه للإستهلاك والجزء الآخر للإدخار، وهذا يتوقف على الميل الحدي للإستهلاك، وليكن 08 ومنه فإن مقدار الإستهلاك يبلغ 16 ون والإدخار 4 ون.

- **المرحلة الثانية**: إن المبلغ المخصص للإستهلاك 16 ون سوف يستلمه أشخاص أخرون وهم بدورهم ينفقون 12.8 ون على الإستهلاك والباقي 3.2 ون سيدخر، وهكذا تتكرر العملية حتى يتلاشى الإستهلاك ويصبح يساوي الصفر وسيكون مجموع الزيادات في الدخل 100 ون وهو مساوي للمضاعف مضروب في الزيادة في الإنفاق.

وعليه، فإن الزيادة الحاصلة في الإنفاق ستؤدي من خلال أثر المضاعف إلى زيادات متتالية تفوق في حجمها الزيادة الأولية.

ملاحظة: يتوقف أثر المضاعف على سياسة الدولة في مجال الضرائب، لأن الضرائب تعمل عكس الزيادة الحاصلة في الإنفاق، ويمكن كتابة الصيغة الرياضية لمضاعف الضريبة كمايلي:

مضاعف الضريبة = - الميل الحدي للإستهلاك/(1 – الميل الحدي للإستهلاك)

فإذا فرضنا أن الميل الحدي للإستهلاك 0.8 فإن مضاعف الضريبة يكون:

مضاعف الضريبة = - 0.8/(1 – 0.8) = - 4

السؤال المطروح هو: إذا زادت الدولة الضرائب والإنفاق بنفس المقدار، لنفترض أن الدولة زادت إنفاقها وضرائبها بمقدار 100 ون، فما هو أثر ذلك على الدخل الوطني؟

- مضاعف الإنفاق = 100/(1 – 08) = 500 ون
- مضاعف الضريبة = 100(- 0.8)/(1 – 0.8) = 400 ون
- ومن تم فإن الأثر النهائي سيكون: مضاعف الإنفاق (500) – مضاعف الضريبة (400) = 100 ون

وعليه، إذا أرادت الدولة الحصول على مضاعف الإنفاق كاملا فعليها الإمتناع من زيادة الضرائب والإتجاه لتمويل هذا الإنفاق من مصادر أخرى.

بعد أن يبدأ تأثير المضاعف في الإستهلاك تبدأ تأثيرات أخرى على الإستثمار تسمى **بأثر المعجل**، والإستثمار المولد هو مشتق من الطلب على أموال الإستهلاك، كون الزيادة في الطلب على أموال الإستهلاك يترتب عنها تغير في الإنفاق الإستثماري من خلال زيادة الطلب على وسائل الإنتاج الثابتة (آلات، معدات)، وتفسير ذلك أن الزيادة في الدخل بقيمة المضاعف تؤدي إلى زيادة الطلب على أموال الإستهلاك، فيجد المنتجون بعد مدة عدم قدرتهم على تلبية الطلب الإستهلاكي إلا بزيادة آلات ومعدات جديدة فيزداد طلبهم على هذه الأموال، ونكتب المعجل بالعلاقة التالية:

المعجل = التغير في الإستهلاك / التغير في الإستثمار

مثال: يمكن فهم فكرة المعجل من خلال المثال التالي: لدينا مشروع ينتج سلعا إستهلاكية، وكان بحوزته 1000 ألة، وعمره الإنتاجي 10 سنوات، معدل الإهتلاك 10% سنويا.

إذا إفترضنا الزيادة في الطلب على السلع الإستهلاكية زاد بمقدار 10% فإن المشروع مضطر أن يتوسع في إستثماراته، وهذا يعني زيادة عدد الآلات حتى يتمكن من مزاجهة الزيادة الناجمة في الطلب على السلع الإستهلاكية.

إذا إفترضنا أن 1000 ألة تستطيع أن تشبع جميع الطلبات على السلع الإستهلاكية.

حدث تغير في الإستهلاك 10% مضطر إلى زيادة عدد الآلات X

1000 ⟶ 100	
X ⟶ 10%	X = 100 ألة

تعبر 100 ألة عن التوسع في الإستثمار، وهو يساوي مقدار المعجل:

(10% / 100) × 100 = 100، لذا تتوقف فكرة أثر المعجل على:

- عدم وجود مخزون من السلع الإستهلاكية، فإذا كان لدى المشروع سلعا إستهلاكية فإنه يستطيع تلبية الطلب المتزايد دون اللجوء إلى التوسع في الإستثمار.

- يرتبط التوسع في الإستثمار بمرونة الجهاز الإنتاجي ومدى إستجابة للزيادة الطارئة في الطلب، أما إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرن فسوف يؤدي الزيادة في الطلب إلى إرتفاع الأسعار وليس إلى التوسع في الإستثمارات كما هو الحال بالنسبة للمجتمعات الزراعية التي يتمتع جهازها الإنتاجي بعدم المرونة.

- كما يؤدي زيادة الإنفاق العام من طرف الدولة إلى نقل بعض عناصر الإنتاج من قطاع لأخر، تستطيع الدولة توجيه النفقة العامة إلى قطاع معين بجلب عناصر الإنتاج إليه.

2. آثار النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني: يتعرض الدخل الوطني إلى نوعين من التوزيع هما:

التوزيع الأولي: يتمثل في توزيع الدخل بين المساهمين في العملية الإنتاجية، أي في صورة مكافأة لعوامل الإنتاج في شكل: أجور، فوائد، ربح، ريع.

التوزيع الثانوي: يتمثل في إعادة توزيع الدولة للدخل الوطني بين المستهلكين في شكل ضرائب، تحويلات.

يمكن للنفقة العامة أن تؤثر في توزيع الدخلين كما يلي:

✓ **أثار النفقات العامة في التوزيع الأولي للدخل الوطني**: تؤثر الدولة في توزيع الدخل عن طريق تدخلها في تحديد الأسعار أو مكافأة عوامل الإنتاج، وتتخذ في ذلك شكلين:

الأول: مباشرة من خلال تحديد الأجور (وضع حد أدنى للأجور)، تحديد سعر الفائدة، تحديد الأرباح بالسماح بتوزيع نسبة معينة منه.

الثاني: غير مباشر من خلال تحديد أسعار السلع والخدمات المنتجة، ويترتب عن التدخل في الأسعار التأثير في عوائد الإنتاج.

✓ **أثار النفقات العامة في التوزيع الثانوي للدخل الوطني**: يمكن التعرف عن أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال:

- يترتب عن النفقات العامة التعليمية والصحية والثقافية التي يتم توزيعها مجانا إلى إعادة توزيع الدخل الوطني للفئات المستفيدة وهي ذات الدخل المحدود.

- يترتب عن النفقات المتمثلة في تقديم إعانات مالية لبعض المشاريع قصد تخفيض أسعار منتجاتها إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الأفراد المستهلكين لهذه المنتجات.

وعليه، يتخذ إعادة توزيع الدخل إتجاهات مختلفة هي:

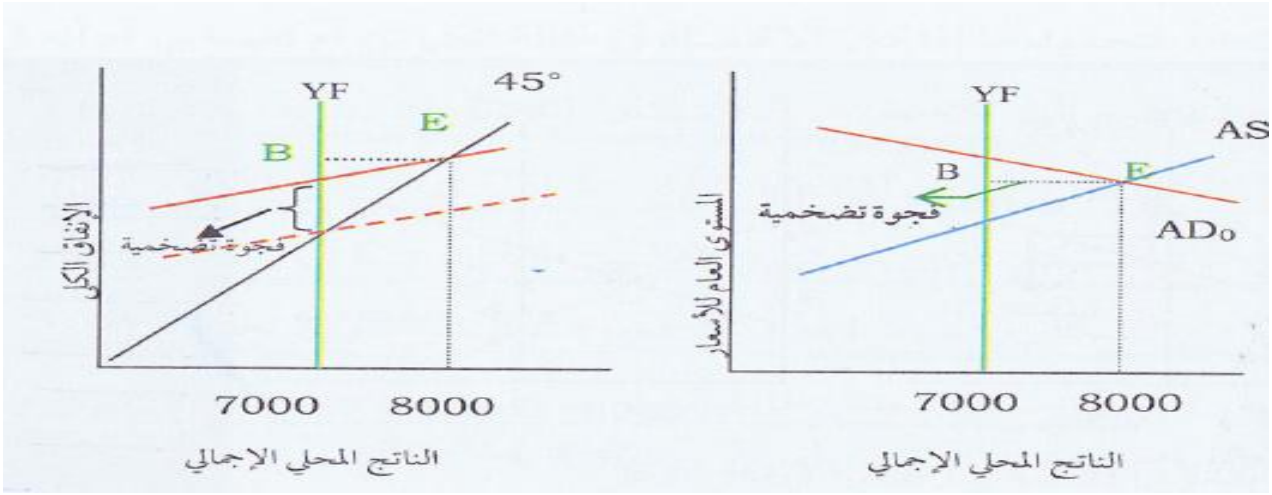
- **التوزيع القطاعي**:أي توزيع الدخل بين القطاعات الزراعية والصناعية والخدماتية من خلال توجيه النفقات الإستهلاكية للقطاع المرغوب تنميته.

- **التوزيع الطبقي**: أي إعادة توزيع الدخل بإتجاه الطبقات الفقيرة بفرض ضرائب تصاعدية على دخول الطبقات الغنية وتوجيه حصيلتها بإتجاه الطبقات الفقيرة في شكل نفقات صحية أو تعليمية أو دعم بعض أسعار السلع الإستهلاكية الضرورية.

3. أثار النفقات العامة في تحقيق الإستقرار الإقتصادي: يتعرض الإقتصاد الوطني إلى حالات عدم التوازن، أي حالة التضخم أو حالة الإنكماش، يمكن للدولة التدخل للإعادة الإستقرار للإقتصاد الوطني بإستخدام أدوات السياسة المالية والمتمثلة في السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية في الحالتين:

الحالة الأولى: حالة تضخمية: نعني بحالة التضخم قصور العرض الكلي عن تلبية الطلب الكلي، أي هي الحالة التي تفوق فيها إجمالي الإنفاق الوطني(الإستهلاكي + الإستثماري + الحكومي + صافي التعامل مع العالم الخارجي) إجمالي الإنتاج الكلي مما يؤدي إلى إرتفاع الأسعار، وتزداد حجم الفجوة التضخمية بمقدار الزيادة في الطلب الكلي عن العرض الكلي.

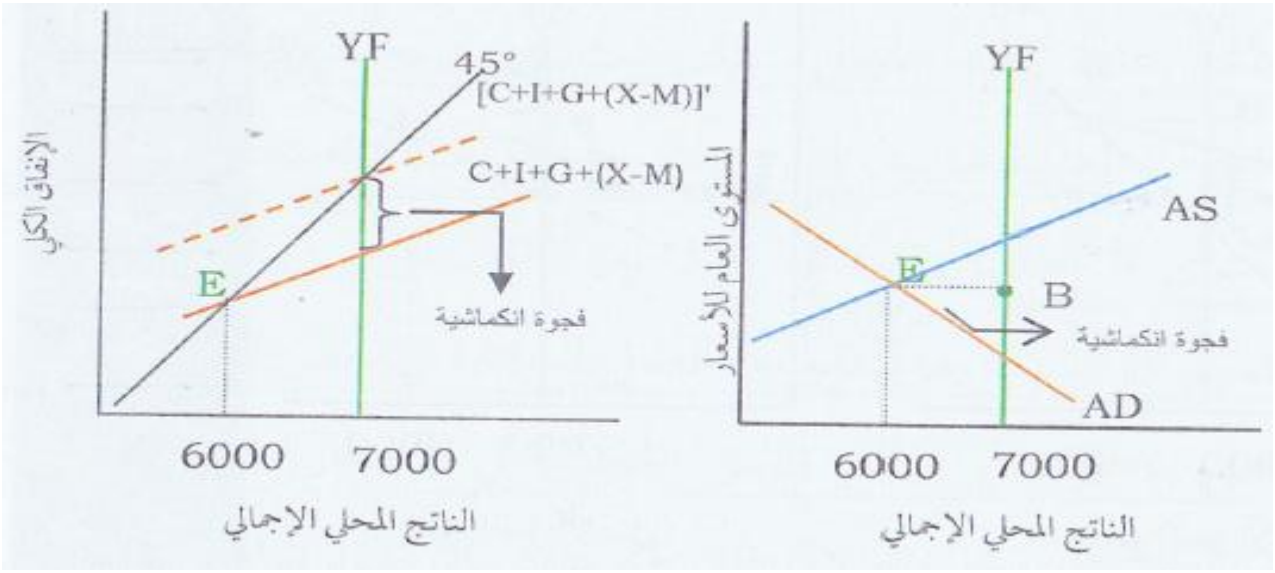
الشكل رقم: 01: الفجوة التضخمية



نلاحظ في هذه الحالة أن هناك قوة شرائية زائدة تعمل الدولة على إمتصاصها للتخلص من الفجوة التضخمية، ويتم ذلك بتخفيض الإنفاق العام على السلع الكمالية والحد من الإسراف والتبذير في القطاع الحكومي مع عدم الإخلال بالإنفاق الطي يهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية، يصاحب ذلك زيادة في حجم الضرائب.

الحالة الثانية: حالة إنكماشية: نعني بحالة الإنكماش قصور الطلب الكلي عن العرض الكلي، أي هي الحالة التي يقل فيها إجمالي الإنفاق الوطني عن إجمالي الإنتاج الوطني، مما يؤدي إلى إنخفاض في الأسعار وتفشي البطالة، وتتسع حجم الفجوة الإنكماشية بمقدار الزيادة في العرض الكلي عن الطلب الكلي.

الشكل رقم: 02: الفجوة الإنكماشية



في هذه الحالة يجب على الدولة أن تحفز الطلب الفعلي لخلق قوة شرائية جديدة عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب بما يؤدي إلى تحفيز الإنفاق حتى يقترب من مستوى الإنتاج الوطني فتختفي تدريجيا الفجوة الإنكماشية.

رابعا: ظاهرة إزدياد النفقات العامة: أول من إنتبه إلى ظاهرة إزدياد النفقات العام **المفكر الإقتصادي فاقنر** من خلال دراسة إحصائية قام بها في القرن التاسع عشر في الدول الأروبية، إكتشف أن النفقات العامة في تزايد مستمر من سنة لأخرى، وقد صاغ هذه الملاحظة في شكل قانون عرف فيما بعد **بقانون فاقنر**، ملخص هذا القانون هو أن: زيادة الناتج الوطني بمقدار ما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة بمقدار أكبر من مقدار الزيادة في الناتج الوطني، لاشك أن هناك أسباب تؤدي إلى تزايد النفقات العامة، نحصر هذه الأسباب في:

✓ **الأسباب الظاهرية لزيادة حجم النفقات العامة:** نقصد بالأسباب الظاهرية تلك الأسباب التي لا تنجم عن توسع حقيقي في النفقات العامة، لكنها ترجع إلى عوامل أخرى من شأنها تؤدي إلى تضخيم النفقات العامة دون أن يترتب عن ذلك زيادة حقيقية في نصيب الفرد في النفقة العامة، تتمثل أهم هذه العوامل في:

- **تدهور قيمة النقود:** يترتب عن إنخفاض قيمة النقود إرتفاع أسعار السلع والخدمات مما يؤدي بالدولة إلى زيادة حجم النفقات العامة للحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات لتلبية حاجات المجتمع.

وعليه، عند دراسة تطور حجم النفقات العامة يجب أن نستبعد الزيادة التي تطرأ في التغير في قيمة النقود، ويمكن إدراك ذلك من خلال الجدول التالي: يمثل هذا الجدول تطور النفقات العامة خلال 5 سنوات:

المطلوب: حساب النفقات العامة بالأسعار الجارية (أي إستبعاد الزيادة المتولدة عن إنخفاض قيمة النقود).

جدول رقم: 02: تطور النفقات العامة

السنوات	النفقات العامة بالأسعار الجارية	المستوى العام للأسعار	النفقات العامة بالأسعار الثابتة
1	48	100	48

2	94	300	31.33
3	190	344	55.23
4	511	418	122.24
5	1206	509	236.93

النفقات العامة بالأسعار الثابتة = النفقات العامة بالأسعار الجارية / المستوى العام للأسعار

تعبر هذه العلاقة عن التوسع الظاهري للنفقة العامة:

إذا إعتبرنا أن X1 هي الأساس فإن التوسع الظاهري في النفقة العامة للسنة الخامسة تكون كمايلي:

$$X5 = 1206 / 48 = 25$$

إن الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين قد تضاعف في السنة الخامسة بمقدار 25 مرة، لكن يمكن أن نعبر عن التوسع الحقيقي للنفقة العام بالعلاقة التالية:

$$X5 = 236.93 / 48 = 4 \text{ مرات}$$

تمثل 4 مرات التوسع الحقيقي للنفقات العامة التي تقدمه الدولة للمواطنين، بينما تمثل 25 مرة التوسع الظاهري للنفقة العامة الناتج عن إنخفاض قيمة النقود وإرتفاع أسعار السلع والخدمات.

- **النمو السكاني**: يؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة حجم النفقة العامة، لكن تعتبر هذه الزيادة ظاهرية إذا بقي نصيب الفرد من النفقة العامة ثابتا.

وعليه، عند تحليل تطور حجم النفقات العامة يجب إستبعاد مستوى النمو في حجم السكان، أي إذا كانت نسبة الزيادة في حجم النفقة العامة تعادل نسبة زيادة عدد السكان فإن ما يحصل عليه الفرد من خدمات سيبقى ثابتا.

وبالعودة إلى **المثال السابق** المطلوب: حساب نصيب الفرد من النفقات العامة بالأسعار الثابتة.

جدول رقم: 03: تطور نصيب الفرد من النفقات العامة

النفقات العامة بالأسعار الثابتة	عدد السكان مليون نسمة	نصيب الفرد من النفقة العامة بالأسعار الثابتة
48	16	3
31.33	18	1.74
55.23	20	2.76
122.24	26	4.70
236.93	30	7.89

نصيب الفرد من النفقة العامة بالأسعار الثابتة = النفقة العامة بالأسعار الثابتة / عدد السكان

نلاحظ بأن نصيب الفرد قد إنخفض بالنسبة للسنتين الثانية والثالثة من 3 إلى 1.74 و 2.76 على التوالي، وهذا يعبر عن توسع ظاهري فقط للنفقات العامة، بينما نلاحظ في السنتين الرابعة والخامسة توسع حقيقي للنفقات العامة من 3 إلى 4.70 و 7.89 على التوالي.

- **التوسع الإقليمي**: قد تزداد مساحة الدولة نتيجة ضمها لبعض المقاطعات التي كانت مستعمرة، يترتب عن توسع مساحة الدولة زيادة النفقات العامة مما يتطلب منا عند تحليل تطور النفقات العامة التأكد من أن مساحة الدولة بقيت ثابتة خلال فترة الدراسة، فإذا كانت هذه الزيادة في النفقة العامة ترجع إلى زيادة مساحة حجم الدولةيجب إستبعاد هذه الزيادة من التحليل حتى نصل إلى معرفة الأسباب الحقيقية.

✓ **الأسباب الحقيقية لزيادة حجم النفقات العامة**: نقصد بالأسباب الحقيقية تلك الأسباب التي تؤدي إلى توسع حقيقي في النفقات العامة، وتتمثل هذه الأسباب في:

- **أسباب إقتصادية**: تتمثل الأسباب الإقتصادية لزيادة النفقات العامة في مايلي[15]:

➢ **زيادة الدخل الوطني**: نلاحظ بأن هناكعلاقة وثيقة بين حجم النفقة العامة ومستو حجم الدخل الوطني، كلما زاد حجم الدخل الوطني كلما زاد حجم النفقة العامة والعكس صحيح، لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة من زيادة الضرائب والرسوم مما يمكنها من زيادة حجم نفقاتها.

[15]- نوزاد عبد الرحمان الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 55

➢ **التوسع في المشاريع الإقتصادية:** يؤدي هذا التوسع إلى زيادة النفقات العامة بهدف تحقيق التنمية ومحاربة الإحتكار.

➢ **التنافس الإقتصادي الدولي:** يؤدي إلى زيادة النفقات العامة الذي يكون في صورة إعانات إقتصادية للمشاريع الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشاريع الأجنبية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشاريع الوطنية الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

- **أسباب سياسية:** فعلى المستوى الداخلي، قد يؤدي تعدد الأحزاب إلى زيادة حجم النفقات العامة خاصة في أوقات الإنتخابات، إذ أن كل حزب يريد أن يرضي أنصاره فتكون النتيجة زيادة حجم النفقات العامة، كما قد تزداد حجم النفقات العامة التي لا تعود بالفائدة على المواطنين بسبب تفشي السرقة والتزوير في أوساط السلطة السياسة.

أما على المستوى الخارجي، قد ترتفع حجم النفقات العامة سواء قبل الحرب وأثناء الحرب وبعد الحرب، فقبل الحرب، تقوم الدولة بشراء أحدث التقنيات في المجال الحربي للإستعداد لأي غزو أجنبي للدفاع على التراب الوطني، أما أثناء الحرب، فقد تتحمل الدولة تكاليف باهضة بسبب إلتزامها بالسرية التامة بالخطط الحربية، أما بعد الحرب، فإن الدولة مضطرة إلى إعادة بناء ما ضمرته الحرب مما تحملها نفقات كبيرة، كما ترسل الدولة بعثات دبلوماسية للخارج، فجميع هذه الأسباب ستكلف الدولة زيادة في النفقات العامة.

- **أسباب إجتماعية:** إن إنتشار الوعي الإجتماعي ووجود نقابات كلها عوامل تلزم الدولة على إشباع الحاجات العامة للمواطنين كالتعليم والصحة وتقديم إعانات إجتماعية للمسنيين والمتقاعدين والمرضى، ككل هذه العوامل بطبيعة الحال ستؤدي إلى حجم النفقات العامة.

- **أسباب إدارية:** إن قيام الدولة بإنشاء وزارات وإدارات جديدة وإستخدامها لأحدث الوسائل لتسييرها ستؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة، وقد لاحظ **المفكر الإقتصادي باركصون** أن عدد العمال في الإدارات لا يتناسب والحاجة الحقيقية لهذه الإدارات مما يترتب عليه إنخفاض في إنتاجية العمل وتبذير في الموارد، لأن الدولة عندما تقوم بعملية التوظيف لا تعتمد على الأسس الإقتصادية وحدها ولكنها تأخذ بعين الإعتبار الجوانب السياسية والإجتماعية التي قد تتعارض مع مفهوم إنتاجية العمل.

- **أسباب مالية:** ترجع زيادة حجم النفقات العامة إلى:

➢ **سهولة الإقتراض:** يمكن للدولة أن يتوفر لديها إيرادات بسهولة خاصة عند قيامها بالإقتراض من الجهاز البنكي أو إصدار سندات عامة تكتتب فيها المؤسسات الوطنية أو الإقتراض من المؤسسات النقدية الدولية.

➢ **توافر فائض في الإيرادات العامة:** قد تجد الدولة نفسها مضطرة إلى رفع الضرائب لتخفيض القوة الشرائية للمواطنين وبالتالي تخفيض الطلب الكلي الفعلي، وهذا ما يوفر لها فائض في الإيرادات تستخدمه الدولة في سنوات أخرى، إلا أن هذه العملية قد تؤدي بالدولة إلى الإسراف في النفقات العامة خاصة عندما يتوفر لديها هذا الفائض.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

أولا: إيرادات أملاك الدولة

ثانيا: الرسوم

ثالثا: الإعانات الدولية

الفصل الثالث: الإيرادات العامة:

لكي تستطيع الدولة القيام بوظيفتها لابد أن تتحصل على موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها العامة، هذه الموارد هي التي يطلق عليها **بالإيرادات العامة**.

إذا كانت الإيرادات العامة تنحصر أهدافها في ظل الفكر التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها التقليدية، فإن الإيرادات العامة في وقت هذا أصبحت أداة للتوجيه الإقتصادي والإجتماعي، بل أصبحت الإيرادات العامة إلى جانب النفقات العامة العامة يشكلان أدوات السياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالهما تحقيق أهدافها.

لم تعد الإيرادات العامة قاصرة على الضرائب والرسوم وإنما إمتدت وتنوعت مصادرها ليضاف إليها إيرادات أخرى تختار منها كل دولة ما يناسبها لتمويل نفقاتها العامة تبعا لما يفرضه الواقع من ظروف إقتصادية أو إجتماعية أو سياسية، ومن أهم هذه الإيرادات العامة نذكر مايلي:

1. إيرادات أملاك الدولة
2. الرسوم
3. الإعانات
4. الضرائب
5. القروض

سوف نتطرق لكل من إيرادات أملاك الدولة، الرسوم، الإعانات الدولية في هذا الفصل، ونتناول الضرائب والقروض في الفصل الرابع والخامس.

أولا: إيرادات أملاك الدولة: يقصد بأملاك الدولة الأموال العقارية والمنقولة وتنقسم إلى:

1. أملاك عامة: وتسمى **بالدومين العام:** يقصد بالدومين العام الأموال (الأملاك) التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة (ملكية عامة) والمخصصة للنفع العام، لا يكون تحقيق الربح هدفا مباشرا من خلال إستغلالها، تخضع أحكامها للقانون العام مثل: الطرقات، الأنهار، شواطئ البحار، المدارس، المستشفيات، الحدائق وغيرها، الأصل أن الدولة لا تفرض رسما أو مقابلا للإنتفاع بالدومين العام أو إستعماله إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الإنتفاع.

يخضع الدومين العام لحماية قانونية مدنية وجنائية، إذ لا يجوز التصرف فيه وإكتسابه أو الحجز عليه، كما يعاقب القانون كل من يقوم بسرقة أو تخريب الملك العام.

2. أملاك خاصة: وتسمى **بالدومين الخاص:** هي تلك الأموال المعدة للإستغلال الإقتصادي، إذ تهدف الدولة لتحقيق عائدا ماديا من وراء إستغلاله، تخضع أحكامه للقانون الخاص.

يعتني علماء المالية بالدومين الخاص بإعتباره مصدرا مهما من مصادر الإيرادات العامة للدولة، يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعا لنوع الأموال التي يتكون منها إلى ثلاثة أنواع هي: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي:

- ✓ **الدومين العقاري:** يتكون الدومين العقاري من[16]:

- **الدومين الزراعي:** يتكون الدومين الزراعيمن المساحات الزراعية والغابات التابعة للدولة والتي من خلالها على إيرادات عامة تستخدمها في تمويل نفقاتها العامة.

لقد بدأت المساحات الزراعية تفقد أهميتها إبتداء من القرن الثاني عشر للميلاد[17] لإعتقادهم أن الإستغلال الفردي للأراضي الزراعية أفضل من الإستغلال العام.

[16]-أعاد حمو القيسي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص: 20

أما بالنسبة للغابات فإن الدولة أكثر قدرة من الأفراد على إستغلالها وتوسيعها لما يتطلبه ذلك من أموال كبيرة من جهة، وأنها لا تعطي إيرادا إلا بعد مضي وقت طويل، وعليه، فإن الدولة وحدها القادرة على تجميد إستثماراتها فترة طويلة حتى تنتهي الدورة الإنتاجية.

- **الدومين الإستخراجي**: يتكون الدومين الإستخراجي من المناجم ومصادر الثروة المعدنية، نظرا لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي، ويتجه الفكر المالي إلى ضرورة إسناد مكيتها بيد الدولة، مع إمكانية إتفاق الدولة مع الأفراد والشركات على إستغلال هذا النوع من الدومين.

✓ **الدومين الصناعي والتجاري**: يضم الدومين الصناعي والتجاري مختلف المشاريع العامة التي آلت إلى الدولة عن طريق التأميم والتوسع في قاعدة القطاع العام، ومن أمثلة تلك المشاريع النفط والغاز والكهرباء والماء، وهي مشاريع لا ترمي الدولة من خلالها إلى تحقيق الربح وإنما تحقيق النفع العام.

تمثل إيرادات هذا الدومين ثمن السلع والخدمات التي تبيعها الدولة للأفراد في صورة ما يعرف **بالثمن العام**.

قد تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري سواء من طرفها أو تمنح إمتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا لإدارة هذه النشاطات.

✓ **الدومين المالي**: يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية (كالأسهم والسندات) التي تحصل منها على أرباح تدخل ضمن إيرادات الدولة.

لقد ساهم هذا الدومين في ظهور ما يعرف بشركات الإقتصاد المختلط، أي تلك الشركات التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة، يرجع سبب لجوء الدولة إلى هذا النوع من الدومين إلى رغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص والسيطرة على بعض المشاريع ذات النفع العام لتضمن توجيهها نحو تحقيق المصلحة العامة.

[17]- على إثر زوال النظام الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك إستغلالها للأفراد.

رغم يوجه البعض إنتقاداتهم إلى الدولة في إستثمار أموالها في شراء أسهم وسندات نظرا للخطورة التي يمكن أن يتعرض لها مثل هذا الإستثمار في الأسواق المالية، مما يجعل إيراد الدولة غير مضمون.

ثانيا: الرسوم: يعد الرسم من الإيرادات الدورية المنتظمة التي تدخل خزينة الدولة وتساهم في تمويل نفقاتها العامة، إذا كانت أهمية الرسوم في الوقت الحاضر قليلة مقارنة بالضرائب، فهي لم تكن كذلك في العصور الوسطى، إذ كان الرسم أكثر موارد الدولة حصيلة بعد الدومين.

1. **تعريف الرسم وبيان عناصره:** يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الأفراد بطريقة إجبارية مقابل الحصول على خدمة معينة تقدمها الدولة، ويترتب عن الرسم تحقيق منفعة خاصة لدافع الرسم بالإضافة إلى منفعة عامة.

يتضح من التعريف أن للرسم عناصر محددة هي:

- ✓ **الرسم مبلغ نقدي:** يجب تحصيل الرسم بشكل نقدي، وهذا راجع كون جميع إيرادات الدولة ونفقاتها تكون في شكل نقدي بسبب إنتشار التعامل بالنقود وإختفاء التعامل العيني.
- ✓ **يدفع الرسم بطريقة جبرية:** إن دافع الرسم ليس له الخيار في الدفع أو عدم الدفع، إلا أن مسألة الإجبار كانت محل جدل بين علماء المالية كمايلي[18]:خدمة

- **الإتجاه الأول:** يرى أنصار هذا الإتجاه أن دافع الرسم يتمتع بالحرية في الدفع أو عدم الدفع، وهذاراجع إلى حرية الفرد في الحصول على هذه الخدمة أو عدم الحصول عليها.
- **الإتجاه الثاني:** يرى أنصار هذا الإتجاه أن الرسم يحتوي على عنصر الإجبار، كون أغلب الخدمات التي تقدمها الدولة مقابل الرسوم يكون الفرد مجبرا في الحصول عليها، كالرسوم الذي يدفعها الأفراد مقابل الحصول

[18]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 106

على بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر أو رخصة السياقة أو قسائم السيارات أو رسوم المرور في الطريق السريع.

✓ **للرسم مقابل خاص:** يحصل دافع الرسم على خدمة خاصة من الدولة، ومن تم تعد تلك الخدمة مقابلا للرسم الذي هو ثمنها، تأخذ الخدمة مقابل الرسم صورا مختلفة هي:

- إمتياز خاص للفرد يحصل بموجبه على ترخيص قانوني للصيد أو تصريح بأشغال الطريق.
- نشاط يبذله الموظف العام لمصلحة الفرد كالمصادقة على الشهاداتوالتواقيع.
- قد تكون الخدمة مصروفا تصرفه الدولة لتسهيل نشاط القرد كالرسوم الأرضي بالجمارك.

✓ **دافع الرسم يحقق مصلحة خاصة بالإضافة إلى تحقيق مصلحة عامة:** يحصل دافع الرسم على خدمة تقدمها له الدولة وتمثل بالنسبة له منفعة خاصةلا يشاركه فيها غيره، إلا أن هذه المنفعة الخاصة قد يترتب عليها تحقيق منفعة عامة تعود على كافة أفراد المجتمع.

مثال: ذلك الرسوم التي يدفعها المتخاصمين، إذ يترتب عليها تحقيق منفعة خاصة لدافع الرسم تتمثل هذه المنفعة في حصوله على حقوقه، لكن في نفس الوقت يؤدي هذا هذا الرسم إلى تحقيق منفعة عامة إجتماعية تتمثل في نشر العدل والإستقرار والأمن بين أفراد المجتمع.

2. **تحديد قيمة الرسم:** تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم، تدخل الدولة قواعد في تحديده كمايلي[19]:

✓ **القاعدة الأولى: قية الرسم تساوي نفقة الخدمة:** تستند هذه القاعدة أساسا إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة وليس تحقيق الربح، ومن تم لا يوجد مبرر يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل في الرسم أكثر من نفقة الخدمة، وبالتالي، لا يجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

[19]- عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام**، مرجع سبق ذكره، ص: 120

✓ **القاعدة الثانية: قيمة الرسم أقل من نفقة الخدمة:** هذه القاعدة ليست مطلقة بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم والصحة وغيرها، يرجع هذا إلى طبيعة هذه الخدمات التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل.

✓ **القاعدة الثالثة: قيمة الرسم أكبر من نفقة الخدمة:** يتعلق هذا الوضع ببعض أنواع الخدمات، يكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخزينة العمومية كما هو الحال بالنسبة لرسوم التوثيق والإشهار العقاري.

ملاحظة: لا يكون فرض الرسم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها، كما لا يستلزم فرضها إصدار قانون بل يتم بناء على قانون[20].

3. المقارنة بين الرسم والثمن العام: يقصد بالثمن العام السعر الذي تبيع به الدولة منتجاتها من القطاع العام، يوجد أوجه التشابه والإختلاف بين كل من الرسم والثمن العام كمايلي[21]:

✓ **أوجه التشابه بين الرسم والثمن العام:** تتمثل النقاط المشتركة بين الرسم والثمن العام في:

- يدفع كل منهما نقدا للحصول على مقابل معين.
- يتحدد سعر الخدمة أو السلعة لإعتبارات إقتصادية وإجتماعية.
- يلتقيان من حيث التكييف القانوني للزيادة الحاصلة في كل منهما عن تكلفة الخدمة أو السلعة، إذ تعد تلك الزيادة ضريبة مستترة في حالة الرسم أو السلعة في حالة الثمن العام.

✓ **أوجه الإختلاف بين الرسم والثمن العام:** يتمثل أوجه الإختلاف في:

- يفرض الرسم بقانون في حين يتحدد الثمن العام بقرار إداري من الهيئة العامة التي تتولى إدارة المشروع الصناعي أو التجاري، فهي بذلك تملك تعديل الثمن بقرار أخر تبعا لظروف العرض والطلب.

[20]- يقصد من ذلك أن يصدر قانون يخول للوزير فرض الرسم المناسب للخدمة التي يقدمه المرفق العام، لأن السلطة التنفيذية هي الأقدر من غيرها على إحداث هذا التقدير، ومن تم تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها.

[21]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 120

فمادام الرسم يتحدد بقانون فهو واحد بالنسبة لجميع المستفيدين من الخدمة، فلا يجوز تخفيضه لأحد أو زيادته لأخر، بينما يمكن تخفيض الثمن العام أو زيادته لفئة دون الأخرى تبعا لطريقة إدارة المشروع كما هو حالة بيع الدولة لمنتجاتها عن طريق المزايدة.

- المنفعة التي تعود على دافع الرسم تعود عليه بنفع خاص بالإضافة إلى النفع العام الذي يعم المجتمع بأسره، أما في حالة الثمن العام فإن النفع يعود على دافع الثمن، وعليه، يدفع الرسم مقابل خدمة إدارية يقدمها مرفق عام ذو صفة إدارية، بينما يدفع الثمن العام مقابل سلعة أو خدمة يقدمها مرفق عام ذو صفة تجارية أو صناعية.
- يتحدد قيمة الرسم من طرف الدولة دون تدخل من قبل الأفراد، بينما يتحدد الثمن العام طبقا لقانون العرض والطلب في حالة المنافسة الكاملة، أما إذا تمتعت الدولة بدور المحتكر فهي التي تقوم بتحديد سعر الثمن العام وهو ما يضعف التفرقة بينهوبين الرسم.

4. المقارنة بين الرسم ومقابل التحسين: يقصد بمقابل التحسين مبلغ نقدي تتحصل عليه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية جبرا من أصحاب العقارات التي إرتفعت قيمتها نتيجة تنفيذ مشروع عام معين، مثل: إنشاء شارع جديد أو حديقة، وعادة ما يتناسب مقابل التحسين مع النفع الذي يعود على العقار.

يتفق مقابل التحسين مع الرسم كلاهما يستند إلى عنصر الإجبار ويتم مقابل خدمة خاصة تعود على دافعه، أما الفرق بينهما فيتمثل في أن مقابل التحسين يقتصر نطاقه على الحالات التي تحدث فيها تحسينات محلية للعقارات، وكذلك يدفع مرة واحدة فقط، أما الرسم يدفع مقابل الخدمة الخاصة ويتكرر دفعه كلما تكرر طلب الحصول على الخدمة.

ثالثا: الإعانات الدولية: تشكل الإعانات عموما أحد المصادر التي تغذي الخزينة العمومية، قد تكون هذه الإعانات داخلية متأتية من المواطنين لإيمانهم بضرورة دعم حكومتهم ماليا، وقد تكون هذه الإعانات متأتية من

أفراد ودول أجنبية، سنقتصر هنا بالتطرق إلى الإعانات الخارجية بوصفها مصدرا لتمويل النفقات العامة في بعض الدول في وقتنا الحاضر، ويرجع ظهور الإعانات إلى عدة أسباب هي[22]:

1. أسباب إقتصادية: تبرز الأسباب الإقتصادية في رغبة الدولة المتقدمة إقتصاديا في التخلص من فائض إنتاجها، خاصة إذا تعرضت إقتصاديات هذه الدول للإنهيار بسبب ضخامة هذا العرض وقصور الطلب الداخلي والخارجي كما حصل في أزمة الكساد الكبير 1929-1933، ومن تم وجدت الدول المتقدمة إقتصاديا من الأفيد لها أن تقدم هذا الفائض في شكل مساعدات إقتصادية يتخذ مظهر إنسانيا من جهة، وإنقاذ جهازها الإنتاجي من الأزمات الإقتصادية من جهة ثانية، أبرز هذه المساعدات هو **مشروع مارشال** الذي قدمت فيه الولايات المتحدة مساعدات ضخمة لدول أروبا الغربية.

2. أسباب سياسية: تتمثل هذه الأسباب في رغبة الدول الغنية في مساعدة الدول المؤيدة لها في سياستها، ومثال ذلك إعانات أمريكا لدول غرب أوروبا وجنوب شرق أسيا وبعض دول الشرق الأوسط.

3. تطور التعاون الدولي: توجد دول قليلة في العالم تنعم بالغنى والأكثرية تعيش في تخلف وفقر شديدين، لذلك دعت منظمة الأمم المتحدة الدول الغنية مد يد المساعدة الإقتصادية للدول الفقيرة لغرض تطوير إقتصادياتها وتحقيق المساواة فيما بينهما، تختلف هذه الإعانات تبعا للزاوية التي ينظر إليها فنجد:

✓ **إعانات مشروطة:** هي الإعانات التي لا تحصل عليها الدول إلا إذا إلتزمت بعمل معين وموقف محدد ونشاط محدود سياسيا وعسكريا.

✓ **إعانات غير مشروطة:** هي الإعانات التي لا يترتب على قبولها أي إلتزام يمس سيادة الدولة وينتقص من سيادتها من إستقلالها السياسي والإقتصادي وعلاقاتها الدولية.

✓ **إعانات نقدية:** هي التي تدفع للدولة نقدا.

[22]- عادل فليح علي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 163

✓ **إعانات عينية:** هي التي تدفع للدولة في شكل سلع للإستخدام المدني أو العسكري.

تبقى الإعانات النقدية أكثر مرونة من العينية، لأن الدولة قد تستفيد من النقد الأجنبي بوصفه غطاء لنقده المحلي، كما تستطيع الحصول على السلع من الأسواق الأجنبية التي تراها مناسبة لها، أما الإعانات العينية فلا تصلح إلا للإستعمال في نطاقها المخصص لها، وبالتالي، تضيع على الدولة فرصة الإختيار بين البدائل المطروحة عند القيام بشراء السلع.

الفصل الرابع: الإيرادات العامة – الضرائب –

أولا: تعريف الضريبة

ثانيا: التنظيم الفني للضريبة

ثالثا: العدالة الضريبية

رابعا: أنواع الضرائب

خامسا: آثار الضرائب الإقتصادية والإجتماعية

تحتل الدراسات الخاصة بالضرائب مكان الصدارة في الدراسات المالية ضمن نطاق علم المالية العامة، لا تأتي أهمية الضرائب من كونها أهم الإيرادات العامة للدولة فحسب، وإنما أيضا لما تثيره الدراسات الضريبية من مشاكل إقتصادية وإجتماعية وقانونية، ولما ينتج عنها من ثار إقتصادية تلعب دورا مهما في الإقتصاديات الوطنية، بل يمكن القول أن السياسة الضريبية تعد من أهم أدوات السياسة الإقتصادية وأكثرها عمقا في تأثيرها على المتغيرات الإقتصادية.

أولا: تعريف الضريبة: يتطلب تعريف الضريبة أن نتناول بالدراسة عناصرها وقواعدها.

1. تعريف الضريبة وعناصرها: هي إقتطاع نقدي تقتطعه الدولة من دخول ثروات الأفراد جبرا وبدون مقابل وبهدف تحقيق منفعة عامة.

يمكن تحديد من خلال التعريف عناصر الضريبة كمايلي[23]:

✓ **الضريبة إقتطاع نقدي:** الأصل في الضريبة أنها إقتطاع نقدي تأخذه الدولة في شكل نسبة معينة من دخول وثروات الأفراد، أما إذا تم إستيلاء الدولة على مال غير نقدي خرج الأمر من نطاق الضريبة وأصبح مصادرة، كما لا يعد تقديم الخدمات الإجبارية كخدمة الوطنية ضريبة.

✓ **تدفع الضريبة جبرا:** الشخص دافع الضريبة ليس له الحرية في الدفع أو عدم الدفع، فهو مجبر على دفع قيمة الضريبة.

يستند فرض الضريبة وجبايتها إلى جبر الأفراد على دفعها كون النظام القانوني للضريبة من إختصاص الدولة لا يجوز أن يكون محلا للإتفاق بين الدولة والأفراد، يتمثل عنصر الإجبار في كون الدولة هي من تحدد وعاء

[23]- عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 136

الضريبة وسعرها والمكلف بأدائها، الشيئ الذي يخول لها ذلك كون كل الدساتير في جميع الدول تنص على أن فرض الضريبة وتعديلها أو إلغائها لا يتم إلا لقانون، أما إذا إمتنع الأفراد عن دفعها فإنها تلجأ إلى وسائل التحصيل الجبري بقوة القانون.

✓ **الضريبة تدفع بدون مقابل:** لا يحصل دافع الضريبة على أية خدمة خاصة تقدمها له الدولة، وإنما يستفيد منها بصفته فردا في المجتمع، فهو مثلا يستفيد من خدمات مرافق الدولة عامة بوصفه مواطنا، كما يستفيد بالأمن والإستقرار والعدل.

✓ **تؤدي الضريبة إلى تحقيق منفعة عامة:** لاشك أن الضرائب تشكل أهم مصادر الإيرادات العامة، وبالتالي فإن كانت تشكل عبئا على دافعيها إلا أنها تعود بالمنفعة على جميع أفراد المجتمع لأنها تستخدم في تغطية النفقات العامة، وهذه الأخيرة تنفق في إشباع حاجات عامة.

2. التفرقة بين الرسم والضريبة: يعتري التفرقة بين الرسم والضريبة بعض الصعوبات خاصة أن المشروع الضريبي كثيرا ما يطلق تسميات غير دقيقة على كل منهما، فيسمي الضريبة رسما ويسمي الرسم ضريبة دون الإعتماد على معيار علمي واضح ودقيق لتلك التسميات.

إذا كان الرسم والضريبة يلتقيان في كونهما فريضتان نقديتان ذات طبيعة إلزامية يساهمان في تمويل النفقات العامة، فإن هناك جملة من الفروقات يمكن تحديدها كمايلي[24]:

✓ يختلف الرسم على الضريبة كون عنصر المقابل الخاص متحقق في الرسم دون الضريبة، وعليه، يتحدد سعر الرسم على أساس النفع الخاص الذي يعود على دافعه وبصرف النظر عن مركزه المالي أو ظروفه الإجتماعية، في حين يتحدد سعر الضريبة على أساس المقدرة الإقتصادية للمكلف بها.

[24]- دراوسي مسعود: **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي – حالة الجزائر 1990، 2004 -**، رسالة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2006، ص: 179

✓ يهدف الرسم إلى تحقيق القدر اللازم من الأموال لتغطية تكلفة الخدمة محل الرسم، في حين تهدف الضريبة إلى تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية، فضلا عن هدفها التقليدي وهو تمويل الميزانية العامة للدولة.

3. أهداف الضريبة: تهدف الضريبة إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكرهاها فيمايلي:

✓ **أهداف مالية:** تهدف الضرائب إلى تحقيق أهداف مالية متمثلة في تغطية النفقات العامة للدولة التي تحتاجها لتسيير مرافقها العامة، يعد هذا الهدف في الفكر التقليدي هو الأساس في تحديد سعر الضريبة.

✓ **أهداف إقتصادية وإجتماعية:** تهدف الضريبة في الفكر التقليدي إلى تغطية النفقات العامة للدولة ولا يجوز لها أن تكون لها أهداف أخرى، وما ينتج عنها من آثار إقتصادية وإجتماعية لا يتعدى كونه نتيجة وليس هدف مقصود.

لكن ظهرت مع التطورات الإقتصادية والإجتماية المالية العامة المتدخلة التي حولت تلك الآثار التلقائية إلى آثار مقصودة، فأصبحت الضريبة أداة إقتصادية تعمل على تحقيق التوازن الإقتصادي والتعجيل بالتنمية الإقتصادية وضبط التضخم والإنكماش وتشجيع بعض الأنشطة والحد من الأخرى والتحكم في الإستهلاك بشكل الذي يحقق الصالح العام لكونها إحدى أدوات السياسة المالية، كما تعمل على تحقيق التوازن الإجتماعي وإذابة الفوارق الإجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني.

4. القواعد الأساسية للضريبة: تعد الضريبة موردا أساسيا من موارد الدولة، نظرا لما قد يحدث من تعارض في المصالح بين الدولة والأفراد (أي بين مصلحة الخزينة ومصلحة الممول) لابد من إيجاد قواعد يجب إتباعها أو الإعتماد عليها عند فرض الضريبة، يعد أدم سميث أول من حدد هذه القواعد والمتمثلة في:

✓ **قاعدة العدالة:** يقصد أدم سميث بقاعدة العدالة مساهمة كل فرد في المجتمع في نفقات الدولة حسب مقدرته النسبية، أي أن تتناسب الضريبة مع دخل الفرد، وهذا يعني أن أدم سميث يميل إلى الضريبة النسبية لأن الخدمة التي يتحصل عليها الممول تزداد مع إزدياد دخله.

لقد ساد هذا المنطق معظم كتاب القرن التاسع عشر، إذ إعتبروها تطبيق لنظرية العقد المالي التي سادت في تلك الفترة، كما إعتبرت الضريبة ثمنا مقابل الخدمات التي تقدمها الدولة، وهو ما يتطلب تناسبها مع الدخل، لكن إعتبر **جان باسيت ساي** الضريبة التصاعدية هي التي تحقق العدالة كون الضريبة النسبية يقع عبئها على الفقير أكثر من وقوعها على الغني.

أما الفكر المالي الحديث وبحكم إعتماده على نظرية التضامن الإجتماعي، يرى في الضريبة التصاعدية هي التي تحقق العدالة كونها تفرض على جميع الأموال والأشخاص تبعا لمقدرتهم المالية[25].

قاعدة اليقين: نقصد بقاعدة اليقين أن يكون المكلف بدفع الضريبة على علم مسبق بإلتزاماته إتجاه الدولة، ومن تم يكون لديه قدرة الدفاع عن حقوقه ضدأي تعسف أو سوء إستعمال للسلطة.

لذا يرى أدم سميث أن الضريبة الجيدة هي الضريبة المحددة بوضوح فيكون سعرها معروف ووعائها معلوم وأسلوب ومواعيد جبايتها محددة بوضوح.

✓ **قاعدة الملائمة:** نقصد بقاعدة الملائمة أن تجبى في أنسب الأوقات وبالأسلوب الأنسب حتى نتجنب إزعاج المكلف، فأنسب الأوقات جباية هو وقت حصول المكلف على دخله.

وعليه، تجبى المحاصيل الزراعية بعد جني المحصول، والضريبة على الأرباح بعد الحصول عليه، وبالطريقة التي تتناسب مع طبيعة المادة الخاضعة للضريبة كطريقة الحجز من المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور والتحصيل المباشر بالنسبة للأرباح.

✓ **قاعدة الإقتصاد:** يقصد أدم سميث بقاعدة الإقتصاد بأن لا تزيد تكلفة جباية الضريبة عما يدخل إلى خزينة الدولة، مما يعني أن تختار الدولة أسلوب الجباية الذي يكلفها أقل تكلفة ممكنة حتى لا يتحمل المكلف تضحية في غير موضعها فتكون النتيجة تحميل المكلف عبئا لا يقابله زيادة في الإيرادات العامة.

[25]- نوزاد عبدالرحمان الهيتي:،منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 100

لا تزال هذه القواعد الأساسية للضريبة كما صاغها أدم سميث محل إعتبار في علم المالية العامة، لكن يضيف بعض الكتاب قاعدتين هما:

- ✓ **قاعدة المرونة:** يقصد بها زيادة الحصيلة الضريبية تبعا لزيادة الدخل والثروة.
- ✓ **قاعدة الإنتاجية:** يقصد بها أن تكون الحصيلة كبيرة حتى تغني ضرائب قليلة عن ضرائب كثيرة ومتعددة.

ثانيا: التنظيم الفني للضريبة: يقصد بالتنظيم الفني للضريبة تحديد الأوضاع والإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الضريبة.

1. **وعاء الضريبة:** يقصد بوعاء الضريبة المادة التي تفرض عليها الضريبة، ووعاء الضريبة في العصر الحديث هو الثروة، ومن تميعرف وعاء الضريبة بالثروة التتي تخضع للضريبة.

يختلف وعاء الضريبة عن مصدرها، فالضريبة على رأس المال وعائها لكن مصدرها هو الدخل، ومع ذلك قد يتطابق أحيانا وعاء الضريبة مع مصدرها، فالضريبة على الدخل وعائها الدخل ومصدرها الدخل، ومن هنا أثيرت مسألة الإختيار بين[26]:

- ✓ **الضرائب على الأشخاص أم الضرائب على الأموال:** يقصد بالضرائب على الأشخاص تلك الضراءب التي تتخذ الأشخاص وعاء لها، فهي ضريبة تفرض على الرؤوس، أي على جميع أفراد المجتمع دون تمييز أو تقتصر على البعض منهم ممن تتوفر فيهم شروط معينة (كالطكور الذين يبلغون سنا معينا).

بينما يقصد بالضريبة على الأموال الضرائب التي تتخذ الثروة وعاء لها، وفي هذا الصدد تفرض الضريبة على رأس المال أو الدخل، غير أن الخلاف إنتهى إلى إعتبار أن وعاء الضريبة هو الدخل بوصفه قاعدة والثروة بوصفها إستثناء.

[26]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 98

✓ **الضريبة الوحيدة أم الضريبة المتعددة:** يقصد بالضريبة الوحيدة أو الفذة بضريبة رئيسية واحدة تعتمد عليها الدولة في الحصول على ما يلزمها من موارد مالية.

بينما يقصد بالضريبة المتعددة بفرض الدولة ضرائب على عدة أوعية ضريبية شريطة ألا يكون إفراط في التعدد إلى أن يصل إلى إرهاق الممول وإزدياد تكاليف الجباية والإضرار بالحياة الإقتصادية والإجتماعية.

لقد كان هذا الموضوع محل جدل كتاب القرن السابع عشر والثامن عشر، هل من الأفضل للدولة فرض ضريبة وحيدة على دخل الفرد أو ثروته أم تخصص لكل نوع من أنواع إيراد الفرد ضريبة خاصة تتلائم مع طبيعته؟ إلا أن هذا الموضوع لم يعد يثير نقاشا في الوقت الحاضر، إذ أصبح تعدد الضرائب أمرا مقبولا من الناحية العلمية والعملية لأنه يتفادى عيوب الضريبة الوحيدة.

✓ **الضرائب المباشرة أم الضرائب غير المباشرة:** تقتطع الأنظمة الضريبية في الوقت الحاضر الضريبة من الدخل أو رأس المال، لكن يختلف الفكر المالي في الطرق التي يتم إقتطاع بها الضريبة من الدخل أو رأس المال، إذ يمكن أن يتم ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

تتمثل الطريقة المباشرة بفرض الضريبة مباشرة على الثروة التي تكون تحت يد المكلف بالضريبة سواء كانت هذه الثروة دخلا أو رأس المال، بينما تمثل الضريبة غير مباشرة في تتبع الأعمال التي تعبر عن وجود ثروة لدى من يقوم بها وتتناسب معها كفرض الضريبة على الإنتاج أو الإستهلاك.

لكن الشيئ الملاحظ لم يحصل إتفاق بين كتاب المالية على معيار معين للتفرقة بين هذين النوعين من الضرائب، ومن تم وجدت معايير عدة متمثلة في[27]:

- **المعيار الإداري:** يعتمد هذا المعيار في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على إعتبارات إدارية متعلقة بتنظيم الضريبة من الناحية الفنية المتمثلة في كيفية فرضها والجهة المختصة بالتحصيل.

[27] - عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 348

وعليه، إذا كانت الصلة بين دافع الضريبة والإدارة الضريبية مباشرة تسمى ضرائب مباشرة، في هذه الحالة يكون لدى إدارة الضرائب جداول إسمية يدون فيها أسماء دافعي الضريبة، أما إذا تعذر عن الإدارة الضريبية وضع جداول وقامت بجبايتها من أشخاص لا يمكن معرفتهم مسبقا تسمى ضريبة غير مباشرة، في هذه الحالة تقوم الدولة بفرض الضريبة إعتمادا على وقائع كمرور بضائع عبر الحدود (ضريبة جمروكية) أو قيام الأفراد بإنتاج سلعة معينة (ضريبة على الإنتاج).

وجه لهذا المعيار عدة إنتقادات أهمها كون ترك تحديد نوع الضريبة إلى إدارة الضرائب إن شاءت قامت بجبايته بجداول إسمية إعتبرتها ضريبة مباشرة وإن شاءت إعتبرتها ضريبة غير مباشرة أمر غير صحيح في جميع الأحوال، فالضريبة على الأسهم والسندات تتحول في هذه الحالة إلى ضريبة غير مباشرة لأنها لا تجبى بجداول إسمية.

- **معيار نقل عبء الضريبة:** تعد الضريبة وفق هذا المعيار مباشرة إذا قام المكلف بدفع عبئها مباشرة إلى خزينة الدولة، وتعد غير مباشرة إذا حول دافع الضريبة عبئها إلى شخص أخر عن طريق التأثير في الأسعار.

من الصعب إعتماد هذا المعيار في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة كون ظاهرة نقل العبء الضريبي لا تحكمه قوانين ثابتة بقدر ما تتحكم فيه قوانين العرض والطلب، فالضريبة قد ينقل عبئها وقد لا ينقل أو قد ينقل جزئيا لا كليا ويتحقق ذلك بحسب ظروف العرض والطلب، ومن تم فالضريبة الجمروكية هي ضريبة غير مباشرة قد لا يتمكن المستورد نقل عبئها، فهل تتحول بذلك إلى ضريبة مباشرة؟

- **معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة:** يعد هذا المعيار الضرائب المباشرة تلك الضرائب التي تفرض على عناصر تتميز بالثبات والتجدد والإستقرار كالضرائب على الدخل، أما الضرائب غير المباشرة تلك الضرائب التي تفرض على الأحداث المتقطعة أو العرضية كالضرائب على الإنتاج أو الإستهلاك.

يكاد يلتقي هذا المعيار مع المعيار الإداري كون الضرائب التي تجبى بناء على جداول إسمية يفترض فيها ثبات المادة، عكس الحال الضرائب التي تجبى على الأحداث التي يصعب وضعها في جداول إسمية.

يثير تطبيق هذا المعيار صعوبات متعددة، إذ تعد الضريبة على التركات وفق هذا المعيار ضرائب غير مباشرة لأنها تنشأ بمناسبة حدث عرضي هي الوفاة، في حين يرى علماء المالية أنها ضريبة مباشرة.

نظرا لعدم إتفاق علماء المالية على معيار محدد يتخذ أساسا للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، إتجهوا إلى تقسيم الضرائب تبعا لوعائها إلى ضرائب على رأس المال وضرائب على الدخل وضرائب على الإنفاق.

2. سعر الضريبة: بعد تحديد وعاء الضريبة لابد من تحديد سعرها، أي مقدار ما يتم إقتطاعه من ذلك الوعاء، يمكن تعريفه بأنه نسبة الضريبة إلى وعائها، وقد مر سعر الضريبة بمرحلتين اساسيتين هما:

✓ **مرحلة الضريبة التوزيعية:** يقصد بالضريبة التوزيعية تلك الضريبة التي يحدد المشرع الضريبي فيها إجمالي المبلغ المراد تحصيله من المكلفين مقدما، ثم يتم توزيعه جغرافيا على أساس نصيب كل ولاية من ولايات الوطن من هذه الضريبة، ثم يتم توزيعه إقتصاديا على أساس نصيب كل فرد من أفراد الولاية من الضريبة، والذي يتم على أساس المقدرة الإقتصادية للأفراد.

ما يعاب عن هذه الطريقة بُعدها عن العدالة، فكثيرا ما تختلف الأعباء الضريبية الملقاة على الممولين المحددة إداريا نتيجة لأخطاء الإدارة التي تحدث عند عملية توزيع الضريبة، وما يحدث من محاباة لبعض الممولين على حساب الأخرين، كما يعاب عنها عدم مرونتها، إذ أن إستقرار نصيب كل ولاية من هذه المبالغ لمدة طويلة يجعلها بعيدة عن التأثير في الظروف الإقتصادية فلا تستفيد هذه المنطقة من تحسين ظروفها الإقتصادية.

✓ **مرحلة الضريبة القياسية:** يقصد بالضريبة القياسية تلك الضريبة التي يحددها المشرع الضريبي مقدما دون تحديد حصيلتها في تلك اللحظة، لكن لا يمنع الإدارة الضريبية في بداية كل سنة وبما يتوفر لديها من معلومات من تقدير حصيلة الضريبة على وجه التقريب.

تتحدد هذه الضريبة في شكل نسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو في شكل مبلغ معين عن كل وحدة من وحدات تلك المادة.

تتميز هذه الضريبة بمرونتها، إذ تتأثر حصيلتها بالظروف الإقتصادية القائمة وبعدالتها، حيث يمكن مراعاة الظروف الشخصية للمكلفين بها، تتطلب هذه الضريبة إدارة مالية عالية الكفاءة لإمكانية تهرب بعض المكلفين من أدائها عكس الحال بانسبة للضريبة التوزيعية.

يتخذ سعر الضريبة القياسي ثلاثة صور هي: الضريبة النسبية والتنازلية والتصاعدية[28]:

✓ **سعر الضريبة النسبي**: هو ذلك السعر الذي يبقى ثابتا مهما تغير وعاء الضريبة، مثال: تفرض ضريبة على الدخل بنسبة 10% فإن هذا السعر يبقى ثابتا وينطبق على جميع الدخزل صغيرها وكبيرها.

✓ **سعر الضريبة التنازلي**: هو ذلك السعر الذي يتناقص تبعا لتزايد وعاء الضريبة، فالعلاقة بينهما علاقة عكسية، مثال: فرض ضريبة بسعر 10% ل 100 دينار الأولى، 8% للثانية، 6% للثالثة وهكذا.

✓ **سعر الضريبة التصاعدي**: هو ذلك السعر الذي يتصاعد تبعا لتصاعد وعاء الضريبة، مثال: فرض ضريبة بسعر 10% على 100 دينار الأولى، 12% على 100 دينار الثانية، 20% على 100 دينار الثالثة وهكذا.

وعليه، تعتبر الضريبة التصاعدية عندما تفرض بأسعار معتدلة أفضل في تأثيرها على النشاط الإقتصادي من جهة، وتحقيق العدالة الضريبية من جهة أخرى، وقد برر أصحاب هذا الإتجاه رأيهم بالمبررات التالية:

✓ **نظرية تناقص المنفعة الحدية**: تتناقص منفعة وحدة النقود عن الوحدة التي قبلها، فمنفعة الوحدات الأخيرة من النقود أقل من منفعة الوحدات الأولى، فكلما زادت وحدات الدخل قلت منفعة الوحدات الأخيرة، وتفسير ذلك، تعد وحدات الدخل الأولى مهمة جدا، إذ توجه لإشباع الحاجات الضرورية، وما يفيض عن ذلك يوجه لإشباع الحاجات الأقر ضرورة ثم الكمالية أو الترفيهية.

[28]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 109

إستنادا لهذا، تكون المنفعة الحدية للنقود عند الفقير اعلى بكثير من المنفعة الحدية للغني، وبالتالي، تعد درجة الحرمان التي تسببها الضريبة بإقتطاعها من دخل الفقير أكبر بكثير من ذلك الحرمان التي تسببها بإقتطاعها من دخل الغني، لأن الضريبة في الحالة الأولى تقتطع من وحدات ذات منفعة حدية عالية على عكس الحال في الحالة الثانية إذ تقتطع من وحدات ذات منفعة حدية منخفضة، لأن الفقير سيضطر إلى التضحية بجزء من حاجاته الضرورية في حين لن يضطر الغي إلا بالتضحية بجزء من حاجاته الكمالية أو الترفيهية، ومنتم يصبح من المنطقي زيادة العبء المالي على الغني، ولا يتحقق ذلك إلا بأخذ بالسعر التصاعدي في فرض الضريبة.

✓ **نظرية إعادة توزيع الدخل الوطني**: تعد الضرائب التصاعدية وسيلة مهمة لإعادة توزيع الدخل الوطني من عدة جوانب كمايلي:

- **من الناحية الإقتصادية**: يكون الميل الحدي للإستهلاك لدى الأغنياء منخفضا وميلها الحدي للإدخار مرتفعا، والعكس بالنسبة للفقراء، وعليه، يمكن زيادة الطلب الفعلي بإعادة توزيع الدخل لصالح الفئات المحدودة الدخل والفقيرة.

تعتبر الضريبة التصاعدية وسيلة جيدة في إعادة توزيع الدخل الوطني، فهي تقتطع من دخول الأغنياء نسبة أكبر من إقتطاعها من دخول الفقراء بما يؤدي إلى التقليل من إدخار الأغنياء، وفي نفس الوقت يمكن إستخدام هذه الضريبة لزيادة دخول الطبقة الفقيرة لكي تتمكن من زيادة إستهلاكها.

- **من الناحية الإجتماعية**: يؤدي التفاوت في الدخول إلى وجود طبقتين: طبقة قليلة وغنية، وطبقة كبيرة وفقيرة، يؤدي هذا الوضع إلى ظلم إجتماعي فضلا عن خلق صراع طبقي الذي يتسبب في عدم الإستقرار السياسي والإقتصادي، لاشك أن العمل على مواجهة هذه المساوئ يتم عن طريق إعادة توزيع الدخل الوطني بإتجاه تحقيق المساواة، ولا يتسنى ذلك إلا بفرض ضريبة تصاعدية بإعتبارها أحد أهم وسائل إعادة الدخل الوطني.

✓ **نظرية تدرج الحاجات:** تتدرج الحاجات الجماعية من حيث أهميتها إلى ضرورية وكمالية، لذا يقتضي المنطق ألا يحرم الفرد نفسه من إشباع حاجاته الضرورية، وحيث أن الطبقات الفقيرة لا تشبع إلا حاجاتها الضرورية فلا يصح أن تساهم إلا في إشباع الحاجات الفردية للمجتمع، على عكس الحال بالنسبة للطبقات الغنية إذ تساعد قدرتها المالية على إشباع حاجاتها الضرورية والكمالية، ومن تم يصبح لزاما عليها المساهمة في إشباع حاجات المجتمع الكمالية وأن تتحمل وحدها عن طريق الضرائب التصاعدية أعباء تغطية تلك الحاجات.

إنطلاقا مما سبق فإن الضريبة التصاعدية تفرض وفق الأشكال التالية:

✓ **التصاعدية بالطبقات:** يقسم المشرع الضريبي وعاء الضريبة إلى عدة طبقات ويحدد لكل طبقة سعر خاصا بها تبعا للزيادة في الوعاء، ويكون على النحو التالي:

الطبقة	طبقة الوعاء	السعر
الطبقة الأولى	الدخل الذي لا يتجاوز 15000 دينار	معفاة
الطبقة الثانية	الدخل الذي يزيد عن 15000 دينار ولا يتجاوز 25000 دينار	%3
الطبقة الثالثة	الدخل الذي يزيد عن 25000 دينار ولا يتجاوز 40000 دينار	%4
الطبقة الرابعة	الدخل الذي يزيد عن 40000 دينار ولا يتجاوز 60000 دينار	%5
الطبقة الخامسة	الدخل الذي يزيد عن 60000 دينار ولا يتجاوز 80000 دينار	%6
الطبقة السادسة	الدخل الذي يزيد عن 80000 دينار ولا يتجاوز 100000	%7

	دينار	
الطبقة السابعة	الدخل الذي يزيد عن 100000 دينار ولا يتجاوز 300000 دينار	%8
الطبقة الثامنة	الدخل الذي يزيد عن 300000 دينار	%9

يتميز هذا الأسلوب بالبساطة في التطبيق إلا أنه يتعارض مع العدالة، إذ يخضع الدخل الذي يزيد عن الحدالأعلى لطبقة ما للسعر المقرر للطبقة التالية مهما كانت ضآلة هذه الزيادة، ويمكن توضيح ذلك من خلال المثال التالي:

نفرض شخص دخله 40000 دينار وكان سعره 4% (الطبقة الثالثة) يكون مقدار الضريبة المستحقة عليه هي: 40000 × 100/4 = 1600 دينار، لو زاد دخل هذا الشخص إلى 40001 دينار فإنه يدخل ضمن الطبقة الرابعة بسعر جديد هو 5% فتكون الضريبة المستحقة عليه هي: 40001 × 100/5 = 2000.05 دينار.

يتضح أن زيادة الوعاء بمقدار دينار واحدأدى إلى زيادة الضريبة بمقدار 400 دينارن ولتفادي هذا الإشكال قرر المشرع الضريبي أنه إذا أدت زيادة الوعاء إلى تطبيق أعلى وترتب عن ذلك زيادة مقدار الضريبة بأكثر من زيادة الوعاء فإن زيادة الضريبة يجب أن تنخفض لتتساوى مع زيادة الوعاء.

ففي المثال السابق تكون الضريبة 1600 دينار هي مقدار الضريبة السابقة يضاف لها دينار واحد يمثل مقدار الزيادة في الوعاء فتكون الضريبة 1601 دينار للطبقة الرابعة بدلا من 2000 دينار.

✓ **التصاعدية وفق الشرائح**: يقسم الدخل أو وعاء الضريبة إلى عدة شرائح أو أقسام، ويفرض على كل شريحة سعرا معينا تصاعديا كلما إنتقلنا من شريحة لأخرى أعلى منها، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول التالي:

تنظيم الشرائح	مقدار الشريحة	سعر الضريبة
الشريحة الأولى	10000	معفاة
الشريحة الثانية	20000	%3
الشريحة الثالثة	30000	%4
الشريحة الرابعة	40000	%5
الشريحة الخامسة	50000	%6
الشريحة السادسة	60000	%7
الشريحة السابعة	70000	%8

وفقا للجدول يمكن إحتساب الضريبة المستحقة على الشخص دخله 40000 دينار بالشكل التالي:

الشريحة الأولى: 10000 معفى من الضريبة

الشريحة الثانية: 20000 × 100/3 = 600 دينار

الشريحة الثالثة: 30000 × 100/4 = 1200 دينار

وعليه، يكون مجموع الضريبة المستحقة هي: 600 + 1200 =1800 دينار

يتضح لنا أن هذا الأسلوب يتفادى العيب الموجود في الأسلوب الأول، إذ في حالة زيادة الدخل بمقدار معين يترتب عليه الإنتقال إلى شريحة أعلى في حدود ما يدخل في الشريحة الأعلى فقط، أما بقية الدخل فإنه يستمر في الخضوع للسعر الأقل، لذا يعد هذا الأسلوب الأكثر تطبيقا في الميدان العملي.

3. تقدير الضريبة: بعد تحديد الوعاء الضريبي وسعره يجب تحديد المبلغ الواجب دفعه من طرف المكلف وهو ما يعرف بالدين الضريبي أو الربط الضريبي، ومن تم لا يتحقق الدين الضريبي بذمة شخص ما لمجرد صدور قانون الضريبة وإنما يتطلب الأمر تحقق شرطا حدده قانون الضريبة وهو ما يعرف بالواقعة المنشئة للضريبة.

تتمثل هذه الواقعة بحصول الدخل في نهاية السنة المالية بالنسبة للضريبة على الدخل، وتملك رأس المال بالنسبة للضريبة على رأس المال، وعبور السلعة للحدود بالنسبة للضريبة الجمروكية، ويتم تقدير وعاء الضريبة بالطرق التالية[29]:

✓ **التقدير بواسطة السلطة التقديرية:** تلجأ الإدارة إلى تقدير الوعاء الضريبي إما مباشرة أو غير مباشرة كمايلي:

- **التقدير الإداري المباشر:** تقوم الإدار ة الضريبية في هذه الحالة الوصول إلى الرقم الصحيح للوعاء الضريبي بمعاينة وتحري وجمع كل المعلومات المتعلقة بالمادة الخاضعة للضريبة، ومن تم تتمتع الإدارة وهي تقوم بهذه المهمة بحرية واسعة لا يقيدها إلا إمكانية الطعن في تقديرها للوعاء الضريبي.
- **التقدير الإداري غير المباشر:** تقوم الإدارة الضريبية بتقدير الوعاء الضريبي مستعينة بعناصر خارجية، وهنا نميز بين طريقتين هما:

➢ **طريقة المظاهر الخارجية:** تقوم هذه الطريقة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون، فبدلا من الإعتماد على الدخل مثلا، تقوم الإدارة بإستنتاج مقدار الوعاء من بعض المظاهر الخارجية كإتخاذ عدد العمال وعدد السيارات أو عدد السكنات التي يملكها الممول دليلا على دخله.

➢ **طريقة التقدير الجزافي:** تقوم هذه الطريقة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة جزافيا على أساس بعض القرائن التي يحددها المشرع الضريبي والتي تدل على دخله، وهنا نكون أمام ما يسمى بالجزاف القانوني، أما إذا قام المشرع

[29]- عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 357

بتحديد القيمة الخاضعة للضريبة على أساس مناقشة الممول ثم الإتفاق معه على رقم معين يمثل دخله، هنا نكون أمام ما يسمى بالجزاف الإتفاقي.

✓ **التقدير عن طريق المكلف ذاته (الإقرار)**: من أهم الإنتقادات التي وجهت إلى طريقة التقدير الإداري غير المباشر هو عجزها عن الوصول إلى حقيقة دخل المكلف بالضريبة، ومن تم إبتعادها عن العدالة الضريبية، لذا ألزم القانون المكلف بالضريبة بتقديم إقرار عن دخله ورأس ماله لإتخاذه أساسا لتقدير الضريبة، وقد منح القانون الحق للإدارة الضريبية بفحص الإقرار للتأكد من صحته ومطابقته للواقع.

تساعد طريقة الإقرار بتقدير المادة الخاضعة للضريبة تقديرا صحيحا يأخذ في الإعتبار كافة العناصر التي تعبر عن الوعاء الضريبي، لكن يعاب عنها إحتمال أن يؤدي الإقرار إلى الغش الذي لا تتمكن الإدارة الضريبية من إكتشافه، لذا فإن نجاح هذا الأسلوب يتطلب تعاون بين الإدارة الضريبية والمكلفين بالضريبة وإرتفاع مستوى الوعي الضريبي وحسن تنظيم الإدارة الضريبية هيكلا وأفرادا.

4. تحصيل الضريبة: تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد أن يتم إبلاغ المكلف بالمبلغ الذي يجب عليه دفعه، يجب على الإدارة الضريبية مراعاة الأوقات الأكثر ملائمة للمكلف عند جباية الضريبة تحقيقا لقاعدة الملائمة، ويتم هذا إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة:

✓ **الطريقة المباشرة**: يتم تحصيل الضريبة وفق هذه الطريقة مباشرة من طرف الدولة عن طريق إدارتها الضريبية.

✓ **الطريقة غير المباشرة**: يتم تحصيل الضريبة وفق هذه الطريقة عن طريق عقد يبرم بين الهيئة والدولة، تتولى الهيئة تحصيل الضريبة لحسابها الخاص مع مساعدة السلطات الإدارية لها، لكن من عيوب هذه الطريقة تعطي للهيئة سلطات واسعة قد تسيئ إستعمالها فترهق المكلفين بالضريبة بإملاء شروطها عليهم، فضلا عن ضخامة العمل التي تقوم به هذه الهيئة، يفرض عليها تكوين إدارة كبيرة فيصبح لدينا إدارة (الهيئة) داخل إدارة (الدولة).

5. التهرب من الضريبة: التهرب من الضريبة هي ظاهرة يحاول المكلف بالضريبة عدم دفعها كليا أو جزئيا بعد تحقق الواقعة المنشئة لها، ومن صور التهرب الضريبي إمتناع المكلف من تقديم إقرار واضح عن وعائه الضريبي، أو إدخال سلع مستوردة خفية للتهرب من الضريبة الجمروكية أو يذكر قيمتها أقل من قيمتها الحقيقية.

ثالثا: العدالة الضريبية: تتحقق العدالة الضريبية إذا خضع جميع من هم في مركز إقتصادي واحد لعبء ضريبي متساوي، وحتى يتحقق ذلك يتطلب أن تتوفر في النظام الضريبي المساواة وعمومية الضريبة وشخصيتها وعدم إزدواجها.

1. المساواة أمام الضريبة: يقصد بالمساواة أمام الضريبة تحمل الأفراد أعباء ضريبية متساوية، هناك نظريات للوصول إلى هذا الهدف وهي[30]:

✓ **نظرية المساواة في التضحية:** تقوم هذه النظرية على أساس أن المساواة في توزيع العبء تتحقق عندما تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحد بالنسبة لكل فرد، وتتمثل هذه التضحية في مجموع المنافع الإقتصادية التي يحرم الفرد منها بدفع مبلغ الضريبة.

وقد يقصد بالمساواة في التضحية المساواة المطلقة، أي أن يدفع كل فرد نفس المبلغ الضريبي، إلا أن هذه المساواة لا تؤدي إلى تحقيق العدالة الضريبية بسبب التضحية التي يتحملها من يكون دخله 15000 دينار أكبر من التضحية التي يتحملها من يكون دخله 40000 دينار.

كما قد يقصد بالمساواة في التضحية المساواة النسبية، إلا أنها هي الأخرى لا تحقق سوى المساواة في التضحية الظاهرية، وعليه، لا تتحقق هذه المساواة إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة.

[30]- عادل فليح العلي : **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 124

✓ **نظرية الحد الأدنى للتضحية:** تعتمد هذه النظرية على أساس توزيع العبء الضريبي على الأفراد بحيث تصبح التضحية التي يتحملها المكلفون في مجموعهم أقل ما يمكن، وهذا يعني أن الضريبة تؤخذ من الدخول الكبيرة بينما تعفى الدخول الصغيرة، وهذا ما يؤدي عمليا إلى الأخذ بالضرائب التصاعدية.

وجهت للنظريتين إنتقادات عديدة أهمها لا يمكن تحقيق المساواة في التضحية أو الحد الأدنى للتضحية من الناحية العملية، إذ ليس هناك معيارا واضحا يمكن الإعتماد عليه لقياس التضحيات، فالتضحية الناشئة عن حرمان المكلف من مبلغ معين في صورة ضريبة تتفاوت بتفاوت المكلفين في تحصيلهم للدخل حتى وإن كان لهؤلاء المكلفين دخلا متساوي.

✓ **نظرية المقدرة التكليفية:** تقوم هذه النظرية على أساس توزيع العبء الضريبي حسب المقدرة الإقتصادية للأفراد، وتقاس هذه المقدرة بالإعتماد على دخل وثروة المكلف.

2. عمومية الضريبة: يقصد بعمومية الضريبة أن تفرض الضريبة على جميع الأموال والأشخاص في المجتمع، غير أن قاعدة العمومية ليست مطلقة، وإنما ترد عليها بعض الإستثناءات التي تتخذ صورة إعفاءات خاصة بالأفراد والأموال.

✓ **الإعفاءات الخاصة بالأفراد:** تخص هذه الإعفاءات الأشخاص والهيئات التي لا تحقق ربحا، ونذكر منها:

- إعفاءات الأشخاص والهيئات التي لا تستهدف خلال نشاطها تحقيق ربحا تشجيعا لها للإستمرار في نشاطها لتحقيق منفعة عامة.
- إعفاء رجال السلك الدبلوماسي ومباني السفارات والقنصليات، قد جرت مثل هذه الإعفاءات حتى في حالة عدم نص القانون عليه صراحة، ويستند هذا الإعفاء كون عملهم لا يرمي إلى تحقيق ربح وإنما توثيق العلاقات الدولية.

✓ **الإعفاءات الخاصة بالأموال:** تخص هذه الإعفاءات الصغيرة للأسباب التالية:

- إعفاء الدخول الصغيرة تحقيقا لقاعدة الإقتصاد، لأن الوصول هذه الدخول وحصرها يتطلب جهدا إداريا كبيرا لا يساوي الحصيلة المحققة.
- إعفاء بعض الأموال الصغيرة لرغبة الدولة في تشجيعها نشاطا إقتصاديا معين.

3. شخصية الضريبة: حتى نصل إلى العدالة الضريبية يتطلب الأمر تحيق فضلا عن المساواة والعمومية مبدأ الشخصية، ويقصد بالشخصية الضريبية مراعاة القانون الضريبي الظروف الشخصية للمكلف ومركزه المالي.

4. الإزدواج الضريبي: حتى تتحقق العدالة الضريبية يتطلب الأمر ألا يكون تعدد أو إزدواجا ضريبيا، يقصد بالإزدواج الضريبي خضوع المال نفسه لأكثر من مرة لضريبة من النوع نفسه للشخص نفسه وعن المدة نفسها، يمكن تحديد من خلال التعريف عناصر الإزدواج الضريبي كمايلي[31]:

✓ **وحدة الشخص الخاضع للضريبة:** أي خضوع المكلف نفسه لأكثر من مرة للضريبة، والإزدواج بهذا المعنى لا يثير أية مشكلة بالنشبة للأشخاص بل تثار المشكلة بالنسبة للأشخاص المعنويين بين النظرة القانونية والنظرة الإقتصادية.

لا يعتبر فرض ضريبة على أرباح شركات المساهمة وضريبة على ما يوزع من الأرباح على المساهمين من قبيل الإزدواج الضريبي من الناحية القانونية لإختلاف شخصية المساهمين عن شخصية الشركة، كون هذه الأخيرة مستقلة من الناحية القانونية عن شخصية المساهمين.

بينما تعتبر إزدواجا ضريبيا من الناحية الإقتصادية كون المساهم يتحمل العبء الضريبي مرتين: **الأولى:** عندما تكون الأرباح بيد الدولة قبل توزيعها، **الثانية:** توزيعها على المساهمين.

[31]- رفعت المحجوب: **المالية العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990، ص: 154

✓ **وحدة الضريبة المفروضة:** لا نكون أمام إزدواج ضريبي من الناحية القانونية إذا فرضت الضريبة الأولى على الدخل والأخرى على رأس المال، لكن نكون أمام إزدواج ضريبي من الناحية الإقتصادية كون الضريبة السنوية على رأس المال لا تدفع من رأس المال وإنما تدفع من الدخل.

✓ **وحدة المدة المدة المفروضة عنها الضريبة:** نكون أمام إزدواج ضريبي إذا فرضت الضريبة على الدخل لشخص ما سنة 2014 مرة في الجزائر ومرة في إيطاليا، ولكن لا نكون أمام إزدواج ضريبي إذا فرضت الضريبة نفسها سنة 2014 في الجزائر ومرة أخرى سنة 2015 في إيطاليا.

✓ **وحدة المادة الخاضعة للضريبة:** حتى نكون أمام إزدواج ضريبي يجب أن تفرض ضريبة على المال نفسه أكثر من مرة، أما إذا فرضت مرة على مال ومرة أخرى على مال أخر فلا نكون أمام إزدواج ضريبي، مثال ذلك: يخضع الشخص نفسه وفي المرة نفسها لأكثر من ضريبة إحداهما على دخله والأخرى على ثروته.

رابعا: أنواع الضرائب: تضم الضرائب في الوقت الحاضر أنواعا عديدة وسنعرض فيمايلي أهم أنواع الضرائب التي تجد تطبيقا على نطاق واسع في أغلب الدول تقريبا[32]:

1. الضرائب على الدخل: تتمثل الضرائب على الدخل في تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاء لها، أي المادة الخاضعة للضريبة هو الدخل الذي يتولد للشخص الطبيعي أو المعنوي.

بإعتبار الدخل وعاء هذه الضريبة، يجب تحديد مفهومه لسببين: **الأول:** حتى لا يشمل بعض الأموال التي لا تعد من قبيل الدخل **والثاني:** عدم تهرب بعض العناصر التي تعد من قبيل الدخل.

هناك طريقتين لتحديد مفهوم الدخل[33]:

الأولى: نظرية المنبع: لكي يعد الإيراد دخلا وفق هذه النظرية لابد من توفر الشروط التالية:

[32]- إتفق أغلب علماء المالية بأن الضرائب المباشرة هي الضرائب على الدخل والثروة (الثروة) بينما الضرائب غير المباشرة هي الضرائب على التداول والإنفاق.

[33]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 130

✓ **الدورية والإنتظام:** نعني بها أن يتحصل المكلف على الدخل بصفة متجددة ومنتظمة، كلما إنتهت المدة التي يتحصل فيها على الدخل كاليوم والشهر والسنة بوصفه أجر العامل أو راتب الموظف، وعليه، لا يعد دخلا طبقا لهذه النظرية كل إيراد يتحصل عليه المكلف بصفة عرضية كجوائز السندات أو إرتفاع قيمة الأصول الثابتة.

✓ **ثبات وديمومة المصدر:** لا يتصور تجدد الدخل وإنتظامه إلا إذا كان ناجما عن مصدر دائم وثابت، وتختلف صفة الدوام والثبات تبعا لمصدر الدخل المختلفة وهي: العمل، رأس المال والمصدر المختلط.

يستمر الدخل الناجم من رأس المال (كالأراضي والمباني والأسهم) يستمر مدة أطول من الدخل الناجم عن العمل (كالراتب والأجر)، بينما يقع دخل المصدر المختلط (كالأرباح التجارية) بين الدخلين.

✓ **إمكانية تقييمه بالنقود:** لا يشترط في الإيراد حتى يعد دخلا أن يكون مبلغا نقديا وإنما يكفي أن يكون قابلا للتقييم بالنقود، ومن الطبيعي أنه بالإمكان التقييم النقدي للسلع والخدمات التي يتحصل عليها المكلف بصفة عينية إذا كان يجري التعامل بأمثالها في السوق ومحددة السعر، أما إذا تعذر تقييمها بالنقود فلا تعد دخلا كخدمات ربات البوت في المنزل.

✓ **إستغلال مصدر الإيراد:** لا يدر مصدر الإيراد دخلا من تلقاء نفسه وإنما لابد من بذل الجهود لإستغلاله إستغلالا ملائما، ومن تم يجب العمل على صيانة المصدر وضمان بقائه ليستمر الدخل.

الثانية: نظرية الزيادة في القيمة الإيجابية: تعد هذه النظرية أكثر إتساعا في تحديد مفهوم الدخل، إذ يعد دخلا وفق هذه النظرية كل ما يحصل عليه المكلف من مزاولة عمله إعتياديا كان أم عرضيا.

يلاحظ على هذه النظرية أنها تدخل في مفهوم الدخل بعض العناصر التي تعد راس مالا وفقا لنظرية المنبع، وتميل الكثير من التشريعات الخاصة بعد الحرب العالمية الثانية إلى الأخذ بهذه النظرية نظرا لملاءمتها لمبدأ العدالة، إذ ليس من العدالة بمكانألا يخضع للضريبة شخص يتحصل على دخل كبير من عملية عرضية، في حين يخضع للضريبة عامل بسيط يحصل على دخله بصفة دورية، ويمكن التمييز بين نظامين من هذه الضرائب هما:

✓ **نظام الضريبة على مجموع الدخل:** بموجب هذا النظام يتم جمع دخل المكلف الذي حصل عليه خلال السنة في وعاء واحد بغض النظر عن مصادره سواء حصل عليه من أرباح تجارية أو صناعية وفوائد ودخل عقاري، إذ تفرض عليه ضريبة دخل واحدة.

✓ **نظام الضريبة النوعية على الدخل:** بموجب هذا النظام فإن دخل المكلف يقسم إلى أنواع بحسب مصدره وتفرض ضريبة مستقلة على كل مصدر من هذه المصادر.

ملاحظة: تجدر الإشارة هنا إلى أن القاعدة العامة في الضرائب على الدخل وأيا كان النظام المعمول به أنها تنصب على الدخل الصافي لا على الدخل الإجمالي، أي خصم تكاليف الدخل من الدخل الإجمالي، وتتمثل تكاليف الدخل في الحد الأدنى اللازم للمعيشة (بالنسبة للشخص الطبيعي) وأسعار عوامل الإنتاج وفوائد القرزض وإستهلاك رأس المال.

2. الضرائب على رأس المال (الثروة): تتمثل هذه الضرائب في الضرائب التب تتخذ من رأس المال وعاء لها.

يقصد برأس المال ما بحوزة المكلف من ثروة سواء كانت في شكل سلع مادية (موجودات ثابتة) أو حقوق معنوية (أسهم وسندات) أو نقود، وتتخذ الضرائب على رأس المال أشكالا عديدة أهمها[34]:

✓ **الضريبة العادية على رأس المال:** تفرض هذه الضريبة على قيمة ثروة المكلف بها كلها أو البعض منها، وعادة ما تكون أسعارها منخفضة لأن وعائها واسع يسمح بالحصول على إيرادات كبيرة.

✓ **الضريبة الإستثنائية على رأس المال:** تتشابه هذه الضريبة مع سابقتها، إلا أنها تختلف عنها في السعر الذي يكون مرتفعا لكونها تفرض في ظروف إستثنائية تكون الدولة في أمس الحاجة للأموال لتسديد الديون أو إنجاز بعض الأعمال المهمة.

[34]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 134

✓ **الضريبة على التركات:** تفرض هذه الضريبة على مجموع ما يملكه المكلف في لحظة معينة هي الوفاة، أي أن الواقعة المنشئة للضريبة هي الوفاة، وتتخذ هذه الضرائب أنواعا متعددة فهي تفرض على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث.

3. الضرائب على الإنفاق: تفرض هذه الضريبة على إستعمالات الدخل ورأس المال بمناسبة إنفاقه، بمعنى أخر هي الضرائب التي تفرض على المكلف عند قيامه بإستهلاك السلع والخدمات، وتتخذ هذه الضرائب عدة صور أهمها:

✓ **الضرائب الجمروكية:** تسمي معظم التشريعات الضريبية هذا النوع من الضرائب بالرسوم رغم أنها ينطبق عليها عناصر الضريبة أكث مما ينطبق عليها عناصر الرسم، كون تأديتها لا يتم لقاء خدمة معينة أو بطلب من المكلف، ويمكن النظر إلى هذه الضريبة من عدة زوايا:

- **من ناحية الوعاء أي المادة الخاضعة للضريبة:** يمكن التمييز بين:

➢ **ضريبة الوارد:** تفرض على البضائع الأجنبية المستوردة من الخارج للإستهلاك في الداخل، وكذلك البضائع التي تسحب من المنطقة الحرة للإستهلاك المحلي.

تعد هذه الضريبة أهم أنواع الضرائب الجمركية وأكثرها شيوعا نظرا للمنافع العديدة التي تقدمها للإقتصاد الوطني والمتمثلة في: غزارة حصيلتها، زيادة معدل التشغيل، إعادة تخصيص الموارد نحو المجالات الأكثر إنتاجية وفائدة للإقتصاد الوطني.

➢ **ضريبة الصادر:** تفرض على البضائع المصدرة من الداخل إلى الخارج، وكذلك ما يدخل منها إلى المناطق الحرة وإن لم يصدر إلى خارج حدود الدولة.

تحتل ضريبة الصادر أهمية أقل مقارنة بالضريبة على الوارد بسبب إتجاه الدول في الوقت الحاضر إلى إلغاء هذه الضريبة وإلى منح إعانات التصدير تشجيعا منها للوحدات الإقتصادية وتنشيط صادراتها التي تعاني من

منافسة شديدة في الأسواق الخارجية، قد يسيء فرض هذه الضريبة الوضع التنافسي للسلعة نتيجة إرتفاع سعرها مما يؤدي إلى إنخفاض الطلب عليها، رغم ذلك قد تستخدم هذه الضريبة لمنع خروج بعض السلع المهمة التي البلد بحاجة إليها.

➢ **ضريبة التجارة العابرة:** تفرض هذه الضريبة على البضائع عند إجتيازها حدود الدولة دون أن تكون هذه البضائع معدة للإستهلاك أو التداول المحلي، لكن تضاءلت هذه الضريبة في الوقت الحاضر بسبب تحرير التجارة العابرة من القيود.

- **من ناحية وحدة التحصيل:** يمكن التمييز بين:

➢ **الضرائب القيمية:** تفرض هذه الضريبة على القيمة النقدية للسلع والتي تتمثل في تكلفة السلع مضافا إليها تكلفة الشحن والتأمين، وتكون عادة نسبة مئوية من القيمة، تحقق هذه الضريبة عدة مزايا أهمها: السهولة والوضوح، المرونة، إذ تستجيب تلقائيا للتغيرات في الأسعار، العدالة لكونها أكثر وفعا على السلع الترفيهية الغالية الثمن والأكثر إستهلاكا من الأفراد ذوي الدخول المرتفعة.

لكن تثير هذه الضرائب بعض المشاكل بين الإدارة الضريبية والمكلفين خصوصا عند تحديد القيمة الحقيقية للسلعة، إمكانية التهرب منها ولو بصفة جزئية عن طريق تقديم إقرارات غير حقيقية لقيمة السلع، تجعل المستوردين يركزون على السلع الأقل جودة لأن أسعارها منخفضة لتجنب دفع ضريبة مرتفعة.

➢ **الضرائب النوعية:** تفرض هذه الضريبة على اساس مبلغ معين على كل وحدة قياسية من السلعة كالوزن أو الحجم أو العدد أو الطول أوالمساحة بغض النظر عن القيمة، تحقق هذه الضريبة المزايا التالية: سهولة الإدارة والإحتساب لأن التحقق من الوزن والعدد أيسر من القيمة، تسهم في تركيز الإستراد على السلع الجيدة، تحول دون الغش والتلاعب.

لكن يؤخذ عن هذه الضريبة: الجمود إذ لا تستجيب بصفة ذاتية للتغيرات في الأسعار وتحتاج إلى العديد من التعديلات حتى تتناسب مع التغيرات التي تحصل في الأسعار الخارجية، التعقيد وصعوبة التطبيق كونها تتطلب إجراء تقسيمات فرعية في جدول الأسعار بالنسبة للسلعة الواحدة إذا ما أريد تحقيق العدالة في فرضها وهو أمر متعذر عمليا.

➢ **الضرائب المركبة:** تجمع هذه الضرائب بين النوعين السابقين قصد التغلب على السلبيات التي تعاني منها الضريبتين، فتأخذ بالضريبة النوعية أو القيمية أيهما أفضل أو أقل حسب الحالة.

- **من ناحية الهدف:** يمكن التمييز بين:

➢ **الضرائب ذات أهذاف تمويلية:** هي الضرائب التي تبغي الدولة الحصول من ورائها على أكبر قدر ممكن من الإيرادات، وتتميز هذه الضرائب في إشتمالها على عدد كبير من السلع المنخفض أسعارها.

➢ **الضرائب ذات أهداف حمائية:** يقصد منها حماية السلع المحلية من المنافسة الأجنبية، وتتخذ هذه الضرائب أحد الشكلين التاليين:

الأول: يسمى بضرائب الحماية المعتدلة أو الجزئية: يتم ذلك بفرض ضريبة معتدلة على السلع المستوردة ولها مثيل في السوق المحلية قصد رفع سعرها أكبر من السلع المحلية بغية التقليل من إستيرادها وتوفير المناخ الملائم للسلع الوطنية للنمو.

الثانية: تسمى بالضرائب المانعة: تتم بفرض ضريبة مرتفعة على السلع المستوردة قصد منع جخولها إلى السوق المحلية.

- **من ناحية جدول الأسعار:** يمكن التمييز بين:

➢ **الجدول المستقل:** هو جدول تعده الدولة بإرادتها الخاصة دون تدخل أو إتفاق مع أية دولة، أي أن أساسه إرادة تشريعية داخلية يكون فيه للدولة المجال الكبير في فرض الأسعار الملائمة.

➢ **الجدول الإتفاقي**: هو جدوا يوضع بالإتفاق مع بعض الدول، أي أن أساسه التعاقد بين دولتين أو أكثر، ولا يمكن تعديله إلا بالإتفاق، وعادة تكون قاعدته المعاملة بالمثل بين هذه الدول.

✓ **ضرائب الإنتاج**: هي الضرائب التي تفرض على الإنتاج المحلي، أي وعائها الضريبي هو السلع المنتجة محليا، كما تفرض هذه الضريبة في المرحلة النهائية للإنتاج عندما يكون جاهزا للإستهلاك أو الإستخدام.

4. الضرائب على التداول: لا تفرض الضريبة فقط على الدخل عند تحققه أو إنفاقه، وإنما تفرض أيضا على الدخل والثروة عند تداوله، لذلك نلاحظ بعض التشريعات الضريبية تفرض الضرائب على تداول الأموال أو إنتقالها من خلال التعامل، وتتخذ هذه الضريبة صور عديدة منها:

✓ **ضريبة الطابع**: تفرض ضريبة الطابع على عمليات التداول التي يتم عن طريق تجهيز مستندات كالعقود والشيكات.

✓ **ضريبة التسجيل**: تفرض ضريبة التسجيل على تصرفات نقل الملكية وتثبيت هذه العمليات رسميا. تطلق معظم التشريعات الضريبية عليها تسمية رسوم، إلا أنها في حقيقتها ضرائب بالمعنى الفني لهذه الضريبة.

خامسا: أثار الضرائب: تعتبر الضرائب أداة من أدوات السياسة المالية في التأثير على الإنتاج والإستهلاك والإدخار وتحقيق الإستقرار الإقتصادي.

1. أثر الضرائب على الإنتاج: تؤثر الضرائب على الإنتاج إيجابيا من عدة جوانب هي:

✓ تعمل الإعفاءات الضريبية على زيادة معدل العائد من رأس المال، فتتجه رؤوس الأموال إلى الإستثمار في الفروع التي تخضع لتلك الإعفاءات، فيتحول نمط الإستثمار من الأنشطة الإستثمارية غير المعفاة إلى الأنشطة الإستثمارية المعفاة.

✓ تعمل الضرائب على حماية الإنتاج المحلي من خلال رفع أسعار الضرائب الجمركية على السلع المستوردة، فيعمل ذلك على زيادة شراء السلع المصنعة محليا التي تؤدي حتما إلى زيادة الإنتاج.

✓ تؤدي الضرائب المحفزة إلى التوسع في الإنتاج، فتدفع بالمنتجين للمحافظة على دخولهم السابقة قبل فرض الضريبة بخفض نفقات الإنتاج ورفع الإنتاجية ومن تم التوسع في الإنتاج.

كما يمكن أن تؤثر الضريبة سلبيا على الإنتاج كمايلي:

✓ تؤثر الضرائب المرتفعة على الدخل بإضعاف قدرة الأفراد على العمل بسبب إنخفاض إستهلاكهم للسلع الضرورية، كما تؤثر الضرائب المرتفعة على الدخل بإنخفاض حجم مدخرات الأفراد ومنه إنخفاض حجم الإستثمارات.

2. أثر الضرائب على الإستهلاك والإدخار: يعتبر الدخل مصدر لكل من الإستهلاك والإدخار، والضرائب لا تتعدى كونها إقتطاعا نقديا من دخول الأفراد، وبالتالي تؤدي إلى نقص في مكونات الدخل من إستهلاك وإدخار، ويختلف مدى التأثير بإختلاف الفئة التي يقع عليها عبء الضريبة وعلى نوع الضريبة وعلى درجة مرونة عرض السلعة والطلب عليها.

أما إذا وقع العبء الضريبي على الطبقة الفقيرة التي تتميز بإرتفاع ميلها الحدي للإستهلاك وإنخفاض ميلها الحدي للإدخار فسوف تؤدي الضريبة إلى نقص في الإستهلاك لأن الضريبة تؤدي إلى إنخفاض في القدرة الشرائية لهذه الطبقة، وبالتالي إنخفاض الطلب على السلع والخدمات.

كما يختلف تأثير الضرائب على الإستهلاك والإدخار تبعا لنوع الضريبة، فالضرائب المباشرة هي التي تتخذ من الدخل وعاء لها يكون اثرها على الإدخار أكثر منه على الإستهلاك، لأن الطبقة الغنية هي المتحملة في الغالب لعبء هذه الضريبة، كما أن إنخفاض الإدخار لدى الأفراد سيؤدي إلى تكوين إدخار نقدي إجباري من طرف الدولة.

أما الضرائب غير المباشرة التي تقع على السلع والخدمات ستؤدي إلى رفع اسعارها، وبالتالي إلى إنخفاض الإستهلاك بنسبة أكبر من إنخفاض الإدخار، كما تؤدي إلى إنخفاض حجم المبيعات وبالتالي إنخفاض مدخرات رجال الأعمال، مما يؤدي بالدولة إلى تكوين ما يسمى بالإدخار الإجباري.

3. أثر الضرائب في تحقيق الإستقرار الإقتصادي: تعمل الضرائب على تحقيق الإستقرار الإقتصادي سواء لمعالجة حالة الكساد أو لمعالجة حالة التضخم.

✓ **أثار الضرائب في حالة التضخم:** يتحدد دور الضرائب في أوقات التضخم في إمتصاص القوة الشرائية الزائدة، أي العمل على إنخفاض الطلب الكلي، ولا يتم ذلك إلا من خلال زيادة الضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة.

يؤدي زيادة الضرائب على الدخل إلى إنخفاض حجم الإنفاق الإستهلاكي للأفراد والعائلات، مما يؤدي إلى تقليص في الفجوة بين إجمالي الإنفاق الوطني (الطلب) وإجمالي الإنتاج الوطني (العرض) أي تقليص الفجوة التضخمية.

كما تؤدي زيادة الضرائب غير المباشرة التي تفرضها الدولة على السلع والخدمات إلى الحد من إجمالي الطلب على السلع والخدمات بأنواعها كافة.

✓ **أثار الضرائب في حالة الإنكماش:** يتحدد دور الضرائب في أوقات الإنكماش في خلق قوة شرائية زائدة بهدف القضاء على الفجوة الإنكماشية، ويتطلب ذلك تخفيض الضرائب المفروضة على الدخول المنخفضة للإستهلاك تشجيعا له، وتخفيض الضرائب على أرباح الإستثمارات لرفع الميل الحدي للإستثمار، كما يتطلب الأمر رفع الضرائب على الأرباح غير الموزعة.

الفصل الخامس: الإيرادات العامة – القروض العامة –

أولا: تعريف القروض العامة

ثانيا: أنواع القروض العامة

ثالثا: الفن المالي للقروض العامة

رابعا: حدود القروض العامة

خامسا: الآثار الإقتصادية للقروض العامة

الفصل الخامس: الإيرادات العامة – القروض العامة –: يعد القرض مصدر من مصادر الإيرادات العامة، تلجأ الدولة إلى القروض العامة عندما تعجز مواردها العادية عن تغطية نفقاتها العامة خاصة عندما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى.

أولا: تعريف القروض العامة: تستعين الدولة في سبيل تغطية النفقات العامة بمصادر متعددة من الإيرادات العامة، ولكن إذا لم تكفي هذه المصادر فتلجأ الدولة إلى مصدر آخر للإيرادات غير العادية وهي القروض.

1. القروض العامة في الفكر المالي: يعتبر إستخدام القروض العامة محل خلاف بين التقليديين والكنزيين كمايلي[35]:

✓ **النظرة التقليدية للقروض العامة:** حسب النظرة التقليدية، لا يجوز للدولة اللجوء إلى القروض العامة إلا في اضيق الحدود، وترجع ذلك للأسباب التالية:

- يؤمن التقليديون بأن التوازن الإقتصادي يتحقق تلقائيا، ومن تم لا داعي لتدخل الدولة لتحقيق ذلك عن طريق القروض، وإلا أخلت بهذا التوازن.
- يرى التقليديون أن إستخدام الدولة للقروض العامة في تمويل الميزانية العامة وسيلة غير عادية، ويرجع ذلك حسب نظرهم إلى كون النفقات العامة هي نفقات غير منتجة، أي نفقات إستهلاكية، فلجوء الدولة إلى نفقات غير منتجة يحملها أعباء يصعب التخلص منها، لأن الدولة ملزمة بتسديد القروض وفوائد القروض معا، لذلك طالبوا بحصر نفقات الدولة في مجالات محددة والإعتماد على الضرائب والرسوم كمصادر لتمويل هذه النفقات.
- تعتبر القروض حسب التقليديون ضريبة مؤجلة تؤدي إلى تحميل الأجيال القادمة عبئها، لذا يسمح التقليديون للدولة اللجوء إلى القروض العامة إلا في حالة عجز مواردها الأخرى عن تغطية نفقاتها العامة شريطة أن تستفيد الأجيال القادمة من منافع النفقات العامة التي أستخدمت حصيلة القروض في تمويلها.

[35]- نوزاد عبدالرحمان الهيثي، منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 112

✓ **النظرة الكينزية للقروض العامة:** حسب النظرة الكينزية يمكن للدولة اللجوء إلى القروض العامة متى إستدعت إلى ذلك الظروف المالية والإقتصادية، وترفض مبررات النظرية التقليدية بمايلي:

- لا تؤمن النظرة الكينزية بأن التوازن الإقتصادي يتحقق بطريقة تلقائية، وعليه، تستطيع الدولة عن طريق سياستها المالية تحقيق هذا التوازن بإستخدام القروض العامة كأداة لمنع التقلبات الإقتصادية.
- فيما يخص القروض لا تعد إيرادا حقيقيا وإنما ضريبة مؤجلة، فهو قول غير صحيح، لأن الدولة لا تلجأ إلى القروض لتمويل إنفاق إستهلاكي وإنما لتمويل إنفاق إستثماري يعمل على زيادة الإنتاج الوطني ومن تم زيادة الطاقة الضريبية.
- ترى النظرة الكينزية أن الضريبة لا تؤدي إلى إلقاء العبء على الأجيال القادمة، وإنما توزع عبئها بين جيلين الحاضر والمستقبل، تتحمل الأجيال الحاضرة فوائد القروض في شكل إقتطاع من دخولها، وتتحمل الأجيال المقبلة أصل القرض، إلا أنها تستفيد من ناحية تمويل الإنفاق الإستثماري.

2. تعريف القروض العامة: هي مجموعة المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات المالية الدولية وتلتزم بتسديدها مع الفوائد، يمكن تحديد عناصر القرض من خلال التعريف كمايلي[36]:

✓ **مبلغ القرض:** تقتضي عملية القرض من الدولة تحديد قيمة المبلغ الذي تحتاجه في تمويل نفقاتها العامة.

✓ **سعر الفائدة:** حتى تشجع الدولة المقرضين لابد لها أن تمنحهم فوائد على القروض التي يقدمونها، ويجب أن تتناسب هذه الفوائد مع ما هو موجود في السوق المالي.

✓ **إستهلاك القرض:** نقصد بإستهلاك القرض تسديد الدولة للقروض العامة مع الفوائد.

3. طبيعة القرض: للقرض طبيعة قانونية وإقتصادية

[36]- رفعت المحجوب: **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 303

✓ **الطبيعة القانونية للقرض:** يتم القرض بعقد بين الطرفين، **الأول: المستدين: الجانب المقترض:** يتمثل في الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، **الثاني: المقرض: الجانب المقرض:** يتمثل في الجمهور أو دولة أخرى، يتعهد الجانب الأول بتسديد مبلغ القرض عند حلول موعد الوفاء، كما يتعهد بتقديم فوائد على القرض وفقا لنصوص العقد، أما الجانب الآخر فيتعهد بتقديم مبلغ القرض إلى الطرف الأول.

يعتبر القرض من العقود الإدارية تسري عليه كافة القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود، فهو عقد ملزم للدولة يرتب حقوقا وإلتزامات لكل من الطرفين لا يجوز المساس بها.

يختص المجلس الشعبي الجزائري بإصدار قانون للقروض، وهو قانون إجرائي من الناحية الشكلية وليس قانونا من الناحية الموضوعية، يرجع إشتراط موافقة السلطة التشريعية إلى اسباب سياسية وإقتصادية أهمها:

- موافقة السلطة التشريعية ضرورية لمراقبة الإيرادات التي تحصل عليها الدولة وكيفية إنفاقها.
- مناقشة القرض في المجلس الشعبي توضح للرأي العام مبررات القرض ونواحي إنفاقه، مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الإئتمان العامة، كما يكون خير وسيلة للإعلان عن القرض ويساعد على نجاحه.

✓ **الطبيعة الإقتصادية للقروض العامة:** ترى النظرة الكينزية أن الدولة تلجأ للقروض العامة لزيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل الوطني، لقد لعبت القروض دورا هاما في تنمية إقتصاديات دول عديدة، كما ساهمت القروض الخارجية في تنمية وحسن إستخدام موارد الدول التي تفتقر إلى رأس المال اللازم لذلك.

كما تساهم القروض في محاربة البطالة، يؤدي إقتراض الدولة في أوقات الكساد إلى إمتصاص المدخرات العاطلة لدى الأفراد والمؤسسات لتستخدمها في تمويل نفقاتها، فتزيد من الدخول الموزعة وترفع من مستوى الطلب الكلي بما يؤدي في النهاية إلى زيادة أكبر في الدخل الوطني ورفع لمستوى التشغيل.

4. المقارنة بين الضريبة والدخل: يمثل كل من الضريبة والقرض مصدر من مصادر الإيراد العام غير أنهما يختلفان فيمايلي:

✓ **التخصيص:** من خصائص الضريبة التقليدية أنها مورد غير مخصص، بمعنى أنها لا تخصص لنوع معين من الإنفاق، على عكس الحال بالنسبة للقرض فهو إيراد ا يخصص لإنفاق معين.

✓ **المقابل:** من خصائص الضريبة أنها فريضة بلا مقابل، في حين أن القرض له مقابل معين متمثلا في الفوائد المدفوعة للأشخاص المكتتبين.

✓ **الإرادة المنفردة:** تنشأ الضريبة بإرادة الدولة على أساس فكرة التضامن الإجتماعي، في حين ينشأ القرض على أساس تعاقدي.

✓ **طبيعة الإيراد:** الضريبة إيراد نهائي للدولة، أما القرض فهو غيراد مؤقت يسدد عند حلول ميعاد السداد، في حين تؤثر الضريبة على جانب الإيراد فقط عند التحصيل، بينما يؤثر القرض على جانب الإيراد في الميزانية عند التحصيل وجانب الإنفاق في الميزانية عند السداد.

ثانيا: أنواع القروض: يمكن تقسيم القروض تبعا للزاوية التي ينظر إليها إلى عدة أنواع هي:

1. من حيث مصدرها المكاني: يتم التمييز القروض على اساس مصدرها، ومن تم فنوع القرض يتحدد بمكان إصداره، فإذا تم إصداره في السوق الداخلية (الوطنية) أعتبر قرضا داخليا، وإذا تم إصداره في السوق الدولية أعتبر قرضا خارجيا.

✓ **القروض الداخلية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين في إقليمها بغض النظر عن جنسيتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب.

تتمتع الدولة بحرية كبيرة في فرض القروض الداخلية، فتضع شروطا للقرض وتبين المزايا الممنوحة له وتحدد أجال سداده، لذلك تستغل الدولة كافة الإعتبارات السياسية والإجتماعي للحصول على هذا النوع من القروض فتثير في نفوس المواطنين روح الوطنية لتدفعهم إلى الإكتتاب.

لا تزيد القروض الداخلية من مجموع القوة الشرائية في الدولة، لأن كمية النقود تبقى ثابتة، كل ما يتم هو تحويل قوة شرائية من جهة إلى جهة أخرى داخل الدولة.

✓ **القروض الخارجية:** هي القروض التي تحصل عليها الدولة من دولة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم بالخارج، تلجأ الدولة إلى الإقتراض من الخارج عند حاجاتها إلى العملات الأجنبية سواء لتغطية عجز في ميزانها الحسابي أو لدعم عملتها.

تعتبر القروض الخارجية زيادة جديدة في القوة الشرائية عن طريق إضافة كمية نقود جديدة إلى ما هو موجود في حوزة الدولة.

2. من حيث حرية الإقتراض: تقسم القروض وفق هذا المعيار إلى قروض إختيارية وقروض إجبارية:

✓ **القروض الإختيارية:** الأصل في القروض أن تكون إختيارية، إذ تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الإكتتاب فيها وموعد سدادها، ثم يترك للجمهور حرية الإقراض من عدمه دون إعتماد الدولة أي نوع من أنواع الإكراه والضغط، وبذلك يكون الدافع للإكتتاب هو سعر الفائدة أو وجود إمتيازات تغري المقرض في الإكتتاب.

✓ **القروض الإجبارية:** تعتبر القروض الإجبارية خروج على القاعدة العامة، إذ تستعمل الدولة سلطتها في إجبار الجمهور على إقراضها عندما تخشى عدم إقدامها على الإكتتاب، فتقوم بالضغط عليهم للحصول على القروض اللازمة خاصة في الأوقات التي تعقب الحروب وفترة زعزعة الثقة في الدولة.

3. من حيث موعد سدادها: يمكن التمييز بين القروض على اساس موعد سدادها، فنكون أمام قروض قصيرة وقروض طويلة الأجل:

✓ **القروض القصيرة الأجل:** هي القروض التي تدفع بعد مدة قصيرة لا تزيد عن سنة، تلجأ الدولة إليها لمواجهة بعض إحتياجاتها المالية المؤقتة خلال السنة المالية، فتصدر الدولة ما يعرف بأذونات الخزينة لتغطية العجز النقدي في ميزانيتها العامة.

يرجع العجز النقدي إلى تأخر حصيلة الضرائب المباشرة في تغطية مثل هذا العجز، فتقوم الخزينة العامة بإصدار أذونات تقدمها للبنك المركزي والبنوك التجارية والحصول على مقابلها مما يؤدي إلى زيادة كمية النقود المتداولة.

✓ **القروض الطويلة الأجل**: هي القروض غير محددة الأجال ومتروك وقت الوفاء بها للدولة، فتختار الدولة بذلك الوقت الملائم للسداد، لكن يخشى على الدولة ألا تسعى للوفاء بقيمتها فتتراكم عليها الديون فتؤثر على مركزها المالي.

تلجأ الدولة إلى القروض الطويلة الأجل عند حصول عجز حقيقي في ميزانيتها العامة للقيام بمشاريع إنتاجية أو لتمويل نفقات إستثنائية، ويتم ذلك بإصدار سندات طويلة الإستحقاق.

تختلف القروض القصيرة الأجل عن القروض الطويلة الأجل في النقاط التالية:

- يكون سعر الفائدة منخفضا في القروض القصيرة الأجل ومرتفعا في القروض الطويلة الأجل.
- تجري العادة على أن المكتتبين في القروض القصيرة الأجل هم البنك المركزي والبنوك التجارية والمؤسسات المالية، في حين أن المكتتبين في القروض الطويلة الأجل هم الجمهور، فضلا عن الجهات المشار إليها سابقا.
- يحدد تاريخ واحد للوفاء بالقروض القصيرة الأجل، في حين يحدد تاريخان للوفاء بالقروض الطويلة الأجل، فتقوم الدولة بالتسديد في التاريخ الذي يساعدها.

ثالثا: الفن المالي للقروض: يتعين قبل إصدار القروض بحث العديد من المسائل، كتعيين مقداره وبيان شكل السندات وسعر الفائدة ومقدار الضمانات التي تقرر لصالح المكتتبين والمزايا التي تمنح لهم لتشجيعهم على الإقراض وتحديد طريقة إستهلاك القرض.

1. أساليب القرض: تلجأ الدولة في إصدارها للقروض إلى أساليب متعددة[37]:

✓ **الإكتتاب العام:** تتوجه الدولة مباشرة إلى الأفراد والهيئات لتفرض عليهم الإكتتاب في سنداتها، فتقوم بحملة دعائية إعلانية تبين فيها شروط القرض ومزاياه وتاريخ فتح الإكتتاب وميعاد إنتهائه، ويقوم موظفوا الدولة المتمثلون في موظفي البريد والبنك المركزي بتحصيله.

قد تطالب الدولة دفع قيمة السندات كلية أو دفع نسبة مئوية منها، لكن يؤخذ على هذه الطريقة أن الدولة تصدر القرض بأسعار منخفضة عن سعر الفائدة السائد في السوق فيقل الإقبال عليه، أو تقوم بمنح فائدة أعلى مما يجب فتتحمل بذلك عبئا إضافيا نتيجة عدم خبرة الإدارة المالية.

✓ **الإكتتاب عن طريق البنوك:** تتوجه الدولة إلى البنوك التي تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه بعد ذلك للجمهور، فتقرض البنوك الدولة المبلغ التي هي بحاجة إليه دون إنتظار بيعه للجمهور وتتقاضى في المقابل عمولة معينة.

تتميز هذه الطريقة بحصول الدولة على مبلغ القرض بأفضل الشروط نظرا لخبرة موظفي البنوك بالمسائل المالية، لكن يعاب عنها حصول البنوك على عمولة كبيرة.

2. شروط الإقتراض: يتعين قبل إصدار القروض بحث العديد من المسائل، كتعيين مقداره وبيان شكل السندات وسعر الفائدة ومقدار الضمانات التي تقرر لصالح المكتتبين والمزايا التي تمنح لهم لتشجيعهم على الإقراض وتحديد طريقة إستهلاك القرض.

يحصل المقرض على فائدة مقابل تنازله امدة من الزمن عن نقوده (مبلغ القرض)، ويتوقف تحديد سعر فائدة القرض على إئتمان الدولة وعلى الظروف السائدة في السوق المالي، فكلما ضعفت الثقة في الدولة إرتفع سعر الفائدة والعكس صحيح.

[37]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 247

كما يتأثر سعر الفائدة بمقدار القرض ومدته، فهي منخفضة في القروض القصيرة الأجل ومرتفعة في القروض الطويلة الأجل، وتدفع مرة واحدة في السنة أو في الغالب على دفعتين.

3. تخفيف أعباء الإقتراض: يتكون عبء القرض من الفائدة السنوية ومن سداد اصل القرض ومن المزايا التي تمنحها الدولة للمقرضين، تسعى الدولة للتخفيف من هذا العبء الوفاء بالدين أو إلى التخفيف من المزيا الممنوحة كتخفيف سعر الفائدة ويكون ذلك بتبديل الديون.

يقصد بتبديل الديون إحلال دين قديم بفائدة مرتفعة بدين جديد بفائدة منخفضة، إذا كانت الدولة مدينة بقرض تدفع عنه سنويا فائدة قدرها 4% ثم إنخفض سعر الفائدة في السوق إلى 3%، تقوم الدولة بإصدار قرض جديد بفائدة منخفضة ووفاء القرض القديم ذو الفائدة المرتفعة، وللمكتتبين الإختيار بين أمرين إما قبول سداد قيمة ما يملكون من سندات أو إستبدال سندات القرض الجديد محل سندات القرض القديم.

قد يكون التبديل إجباريا وذلك إذا خفضت الدولة الفائدة المنصوص عليها دون موافقة الدائن، وقد يكون مستترا وذلك إذا فرضت الدولة ضريبة على سعر الفائدة يترتب عليه تخفيض حقيقي لسعر الفائدة المدفوع، والوضع العادي هو التبديل الإختياري، إذ تقوم الدولة بتخيير المكتتبين بين قبول السداد أو الإكتتاب في القرض الجديد.

يشترط لنجاح تبديل القرض شروطا معينة تجعل الأفراد يقبلون على الإكتتاب في القرض الجديد، وتتمثل هذه الشروط في[38]:

- ✓ أن تكون ظروف الدولة مواتية لتبديل القرض حتى يطمئن المكتتبين إلى المركز المالي للدولة.
- ✓ أن يكون سعر الفائدة للقرض الجديد مساوي أو أكثر من سعر الفائدة السائدة في السوق، وإلا فإن المكتتبين سوف يفضلون إسترداد أموالهم أو إستثمارها بسعر الفائدة السائدة في السوق.

[38]- رفعت المحجوب: **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 318

✓ أن تقوم الدولة بتقرير مزايا جديدة لترغيب المكتتبين في تبديل القرض ومنها مثلا غعفاء القرض الجديد من الضرائب.

4. **إستهلاك القرض:** يتعين على الدولة تسديد الدين متى حل ميعاد الوفاء به، ويترتب على قيام الدولة بسداد ديونها تقوية إئتمانها، وتشجيع المدخرين على الإكتتاب في سنداتها مما يمكنها من الحصول على الأموال التي تحتاجها للقيام بمشاريعها وتغطية نفقاتها.

يقصد بإستهلاك القرض رد قيمة السندات إلى حامليها، وتلجأ الدولة إلى إستهلاك القرض إلى وسائل عديدة أهمها:

✓ **إستهلاك الأقساط السنوية:** تقوم الدولة بدفع مبلغ سنوي إلى حملة السندات يشمل الفائدة السنوية وجزء من رأس المال، يتكرر ذلك حتى يتم إستهلاك القرض العام بأكمله، لكن من عيوب هذه الطريقة قد تؤدي إلى تبديد مدخرات المقرضين لعدم تمييزهم بين ما يعتبر دخلا وما يعتبر جزء من رأس المال.

✓ **الإستهلاك بطريقة القرعة:** تقوم الدولة بسحب عدد من السندات للوفاء بقيمتها سنويا، خلافا للطريقة السابقة، ينصب الوفاء هنا على فئة معينة من السندات لا على مجموعها.

✓ **الإستهلاك عن طريق الشراء من البورصة:** تقوم الدولة في هذه الحالة بشراء السندات التي إنخفضت قيمتها في السوق، فتحقق دخلا نتيجة تسديدها للقروض بأقل من قيمته الإسمية.

رابعا: حدود القروض العامة: نقصد بحدود القروض العامة مجموعة العوامل التي تحدد قدرة الدولة في الحصول على القروض العامة، سواء تعلق الأمر بالقروض الداخلية أو القروض الخارجية، تتمثل هذه العوامل في[39]:

[39]- نوزاد عبدالرحمان الهيثي، منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 130

1. العوامل المحددة للقروض العامة: تتمثل هذه العوامل في طاقة الإقتصاد الوطني على إستيعاب هذه القروض وقدرته أيضا على تسديدها، وتتمثل في:

✓ **المدخرات الفردية:** ترتبط عملية الإكتتاب في السندات التي تصدرها الدولة بمستوى مدخرات الأفراد، فكلما كان مستوى الإدخار مرتفعا كلما تمكنت الدولة من الحصول على قروض أكبر، والعكس صحيح، ويرتبط مستوى الإدخار بمستوى الدخل الفردي، فكلما كان مستوى الدخل الفردي مرتفعا كلما إرتفع مستوى الإدخار، كما يتأثر مستوى الإدخار أيضا بمستوى الضرائب، لذا يكون أمام الدولة إختيار إحدى الأسلوبين هما:

- عدم رفع الضرائب والحصول على القروض العامة.
- رفع الضرائب وبالتالي، عدم الحصول على القروض العامة أو الإقلال منها.

✓ **قدرة الإقتصاد الوطني على إستيعاب القروض العامة:** نقصد به وجود مجالات إنتاجية وإستثمارية تستخدم فيها هذه القروض وإلا أدى ذلك إلى حدوث تضخم وتدهور في قيمة النقود.

2. قدرة الإقتصاد الوطني على تسديد القروض العامة: ترجع هذه القدرة إلى المجالات التي أستخدمت فيها هذه القروض العامة، فإذا أستخدمت في مجالات ذات طابع إنتاجي فهذا يعني حصول الدولة على إيرادات من هذه النفقات تمكنها من تمويل القروض العامة، والعكس عندما تستخدم هذه القروض في مجالات غير إنتاجية، فهذا يعني عدم حصول الدولة على إيرادات من نفقاتها العامة، وبالتالي اللجوء إما إلى الضرائب والرسوم أو إلى الإصدار النقدي الجديد ذو الطبيعة التضخمية.

أما فيما يتعلق بالقروض الخارجية والتي تهدف أصلا إلى إنشاء مشاريع إقتصادية بإعتبار أن الدولة في هذه الحالة ملزمة بتسديد هذه القروض بالعملات الأجنبية، فتكون مقدرة الدولة هنا مرتبطة أساسا بمدى نجاح هذه المشاريع الإقتصادية، فإذا تمكنت الدولة من النجاح في هذه المشاريع فهذا يعني زيادة الصادرات وحصول

الدولة على العملات الأجنبية تستخدمها في تمويل قروضها العامة، والعكس عندما لا تتمكن الدولة من تصدير منتجاتها فهذا يعني عجزها على تسديد القروض العامة مما يضيف أعباء جديدة إلى ميزان مدفوعاتها.

خامسا: الآثار الإقتصادية للقروض العامة: للقروض العامة العديد من الاثار المختلفة على النشاط الإقتصادي، قد تكون هذه الآثار ذات طبيعة إنكماشية، كما قد تكون ذات طبيعة تضخمية، وهذا يتوقف على عدة عوامل أهمها:

- ✓ مصدر الأموال المقترضة قد تكون من مصدر خارجي أو داخلي، وقد يكون القرض الداخلي من الأفراد والمؤسسات المالية غير البنكية أو البنوك التجارية والبنك المركزي.
- ✓ حالة النشاط الإقتصادي ومستوى التشغيل الإقتصادي، قد يكون في مرحلة التشغيل الكامل أو في حالة التشغيل الناقص.
- ✓ طريقة حصيلة القرض، قد تنفق نفقة إستهلاكية أو نفقة إنتاجية.

1. الآثار الإقتصادية للقروض العامة على النشاط الإقتصادي: سنبدأ بعرض الاثار الإقتصادية للقروض الداخلية ثم نتبعها بالآثار الإقتصادية للقروض الخارجية عبر مراحل القرض العام الثلاثة: عند الإكتتاب، عند إنفاق القرض، عند سداد القرض.

المرحلة الأولى: عند الإكتتاب في القرض العام:

أ. القرض الداخلي: يختلف الأثر الإقتصادي للقرض العام في هذه المرحلة حسب مصدر الأموال المقترضة، إذا كانت من مدخرات الأفراد والمؤسسات المالية غير البنكية كشركات التأمين مثلا،فإن الأثر يختلف عنه في حالة المدخرات المقترضة من البنوك التجارية أو البنك المركزي.

✓ **الإقتراض من الأفراد والمؤسسات المالية غير البنكية:** عندما تقترض الدولة من هذه الجهات[40] سوف تؤدي إلى إنكماش النشاط الإقتصادي الذي يقل معه معدل تكوين رأس المال الخاص فيتبعه إنخفاض في حجم الناتج الوطنيخاصة عند عدم إستخدام الدولة حصيلة هذه القروض في مجال الإستثمارات العامة التي تقيمها لتعويض النقص في الإستثمارات الخاصة.

أما إذا كانت هذه الأموال المقترضة هي عبارة عن مدخرات معطلة ومكتنزة، فإن أثر القروض العامة على الإستثمار الخاص لا يكون إنكماشيا بل على العكس قد يكون توسعيا خاصة إذا أستخدمت الدولة حصيلة القروض في الإستثمارات التي تزيد من حجم النشاط الإقتصادي.

أما بالنسبة لأثر القروض العامة الإختيارية على الإستهلاك فإن أثرها قليل لأن من النادر أن يقتطع الفرد من نفقاته الإستهلاكية لشراء سندات القرض العام، بل قد يزيد ميل الأفراد إلى الإستهلاك عند إصدار القروض العامة في أوقات التضخم خوفا من إنخفاض قوتهم الشرائية لنقودهم، لكن يمكن أن تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية لإجبار الأفراد والمؤسسات على تخفيض نفقاتهم الإستهلاكية، إلا أن هذا الأثر يعتبر غير ملائم في الدول التي تعاني من الكساد الإقتصادي.

✓ **الإقتراض من البنوك التجارية والبنك المركزي (النظام البنكي):** يؤدي إقتراض الدولة من النظام البنكي إلى التوسع في النشاط الإقتصادي، خاصة عندما يمر الإقتصاد بمرحلة التشغيل الناقص، لكن في حالة وصول الإقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل أو في حالة الدول المتخلفة ذات الجهاز الإنتاجي غير مرن يؤدي هذا النوع من القروض إلى ظهور التضخم.

أما في حالة إجبار الدولة البنوك التجارية على شراء سنداتها بأسعار فائدة كنخفضة سيقلل هذا الإجراء من إمكانية البنوك من منح القروض للقطاع الخاص مما يؤدي إلى إنخفاض حجم النشاط الإقتصادي.

[40]- خاصة إذا كانت هذه الأموال المقترضة قبل إقتراضها موجهة للإستثمارات الخاصة أو لتمويل مشاريع جديدة.

ب. القرض الخارجي: يترتب على القروض الخارجية في مرحلة الإكتتاب حصول الدولة على قوة شرائية جديدة تزيد من قدرة الدولة المالية على تمويل نفقاتها العامة، خاصة التي تتطلب منها الحصول على العملات الأجنبية.

يتوقف الأثار الإقتصادية للقروض العامة على طريقة إنفاق الدولة لهذا الأخير سواء في شكل نفقات إنتاجية أو نفقات إستهلاكية، وسنرى ذلك في المرحلة الثانية.

المرحلة الثانية: إنفاق حصيلى القرض العام: تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل القرض العام، فحسب طريقة إستخدام القرض العام تكون درجة الإستفادة منه وتتحدد قدرة الدولة على سداد القرض.

أ. القرض الداخلي: تتوقف الاثار الإقتصادية لإنفاق القرض العام الداخلي على الطريقة التي ينفق فيها وعلى الحالة الإقتصادية التي يكون عليها النشاط الإقتصادي.

ففي حالة التشغيل الناقص، فإن إستخدام القرض العام في الإنفاق الإستهلاكي أو الإنتاجي سيكون له أثار توسعية إيجابية، إذ يزيد معه الطلب الكلي الفعال الذي يستجيب له جهازه الإنتاجي المرن فيزيد معه الدخول والأجور والإنتاج والناتج الوطني.

يخفف الإنفاق الإنتاجي للقرض العام العبء على الأجيال القادمة، لأن عوائد وأرباح المشاريع التي مولت من حصيلة هذا القرض يمكن دفع الإلتزامات منها أو من الزيادة التي حصلت في دخول وثروات الممولين عند أخذ الضرائب من هذه الزيادة لدفع إلتزامات القرض عند السداد.

أما في حالة التشغيل الكامل، فإن إستخدام القرض العام على النفقات الإستهلاكية سيؤدي إلى إرتفاع الأسعار، لأن زيادة الطلب الفعال لن يقابله زيادة في المعروض السلعي مما يجعل اثر القرض العام في هذه الحالة أثارا تضخميا.

ب. القرض الخارجي: تتوقف الآثار الإقتصادية لإنفاق القرض العام الخارجي على طريقة إستخدام الدول لهذا القرض.

ففي حالة الدول التي تعاني من نقص في التشغيل فإنها تستخدم حصيلة هذا القرض في زيادة الطلب الكلي الفعال لزيادة التشغيل والدخل والناتج الوطني الذي يمكن دفع إلتزامات القرض العام مستقبلا من هذه الزيادة في الدخل والناتج الوطني.

أما في حالة الدول الت تعاني من نقص في عوامل الإنتاج فإنها تستخدم هذا القرض في تمويل نفقاتها العامة، والتي تتوقف أثار القرض الخارجي على نوعية هذه النفقات العامة كمايلي:

✓ إذا أستخدمت في إستيراد سلع إستهلاكية لمجرد المساعدة في تخفيض أسعار هذه السلع سوف لا تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية والدخل الوطني مما يوقعها في مشاكل مالية مع العالم الخارجي الذي يزيد من مديونيتها الخارجية.

✓ أما إذا أستخدمت في إستيراد السلع الإنتاجية التي تستخدم في أغرض التنمية وزيادة الطاقة الإنتاجية ورفع مستوى الدخل الوطني الذي يمكن من سداد القرض وفوائده.

✓ أما إذا أستخدمت في تمويل الصناعات المنتجة لسلع التصدير أو السلع البديلة للواردات الأساسية فسوف تؤدي إلى تحسين ميزان مدفوعاتها ويمكنها من تحقيق فائض في العملات الأجنبية الذي ييسر لها تسديد القرض وفوائده.

المرحلة الثالثة: عند سداد القرض وفوائده: تدفع الدولة إلى حملة السندات العامة أصل القرض وفوائده.

أ. القرض الداخلي: تختلف الآثار الإقتصادية بإختلاف مصادر الأموال التي أستخدمت في سداد القرض الداخلي وطريقة التصرف فيه كمايلي:

✓ إذا أستخدمت في الإستهلاك فسوف يؤدي إنخفاض الإدخار والإستثمار الخاص، وبالتالي إلى إنخفاض الناتج والدخل الوطني، لأن سداد القرض العام وفوائده يؤدي إلى نقل جزء من القوة الشرائية من دافعي الضرائب الذي يقلل من دخولهم ومدخراتهم، وبالتالي إنخفاض الإستثمار مما يتبعه إنخفاض الإنتاج والدخل الوطني ومعدل التنمية الإقتصادية.

✓ أما إذا أستخدمت هذه الأموال في الإدخار والإستثمار فسوف يؤدي إلى إرتفاع معدل الإنتاج والدخل الوطني.

ب. القرض الخارجي: تختلف الآثار الإقتصادية بإختلاف مصادر الأموال التي أستخدمت في سداد القرض الخارجي وطريقة التصرف فيه كمايلي:

✓ إن أغلب هذه القروض ذات قروض مقيدة مثل غشتراط وجوب إستخدامها في شراء السلع والخدمات من أسواق الدول المقرضة مما يفوت على المقترضة فرص الحصول على سلع وخدمات أرخص وأفضل من الأسواق الأخرى، كما تجبر على نقل هذه السلع على سفن تابعة للدول الدائنة وبأسعار تفوق الأسعار العالمية مما يزيد في كثير من الأحيان من تكاليفها.

✓ إن القروض المقدمة عالية التكلفة لإرتفاع أسعار فوائدها والتي تزيد من سنة لأخرى بالإضافة إلى دفع تكاليف مخاطر تقلبات اسعار الصرف والفائدة مما يزيد من أعباء هذه الديون على الدول المقترضة.

✓ تكون بعض القروض مرتبطة ببعض الشروط كالتدخل في السياسات الداخلية للدول المقترضة والتي تتنافى مع مبدأ الإستقلال السياسيو الإقتصادي، ويتمثل هذا التدخل في سياسات الأسعار والدعم والسياسة الجمروكية ونوع المشاريع التي ترغب في إنشائها غالبا ما يخدم الدول المدينة، وهذا ما يزيد من مظاهر التبعية الإقتصادية للدول الدائنة.

لذلك لابد أن تخضع الدول الدائنة مثل هذه القروض لبعض الضوابط للتخفيف من أثارها السلبية و لتوجيهها إلى وجهتها السليمة، وتتمثل هذه الشروط في[41]:

✓ أن تنفق حصيلتها في المشاريع الإنتاجية التي ترفع من إنتاجية الإقتصاد الوطني وطاقته التصديرية والتي من خلالها يتم تسديد القروض ودفع الفوائد.

✓ ضرورة ملائمة شروط القروض لطبيعة المشاريع الإنتاجية الممولة لها وقدرة الإقتصاد الوطني على السداد، فإذا كانت المشاريع الممولة طويلة الأجل لابد أن تكون القروض طويلة الأجل، كما يجب أن تكون القروض غير مرهقة حتى تتجنب الدولة المقترضة الإرتباك المالي عند السداد.

✓ تنويع مصادر الإقتراض من العالم الخارجي بحيث لا تعتمد على دولة أو منظمة دولية معينة في الحصول على القروض وإنما نبحث عن أفضل الشروط وأقلها تكلفة.

✓ خلو هذه القروض من أي شرط يترتب عنه نوع من أنواع السيطرة أو التبعية الإقتصادية أو السياسية للدولة المقرضة.

✓ عدم اللجوء إلى القروض القصيرة الأجل إلا في أضيق الحدود وعند الضرورة لإرتفاع تكلفتها مع عدم إستخدامها في تمويل الإستثمارات طويلة الأجل.

2. الآثار الإقتصادية للقروض العامة على توزيع الدخل الوطني: تختلف هذه الأثار بإختلاف نوع القروض كمايلي:

أ. القرض الداخلي: يظهر أثر القرض الداخلي على توزيع الدخل الوطني كمايلي:

✓ عندما تلجأ الدولة إلى الضرائب في سداد القروض ودفع فوائده، فإنها تقوم بإقتطاع جزء من القوة الشرائية لدافعي الضرائب وتحوله إلى المقرضين مما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني بين هاتين الفئتين.

[41]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية : **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 259

كن لمعرفة هل هذه العملية تساعد على العدالة في توزيع الدخل أم لا؟ فإن هذا الأمر يتوقف على من يقوم بدفع الضرائب ومن الذي يملك سندات القروض، وبالتالي المستفيد من الفوائد.

✓ إذا كانت فوائد السندات تمول من الضرائب التصاعدية وهي التي يدفع الجزء الأكبر منها الأغنياء وكان الجزء الأكبر من السندات يملكها الفقراء وذوي الدخول المحدودة فإن القرض العام في هذه الحالة يؤدي إلى عدالة توزيع الدخل الوطني ويعيد توزيعه لصالح الفقراء وذوي الدخول المحدودة.

✓ إذا كانت فوائد السندات تدفع من ضرائب نسبية غير مباشرة وهي التي يتحمل عبأها الفقراء وذوي الدخول المحدودة وكان الجزء الأكبر من السندات يملكها الأغنياء فإن القرض العام في هذه الحالة يؤدي إلى عدم عدالة توزيع الدخل الوطني لأنه يعيد توزيعه لصالح الأغنياء.

ب. **القرض الخارجي**: يظهر أثر القرض الخارجي عند سداده على توزيع الدخل الوطني كمايلي:

✓ تلتزم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من دافعي الضرائب والذي سيحرمهم جزء من دخولهم أو من السلع والخدمات التي كانوا يستهلكونها لصالح المقرضين في الخارج، وتتوقف حدة إعادة توزيع الدخل الوطني من عدمها عبى الجهة التي تقوم بدفع الضرائب المستخدمة في دفع القرض وفوائده.

✓ إذا كانت الضرائب تصاعدية وهي التي يدفع الجزء الأكبر منها الأغنياء فإن عبء إعادة توزيع الدخل الوطني يكون أقل حدة مما لو كانت الضرائب غير مباشرة أو تناسبية وهي التي يتحمل الجزء الأكبر منها الفقراء.

الفصل السادس: الميزانية العامة للدولة

أولا: التعريف بالميزانية العامة

ثانيا: مبادئ الميزانية العامة أو قواعدها العامة

ثالثا: إعداد الميزانية العامة أو تحضيرها

رابعا: تنفيذ الميزانية العامة ومتابعتها

خامسا: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تطورت فكرة الميزانية العامة بشكل تدريجي خلال مدة طويلة من الزمن، فتأثر مفهومها بتطور نظام الحكم ومدى تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، لذلك تعبر الميزانية العامة عن صورة صادقة للأحوال الإقتصادية والإجتماعية والسياسية في كل مرحلة من مراحلها.

أولا: التعريف بالميزانية العامة للدولة: يعبر مفهوم الميزانية العامة عن فلسفة الدولة السياسية والإقتصادية، لأن مفهوم الدولة قد تطور مع مرور الزمن من دور الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، فإن هذا التطور لابد أن يؤثر في مفهوم الميزانية العامة وأهدافها.

1. **مفهوم الميزانية العامة:** هي وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها عن مدة مستقبلية غالبا ما تكون سنة.

نستنتج من التعريف الآتي:

- ✓ **الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة:** أي أنه قبل المصادقة تكون في حكم مشروع ميزانية، وبعد المصادقة تصبح في حكم قانون ميزانية الذي يخول للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات وجباية الضرائب بالشكل الذي ورد في الميزانية.
- ✓ **تحديد نفقات الدولة وإيراداتها:** أي بيان مفصل لما تعتزمالدولة على إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليه، بذلك تحدد الميزانية بوضوح السياسة المالية للدولة.
- ✓ **تعبر عن مدة مستقبلية غالبا ما تكون سنة:** جرت العادة على أن تكون الفترة المحددة لتنفيذ الميزانية بسنة، وقد يحدث في بعض الأحيان أن تكون أقل أو أكثر من سنة، وذلك في حالة تغيير موعد بدء السنة المالية.

كما يمكن أن نستخلص من التعريف السابق أن الميزانية العامة تقوم على ركيزتين أساسيتين هما:

✓ **التقدير**: تتمثل في تقدير المبالغ الواجب الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات العامة، وكذلك تقدير المبالغ التي يتوقع إنفاقها خلال مدة مستقبلية، فهي إذن تقدير إحتمالي للنفقات العامة والإيرادات العامة، فالمبالغ المقدرة قابلة للزيادة والنقصان لأنها تخصص للمستقبل.

✓ **إجازة السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع**: يقصد بالإجازة المصادقة من قبل السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع على مشروع الميزانية الذي تقدمه الدولة.

تعد هذه الإجازة لمشروع الميزانية الذي تتقدم به الدولة شرطا أساسيا لتنفيذها، حيث يصبح المشروع بهذه الإجازة قانونا يجيز للدولة تحصيل الإيرادات وإنفاقها، كما يمكن السلطة التشريعية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

يختلف مفهوم الإجازة في وثيقة الميزانية لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، فالإجازة بالنسبة للنفقات العامة يعطي للدولة الحق القيام بالإنفاق في حدود المبالغ المحددة في الميزانية العامة أو أقل منها أو عدم القيام بها، أما الإجازة بالنسبة للإيرادات العامة فهي واجبة التحصيل من طرف الدولة طبقا لنصوص القوانين المقررة للضرائب أو طبقا لممارسة الدولة لنشاطها الإقتصادي.

2. التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الوثائق المالية: تختلف الميزانية العامة للدولة عن غيرها من الوثائق التي قد تختلط بها، لذا يتطلب الأمر توضيح ذلك الإختلاف:

✓ **الميزانية العامة وميزانية المشاريع**: تعبر ميزانية المشاريع عن حسابات موجودات ونفقات المشروع في تاريخ معين نتيجة لعملياتها التي تمت خلال فترة سابقة وفقا لقواعد المحاسبة العامة، لكن تختلف الميزانية العامة عن ميزانية المشاريع كونها تتعلق بفترة مستقبلية ويشترط لتنفيذها موافقة السلطة التشريعية.

✓ **الميزانية العامة والميزانية الوطنية والحسابات الوطنية**: يقصد بالميزانية الوطنية التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الإقتصادي الكلي لبلد من البلدان بقطاعيه الخاص والعام في علاقاته الداخلية والخارجية خلال مدة مقبلة هي سنة في الغالب، وهي تختلف عن الميزانية العامة في أنها تضم تقديرا للنفقات والإيرادات للبلد طله دولة وأفرادا

أثناء مدة قادمة، في حين أن الميزانية العامة هي تقدير للإنفاق والإيراد المتوقع خلال فترة قادمة للدولة، فتتكون لدى الدولة فكلاة شاملة عن الحياة الإقتصادية، ومن تم وضع أهدافها والوسائل المعتمدة عن طريق ميزانيتها العامة.

بينما يقصد بالحسابات الوطنية الدراسة الكمية للنشاط الإقتصادي للبلاد خلال مدة ماضية، وذلك من خلال حسابات الدخل الوطني وتكوينه وتداوله وتوزيعه.

✓ **الميزانية العامة والحساب الختامي**: يمثل الحساب الختامي بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية التي أنفقت خلال مدة زمنية ماضية، لذا توضع الميزانية العامة لسنة مقبلة، بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية، أي يوضع الحساب الختامي بعد إنتهاء السنة المالية للميزانية العامة، وهو يمثل أهمية خاصة نظرا لإعتماد تقديرات الإيرادات والنفقات للميزانية الجديدة.

3. أهداف الميزانية العامة: ليست الميزانية العامة مجرد تقدير للنفقات والإيرادات العامة للدولة لمدة مقبلة وإجازة اهذه التقديرات، إنما تعكس بصدق فلسفة الدولة وأهدافها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والمالية في صورة مبالغ تحويها تلك الوثيقة، فهي إذن الأداة التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسية الإقتصادية في إطار التوازن الإقتصادي والإجتماعي، يمكن توضيح تلك الأهداف كمايلي[42]:

✓ **أهداف الإقتصادية**: لم يصبح هدف الميزانية العامة كما كان معروفا لدى الدولة الحارسة هو السعي لتحقيق التوازن المالي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، وإنما السعي لتحقيق الإستقرار الإقتصادي حتى ولو إقتضى الأمر الخروج عن مبدأ توازن الميزانية.

لقد توصل التحليل الإقتصادي إلى إستخدام المالية العامة كأداة لتحقيق الاوازن الإقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، ففي فترات التضخم يستخدم فائض الميزانية (الضرائب أكبر من النفقات) للحد من الطلب

[42]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 509

المتزايد بسحب قدر من القوة الشرائية، وبذلك يمكن القضاء على أثار التضخم أو الحد منها، أما في فترات الكساد يستخدم التمويل بالعجز (الضرائب أقل من النفقات) لرفع القوة الشرائية في محاولة للحد من هبوط الدخل الوطني والقضاء على الفجوة الإنكماشية التي تهدده أو الحد منها على الأقل.

✓ **أهداف إجتماعية:** لا تقل أهمية الأهداف الإجتماعية للميزانية العامة عن أهدافها الإقتصادية، لذا أصبحت الميزانية العامة وسيلة لإعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق فرض الضرائب التصاعدية خاصة الضرائب المباشرة، ثم توجيه حصيلتها لتمويل بعض أنواع التفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة مثل: إعانات الضمان الإجتماعي، دعم السلع الإستهلاكية الضرورية والتعليم المجاني والخدمات الصحية المجانية التي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني لتحقيق العدالة الإجتماعية والتقليل من الفوارق بين دخول الأفراد.

تعتبر الميزانية وسيلة للتوجيه الإجتماعي من خلال فرض الضرائب الإستهلاكية غير المرغوب في إستهلاكها إجتماعيا، كما أن منح بعض الحوافز يشجع على زيادة النسل إذا كان مرغوبا من طرف الدولة، سواء إتخذ هذا الحافز إعفاءات ضريبية أو صفة علاوات عائلية تتصاعد طبقا لعدد الأولاد.

✓ **أهداف مالية:** تعد الميزانية العامة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة، فهي تكشف بوضوح حقيقة الوضع المالي للدولة، يعطي توازن الميزانية إنطباعا بسلامة مركز الدولة المالي، كما يمكن أن نتعرف من خلالها إذا كانت الميزانية في حالة عجز أو فائض أوأي من هذين الفرضيتين تأثيرات على مختلف النواحي المالية والإقتصادية الأخرى.

ثانيا: مبادئ الميزانية العامة أو قواعدها العامة: إتفق علماء المالية على قواعد تحكم الميزانية العامة لتمكين السلطة المخولة بالتشريع أخذ فكرة دقيقة عن مختلف أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات وضمان مراقبة السلطة التنفيذية على فترات دورية غير متقطعة، وتتمثل هذه القواعد فيمايلي:

1. مبدأ سنوية الميزانية العامة: يعد مبدأ السنوية من أهم المبادئ الشائعة في النظم المالية، يقتضي هذا المبدأ سريان الميزانية العامة إثنا عشرة شهرا أي سنة كاملة، ويعود هذا للأسباب التالية:

✓ تحدد جميع الحسابات مدتها بالسنة[43]، فإن الميزانية العامة تكون مدتها سنة أيضا، عندما تقوم الدولة بتحضير توقعاتها بالنسبة للنفقات العامة والإيرادات العامة فإن عملية التوقع تكون لمدة سنة مقبلة، فلو تجاوزت هذه العملية مدة سنة لأصبح من الصعب إعداد تقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات لتباعد الفترة الزمنية بين إجراء التقديرات وإعتمادها، كما تضعف من قدرة رقابة السلطة التشريعية عليها.

✓ كما يجب ألا تقل مدة الميزانية عن السنة، فلو قلت عن السنة لصبحت أكثر دقة إلا أنها تصبح أكثر عبئا وتكلفة ومعطلة لسير المرافق العامة، لأن عملية التحضير الميزانية يتطلب وقتا وجهدا كبيرين ليس من السهل تكراره في فترة قصيرة تقل عن السنة.

✓ **لكن السؤال المطروح هو:** قد تنتهي السنة المالية دون أن تتمكن الدولة من إنفاق جميع نفقاتها وتحصيل جميع إيراداتها وتكون بصدد إعداد الميزانية السنة المقبلة، وبالتالي يبقى مشكلة معالجة النفقات المتبقية وكذا الإيرادات غير المحصلة من السنة المالية المنصرمة، وهنا تجد الدولة نفسها أمام طريقتين لتسوية هذا الإشكال:

الطريقة الأولى: طريقة حسابات الخزينة: إستنادا إلى هذه الطريقة تلغى جميع النفقات العامة غير المنفقة خلال السنة المالية، أما بالنسبة للإيرادات العامة غير المحصلة ترحل إلى ميزانية الدولة للسنة المقبلة.

يعاب عن هذه الطريقة أنها تدفع مصالح الدولة إلى الإسراع لإنفاقها قبل إنتهاء السنة المالية، أي قبل إقفال الحسابات، وهذا يكون عاملا من عوامل التبذير.

[43]- مثل: حسابات الدخل الوطني التي لها صلة وثيقة بحسابات الميزانية.

الطريقة الثانية: طريقة حسابات التسوية: تقوم هذه الطريقة على أساس تقييد كافة الحسابات سواء تلك التي تمت خلال السنة المالية أو تلك التي حصل الإلتزام القانوني بإنفاقها ولم تنفق، وكذاك الإيرادات التي تم تحصيلها ولم تستحصل في حسابات السنة المالية المنتهية، وبالتالي يبقى الحساب الختامي مفتوحا بعد نهاية السنة المالية.

يعاب عن هذه الطريقة أن الحساب الختامي قد يبقى مفتوحا لمدة طويلة مما يؤدي إلى تداخل السنوات المالية مع بعضها البعض مما يجعل عملية المراقبة أكثر صعوبة[44].

رغم الإعتبارات التي يقوم عليها مبدأ سنوية الميزانية العامة، إلا أن الواقع قد أدى إلى الخروج عن مبدأ سنوية الميزانية العامة، وتتمثل أهم هذه **الإستثناءات** فيمايلي[45]:

✓ **ميزانية الدولرة الإقتصادية:** تمر إقتصاديات الرأسمالية بفترات كساد وفترات رخاء، تعرف الفترة الممتدة بين الكساد والرخاء بإسم **الدورة الإقتصادية**، وهذا ما يقتضي من الدولة وضع ميزانية للدورة الإقتصادية لإعادة التوازن للإقتصاد الوطني ما بين الإنتاج والكتلة النقدية المتداولة عن طريق تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية من خلال توجيه الطلب الكلي الفعال.

عندما ترى الدولة إنخفاض في الطلب الفعلي (حالة الكساد) تقوم بزيادة نفقاتها العامة عن طريق الفوائض التي حققتها في فترات الرخاء والتقليل من الضرائب مما يؤدي إلىخلق قوة شرائية جديدة يترتب عنها زيادة في الطلب على السلع والخدمات حتى يتحقق التوازن الإقتصادي، والعكس عندما ترى الدولة إرتفاع في الطلب الفعلي (حالة الرخاء) تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها وزيادة الضرائب مما يؤدي إلى إنخفاض القوة الشرائية لدى أفراد المجتمع، وبالتالي إنخفاض الطلب حتى يتحقق التوازن[46].

✓ **ميزانية البرامج الإقتصادية والإجتماعية (الخطة الإقتصادية):** تدرج الدولة بعض المشاريع الإقتصادية التي يتطلب إنجازها مدة أطول من سنة ضمن خطة إقتصادية، وبإعتبار أن مثل هذه المشاريع تمول عن طريق ميزانية

[44]- يطبق في الجزائر طريقة حسابات الخزينة ويتضح ذلك من خلال المادة الثامنة من قانون المالية العامة.
[45]- محمد جمال ذنيبات: **المالية العامة والتشريع المالي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص: 276
[46]- أول من دعى إلى تدخل الدولة لإعادة التوازن الإقتصادي ومعالجة مشكل الدولرات الإقتصادية الإقتصادي كينز.

الدولة فإن هذه الخطة تقسم إلى مراحل، إذ كل مرحلة تمتد لمدة سنة، وبذلك تقوم الدولة بتنفيذ الجزء الأول من الخطة عن طريق الميزانية العامة وهكذا بالنسبة لبقية المراحل إلى أن تنتهي المدة المقررة للمشروع.

ومع ذلك هناك **إستثناءات** أخرى أقل من سنة عن الإستثناءات السابقة لابد من الإشارة إليها كمايلي:

✓ **الميزانية الإضافية (الإعتمادات الإضافية):** تتوجه الحكومة إلى البرلمان طالبة الموافقة على إعتمادات إضافية لمواجهة العجز الموجود في الميزانية العامة خاصة في حالة تعرض البلاد إلى كوارث طبيعية أو حروب، لاشك أن مثل هذه الإعتمادات هي حالة إستثنائية لمبدأ السنوية لأنها تقدر لمدة أقل من سنة، لكن يوجه إلى هذه الإعتمادات إنتقادات أهمها:

➢ تستعما الإعتمادات افضافية وسيلة لتغطي الفشل في تقديرات الميزانية، لذا قد يلجأ المسؤولون عن تحضير الميزانية إلى جعلها متوازنة ظاهريا بتغطية عجزها عن طريق الإعتمادات الإضافية.

➢ تؤدي هذه الطريقة إلى إضعاف رقابة السلطة التشريعية على النفقات العامة، لأن هذه الإعتمادات وبسبب طبيعتها المستعجلة لا تخضع غالبا إلى مناقشة دقيقة، ومن تم تصبح الرقابة عليها وعلى إقرارها شكلية.

➢ تشجع الإعتمادات الإضافية الحكومة على الإسراف في الإنفاق ويبعدها عن قاعدة مهمة من قواعد الإنفاق وهي قاعدة الإقتصاد.

✓ **الميزانية المؤقتة:** قد تبدأ السنة الجديدة في حين لم يصادق على الميزانية الجديدة لأسباب متعددة منها:

➢ تأخر الحكومة في إعداد مشروع الميزانية، فأمام هذا الوضع تضطر الحكومة إلى العمل بالميزانية المنتهية، أو أن تصدر السلطة التشريعية قانونا يجيز للحكومة العمل ببعض بنود الميزانية الجديدة لحين المصادقة عليها.

➢ تعطي الميزانية المؤقتة إنطباعا على تقصير الحكومة والمجلس التشريعي عن إنجاز الميزانية في موعدها المحدد، مما يؤدي إلى تأخر تطبيق الإصلاحات المراد تحقيقها.

2. مبدأ وحدة الميزانية العامة: يقصد بمبدا وحدة الميزانية هو إدراج كافة النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة المتوقع إنفاقها أو تحصيلها في وثيقة واحدة أي في ميزانية واحدة، بعبارة أخرى، عدم تعدد الميزانيات، تظهر الأهمية النسبية لهذا المبدأ من الناحية الإقتصادية والمالية والسياسية كمايلي:

✓ **من الناحية المالية:** تسهل هذه العملية معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية المقارنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وبالتالي يمكن معرفة العجز وأساليب تمويله أو الفائض.

✓ **من الناحية الإقتصادية:** يسهل وحدة الميزانية العامة مهمة تحليل بنودها بإعتبار أن جميع المعطيات موجودة في وثقة واحدة، ونستطيع معرفة الأغراض التي تسعى الدولة إلى تحقيقها والمجالات التي تهتم بها.

✓ **من الناحية السياسية:** تسهل وحدة الميزانية العامة عملية الرقابة التشريعية بخلاف الأمر لو تعددت الميزانيات العامة لأصبحت أكثر صعوبة.

فرغم الأهمية التي تقوم عليها مبدأ الميزانية العامة إلا أن الواقع العملي أدى إلى الخروج عن هذا المبدأ (**الإستثناءات الواردة عن مبدأ الميزانية العامة**) لوجود مجموعة من الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة[47]:

✓ **الميزانيات الملحقة:** يرى المشرع ضرورة إعطاء بعض المرافق العامة ذات الشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة.

تقوم هذه المرافق بتحضير ميزانيتها دون عرضها على البرلمان،لا تظهر هذه الميزانية في ميزانية الدولة، فإن حققت فائضا إحتفظت به لنفسها، وإن حققت عجزا تولت تدبير تمزيله إما عن طريق طلب إعانات من الدولة أو طلب قروض أو إستخدام ما لديها من إحتياطات، ومن أمثلة المرافق العامة ذات الميزانية المستقلة: المستشفيات، الولايات، الجامعات.

[47]- محمد جمال ذنيبات: **المالية العاة والتشريع المالي**، مرجع سبق ذكره،ص: 281

✓ **الميزانيات الملحقة:** يرى المشرع ضرورة إعطاء بعض المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية الإعتبارية لكنها تتمتع بالإستقلال المالي ميزانية ملحقة بميزانية الدولة.

تقوم هذه المرافق بتحضير ميزانيتها وعرضها على البرلمان للمصادقة عليها، لا تظهر هذه الميزانية بالتفصيل في ميزانية الدولة، لكن الشيئ الذي يظهر هو الفائض أو العجز، أي أن المرافق العامةذات الميزانية الملحقة عندما تحقق فائضا فإنها ملزمة بتحويله إلى ميزانية الدولة، والعجز كذلك يرحل إلى ميزانية الدولة لتقوم الدولة بتمويله، وبذلك تكون هذه الميزانيات جزء من الميزانيات العامة.

إذا أجرينا مقارنة بين الميزانيات المستقلة والملحقة نجد مايلي:

الجدول رقم: 04: الفرق بين الميزانيات المستقلة والميزانيات الملحقة

الميزانيات المستقلة	الميزانيات الملحقة
–تتمتع بالشخصية الإعتبارية.	–لا تتمتع بالشخصية الإعتبارية.
–تتمتع بالإستقلال المالي.	–تتمتع بالإستقلال المالي.
–لا تعرض على البرلمان	–تعرض على البرلمان.
–لا تظهر في ميزانية الدولة.	–تظهر في ميزانية الدولة، لكن ليس بشكل تفصيلي، إنما الذي يظهرالفائض أو العجز.
–تتولى مهمة تسيير فائضها وكذا تدبير عجزها.	–ترحل فائضها أو عجزها إلى الميزانية العامة للدولة لتمويل العجز إن وجد.

✓ **الميزانيات غير العادية (الإستثنائية)**: يقصد بالميزانيات غير العادية تلك الميزانيات التي توضع بصفة إستثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد إستثنائية، فإذا أدرجت النفقات العامة والإيرادات العامة المذكور ضمن الميزانية العامة للدولة أدت إلى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات التي يمكن أن تقدمه بين ميزانيات الأعوام المختلفة.

ومن أمثلة النفقات غير العادية نفقات الحروب ونفقات الأشغال العامة التي تتطلب مبالغ كبيرة ونفقات المشاريع التي تهدف إلى مكافحة الركود الإقتصادي والمشاريع الإنتاجية الكبرى.

يرجع سبب وجود الميزانية غير العادية إلى التقسيم التقليدي للنفقات العامة والإيرادات العامة، ذلك أن التقليديين كانوا يقسمون النفقات العامة إلى قسمين هما:

➢ **نفقات عامة عادية**: هي تلك النفقات التي تمول أو تغطى بمصادر عادية كالضرائب والرسوم والدخول من ممتلكات الدولة.

➢ **نفقات عامة غير عادية**: هي تلك النفقات التي تغطى بموارد غير عادية كالقروض والإصدار النقدي الجديد غير المغطى.

إلا أن هذا المفهوم فقد أهميته نتيجة التطور الذي حدث للدولة، إذ لم تعد وظائف الدولة محصورة في الأمن والدفاع والقضاء، بل أصبحت تتدخل في جميع نواحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية، ومنه فإن مفهوم النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية فقد معناه.

✓ **الحسابات الخاصة بالخزينة العمومية**: تتمثل في دخول الأموال إلى الخزينة العامة، لا تعتبر دخولها من قبيل الإيرادات العامة، كما لا يعتبر خروجها من قبيل النفقات العامة، لا تظهر هذه الحسابات الخاصة بالخزينة في ميزانية الدولة.

فمثلا: تكلف الدولة مقاول للقيام بإنجاز مشروع عام، تطلب منهذا المقاوول أن يضع كمية من الأموال في الخزينة العامة للدولة كضمان لإلتزامه بتنفيذ المشروع وفق التصميم والتخطيط المتفق عليه، فعندما ينتهي من إنجاز هذا المشروع وفق المعطيات المتفق عليها يصبح بإمكانه سحب أمواله التي وضعها في الأول.

لا يظهر هذا النزع من النفقات والإيرادات الخاص بالحسابات الخاصة بالخزينة في ميزانية الدولة لأنه يؤدي إلى تضخيم ظاهري في أرقام الميزانية العامة للدولة سواء من جانب النفقات أو الإيرادات.

3. مبدأ عمومية (شمول) الميزانية العامة: يقتضي هذا المبدأ عدم إجراء مقاصة بين النفقات العامة والإيرادات العامة، أي أن نسجل في الميزانية العامة كل نفقات الدولة وإيراداتها، كما لا يخصص أي نوع من الإيرادات العامة بذاته لوجه معين من أوجه الإنفاق لكون الإيرادات تمثل وحدة واحدة تسجل بكاملها في الميزانية العامة وتوجه عن طريق الإنفاق العام بكامله دون تمييز لإنفاق عن أخر.

إذا كان لدينا **مثلا** مرفقا عاما وكان لهذا المرفق إيرادات عامة ونفقات عامة فمسألة تسجيل هذه العمليات في الميزانية العامة تكون وفق طريقتين هما:

مرفقا عاما وكان لهذا المرفق إيرادات عامة ونفقات عامة فمسألة تسجيل هذه العمليات في الميزانية العامة تكون وفق طريقتين هما:

الطريقة الأول: إجراء مقاصة بين النفقات العامة والإيرادات العامة لهذا المرفق، بحيث لا تظهر في الميزانية العامة سوى الصافي، يظهر الفائض إذا كانت الإيرادات أكبر من النفقات، ويظهر العجز إذا كانت الإيرادات أقل من النفقات.

ملاحظة: لا يمكن العمل بطريقة المقاصة ذلك أن مبدأ عمومية الميزانية العامة يقتضي عدم إجراء المقاصة.

الطريقة الثانية: هي الطريقة المعمول بها في إطار الميزانية العامة، تقتضي هذه الطريقة تسجيل جميع النفقات العامة التي يقوم بإنفاقها هذا المرفق العام وكذا تسجيل جميع الإيرادات التي يقوم بتحصيلها، وتقتضي عملية التسجيل أن تدرج جميع النفقات والإيرادات بشكل تفصيلي في الميزانية العامة.

رغم ذلك جملة من **الإستثناءات** لحقت بمبدأ العموميةن فالميزانيات غير العادية والمستقلة والملحقة ما هي إلا صورة من صور الخروج عن هذا المبدأ، كما أن عقد القروض العامة الخارجية وتخصيص حصيلتها للإنفاق على مشاريع التنمية وقبول التبرعات وتوجيهها لمصلحة مؤسسة معينة ما هي إلا صور أخرى من صور الخروج على هذا المبدأ.

4. مبدأ توازن الميزانية: مرت فكرة توازن الميزانية العامة بمرحلتين، ترتبط كل منهما بالتغيرات التي حدث في طبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، لذلك نستعرض هذا المبدأ في ظل كل من النظرية المالية التقليدية والنظرية المالية الكينزية:

✓ **مبدا توازن الميزانية العامة حسب النظرية المالية التقليدية:** يعتبر التقليديون من دعاة الإقتصاد الحر، وبالتالي حصروا وظائف الدولة في مجالات الأمن والدفاع والقضاء والقيام ببعض الأعمال التي لا يرغب القطاع الخاص القيام بها.

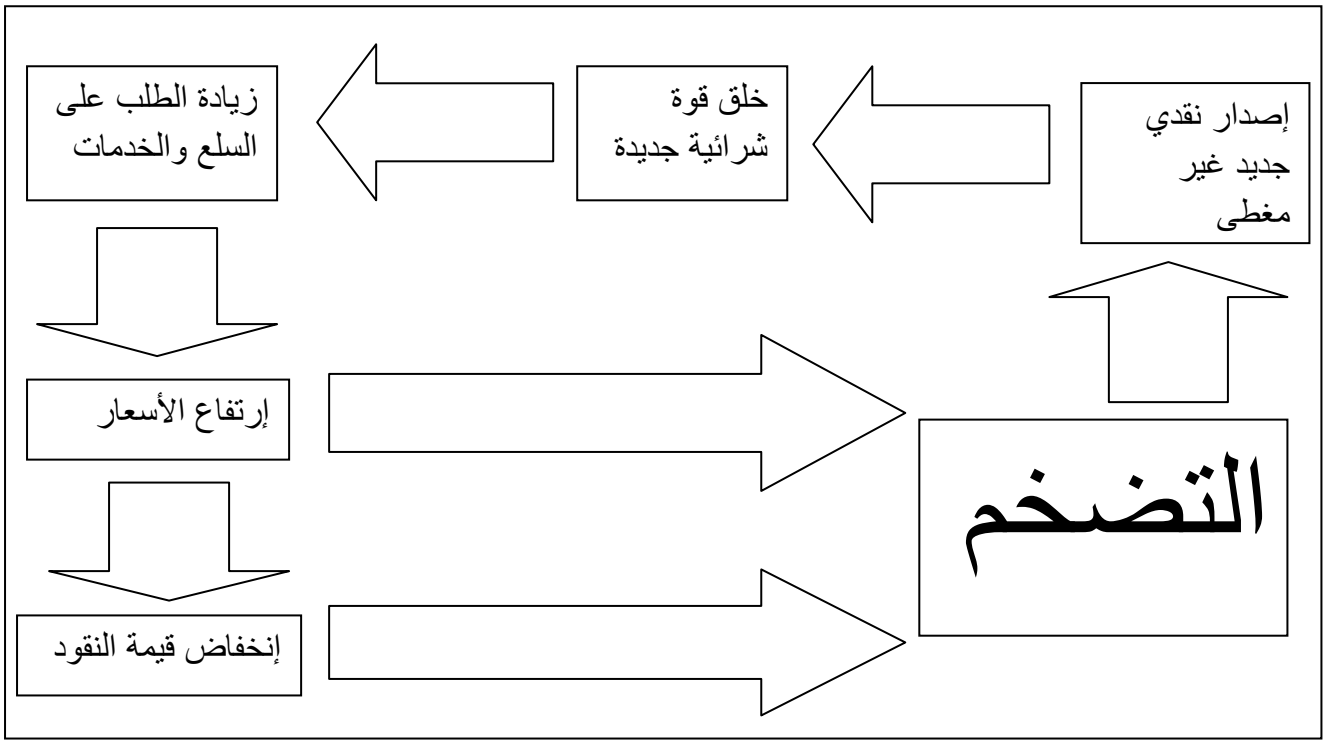
إنطلاقا من هذه النظرة، عرف التقليديون توازن الميزانية العامة بتحقيق المساواة بين النفقات العامة العادية (نفقات الأمن، الدفاع، القضاء) والإيرادات العامة العادية (الضرائب، الرسوم، إيرادات الممتلكات الدولة).

بينما يعني إختلال توازن الميزانية العامة إما وجود عجز في الميزانية العامة أي أن النفقات العامة العادية أكبر من الإيرادت العامة العادية، ففي هذه الحالة تجد الدولة نفسها مضطرة إلى تمويل هذا بإستخدام إحدى الوسيلتين:

الأولى: القروض: تلجأ الدولة إلى طلب قروض سواء من الداخل أو الخارج لتمويل هذا العجز، يحمل الدولة اللجوء إلى هذه الوسيلة حسب المفهوم التقليدي أعباء ثقيلة، كما قد يحمل الأجيال القادمة أعباء لم يكونوا سببا في وجودها، ذلك أن الدولة عندما تقترض ملزمة بتسديد أقساط الدين مع الفوائد.

الثانية: الإصدار النقدي الجديد غير المغطى: يرى التقليديون لجوء الدولة إلى هذه الوسيلة يؤدي إلى حدوث التضخم، ويمكن توضيح ذلك من خلال المخطط التالي:

المخطط رقم:01: أثر الإصدار النقدي الجديد على الإقتصاد الوطني



إذا كان التقليديون ينظرون إلى العجز بهذا المنظار، فإن تحقيق الفائض لم يسلم هو الأخر من نقدهم، لأن الفائض في مفهومهم يعني أن الإيرادات العاديةأكبر من النفقات العادية، ويحدث هذا نتيجة لجوء الدولة إلى زيادة الضرائب التي يترتب عنها إنخفاض في دخول الأفراد فينخفض الطلب على السلع والخدمات، وهذا بدوره يؤدي إلى إنخفاض كل من الناتج الوطني والدخل الوطني فيؤدي إلى حدوث إنكماش إقتصادي، كما

يرى التقليديون أن الفائض في الميزانية العامة يدفع الدولة إلى الإسراف في نفقاتها العامة وزيادة الأعباء على المواطنين[48].

إنطلاقا من الإعتبارات السابقة دافع التقليديون على ضرورة توازن الميزانية العامة كما دافعوا على مذهب الإقتصاد الحر، فحسب مفهومهم إذا لم تتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي فإن السوق وحده الكفيل بتحقيق التوازن العام[49].

✓ **مبدأ توازن الميزانية العامة حسب النظرية المالية الكينزية:** يرى الكينزيون أن التقليدين قد بالغوا في إصرارهم على توازن الميزانية العامة، وهذا راجع إلى عزلهم الميزانية العامة عن النشاط الإقتصادي، أي أن الميزانية العامة بنفقاتها وإيراداتها لا تؤثر في الحياة الإقتصادية.

وعليه، يرى الكينزيون بأن هذا المفهوم خاطئ، ويعابرون أن الميزانية العامة بنفقاتها وإيراداتها أداة رئيسية في توجيه النشاط الإقتصادي وتحقيق التوازن الإقتصادي عن طريق تدخل الدولة إما بزيادة نفقاتها العامة أو بتقليلها وذلك حسب الظروف الإقتصادية السائدة.

كما يرى الكنزيون أن تخوف التقليديين من العجز ليس له ما يبرره، إذ أن المخاوف التي حددها التقليديون والناجمة عن تمويل العجز بالقروض أو الإصدار النقدي الجديد قد لا تؤدي بالضرورة إلى إحداث التضخم، فالأساس حسب الكنزيون هو كيفية إستخدام النفقات العامة، فإذا أنفقت في مجالات إقتصادية ذات طابع إنتاجي ستؤدي إلى زيادة الإنتاج، وبالتالي إمتصاص الكتلة النقدية الزائدة، وبذلك يحدث التوازن الإقتصادي العام دون تضخم[50].

[48]- لحسن دردوري: **سياسة الميزانية العامة في علاج الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة في الجزائر – تونس**، رسالة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص: 217

[49]- يمكن القول بأن التقليدين ينظرون إلى النفقات العامة التي تقوم الدولة بإنفاقها هي نفقات حيادية أي أن هذه النفقات لا تؤثر في الحياة الإقتصادية.

[50]- خالد شحادة الخطيب، أحمدزهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 289

ثالثا: إعداد الميزانية العامة أو تحضيرها: يقصد بتحضير الميزانية العامة طريقة وضع تقديرات النفقات العامة وما يلزمها من إيرادات، لما كان أساس هذه الطريقة هو التقدير، فيجب إلتزام الدقة حتى لا تفاجأ الدولة اثناء التنفيذ بغير ما هو غير متوقع، فينتج عن ذلك أثارا سيئة يمكن تجنبها في مرحلة التحضير، وتتم هذه المرحلة كمايلي[51]:

1. تحضير الإيرادات العامة: يتطلب تحضير الميزانية العامة الدقة في تقدير مبالغ إيراداتها حتى تكون مقاربة للواقع، لكن يرجع في كثير من الأحيان عدم الدقة إلى نقص الدراسات والإحصائيات وإنخفاض كفاءة الجهاز الإداري المختص بتلك التحضير، لهذا ظهر في الفكر المالي عدة طرق لتقدير الإيرادات العامة نوضحها كمايلي:

✓ **طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة:** طبقت هذه الطريقة في فرنسا سنة 1933 وإنصرفت عنها شيئا فشيئا حتى عدلت عنها نهائيا سنة 1938، يتم تقدير الإيرادات وفق هذه الطريقة على أساس افيرادات الفعلية أخر سنة مالية منتهية، فإيرادات سنة 2019 مثلا تقدر على أساس متساوي مع إيرادات سنة 2018 مع عدم إدخال أي تعديل على هذه الإيرادات إلا في حدود ضيقة جدا كفرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القديمة، لذلك تعرف هذه الطريقة بطريقة التقدير الآلي كون تقدير الإيرادات لا يتطلب إلا مجهودا آليا يقتصر على الأخذ بنتائج السنة الأخيرة.

تتميز هذه الطريقة بالبساطة وعدم حاجة الإدارة إلى خبرة كبيرة للأخذ بها، لكن ما يعاب عنها هو يمكن ظروف السنة المقبلة مغايرة للسنة الماضية مما ينجم عنه عدم دقة تقدير الإيرادات العامة، فمثلا ففي فترة الرخاء الإقتصادي يؤدي الأخذ بهذه الطريقة إلى زيادة إيرادات الدولة المتحققة سنة بعد أخرى وقد ينتج عن ذلك فائض في الميزانية.

[51]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 536

أما في فترة الإنكماش فيحدث العكس، إذ يؤدي تطبيق هذه الطريقة إلى أخطاء كبيرة في التقدير لأن السنة التي تتخذ أساسا للتقدير قد تكون سنة بداية الأزمة وقد تتفاقم الأزمة فيما بعد وعندئذ تكون الإيرادات المقدرة أكبر من الإيرادات الحقيقية فيظهر العجز في الميزانية عند التطبيق.

✓ **طريقة الزيادة السنوية:** تقوم هذه الطريقة على تقدير الإيرادات العامة على أساس متوسط إيرادات سنوات معينة سابقة يضاف إليها زيادة مئوية تمثل الزيادة المضطرة في الدخل الوطني.

من أهم عيوب هذه الطريقة هو إختلاف بين التقديرات والواقع الفعلي الناتج عن الحياة الإقتصادية لا تسير في إتجاه واحد ثابت بل تتعرض غالبا إلى التقلبات التي تتخذ صورة الرخاء أو الكساد.

✓ **طريقة التقدير المباشر:** تعتبر هذه الطريقة هي الشائعة في التطبيق في الوقت الحاضر، تقوم هذه الطريقة على أساس ترك حرية كبيرة للقائمين بالتقدير، فيمكن لهم الإسترشاد بالإيرادات التي تحققت في السنوات السابقة، وكذلك دراسة الظروف الإقتصادية والإجتماعية والتوقعات التي يمكن أن تكون عليها السنة المقبلة.

تتميز هذه الطريقة بإعطاء الحرية للقائمين على إعداد الميزانية العامة، إلا أن هذه الحرية تتسبب في المغالاة في تقدير الإيرادات مما يؤدي إلى الإسراف في تقدير النفقات.

رغم ذلك يميل الكثير من علماء المالية إلى تفضيل هذه الطريقة لأنها تعتمد على البحث والدراسة الخاصة بظروف كل مورد فضلا على ما تعطيه من حرية في العمل لتحضير الميزانية ستؤدي بلا شك مقارنة بالطرق الأخرى إلى أن تكون التقديرات الخاصة بالميزانية أقرب إلى الواقع بكثير.

2. تقدير النفقات العامة: لا يثير تقدير النفقات العامة مشكلات أو صعوبات فنية كما هو الحال في تقدير الإيرادات، وإنما يتطلب فقط الصدق والدقة والأمانة في تقديرها، ويطلق على المبالغ المقترحة في مفهوم المالية العامة الإعتمادات، ويتم تقدير الإعتمادات عادة بأسلوب التقدير المباشر، وتقسم النفقات العامة بصورة عامة إلى نوعين هما:

✓ **النفقات العامة الثابتة أو التحديدية:** هي تلك النفقات التي يمكن معرفتها وتقديرها بدقة على وجه التحديد، مثل نفقات مرتبات الموظفين ونفقات أقساط الدين العام، تعتمد السلطة التشريعية في المصادقة على هذا النوع من النفقات على شيئين هما: الغرض من النفقة أولا ومبلغ النفقة ثانيا، تعد المبالغ التي تمت المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية حدا أعلى لا يجوز تجاوزه إلا بإذن مسبق من الجهة التي تملك المصادقة.

✓ **النفقات العامة المتغيرة أو التقديرية:** هي تلك النفقات التي يتم تقديرها عموما بطريقة التخمين المباشر، وذلك بأن تتولى مؤسسات الدولة تحديد نفقاتها كل سنة وفقا لتقارير الخبراء والمختصين، وتتمثل هذه النفقات في نفقات الصيانة وأسعار المشتريات واللوازم التي تحتاج إليها مؤسسات الدولة.

لا يستند تقدير هذه النفقات إلى قاعدة ثابتة، لأن أسعارها عرضة للتغير، ولا يمكن التكهن مسبقا بما سيكون عليه في السنة المقبلة، ينصب مصادقة السلطة التشريعية على هذا النوع من النفقات على الغرض من النفقة دون مبلغها.

3. أسلوب وإجراءات التحضير: تكاد تكون أساليب وإجراءات تحضير الميزانية العامة واحدة في غالبية الدولة، وتتمثل تلك الأساليب فيمايلي:

✓ **التوجيهات العامة:** يختص مجلس الوزراء بوضع هذه التوجيهات بعد دراسته لمتطلبات الحاجات العامة في ضوء الأحوال الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، تنصب هذه الإجراءات على تحديد السياسة العامة للدولة بجوانبها المختلفة، يستوحي مجلس الوزراء المبادئ العامة من مضمون الفلسفة الإجتماعية والإقتصادية لسلطة الحكم والظروف الإقتصادية السائدة، لذلك قد يغلب إنفاقا على أخر وإيراد على أخر، فمثلا قد يعطي الإنفاق الحربي الأولوية في ظروف معينة وللإنفاق الإجتماعي في ظروف أخرى وهكذا، وعليه يتخذ قراراته في ضوء الواقع والتقارير الموضوعة أمامه من قبل المختصين.

✓ **تعليمات تقدير الميزانية العامة:** بعد أن يضع مجلس الوزراء الخطوط العريضة للسياسة العامة بصفة خاصة والسياسة المالية بصفة عامة، تقوم وزارة المالية بالإعتماد على التوجيهات العامة بإصدار تعليمات إلى كافة الوزارات توضح فيها المبادئ الواجب إتباعها عند تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة والمتمثلة في الدقة والوضوح وعدم المبالغة في التقدير، إذ يجب أن تكون تلك التقديرات قريبة من الواقع لأن أي خطأ في تقدير الإيرادات يؤدي إلى شل نشاط الجهاز الإداري سواء أكانت المبالغ المحصلة أقل من التقدير أو إذا خفض حجم النفقات العامة إلى أقل من حقيقتها.

✓ **تجميع نتائج التقديرات:** بعد أن تصدر وزارة المالية نعليماتها إلى الوزارات المختلفة، تقوم الوزارات بإجراء التقديرات الخاصة بالإنفاق والإيراد لميزانيتها العامة والتي يجب أن تكون معبرة بدقة عن إحتياجاتها من الإنفاق وما تتوقع تحصيله من الإيراد، لا يتم هذا الإجراء في الوزارة وإنما يبدأ من أول السلم الإداري في كل وزارة، ثم يتم تجميعه ومناقشته في الوزارة المالية، وبذلك تقوم وزارة المالية بمناقشة تلك الميزانية مع المختصين في كل وزارة، فإذا ما تم ذلك تتولى وزارة المالية تجميع تلك الميزانيات والتنسيق بينها وتوحيدها لعمل مشروع الميزانية الذي سيتضمن جدولين أحدهما للإيرادات والآخر للنفقات، ثم تقوم وزارة المالية بإحالةالمشروع إلى مجلس الوزراء امناقشته مرفقا بمذكرة توضح فيها أهذاف الميزانية وأسباب إختلافها عن أهداف الميزانية السابقة أو إتفاقها معها، وبهذا تكون إجراءات التحضير قد إنتهت.

4. تشريع الميزانية العامة: بعد الإنتهاء من عملية تحضير الميزانية،تضع وزارة المالية تقدير الإيرادات والنفقات في صورة وثيقة واحدة، لا تحظى هذه الوثيقة بالتنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة التشريعية، وبذلك تتحول الميزانية العامة من مشروع مالية إلى قانون مالية واجب التنفيذ.

يعد حق السلطة التشريعية في إعتماد الميزانية من الحقوق الرئيسية، ويخضع إعتماد الميزانية لعدة إجراءات تبدأ بعرض مشروع الميزانية على اللجنة المالية في البرلمان والتي تكون مهمتها مناقشة محتويات المشروع جملة

وتفصيلا، وتسهيلا لمهمتها يكون لها الحق في طلب البيانات والإيضاحات والمستندات من الجهات المختلفة كما أن لها الحق في طلب مناقشة من تراه من الوزراء أو الموظفين الذين إشتركوا في تحضير الميزانية.

عندما تفرغ من عملها تقدم مشروع الميزانية مع توصياتها إلى البرلمان التي يتولى مناقشتها وفحصها عبر مراحل ثلاثة:

المرحلة الأولى: تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية، حيث تناقش سياسة الحكومة.

المرحلة الثانية: تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية، إذ تناقش فيها أبواب الميزانية بابا بابا ثم فصولها، ويتم المصادقة على كل باب بعد الفراغ منه.

المرحلة الثالثة: وفيها يصادق المجلس على مشروع الميزانية بكامله فيصبح بذلك قانون الميزانية العامة.

ملاحظة: السؤال المطروح هو: هل يحق للبرلمان طلب تعديل بنود الميزانية العامة؟

تتجه معظم الدساتير إلى أن من حق البرلمان إبداء الملاحظات على كافة بنود الميزانية، وكذلك طلب التعدبل بالزيادة أو النقصان، ولكن تشترط هذه الدساتير ضرورة موافقة الحكومة على تلك التعديلات لإعتبارين هما: **الأول**: تمثل الميزانية كلا متجانسا، **الثاني**: يمثل تحقيق سياسة الحكومة في مختلف النواحي السياسية والإجتماعية والإقتصادية.

رابعا: تنفيذ الميزانية العامة ومتابعتها: تنتقل الميزانية العامة من في هذه المرحلة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس، حيث تقوم الدولة بتنفيذ الميزانية، فتتولى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشروعات وتسيير الخدمات التي إعتمدتها السلطة التشريعية مراعية في ذلك إرتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ وإنخفاض تكاليفه، كما تتولى المصالح المعنية تحصيل الضرائب والإيرادات المقررة مسخرة كل إمكانياتها في سبيل منع التهرب الضريبي.

لا تقتصر مهمة تنفيذ الميزانية على مجرد تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي أدرجت في الميزانية العامة، بل تتبع أثار هذه العمليات على الإقتصاد الوطني، وتراقب إتجاهاتها نحو الأهذاف الإقتصادية المسطرة حتى تستطيع في الوقت المناسب تعديل سياساتها الإنفاقية والإيرادية إن لزم الأمر.

1. تنفيذ الميزانية العامة: بعد إعتماد الميزانية العامة، تشرع المصالح المختصة بعملية التنفيذ جباية وصرفا، ومن تم فإن عملية تنفيذ الميزانية ما هي إلا بداية مرحلة جديدة تدخل فيها الميزانية واقع التطبيق العملي عند كل مستوى من مستويات التنفيذ، وفيمايلي سنتكلم علة تنفيذ الميزانية كمايلي:

✓ **تنفيذ الإيرادات:** تتولى المصالح الحكومية المختلفة عملية تحصيل الإيرادات، ويتبع في تحصيل الإيرادات قواعد مهمة يمكن إيجازها فيمايلي[52]:

➢ لا تحصل بعض الإيرادات العامة كالضرائب إلا إذا توفرت الواقعة المنشئة للضريبة، كتحقيق ربح بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية (ضريبة الدخل)، أو الحصول على إيراد معين بالنسبة للضريبة على القيم المنقولة.

➢ المنازعة في دين الضريبة، لا يوقف دفعها بل يجب الدفع أولا ثم الإعتراض بعد ذلك وفقا لقاعدة إدفع ثم إسأل.

➢ يجب مراعاة مواعيد التحصيل وطريقة التحصيل التي تنص عليها القوانين المختلفة.

يتطلب تحصيل كل إيراد تنفيذ عمليتين: **الأولى:** تتولى الجانب الإداري وهي التحقيق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقداره، **الثانية:** جباية وتحصيل المبلغ المتحقق، يقتضي التمييز بين هاتين العمليتين الفصل في أعمال وظائف الموظفين الذين يقومون على تنفيذ بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، **فالأولى:** يتولاها

[52]- بصديق محمد: **النفقات العامة في ظل الإصلاحات الإقتصادية**، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2009، ص: 27

موظفون إداريون يقومون بأعمال إدارية تنصب على تحديد مقدار الضريبة أو الإيراد والأمر لتحصيله، **والثانية:** تقوم بتنفيذ الجباية أي تسلم مبالغ الإيرادات.

يعد مبدأ الفصل بين العمليات الإدارية والمحاسبية من المبادئ الشائعة التطبيق في معظم الأنظمة المالية، لأنه يجنب الحكومة سوء الإستعمال والتصرف، فهو ضمانة قوية لحماية الأموال، بحيث يكون الإداريون والمحاسبون رقباء لبعضهم البعض، كما يؤدي إلى سرعة الجباية وإنتظامها.

✓ **تنفيذ النفقات النفقات:** لا يعني مجرد فتح الإعتماد في الميزانية العامة تنفيذ النفقة العامة، لأن عملية التنفيذ مقيدة بقواعد عامة ترمي إلى مراقبة الإنفاق العام طبقا للقوانين والأنظمة والأهداف التي تسعى الحكومة لتحقيقها، ويستوجب تنفيذ النفقة العامة بصةرة عامة تحقيق مايلي[53]:

➢ وجود علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها.

➢ تتأكد الدولة من قيام الدائن صاحب العلاقة بالعمل المطلوب منه وأن تحدد مقدار الدين المتوجب عن هذا العمل.

➢ أن تصدر الجهات المختصة أمرا إلى المسؤول عن الخزينة بدفع قيمة النفقة المستوجبة.

➢ يتم دفع الدين من صناديق الخزينة بعد تأشيرة الرئيس المختص.

وعملا بمبدأ الفصل بين الجانب الإداري والجانب المحاسبي أي بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية يتوجب تنفيذ النفقة نوعين من العمليات هما:

العمليات الإدارية: تشمل ثلاثة مراحل هي:

✓ **مرحلة عقد النفقة أو الإرتباط بالصرف:** يقصد بعقد النفقة العمل المنشئ الذي يجعل الدولة مدينة لأو الواقعة التي تولد إلتزاما في ذمة الدولة لشخص ما.

[53]- عادل فليح العلي: **المالية العامة والتشريع المالي الضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص: 552

يتوجب تنفيذ النفقة نشوء رابطة مسبقة بين الدولة ودائنها تكون صلة لوجود النفقة، وهذه الواقعة هي العقد، ومثال ذلك القرار الخاص بتعيين موظف أو شراء بعض المواد أو التعاقد مع الموظفين، ولعقد النفقة شروطا يجب توفرها هي:

- وجود إعتماد لهذه النفقة منصوص عليه في الميزانية، وأن تكون هذه النفقة في حدوده، لكن يمكن للجهة الإدارية لا تتقيد عند تنفيذ النفقة بإعتمادات الميزانية، فهل يعد باطلا عقد النفقة الذي يتجاوز مبلغ الإعتماد المخصص له؟

الجواب على ذلك: هو أن عقد النفقة في كلتا الحالتين يظل قائما رغم المخالفة، ومن تم تلتزم الدولة بالدفع طالما صدر العقد عن جهة ذات إختصاص، إلا أن دفع النفقة إلى الدائن لا يمكن أن يتم إلا بعد فتح الإعتماد الكافي، لأن من يتعامل مع الدولة لا يفترض أن يكون على علم سابق بوضعية الإعتمادات لمعرفة مقدارها.

يحق للإدارة في هذه الحالة محاسبة الموظف الذي تجاوز مبلغ الإعتماد أو المبلغ الذي لم يتم تحديد الإعتماد له.

- يجب أن يتم عقد النفقة من الجهة الإدارية ذات الإختصاص، يعني ذلك أن يتولى إجراء عقد النفقة الموظف المختص أي الذي له صلاحية القيام بهذا العمل.

ومنه يتضح الفارق بين حالة عقد النفقة بدون إعتماد أو تجاوز ذلك الإعتماد وحالة حدوث عقد النفقة من جهة غير مختصة، ففي الحالة الأولى يترتب الدين في ذمة الدولة، ويعد صحيحا ويترتب عليه فقط محاسبة الموظف، أما في الحالة الثانية فيعد عقد النفقة باطلا إبتداء ومن تم لا يترتب إلتزاما معينا في ذمة الدولة.

- ✓ **مرحلة تصفية النفقة أو تحديد مبلغ النفقة:** تعني تصفية النفقة تحديد الدين المتوجب على الدولة، يتولى تلك العملية الموظف المختص من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الدائن الذي يجب أن يقدم المستندات المؤيدة لحقه، يجب التثبيت من الدائن الذي يطلب المبلغ وهو صاحب الإستحقاق فعلا، وهل أن الدائن قد قام

بالواجبات والأعمال وأن الإلتزامات التي تعهد بها قد أداها حسب الإتفاق وما إذا كان المبلغ المطلوب قد أستحق تماما.

✓ **مرحلة الأمر بالصرف أو الأمر بالدفع:** الأمر بالصرف هو الأمر الذي يوجهه الآمر بالصرف إلى المحاسب بدفع مبلغ الدين ومقداره وماهيته صراحة إلى صاحب الحق في شكل حوالة الدفع يوقع عليها الآمر بالصرف.

العمليات المحاسبية: تتمثل في مرحلة الدفع الفعلي: يقصد بالدفع الفعلي هي مرحلة تأدية قيمة الحوالة من قبل المحاسب، حيث يتولى عملية تسليم المبلغ إلى مستحقيه، تعد هذه المرحلة أخر مراحيل تنفيذ النفقة، وبها يتم الوفاء بالدين الذي بذمة الدولة، كما لا تقتصر مهمة المحاسبة على عملية الدفع المادية بحد ذاتها بل تتعداها إلى سلطة التدقيق في صحة النفقة ومشروعياتها قبل الدفع المادي، ومن هنا يتضح أن للمحاسب صفتين هما:

✓ صفة المدقق أو الدفع المادي، تنطبق هذه الصفة بصورة خاصة على المحاسبين في البلدان التي تتم فيها المراحل الثلاثة الإدارية ضمن نطاق وزارة بالنسبة لنفقاتها.

✓ صفة أمين الصندوق أي إذا تبين للمحاسب أن النفقة المعروضة عليه غير صحيحة قانونا وجب عليه الإمتناع عن صرفها.

2. **متابعة تنفيذ الميزانية العامة:** يقصد بالمتابعة ملاحظة التنفيذ وتحديد درجة النجاح أو الفشل في خطوة من خطوات التنفيذ والتنبؤ بإحتمالات الإنحراف عن الخطة المحددة، ومن تم العمل على الإبتعاد عنها قبل حدوثها، لذلك من غير الممكن الإنتظار إلى نهاية السنة المالية لمعرفة نتائج تنفيذ الميزانية.

تتم المتابعة عن طريق الكشوفات الدورية، تكون هذه العملية يومية وشهرية وسنوية، حيث تكون التقارير السنوية المادة الرئيسية لإعداد الحسابات الختامية للميزانية العامة، وتحقق تقارير المتابعة المالية (الكشوفات الدورية) الأهذاف التالية:

✓ يجب أن تقدم الكشوفاتالدورية بمواعيد محددة تحرص الأجهزة الحسابية على عدم تأخير قيد يوميا.

✓ تحديد ما صرف على بنود أبواب الميزانية بما يؤدي إلى تحديد المركز المالي لكل إعتماد فييسر للوزارات والمؤسسات مواجهة العجز في بعض البنود عن طريق إجراء تحويل إذا كان ذلك في إختصاصها، أما إذا كان ذلك من إختصاص وزارة المالية فيمكن أن يساعد تقارير المتابعة في التحقق من عدم كفاية الإعتمادات والفوائض في الإعتمادات الأخرى وإتخاذ ما يلزم بشأن ذلك.

✓ عند تحديد إعتمادات بنود الميزانية الجديدة يسترشد في ذلك بعدة عوامل منها ما تحقق من إيراد الميزانية الحالية، حيث أن تقارير المتابعة تتضمن في الواقع البيانات الخاصة، ويساعد إلى حد بعيد القائمين على تحضير الميزانية على كشف المغالاة في طلب الإعتمادات من قبل الوزارات بما يزيد عن إحتياجاتها الحقيقية.

✓ تعبر تقارير المتابعة خصوصا في الجزء الأخير من السنة المالية عن التصور والتنبؤ للموقف النهائي لتنفيذ الميزانية، ثم إتخاذ القرار المناسب بشأنها بخفض الإنفاق أو زيادة الإيراد أو العكس حسب حالة الميزانية (فائض أو عجز).

خامسا: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة: بعد الإنتهاء من تحضير الميزانية العامة وإعتمادها وتنفيذها، تبدأ مرحلة أخرى هي مرحلة الرقابة على التنفيذ للتأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومدى إتفاق تقديرات الميزانية مع الأهداف المقررة، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة حتى لا تخرج السلطة التنفيذية عن الحدود التي حددها لها قانون الميزانية وعن التعليمات والتوجيهات الصادرة من السلطة التشريعية.

1. الرقابة من حيث توقيتها: يمكن أن ننظر للرقابة من زاوية الوقت المختار لممارستها فنجدها تنقسم إلى:

✓ **الرقابة السابقة (المانعة أو الوقائية):** تتمثل هذه الرقابة في إجراء عمليات الرقابة والتدقيق قبل الصرف الفعلي للنفقة، وبالتالي عدم القيام بأي نوع من أنواع الإنفاق إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المختصة بالرقابة على الإنفاق، تتم الرقابة السابقة على جانب النفقات دون جانب الإيرادات في الميزانية العامة.

تتمتع الرقابة السابقة بمزايا عدة نذكر منها[54]:

- يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية، الأمر الذي يدعم سلطة القانون كما أنها تحقق وفرا من النفقات العامة وتحول دون الإسراف مادامت ترفض النفقات غير المشروعة، خاصة أن بعض الجهات تلجأ إلى إنفاق كل إعتماداتها في نهاية السنة دون حاجة ملحة إلى ذلك.
- تتصف الرقابة السابقة بالسرعة والفورية لأنها تقوم على التصرف الإداري قبل إصداره، وتعتبر السرعة الفورية من صفات الرقابة الناجحة المؤثرة التي تتماشى مع الحياة المعاصرة ومتطلباتها.
- تخفف االرقابة السابقة المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة جراء إبرام التصرفات المالية، يحدث هذا التخفيف مهما كان قرار هيئة الرقابة، فإذا كان بالموافقة يتخذ من موافقتها سندا لهم في أي مناقشة لتصرفهم في المستقبل، وإن كان بالرفض تكون قد تخلصت من شبهة الخطأ.

بينما تتمثل عيوب الرقابة السابقة في:

- يترتب على الرقابة السابقة تأخر تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقوم بالرقابة.
- يصعب مع هذا النوع من الرقابة مراقبة العمليات المالية بمجموعها، إذ تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة مما يصعب التأكد من مدى تنفيذ الميزانية مع أهدافها المسطرة.

✓ **الرقابة اللاحقة على الصرف:** تبدأ هذه الرقابة عملها بعد إنتهاء السنة المالية وإستخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، تنصب هذه الرقابة على جانب النفقات والإيرادات للميزانية للتأكد من قيام الجهات الإدارية المختصة وفق القانون، تتميز هذه الرقابة بعدة مزايا هي:

- تتم هذهالرقابة بعد الصرف، أي بعد إنتهاء السنة المالية، وبذلك تكون قد إتضحت جميع وقائع هذه العمليات ومن تم تكون ملاحظات هيئة الرقابة على أساس الواقع.

[54]- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص: 319

➢ لا تعوق هذه الرقابة العمليات المالية، كما تتصف بالشمول والقدرة على وضع الملاحظات وسد الثغرات للمساعدة في تنفيذ الخطة والوصول إلى الأهداف المسطرة.

➢ تمارس هذه الرقابة على كل العمليات المالية فهي متكاملة وليس على أجزائها، ومن تم يكون الحكم عليها أكثر دقة وموضوعية.

بينما تتمثل عيوب هذه الرقابة في:

➢ قد تكون الرقابة اللاحقة غير مجدية، لأنها تتم بعد الإنتهاء من الصرف، ومن تم فهي قد لا تستطيع إعادة حق الخزينة الضائع لأن محاسبة المخالفين تأتي بعد مدة من وقوع المخالفة المالية، هذا في حالة كشفها.

➢ قد تتقيد هذه الرقابة بنتائج وملاحظات الرقابة السابقة، وبالتالي تتصف بالتكرار فنجدها تبحث في أخطأ سبق معرفتها من قبل الرقابة السابقة خاصة النفقات العامة.

رغم ذلك فإن لكل من الرقابة السابقة واللاحقة مزايا وعيوب إلا أن لكل منهما أهميته وضرورته، فإذا كانت الرقابة السابقة تعمل على تفادي الخطأ وعلاجه حال وقوعه، فإن الرقابة اللاحقة تعمل على إكتشاف الخطأ أو المخالفة المالية بعد وقوعها، ومن تم تتفادى تكرار المخالفات مستقبلا، كما تؤشر على المخالفين لمحاسبتهم.

2. الرقابة من حيث مصدرها: يمكن أن ننظر للرقابة من زاوية الجهة التي تتولى ممارسة تلك الرقابة، فنجدها تنقسم إلى:

✓ **الرقابة الإدارية(الذاتية):** تمارس هذه الرقابة السلطة التنفيذية، لذلك يطلق عليها بالرقابة الذاتية، قد تكون هذه الرقابة سابقة أو لاحقة أو تجمع بين الإثنين معا.

أول مظهر من مظاهر هذه الرقابة هي الرقابة التسلسلية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه للتأكد من مشروعية التصرفات المالية الخاضعة للرقابة وحسن تنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية، وتأخذ هذه الرقابة إتجاهين هما:

الأول: رقابة موضوعية (مكانية): تعني إنتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوسين ليدقق في أعمالهم.

الثانية: رقابة مستندية: تعني فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه منخلال التقارير والوثائق التي يرسلونها إلى رئيسهم.

تشمل الرقابة الإدارية إلى جانب هذه الرقابة رقابة وزارة المالية التي تتخذ إتجاهين هما:

- تأخذ شكا إصدار تعليمات ومنشورات ملزمة تبين كيفية العمل بقانون الميزانية وتنفيذه.
- تأخذ شكل الموافقة على كل تصرفات يؤدي إلى الإنفاق من الأموال العامة، فقد يجعل الإرتباط بالنفقة أو العقد الذي يؤدي إلى الإنفاق في المرحلة الإدارية أو تنفيذ النفقة في المرحلة المحاسبية موقوفا على وزارة المالية.

نظرا لكون الرقابة هي رقابة ذاتية تقوم بها السلطة التنفيذية لم تعد الدول المعاصرة تعتمد عليها لوحدها للتأكد منحسن التصرف في الأموال العامة لما لوحظ عليها من مظاهر التسيب والإنحراف وعدم الجدية، لذا فقد دعت الضرورة إلى إيجاد رقابة مستقلة متمثلة في الرقابة البرلمانية.

- ✓ **الرقابة البرلمانية التشريعية):** لا ينحصر دور البرلمان على مجرد المصادقة على الميزانية العامة، وإنما يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذها لتتحقق من مدى إلتزام السلطة التنفيذية بقانون الميزانية.

تعد هذه الرقابة رقابة شاملة تتناول جميع نتائج الميزانية العامة، فهي من الناحية المبدئية رقابة لاحقة كونها تأتي بعد تنفيذ الميزانية من خلال فحص الحسابات الختامية، ومع ذلك لا يمنع أن يمارس المجلس النيابي رقابته اثناء التنفيذ وتقوم به لجنة الشؤون المالية بالمجلس التي لها حق طلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية.

الفصل السابع: المالية العامة الاسلامية:

أولا: علم المالية العامة في الاقتصاد الاسلامي

ثانيا: النفقات العامة في الإقتصاد الإسلامي:

ثالثا: الإيرادات العامة في الإقتصاد الإسلامي:

أولا: علم المالية العامة في الاقتصاد الاسلامي :

1. **تعريف علم المالية العامة في الاقتصاد الاسلامي:** يعرف علم المالية العامة في الإقتصاد الاسلامي بأنه مجموعة الأصول والمبادئ المالية العامة المستمدة من النصوص الشرعية الإسلامية القرآن والسنة وإجماع العلماء التي تحكم وتنظم النشاط المالي العام للدولة الإسلامية، وما يتوصل إليه المجتهدون من علماء الأمة من أنظمة وحلول تطبيقا لهذه الأصول والمبادئ العامة بما يتلائم مع كل عصر وبيئة.

نستخلص من هذا التعريف مايلي:

✓ تعتمد المالية العامة على مجموعة من الأصول والمبادئ التي وردت في نصوص القرآن والسنة وإجماع الأمة، وهي أصول ثابتة لا تتبدل ولا تتغير مع تبدل الزمان والمكان، ومن أمثلتها قوله تعالى:"خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها"، وقوله صلى الله عليه وسلم:"بني الإسلام على خمس منها إيتاء الزكاة"، تقر هذه النصوص فريضة الزكاة كأحد الموارد المالية العامة، وكذلك قيام الدولة بجباية أموال الفيئ ثم إعادة توزيعها لتقليل التفاوت في الدخول والثروات في المجتمع الإسلامي، قال تعالى:"ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم".

✓ تحتوي المالية العامة على مجموعة أخرى من الأنظمة والحلول والمعاملات والقواعد المالية توصل إليها العلماء والمختصين في المعاملات المالية الإسلامية تطبيقا للمبادئ والأصول العامة الثابتة ولا تخالفها، وهي أنظمة قد تتبدل مع تبدل المكان والزمان، ومن أمثلتها فرض الخراج من قبل الخليفة الراشد عمر بن الخطاب على الأراضي المغنومة من الكفار مع أنها كانت توزع على الغانمين على عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، والخراج مورد مالي عام يترك فرضه وتقديره لإجتهاد علماء الأمة وولاة الأمور.

✓ وهذا ينطبق على موردي الجزية والعشور اللذين يعتمدان على رأي الإمام في تقدير المبلغ المطلوب دفعه وأين يصرف ومن يعفى منه.

✓ ومنه تعتمد المالية العامة الإسلامية على نوعين من القواعد والأصول، نوع ثابت لا يتغير مع تغير الزمان والمكان، مستمد من النصوص الشرعية، ونوع متغير مستمد من إجتهاد أهل العلم والتخصص في كل زمان ومكان.

2. مميزات المالية العامة في الإقتصاد الإسلامي: تتمتع المالية العامة في الإسلام بمميزات تميزها على غيرها من الأنظمة المالية الأخرى، تتمثل هذه الخصائص في:

✓ **أنها شرعية ربانية:** فهي من صنع الله، تعتمد على النصوص الشرعية من القرآن والسنة وإجماع الأمة في أحكامها وتشريعاتها ولا تخالفها أبدا، من أمثلة ذلك قوله تعالى:" إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وإبن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم"، وقوله صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى أهل اليمن أعلمهم أن الله إفترض عليهم صدقة في أموالهم تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم.

✓ **الشمولية:** يقصد بها أن أصولها وأحكامها المستمدة من الدين الإسلامي، تعالج وتلبي كل جوانب الحياة الإنسانية والدينية والمادية والأخروية والإجتماعية والإقتصادية والسياسية بشكل متوازن لا يطغى جانب على بخر، لأن الله خلق الإنسان من جسد وروح وسن له من الأحكام والتشريعات التي تحفظ له جسده وروحه وتحقق لهما التوازن، قال تعالى:"رجالا لا تلهيهم تجارة ولا بيع عن ذكر الله وإقام الصلاة وإيتاء الزكاة يخافون يوما تتقلب فيه القلوب والأبصار"، وقال تعالى:" فإذا قضيت الصلاة فانتشروا في الأرض وأبتغوا من فضل الله وأذكروا الله كثيرا لعلكم تفلحون"

✓ **الإستقلالية:** تتمتع المالية العامة الإسلامية بإستقلالية أصولها ومبادئها وأحكامها من عدة نواحي هي:

➢ أنها تستمد معظم أصولها ومبادئها وأحكامها من نظام مالي متكامل منزه عن النواقص والعيوب، أساسه النصوص الشرعية الحكيمة، وهذا ما تفتقده الأنظمة الوضعية المليئة بالعيوب والنواقص التي تبتلي بها هذه الأنظمة.

➢ أنها تتفرد بتنوع وتعدد أساليبها وأنظمتها ووسائلها، إذ نجد التنوع في الموارد المالية من أنها تجبى عينا ونقدا من المكلفين، وكذلك تفرض على جميع صور وأنواع الأموال، ومنها ما هو دوري سنوي، ومنها ما هو غير ذلك على حسب الحاجة والأحداث التي تفرض طلبها، وتتنوع كذلك في أوجه الإنفاق بين الصور النقدية أو العينية على حسب الحاجة.

➢ أنها سبقت الأنظمة الأخرى في تحديد أوجه معينة للصرف عليها لا تتبدل ولا تتغير ولا تلغى أبدا مهما حدث كمصارف الزكاة الثمانية ومصارف خمس الغنيمة.

✓ **الإستقرار والإنضباطية:** تتمتع المالية العامة في الإسلام بالإستقرار والثبات كون أحكامها مستمدة من الشريعة الإسلامية، وهذا ما يجعل الأفراد والدولة يعرفون واجباتهم وحقوقهم.

يعرف مالك المال أن هناك حقوقا في ماله كالزكاة ونفقة الأهل الواجبة وأن عليه أن يساهم بجزء من ماله إذا إحتاج المجتمع للمال عند الأزمات والكوارث زيادة عما يدفعه كزكاة.

وتعرف الدولة أن عليها واجبات إتجاه المجتمع، فعليها توفير الأمن والعدالة والصحة والتعليم والضمان الإجتماعي، وأن تساهم في تحقيق العدالة في التوزيع الوطني.

3. المرتكزات الأساسية للنظام المالي الإسلامي:

✓ **المال مال الله والبشر مستخلفون في الأرض:** إن هذا المبدأ هو أساس الملكية في الإسلام، ينظر الإسلام إلى المال بأنه مال الله تعالى "ولله ملك السموات والأرض وما بينهما "المائدة، وأن البشر مستخلفين فيه، تعتبر هذه نعمة من نعم الله عز وجل، تستوجب هذه الشكر والالتزام بما شرع سبحانه لتنظيم ملكية الإنسان لهذا

المال، يقول الله عز وجل " : واذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون"، وقال أيضا " :وهو الذي جعلكم خلائف الأرض ورفع بعضكم فوق بعض درجات "الأنعام، وقال عز وجل أيضا " :"وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه".

فأصل ملكية المال لله عز وجل، فهو خالق كل شيء وأنه تعالى سخره لعباده بدرجات متفاوتة لحكمة منه، وأن الإنسان ليس له إلا ملكية الانتفاع به والتصرف فيه، لكن هذا الانتفاع والتصرف ليس مطلقا فهو مقيد بما وضع الله عز وجل من ضوابط وأحكام، فالإنسان يحاسب عن ماله من أين اكتسبه وفيم أنفقه، "كل نفس بما كسبت رهينة".

✓ **الحث على الإنفاق وترشيده:** يعتبر الإسلام المال وسيلة لقضاء الحاجة وليس غاية في حد ذاته، وقد أمر بإنفاقه في سبيل الله وفي أوجه الخير وحارب الفساد والتبذير والإكتناز، وحث على المحافظة على المال واعتبر ذلك من الضروريات، ومنع تجمع الثروة في أيدي قليلة من الناس ، قال الله تعالى "يا أيها الذين أمنوا أنفقوا من طيبات ما كسبتم ومما أخرجنا لكم من الأرض ، وقوله أيضا "والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم"، وقوله جل جلاله " وآتوا من مال الله الذي آتاكم"، وفي المحافظة على المال قوله عز وجل"ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياما"، وفي ترشيد الإنفاق قوله تعالى" والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما" .

✓ **العدل والمساواة:** وهما من أهم الأركان والمبادئ التي يقيم عليها الإسلام مجتمعه الصالح المتكافل، " واذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل"، وينظر الإسلام إلى من يملك المال ومن لا يملكه نظرة متساوية فالفرق بين الفرد وأخيه ليس من ناحية كمية المال الذي يملكه أو لا يملكه بل من حيث تقواه لله عز وجل يقول" إن أكرمكم عند الله أتقاكم "، ويقول الرسول عليه الصلاة والسلام: " يا أيها الناس ألا إن ربكم واحد، وان أباكم واحد، ألا لا فضل لعربي على أعجمي ، ولا أعجمي على عربي، ولا أحمر على أسود، ولا أسود على أحمر إلا

بالتقوى" ، وقد حقق الإسلام العدل والمساواة في شؤون الاقتصاد، فجعل الناس سواسية أمام الفرص المتاحة، وجعل من حق كل فرد أن يمتلك وأن يعمل، محققا تكافؤ الفرص بين الناس في ميادين النشاط الاقتصادي المختلفة ليأخذ كل عامل مجتهد ثمرات عمله وجزاء اجتهاده.

✓ **تحريم الربا والكسب بطرق غير مشروعة:** نهى الإسلام عن كسب المال وانمائه بطرق غير مشروعة فحرم الربا تحريم صريح بالكتاب والسنة وآيات تحريم الربا كثيرة ومنها قوله عز وجل "قالوا إنما البيع مثل الربا وأحل الله البيع وحرم الربا"، وحرم أكل أموال الناس بالباطل "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل ..".

ووضع الأحكام الشرعية في التملك والاستثمار بما يحقق المصلحة للفرد والجماعة فنهى عن الغش والتدليس وبيع الغرر ومنع الاحتكار والمنافسة غير المشروعة والقمار والسرقة.

أما فيما يخص طرق الكسب المشروعة فهي ثلاثة طرق:

➢ كسب عن طريق العمل في الزراعة والتجارة والصناعة والحرف والمهن المختلفة والمباحة شرعا، وبالوسائل التي تتفق مع أحكام الشريعة.

➢ كسب بغير عمل، مثال ذلك الهبة والوصية والميراث والهدية، على شريطة أن يكون التملك لأي نوع مما سبق وفقا لما تقضي به أحكام الشريعة

➢ كسب عن طريق ما يأخذه المسلم من نصيبه في الغنيمة والفيء أو من أموال الزكاة إذا كان من مستحقيها، أو من أموال بيت مال المسلمين.

4. **خصائص المالية الإسلامية:** تأخذ المالية العامة في الإسلام خصائصها من خصائص التشريع الإسلامي، باعتبار المالية العامة تقوم داخل نظام متكامل هو الإسلام بنواحيه الدينية و الاجتماعية و الاقتصادية، ما يجعل للمالية الإسلامية خصائص تميزها عن باقي عن المالية العامة في النظم الوضعية الأخرى نوجزها فيما يلي:

✓ **الجانب التعبدي في المالية الإسلامية:** مزج الإسلامً بين مصالح الإنسان البدنية والروحية، ولا يمكن أن تتحقق سعادته كاملة إلا إذا ارتقى مادياً وروحياً فيسعد في الدنيا والآخرة، فلم يجعل من المال اية تتأخر أمامه كل الواجبات العبادية قال تعالى "**رجال** لا تلهيهم تجارة ولا بيع عن ذكر االله و إقام الصلواة و إيتاء الزكواة"، وما جعل من الجانب المالي مطية للثواب قال صلى الله عليه وسلم "ما من مسلم يغرس غرسا أو يزرع زرعا فيأكل منه طيرا أو إنسان أو بهيمة إلا كان له به صدقة".

✓ **الجانب الاجتماعي في المالية الإسلامية:** تنبهت الدول بعد آثار أزمات الرأسمالية المتتالية إلى أهمية النشاط الاجتماعي و تحقيق التوازن بين مختلف طبقات المجتمع، ورصدت بذلك الإعتمادات اللازمة للنشاط الاجتماعي سواء لتحقيق نظام التأمينات الاجتماعية أو لتحقيق الضمان الاجتماعي، أو لتمويل وجوه البر والخير و الإحسان، تحقق المالية العامة في الإسلام هذه الاتجاهات الاجتماعية من خلال إيرادات الدولة الإسلامية يكون الهدف الأول والرئيسي من تحصيلها وتوزيعها هو تغطية حاجات هذه الفئات بضمان حد الكفاية أي المستوى اللائق للمعيشة لكل فرد يعيش في مجتمع إسلامي أياً كانت ديانته أو جنسيته وليس مجرد حد الكفاف أي المستوى الأدنى للمعيشة ، إذ تعطي الزكاة الأولوية في إنفاقها لسد حاجات الفقراء والمحتاجين باعتبار أن ضمان حد أدنى من مستويات المعيشة داخل الدولة مقدم على غيره من الأهداف، ويعتبر إغناء الفقراء وكفايتهم هو الهدف الأول للزكاة ثم تليه الأهداف الأخرى بحسب الأهمية وتوفر الحصيلة.

كذلك يوجه خمس الغنيمة والفيء لسد احتياجات هذه الفئات قال تعالى " فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل".

بل أجاز الإسلام فرض ضرائب على الأغنياء إن لم تقم زكوات المسلمين بحاجة الفقراء يقول الإمام ابن حزم " وفرض على الأغنياء من أهل كل بلد أن يقوموا بفقرائهم ويجبرهم السلطان على ذلك إن لم تقم الزكوات بهم ولا في سائر أموال المسلمين".

✓ **تعدد موارد النظام المالي الإسلامي**: لا يكتفي النظام المالي الإسلامي بمورد واحد و لابضريبة واحدة، بل يجمع بين الضرائب و غيرها من الموارد، فبجانب الزكاة فرضت الجزية و الخراج و العشور و غيرها من الموارد. وتعدد الموارد له مزاياه منها:

➢ يضمن وفرة في موارد الدولة، ففي حالة نقص حصيلة أحد الموارد يتم تعويضه من الموارد الأخرى.

➢ توزيع العبء المالي على طوائف المجتمع فيساهم كل فرد على قدر طاقته.

➢ إعطاء النظام مرونة في تغطية نفقاته واحتياجاته.

➢ إعطاء النظام المالي صفة الشمولية حيث يقع العبء المالي على كافة النشاطات الاقتصادية والمالية ولا يقتصر على بعضها.

✓ **التوازن (القوامة)**: يقوم المنهج الإسلامي على أساس التوازن في جميع الأمور ،فوفقاً لهذا المنهج يتحقق الانسجام بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة ، وبين متعة الدنيا وثواب الآخرة، وبين المتطلبات المادية والروحية ، فلا يطغى جانب من هذه الجوانب على الآخر كونه يؤدي إلى الاختلال.

ونلاحظ هذا المنهج واضحاً في الحياة العملية، ففي مجال الإنفاق مثلاً يضع الإسلام القاعدة المتوازنة يقول تعالى " ولا تجعل يدك مغلولة إلى عنقك ولا تبسطها كل البسط فتقعد ملوماً محسورا"، ويقول أيضاً:"والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما".

وهذا المنهج الذي يحفظ التوازن في كل شيء هو(العدل) أو (القوامة) أي لا تقوم أمور الحياة بالصورة الصحيحة بدونه، لأن اختلال التوازن يعني الإفراط في جانب على حساب التفريط في جانب آخر.

✓ **المرونة:** تتميز الشريعة الإسلامية بتوجيهاتها العامة المجملة في كليات، وهذا التعميم في نصوص الشريعة الإسلامية وعدم التفصيل في الجزئيات، يعطي للأجيال المقبلة القدرة على تفسير النصوص والأحكام الكلية ووضع التفاصيل الجزئية بما يتلاءم مع ظروف وأحوال كل عصر، لأن كل عصر يستنبط ما يناسبه من أحكام بما يتلاءم مع ظروفه وفقاً لهذه القواعد والتوجيهات العامة، وهذا من شأنه أن يوفر عنصر المرونة في تطبيق التشريع الإسلامي على مر الزمان والمكان لتواكب التطورات التي تطرأ على الحياة.

✓ **الاستقلالية بقواعد وأُسس تشكل نظام مالي متكامل أساسه النصوص الشرعية:** يقوم النظام المالي الإسلامي على أصول ومبادئ مستمدة من القرآن والسنة، فظهرت بذلك معالمه الواضحة ومزاياه البارزة وشخصيته المستقلة عن بقية النظم المالية الوضعية، حيث يقف موقفاً متوازناً في القضايا والأمور المتعلقة بالنشاط الاقتصادي والمالي، لكن ليس توازنا نابعاً من كونه توليفة من مزايا النظامين الرأسمالي، بل هو موقف متوازن مستمد من أصول الإسلام ومبادئه ومن مصادر التشريع الإسلامي، وهو بالتالي نظام إلهي استمد قواعده ومبادئه من هذه الأصول الإلهية.

فيرى أن ما قد يحدث من اختلاف في إجراءات تطبيق النظام المالي من عصر إلى أخر ومن مكان إلى أخر راجع إلى أن المبادئ و القواعد التي تحكم هيكلية هذا النظام هي مبادئ و قواعد كلية ومجملة وغير مفصلة، وبالتالي يجتهد الفقهاء في استنباط الأحكام الجزئية لتطبيق هذه القواعد ووضع الصيغة الملائمة لظروف الزمان والمكان، حيث أن عمل الباحث في الاقتصاد الإسلامي يكون تطبيق النظام الموافق لهذه المبادئ والقواعد والأصول، ولا يتعارض معها فيكون هذا التطبيق ذو صفة إلهية لأنه مبني على أصول إلهية.

5. أهداف النظام المالي الإسلامي: يتمثل أهداف النظام المالي الإسلامي:

✓ تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ويشمل العمل بهذا المبدأ نقطتين رئيسيتين:

➢ ضمان حد أدنى من الدخل(حد الكفاية) لكافة أفراد المجتمع، أي المستوى اللائق للمعيشة و ليس فقط حاجيات الحياة الضرورية لبقائه على قيد الحياة أو ما يعرف (بحد الكفاف)، أي الحد الأدنى اللازم للمعيشة . يقول عمر بن الخطاب رضي االله عنه "إذا أعطيتم فأغنوا"، ووضح هذا الإمام الماوردي بقوله:"فيدفع إلى الفقير و المسكين من الزكاة ما يخرج به من اسم الفقر و المسكنة إلى أدنى مراتب الغنى"، و يقول أيضا:" تقدير العطاء معتبر بالكفاية".

➢ مواجهة تفاوت في مستويات الدخل والثروة داخل المجتمع وتقليل الفجوة في مستويات الدخل، يقول االله تعالى" كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم"، وقد تجسد هذا من خلال توزيعه صلى االله عليه وسلم فيء بني النضير على المهاجرين وحدهم دون الأنصار، إلا رجلين فقيرين من الأنصار، و ذلك لإحداث التوازن الاجتماعي بين المهاجرين الذين تركوا أموالهم في مكة و فروا بدينهم إلى المدينة و بين الأنصار الذين كانوا يملكون المال و الثروة.

✓ تحقيق التنمية الاقتصادية في المجتمع من خلال استغلال الموارد الاقتصادية بصورة مثلى "التوظيف الكامل للموارد".

➢ تحقيق الاستقرار الاقتصادي وذلك من خلال المحافظة على مستوى النشاط الاقتصادي في قطاعات الدولة المختلفة والعمل على رعايتها وتنميتها بما يضمن تحقيق القوة والعزة الاقتصادية.

تندرج هذه الأهداف الثلاثة الرئيسية وما يتشعب عنها من عشرات الأهداف الوسطية في مستوياتها وأهميتها ومن أمثلة ذلك:

➢ مواجهة الأوضاع الطارئة وغير العادية.

- تسيير العمل في أجهزة الدولة وهو ما يطلق عليه مصطلح المصالح العامة.
- التوازن والاستقرار بين أجيال الأمة.

ثانيا: النفقات العامة في الإقتصاد الإسلامية:

1. تعريف النفقة العامة[55] في الإقتصاد الإسلامي: يقصد بها مبلغ من المال تقوم الدولة أو من ينوب عنها بصرفه في إشباع حاجة عامة شرعية.

يتضح من التعريف أن للنفقة العامة ثلاثة عناصر أساسية هي:

✓ **العنصر الأول: النفقة العامة مبلغ مالي:** لا يشترط أن يتم دفع النفقة العامة بالصورة النقدية فقط، بل يجوز أن تدفع عينا، يحقق هذا التنوع في الإنفاق العدالة والملائمة والمرونة في النفقة العامة، كون بعض الإيرادات تجبى عينا كزكاة الزروع والحيوانات وتنفق عينا.

✓ **العنصر الثاني: القائم بالإنفاق شخص عام:** يقوم بالنفقة العامة الدولة أو من ينوب عنها، لا تعد النفقة عامة إلا إذا دخل هذا المال في الذمة المالية للدولة وأذنت لصاحبه بعد ذلك بإنفاقه في سد هذه الحاجة.

✓ **العنصر الثالث: الهدف من النفقة العامة تحقيق منفعة عامة:** أن يكون الهدف من النفقة العامة تحقيق منفعة عامة يعود نفعها على جميع أفراد المجتمع، يتم تحديد الحاجة العامة (المصلحة) من قبل الشريعة الإسلامية، فكل ما وافقت عليه الشريعة وأباحته يعد من قبيل المصلحة التي يجوز دفع المال فيها، وكل ما حرمته ولم توافق عليه لا يجوز دفع المال فيه حتى ولو كان على مستوى المال الخاص، وما سكتت عنه الشريعة فيترك للأفراد الخيار فيه على أن **تراعى** القواعد والضوابط الشرعية في الإختيار والإستعمال بحيث لا يكون فيه ضرر عام على المسلمين.

[55]- مصطلح النفقة العامة غير معروف عند الفقهاء، إنما إستخدموا لفظي المصارف أو الخراج للتعبير عن النفقة العامة.

2. تقسيمات النفقات العامة: يمكن تقسيم النفقات العامة غلى الأنواع التالية:

✓ **التقسيم الأول: من حيث المصدر التمويلي:** تقسم إلى:

➢ **نفقات لها موارد خاصة:** وهي النفقات الها موارد خاصة للإنفاق عليها، ومثالها: مصارف الزكاة الثمانية، ومصارف خمس الغنيمة، والتي نصت عليها سورة التوبة الآية 60، سورة الأنفال الآية 41.

لا يجوز أن تصرف هذه الموارد في غير هذه المصارف بأي حال من الأحوال ويجوز العكس، أن يصرف عليها من غير هذه الموارد عند الحاجة.

➢ **نفقات ليس لها موارد خاصة:** وهي النفقات التي لم يخص مورد خاص للإنفاق عليها منه، وهي ما تسمى بنفقات المصالح العامة للمسلمين، كرواتب الموظفين ونفقات التنمية وغيرها من المصالح التي يرجع فيها لرأي الإمام وإجتهاده، حيث يبدأ بالأهم فالأهم عند الصرف عليها.

✓ **التقسيم الثاني: من حيث دوريتها وتكرارها:** وتقسم إلى:

➢ **نفقات دورية (ثابتة):** وهي النفقات التي تتكرر كل سنة في الميزانية العامة بصورة منتظمة ودورية، تستخدم عادة لإشباع حاجات دائمة، مثال: نفقات سير المرافق العامة كالدفاع، الأمن، العدالة، ونفقات الضمان الإجتماعي والتي تتمثل في مصارف الزكاة.

➢ **نفقات غير دورية (عارضة):** وهي النفقات التي لا تتصف بالإستمرارية والإنتظام في الميزانية العامة، بل تظهر بين فترات خاصة في حالات غير عادية كنفقات الكوارث والأزمات ونفقات دراسات الجدوى الإقتصادية.

✓ **التقسيم الثالث: من حيث اثارها الإقتصادية:** وتقسم إلى:

➢ **نفقات حقيقية:** وهي النفقات التي تقوم بها الدولة في مقابل حصولها على السلع والخدمات، فالنفقات هنا تمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه في مقابل الحصول عليها، مثال: النفقات التي تدفعها الدولة في مقابل الخدمات التي تسير بها المرافق العامة كمرافق الأمن والعدالة والتعليم والصحة والتنمية.

➢ **نفقات تحويلية:** وهي النفقات التي يتم من خلالها نقل للقوة الشرائية بين الأفراد أو الجماعات وتتم بدون مقابل أو حصول الدولة على أي سلعة أو خدمة، مثال: مصارف الزكاة التي تمثل نفقات الضمان الإجتماعي، وما تقدمه الدولة كذلك من مساعدات وإعانات للفقراء والمساكين ولتنشيط الوضع الإقتصادي.

✓ **التقسيم الرابع: من حيث أغراضها:** وتقسم إلى:

➢ **النفقات الإدارية:** وهي النفقات التي تدفع لإدارة وتسيير المرافق العامة في الدولة، مثل: مرافق الدفاع والأمن والعدالة والدعوة إلى الله ونشر تعاليم الإسلام.

➢ **النفقات الإجتماعية:** وهي النفقات التي تدفعها الدولة للقيام بخدماتها الإجتماعية، ومن أهمها: نفقات الضمان الإجتماعي والصحة والتعليم والإسكان.

➢ **النفقات الإقتصادية:** وهي النفقات التي تصرفها الدولة للقيام بأهدافها وخدماتها الإقتصادية، وهي نفقات عمارة البلاد من إنشاء المرافق العامة كالطرق والجسور وشق الأنهار وتأمين مياه الشرب والكهرباء، ومشاريع البنية التحتية التي يحتاجها المسلمون.

✓ **التقسيم الخامس:** وتقسم إلى:

➢ **نفقات بيت مال الخلافة:** وهي النفقات التي يقوم بها بيت المال المركزي الموجود بمقر الدولة الخلافة، كان في عهد الخلفاء الراشدين في المدينة المنورة، ويعود نفع هذه النفقات على كافة أفراد دولة الخلافة بجميع أقاليمها، مثال: نفقات الجهاد والدعوة في سبيل الله.

➢ **نفقات بيت مال الأقاليم:** وهي النفقات التي يقوم بها بيت المال الموجود في كل إقليم من أقاليم الدولة (ولاية، دائرة، بلدية)، ويعود نفعها بشكل خاص على سكان هذا الإقليم، مثال: النفقات الإجتماعية الت يقوم بها كل إقليم لأفراده وما يقوم به من نفقات إقتصادية كتوصيل المياه والكهرباء ورصف الطرقات وغيرها من الخدمات الضرورية لسكان هذا الإقليم.

3. **الضوابط الشرعية للإنفاق العام:** تتمثل الضوابط الشرعية للإنفاق العام فيمايلي:

✓ **ضابط الإلتزام بالحلال والحرام في الإنفاق العام:** يمتد هذا الضابط لكل سلوكيات الإنسان سواء كان بائعا أو مشتريا، مستأجيرا أو أجيرا، عملا أو رب عمل، كل هذه السلوكيات يحكمها ضابط الحلال أو الحرام، وبالتالي إما منفعة أو مفسدة، لأن الإسلام إذا منع سلوكا معينا فإن هذا السلوك حرام يجب تجنبه، وإذا أباح سلوكا أخر فإنه حلالا، يجوز العمل والإنتفاع به، لذا لا يشد السلوك الإنفاقي عن ذلك حيث تطبق في حقه قاعدة الحلال والحرام.

كما يجب على الدولة الإسلامية أن تتحرى قاعدة الحلال والحرام في إيرادها ونفقاتها، بل ستحقق وفرا في نفقاتها عندما تتجنب الإنفاق في المحرمات، ومن الأمور التي حرم الإسلام الإنفاق عليها مايلي:

➢ **التعامل بالربا:** حرم الإسلام التعامل بالربا بكل أنواعه أخذا وعطاء سواء على مستوى الأفراد أو على مستوى الدولة، فلا يجوز للدولة أن تتعامل بإعطاء فوائد ربوية لقاء ما تقترضه من أموال من الأفراد أو الدول، لأن النصوص الشرعية المحرمة للربا جاءت عامة تشمل كل من يتعامل بالربا دولا كانوا أو أفرادا.

➢ **أكل أموال الناس بالباطل:** وهو كل ما يقوم به الفرد أو الدولة من أفعال أو أقوال ينتج عنها أخذ مال الغير بدون وجه حق مشروع، كالإحتكار والخداع والغصب لأموال وحقوق الناس بدون حق.

وعليه، لن يكون للدولة حق أكل أموال الناس بالباطل سواء عن طريق فرض ضرائب أو إصدار نقدي جديد لا يقابله زيادة في الإنتاج، وهذا سيؤدي حتما إلى أثار سيئة على النشاط الإقتصادي.

➢ **الخمر والميسر:** الخمر هو إسم لكل مسكر والميسر هو القمار، وهي أمور لا يشك عاقل بضررها على صحة الإنسان وحياته الإجتماعية والإقتصادية حتى لو توهم البعض أن فيها منافع إلا أنها لا ترقى ولا تذكر أمام أضرارها.

✓ **ضابط ترتيب مصارف الإنفاق بالترتيب الشرعي للمصالح العامة:** يجب على الدولة المسلمة حفظ على المجتمع خمسة أصول هي: الدين، النفس، العقل، النسل، المال، كل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يضر بهذه الأصول فهو مفسدة ودفعها مصلحة.

والمصلحة المعنية في الإقتصاد الإسلامي هي المصلحة التي تتفق وشرع الله سبحانه وتعالى، وليست التي تتفق مع أهواء ورغبات الأفراد والجماعات، لذا قسم الفقهاء المصالح أو الحاجات العامة التي إعتبرها الدين الإسلامي إلى ثلاثة أقسام رتبها ترتيبا تنازليا حسب أهميتها وأولويتها في الإشباع وضروريتها للحياة وإستمرا للمجتمع، وتتمثل في:

➢ **الضروريات:** وهي المصالح أو الحاجات التي لا تستقيم حياة الناس إلا بها، بحيث إذا فقدت إختل نظام حياتهم.

حرصت الشريعة الإسلامية على المحافظة على الأصول الخمسة، لأنها أركان الحياة الإنسانية ولا يتصور إستقامتها إلا بها، ويتم الحفاظ على هذه المصالح الخمسة الضرورية بأمرين هما:

-إقامة أركانها الخمسة وتثبيت قواعدها.

-درء كل ما يمكن أن يخل بها أو يتوقع أن يخل بها مستقبلا.

➢ **الحاجيات:** هي المصالح أو الحاجيات التي يحتاجها الناس لرفع الحرج والمشقة عن حياتهم، ولكن لا يترتب على فقدانها أي خلل في حياتهم وإنما يؤدي إلى ضيق الحياة ومشقتها، ومن أمثلتها: إباحة التمتع بالطيبات من المأكولات والملابس والسكن ووسائل النقل والبيع بالتقسيط.

يمكن للدولة توفير هذه الحاجيات من خلال قيامها بمايلي:

-إقامة المشاريع التي تنتج الأغذية والملابس اللازمة لحسن المظهر في الحدود الشرعية.

-إقامة المساكن الملائمة مع صناعة الأثاث والأدوات المنزلية التي يستخدمها أفراد المجتمع لرفع المشقة عن حياتهم بما يتناسب مع الظروف التي يعيشها المجتمع.

-إقامة مراكز البحث العلمي ودور نشر المعارف والعلوم النافعة ومراكز التدريب لتطوير قدرات أفراد المجتمع وطاقاتهم بما يتناسب مع خطط التنمية في الدولة الإسلامية.

-إقامة المرافق والخدمات العامة التي تيسر وتسهل على الناس أعباء حياتهم ومشاقها.

➢ **التحسينيات (الكماليات)**: وهي المصالح التي يتم من خلالها إدخال كل حسن في حياة الناس بحيث تحسن حياتهم وتسهلها عليهم وتحقق لهم الرفاهية وتشعرهم بالمتعة والجمال وطيب الحياة.

لا يترتب على فقدان هذه المصالح أي خلل أو مشقة في حياة الناس، فعدم تحققها لا يحدث أي فساد بأمر ضروري، ومن أمثلتها: تناول الطيبات المختلفة التي تكمل الغذاء وتزين المسكن والملبس، مع توفير وسائل الراحة والترويح عن النفس كالنوادي، مع منع الإسراف في المأكل والمشرب، وتحريم بيع المحرمات.

والمطلوب في هذه الحالة الإنفاق عليها دون إسراف أو تقتير، لأنها من المباحات التي أجاز الإسلام إشباعها وحث عليها ليتمتعوا بها ويشكروا الله عليها.

مما سبق يمكن للدولة القيام بالإنفاق العام دون تحديد ترتيب لأولويات هذه المصالح بقدر ما تلتزم بتحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية على النحو التالي:

-**المصالح العامة الدينية**: الإنفاق على ما يتعلق بنشر الدين الإسلامي والدعوة إليه، وتشجيع طلاب عن العلم، والإنفاق على المساجد وصيانتها.

-**المصالح العامة الإجتماعية**: كل ما يتعلق بكفالة الفقراء والمساكين، وتوفير الخدمة الصحية والتعليمية، وكل ما يتعلق بالضمان والتكافل الإجتماعي.

-**المصالح العامة الدفاعية والأمنية والعدالة:** كل ما يتعلق بالإنفاق عن الجنود وتسليحهم، وسد الثغور وحماية الحدود الإسلامية بما يلزم من الجنود والسلاح، وكذا الإنفاق على كل من يقوم بخدمتهم ويسهل لهم مهمتهم.

كما تقوم بتوفير الأمن الداخلي، بتوفير رجال الأمن والشرطة وحراس الطرق الذين يحرسون البلاد والعباد من اللصوص والسارقين، كما تسهل أمر القضاة بالقبض على المجرمين وإقامة الحدود عليهم.

كذلك توفير العدالة بين الناس بالإنفاق على القضاة وإقامة المحاكم، ليسهل على المتخاصمين الرجوع إليهم عند الإختلاف.

-**المصالح الإدارية:** كل ما يتعلق بأمور الجهاز الإداري للحكومة لتسيير المرافق والخدمات العامة وتوفير مصالح المسلمين العامة.

-**المصالح العامة الإقتصادية:** كل ما يتعلق بتسيير وتسهيل الأنشطة الإقتصادية في المجتمع.

✓ **ضابط المصارف المحددة شرعا يجب الإلتزام بها:** يقصد بهذا الضابط إلتزام الدولة المسلمة بتخصيص إيرادات عامة محددة لصرفها على نفقات عامة معينة أو لنشاط معين أو جهة معينة.

وتتمثل هذه المصارف المحددة فيمايلي:

➢ **مصارف الزكاة الثمانية:** تولى الله سبحانه وتعالى تحديد المصارف والجهات التي تنفق فيها الزكاة، ولم يدعها لإجتهاد أو لرأي أحد من البشر، وعند النظر في هذه المصارف نجدها من المصالح العامة للمسلمين ويجمعها أمرين هما:

الأول: وهو من يأخذ لسد حاجة من الحاجات وهم: الفقراء والمساكين، في الرقاب، إبن السبيل، يعطوا هؤلاء حسب شدة حاجاتهم وضعفها.

الثاني: وهو من يأخذ لمنفعة وهم: العاملون عليها، المؤلفة قلوبهم، الغارمون، لإصلاح ذات البين، في سبيل الله، فمن لم يكن محتاجا أو ليس له منفعة فلا يعطى من الزكاة.

سنعرض الأصناف الثمانية المتمثلة في مايلي:

الصنف الأول والثاني: الفقراء والمساكين: الفقراء والمساكين هم المحتاجون[56] الذين لا تفي دخولهم بما يحتاجونه، وقد إختلف العلماء في تحديد أيهما أشد فقرا وحاجة، إلا أن أغلب الأقوال تميل إلى أن الفقير أشد حاجة من المسكين.

نستنتج مما تقدم أن الفقير والمسكين تربطهم الحاجة إلى تحقيق الكفاية وأنهما صنفان من أهل الزكاة أقترن ذكرهما في بداية الآية لشدة حاجتهم إلى المال، وبإستخدام التصنيفات الحديثة يمكن تحديد أصناف الفقراء والمساكين في الفئات التالية:

1. **الأيتام**: الذين لا يكتسبون ولا مال لهم ولا من يعولهم.
2. **الشيوخ**: هم من بلغوا سنا لا يستطيعون العمل، ولا دخل لهم.
3. **المطلقات والأرامل**: ممن لا عائل لهم وليس لهم دخلا.
4. **العجزة والمرضى**: سواء بسبب مرض أو بسبب حادث الذي يقعدهم عنه.
5. القادر عن العمل لكن لم يجد عملا رغم بحثه عنه.

أما مقدار ما يصرف لكل منهما هو إعطاؤهما ما يغنيهما ويسد حاجاتهما ويساعدهما على العيش الكريم مصداقا لقول عمر بن الخطاب . رضي الله عنه . "**إذا أعطيتم فأغنوا**".

الصنف الثالث: العاملون عليها: يتمثل في الجهاز الإداري لصندوق الزكاة، وهم الجباة والكتاب والمحاسبين

[56]-من فوائد ذكرهم بهاتين الصنفين بيان لهؤلاء الناس سهمين في الزكاة لا سهما واحدا كسائر المصارف.

والحمالين وغيرهم، وعليه يمكن تقسيمهم إلى قسمين هما[57]:

القسم الأول: هم الأشخاص الذين يساهمون في تحديد وجمع حصيلة الزكاة حتى يصل إلى القسم الثاني.

القسم الثاني: المقيمون على قسمتها وتفريقها إلى أن تصل لأصحاب الإستحقاق.

ويعطى العاملون على الزكاة سهما من الزكاة حتى ولو كانوا أغنياء بأخذهم أجرا على عمل أدوه تعويضا عن أرزاقهم التي يفتقدونها بسبب إنشغالهم في جباية وصرف الزكاة، كما منع الاسلام العاملون عليها من تلقي الهدايا من أصحاب الأموال لأنها رشوة.

الصنف الرابع: المؤلفة قلوبهم: يعطون من الزكاة بهدف إستمالتهم لمصلحة الإسلام سواء عن طريق إدخالهم في الإسلام أو تثبيتهم عليه أو كف شرهم عن المسلمين أو إسلام نظائرهم، وفي هذا قال الماوردي: "والمؤلفة قلوبهم أربعة أصناف: صنف يتألفهم لمعرفة المسلمين وصنف يتألفهم لترغيبهم في الإسلام وصنف يتألفهم لترغيب عشائرهم في الإسلام وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين"يعطى المؤلفة قلوبهم سهما من الزكاة للمسلم والكافر على حد السواء.

الصنف الخامس: وفي الرقاب: الرقاب جمع رقبة والمراد بها في القرآن الكريم العبد أو الآمة، والمقصود بفك الرقاب تحريرهم من الرق والعبودية بأن يشتري عبيدا ويعتقهم أو يعين العبد على إعتاق نفسه، ولقد رغب الإسلام على عتق الرقاب ليبين للناس كرامة الإنسان وضرورة تمكينه من آخذ حريته وحق التصرف فيها.

يسعى الإسلام دائما لتحرير الرقيق والقضاء على العبودية " **متى إستعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرار**"[58]، لذلك خصص الإسلام جزء من ميزانية الزكاة لفك الرقاب لتحرير كل طاقة معطلة في المجتمع بدمجها

[57]-الماوردي : **الأحكام السلطانية والولايات الدينية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص: 107
[58]-قول عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ

ضمن دائرة الإنتاج والعمل وفي نفس الوقت القضاء على الصراع الطبقي الذي لا يضيف أية قيمة مضافة للناتج الوطني ماعدا الإستغلال والحقد.

الصنف السادس: الغارمون: الغارمون جمع غارم هو ذلك الشخص الذي عليه دين و لا وفاء عنده به، وفي هذا يرى أبو زهرة أن الغارمون ثلاثة أقسام هم[59]:

القسم الأول: هم الذين يستدنون في سفاهة وإسراف، هذا لا يوفى عنه دينه إلا إذا تاب وصار من أهل التقى والإيمان " **ولا توتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قيما**".

القسم الثاني: يستدين لمصلحة نفسه كتاجر لزمته ديون في تجارته (وهو يحسن تدبيرها) بسبب إضطراب الأحوال الاقتصادية ويشترط لقضاء هذا الدين:

- ✓ أن يكون الدين ناشئا عن أمر مشروع.
- ✓ أن تكون المصلحة مما لا يمكن الإستغناء عنها.
- ✓ ألا يكون لديه مال يسدد به دينه بإستثناء ما لديه لسد الحاجات الأصلية.
- ✓ أن يكون الدين حالا أو مستحق الأداء وقت الطلب والمعونة.

القسم الثالث: من ركبه دين في مصلحة عامة لا مصلحة خاصة لنفسه كمن تحمل ديات الصلح بين الناس، فيسدد عنه دينه حتى ولو كان غنيا تشجيعا للمروءة والإصلاح ذات البين.

الصنف السابع: في سبيل الله: إختلف العلماء في تحديد مفهوم مصرف "في سبيل الله" وهي مجملة في ثلاثة أقوال[60]:

[59]- أحمد عبدالعزيز المزني: **المرشد في أحكام الزكاة**، منشورات السلاسل، الطبعة الأولى، الكويت، 1984، ص: 120
[60]-يوسف القرضاوي: **فقه الزكاة**، مكتبة رحاب، الطبعة 2، الجزائر، 1988، ص: 125

الأول: خاص بالمجاهدين وما يلحق بهم من لوازمهم العسكرية ونفقاتهم ذهابا وإيابا ونفقات أهلهم ورواتبهم.

الثاني: يدخل في هذا المصرف نفقات الحج.

الثالث: هذا المصرف عام يدخل فيه كل عمل يرضي الله.

هذا المصرف إذا هو الطريق الموصل إلى إرضاء الله سبحانه وتعالى إعتقادا وقولا وعملا، لذا لا يقتصر هذا المصرف على الجهاد فحسب بل يشمل كل مجالات الصراع بين الحق والباطل بين المسلمين والكفار سواء في ديار المسلمين أو في ديار الكفار.

الصنف الثامن: إبن السبيل: إبن السبيل هو المسافر، والسبيل الطريق، ونسب إليها المسافر لملازمته إياها، والمراد به هو من إنقطعت به الأسباب وكان في سفر ولا يستطيع الإنتفاع بماله فيعطى من أموال صندوق الزكاة حتى ولو كان غنيا في بلده، ويوصف المسافر بإبن السبيل إذا توفرت فيه الشروط التالية[61]:

- ✓ أن يكون محتاجا إلى ما يوصله إلى بلده ولا يمنع من ذلك كونه غنيا في بلده، لأن المقصود من إعطائه حاجته للوصول إلى بلده وعجزه عن الوصول إلى ماله للإنتفاع به.
- ✓ أن يكون سفره مباحا أو في طاعة الله، فلا يعطى إذا كان سفره في معصية كالذي يسافر لقتل نفس أو لزنا أو اللهو المحرم، لأن إعطاءه في هذه الحالة إعانة له على معصيته.
- ✓ ألا يكون معه نفقات عودته لبلده.
- ✓ ألا يوجد من يقرضه إذا كان قادرا على السداد في بلده.

➢ **مصارف خمس الغنيمة**: الغنيمة كل ما أخذ من مال حربي قهرا بالقتال، وتتمثل الأسهم التي تصرف فيها الخمس فيمايلي:

[61]-أحمد عبدالعزيز المزيني: **المرشد في أحكام الزكاة**، مرجع سبق ذكره، ص: 121

-**سهم لله ورسوله**: يصرف في المصالح العامة، أما بالنسبة لذكر لفظ الجلالة فلتبرك به لا لإفراده بسهم، لأن الله تعالى يملك الدنيا والاخرة، وأما سهم الرسول فيصرف من بعده في مصالح المسلمين.

-**سهم ذوي القربى**: وهم بنو هاشم وبنو المطلب خاصة من قرابة الرسول صلى الله عليه وسلم، ويعطى منه الفقير والغني والذكر والأنثى والصغير والكبير من جاهد معه أم لم يجاهد.

-**سهم اليتامى**: هو كل صغير لا أب له ولم يبلغ، وإشترط الشافعية فيه الفقر والحاجة ليعطى، بينما الحنابلة لا يشترطون الفقر والحاجة، لأنهم يرون أنه يدخل في سهم المساكين فما فائدة ذكره في سهم مستقل.

-**سهم المساكين**: وهم لا يجدون تمام كفايتهم، ويدخل في هذا السهم الفقراء.

-**سهم إبن السبيل**: وهو المسافر المنقطع الذي يحتاج للمساعدة للوصول إلى بلده.

يشترط في الأسهم الأربعة الأخيرة الإسلام، لأنه مال أخذ من الكفار بالقهر والقتال فلا يجوز أن يرد إليهم.

➢ **مصارف خمس الفيئ**: هو كل مال حصل عليه المسلمون من الكفار دون قتال، فهو يقسم كمايلي:

-إذا كان المال منقولا يقسم إلى خمسة أجزاء، يوزع أربعة منها على الجنود (هم الجنود النظاميون في الوقت الحاضر)، وأما الجزء الخامس فإنه يوزع إلى الجهات الخمسة التي يوزع إليها خمس الغنيمة.

-إذا كان المال عقارا من أرض فإنه يصبح وقفا، لا يصير وقفا بمجرد الإستيلاء عليه بل لابد من تصريح الإمام بوقفه، وتقسم غلته كما يقسم المال المنقول.

✓ **ضابط الإعتدال في الإنفاق العام**: يقصد بالإعتدال في الإنفاق العام حسن التدبير والتصرف في إنفاق المال العام وتجنب جميع مظاهر الإسراف والتبذير والتقتير قصد تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة بأقل تكلفة ممكنة.

يقصد بالإسراف مجاوزة الحد في كل فعل يفعله الإنسان، والإسراف في النفقة هو إنفاقها في غير طاعة

الله قليلا كان أو كثيرا، فالإسراف في الأكل هو أكل مالا حلالا لكن زائد عن حده، وإنفاقه في المحرمات.

يقصد بالتقتير التضييق والتقليل في النفقة وحبس المال عن الإنفاق في الحقوق المشروعة والمطلوب الإنفاق فيها.

يقصد بالتبذير إنفاق المال في غير حقه المطلوب، وهذا يختلف بإختلاف الحقوق المطلوبة من صاحب المال والتي من أهمها حق الله وحق المجتمع.

لقد وضعت الشريعة الإسلامية وسائل وقائية يجب على الدولة إتبعها للتقليل من ظاهرة الإسراف والتقتير والتبذير مثمتلة فيمايلي:

- **النصوص الشرعية المحذرة والمانعة لهذه الظواهر**: يحتوي القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة العديد من النصوص المحذرة والمحرمة لكل من الإسراف والتبذير والتقتير، ووصفت مرتكبيها بأوصاف قبيحة وتوعدتهم بأشد العذاب في الدنيا والأخرة، كما ذكرت أنها من الأسباب التي أهلك **الله بها بعض الأقوام السابقين**.
- **القدوة العملية للحكام في الإنفاق العام**: تترك القدوة الحسنة أثرا طيبا في نفوس الناس، والناس في كل زمان ومكان مولوعين بتقليد حكامهم، فإذا كانوا حكامهم صالحين إقتدى بهم الناس فكانوا مثلهم صالحين والعكس صحيح، الناس على دين مليكهم أو ملوكهم.
- **حسن إختيار القائمين على الإنفاق العام**: لكي يؤدى الإنفاق العام بإعتدال يجب أن يجتهد المسؤول في إختيار الأصلح لهذه الوظيفة، ويتم الإختيار على أساس القوة والأمانة والدين، وليس على أساس القرابة والمذهب والجنس، وأن لا يكون الرفض للأصلح بسبب العداوة والكراهية.
- **نظام الرقابة على الإنفاق العام**: لم يكتف الفكر المالي الإسلامي على مجرد النواهي والأوامر التي وردت في شأن الإعتدال في إنفاق المال العام وترشيده بل أوجد نظاما دقيقا للرقابة على المال العام وإنفاقه حتى لا ينحرف

عن القواعد والضوابط التي جاءت بها الشريعة الإسلامية.

✓ **ضابط العدالة في الإنفاق العام:** يقصد بالعدل بالإنصاف بإعطاء المرء ماله وأخذ ما عليه، لذا يجب على الدولة تحقيق العدالة في الإنفاق على كل المستويات كمايلي:

➢ **العدالة على مستوى الأفراد:** العدالة في الإنفاق العام على المستوى الفردي تقتضي أن يحصل كل فرد على نصيب عادل من المال العام يوفر له تحقيق الحياة الكريمة له ومن يعول.

ولقد حددت الشريعة الإسلامية الأسباب التي يستحق بها الفرد أن يأخذ من المال العام، أي تنفق الدولة عليه من المال العام كما هو موضح في النصوص الشرعية.

➢ **العدالة على مستوى الولايات:** تقسم الدولة إداريا يغلى إدارتين هما:

-**الإدارة المركزية:** تتولى الأمور العامة في الدولة، وتقوم بالنفقات العامة التي يعود نفعها على كافة أفراد المجتمع، مثل: نفقات الدفاع والأمن والقضاء، وتهيئة الظروف المناسبة للتنمية الإقتصادية.

-**الإدارة الإقليمية:** تتولى إدارة الأمور الخاصة بالإقليم أو الولاية، وتقوم بالنفقات العامة التي يعود نفعها على أهل الولاية الذين يسكنون فيها، مثل: النفقات الخاصة بالبلدية، نفقات توزيع المياه والكهرباء والمواصلات داخل البلدية.

➢ **العدالة على مستوى الأجيال القادمة:** يكون على هيئة وقف لبعض عناصر الإنتاج المدرة للدخل، مثل: الأراضي أو العقارات، ومن دخلها الذي يحبس أصلها عن التملك وينفق من دخلها على مصالح هذه الأجيال[62].

ثالثا: الإيرادات العامة في الإقتصاد الإسلامي:

1. تعريف الإيرادات العامة: هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة سواء من الأفراد أو الدول أو من داخل

[62]- يسمى هذا بالدومين العقاري.

أملاكها.

إقتضى وجود الدولة ونشأتها ضرورة قيامها بخدمات عامة للمواطنين، تطلب منها ضرورة توفير إيرادات مالية حتى تتمكن من الإنفاق منها على أداء هذه الخدمات بصفتها راعية لشؤونهم، فهي تجبي ما يتحقق لها من زكوات وفرائض مالية لتنفقها على مصالحهم العامة.

تتكون الإيرادات العامة في الإقتصاد الإسلامي من الزكاة، إيراد أملاك الدولة الخاصة، إيراد إستغلال الثروات الطبيعية، الخراج، الجزية، العشور، الفيئ، خمس الغنائم، الهبات والتبرعات والصدقات، إيرادات أخرى.

2. الإيرادات العامة الدورية للدولة الإسلامية:

✓ **الزكاة:** تعتبر الزكاة ركن من أركان الإسلام الخمسة، ويعرفها الفقهاء بأنها:"إسم مخصوص لأخذ شيئ مخصوص من مال مخصوص على أوصاف مخصوصة لطائفة مخصوصة"، فهي واجبة بالكتاب والسنة والإجماع.

تتميز الزكاة بوفرة حصيلتها كونها تفرض على جميع الأموال القابلة للنماء، كما تفرض على كل من يملك المال صغيرا كان أو كبيرا، ذكرا كان أو أنثى، كما تتميز الزكاة بإنخفاض نصابها.

تعتبر الزكاة من الإيرادات الدورية التي تتكرر كل سنة في الميزانية العامة للدولة، كونها تجبى سنويا بعد مرور الحول على ملك النصاب خاصة في عروض التجارة والأنعام والنقدين.

يعتبر إيراد الزكاة دائم مستمر الوجود في الميزانية العامة للدولة، لا يجوز لحاكم أو مسؤول أن يلغيه، أو يعفي بعض المكلفين منه،

✓ **الخراج:** فرضها الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه على الأراضي الزراعية المفتوحة وأبقاها بأيدي غير المسلمين، وذلك بفرض مقدار من المال[63] على كل مساحة معلومة من الأرض لمجرد الإنتفاع بها ولو لم تخرج شيئا.

63- يسمى هذا النوع من الخراج بخراج الوظيفة، هناك نوع آخر من الخراج وهو خراج المقاسمة: وهو مقدار محدد من الناتج كالربع والخمس...الخ

يتميز الخراج بوعاء عريض ـ وفرة حصيلتها ـ لدرجة أن الدولة الإسلامية تعتمد عليه في تمويل نفقاتها العامة إلى جانب إمكانية تغيير معدلاته زيادة أو نقصانا، كما يمكن إخراجه نقدا أو عينا حسب ما تقتضيه الظروف الإقتصادية والإجتماعية.

إذا كان الخراج المفروض هو خراج وظيفة، وهو الذي يجب على الأرض سنويا، فإن الخراج يعتبر إيرادا ماليا سنويا للدولة تستخدمه في تمويل نفقاتها العامة.

✓ **الجزية:** تفرضها الدولة الإسلامية على الأفراد أو رؤوس غير المسلمين المقيمين في بلاد المسلمين مرة في السنة، كما يراعى في فرضيتها قدرة الفرد الجسمانية على الكسب ونوع ثروته وتكاليفه نظير ما توفره له الدولة من حماية وأمن وإنتفاعه بالمرافق العامة، بالإضافة إلى عدم إشتراكه في القتال مع المسلمين ضد الأعداء[64].

تعتبر الجزية من الإيرادات العامة الدورية للدولة الإسلامية وأداة من أدواتها المالية التي تمكنها من زيادة مقدارها أو إنقاصها حسب المصلحة المراد تحقيقها وكذا صرفها بما يحقق الإستقرار إقتصاديا وأمنيا وإجتماعيا.

تعتبر الجزية من الإيرادات العامة الدورية للدولة، لأنها تجبى من أهل الذمة كل سنة، لذا فهي من الإيرادات الأساسية العادية للدولة التي تعتمد عليها في تمويل نفقاتها العامة.

✓ **العشور:** تفرض العشور على الذمي في أمواله التجارية التي ينتقل بها من بلد لأخر داخل بلاد الإسلام، وهي فريضة مالية فرضها الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه على أموال غير المسلمين المعدة للتجارة مقابل إنتفاعهم بالمرافق العامة كالطرقات والموانئ والحماية والأمن وغيرها من الخدمات الأخرى التي تقدمها الدولة عند تنقلهم في بلاد الإسلام، وتعتبر العشور إحدى الإيرادات المالية الدورية للدولة التي تستخدمها في تحقيق الإستقرار الإقتصادي في المجتمع عن طريق زيادة أو تخفيض مقدارها بما يتوافق والمصلحة العامة للمجتمع.

يعتبر العشور إيراد سنوي دوري تحصله الدولة كل سنة، تعتمد عليه لتمويل نفقاتها العامة.

✓ **إيراد أملاك الدولة:** تتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مما تقيمه من إستثمارات عقارية أو صناعية أو تجارية ومن إستثمار فوائض عوائدها في المؤسسات المالية.

64- تفرض الجزية على أهل الكتاب: اليهود والنصرى، والمجوس والكافر، بإستثناء الشيوخ والنساء والعجزة، أما المرتد فحكمه القتل أو الإسلام.

يعتبر مثل هذه الإيرادات من العناصر الهامة في النشاط الإقتصادي وأداة مهمة في تحقيق الإستقرار الإجتماعي والإقتصادي، إذ في حالة قلة الإنتاج وإرتفاع الأسعار يمكن للدولة إستغلال الأراضي التي تملكها إما بإيجارها أو إصلاحها وزراعتها بما يؤدي إلى زيادة وفرة الإنتاج فتستقر بذلك أسعار السلع الأساسية.

✓ **إيراد إستغلال الثروات الطبيعية:** يتمثل في الإيراد الذي تحصل عليه الدولة بإستغلالها للثروات الطبيعية كالنفط والغاز الطبيعي والمعادن والفحم ومصادر الطاقة، تعتبر هذه الإيرادات وفي مقدمتها النفط والغاز الطبيعي من أهم عناصر الإيرادات العامة لكثير من الدول المتخلفة فيزداد الطلب عليهما مع إزدياد النشاط الإقتصادي داخليا وخارجيا بإعتبارهما إحدى الدعائم الأساسية لمعظم الأنشطة الإقتصادية في العالم.

ونظرا لتكرار إيراد الثروات الطبيعية سنويا في الميزانية العامة للدولة نتيجة إستمرار الطلب على مثل هذه الموارد الطبيعية يمكن للدولة صرف حصيلتها فيما يحقق الصالح العام ويحافظ على الإستقرار الإجتماعي والإقتصادي.

3. الإيرادات العامة غير الدورية للدولة الإسلامية:

✓ **الفيئ:** هو كل مال حصل للدولة من كفار بلا قتال، والفيئ ثابت في الكتاب والسنة والإجماع، ولقد أختلف في مصرف الفيئ إلى رأيين:

- **الأول:** يخمس الفيئ كالغنيمة، يصرف خمسه إلى الأسهم الخمسة التي يصرف فيها خمس الغنيمة وهي: المصالح العامة وذوي القربى واليتامى والمساكين وأبناء السبيل، أما الأربعة الأخماس الباقية فإنها تصرف على الجنود المرصدين للجهاد، حيث يعطون منه كفايتهم ومن يعولون لكي يتفرغوا للجهاد، كما يعطى منه إلى كل من يقوم بخدمتهم.
- **الثاني:** لا يخمس الفيئ وإنما هو لجميع المسلمين، تصرفه الدولة في مصالحهم العامة، يبدأ منها بالأهم.

✓ **خمس الغنائم:** كل مال أخذ من مال الكفار قهرا بالقتال، وهو ثابت بالكتاب والسنة والإجماع، ولقد أختلف في مصرف خمس الغنائم إلى:

الأول: يوزع على الأصناف الثلاثة التالية: المساكين واليتامى وأبناء السبيل.

الثاني: يوضع في بيت المال تصرفه الدولة في المصالح العامة للمجتمع.

الثالث: يوزع على الأصناف الخمسة التالية: المصالح العامة وذوي القربى والمساكين واليتامى وأبناء السبيل.

يعتبر خمس الغنائم كالفيئ، فهما إيرادا مؤقتا إستثنائيا لا يتكرر كل سنة في الميزانية العامة للدولة بسبب توقف الفتوحات الإسلامية.

✓ **الهبات والتبرعات والصدقات**: هي الأموال التي تتلقاها الدولة من الأفراد والمؤسسات لمساعدتها في تمويل نفقاتها العامة، يسد هذا الإيراد بعض المصالح التي قد تعجز الدولة عن سدها.

قائمة المراجع

1. بلعزوز بن علي: **محاضرات في النظريات والسياسات النقدية**، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2004،

2. نوزاد عبدالرحمان الهيتي، منجد عبداللطيف الخشالي: **المدخل الحديث في إقتصاديات المالية العامة**، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2006،

3. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية: **أسس المالية العامة**، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، عمان، الأردن، 2012،

4. زكاري محمد: **دراسة العلاقة بين النفقات العمومية والنمو الإقتصادي في الجزائر خلال الفترة 1970-2012**، مذكرة ماجستير، شعبة علوم إقتصادية، تخصص إقتصاد كمي، كلية العلوم الإقتصادية ،التجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2014،

5. عادل أحمد حشيش: **أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1992،

6. أعاد حمو القيسي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014،

7. دراوسي مسعود: **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي – حالة الجزائر 1990، 2004 –**، رسالة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2006،

8. رفعت المحجوب: **المالية العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990،

9. محمد جمال ذنيبات: **المالية العامة والتشريع المالي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003،

10. لحسن دردوري: **سياسة الميزانية العامة في علاج الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة في الجزائر – تونس**، رسالة الدكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014،

11. بصديق محمد: **النفقات العامة في ظل الإصلاحات الإقتصادية**، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2009،

12. الماوردي : **الأحكام السلطانية والولايات الدينية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983،

13. أحمد عبدالعزيز المزني: **المرشد في أحكام الزكاة**، منشورات السلاسل، الطبعة الأولى، الكويت، 1984،

14. يوسف القرضاوي: **فقه الزكاة**، مكتبة رحاب، الطبعة 2، الجزائر، 1988،

15. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، العدد رقم 28 لسنة 1984، القانون رقم84/17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتضمن القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية.

16. François Escalle : **Maitriser les finances publiques ; pourquoi ; comment ?** edition économica ; 2005 ;

17. -Zakane Ahmed : **Dépenses publiques productives croissance à long terme et politique économique ; essai d'analyse appliquée au cas de l'Algérie** ; these doctorat détat ;faculté des sciences économiqye et des sciences de gestion ; université dAlger ; 2003