

جامعة امحمد بوقرة _ بومرداس

كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير



الموضوع:

محاضرات في مقياس المالية العامة

مطبوعة دروس

موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس
علوم مالية ومحاسبة

من إعداد:

الدكتور سليم موساوي

أستاذ محاضر

قسم العلوم المالية والمحاسبة

كلية العلوم الاقتصادية، والتجارية وعلوم التسيير

جامعة امحمد بوقرة _ بومرداس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ، وَصَلَّى اللَّهُ وَسَلَّم عَلَى نَبِيِّنَا مُحَمَّدٍ، وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ.

قَالَ تَعَالَى: ﴿وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ﴾ [هود: 88]

محاضرات في مقياس المالية العامة

مُتَلَمِّمًا:

تسعى مختلف الدول إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإلى مواجهة الحاجات المتباينة والكثيرة، خاصة ما تعلق منها بتوفير حاجات الأفراد والمتعلقة بالمرافق العامة من تعليم وصحة وأمن ودفاع، إضافة إلى إنجاز مختلف المنشآت الأساسية والقاعدية التي تزيد من تطور وازدهار البلد.

ومن أجل تحقيق ذلك والوصول إلى الأهداف المرجوة تقوم الدول باعتماد موازنة عامة؛ وبالتالي العمل على البحث وتأمين مختلف مصادر الإيرادات لتمويلها، ثم إعادة توجيهها في شكل إنفاق عام لتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

وتعتبر المالية العامة المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه لجميع الدول خلال فترة زمنية معينة، ويلاحظ ذلك من خلال ما يمكن أن تلعبه الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة من دور وتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

وإذا كان للمالية العامة هذه الأهمية والتأثير، فالتساؤل الذي يحضر هنا حول الموضوع الذي تعالجه المالية العامة، والمقصود منها، ومكانها في نطاق العلوم الاجتماعية الأخرى.

ومن هنا تتركز هذه المطبوعة على دراسة المالية العامة من خلال التركيز على:

-دراسة النفقات العامة التي تقوم بها الدولة قصد اشباع الحاجات العامة، وبيان تقسيماتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن القيام بالإنفاق العام، بالإضافة إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة.

-دراسة الإيرادات العامة لاسيما في العصر الحديث التي تتسم باتساع نطاقها، حيث لم يعد دورها يقتصر على تمويل النفقات العامة بل أصبح أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، وتوجيه الاستثمارات ومحاربة التضخم وإعادة توزيع الدخل الوطني.

-دراسة الأداة التي تستخدم في تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق التنسيق بين النفقات والإيرادات العامة بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق أهداف المجتمع؛ وهذا من خلال الموازنة العامة.

وعليه فإن محاور هذه المطبوعة تتكون من:

- الفصل التمهيدي: مدخل إلى علم المالية العامة،
- الفصل الأول: يتناول النفقات العامة،
- الفصل الثاني: يتناول الإيرادات العامة،
- الفصل الثالث: يعالج الموازنة العامة للدولة.

الفصل التمهيدي

مدخل إلى علم المالية العامة

تمهيد:

تتعدد الحاجات والرغبات التي يسعى كل فرد في المجتمع لإشباعها مستغلاً كل الوسائل المتاحة؛ فإذا تعلقنا هذه الحاجات بالفرد نفسه سميت **حاجات خاصة**، وإذا كانت متعلقة بالمجتمع ككل سميت **بالحاجات العامة**. هذه الأخيرة تعد عملية إشباعها من وظائف الدولة، من خلال **الميزانية العامة**؛ وهي بذلك تهدف إلى تحقيق أهداف الدولة من خلال القيام بوظائفها العامة وتحقيق مصالح المجتمع مستخدمة في ذلك إيراداتها ونفقاتها العامة كوسائل وأدوات لتحقيق تلك الأهداف. تمثل الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، عن طريق قيام الدولة **بالنفقات العامة**، مما يستدعي حصول الدولة على **إيرادات عامة** كافية لتغطية هذه النفقات. وعلى ذلك ينبغي للدولة أن تضع برنامجاً محدداً في وثيقة اصطلاح على تسميتها **الميزانية العامة** أو **الموازنة العامة**، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة. كما تلعب الدولة في أي مجتمع حديث دور المنظم مهما اختلفت درجة التقدم والشكل والهدف؛ وحتى يتحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي لابد من وجود سياسة مالية تحدد الدولة من خلالها أطر علاقتها مع باقي السياسات الاقتصادية. وبالتالي، تتحقق الأهداف المرغوبة والمطلوبة والمتفق عليها. وعليه يمكن تخصيص الفصل التمهيدي لدراسة تطور مفهوم المالية العامة، أهمية المالية العامة، وعلاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى؛ باعتبارها مواضيع أساسية لعلم المالية العامة. كالآتي:

أولاً: مراحل تطور مفهوم المالية العامة،

ثانياً: ماهية المالية العامة،

ثالثاً: أوجه التشابه والاختلاف بين المالية العامة والخاصة،

وعلاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

المبحث الأول: مراحل تطور مفهوم المالية العامة

ارتبط تطور مفهوم المالية العامة بظهور وتطور الحضارات والمجتمعات، كما تطورت أهميتها وأهدافها كأحد فروع علم الاقتصاد تبعاً للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تشهدها المجتمعات والدول، وبما يتناسب واقتصاديات الدولة الحديثة.

ويمكن توضيح ذلك كالآتي:

المطلب الأول: تطور المالية العامة عبر العصور

نشأت في هذه الفترة أنظمة مالية تُسير الإيرادات والنفقات، وتتسم بحاجتها للمال للمحافظة على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، والحاجة لبناء القلاع والحصون للحماية من العدوان الخارجي.

1- خصائص المالية العامة في العصور الوسطى¹ (الأوروبية): ومن خصائص هذه الفترة ما يأتي:

- كانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا تفرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحكم، وكانت النفقات لا تتفق إلا لصالح الحاكم الخاصة،
- وعليه تم صياغة أنظمة مالية توفر مصادر الإيرادات وأوجه إنفاقها عن طريق تعليمات وأوامر من الحاكم. والتي كانت لا تكفي لتلبية حاجاته المتزايدة وللتجهيز للجيش للحروب وقمع الثورات الداخلية.
- ظهر النظام الاقطاعي في العصور الوسطى (القرن الخامس)، حيث كانت العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والمالية تقوم على أساس التقسيم الطبقي؛ طبقة السادة الاقطاعيين وطبقة أصحاب الأراضي والفلاحين. حيث يقوم الاقطاعي بتأجير الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي، فظهر ما يطلق عليه بالدومين²؛ والذي أوجد سادة مالكن لأراضي من الاقطاعيين كان له أثر في بداية سياسة إنتاجية ومالية واجتماعية جديدة.

ويمكن تلخيص أهم مصادر الرئيسية للإيرادات والنفقات لهذه الفترة كالآتي:³

أوجه الانفاق	مصادر الإيرادات
- الانفاق على حاجات الاقطاعيين والسادة فقط في جميع حاجاتهم، - الانفاق من أجل المحافظة على الأمن الداخلي وصد الثورات، - الانفاق على تجهيز الجيش وبناء القلاع والحصون.	- الدومين، - ضرائب مفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم، تجبى بشكل نقدي أو عيني، والمسؤولية في جبايتها تضامنية بحيث يساهم من يسكن إقليم أو مقاطعة في دفع الضريبة. - ضرائب مفروضة على السادة مقابل منحهم الحق في استغلال المناجم، الصيد واستغلال الغابات، - فرض ضرائب على من يريد مزاوله نشاط، بالإضافة إلى رسوم الزواج، الأطفال ورسوم مرور السلع والأفراد عبر الاقطاعية، - أعمال السخرة، ويقصد الأعمال غير المأجورة، حيث يتم تخصيص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل.

2- خصائص المالية العامة في العصر الحديث

- بعد التطور الذي عرفته المجتمعات وبداية تشكيل الأنظمة والدول، ظهرت خصائص جديدة ميزت الجانب الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي الحديث، والتي نوجزها كالآتي:
- حل محل ملكية الاقطاع الملكية الخاصة،
 - تعددت موارد الدولة؛ فأصبح لها حق احتكار إصدار النقود وفرض الضرائب والحصول على القروض،
 - ازدياد حاجات الدولة التي يجب الانفاق عليها وارتباطها بعدة أهداف (اقتصادية، مالية، اجتماعية، سياسية، ...).

¹ العصور الوسطى هي فترة تاريخية تمتد من القرن الخامس إلى القرن الخامس عشر الميلادي، حيث أصيبت حضارة أوروبا بالانحطاط، وساد فيها التخلف والرجعية والظلم في أوروبا (تسمى أيضاً بالعصور المظلمة)؛ لكنها تمثل التطور العلمي والثقافي والعدل في العالم الإسلامي. بدأت في أعقاب سقوط الإمبراطورية الرومانية في عام 476م وامتدت حتى العصر الحديث المبكر 1517م. كان الإقطاع هو النظام السائد، حيث كان الإقطاعي هو السيد المطاع يمتلك القلعة والأرض والمزارع والمراعي والناس الذين يعيشون على أرضه كذلك. بعدها أدى التطور التقني والثقافي بعد الثورة الصناعية إلى إعادة تشكيل المجتمع الأوروبي، مما أسدل الستار عن العصور الوسطى معلنة بذلك بداية العصر الحديث.

² الدومين عبارة قطعة من الأرض يخصصها السيد لنفسه من أرض الضيعة، وتزرع بواسطة فلاحون أحرار وعبيد على أن تعود الغلة للسيد.

³ طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء، عمان، 1430هـ/2009م، ص-ص 14-17.

المطلب الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على مفهوم المالية العامة

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما على الآخر سلباً وإيجاباً. وعليه يمكن ذكر مفهوم المالية العامة حسب كل نظام من الأنظمة الاقتصادية في النقاط الآتية:

الفرع الأول: المالية العامة في الإسلام

يعتبر حفظ المال مقصداً من مقاصد الشريعة الإسلامية الخمس، وله عدة وظائف اجتماعية واقتصادية، كما يعتبر وسيلة لا غاية لذلك وضع له الإسلام ضوابط لكسبه وإنفاقه. فأهمية المال في الإسلام ليست في كونه؛ ولكن تكمن في إنفاقه، وجعله متداولاً بين الناس لينتفعوا به، ويصل للآخرين من لهم حق فيه ولا يضيق على أفراد المجتمع بالمفهوم الاقتصادي. ويعد بيت المال منذ صدر الإسلام مؤسسة مالية ومصرفية في آن واحد، إضافة إلى اهتمام فقهاء المسلمين بدراسة إيرادات ونفقات بيت المال، كالخمس والجزية والزكاة، وأدوات معاملاته المالية غير النقود كالسفجة، والصك وتنظيمها بما يكفل تحقيقه لأهداف التنمية الاقتصادية.

ويتبين أن الإسلام يعمل على أن تكون التنمية الاقتصادية على اختلافها تتفق جميعها على الاستفادة من الموارد بأقصى درجة ممكنة، شاملة بذلك كل الأبعاد الروحية والخلقية والاجتماعية للفرد والمجتمع، مما يؤدي إلى تحقيق أقصى رفاية اقتصادية واجتماعية ممكنة، وبالتالي المنفعة القصوى للأفراد في الدنيا والآخرة في حدود الممكن شرعاً.

وقد بين الإسلام الطرق المشروعة لكيفية حصول الفرد على الأموال كي يلبي حاجاته وحاجات من هم حوله. كما يعتبر بيت المال المكان الذي تُصب فيه جميع موارد الدولة الإسلامية لإنفاقها فيما ينفع المجتمع وللتعمير وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة. وقد أنشأ بيت المال بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم، وتم تثبيت ركائز عمله في زمن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعد اتساع رقعة البلاد الإسلامية وزيادة الفتوحات وكثرة أموال الدولة.

ونظراً لاتساع موضوع النظام المالي في الإسلام، نذكر أهم مصادر تمويل الإيرادات بالإضافة إلى أوجه الانفاق المختلفة.

أولاً: مصادر تمويل الإيرادات في النظام المالي الإسلامي

ينطلق توفير المال من مفاهيم ومعايير تكليفية إلهية شرعية، قبل أن تكون وضعية تستند على الرحمة والرأفة دون تعسف أو ظلم في الجباية أو الحرج في التكليف في إطار مجموعة من الضوابط والأحكام. وهذا من خلال حصائل تمويلية غنية في مواردها قوية في مصدرها ومستقرة في منابعها،¹ نوجزها كالآتي:

1- **الزكاة:** هي فريضة وأحد أركان الإسلام الخمسة، وتعتبر أحد أهم الدعائم الأساسية في النظام الاقتصادي الإسلامي، وهي فريضة مالية دورية تجبُ بشروطها في مال الإنسان المسلم؛ فضلاً عن كونها فريضة تعبدية. وللزكاة أثر كبير في الاقتصاد وتدعو إلى تداول المال وعدم اكتنازه، وهي أداة مالية مساعدة تساهم في الاستقرار النقدي والاقتصادي.

ويتوقف ذلك على طرق أعمال هذه الأداة المالية أثناء تحصيل الإيرادات من الأوعية الزكوية المتنوعة، سواء كانت أصولاً رأسمالية أو دخلاً متنوعة متولدة من استغلال هذه الأموال، وبالتالي تنمو حصيلة الزكاة بتطور النشاط الاقتصادي. وطريقة التحكم في جمع وتحصيل وإنفاق الزكاة، له تأثيرات إيجابية في تحقيق الاستقرار النقدي الذي يتناسب وطبيعة الأوضاع الاقتصادية السائدة.² وفي مرحلة الانفاق والتوزيع لها أهميتها في المساعدة على التخفيف من حدة الاضطرابات النقدية.

¹ اعتمد في تمويل بيت المال على موارد أهمها: الزكاة، والغنائم، والخراج، والجزية، والعشور. غير أنه، حالياً لم يعد لها وجود ويتم الاعتماد على الضرائب والرسوم. فبعد تعرض بيوت أموال المسلمين لظروف طارئة وتكون إيرادات الدولة غير كافية جعلت الحكام يلجئون إلى فرض تلك الضرائب لتجهيز الجيوش أو لمصلحة الدولة عامة. وهذا ما جعل الفقهاء المسلمين ينظرون إلى الجواز أو عدمه من زاوية الظروف الطارئة وكفاية الزكاة في تغطية هذه النفقات المستجدة حتى سموها النوائب، أو هل فرض هذه الضرائب هو من باب التسلط على أموال الناس من غير وجه حق حتى سماها بعض الفقهاء إتاوات أو جبايات، وعدوها نوعاً من الظلم على وجه القهر والغلبة. ومفهوم الضريبة من وجهة نظر فقهاء الشريعة الإسلامية هي اقتطاعات مالية تفرضها الدولة في أموال الممولين - الموسرين والأغنياء - من أفراد الأمة فوق الزكاة لضرورة طارئة مستندة في ذلك إلى قواعد الشريعة العامة، دون أن يقابل ذلك نفع معين للممول، تستخدمه الدولة في تغطية النفقات العامة للمواطنين. وتمتاز هذه الضرائب بأنها مؤقتة بالظروف التي فرضت من أجلها، وليست تشريعاً دائماً أصيلاً بل هي استثنائية تنتهي بانتهاء الظروف التي استوجبتها. وكونها مؤقتة بوقت أو ظرف معين تنتهي بانتهائه فهذا أهم فرق بين الضريبة عند الاقتصاديين والضريبة عند الفقهاء المجيزين.

² طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 102، 103.

وتأتي أهمية الزكاة باعتبارها أداة لتوفير السيولة اللازمة لتمويل التنمية؛ فمن جانب الكفاءة التحصيلية تمثل وفرة الحصيلة مصدراً مهماً للتمويل، وكذا مصدر تمويلي دائم ومتجدد لمستحقيها، تتمثل في استثمار جزء من حصيلتها في مشروعات إنتاجية. فكلما كان التحكم في الزكاة جباية وتوزيعاً؛ كلما كان الأثر واضحاً وفعالاً وذو أثر إيجابي في المتغيرات الاقتصادية الكلية.

2- الخراج: ويفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون.

3- عشور التجارة: وهي ضرائب على تجارة المسلمين وأهل الذمة وعلى أهل الحرب إذا مروا بتجاراتهم في أرض المسلمين، وذلك مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار وتجاراتهم. وهي على المسلمين زكاة، وعلى أهل الذمة في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول، وأما المحارب فعليه العشر الكامل.¹

4- الجزية: وهي مبلغ من المال تفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حدود بلاد المسلمين. ولا يوجد مقدار محدد لها، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع التي يقدرها خليفة المسلمين.

5- خمس الغنائم: التي يتحصل عليها المسلمين من الغنائم في الحروب والفتوحات؛ وهي لله ولرسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل، وأربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها.

ثانياً: أوجه الانفاق العام في النظام المالي الإسلامي

ينفق المال في الإسلام على عدة أوجه، ولكل إنفاق وجه يصرف فيه، وهذا ما يميز الإسلام عن غيره من النظم حيث يحدد الإسلام أوجه الانفاق قبل أن يرد إليه المال المراد إنفاقه

- الانفاق على من لهم حق في الزكاة التي فرضها الله سبحانه وتعالى لمستحقيها بقوله ﷻ: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَدِيرِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾ [التوبة، 60].

- الانفاق على مرافق الدولة وأمنها،

- الانفاق لخدمة المصالح العامة،

- الانفاق على التنمية والتطوير، والاستثمار في الصناعة أو التجارة والزراعة وغيرها،

- الانفاق كصدقة لمن هو بحاجة إليها من الفقراء والمساكين وابن السبيل

الفرع الثاني: المالية العامة في النظام الرأسمالي

تميزت المالية العامة في هذا النظام بمرحلتين أساسيتين نوجزهما كالآتي:

أولاً: مرحلة الاقتصاد الحر (مالية الدولة المحايدة)

ويطلق على هذه المرحلة مفهوم الدولة الحارسة؛ ولقد ساد هذا المفهوم للمالية العامة المحايدة في القرن السابع عشر والثامن عشر عندما سادت أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تقوم على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة. بمعنى أنه لم يكن للدولة دور يذكر في النشاط الاقتصادي.²

وتقوم الفكرة الرئيسية لهذه المرحلة على إعطاء الأفراد الطبيعيين والاعتباريين الحرية في ممارسة أي نشاط اقتصادي، ويبقى الحافز الوحيد هو تحقيق الربح. وبهذا يقتصر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على الوظائف الرئيسية اللازمة من خلال المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وبناء المرافق العامة التي يحجم القطاع الخاص عن القيام بها.

وعلى أساس هذه المبادئ قامت المالية العامة في هذه المرحلة؛ حيث أن التوازن يحدث تلقائياً عند مستوى التشغيل الكامل لموارد المجتمع الإنتاجية. وكان توازن الميزانية غاية أساسية واقتصرت النفقات على الحاجات العامة الأساسية وتمثل نسبة ضئيلة من الدخل الوطني، ومعظم الضرائب ناتجة عن الضرائب.

¹ نفس المرجع، ص 28.

² وجه الاقتصاديون التقليديون جانباً من اهتماماتهم نحو دراسة موضوع المالية العامة، متأثرين بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ويجب أن يقتصر دورها على الحفاظ على الأمن والعدالة بالدرجة الأولى؛ فهي كما شبهها آدم سميث "رجل الحراسة الليلي". وكنتيجه منطقية تعكس فلسفة المذهب التقليدي القائم على قانون ساي للأسواق (العرض يخلق الطلب المساوي له)، ومدلول اليد الخفية لأدم سميث وبيئة تسود فيها مقومات الحرية الاقتصادية والمنافسة التامة.

ثانياً: مرحلة التدخل (مالية الدولة المتدخلة)

عرف النظام الرأسمالي أزمات اقتصادية عجزت المالية المحايدة من حلها خاصة أزمة الكساد العالمي 1929م، ما أدى إلى ضرورة التخلي عن مفهوم المالية المحايدة، وانتشر بدلا عنها مفهوم المالية العامة المتدخلة (الدولة المتدخلة). حيث بينت النظرية الكينزية بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي من الركود الاقتصادي الذي قد يحدث في أوقات معينة، وذلك عن طريق الانفاق العام باعتباره المحرك للنشاط الاقتصادي. وهنا نجد أن دور الدولة قد ازداد بشكل كبير،¹ وأصبحت مالية الدولة ذات وزن كبير. ودورها يتعدى الأمن والدفاع حيث شمل تقديم الخدمات العامة كالتعليم والصحة، ومنح مساعدات مالية، بالإضافة إلى استغلال الموارد وإنشاء المشاريع الإنتاجية لزيادة ثروة المجتمع، والحصول على القروض بالإضافة إلى الضرائب والرسوم والغرامات وتملك عناصر الإنتاج. ويمكن إبراز أهم المبادئ والاختلافات لكل من المالية العامة المحايدة والمتدخلة من خلال ما يأتي:

مفهوم المالية العامة عند الدولة الحديثة المتدخلة	مفهوم المالية العامة عند الدولة التقليدية الحارسة
للدولة دور متزايد في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة. كما تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تنمية كافة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.	تقتصر مهامها على الوظائف الإدارية وتوفير الأمن والعدالة والدفاع، مع إقامة بعض المرافق العامة. أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون أن تتدخل في الآلية التي يعمل بها.
على مآليتها العامة أن تؤمن التوازن بين إيراداتها ونفقاتها لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية	تحقيق التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات التي تحتاجها الدولة دون أن يكون لها أثر على توازن المجتمع من الناحية الاقتصادية والاجتماعية
مبدأ المالية العامة السائد هو التخلي عن الحياد المالي، وإحلال المالية الوظيفية والذي يقر بضرورة تحديد الانفاق العام المطلوب أولاً والذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط. ولا مانع من أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة.	مبدأ المالية العامة السائد هو الحياد المالي؛ أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها دون الحصول على أكثر من ذلك.
تسمح المالية العامة الحديثة بحصول عجز في الإيرادات العامة العادية عن النفقات المطلوبة على أن تمولها من الإيرادات الاستثنائية كالقروض وغيرها	لا تسمح المالية العامة التقليدية بحدوث عجز في إيراداتها
الفرق بين مالية الدولة الحارسة والدولة الحديثة ليس فرقاً في التعريف؛ بل هو فرق في المضمون والأثر. لأن المالية العامة تقوم على فكرة أساسية هي "نفقات عامة يجب تغطيتها".	
تتعدى النفقات العادية أهداف تحقيق التوازن الذي تستهدفه المالية العامة في الدولة الحديثة؛ لذا تقوم بتغطيتهن الإيرادات العادية أو الاستثنائية. وهنا نجد أن كثيراً ما تكون الموازنة العامة للدولة في حالة عجز (الإيرادات أقل من النفقات) فيتم تغطيتها من الاحتياط أو القروض... الخ.	الدولة التقليدية الحارسة تقتصر نفقاتها على الدفاع والأمن والقضاء... الخ؛ وهذه تقدر ويتم تحصيلها من الإيرادات العادية
هدف السياسة المالية والنظام المالي هو إحداث التوازن المالي، والتوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال التدخل لإنهاء حالة الانكماش أو معالجة التضخم، وإعادة توزيع الدخل.	هدف السياسة المالية والنظام المالي هو إحداث التوازن المالي فقط، وترك التوازن الاقتصادي والاجتماعي يتحقق خلال يد خفية توافق بين مصالح الأفراد والمجتمع.
استخدام الضريبة لتمويل الإيرادات العامة وكذا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية. مع إمكانية اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الانفاق العام، أو إحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي، وقد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للميزانية.	المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هي الضرائب، ولا يمكن اللجوء إلى مصار أخرى كالإصدار النقدي الجديد أو القروض لأن ذلك تدخل في منافسة الأفراد.
اعتبار الإيرادات العامة والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة المختلفة (الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، السياسية)	تحصيل الإيرادات العامة قصد تمويل النفقات دون استخدامها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية.
كما يتم استخدام الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية قصد تحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق تخصيص فائض الموازنة المحقق لتغطية العجز عند حدوثه.	استخدام النفقات العامة في مجال الوظائف الأساسية للدولة وتوفير الخدمات ذات الطابع الاجتماعي (الدفاع الوطني، العدالة، المرافق العامة،)
كبر حجم الموازنة العامة نظراً لتعدد مصادر الإيرادات وتعدد أوجه الانفاق العام.	تتساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة ضمن مبدأ التوازن وتمتاز بصغر حجمها.

¹ وجدت الدولة أنها مسؤولة على كثير من الأعمال بعد عجز القطاع الخاص عن أدائه، وكذا زيادة مستوى رفاهية المجتمع ومستوى المعيشة وزيادة في عدد السكان، والمحافظة على البيئة والبحث عن مصادر جديدة للطاقة، بالإضافة إلى ضمان الاستقرار السياسي والتدخل في جميع مناحي الحياة.

الفرع الثالث: المالية العامة في النظام الاشتراكي

يأخذ هذا النظام بمبدأ الملكية العامة لوسائل الإنتاج؛ وبالتالي يقع على عاتق المالية العامة دور أوسع نطاقاً لاتساع القطاع العام، وكذا قيام أجهزة الدولة بالجانب الأكبر من النشاط الاقتصادي، وعليه السياسات العامة تهيمن عليها الدولة وليس القطاع الخاص. فتقوم الدولة بمؤسساتها بالتخطيط في جميع المجالات التجارية والاستثمارية وكذا التعليم والصحة، بالإضافة إلى أسعار السلع والخدمات التي تحدد مركزياً فلا مجال لنظام السوق في تحديدها. وعليه، يمكن تلخيص أهم خصائص المالية العامة في الاقتصاد الاشتراكي كالآتي:¹

- يعتبر القطاع العام هو المصدر الرئيسي للإيرادات العامة، وليس الضرائب كون ملكية عناصر الإنتاج للدولة،
- كبر حجم النفقات الاستثمارية في ميزانية الدولة من أجل الحصول على إيرادات أكبر،
- القروض الداخلية شبه إجبارية، في حين تتحصل على القروض الخارجية من الدول التي تشاركها نفس النظام الاشتراكي،
- تتميز الميزانية العامة بضخامة دورها في التمويل وفي توزيع وإعادة توزيع الدخل،
- ممارسة الرقابة على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي الذي يطلق عليه التخطيط المالي.

المطلب الثالث: خصائص المالية العامة في الدول النامية

ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية دول متقدمة تتميز بارتفاع ناتجها الوطني بسبب قوة اقتصادها وبتطور قطاعها الصناعي وارتفاع مستوى المعيشة، ودول أخرى أطلق عليها تسمية الدول النامية ليس لها نظام اقتصادي واضح حيث يجمع بين النظام الرأسمالي إلى جانب بعض خصائص النظام الاشتراكي وغيره من النظم.

وتمتاز اقتصاديات الدول النامية بانخفاض مستوى الدخل الفردي نتيجة تدني الدخل الوطني، بالإضافة إلى ضعف القطاع الصناعي والاعتماد فقط على الصناعات التحويلية والخفيفة. كما يحتل القطاع الزراعي نسبة كبيرة من الناتج الوطني لكنه يعرف ضعف في إنتاجيته، بالإضافة إلى ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الاستثمار الإنتاجي، وانتشار البطالة، والاعتماد على المساعدات الخارجية المالية والسلعية.

وبشكل عام تهتم المالية العامة في الدول النامية بدراسة العلاقات النقدية بين وحدات النشاط الاقتصادي المختلفة وتوجيه هذه العلاقات نحو تحقيق الاستخدام الأمثل لموارد المجتمع من أجل رفع مساوي المعيشة ورفاهية الأفراد.² حيث تكون الدولة مسؤولة بدرجة كبيرة عن تحقيق أهداف التنمية وتقوم بالعبء الأكبر عن طريق تمويل برامج التنمية باستخدام الميزانية العامة بجانبها النفقات والإيرادات في تحقيق أهداف التنمية.

ونظراً لهذه المميزات وغيرها التي تميز الدول النامية تأثرت المالية العامة في هذه الدول، والتي يمكن ذكر أهم خصائصها في النقاط الآتية:³

- ضعف حجم الموازنة العامة نظراً لشح مصادر الإيرادات العامة وبالتالي عدم توسع مجال الانفاق العام،
- العجز المستمر في الموازنة العامة؛ بسبب سوء استخدام المال العام، وانعدام الرقابة على الانفاق،
- انخفاض الاقتطاع الضريبي،⁴ نتيجة ضعف الدخل الفردي،
- الاعتماد على القروض الخارجية، ما يستلزم دفع أقساط القروض وفوائدها الذي يتم على حساب بنود الميزانية وليس على المشاريع الإنتاجية،
- يتم استخدام النفقات العامة في المجالات الاقتصادية الأساسية مثل الطرق وامتلاك وسائل النقل، وفي المجالات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة والإسكان.

¹ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 34.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2016، ص 16.

³ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 36، 37.

⁴ تشكل التحصيلات الضريبية نسبة ضعيفة من الناتج الوطني حيث لا تتعدى 18 % مقارنة بالدول المتقدمة التي تفوق نسبة 35 %. كما تعتمد الدول النامية الضرائب غير المباشرة (تتراوح النسبة من 53 % إلى 90 %)، في حين تشكل نسبة ما بين 29 % إلى 42 % في الدول المتقدمة والتي تعتمد على الضرائب المباشرة التي تشكل نسبة كبيرة من مجموع الإيرادات الضريبية.

المبحث الثاني: ماهية المالية العامة

يرتبط مفهوم المالية العامة بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي،¹ وعلى القيود الموضوعة على نشاطها، مرتبطاً بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية² والحياد المالي³ لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

المطلب الأول: مفهوم المالية العامة

تتكون المالية العامة من كلمتين:⁴

المالية: تعني الذمة المالية، أي الممتلكات والديون والتي تعني الجانب الدائن ويتمثل في المداخل والإيرادات، بينما يتمثل الجانب المدين في الالتزامات والديون.

العامة: تعني مالية السلطات العامة أي الدولة. وتجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات وإيرادات. يقتصر المفهوم التقليدي لعلم المالية العامة على البعد المالي الحسابي فقط، في حين أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.⁵ أي تقوم المالية العامة بتحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

والمالية العامة في معناها الحديث: هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يأتي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية في جانب الإيرادات والنفقات لتحقيق أهداف تنمية المجتمع بمختلف اتجاهاته الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ولتحقيق هذه التنمية نحتاج إلى إنفاق؛ والانفاق بحاجة إلى تأمين إيرادات لتمويله وهذا ما تعمل المالية العامة على تحقيقه. فالمالية العامة لا تخرج عن كونها نشاط الدولة المالي، حيث تتحدد نفقاتها العامة والتي تتماشى مع أهدافها، وتؤمن الإيرادات اللازمة لهذا الانفاق سواء عن طريق إيراداتها العادية (كالضرائب والرسوم وإيراداتها من أملاكها الخاصة ...)، أو الاستثنائية (كالقروض العامة وغيرها).

وعليه تعرف المالية العامة بأنها العلم الذي يهتم ببحث أوجه نفقات الدولة ومصادر إيراداتها لتحقيق مختلف أهدافها المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية عن طريق الموازنة العامة للدولة.

ويعبر اصطلاح المالية العامة عن النشاط المالي للدولة، والذي يتمثل في نفقاتها بما تحصل عليه من إيراداتها بقصد إشباع الحاجات العامة، والتي تتحدد بحسب أيولوجية المجتمع ومستوى تقدم الدولة الاقتصادي والاجتماعي وطبيعة العلاقة مع الدول الأخرى. كما ترتبط المالية العامة أوثق الارتباط بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية، وتؤثر فيها وتتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

المطلب الثاني: مضمون وموضوع المالية العامة

يقوم علم المالية العامة بدراسة العلاقات الاقتصادية التي تنشأ عند قيام الدولة بتوفير وتوزيع واستخدام الموارد النقدية قصد القيام بالخدمات العامة. حيث تنشأ علاقات اقتصادية بين أفراد المجتمع وهيئاته في إنتاج وتوزيع المنتجات والخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم المتغيرة والمتنوعة والمتزايدة مع تطور المجتمع، والتي يتم إشباع بعضها عن طريق النشاط الفردي، وآخر يتم إشباعه جماعياً من خلال نشاط الدولة كسلطة منظمة.

¹ تطور دور الدولة من دولة حارس تقتصر وظيفتها على الجانب الإداري والعسكري والقضائي إلى دولة متدخلة تعمل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تنمية كافة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية..

² أي تحقيق التعادل التام بين جانبي إيرادات الدولة ونفقاتها؛ فلنا منهم أن هذا التوازن يضمن تحقيق الحياد المالي للدولة.

³ إن تنفيذ الموازنة العامة بجانب الإيرادات والنفقات يتعين أن لا يترتب عليه تغيرات جوهرية على قرارات الأفراد، حيث يتوافق ذلك مع الحياد المالي للدولة التي ينادي هذا الفكر بضرورة التمسك بها؛ فتدخل الدولة من خلال الضرائب أو برامج الانفاق يتعين ألا يكون له تأثير جوهري على سلوك القطاع الخاص.

⁴ خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009م، ص 14.

⁵ فالدولة الحارسة كان على ماليتها العامة أن تؤمن التوازن الرقمي بين إيراداتها ونفقاتها دون أن يترتب على ذلك توازن من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية. أما الدولة الحديثة المتدخلة فتؤمن ماليتها العامة التوازن بين نفقاتها المتزايدة وإيراداتها لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولكي تقود الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة لابد من الحصول على إيرادات مالية يمكن إنفاقها لتمويل أداء هذه الخدمات.¹ وقيام الدولة بهذه النفقات مرهون بحصولها على إيراد مالي لها، وهذا هو جوهر النشاط المالي للدولة؛ والذي لا يقصد لذاته إنما هو وسيلة للقيام بالخدمات التي تشبع الحاجات العامة.

يتعلق النشاط المالي للحكومة بالإنفاق والتحصيل وهو ما يعرف باقتصاديات المالية العامة (Public Finance Economics) أو المالية العامة (Public Finance)، وأحياناً يعرف باقتصاديات القطاع العام (Public Sector Economies) أو الاقتصاد العام (Public Economics). كما تختلف معالجة موضوعات المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية؛ فالإقتصاديات الرأسمالية تطلق على هذا العلم اسم المالية العامة تمييزاً لها عن مالية الأفراد أو المالية الخاصة (Private Finance) التي يقوم بإعدادها المشروعات أو الوحدات الإنتاجية الخاصة أو الأفراد. بينما يطلق الاقتصاد المخطط على هذا العلم اسم المالية (Finance) حيث تخضع للخطة العامة.²

المطلب الثالث: عناصر المالية العامة

تسعى المالية العامة إلى تحقيق هدف تلبية الحاجات العامة من خلال تقديم سلع وخدمات عامة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع. وعليه، يمكن ذكر عناصر المالية العامة كالآتي:

أولاً: الحاجات العامة

تعرف الحاجة على أنها كل إشباع يسعى الإنسان لتلبيته عن طريق السلع والخدمات (حاجات فيزيولوجية (مادية)، حاجات نفسية، حاجات ضرورية، حاجات كمالية)، وهي تمتاز بمحدوديتها وتعددتها.³

- والحاجات العامة هي تلك الحاجات التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة (فردية)،
- أما الحاجات الخاصة؛ فهي تلك الحاجات التي يحقق إشباعها منفعة تعود بالمنفعة على الفرد فقط.

ويمكن التفرقة بين الحاجات العامة والخاصة عن طريق بعض المعايير، والتي يمكن تلخيصها كالآتي:

معيّار التفرقة	الحاجات العامة	الحاجات الخاصة
التعريف	هي حاجات تلبى رغبات المجتمع، وهي غير قابلة للتجزئة؛ مثل الأمن، التعليم، العدالة والصحة، وغيرها. (سواء ساهموا في تمويل نفقاتها أم لا).	هي تلك الحاجات التي تشبع رغبات الفرد وتحقق منفعة تق على الفرد وخاصة به فقط كالأكل واللباس.
مصدر عملية الإشباع	تتولى الدولة عملية إشباع الحاجات العامة، وهي من تحدد وترتب الأولوية في عملية الإشباع.	يقوم الفرد نفسه بإشباع حاجاته، وكما يقرر بنفسه سلم أولوياته.
جهة الانفاق	يقع على عاتق الدولة الانفاق لتلبية الحاجات العامة، ويعتمد حجم إشباع الحاجات العامة على حجم الانفاق ودخل الدولة.	يقوم الفرد بالإنفاق على تلبية حاجاته الخاصة وإشباعها حسب حجم دخله.
حجم الاستهلاك	يستخدم الأفراد الحاجات العامة والانتفاع بها ككل حسب حاجته؛ كالانتفاع بالحدائق والطرق، والصحة وغيرها.	ينتفع الفرد بالحاجة الخاصة بقدر ما يستطيع دفعه من ثمن للحصول عليها.

ثانياً: الخدمات العامة

هي الوسائل النافعة التي لها قيمة، وتسهم في إشباع الحاجات الإنسانية، والتي يتطلّب توفيرها وإنتاجها مجموعة من الوسائل المادية. وتتميز بما يأتي:

- قدرتها على إشباع حاجة إنسانية،

- تتوفر بمقدار محدد،

- إمكانية حيازتها والانتفاع بها،

- لها قيمة ذاتية وتبادلية.

¹ إذا اعتبرنا مثلاً الحاجة إلى التعليم حاجة عامة؛ يتعين على الدولة إشباعها، يتطلب ذلك على الدولة أن تقوم ببناء المدارس والمعاهد والجامعات وتجهيزها بكل متطلبات الخدمة التعليمية وتوفير المدرسين والموظفين لهذه المنشآت التعليمية مع دفع أجورهم ومزروعاتهم.

² خديجة الأغسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 14.

³ فهي محدودة تبعاً للتطور البشرية؛ حيث تطورت من الأكل والشرب واللباس إلى العلاج، التعليم، العدالة والترفيه وغيرها. وهي محدودة تبعاً للإمكانات فحاجة الفرد ذو الدخل المرتفع تختلف عن حاجات الدخل المنخفض، كما أن هناك بعض الحاجات يمكنها أن تستبدل بأخرى وتؤدي نفس الرغبة. وتعددت الحاجات لعدة أسباب منها: الذوق وتأثير المجموعات الاجتماعية، بالإضافة إلى التقدم التكنولوجي، والدعاية والاشهار وغيرها.

المطلب الرابع: أهمية المالية العام في إطار السياسة الاقتصادية للدولة

ترتبط المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها؛ وتتضح في صورة نظام مالي معين تتحدد من خلاله الحاجات العامة للدولة، كما تتحدد وسائل إشباعها. وعليه، تختلف دور السياسة المالية من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف النظام الاقتصادي.

وعليه يقصد بالسياسة المالية للدولة "مجموعة من الإجراءات والقواعد والأساليب والوسائل والإجراءات التي تتخذها الدولة لإدارة النشاط المالي لها بأكبر كفاءة ممكنة، لتحقيق مجموعة من الأهداف والاجتماعية والسياسية خلال فترة معينة".¹

أولاً: مصادر المالية العامة لتمويل السياسة الاقتصادية للدولة

تعتبر السياسة المالية عن الخطة التي تنتهجها الدولة في رسم الانفاق العام والعمل على إيجاد التدابير والوسائل لتمويله كما يظهر ذلك في الموازنة العامة للدولة. ولتحقيق أهدافها تستخدم أدواتها كالآتي:

- **سياسة النفقات العامة:** حيث تلجأ الدولة إلى زيادة النفقات العامة في أوقات الانكماش، وبالعكس تقلص حجم النفقات العامة في حالة التضخم، مع تجنب الاسراف في ظل ظاهرة تزايد النفقات العامة.

- **سياسة الإيرادات:** تعمل الدولة على زيادة الإيرادات لتغطية جميع نفقاتها؛ خاصة الإيرادات الضريبية من خلال تحسين أساليب التحصيل للحد من التهرب الضريبي، ورفع معدلات الضرائب. فعادة ما تلجأ الدولة إلى التقليل من الضرائب في أوقات الانكماش، وبالعكس فإنها تزيد من فرض الضرائب في حالة التضخم.

- **سياسة الدين العام:** ففي حالة عجز الموازنة تلجأ الدولة إلى إصدار قروض للأفراد (دين داخلي) بهدف المساهمة في تمويل الميزانية واستثمار أموالهم، أو تلجأ إلى الدين الخارجي من دول أخرى. وعليه تلجأ الدولة إلى تقليص الدين العام (القروض العامة) إلى الحد الأدنى في حالة الانكماش، وبالعكس تزيد من الدين العام في أوقات التضخم.

ثانياً: أهداف وأدوات السياسة المالية للدولة

تعمل السياسة المالية على تنظيم الانفاق والإيرادات بغرض تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة؛ كزيادة حجم الإنتاج وتخفيض مستويات البطالة، والعمل على تنويع الصادرات، وكذا تعزيز الاستقرار الاقتصادي وتدعيم التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا من خلال:

- توزيع الدخل، حيث يعتبر توزيع الدخل من أهم الأهداف المالية. ولهذا تعمل الدولة على تكييف نمط توزيع الدخل عن طريق إحداث تغييرات في أنواع ونسب الانفاق وكذا الضرائب التي تحصل عليها.

- استقرار مستوى الأسعار، تلعب السعار دوراً مهماً في تحديد أنواع الأنشطة التي يتجه إليها الأفراد، فالنشاط المالي يعمل على تغيير العلاقة بين القوة الشرائية وكمية السلع والخدمات ما ينعكس على مستوى الأسعار، ويمكن التغيير في أسعار مختلف السلع والخدمات من أجل التأثير على كمية الإنتاج.

- مستوى الاستهلاك، يعتبر الاستهلاك لدى بعض الاقتصاديين هو غاية النشاط الاقتصادي وهو المحرك له. وعليه، تعمل السياسة المالية على تكييف سياسة الانفاق والإيرادات من أجل تحديد نمط ومستوى الاستهلاك.

- مستوى التشغيل، يعتبر التوظيف الكامل للقوى العاملة والموارد الإنتاجية من أهم العوامل المحددة لمستوى معيشة المجتمع، وعلى السياسة المالية أن تهيئ البيئة الضرورية لتشجيع الاستثمار ونموه.

وتهدف السياسة المالية تحقيق التوازن في العناصر الآتية:

- **التوازن المالي:** يعني استخدام وسائل الدولة على أحسن وجه،

- **التوازن الاقتصادي:** أي الوصول إلى الحجم الأمثل للإنتاج،

- **التوازن الاجتماعي:** بأن يصل المجتمع إلى مستويات من الرفاهية في حدود إمكانيات المجتمع،

- **التوازن العام:** بين مجموع الانفاق الوطني والنتائج الوطني.

¹ عبد الغفور إبراهيم أحمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص، ص 221، 222.

المبحث الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة

ترتبط المالية العامة بأموال الدولة من حيث الإيرادات والنفقات ضمن موازنة الدولة المرتبطة بأهدافها المختلفة. في حين أن المالية الخاصة ترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية (يطلق عليها الإدارة المالية)؛ ويقصد بها العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح.

المطلب الأول: أوجه التوافق والتشابه بين المالية العامة والخاصة

- تتمثل في مراعاة السعر عند الانفاق وتحصيل الإيرادات، الحرص على الفعالية في التسيير، ونلخصها كالآتي:
- زيادة النفقات العامة تجعل الدولة تهتم بالتكلفة والمردود، ونفس الأمر ينطبق على الفرد الخاص الذي يحاول أن يتصرف بأقل تكلفة ممكنة.
- بعد انهيار النظام الاشتراكي وتقليص دور القطاع العام وتخلي الخزينة العمومية عن تدعيم المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، وهو ما تجلّى في ظهور المؤسسة العمومية كشركة تجارية تتشأها الدولة وتخضع للقانون التجاري (التسجيل، مسك الدفاتر، الإفلاس)؛ وبالتالي، تدخل المنافسة عن طريق شركاتها التجارية مثل المشروعات الخاصة.
- لم تعد الفعالية في التسيير خاصة من خصائص القطاع الخاص بل امتدت إلى القطاع العام، خاصة مع تطور نظام الرقابة مع الحرص على احترام النصوص من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة على مراقبة نوعية التسيير والفعالية في الأداء.

المطلب الثاني: أوجه الاختلاف بين المالية العامة والخاصة

ويمكن تلخيص أوجه التباين والتفرقة بين المالية العامة والخاصة¹ في العناصر الآتية:²

أولاً: معيار الملكية:

تعود الملكية في المالية العامة للدولة وتهدف لخدمة الصالح العام باستخدام أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة، في حين الإدارة المالية فإن المالية خاصة تعود للأفراد أو المؤسسات والمشاريع الخاصة.

ثانياً: معيار الحجم:

تعتبر المالية العامة أكبر حجماً من الإدارة المالية، لكثرة وتنوع مصادر الإيرادات وكذا تعدد مجالات الانفاق العام.

ثالثاً: معيار جهة وهدف الانفاق:

عندما تمارس الدولة الانفاق في المالية العامة من خلال مؤسساتها وأجهزتها المختلفة فإنها تهدف أولاً لتحقيق الصالح العام وتلبية الحاجات العامة حتى لو تعارض هذا الهدف مع تحقيق أقصى ربح ممكن، حيث يمكن للدولة أن تقوم بمشروع يحقق نفعاً عاماً بهدف غير ربحي قد يكون اجتماعي أو اقتصادي أو مالي أو سياسي.

غير أن الهدف الرئيسي للنفقة والذي من أجله أنشأت المشروعات الخاصة هو تحقيق الربح وهو الهدف الرئيسي لنشاط الأفراد، والمسؤول عن الانفاق هم المؤسسون.

رابعاً: معيار مصادر تمويل الإيرادات:

تتولى الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة البحث عن مصادر الإيرادات العامة؛ حيث تحصل الدولة على إيراداتها بموجب القانون وما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة من سيادتها حيث قد تلجأ إلى الجبر للحصول على الإيرادات مثل تحصيل الضرائب أو القروض الإجبارية.

أما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأموال اللازمة لعملهم، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها وتكون بصورة اختيارية.

¹ في ظل المالية المحايدة لم يتم التفريق بين المالية العامة والمالية الخاصة؛ حيث أخضعت مالية الدولة لحماية المالية الخاصة. وبمجيء المالية المتدخلة ميزت بين مالية النشاط العام للدولة (المالية العامة) ومالية النشاط الخاص (المالية الخاصة) وأصبح معياراً جوهرياً لتحديد طبيعة ودرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في المجتمع.

² أنظر: -طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 19، 20.

-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص، ص 17، 18.

خامساً: معيار الموازنة:

يطلق على إعداد الإيرادات والنفقات في المالية العامة بالموازنة العامة، والتي تعد لسنة مالية مقبلة. فتقوم الدولة بتقدير نفقاتها أولاً اللازمة لسير المرافق العامة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبعدها في مرحلة لاحقة تقوم بتقدير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات كافية لمواجهة هذه النفقات.

أما في المالية الخاصة فيطلق على الوثيقة التي تبين الوضع المالي للمشروع بعد انتهاء السنة المالية بالميزانية. حيث تقوم المشروعات الخاصة بتقدير حجم إيراداتها أولاً من دخول وأرباح، ثم تحدد أوجه إنفاق تلك الإيرادات في مرحلة ثانية.

المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

للمالية العامة أهمية اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما ترتبط بعلاقة هامة مع علوم أخرى تؤثر وتتأثر بها، كما تشترك معها في أدوات التنفيذ وأدوات التحليل المستخدمة في كل منها.

أولاً: علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد

لعلم المالية العامة علاقة تاريخية وثيقة ومتبادلة بعلم الاقتصاد؛ فهي علاقة الجزء بالكل، يؤثر ويتأثر كل منهما في الآخر، كما لهما أهداف مشتركة. فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة، كما زاد الاهتمام بدراسة آثار النفقات والإيرادات العامة على الاقتصاد الوطني. ويمكن توضيح ذلك من خلال النقاط الآتية:

- تستخدم المالية العامة أدوات علم الاقتصاد في التحليل المالي كالتحليل الحدي والمرونة المختلفة ونظريات النقود والدورة التجارية، كما أن القوانين الاقتصادية يتم تطبيقها أيضاً في المالية العامة،
- المالية العامة هي وليدة الفكر الاقتصادي. والظاهرة المالية هي ظاهرة اقتصادية؛ كما أصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل جزءاً مستقلاً بذاته في نطاق علم المالية، وهو ما يطلق عليه علم اقتصاديات المالية العامة أو الاقتصاد المالي¹.
- وتستعمل أدوات المالية العامة كأدوات للتوجيه الاقتصادي وفق الهدف الذي تستهدفه؛ فيمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على الدخل الوطني ومستوى النشاط الاقتصادي.
- كما تتوقف الأوضاع الاقتصادية في أية دولة على المالية العامة والعكس؛ حيث يتم استخدام كل من الإيرادات والنفقات كأدوات للتأثير في كثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش،
- لعلم المالية العامة والاقتصاد أهداف مشتركة؛ فالإقتصاد يهدف إلى استغلال الموارد النادرة نسبياً لإشباع الحاجات البشرية، كذلك نجد علم المالية العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة من خلال الانفاق العام التي تقوم به الدولة.

ثانياً: علاقة علم المالية العامة بعلم القانون

- يرتبط علم المالية العامة بالقانون ارتباطاً وثيقاً؛ ذلك أن للقانون دور هام في تنظيم العلاقة المالية بين الأفراد والدولة؛ ويمكن تلخيص هذه العلاقة في النقاط الآتية:
- يتضمن القانون نصوصاً تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الموازنة العامة، المصادقة عليها وتنفيذها، وكذا مجال إقرار الضرائب والقروض وغير ذلك،

¹ وهو العلم الذي يدرس الظاهرة العلمية من زوايتها الكلية ويقوم بتحليل ما يطلق عليه التدفقات المالية. وهو فرع جديد يدرس مختلف مباحث علم المالية العامة من وجهة نظر اقتصادية بحتة. فهذا العلم يبحث في الآثار الخاصة بالعبء الضريبي الكلي على الاقتصاد بصفة عامة، أو في آثار النفقات العامة الاستثمارية التي تنعكس على النمو الاقتصادي. بينما علم المالية يبحث، على وجه الخصوص، في الفن المالي للعمليات المالية الفردية وفي القواعد التي يتم طبقاً لها فرض الضريبة مثلاً، كما يحدد أيضاً حق المكلفين في التظلم أو الطعن في القرارات المالية والضريبية، ويرسم قواعد الرقابة في المسائل المالية. ومع ذلك، فإن كافة هذه العمليات المالية لا يمكن فهمها ما لم توضع في جوها الاقتصادي العام الذي يستطیع وحده أن يضيف عليها مدلولاتها ومعانيها الحقيقية بشكل واضح.

- يتدخل القانون في تحديد جباية الضريبة وأسلوب إنفاقها وكذا الجزاءات فيمن يتهرب من أدائها والمساهمة في تحمل أعباء الدولة من خلال قانون المالية،
- يوجد تشريع مالي يحدد كيفية المحافظة على المال العام، ويبين حسن التصرف به، وكذا محاسبة كل من يسيء استخدام المال العام. كما يوجد القانون الإداري الذي يهتم بحسن سير المرافق العامة،
- يظهر هذا الارتباط من خلال الهدف المشترك؛ فمن أهداف المالية العامة تحقيق العدالة لجميع الأفراد من خلال تلبية الحاجات الهامة لجميع الأفراد كالأمن والدفاع والتعليم وتعبيد الطرق، ومحاولة توفير توازن بين حاجة الفرد ومصالح المجتمع، كما أن من أهداف القانون تحقيق العدالة بين الأفراد فيما بينهم وبين الأفراد وأجهزة الدولة.

ثالثاً: علاقة علم المالية العامة بعلم الإحصاء

- علاقة المالية العامة بالإحصاء علاقة وثيقة وقوية، كما أن علم المالية العامة يعتمد على علم الإحصاء اعتماد كلياً، ويمكن توضيح ذلك من خلال النقاط الآتية:
- تعتمد أي سياسة مالية بصفة أساسية على البيانات والأرقام الإحصائية، والتي يتم تجميعها وتبويبها سواء عن الدخل وتوزيعها وبيانات الانفاق الاستهلاكي، والانفاق الاستثماري العام والخاص، وبيانات الدخل الوطني وتطور مستوى الأسعار وغيرها من البيانات الأساسية التي تعطي صورة واضحة للوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي للدولة.
- يتوقف نجاح أية سياسة مالية على مدى توفر البيانات الإحصائية مع دقتها، وصدقها، حتى لا يستخدم واضعو السياسة المالية بيانات متضاربة وبالتالي التأثير على القرارات والنتائج.
- كما تعتمد بنود المالية العامة على علم الإحصاء فتغيير النظام الضريبي يتطلب معرفة بيانات توزيع الدخل على الطبقات المختلفة، حجم الاستهلاك وغيرها حتى يتم تحديد المبالغ الخاصة بالنفقات والإيرادات.

رابعاً: علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة

- ترتبط المالية العامة بعلم المحاسبة بعلاقة وثيقة؛ وهذا من حيث النقاط الآتية:
- تبويب الميزانية إلى بنود النفقات والإيرادات يخضع للقواعد المحاسبية التي توضع في علم المحاسبة،
- إعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها يحتاج استخدام النظم المحاسبية الفنية،
- تقدم الميزانيات (التقديرية، الرقابية، الختامية، البرامج، ...) علم المالية العامة بالمعلومات، وبالتالي الاستفادة منها في رسم السياسات المالية والاقتصادية.

خامساً: علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية

- علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية هي علاقة تبادلية تؤثر عليها وتتأثر بها؛ ويمكن توضيح ذلك كالآتي:
- يؤثر النظام السياسي للدول على نظامها المالي؛ هذا الأخير يعكس الوجهات الفكرية للنظام السياسي، ما ينعكس إيجاباً أو سلباً على العلاقة بين الأفراد ونظام الحكم، وبالتالي تتأثر المالية العامة بالنظم السياسية السائدة في المجتمع،
- إعداد الموازنة العامة يعكس التوجه السياسي لعمل الحكومة المستقبلي، فوجود مؤشرات في بنود الموازنة العامة لزيادة الانفاق على التعليم أو الصحة أو لزيادة القدرة العسكرية مثلاً يظهر توجه الحكومة المستقبلي،
- للمالية العامة تأثير على استقرار الأنظمة السياسية؛ ذلك أن أغلب الاضطرابات تحدث لأسباب مالية نتيجة لزيادة الضرائب والرسوم وارتفاع الأسعار وعدم نجاح المالية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع،
- تتحدد وتخضع حجم الإيرادات والنفقات للقرارات وأهداف السلطة السياسية في الدولة، فإذا كان الاتجاه السائد هو تخفيف الأعباء الضريبية أو العكس أو تحقيق أهداف اجتماعية فإن ذلك سيؤثر على حجم النفقات والإيرادات.

سادسا : علاقة علم المالية العامة بعلم إدارة الأعمال

- بعد توجه الدولة مجال النشاط الإنتاجي وإدارة ملكية المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية نتيجة مساهمة هذه المشروعات بجزء كبير في موارد الدولة؛ لذا كان من الضروري على الدولة إدارة هذه المشروعات بناء على:
- أسس اقتصادية حديثة تراعى فيها نظريات إدارة الأعمال، حتى يمكن إدارتها بكفاءة عالية دون أن تتحمل الميزانية أعباء قد تؤدي لفكرة عدم نجاح القطاع العام،
 - تحقيق الأهداف باستخدام عناصر الإنتاج ومنها العنصر البشري للوصول لأفضل النتائج بأقل تكلفة وجهد ممكن.

سابعا : علاقة علم المالية العامة بعلم الإدارة

- تعتبر دراسة علم المالية العامة وأدواتها وسيلة لتنفيذ وتحقيق أهداف الإدارة العامة للدولة.¹ وعليه يرتبط على المالية العامة بعلم الإدارة العامة عن طريق:²
- العمليات والإجراءات التي تقود بها الإدارة العامة والتي هدفها تنفيذ وتحقيق السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة،
 - يتوقف نجاح عمل إدارة الحكومة على السياسات المالية والاقتصادية التي تتبعها المالية العامة وعلى حجم النفقات والإيرادات؛ وبالتالي، تؤثر على حجم النشاط الحكومي والمهام المطلوب منها أدائها،
 - يظهر أهمية التقسيم الإداري وتحديد المحليات المختلفة لتحديد دور كل منها ونصيبها في الميزانية، وطرق توزيع النفقات والإيرادات على الوحدات المختلفة،
 - تحديد نمط توزيع الإيرادات والنفقات بين الميزانية المركزية والوحدات المحلية.

¹ تختص الإدارة العامة بنشاط السلطة التنفيذية في الدولة على المستوى المركزي أو المحلي أو الإقليمي، بالإضافة إلى الهيئات والمؤسسات الحكومية المتخصصة والمستقلة.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 35، 36.

الفصل الأول

النفقات العامة

تمهيد:

نظرا لتطور مفهوم الدولة وتزايد دورها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي زاد الاهتمام أكثر بالنفقات العامة، حيث أصبحت من أهم أدوات السياسة المالية تأثيراً في مختلف المجالات الاقتصادية.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة أثرها على الفرد في الجانب الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي الاسترشاد بعد ذلك في توجيه وتنفيذ الانفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها مع الأدوات المالية الأخرى. وعليه سيتم دراسة مفهوم النفقات العامة وتطورها وكذا أهم الآثار الاقتصادية التي تترتب عنها.

وعليه سيتم تخصيص الفصل الأول لدراسة ماهية النفقات العامة من خلال تطورها، وتقديم تعريفها وأركانها وقواعد وحدودها، ثم نقدم مختلف تقسيمات النفقات العامة بالإضافة إلى آثار النفقات العامة على بعض المؤشرات الاقتصادية، ثم نأتي إلى الأسباب الحقيقية والظاهرية لزيادة النفقات العامة؛ وهذا باعتبارها مواضيع أساسية للنفقات العامة. ونذكرها كالآتي:

أولاً: ماهية النفقات العامة،

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة،

ثالثاً: آثار النفقات العامة،

رابعاً: ظاهرة تزايد النفقات العامة.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

عرف مفهوم النفقة العامة تطوراً مع تطور مفهوم الدولة، وازدياد دورها الاقتصادي والاجتماعي، فازداد حجمها وتعددت أنواعها، وأصبحت أداة أساسية في توجيه السياسة المالية والاقتصادية للدولة.

المطلب الأول: تطور مفهوم النفقات العامة

تطور مفهوم الدولة من دولة حارسة قائمة على حماية الأمن في الداخل والدفاع عن البلد من الاعتداءات الخارجية، إلى دولة متدخلة في الشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، انعكس بدوره على تطور مفهوم النفقات العامة.

أولاً- المفهوم التقليدي للنفقة العامة:

فلم تكن للنفقات العامة الأهمية التي تحتلها في الوقت الحاضر؛ فقد أهملت النظرية الكلاسيكية التقليدية -نسبياً- موضوع النفقات العامة فجعلتها حيادية،¹ ونادوا بضرورة حصر النفقات العامة وتقييدها في أضيق الحدود،² بعدم إنتاجية الانفاق الحكومي، واعتبروه هدراً للثروة الوطنية.

وفي ظل هذا الفكر لم يميز التقليديون بين الانفاق العام والخاص؛ فاعتبروا أن كلا من الانفاق العام والخاص إنفاقاً استهلاكياً غير منتج وتضييعاً للثروة الوطنية، ويجب أن ينحصر في أضيق الحدود لتقليل الاستهلاك وزيادة الادخار، لتكوين رأس المال وتوجيهه نحو الصناعة والتجارة لزيادة الإنتاج.³ فالأهمية كانت لكمية النفقات لا لنوعيتها، لأن الانفاق لا بد منه للدولة للقيام بمهامها الحيادية فقط.

وقد اقتصرَت الدراسات المالية التقليدية على التعرض للجوانب القانونية والإدارية للنفقة العامة، للتقليل والحد منها بالشكل الذي يحول دون التوسع في تدبير الموارد المالية (كالضرائب) اللازمة لتغطيتها.

ثانياً- المفهوم الحديث للنفقة العامة:

بتطور دور الدولة والفكر الاقتصادي، وظهر النظرية الكينزية تبين عدم صحة فكرة النفقة المحايدة، وضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأنه لا بد من وجود آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية لأي نوع من أنواع النفقات العامة في الاقتصاد عن طريق أدوات السياسة الاقتصادية والمالية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وتدعيم التنمية. كما أن دور النفقات العامة في الدولة الحديثة يقوم على زيادة نمو الاقتصاد الوطني، ولم يعد مقتصرًا على الاحتفاظ بالتوازن الاقتصادي علاجاً للأزمات، وهذا ما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة وتعددتها؛ فأصبحت النفقات العامة أداة رئيسية لتدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الثاني: تعريف النفقات العامة وأركانها

بعد التعرف على تطور مفهوم النفقات العامة، يجب تحديد أركانها وتعريفها، وهذا في النقاط الآتية:

أولاً- تعريف النفقة العامة:

التعريف السائد لدى الاقتصاديين للنفقة العامة على أنها "مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة".⁴ وتعرف أيضاً على أنها "مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة".⁵

وعليه، النفقات العامة هي "مبلغ نقدي يصدر عن الدولة أو شخص معنوي عام، قصد تحقيق منفعة عامة".

ومن هذا التعريف يتبين لنا أن للنفقة العامة ثلاثة (03) أركان، نذكرها كالآتي:

¹ حياد تلك النفقات العامة معناه أنه لا تؤثر سياسة الانفاق العام في توازن الاقتصاد، أو في تحديد اتجاهات نموه أو في أسلوب توزيع الناتج الوطني، وبالتالي لا يؤثر في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة. ولهذا كانت تقدر النفقات العامة أولاً ثم تؤمن الإيرادات اللازمة لها.

² ولعل فكرة الاقتصادي "ساي" وعبارته المشهور "إن أفضل النفقات أقلها حجماً" خير دليل على هذا الاتجاه.

³ خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 54، 55.

⁴ محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2007، ص 117.

⁵ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 173.

ثانياً- أركان النفقات العامة: هذه العناصر الثلاثة لا بد أن تتحقق فيها، وبدونها لا تكون النفقة عامة.

1- النفقة العامة هي مبلغ نقدي

يتطلب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق النفقات العامة، والتي تتمتع بطابعها النقدي حيث يتم إنفاقها في صورة تدفقات نقدية، قصد إشباع الحاجات العامة وكذا الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى شراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشاريع العامة وتقديم المساعدات والمنح والإعانات. ذلك أنه مع التطور والانتقال من الاقتصاد المقيضة أو العيني إلى الاقتصاد النقدي، لم يعد مقبولاً كما كان سائداً من قبل أن تدفع الدولة للأفراد مقابل عينيّاً مقابل حصولها على السلع والخدمات.¹ فبعد اعتماد الدول للنقود كوسيط للتبادل وللحصول على السلع والخدمات أصبح الانفاق العام (والإيراد العام) يتم في الغالب بشكل نقدي. ومن السهل على السلطة التشريعية أن تراقب الانفاق النقدي.

ويعتبر الانفاق النقدي من أفضل صور الانفاق بناء على دعائم أساسية، نوجزها كالآتي:²

- استخدام الدولة للنقود يسهل حسب النظام المالي الحديث تقرير الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة لحسن استخدامها. عكس الانفاق العيني الذي يصعب رقابته وتقييمه؛
- رغم ما يوفره الانفاق العيني من مزايا عينية، إلا أنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة والمساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد؛
- الانفاق العيني يثير مشاكل إدارية وتنظيمية، وقد يؤدي إلى المحاباة وعدم الدقة.

2- تصدر النفقة العامة عن الدولة أو شخص معنوي عام

لكي تعدّ النفقة عامة يجب أن تتم بمعرفة شخص عام يتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، ومحكوم بقواعد القانون العام أي القانون الإداري.³ فالصفة القانونية للأمر بالإنفاق هي التي تفرق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة. واستند الفكر المالي معيارين للتمييز بين النفقة العامة والخاصة؛ الأول معيار قانوني إداري، والثاني وظيفي أو موضوعي.

1-2- المعيار القانوني والإداري:

يعتمد هذا المعيار على الطبيعة القانونية التي تقوم بالإنفاق؛ وعليه، تعتبر نفقة عامة إذا قام بها أشخاص القانون العام، أو الأشخاص المعنوية العامة، وهي الدولة والهيئات العامة الوطنية والمحلية والمؤسسات العامة، وتعتبر نفقة خاصة إذا قام بها الأفراد والقطاع الخاص والجمعيات الخاصة أو أشخاص القانون الخاص.⁴ ويستند هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة القانون العام على طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، ويرجع ذلك إلى أن نشاط القانون العام يهدف إلى تحقيق مصلحة المجتمع العامة ويعتمد في ذلك على القوانين والقرارات الإدارية، في حين يهدف نشاط القانون الخاص إلى تحقيق المصلحة الخاصة معتمداً في ذلك على التعاقد ومبدأ المساواة بين المتعاقدين.⁵ ويعد هذا المعيار غير كاف ولم يواكب التطور الذي لحق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية، كزيادة تدخل الدولة في أوجه النشاط الاقتصادي مثل الإنتاج والتوزيع. وعليه، انهيار الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار وهو اختلاف نشاط الدولة عن نشاط الأفراد؛ وبالتالي، تم اللجوء إلى المعيار الثاني وهو المعيار الوظيفي.

¹ وعليه، لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة. كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني، أو النقدية كالإعفاء من الضرائب، أو الشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو غيرهم من الأفراد. (أنظر: عاد حشيش ود، مصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998، ص 148).

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 26، 27.

³ وعليه لا تعدّ من النفقات العامة تلك التي يقوم به شخصية خاصة سواء كانت طبيعية أو اعتبارية وسواء قصد بها إشباع حاجة عامة أو خاصة. فالتبرعات التي يقدمها الأفراد لتعبيد الطرق أو إنشاء الجسور أو بناء المساجد والمستشفيات لا تعدّ من النفقات العامة.

⁴ يرجع طابع النفقة العامة إلى الوضع القانوني للمنفق؛ فالنفقة العامة هي التي يقوم بها الشخص المعنوي العام. حيث تهدف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام إلى تحقيق المصلحة العامة بالاعتماد على سلطة الجبر، وبذلك تختلف على طبيعة أشخاص القانون الخاص الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد.

⁵ يتفق هذا المعيار مع الفكر الكلاسيكي التقليدي الذي يقترفيه دور الدولة على الأمن الداخلي والعدالة وبعض المرافق العامة.

2-2- المعيار الوظيفي (الموضوعي)

يستند هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، لا على الطبيعة القانونية له، أي على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات. وعليه، تعد نفقة عامة فقط تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سلطتها الآمرة وسيادتها على إقليمها، وبالتالي فلا تعتبر جميع النفقات العامة التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة. أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل نفقات الأفراد فإنها تعتبر نفقة خاصة. وعلى العكس من ذلك تعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة؛ الذين فوضتهم الدول في استخدام سلطتها الآمرة نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة استخدام سلطتها السيادية.¹ وعليه يجب أن يتسع مفهوم النفقات العامة ليشمل جميع النفقات التي تصدر عن الدولة، الحكومة المركزية والمحلية، الهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام، وهو ما يطلق عليه معيار ملكية الأموال المنفقة.²

3- هدف تحقيق منفعة عامة:

وهذا المعيار تنتم للمعيارين السابقين، فلا يمكن أن تكون نفقة عامة حتى تحقق نفع عام يعود على الصالح العام.³ وبالتالي، لا يمكن اعتبار تلك النفقة التي تهدف إشباع حاجات خاصة عود على فئة معينة من الأفراد، فإذا جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا كذلك في المنفعة العامة.

المطلب الثالث: قواعد وضوابط النفقات العامة

يتم بيان القواعد التي تخضع لها هذه النفقات، بالإضافة إلى الضوابط التي تحكم الانفاق العام كالآتي:

الفرع الأول: قواعد النفقات العامة

يمكن إجمال هذه القواعد والأسس في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة مستعملة في ذلك أداة الاقتصاد في النفقات، مع ضرورة وجود طرق ومناهج للمراقبة المختلفة والالتزام باتخاذ الإجراءات القانونية المقررة عند إجراء الإنفاق العام.

أولاً: قاعدة تحقيق المنفعة القصوى

يقصد بقاعدة المنفعة تحقيق أكبر منفعة ممكنة؛ إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها، وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العامة في مجال معين دون الحصول على منفعة تعود على الأفراد، معناه أن تدخل الدولة بالإنفاق لا مبرر له.

كما تهدف النفقات العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع. عن طريق إعادة توزيع الدخل والثروة بين الأفراد في المجتمع،⁴ بحيث تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي إلى:⁵

- زيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وزيادة إنتاجية الفرد، وتحسين جودة الإنتاج،
- تحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من أفراد المجتمع،⁶ وتقليل التفاوت بين الدخل،
- مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد نتيجة التقلبات الحادة في دخولهم، من خلال ما تقدمه الدولة من إعانات البطالة والعجز والشيخوخة وغيرها.

¹ يستبعد هذا المعيار جزء كبيراً من نفقات الدولة التي تدخل ضمن النفقات العامة التي تقوم بها الدولة من إشباع الحاجات العامة التي ظهرت إثر تطور الدولة مما يصعب ويحول دون إمكانية قياس ما يعرف باسم الاقتصاد العام.

² خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 63.

³ الأصل في النفقة العامة أن تخدم الصالح العام وتلبي حاجات عامة؛ مثل المحافظة على الأمن، التنمية الاقتصادية الشاملة، إلخ.

⁴ وعليه، فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني في المقام الأول ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

⁵ خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 65، 66.

⁶ مما تجدر الإشارة إليه هنا، أنه يصعب إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع لمقياس واضح منضبط، ذلك إنه للنفقات العامة آثار متعددة، مما يعتذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة.

وبوجه عام يمكن القول بأن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يتوقف على عاملين:

- 1- **مقدار الدخل النسبي:** أي أن نصيب كل فرد من الدخل الوطني؛ فكلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد، كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد. ولتحقيق هذه الرفاهية أو تحقيق أقصى منفعة اجتماعية يجب أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيراداتها وفي إنفاقه نحو العمل على زيادة الدخل الوطني، وتقليل التباين بين دخول الأفراد.¹
 - 2- **طريقة توزيع الدخل الوطني على الأفراد:** فزيادة الدخل الوطني يكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى. أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتهم الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة، أي من جانب أصحاب الدخل المرتفعة إلى أصحاب الدخل المحدودة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة في الأوقات المختلفة حتى تجعل الحياة الاقتصادية للمجتمع تعرف أكبر قدر من الاستقرار.
- ولتحقيق قاعدة تحقيق المنفعة القصوى؛ تعتمد الدولة على المعلومات والبيانات الإحصائية المتوفرة من أجل تحقيق أقصى منفعة ممكنة معتمدة على الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ودراسة عميقة لمتطلبات الاقتصاد والمجتمع والمشكلات التي يواجهها من أجل توجيه هذه النفقات وفق ما يحققه كل منها من منافع جماعية بالحجم والنوع، والكم والتوقيت المناسبين، مع مراعاة حاجة المناطق الجغرافية المختلفة وكذا المنفعة التي تعود على الطبقات الاجتماعية المختلفة.

ثانياً: قاعدة الاقتصاد في الانفاق وحسن التدبير

تقتضي هذه القاعدة الابتعاد عن الاسراف والتبذير في الانفاق فيما لا مبرر له، وكذا الابتعاد عن الشح والتقتير؛ فيجب أن يتم الانفاق بطريقة رشيدة واقتصادية، وبشكل يحقق أكبر منفعة بأقل نفقة،² مع وجود دواعي جديّة مبررة للإنفاق.

ويمكن إيضاح أهمية هذه القاعدة من خلال ما يأتي:

- ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بشكل يجعل الدولة لا تتحمل النفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماماً، وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المصلحة العمومية لجميع الأفراد، ويتحملون في نفس الوقت أقل عبء مالي ممكن.
- يؤدي حدوث الاسراف والتبذير في الاسراف في الانفاق العام إلى ضياع الأموال، كان من الضروري استخدامها في مجالات تحقق منافع أكبر وأجدي؛
- التبذير والاسراف في الانفاق يضعف الثقة في مالية الدولة، لما قد يسببه من ضياع لأموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة، وبالتالي يعطي مبرر للمكلفين للتهرب من دفع الضرائب؛
- يتطلب تحقيق هذه القاعدة؛ رقابة مالية صارمة، وجهاز إداري عالي الكفاءة.

ثالثاً: قاعدة الموافقة والترخيص من السلطة المختصة

- بناءً على هذه القاعدة: لا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة إلا بعد موافقة وترخيص من الجهة أو السلطة المختصة،³ ضمن حدود اختصاصها الزمني والمكاني. من خلال:
- احترام الإجراءات القانونية في تنفيذ النفقة العامة حسب التدابير التشريعية القائمة لإجراء الانفاق العام،
- متابعتها بمختلف أساليب الرقابة، لتحقيق أكبر منفعة وأن تتم باقتصاد دون إسراف أو تبذير.

¹ يتم هذا عن طريق عدة اعتبارات عملية، على أن تأخذ بعين الاعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدة.

² يتطلب تطبيق مبدأ "أكبر منفعة بأقل تكلفة" أمرين أساسيين؛ هما:

- ضرورة تحقيق المنفعة العامة بأقل نفقة ممكنة، وهو ما يعرف بمبدأ "الوفر في الانفاق" الذي يتطلب حساب كل من النفقة والمنفعة، والعمل على رفع المنفعة المترتبة على الانفاق سواء في نطاق إنتاج السلع المالية أو الخدمات الشخصية. فالوحدة النقدية الحدية من النفقات العامة لا تكون مبررة إلا إذا حققت منفعة جماعية حدية مساوية لها على الأقل؛

- ضرورة تساوي المنفعة المترتبة على النفقة العامة مع التضحية التي تسببها، أي على التضحية التي تضيقها على الممولين. وهو ما يعرف بمبدأ "المنفعة الحدية المتساوية"، ولتطبيق هذا المبدأ على الانفاق العام يجب تحديد الحجم الكلي للنفقات العامة، وكذا توزيعها بين مختلف الاستخدامات.

³ عكس المالية الخاصة التي لا تحتاج إلى إجراءات وموافقة مسبقة، بل يكفي أن تصدر الموافقة ممن يملك حق الانفاق سواء فرد أو شركة خاصة.

الفرع الثاني: ضوابط النفقات العامة

للفنقات العامة عدة ضوابط تسترشد بها الدولة عند قيامها بالإنفاق العام لتحقيق أكبر نفع للمجتمع، نذكر منها:¹

1- تعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقات إذا ما بقيت في أيدي الأفراد وأنفقت من قبلهم. ونلاحظ أن هذه القاعدة تبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين من مشروعات الدولة. ومن عيوب هذا الضابط ما يأتي:

- يصعب تقدير وتحديد المنفعة،

- من الصعب انتفاع كل فرد بمقدار ما يدفع من ضريبة،

- هذا المبدأ يتجاهل أن للدولة أهداف أخرى من النفقات غير تقديم الخدمات للأفراد.

2. تعادل المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية، ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع ككل نتيجة للنشاط الحكومي. وأما التكلفة الاجتماعية الحدية فإنها تبين مقدار ما يضحي به المجتمع من إنتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط، وفي هذه الحالة يجب أن تتساوى المنافع الحدية الاجتماعية في الأنشطة الحكومية المختلفة، وكذلك من الضروري أن يحقق كل إنفاق تقوم به الدولة من المنفعة ما يساوي على الأقل ما ضحى به القطاع الخاص.

هناك معايير اقتصادية تسترشد بها الحكومات والسلطات في تقييمها للاستثمارات العامة والاختيار بين هذه المشروعات لتقرير أكثرها نفعاً حسب أهداف المجتمع وظروف تنميته، منها حجم المشروع، وكثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج، بالإضافة إلى العائد الاجتماعي للمشروع، ويمكن تشجيع الدول المشاريع التي تساعد على توفير العملات الأجنبية للبلد.

المطلب الرابع: حدود النفقات العامة

يتوقف تحديد حجم النفقات العامة على اعتبارات موضوعية أو مجموعة من العوامل، نوجزها فيما يأتي:

1- دور الدولة في الاقتصاد

يحدد دور الدولة حجم النفقات العامة وأنواعها وأغراضها والتي تزداد وتتنوع مع اتساع هذا الدور وتطوره. فتوسع حجم النفقات العامة توسعاً كبيراً، كما اتسعت نسبة النفقات العامة إلى الدخل الوطني كذلك؛ وعليه، يمكن القول أن حجم النفقات العامة يعتمد على دور الدولة وتدخلها² في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، فكلما اتسع دور الدولة كلما تزايد حجم النفقات العامة والعكس بالعكس.

2- مستوى النشاط الاقتصادي:³

يؤدي ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي بالضرورة لارتفاع حجم النفقات العامة، والعكس صحيح؛ مما يعني، وجود علاقة طردية بينهما. وهذا الأمر ملاحظ خاصة بعد بداية القرن العشرين في الدول المتقدمة، حيث أدى نمو النشاط الاقتصادي إلى زيادة النفقات العامة، ومدى حساسيتها للتغيرات الاقتصادية الدورية.

يتحدد حجم الانفاق العام في ضوء مستوى الطلب الفعلي (الطلب على الاستهلاك، والطلب على الاستثمار) الذي يجب أن يتحدد عند المستوى الذي يحقق توازن التشغيل الكامل في الدول المتقدمة، وعند المستوى الذي يلزم لتحقيق التنمية في الدول النامية.

¹ إبراهيم عبد الله، أنور العجاردة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ص، ص 114، 115.

² سبق لنا تحليل تطور دور الدولة بانتقاله من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة، ثم مرحلة الدولة المنتجة.

³ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 91، 92.

ومن ثم، فإن النفقات العامة يجب أن تتحدد عند المستوى الذي يحقق معدلاً ملائماً من التنمية الاقتصادية للدول النامية، بينما يجب أن يتحدد عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل للدول المتقدمة مع ضرورة التمييز في هذه الحالة بين حالتين:

- **حالة التشغيل الكامل:** فالنفقات العامة يجب أن تتحدد عند الحد الذي يحتفظ بالطلب الفعلي عند مستوى التشغيل الكامل لتفادي موجات التضخم، وما يترتب عليها من ارتفاع الأسعار، وانهايار قيمة النقود؛ أي لابد من ضبط النفقات العامة لتخفيض الطلب الفعلي، نظراً لعدم مرونة العرض بالنسبة للزيادة في الطلب الفعلي في هذه الحالة.
- **حالة التشغيل الناقص (الجزئي):** يجب أن تعمل النفقات العامة على سد النقص في الطلب الفعلي، والعمل على رفع مستواه إلى المستوى المطلوب لتحقيق التشغيل الكامل، وتسمى هذه السياسة بسياسة دعم القوة الشرائية.

3- التطور التكنولوجي:

التغيرات الهائلة والمتسارعة في الجانب التكنولوجي والمعلوماتي أدى لزيادة النفقات العامة بمعدلات كبيرة، وأثر على التقسيم الأمثل للنتاج الوطني؛ حيث، أدت كثير من الاختراعات إلى إنشاء طلب عليها وبالتالي زيادة الانفاق العام وتشيطه بدرجة أكبر.¹

4- مدى إمكانية الدولة في الحصول على الإيرادات:

يتحدد حجم النفقات العامة بمدى قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة؛ لما لها من سلطة في فرض الضرائب وإصدار النقود وكذا الاقتراض، عكس الأفراد في تمويل نشاطهم الخاص.

كما تتمتع النفقات العامة لهذه الأسباب بمرونة كبيرة، وإذا كان الهدف زيادة حجمها في ظل ثبات الدخل الوطني فإنه يجب عليها التحكم في عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية نوجزها كالآتي:²

- مستوى الدخل الوطني،³ ونمط توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة،
- اعتبارات المحافظة على القوة الإنتاجية الوطنية وتمييتها،
- اعتبارات المحافظة على مستوى المعيشة للأفراد،
- اعتبارات المحافظة على قيمة النقود،⁴

5- المحافظة على قيمة النقود:

يتعين على السلطات الحكومية للدولة عند تحديد حجم النفقات العامة مراعاة أثرها على قيمة النقود؛ ذلك أن زيادة النفقات العامة إذا أدت لزيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي زيادة لا يستجيب لها هذا العرض ستؤدي إلى تدهور قيمة النقود، وهو ما يؤثر سلباً على أصحاب الدخل الثابتة، والدائنين، كما تضر بالتنمية الاقتصادية حيث سترتفع تكلفتها.

فقيمة النقود تعتبر معياراً مهماً في تحديد حجم النفقات العامة؛ ويتحقق ذلك في حالتين:⁵

- زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي في الدول المتقدمة عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل،
- زيادة الطلب الفعلي عن العرض الكلي في الدول النامية بشكل يستجيب له العرض لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي.

6- التغيرات السكانية:

يعتبر تغير التعداد السكاني وهيكل التوزيع العمري بالإضافة على الحرك السكاني للدولة من بين أهم المتغيرات والمحددات لحجم الانفاق العام؛ حيث أن التغير في معدل نمو السكان يولد تغيرات في هيكل التوزيع العمري للسكان، وبالتالي ينعكس أثره مباشرة في الانفاق على التعليم والصحة والسكن والرعاية الصحية. كما أن ظهور مدن جديدة وسكنات ضمن الحراك السكاني يؤدي بدوره إلى الطلب على الخدمات العامة.

¹ مثلاً اختراع السيارات أدى لزيادة الطلب على السفر وعلى الطريق السريعة والواسعة، وغيرها.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 93.

³ حيث ترتفع الطاقة المالية للدولة بارتفاع مستوى الدخل الوطني،

⁴ حيث تقلل من قدرة الدولة في الحصول على الضرائب غير المباشرة، وكذا من إصدار النقود والاقتراض.

⁵ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 94.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة

تتعدد أنواع النفقات العامة، ويزداد تنوعها حسب تزايد وتطور نشاط الدولة وتدخلها في الحياة العامة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، لتحقيق الأهداف المرجوة. لذا تركزت الدراسات العامة الحديثة على تحليل طبيعة كل من هذه النفقات العامة وتقسيماتها تبعاً لوضع كل منها وآثاره وانعكاساته.

المطلب الأول: أهمية تحديد تقسيمات النفقات العامة

- تعود أهمية تحديد تقسيمات النفقات العامة إلى كونها تخدم أغراضاً متعددة؛ نوجزها كالآتي:¹
- **تسهيل دراسة وإعداد البرامج:** تمثل النفقات العامة جزءاً من ميزانية الدولة فتدخل ضمن حساباتها، وهي مرتبطة ببرامج معينة تتولى الأجهزة والوحدات العامة إدارتها؛ بحيث يضمن ترتيب تلك الحسابات من خلال تقسيم النفقات تسهيل عملية صياغة وإعداد وتنفيذ هذه البرامج؛
- **تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية:** تحتاج الدولة في تنفيذ الخطة المالية إلى تقسيم النفقات العامة ضمن الميزانية العامة للدولة حتى تتمكن الجهات المسؤولة من تقييم وقياس كفاءة تنفيذ كل البرامج؛
- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والمراقبة والاعتماد؛
- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة ومعرفة تطورها. ذلك أن، تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطور تكلفته وأهميته النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى؛
- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة، وبتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي تم اعتمادها ضمن الموازنة العامة على النحو الذي تم إقراره وليس في أوجه أخرى.
- ولا يوجد تقسيم أوحده للنفقات العامة متفق عليه، فتقسيم النفقات العامة يعني دراستها من حيث تركيبها ومضمونها وطبيعتها؛ وعليه، نجد أن أغلب كتاب المالية العامة أسهبوا في التقسيمات النظرية العلمية، في حين أخذت الدول بالتقسيمات الوضعية كل حسب ما يلاءم حاجته وظروفه المالية ودرجة تطوره اقتصادياً واجتماعياً.
- وعليه، يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين لتبويب النفقات العامة وتقسيماتها كالآتي:
- التقسيم العلمي (الموضوعي) للنفقات العامة،
- التقسيم الوضعي للنفقات العامة، وفق القوانين المطبقة في كل دولة.

المطلب الثاني: التقسيمات العلمية أو الموضوعية للنفقات العامة

يقصد به تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية وموضوعية، تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بشكل كبير، من أجل معرفة آثار هذه النفقات على الحياة الاقتصادية للمجتمع أي على الاقتصاد الوطني وآثاره على بعض القطاعات الاقتصادية (سُمي أيضاً بالتقسيمات الاقتصادية). واحتل هذا التقسيم المكانة الأولى لشموله من ناحية، ولفائدته في مجال التحليل المالي والتعرف على آثار النفقات العامة من ناحية أخرى.

ويمكن ذكر أهم أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة فيما يأتي:

أولاً: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة (حسب الغرض منها)

يعدّ هذا التقسيم للنفقات العامة الحديث نسبياً، حيث أن مفهوم المالية العامة لم يعد مقصوراً على تمويل النفقات الإدارية فقط بل أصبح أداة لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وهو يقوم على تصنيف النفقات العامة حسب الوظائف والخدمات التي تقوم بها الدولة في مختلف المجالات.

وعليه يمكن توضيح النفقات العامة حسب هذا التقسيم تبعاً للوظائف كالآتي:

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 33، 34.

نوع النفقة حسب التقسيم الوظيفي للنفقات العامة	
1- النفقات الإدارية	وهي نفقات مرتبطة بتسيير المرافق العامة للدولة، من رواتب وأجور والمكافآت، كما تشمل نفقات الأمن والدفاع والعدالة والتمثيل الدبلوماسي، بالإضافة إلى شراء الأجهزة والمعدات لجميع الدوائر والمؤسسات الحكومية، ... إلخ.
2- النفقات الاقتصادية	وهي نفقات تهدف لتحقيق هدف اقتصادي كالاستثمار في المشاريع الاقتصادية، والإعانات والمنح التي تستهدف تمويل الاقتصاد بالخدمات الأساسية كالطاقة والمواصلات والمطارات والموانئ والري، ¹ ... إلخ.
3- النفقات الاجتماعية	وهي النفقات اللازمة للقيام بالخدمات الاجتماعية بحيث تؤدي لتحقيق التنمية الاجتماعية للأفراد؛ كالتهذيب والصحة والضمان الاجتماعي، وكذا المبالغ الممنوحة للأفراد ذات الدخل المحدود، ... إلخ.
4- النفقات المالية	تتضمن النفقات العامة الموجهة لتسديد أقساط الدين العام ومختلف الأوراق والسندات المالية.

يحقق التقسيم الوظيفي للنفقات العامة عدة مزايا، نوجزها في النقاط الآتية:²

- يتيح حرية كبيرة في تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف والأغراض؛ حيث يمكن وضعها في أنواع محدودة كما يمكن وضعها في أنواع متعددة،

- يمكن هذا التقسيم السلطة التشريعية والخبراء من تتبع تطور النفقات العامة على الوظائف المختلفة، وبالتالي تقدير الأهمية النسبية لوظائف الدولة، وإجراء المقارنات بين وظائف الدولة الواحدة ومقارنتها مع دول أخرى.

ثانياً: تقسيمات النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها

نميز وفق هذا التقسيم بين النفقات العادية وغير العادية (الاستثنائية). ويمكن توضيحها فيما يأتي:

النفقات العادية	النفقات غير العادية
- هي نفقات تتفق بشكل دوري ومنتظم سنوياً، - لا يعني هذا الانتظام والتكرار ثبات مقدار النفقة أو تكرارها بنفس الحجم، - مثال ذلك الانفاق على الرواتب والأجور لموظفي الدولة والانفاق على التعليم، العدالة، الصحة، ... إلخ، - حسب الفكر التقليدي للمالية العامة فإن النفقات العادية للدولة يجب تغطيتها بإيرادات عادية (أهمها الضرائب والرسوم)،	- هي نفقات لا تتكرر بانتظام ولا تتميز بالدورية، - مثال ذلك النفقات الاستثمارية الضخمة (بناء السدود والموانئ)، ونفقات المشاكل الاجتماعية ومواجهة الكوارث الكبيرة كالفيضانات والزلازل والحروب، - حسب الفكر التقليدي تلجأ الدولة للنفقات غير العادية في ظروف معينة أدت لالتجاء الدولة لموارد غير عادية (خاصة القروض أو الإصدار النقدي الجديد) لتغطيتها لعدم كفاية الموارد العادية للميزانية.

وهناك معايير للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية، نوجزها فيما يأتي:³

معايير التفرقة	النفقات العادية	النفقات غير العادية
معايير الانتظام والدورية	- نفقات تتم بانتظام وبصفة دورية كل سنة بصرف النظر عن اختلاف قيمتها أو حجمها من ميزانية لأخرى.	- نفقات تتم بشكل عرضي وغير متوقع، ولا تتم بشكل دوري.
	وجه انتقاد لهذا التقسيم لاعتماده على عامل الفترة الزمنية (السنة) حيث توجد بعض النفقات العامة التي لها صفة الانتظام والدورية في المدى الطويل (5 سنوات مثلاً) وليس في المدى القصير (سنة) مثل مشروعات توليد الكهرباء وإنشاء الطرق والمطارات والموانئ، لذلك استبعد هذا المعيار من الفكر المالي الحديث للتفرقة بين النفقات العادية وغير العادية.	
معايير توليد الدخل	- هي تلك النفقات التي تعطي دخلاً.	- هي تلك النفقات التي لا تعطي دخلاً.
	يطبق هنا (الفكر التقليدي) قواعد المشروع الخاص على المالية العامة؛ وبذلك يعتبر القرض كعنصر أساسي في الميزانية غير العادية يجب تخصيصه بتغطية نفقات تولد دخلاً لرد قيمة القرض وفوائده (مثل مشروعات الاتصالات والسكك الحديدية) ما أعطى مبرراً للجوء للقروض.	يؤدي هذا المعيار لتضييق نطاق النفقات غير العادية؛ ومن ثم، نطاق اللجوء إلى القروض العامة، وفقد هذا المعيار أهميته بعد انتهاء الفكر التقليدي وتدور دور الدولة. وبالتالي، تفوق فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح والتوسع في تقديم الخدمات المجانية.

¹ تزداد أهمية هذا النوع من النفقات في الدول النامية لإنجاز البنية التحتية الأساسية للتنمية ولعدم أقبال القطاع الخاص على الاستثمار فيها لارتفاع درجة المخاطرة وعائدها ولأنها تحتاج لرؤوس أموال ضخمة

² خبايا عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 114.

³ خديجة الأسعر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 83، 84.

-هي النفقات التي لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال (تسمى بالنفقات الجارية) وهي نفقات لا بد منها لتسيير المرافق العامة للدولة.	-هي النفقات التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية (تسمى بالنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية) وهي التي قد تعطي دخلاً، وقد تكون مجرد نفقات إنتاجية لا تعطي دخلاً.
التفرقة بين النفقات الرأسمالية النفقات الجارية لهد عدة مبررات نذكرها كالآتي: -النفقات الرأسمالية تبرر اللجوء إلى القروض العامة بغرض تغطيتها، -هذه التفرقة تبرر الأخذ بميزانية عادية وأخرى غير عادية في التطبيق العملي، -تزداد أهمية النفقات الرأسمالية في حالة إعادة البناء والتعمير بعد الحروب، وإقامة البنى الأساسية وزيادة الإنتاج ورفع معدلات النمو الاقتصادي؛ وفي هذه الحالات يتم ضغط النفقات الجارية من أجل التوسع في النفقات الرأسمالية.	

ويمكن توضيح مزايا هذا التقسيم في النقاط الآتية:¹

- بما أن النفقات العامة تتكرر بصورة عادية، ما يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة، وبالتالي تدبير ما يلزمها من الإيرادات العادية، إيرادات أملاك الدولة، والضرائب والرسوم؛
 - أما النفقات غير العادية فهي حسب طبيعتها غير متوقعة، وبالتالي سيتم تمويلها باللجوء إلى الإيرادات غير العادية كالقروض والإصدار النقدي الجديد؛
- فقد هذا التقسيم أهميته في الوقت الحاضر في ظل المالية العامة الحديثة؛ فمن النادر أن تلتزم الدول بالقاعدة الخاصة بالإيرادات العامة، حيث تلجأ في كثير من الأوقات إلى الإيرادات العامة غير العادية بتمويل العجز في الموازنة العامة أيًا كان مصدر هذا العجز.²

ثالثاً: تقسيم النفقات حسب شموليتها

تقسم النفقات العامة حسب نطاق سريانها إلى نفقات محلية ومركزية، ويمكن توضيحها وشرحها كالآتي:³

النفقات المركزية	النفقات المحلية
-هي تلك النفقات التي تخدم جميع مرافق الدولة وجميع الأفراد بغض النظر عن مكان سكنهم، -يتولى عملية الاتفاق وزارات وهيئات ومؤسسات الدولة، -يتحمل أعباء هذه النفقات الموازنة العامة للدولة حيث ترد في موازنتها العامة.	-هي تلك النفقات التي تخصص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معينة دون سواها، داخل حدود الدولة وذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (محافظة، ولاية، بلدية، ...) -يتولى عملية الاتفاق الهيئات والمجالس المحلية، -تتحمل أعباء هذه النفقات بالدرجة الأولى الموازنة المحلية للبلدية، حيث ترد هذه النفقات في موازنتهم.

وللتمييز بين النفقات المحلية والمركزية وضع كتاب المالية العامة ثلاث معايير للتفرقة بينها، نوجزها فيما يأتي:⁴

النفقات العامة المركزية	النفقات العامة المحلية	مقياس التفرقة
-تعتبر نفقات مركزية إذا وجهت لصالح مجتمع الدولة بكامله، -مثل: نفقات الأمن والدفاع، والبحوث العلمية ...	-تعتبر نفقات محلية إذا وجهت لصالح أفراد إقليم أو منطقة معينة، -مثال: نفقات إيصال الكهرباء والماء والهاتف، ...	مقياس المستفيد من النفقة
-من بين مآخذ هذا المقياس أن النفقات المركزية يعود نفعها إلى كل إقليم أو منطقة من الدولة، كما أن النفقات العامة المحلية يعود نفعها على جميع الأفراد في المجتمع.	-تعتبر نفقة محلية إذا تحمل عبئها مجتمع الإقليم أو المنطقة عن طريق الموازنة المحلية.	مقياس تحمل عبء النفقة
-تعتبر نفقة عامة مركزية إذا تحمل المجتمع عبئها عن طريق الموازنة العامة للدولة.	-انتقد هذا المقياس كون كثير من النفقات المحلية تمول بإعانات من الموازنة العامة للدولة؛ ولهذا فإن عبء النفقات المحلية يقع على المجتمع بكامله.	

¹ خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، 116، 117.

² تبرر المالية العامة الحديثة اللجوء إلى أي نوع من أنواع الإيرادات العامة على ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية والمالية السائدة في الدولة.

³ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 125.

⁴ خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، 118، 119.

-تكون نفقة عامة محلية إذا وردت في موازنة الإقليم بغض النظر عن المستفيد منها، ومن يتحمل عبئها.	مقياس الموازنة التي ترد فيها النفقة
-يعتبر بعض الاقتصاديين هذا أفضل معيار للتفرقة بين النفقة العامة المحلية والمركزية، فمن الناحية الإدارية يساعد على إجراء المقارنة في الانفاق على مستوى الإقليم، وتحديد نصيب الفرد من هذا الانفاق. كما يسهل عملية متابعة تطور الانفاق خلال الفترات المختلفة ما يساعد السلطة المركزية من تحديد حاجات كل إقليم وأولويات كل إقليم. -غير أنه انتقد من ناحية أن تبويب النفقات العامة وإدراجها في الموازنة العامة للدولة والموازنة المحلية يعتمد على اعتبارات تاريخية وسياسية مختلفة.	

رابعاً: تقسيم النفقات العامة تبعاً لتأثيرها على الإنتاج الوطني

تم تقسيم النفقات العامة من حيث تأثيرها على الدخل الوطني إلى نوعين: نفقات عامة حقيقية ونفقات عامة تحويلية، ويمكن توضيحها كالآتي:¹

النفقات العامة الحقيقية	النفقات العامة التحويلية
-يقصد بها النفقات المنتجة التي تتم بمقابل، وتؤدي النفقات العامة الحقيقية إلى زيادة الإنتاج الوطني.	-هي عادة تتم دون مقابل، وهي تلك النفقات التي لا تؤدي بصورة مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني، سوى أنها تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات، أي أنها تقوم بإعادة توزيع الدخل الوطني.
يعتبر تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عامة حقيقية وتحويلية على قدر كبير من الأهمية، خاصة في مجال التحليل الاقتصادي، والتعرف على مستوى الطلب الفعلي. كما يساعد الدول التي ترغب في اتباع سياسة ضبط النفقات العامة بالتعرف على حصة كل من النفقات الحقيقية والتحويلية، والتركيز على ضغط النفقات العامة التحويلية (خاصة في الدول النامية التي عليها رفع مستوى النفقات المنتجة لتحقيق أهداف التنمية والتطوير).	

للتفرقة بين النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية يوجد ثلاث معايير، نوضحها كالآتي:²

مقياس التفرقة	النفقات العامة الحقيقية	النفقات العامة التحويلية
مقياس المقابل المباشر	-تكون النفقة العامة حقيقية إذا حصلت الدولة على خدمات أو أموال عينية مقابل نفقاتها العامة، ³ -مثل الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية.	-تكون نفقة عامة تحويلية إذا كانت تتم دون مقابل لها. -تعتبر إعانات الإنتاج نفقات تحويلية لأنها تتم دون مقابل.
	يقصد بالمقابل المباشر ما تحصل عليه الدولة من الأموال المادية أو الخدمات مقابل نفقاتها العامة.	
مقياس الزيادة المباشرة في الإنتاج الوطني	-تعتبر نفقات عامة حقيقية إذا أدت لاستخدام الدولة لجزء من موارد الاقتصادية للمجتمع لإنتاج السلع وأداء خدمات بهدف إشباع الحاجات العامة، ما يؤدي لخلق إنتاج جديد ويحدث زيادة مباشرة في الإنتاج الوطني فيؤدي لخلق دخول للأفراد الذين يتلقون المقابل النقدي من الدولة. -مثل النفقات المخصصة للدفاع والخدمات المدنية والتعليم والقضاء والمواصلات والبريد.	-النفقات العامة التحويلية هي تلك النفقات التي تخصص للمدفوعات التي تتم دون مقابل، ولا تستلزم الاستخدام المباشر لجزء من موارد المجتمع، وبالتالي لا تؤدي لزيادة مباشرة في الإنتاج الوطني. -مثل إعانات المرض والبطالة والمعاشات والإعانات الاقتصادية التي تدفع إلى بعض المنتجين لتخفيض أسعار السلع والمنتجات التي ينتجونها. وفوائد الدين العام.
	يعتبر شراء سلع وخدمات سبق إنتاجها قبل شرائها من النفقات العامة الحقيقية وليس التحويلية؛ لأنها تؤدي إلى خلق طلب جديد على عوامل الإنتاج، وبالتالي خلق إنتاج جديد، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار عنصر التوقع في طبيعة الطلب الفعلي ودوره في تحديد الإنتاج.	

¹ خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 119.

² أنظر: - خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سابق، ص- ص 119- 121.

- خديجة الأسمر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 80، 81.

³ لا يغير من طبيعة النفقات الحقيقية- التي تحصل الدولة على مقابل لها في صورة سلع أو خدمات- قيام الدولة بتوزيع هذه الخدمات بعد ذلك بالمجان كالخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية؛ إذ تعتبر نفقاتها من بين النفقات الحقيقية التي حصلت عليها الدولة في مقابلها على كل من خدمات الموردين والمقاولين الذين قاموا بعملية الانشاء وتزويدها بالخدمات اللازمة لها وخدمات القائمين عليها كالمعلمين والأطباء والمختصين الاجتماعيين. فالعبرة هي واقعة الانفاق وليست العبرة بالتوزيع المجاني، الذي يعتبر واقعة أخرى لاحقة عليها.

- النفقات العامة التحويلية هي النفقات التي تؤدي إلى استهلاك الموارد العينية وعناصر الإنتاج استهلاكاً غير مباشر، مثل إعانات البطالة والمرض والشيخوخة والعجز والطفولة، - فالأفراد الذين تتحول هذه النفقات لحسابهم للمستفيدين هم الذين يقومون بالاتفاق وباستهلاك جزء من الموارد الاقتصادية للمجتمع وبيست الدولة.	- نكون أمام نفقات عامة حقيقية إذا كانت الدولة (الشخص العام) هي التي تستخدم وبصورة مباشرة الموارد العينية وعناصر الإنتاج، أو ما يعرف بالاستهلاك الحكومي المباشر. - مثل رواتب وأجور الموظفين والعمال.	مقياس من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع
- تختلف الأهمية النسبية لكل من النفقات العامة الحقيقية والنفقات العامة التحويلية من دولة لأخرى ومن فترة لأخرى حسب المرحلة التي يمر بها الاقتصاد الوطني؛ - غالباً ما تشكل النفقات العامة التحويلية النسبة الأكبر من إجمالي النفقات العامة؛ ويعود ذلك للعديد من الأسباب أهمها زيادة الأخذ بنظام التأمينات الاجتماعية وزيادة الإعانات الاجتماعية، إعانات تحسين مستوى المعيشة، وازدياد اللجوء إلى القروض العام، بالإضافة إلى انتشار البطالة وانتشار الأزمات الاقتصادية؛		

وهناك بعض النفقات تثار حولها بعض الجدل من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أم نفقات تحويلية نوضحها كالآتي:¹

اعتبارها نفقة عامة تحويلية	اعتبارها نفقة عامة حقيقية	النفقة
- لأن أصحاب المعاشات يحصلون عليها دون مقابل، ولا تؤدي لزيادة الناتج الوطني، كما أن الأفراد هم الذين يستخدمون القوة الشرائية للمعاشات.	- اعتبارها دخول مؤجلة؛ حيث أن المرتب الذي يحصل عليه الموظف أثناء فترة عمله لا يقابل إلا جزء من الخدمة التي قدمها للدولة، أما الجزء الآخر فإنه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته.	المعاشات
- تعتبر فوائد الدين العام نفقات تحويلية لما لها من تأثير كبير على إعادة توزيع الدخل الوطني. (معظم نظم المحاسبة الوطنية تعتبر نفقات فوائد الدين العام نفقات تحويلية).	- لأن الانفاق العام بشقيه الاستهلاكي والاستثماري يحدث زيادة في الناتج الوطني عن طريق زيادة الطلب الفعال.	فوائد الدين العام
- التعويضات التي تدفعها الدولة لمنكوبي الحرب لتعويضهم عما لحق بهم وبأموالهم من أضرار تعتبر تعويضات نفقات تحويلية لأنها تتم بلا مقابل؛ وتستند إلى مبدأ التضامن الاجتماعي.	- التعويضات التي تدفعها الدولة للأفراد لتعويضهم عن أضرار إصابتهم بسبب أخذ الدولة لجزء من ممتلكاتهم لاستخدامها في المجهود الحربي أو الانشاءات المؤقتة على أراضيهم فإنها تعتبر نفقات حقيقية لأنها تتم بمقابل.	تعويضات الحروب

تقسيمات النفقات التحويلية:

قسمت كتب المالية العامة النفقات العامة التحويلية إلى أنواع مختلفة تبعاً للغرض منها؛ فنجد:²

1- النفقات العامة التحويلية المباشرة: هي تلك النفقات التي تتحول من الدولة إلى المستفيد على شكل دخول نقدية، وتعرف بالتحويلات النقدية؛

2- النفقات العامة التحويلية غير المباشرة: هي نفقات يتلقى المستفيد منها سلعة أو خدمة بالمجان أو أن يدفع ثمناً يقل عن تكلفة إنتاجها، وتسمى بالتحويلات العينية.

كما نجد تقسيم آخر للنفقات العامة التحويلية يقسمها إلى ثلاثة أنواع:

1- النفقات العامة التحويلية الاجتماعية: تتم بلا مقابل، وتهدف إلى رفع مستوى معيشة بعض الأفراد، أو الطبقات الاجتماعية؛ مثل الإعانات النقدية التي تدفعها الدولة إلى بعض الأفراد أو الفئات لتحقيق قدر من التوازن الاجتماعي مثل تعويضات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة وإعانات دعم الاستهلاك.

2- النفقات العامة التحويلية الاقتصادية: وهي إعانات تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية، أو لبعض فروع الإنتاج؛ بهدف تخفيض نفقات الإنتاج، وتصريف المنتجات بأثمان منخفضة أو لرفع معدلات الربح.

3- النفقات العامة التحويلية المالية: وتتعلق بفوائد الدين العام واستهلاكه بالمفهوم التقليدي.³

¹ خديجة الأسمر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 82، 83.

² خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 121، 122.

³ تحتل النفقات العامة المالية التحويلية نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية في الدول النامية لتفاقم مشكلة الدين العام في هذه الدول.

المطلب الثالث: التقسيم الوضعي للنفقات العامة (وفق القوانين المطبقة في كل دولة)

يختلف هذا التقسيم عن التقسيمات السابقة؛ ذلك أن كثير من الدول تتبنى أنواعاً من التقسيمات تختلف كثيراً عن التقسيمات العلمية،¹ ويرجع ذلك إلى اختلاف النظام الاقتصادي والسياسي والمالي، كما تحكمها اعتبارات سياسية وإدارية وتاريخية مختلفة، وكذا مرحلة التطور التي تمر بها الدول؛ غير أنها، تجمع في كثير من الأحيان بين معايير عديدة، وبخاصة التقسيمات الإدارية، والتقسيمات الوظيفية والاقتصادية.

أولاً: التقسيم الهيكلي الإداري

ونختصر في التقسيم على تقسيم النفقات العامة في الاقتصاد الجزائي.

حيث توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير، وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار.

تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب طبيعتها أو غرض استعمالها وفقاً لمدونات تحدد عن طريق التنظيم.² وتقسم النفقات العامة حسب القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1414 هـ الموافق لـ 07 / 07 / 1984 م والخاص بقوانين المالية إلى قسمين:³

1- **نفقات التسيير:** تدرج فيها الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية، فكل وزارة لها اعتماد مالي خاص بها طبقاً لقانون المالية للسنة المعنية. وهي تسمح للدولة بتسيير وأداء مهامها والتزاماتها الجارية. كما تتضمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة.⁴ وتتوزع نفقات التسيير على أربعة (04) أبواب:⁵

- أعباء الدين العمومي، والنفقات المحسومة من الإيرادات،

- تخصيصات السلطات العمومية،

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح،

- التدخلات العمومية.

يدخل الباب⁶ الأول والثاني ضمن الأعباء المشتركة في الميزانية العامة، ويتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسك رئاسي. أما الباب الثالث والرابع فيتعلقان بالدوائر الوزارية، ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع.

2- **نفقات التجهيز (الاستثمار):** توزع على مختلف القطاعات بهدف زيادة الثروة ورأس المال في المجتمع. حيث تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات والنفقات بالرأسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتتخذ باعتمادات الدفع.⁷

ثانياً: التقسيم الوظيفي

يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدة مجموعات إنفاقية مختلفة، وكل مجموعة تكون مرتبطة بأداء وظيفة محددة من الوظائف التي تقوم بها الدولة؛ فتقسم عادة الوظائف الحكومية إلى وظيفة الدفاع، ووظيفة الأمن الداخلي، ووظيفة الزراعة ووظيفة الصحة.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه يتم توزيع النفقات على هذه الوظائف وذلك بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأدية هذه النفقات، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من طرف أكثر من جهة إدارية حكومية، فمثلاً وظيفة الصحة يمكن

¹ ذلك أن التقسيمات العلمية غير ملزمة للدول، كما تختلف درجة اعتماد الدول في تقسيم النفقات العامة على التقسيمات العلمية في موازنتها العامة.

² المادة 20 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1414 هـ الموافق لـ 07 جويلية 1984 م والخاص بقوانين المالية.

³ المادة 23 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1414 هـ الموافق لـ 07 جويلية 1984 م والخاص بقوانين المالية.

⁴ المادة 05 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁵ المادة 24 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1414 هـ الموافق لـ 07 جويلية 1984 م والخاص بقوانين المالية.

⁶ يتفرع الباب إلى أقسام، والقسم يتجزأ بدوره يتجزأ إلى فصول؛ ويشكل الفصل الوحدة القاعدية والمرجعية الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية. كما يرمز للفصل بأربعة أرقام، الرقمين الأولين على اليسار يدلان على الفصل، أما الرقم الثالث فللدلالة على الباب، والرقم الرابع يخص القسم الثاني.

⁷ المادة 06 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أن يتم تأديتها من خلال وزارة الصحة، ومن خلال وزارة التربية الوطنية (الصحة المدرسية)... إلخ، ومنه فإن تحديد النفقات العامة على البرامج الصحية يستلزم تحويل النفقات المتوقعة لكل وزارة على البرامج الصحية، ومجموع المنفق على البرامج الصحية وذلك بمختلف الجهات الإدارية (الوزارات) يمثل الإنفاق العام على وظيفة الصحة.

ثالثاً: التقسيم الاقتصادي

يركز التقسيم الاقتصادي تقسيم النفقات العامة على المهام والأعمال المختلفة التي تمارسها جميع إدارات الدولة، بشرط أن يتم توزيعها حسب القطاعات الاقتصادية (صناعة، زراعة، خدمات... إلخ). ويهدف هذا التقسيم إلى التمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية في الوحدة الإدارية، فكل وحدة إدارية تحتوي على نفقات جارية وعلى نفقات رأسمالية (الأثاث... إلخ).

المبحث الثالث: آثار النفقات العامة

بعد تطور دور الدولة، أصبح للنفقات العامة عدة آثار، يمكن تقسيمها إلى آثار اقتصادية وأخرى اجتماعية.

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

يترتب على النفقات العامة آثار اقتصادية متعددة الجوانب، نذكر أهمها:

أولاً: أثر النفقات العامة على الدخل الوطني

يتحدد مستوى الدخل الوطني بالإنفاق؛ فكلما زاد الإنفاق أدى لزيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات، مما يؤدي لزيادة الإنتاج ومن ثم الدخل.

$$\text{الدخل الوطني} = \text{الاستهلاك (الإنفاق)} + \text{الادخار}$$

حسب كينز؛ يتضح أثر الإنفاق العام على الدخل الوطني من فكرة أثر مضاعف الاستثمار (Multiplier)، وفكرة أثر المعجل (Acceleration). وهو ما نوضحه من خلال ما يأتي:¹

1- أثر المضاعف: مضمون فكرة المضاعف يوضح أن زيادة الإنفاق الاستثماري تؤدي لزيادة الدخل الوطني، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية، ولكن بمقادير مضاعفة تتحدد في ضوء ما يؤدي إليه الزيادة في الاستثمار من توالي الإنفاق على الاستهلاك. حيث:

تؤدي النفقات العامة إلى توزيع الدخل على الأفراد (مرتبات، أجور... إلخ)، يتم تخصيص جزء منها للاستهلاك والآخر للادخار (وفقاً للميل الحدي للاستهلاك أو الميل الحدي للادخار)، وبالتالي يؤدي الجزء المخصص للاستهلاك بدوره إلى توزيع دخل جديدة تذهب إلى الاستهلاك والادخار. وهكذا تستمر حركة توزيع الدخل خلال ما يعرف بدورة الدخل. ويعبر عن المضاعف بالعلاقة الآتية:

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

ملاحظات:

-يزداد المضاعف بزيادة الميل الحدي للاستهلاك، وينخفض بانخفاضه،
-يختلف الأثر الذي يحدثه المضاعف باختلاف مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي، حيث كلما كان الجهاز الإنتاجي مرناً وقادراً على التجاوب للزيادات المتتالية في الاستهلاك، أنتج المضاعف أثره بشكل ظاهر وملحوس.²

¹ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-95-97.

² في الدول المتقدمة يتسم الاستهلاك بطول دورته المتتالية، والإنتاج على جانب كبير من المرونة. عكس الدول النامية فآثر المضاعف بها ضعيف رغم ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى الأفراد، ويرجع ذلك لعدم مرونة جهازها الإنتاجي، وعدم قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك.

2- أثر المعجل: مضمون فكرة المعجل يشير إلى زيادة الانفاق أو نقصه على حجم الاستثمار أو أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار، حيث تؤدي الزيادة الأولية في الانفاق المؤدية إلى الإنتاج الوطني إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر. حيث أن:

الزيادة في الانفاق على السلع وزيادة حجم الدخل الوطني والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الانفاق الأولى (أثر المضاعف) تؤدي بدورها إلى توسيع الطاقة الإنتاجية للمنتجين بزيادة طلبهم على الاستثمار (شراء الآلات والمعدات الإنتاجية ...). فيلتقي هنا أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الإنتاج (نتيجة للإنفاق على السلع الاستهلاكية) بنسبة أكبر من الانفاق الأولى (أثر المضاعف)، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستثمار (أثر المعجل، أو الاستثمار المولد). يتم حساب المعجل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار وبين التغير في مقدار الانفاق (الاستهلاك).

ويعبر عنه بالعلاقة الآتية:

$$\text{المعجل} = \frac{\text{التغير في الاستثمار}}{\text{التغير في الاستهلاك (الإنفاق)}}$$

ملاحظات:

- يتوقف مدى الأثر الذي المعجل على معامل رأس المال، الذي يوضح العلاقة بين رأس المال والإنتاج ويحدد معامل رأس المال اللازم لإنتاج وحدة واحدة من الناتج،
- يختلف هذا المعامل من قطاع لآخر؛ ومن ثم، يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به،
- أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال فكرة المعجل يتوق على نوع هذه النفقات، وطبيعة الميل الحدي للاستهلاك للأفراد المستهلكين.

ثانياً: تأثير النفقات العامة على الإنتاج

يتوقف هذا الأثر على دخول الدولة مجال الإنتاج كمنافس أو موجه للنشاط الاقتصادي، وتوزيع موارد المجتمع على أوجه النشاط المختلفة؛ وذلك، عن طريق التأثير على قدرة الأفراد على العمل ورغبتهم فيه، وتوزيع الموارد على الاستخدامات المختلفة. تتجلى هذه الآثار في النقاط الآتية:

1. تؤدي النفقات الرأسمالية أو الإنتاجية بالإضافة إلى تكوين رؤوس الأموال العينية؛ التي تحدث زيادة مباشرة في الدخل الوطني الجاري، تقاس بمقدار الاستثمارات الجديدة، إلى زيادة القدرة الإنتاجية الوطنية.
2. تؤدي النفقات العامة الاجتماعية التي تتمثل في النفقات المخصصة لإنتاج الخدمات العلمية والطبية والثقافية والتعليمية، ونفقات التعليم الفني والتدريب المهني والأبحاث العلمية والإعانات الاجتماعية؛ إلى زيادة الناتج الوطني الجاري وزيادة القدرة الإنتاجية لرأس المال البشري.
3. تساهم الإعانات الاقتصادية الممنوحة للمشروعات إلى رفع أرباحها وبالتالي ارتفاع مقدرتها الإنتاجية.
4. تؤدي النفقات العامة على الدفاع والأمن والعدالة وتحقيق الاستقرار، إلى رفع القدرة الإنتاجية الوطنية.
5. يؤدي الإنفاق العام على البنية التحتية كالطرق ووسائل النقل والمواصلات، والطاقة وتلك التي تمول التقدم التكنولوجي؛ إلى خفض نفقة الإنتاج، وبالتالي إلى رفع الأرباح، وزيادة الناتج الوطني.
6. تؤدي زيادة النفقات العامة في مجال مشاريع جديدة إلى استحداث وظائف، واستيعاب بعض عاطلين عن العمل.

كما يؤثر الإنفاق الحكومي على هيكل الإنتاج في الاقتصاد الوطني من عدة جوانب أخرى نذكر أهمها كالآتي:¹

- الإنفاق الحكومي على المشتريات من الإنتاج الجاري له تأثير كبير على حجم الإنتاج ومعدلات نموه، بينما الإنفاق العام على المشتريات من المخزون² لا يمثل زيادة حقيقية في الناتج الوطني؛

¹ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص: 98، 99.

² المخزون السلمي يعتبر إنتاج فترات سابقة وليس إنتاجاً جاريًا.

-زيادة توجيه الدولة لجزء من الإنفاق العام نحو التصنيع الحربي يؤدي لتحويل الموارد المتاحة من معادن وطاقات إنتاجية إلى سلع غير قابلة للاستهلاك الفردي، مما يؤثر على مستوى إنتاج بقية القطاعات؛ ومن ثم، على قيمة الناتج الوطني.

ثالثاً: تأثير النفقات العامة على الاستهلاك

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي أو العام من السلع والخدمات، أو من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد من إعانات للبطالة والمعاشات أو من خلال الإنفاق على إنشاء مشاريع تستوعب عمالاً يتقاضون أجوراً، تذهب إلى الاستهلاك، وستتناول كل نوع من هذه النفقات على حدة.

نفقات الاستهلاك العام (الحكومي)	نفقات الاستهلاك لدخول الأفراد
- يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي العام ما تقوم به الدولة من شراء سلع، ومهام لسيير المرافق العامة، - من أمتلتها النفقات العامة التي تدفعها الدولة لصيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالملفات والأوراق والأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات... الخ. - يمثل هذا النوع من الاستهلاك نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة؛ فبدلاً من أن تقدم الدولة للأفراد زيادة في مرتباتهم لزيادة استهلاكهم، تقوم هي بالإنفاق مما يؤدي إلى زيادة هذا الاستهلاك بطريق غير مباشر.	- من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور أو معاشات التي تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها (الحاليين والسابقين). - تعد هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من الأعمال وخدمات؛ فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخل الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف.

يؤدي زيادة الإنفاق العام لزيادة حجم الاستهلاك الكلي سواء كان الإنفاق استهلاكياً أو استثمارياً؛ حيث:

-يساعد الإنفاق العام على السلع الاستهلاكية في زيادة الطلب الكلي على السلع الاستهلاكية، مما يؤدي بدوره لزيادة مشتقة على السلع الرأسمالية اللازمة للتوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية التي زاد عليها الطلب (أثر المعجل)؛
-أما إذا كان الإنفاق العام على السلع الرأسمالية، فإنه سيزيد من طاقة المجتمع الإنتاجية مما يزيد في دخول الأفراد، وترفع بالتالي قدرتهم الشرائية، فيزيد استهلاكهم من السلع والخدمات وترتفع مستوى معيشتهم.

رابعاً: أثر النفقات العامة على الأسعار

تؤثر النفقات العامة على مستوى الأسعار من خلال العوامل المؤثرة على الطلب الكلي والعرض الكلي بطريقة مباشرة وغير مباشرة. ويمكن توضيح ذلك من خلال ما يأتي:

- 1- تلعب النفقات العامة دوراً مهماً في استقرار الأسعار بين العرض والطلب لحماية المستهلك والمنتج عند سعر عادل للطرفين:¹
-إذا زاد العرض على الطلب، أي وجود فائض عرض فإن الحكومة (الإنفاق العام) تدخل مشترياً للزيادة في العرض حتى لا تنزل الأسعار إلى مستوى يضر مصلحة المنتجين الزراعيين، أو أنها تشتري فائض العرض وتقوم بتخزينه أو تصديره للخارج مع منح إعانة للمنتجين لأن أسعار التصدير قد تكون أقل من تكلفة الإنتاج أو الأسعار المحلية،
-أما في فترات نقص عرض المنتجات الزراعية، فإن الحكومة (الإنفاق العام) تقوم بإخراج جزء من المخزون وطرحه في السوق أو زيادة الواردات للحفاظ على استقرار الأسعار، ومنعها من الارتفاع الذي قد يضر بمصلحة المستهلكين. كما قد تتبع بعض السياسات المالية أو الائتمانية التي تؤدي لاستقرار النسبي في الأسعار.
- 2- في كل الحالات؛ تتحدد الأسعار طبقاً لتفاعل قوى العرض والطلب في السوق، ويقتصر دور الحكومة (الإنفاق العام) في التأثير على الطلب والعرض (أو تكلفته)، بالإضافة إلى هناك حالات تؤثر فيها الحكومة (الإنفاق العام) في الأسعار بصرف النظر عن قوى العرض والطلب في السوق حيث تقوم الحكومة بتحديد الجبري للأسعار، كأن تلجأ إلى دعم السلع التي تحدد سعرها عند مستوى منخفض عن تكلفة الإنتاج.²

¹ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 100.

² مثال في الجزائر: تقنين أسعار الخبز والحليب.

خامساً: أثر النفقات العامة على مستوى التوظيف:

يرتبط مستوى التوظيف¹ بحجم الانفاق الاستثماري، وكل زيادة في الإنتاج (في ظل ثبات عناصر الإنتاج) تؤدي لزيادة حجم التوظيف. فحسب نظرية كينز؛ فإن الطلب الفعّال هو المحرك لمستوى الناتج (الدخل) الوطني، وبالتالي في حالة تدني مستوى هذا الطلب سيؤدي إلى انخفاض مستوى التوظيف، وعلى الحكومة في هذه الحالة العمل على التأثير على حجم الاستهلاك أو الاستثمار²:

- تؤثر في الاستهلاك عن طريق دفع تعويضات البطالة للعمال، أو تقديم مزيد من الإعانات والمساعدات الاجتماعية، مما يؤثر على المقدرة الشرائية للمستهلكين وزيادة معدلات الاستهلاك لديهم،
- كما تؤثر في الاستثمار عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص، عن طريق دفع إعانات للمنتجين أو إعطائهم بعض المزايا الجمركية والضريبية للمشروعات الجديدة، كما يمكن أن تقوم الحكومة بنفسها بالاستثمار العام لتعويض النقص في الاستثمار الخاص.

المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية للنفقات العامة (الآثار التوزيعية)

للنفقات العامة آثار اجتماعية تشمل الآثار على توزيع الدخل ومستوى المعيشة للأفراد.

أولاً: تأثير النفقات العامة على توزيع الدخل

للتعرف على أثر الانفاق العام على نمط الدخل الوطني، لابد من تحديد سياسة الإيرادات للدولة، ذلك أن ما قد تنتهجه الدولة بشأن تقليل التفاوت بين الدخول (بمنح إعانة للطبقة محدودة الدخل) قد يضيع مفعوله باتباع سياسة للإيرادات معينة، كفرض ضرائب مثلاً على هذه الطبقات، ولذا لابد من التنسيق بين السياسة الإنفاقية والإيرادية، وقد يكون أثر الانفاق العام على نمط توزيع الدخل مباشراً أو غير مباشر³:

1- يكون أثر الانفاق العام على نمط توزيع الدخل مباشراً بزيادة القوة الشرائية لدى بعض الوحدات الإنتاجية عن طريق الإعانات المباشرة (كرفع أجور العمال بنسب متفاوتة أو عن طريق التحويلات الاجتماعية والمساعدات النقدية للفئات محدودة الدخل والفئات الفقيرة).

2- ويكون أثر الانفاق العام على نمط توزيع الدخل غير مباشر عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن تكلفتها، وذلك بدفع إعانات استغلال للمشروعات التي تنتج هذه السلع والخدمات، كذلك عندما يحصل بعض الأفراد على سلعة أو خدمة تؤديها الهيئات العامة بلا مقابل أو بمقابل يقل عن ثمن تكلفتها⁴، وحيث أن هذه الخدمات والمشاريع تستفيد منها طبقات ذوي الدخل المنخفض، فهي تعمل على تحقيق أهداف العدالة في توزيع الدخل، حيث تموّل هذه النفقات من ضرائب ذوي الدخل المرتفعة ويستفيد منها ذوي الدخل المنخفضة.

لسياسة إعادة توزيع الدخل بعض الآثار الجانبية، نذكر منها:

- قد تحد من الادخار، لأن تحويل جزء من الدخل من الطبقات ذات الميل الحدي للادخار المرتفع قد تؤدي إلى نقص الادخارات الكلية، وبالتالي لابد على الحكومة من تعويضه بسياسات مالية ونقدية أخرى؛
- يعتبر عدم عدالة توزيع الدخل من أخطر الظواهر التي تتميز بها الدول النامية، لذا على هذه الدول العمل على الحد من الفوارق بين الدخل باستخدام النفقات العامة أو أدوات أخرى كالضرائب.

¹ استخدام النفقات العامة كوسيلة لتحقيق مستوى التوظيف الكامل يتضمن الاعتراف بوجود نسبة من البطالة (الاختيارية) قد تتراوح ما بين 3-4% من القوة العاملة وبصفة عامة؛ يزيد الإنفاق العام في فترات الكساد، ويقل في فترات التضخم حتى لا يؤدي لزيادة حدة التضخم وسرعة انهيار الإنتاج فينقلب التضخم إلى كساد.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 101.

³ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 77.

⁴ عن طريق التوسع في الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية والسكنية المجانية.

ثانياً: آثار النفقات العامة على مستوى المعيشة للأفراد

يُسهم الإنفاق العام في تحقيق رفاهية المجتمع ورفع مستوى المعيشة، وهذا من خلال الإنفاق خاصة على الخدمات التعليمية والصحية والغذائية، كما أصبحت النفقات العامة على هذه الخدمات الاجتماعية يشكل نسبة كبيرة من الإنفاق العام باعتباره مسؤولية وطنية وأحد أهداف التنمية؛ حيث:

- يعتبر الإنفاق على تلك الخدمات بمثابة الاستثمار البشري المنتج، الذي يؤدي لزيادة إنتاجية الأفراد مثل رفع المستوى التعليمي للأفراد،

- تعمل الرعاية والخدمات الصحية على احتفاظ الأفراد بالنشاط والقوة من أجل رفع معدلات أداء عملهم،

- تحسين مستوى المعيشة بزيادة الإنفاق العام يعتبر أحد الوسائل المستعملة للحد من الفوارق بين فئات المجتمع المختلفة.

المبحث الرابع: ظاهر تزايد النفقات العامة

تعد ظاهرة تزايد الإنفاق العام من أهم الظواهر التي استرعت انتباه الاقتصاديين¹ مع زيادة الدخل الوطني، أي هناك علاقة طردية بحتة فيما بينهما. ونجد ظاهرتين أساسيتين في تزايد الإنفاق العام، نوجزهما كالآتي:

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام

هي عوامل أدت إلى زيادة المبالغ المالية المخصصة للإنفاق العام دون الزيادة إضافية أو حقيقية في الحاجات العامة. وترجع الأسباب الظاهرية إلى ثلاث عوامل أساسية، نذكرها كالآتي:

الفرع الأول: تدهور قيمة النقود

يقصد به انخفاض قيمة النقود الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات النقدية التي كان يمكن الحصول عليها من قبل. وهناك علاقة ما بين قيمة النقود والنفقات العامة؛ فانخفاض قيمة النقود يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، والعكس صحيح.²

وهذه الظاهرة تفسر لنا ارتفاع أثمان السلع والخدمات فيترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات لمواجهة هذا التدهور، وتظهر الزيادة الظاهرية في رقم النفقات. فالدولة تدفع عدد من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفع من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات.

الفرع الثاني: اختلاف طرق المحاسبة المالية

والمقصود بذلك الاختلاف في الوسائل المعتمدة لحسابات الحكومة المالية، وقد اعتمدت طريقتان:³

- الأولى: تدعى أسلوب الموازنة الصافية التي تقوم بها الإدارات الحكومية بخصم نفقاتها من إيراداتها، وإدراج المبلغ الناتج في الموازنة العامة،

- الطريقة الثانية: وتسمى الموازنة الإجمالية، وهي المستعملة حديثاً، فتعتمد الحكومة على إدراج أرقام النفقات العامة والإيرادات في الموازنة العامة مما يؤدي إلى تضخم رقم النفقات العامة، وهذا يمثل زيادة ظاهرية في النفقات العامة.

الفرع الثالث: زيادة التعداد السكاني

تؤدي الزيادة السكانية إلى الزيادة في النفقات العامة؛ لأن الدولة عليها تلبية الحاجات العامة للأفراد من أمن وتنمية وتعليم وغيرها، وعليه كلما زاد عدد السكان توجب تخصيص مبالغ مالية إضافية لتلائم هذه الزيادة.

¹ أول من لفت للظاهرة تزايد النفقات العامة الاقتصادي الألماني (فاجنر، 1892) بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها من منظور تاريخي اقتصادي مالي؛ حيث استنتج أن النفقات العامة كانت محدودة في ظل وظيفة الدولة التقليدية، ومن خلال الوظيفة الانتاجية تعاظم دور الدولة وتداخلها في الحياة الاقتصادية والتقدم الفني ازدادت لغرض اجتماعي، أما من الناحية الاجتماعية أرجع (فاجنر) تزايد النفقات العامة على زيادة في حجم النفقات العامة لغرض اجتماعي.

² الارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات يؤدي إلى انخفاض قيمة النقود وقوتها الشرائية؛ وعليه، الحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات بعد ارتفاع أسعارها (انخفاض القوة الشرائية للنقود) يعني زيادة المبالغ المخصصة للإنفاق العام.

³ سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 64.

الفرع الرابع: زيادة مساحة إقليم الدولة

هذه الزيادة تكون رقمية فقط دون أن تكون زيادة حقيقية، إذ لا توجد زيادة في المنافع والخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد فتوسع مساحة إقليم نتيجة للضم أو أي سبب آخر¹ هو توسيع في الخدمات نفسها لمواجهة الطلب المتزايدة من السكان الذين انضموا إلى الدولة، بمعنى أن السكان الأصليين في الإقليم لا تصيبهم هذه الزيادة، وإنما المساحة الجديدة التي أضيفت إلى الدولة ومن فيها من سكان هم الذين يستفيدون من هذا الإنفاق.²

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

وتعرف الأسباب الحقيقية بأنها تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة في رقم النفقات العامة يصاحبها زيادة في حجم وكمية الخدمات العامة (أي زيادة المنفعة العامة)، فتطور دور الدولة وتدخلها في كافة جوانب الحياة أدى إلى زيادة النفقات العامة نتيجة لزيادة الحاجات العامة المقدمة للأفراد وتحسين نوعيتها.

ويمكن ذكر أهم الأسباب المؤدية إلى هذه الزيادة فيما يأتي:

الفرع الأول: أسباب إدارية

نتيجة لتوسع دور الدولة، وازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية ازدادت المرافق الإدارية العامة أدى إلى زيادة أعداد الموظفين وضرورة توفير مستلزمات العمل الإداري بما يواكب هذا التزايد مما يفسر لنا الزيادة الواضحة في الإنفاق.³ كما أن التطوير والتحديث والتدريب في العمل الإداري يحتاج إلى زيادة الإنفاق العام.

الفرع الثاني: أسباب مالية

بسبب تحول الأفكار الاقتصادية والتوجه نحو تنويع الدولة لمواردها المالية، واللجوء إلى الاقتراض سواء الداخلي أو الخارجي، فقد أصبحت عملية تسديد الدولة لديونها تمثل رقماً مهماً من النفقات العامة.

كما أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية؛ من خلال التدخل لحل المشكلات والأزمات الاقتصادية، والعمل على تحقيق التوازن العام للاقتصاد وما يتخلل ذلك من اتباع إجراءات وسياسات مالية ونقدية معينة، تتطلب نفقات مالية متزايدة ما يعني زيادة في حجم النفقات العامة.

الفرع الثالث: أسباب اقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية التي تؤدي إلى الزيادة المستمرة في النفقات العامة هي زيادة الدخل الوطني وتغير دور الدولة والتنافس الاقتصادي الدولي، كالآتي:

زيادة الدخل الوطني	التطور الفعلي للدولة	التنافس الاقتصادي الدولي
- تؤدي زيادة ما تقطعه الدولة من الدخل في صورة أعباء عامة وإن لم تكن بالضرورة زيادة في حجم الضرائب أو رفع أسعارها، - إن هذه الزيادة في الدخل تعني زيادة في موارد الدولة وبالتالي زيادة النفقات العامة.	- إذا كان ذلك في صورة حقيقية تتحمل الدولة مسؤولية تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل ففي حالة الركود والكساد تلجأ الدولة إلى زيادة في حجم النفقات العامة وزيادة حجم الإعانات من أجل رفع مستوى الطلب الكلي للتوازن.	أدى التنافس الاقتصادي الدولي إلى زيادة في حجم النفقات العامة فالزيادة في النفقات: - تكون أما في صورة دعم المشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير والمنافسة، - أو صورة إعانات لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود.

الفرع الرابع: أسباب اجتماعية

مع تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛ أصبح هدفها لا يتمثل فقط في رفع مستوى الدخل بل في كيفية إعادة توزيعه لتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية. وبسبب ميل الأفراد في الوقت الحديث لتركيز السكن في المدن والمراكز الصناعية، أدى إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والكهرباء والماء الخ. ويمكن ذكر أسباب أخرى للزيادة كما يأتي:

¹ في وقتنا الحالي؛ لم تعد الدول تبسط نفوذها من خلال الاحتلال والسيطرة المباشرة لأراضي الغير وإن استعاض عنه بالسيطرة الاقتصادية والسياسية.

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص 104.

³ غير أن الإنفاق العام في هذا المجال يكون أكبر خاصة في ظل انتشار التسبب الإداري والاختلاسات والرشاوي، والذي يكون على حساب أموال الدولة.

- 1- زيادة عدد السكان: تؤدي زيادة السكان الجدد إلى زيادة الإنفاق العام نتيجة لتوسع دور الدولة في خدماتهم لمواجهة زيادة السكان الجدد.
- 2- نمو الوعي الاجتماعي: أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي مما صاحبها تزايد في مطالب الأفراد أكثر مما سبق مثل أن يطلبوا تأمين أنفسهم ضد البطالة والفقر.

الفرع الخامس: أسباب سياسية

انعكس انتشار كثير من المبادئ والأفكار السياسية على نفقات الدولة وأدى إلى زيادتها، حيث أصبحت كثير من الدول تتفق الكثير من الأموال بل وتخصص جزء من النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة من أجل تحقيق أهداف سياسية داخلية وخارجية. ويمكن أن نذكر منها فيما يأتي:

- 1- انتشار المبادئ الحضارية: يترتب على انتشار مبادئ الحضارية وخروج الأفراد من حالة العزلة وكذا الإسراف إلى زيادة مسؤولية الدولة اتجاه الأفراد وبالتالي زيادة النفقات.
- 2- زيادة نفقات التمثيل الخارجي: أدى تطور العلاقات الدولية في الآونة الأخيرة إلى اتساع مدى التمثيل الدبلوماسي من جهة، وتطور دور الدولة في المنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى فضلا عن واجبات التعاون بين الدول أدى إلى هذه الزيادة في النفقات العامة.

الفرع السادس: أسباب عسكرية

- أدى انتشار الحروب منذ أواخر القرن التاسع عشر إلى زيادة تخصيص بنود من الموازنة العامة للإنفاق على التسليح، وتجهيز الجيش بأفضل المعدات وزيادة المنتسبين إليه، إذ غالبا ما تصل النفقات العامة إلى نصف موازنة الدول وخاصة في أوقات الحروب. ويمكن تلخيص ظاهرة زيادة النفقات لأسباب عسكرية إلى ما يأتي:
- زيادة التوترات والصراعات بين الدول لأسباب سياسية واقتصادية واستراتيجية،
 - انتشار استخدام الأسلحة الحديثة ذات التكاليف المرتفعة،
 - يتميز الإنفاق الحربي بسرية الأمر مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق،
 - اختلاف إستراتيجية الدفاع الحديثة عن التقليدية، فلم تعد مقتصرة عن التسليح بل تمتد إلى العمل الاستخباراتي، ووضع خطط الدفاع إلى خارج الحدود.

الفصل الثاني

الإيرادات العامة

تمهيد:

ترتب على التغير في طبيعة دور الدولة اتساع في وظائفها، فقد أصبحت تشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القيام بالمشاريع العمرانية الكبرى، والعمل على تحسين شروط المعيشة، ونشر العلم وحفظ الصحة العامة، كما أصبحت مسؤولة عن التوازن الاقتصادي، وتحقيق معدل مرتفع من النمو وفي إعادة توزيع الدخل الوطني؛ هذا الاتساع، نتج عنه ظاهرة تزايد النفقات العامة، وتطور في حجم الإيرادات العامة وتعدد أنواعها وأغراضها، فالإيرادات التقليدية لم تعد كافية لتغطية النفقات العامة التي لا تتوقف عن الزيادة.

كما أن دور الإيرادات العامة لم يعد مقصوراً على تمويل النفقات العامة، بل أصبح بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كتشجيع الأنشطة الاقتصادية المرغوب فيها أو الحد من تلك الأنشطة غير المرغوبة، وتوجيه الاستثمارات ومحاربة التضخم، وتحقيق إعادة توزيع الدخل الوطني.

وعليه، نخصص الفصل الثاني من المطبوعة لدراسة الإيرادات العامة؛ وهذا من خلال دراسة ماهية الإيرادات العامة من خلال تقديم تعريفها ومختلف تقسيمات الإيرادات العامة، ثم مختلف مصادر الإيرادات العامة من ضرائب ورسوم ودومين، بالإضافة إلى القروض العامة والإصدار النقدي الجديد. وهذا باعتبارها مواضيع أساسية للإيرادات العامة.

والتي نذكرها كالآتي:

أولاً: ماهية الإيرادات العامة،

ثانياً: مصادر الإيرادات العامة.

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة

شغلت الإيرادات العامة العديد من المفكرين الماليين منذ أقدم العصور، بل لا نبالغ إذا قلنا إنها سبقت في هذه الأهمية نظرية النفقات العامة. وقد اختلفت هذه الأهمية من عصر إلى آخر إلى أن وصلت إلى الشكل أو الدور الذي تقوم به الإيرادات العامة الآن، فحاجة الدولة إلى المال تزداد ازدياداً كبيراً كلما اتسعت مهامها.

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة

نقدم تعريف ماهية الإيرادات العامة، ثم نستعرض التقسيمات المختلفة للإيرادات العامة.

الفرع الأول: تعريف الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة جزءاً رئيسياً من مفهوم المالية العامة. لذلك نجد عدة تعريفات لمصطلح الإيرادات العامة (Public Revenues)، من بينها التعاريف الآتية:¹

التعريف الأول: الإيرادات العامة أداة مالية، تتمثل في مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.²

التعريف الثاني: الإيرادات العامة هي مجموع الأموال التي تجبها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة وسد الحاجات العامة.

التعريف الثالث: قيام الدولة بمهامها وذلك عن طريق إنفاقها الذي يغطي بالإيرادات العامة، وهي الأموال التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر كالضرائب والرسوم وعائدات أملاك الدولة والقروض العامة.

ومن هذه التعريفات السابقة؛ يتضح لنا تطور مفهوم الإيرادات العامة في العالم، كما تعددت أنواع ومصادر الإيرادات العامة مع ازدياد وظائف الدولة وتدخلها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. فالإيرادات العامة هي الوسيلة المالية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياستها العامة، والأداة التي توزع الأعباء العامة وفقاً لمبدأ العدالة والمساواة.

المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة

توجد تقسيمات مختلفة للإيرادات العامة، وهي في الحقيقة تقسيمات نظرية علمية، فضلاً عن وجود تقسيمات وضعية تسير عليها الدول طبقاً لاعتبارات إدارية ووظيفية وتاريخية وأحياناً اقتصادية ومالية.

أولاً: الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة

الإيرادات الأصلية	الإيرادات المشتقة
هي التي تحصل عليها الدولة مباشرة باعتبارها شخصاً قانونياً له حق التملك ودون أن تقتطعها من دخول الأفراد، ومن أهمها إيرادات أملاك الدولة.	هي التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها من دخول الأفراد، ومن أمثلتها: الضرائب والرسوم والقروض والغرامات والإتاوات.
وترجع هذه التفرقة إلى العصور الوسطى حيث تنازل الملوك (السلطة المركزية) عن حق فرض الضرائب لأمرء الإقطاع والاعتماد على إيرادات أملاك الدولة (كما سبق أن ذكرنا ذلك من قبل)، ولكن بانتهاء عصور الإقطاع استردت السلطة المركزية حقها في فرض الضرائب، والتي زاد الالتجاء إليها، وبذلك تلاشت التفرقة بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة.	

ثانياً: الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية

الإيرادات العادية	الإيرادات غير العادية
هي تلك الإيرادات التي تتكرر دورياً في الموازنة العامة، وهي تتضمن إيرادات أملاك الدولة (الدومين) والضرائب والرسوم.	هي تلك الإيرادات التي لا تتكرر دورياً في الموازنة العامة، فهي إيرادات غير منتظمة أو غير دورية (استثنائية)، ومن أمثلتها: القروض العامة والإصدار النقدي والغرامات.
تعرض هذا التقسيم للعديد من الانتقادات، كان من أهمها:	
- أنها تؤدي إلى توسع الدولة في الالتجاء إلى الإيرادات غير العادية لمواجهة ما يحدث من عجز في الموازنة العامة بسبب النفقات غير العادية.	
- كما أنها تفرقة غير مفيدة في الوقت الحالي، وذلك بعد تدخل الدولة الواسع وتطور دورها الاقتصادي والاجتماعي؛ ومن ثم، زيادة الالتجاء إلى القروض العامة والإصدار النقدي لمقابلة النفقات العامة العادية وخدمة الدين العام.	

¹ رانيا محمود العمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1436 هـ / 2015 م، ص، ص 31، 32.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 87.

ثالثاً: إيرادات الاقتصاد العام والإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص:

الإيرادات الشبيهة بإيرادات القطاع الخاص	إيرادات الاقتصاد العام
هي تلك التي تحصل عليها الدولة من ممارستها نشاطاً مماثل للنشاط الخاص ومن أمثلتها إيرادات أملاك الدولة والقروض الاختيارية والإعانات.	هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بما لها من سلطة سيادية، لذلك يطلق عليها الإيرادات السيادية. وتشمل الضرائب والرسوم والقروض الإجبارية والغرامات واستيلاء الدولة على الأموال التي لا وراث لها، والإصدار النقدي الجديد.
يواجه هذا التقسيم مشكلة عدم وجود فاصل محدد بين الإيرادات المشابهة للاقتصاد العام وإيرادات الاقتصاد الخاص، فالدولة كسلطة عامة تتمتع في استغلالها للمشروعات العامة الصناعية والزراعية والتجارية بسلطات لا يتمتع بها الأفراد. وبالتالي تنعكس هذه السلطات على فرض أثمان لمبيعاتها التي تتضمن في معظم الأحوال ربح حقيقي، فيفقد هذا التقسيم حججه القانونية، وذلك على الرغم من أن العديد من الدول تأخذ به للفصل بين الإيرادات السيادية والإيرادات الناتجة عن نشاطها الاقتصادي.	

رابعاً: الإيرادات الإجبارية والإيرادات الاختيارية

الإيرادات الاختيارية	الإيرادات الإجبارية
إذا تم الحصول على الإيرادات العامة من أفراد المجتمع اختيارياً، فإننا نكون بصدد إيرادات اختيارية وهي تشمل القروض الاختيارية وإيرادات أملاك الدولة والمنح والإعانات.	هذا الإيجار ¹ (أو الإكراه) يكون من جانب الدولة على الأفراد بمناسبة حصولها على بعض الإيرادات العامة، حيث تستخدم سلطتها السيادية. ومن أمثلته الضرائب والرسوم والغرامات.
يواجه هذا التقسيم مشكلة عدم وجود فاصل محدد بين الإيرادات المشابهة للاقتصاد العام وإيرادات الاقتصاد الخاص، فالدولة كسلطة عامة تتمتع في استغلالها للمشروعات العامة الصناعية والزراعية والتجارية بسلطات لا يتمتع بها الأفراد. وبالتالي تنعكس هذه السلطات على فرض أثمان لمبيعاتها التي تتضمن في معظم الأحوال ربح حقيقي، فيفقد هذا التقسيم حججه القانونية، وذلك على الرغم من أن العديد من الدول تأخذ به للفصل بين الإيرادات السيادية والإيرادات الناتجة عن نشاطها الاقتصادي.	

المطلب الثالث: إيرادات الموازنة العامة في الجزائر

تتضمن موارد الموازنة العامة للدولة الجزائرية ما يأتي:²

- الإيرادات ذات الطابع الجبائي،
 - حاصل الغرامات،
 - مداخيل الأملاك التابعة للدولة،
 - مقابل الخدمات المؤداة والأتاوى،
 - المساعدات والهبات،
 - تسديد رأس المال والقروض والتسبيقات التي توافق عليها الدولة على الميزانية العامة والفوائد المترتبة عنها،
 - الإيرادات المختلفة للميزانية التي ينص القانون على تحصيلها،
 - مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانوناً،
 - الحصص المستحقة للدولة في أرباح مؤسسات القطاع العام، المحسوبة والمحصلة وفقاً للشروط المحددة في التشريع الجاري العمل.
- كما تعتبر الولاية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية، التي تتكون من: حصيلة الجباية بالرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات والقروض.³ كما تعتبر البلدية مسؤولة عن تسيير المالية الخاصة، والمتمثلة في: حصيلة الموارد الجبائية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات والقروض.⁴

¹ صفة الإيجار أو الإكراه من الدولة هنا تفهم أنها تهدف إلى القيام بالأعباء العامة، وأن يتحمل معها هذه الأعباء أفراد المجتمع، وليس ذلك على سبيل القهر. حيث يتحمل كل فرد نصيب مساهمته في هذه الأعباء طبقاً لمقدرته المالية والتكليفية لأداء الخدمات العامة؛ وبالتالي، تكون المساهمة هنا آتية من اعتبارات اجتماعية وسياسية تتمثل في التضامن في تحمل الأعباء العامة من كافة أفراد المجتمع حتى ولو كانت هذه المساهمة إجبارية.

² المادة رقم 11 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07-07-1984م، والمتعلق بقوانين المالية.

³ المادة رقم 132 من قانون الولاية، رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990م.

⁴ المادة رقم 146 من قانون البلدية، رقم 09-08 المؤرخ في 07-04-1990م.

المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة

نظراً لأن الفكر المالي لم يتفق على تقسيم محدد للإيرادات، لذلك نحاول التركيز على التقسيمات العلمية المختلفة، حيث القاسم المشترك بينها هو شمولها لمصادر الإيرادات العامة والمتمثلة في أملاك الدولة (الدومين)، الضرائب، الرسوم، القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد. ونشير إليها من خلال النقاط الآتية:

المطلب الأول: الضرائب

تعد الضرائب من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة، وقد مثلت الضريبة خلال مراحل طويلة أساس الدراسات المالية، ولا يرجع ذلك لكونها تعد مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات العامة فقط. ولكن لأهميتها في الدور الذي تلعبه لتحقيق أغراض السياسة المالية، وكذلك لما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية متعلق بفرضها أو بآثارها.

ونظام الضريبة نظام قديم منذ العصور الأولى، وقد كانت الضريبة تجبر على الأفراد في صورة عينية إلى السلطة العامة كنوع من المشاركة في تغطية النفقات العامة. أما اعتماد الدولة على الضريبة في العصور الحديثة فإنه يكاد يكون اعتماداً كلياً، لتغطية نفقاتها العامة. وتثير الضريبة مسائل قانونية وفنية عديدة كما أنها يترتب عليها آثار اقتصادية عديدة.

الفرع الأول: التنظيم القانوني للضريبة

نتعرض للقواعد القانونية العامة التي تحكم الضريبة، وذلك من حيث تعريفها وخصائصها، أساس فرض الضريبة، أغراض الضريبة، التفرقة بين الضريبة وبعض الإيرادات العامة الأخرى، القواعد الأساسية التي تحكم الضريبة.

أولاً: تعريف وخصائص الضريبة

1- تعريف الضريبة: هناك مفاهيم وتعريفات مختلفة ومتقاربة يمكن حصر مجملها فيما يأتي:¹

التعريف الأول: تعرف الضريبة بأنها اقتطاع مالي يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة، أو إحدى هيئاتها العامة والمحلية بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.

التعريف الثاني: الضريبة عبارة عن اقتطاع نقدي جبري، تفرضه الدولة على المكلفين، وفقاً لقدراتهم بطريقة نهائية وبلا مقابل، قصد تغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفة.

2- خصائص الضريبة:

من التعاريف السابقة للضريبة تتضح لنا خصائص الضريبة، والتي نوضحها كالآتي:

1-2- الضريبة فريضة مالية:

فالضريبة استقطاع مالي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، أي يجب جبايتها من الأفراد في صورة مال، سواء كان الاقتطاع يتم في شكل نقدي أو عيني.

فمن خلال النظم الاقتصادية القديمة، كانت الضريبة تفرض وتحصل في صورة عينية خاصة في العصر الإقطاعي حيث القطاع الزراعي وأهميته، فقد كان الإنفاق العام يتم في صورة عينية عن طريق اقتطاع جزء من المحصول ويلتزم الأفراد أو عن طريق إلزامهم بالقيام بعمل معين بدون مقابل أو مجاًناً.

2-2- الضريبة فريضة جبرية: فالدولة هي الجهة الوحيدة المخولة بفرض الضريبة ويتم ذلك بالقانون وبصفة جبرية، بمعنى أن المكلف ليس حراً في دفعها من عدمه ولكنه ملزم ومجبور بالدفع.

2-3- الضريبة تدفع دون مقابل: وبدون منفعة خاصة؛ فالمكلف بالضريبة يقوم بأدائها على أساس مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة باعتباره عضواً في المجتمع، وليس باعتباره ممولاً للضرائب.² كما أن فرض وتحديد مقدار الضريبة لا يتوقف على ما يعود مباشرة على الممول من نفع خاص؛ بل، يتوقف على مقدرته التكليفية، أي أن الأعباء الضريبية للممولين تتفاوت تبعاً لمقدرتهم المالية ودخولهم المختلفة.

¹ خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 132، 133.

² وعليه، يبدو منطقياً بأنه يساهم في تغطية أعباء الدولة التي تحمي الأفراد وتمنحهم خدمات عامة مثل الأمن والدفاع والعدالة وغيرها من الخدمات العامة. وبالتالي لا توجد علاقة بين ما يدفعه المكلف للدولة من ضرائب، وما يحصل عليه من منفعة من الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة.

2-4- الضريبة تدفع بصورة نهائية: يدفع الأفراد الضريبة للدولة بشكل نهائي، كما أن الدولة لا تلتزم برد قيمتها أو بدفع أي فوائد عنها.¹ فالممول ليس له الحق في استرداد المبلغ الذي دفعه للخزينة العامة (حتى ولم تقم الدولة بإنفاقها)، طالما كان ربط وتحصيل الضريبة قد تم وفقاً للإجراءات القانونية.

2-5- الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام: تعد الضريبة من أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق، ولذا فإنها تمكن الدولة من تحقيق أهدافها خصوصاً النفع العام.

ثانياً: الواقعة المنشئة للضريبة

يقصد بالواقعة المنشئة للضريبة بأنها واقعة تملك الشخص الطبيعي أو المعنوي (كالهيئات والمؤسسات والجمعيات والشركات والمصالح ذات الشخصية المعنوية أو من كان في حكمه للعصة). ويعرفها آخرون (الواقعة أو التصرف الموجب لحصول الدولة على الضريبة من المكلف).

فدين الضريبة لا يتحقق بذمة شخص ما لمجرد صدور قانون الضريبة؛ وإنما، يتطلب الأمر حتى ينشأ ذلك أن يتحقق بالنسبة له الشرط الذي حدده قانون الضريبة،² وهو ما يعرف "بالواقعة المنشئة للضريبة"؛ والتي تتمثل بحصول الدخل في نهاية السنة المالية بالنسبة للضريبة على رأس المال وعبور السلعة للحدود بالنسبة للضريبة الجمركية.

ثالثاً: الانعكاس الضريبي³

يعرف انعكاس الضريبة بأنه عملية نقل المكلف للعبء الضريبي إلى شخص آخر، والذي قد ينقلها إلى غيره. حيث يتم التمييز بين:

- المكلف القانوني: هو الذي تتحقق عليه الضريبة ويتم تحصيلها،

- المكلف الحقيقي: هو الذي يتحمل دفع الضريبة فعلياً بعد أن تنعكس عليه وتستقر عنده.

ويأخذ شكلين هما: انعكاس الضريبة إلى الأمام، وانعكاس الضريبة إلى الخلف، وسيتم توضيح ذلك كالآتي:

البيان	انعكاس الضريبة إلى الأمام	انعكاس الضريبة إلى الخلف
المفهوم	- هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص الأول إلى الشخص الذي يليه في مرحلة تالية، - مثال، انتقال الضريبة من المنتج إلى المستهلك، أو من البائع إلى المشتري، أو من رب العمل إلى العامل.	- هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص التالي إلى الشخص الأول (الشخص في المرحلة السابقة)، - مثال، انتقال الضريبة من العامل إلى رب العمل، أو من المستهلك إلى المنتج.
مظاهره أو كيفية انتقاله	- رفع أسعار المنتج من قبل المكلف أو تخفيض أجر العامل من قبل رب العمل، - يحدث في فترات الازدهار الاقتصادي، - حالة الضرائب غير المباشرة؛ مثل ضرائب الإنتاج أو المبيعات.	- تخفيض أسعار المشتريات من قبل المكلف أو مقدرة العامل على رفع أجرة فيتحمّل رب العمل ذلك، - يحدث في فترات الركود الاقتصادي، - حالة عدم استطاعة رفع سعر المنتجات لتغطية العبء الضريبي، فيضطر دافع الضريبة للضغط بتخفيض أسعار المواد الأولية أو أجور العمال.
حالاته	- الانعكاس الضريبي الكلي: عندما يقوم المكلف بنقل المبلغ الإجمالي للضريبة التي دفعها على الآخرين، - الانعكاس الضريبي الجزئي: في حالة نقل جزء من المبلغ الضريبي إلى الآخرين.	
معايير فهم الانعكاس الضريبي	- بعض الضرائب قابلة للانعكاس الضريبي؛ خاصة الضرائب غير المباشرة، مثل ضرائب الإنتاج، وضرائب الاستهلاك، والضرائب الجمركية، - بعض الضرائب لها صعوبة كبيرة في انعكاسها الضريبي (نقل عبئها)؛ مثل الضرائب على الإيراد العام التي تستقر على المكلف القانوني، - بعض الضرائب غير قابلة للانعكاس الضريبي، والذي يتحمل عبئها بالشكل النهائي هو المكلف القانوني مثل ضرائب الدخل وضرائب الأجور.	

¹ هذا ما يميز الضريبة عن القرض العام، حيث تلتزم الدولة قانوناً برد مبلغه للمقرضين دون فوائد منه.

² يتولى القانون الذي يقرر فرض ضريبة معينة إلى تحديد القواعد العامة لها، أي الشروط العامة اللازمة لتطبيق الضريبة.

³ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص- ص 93- 96.

رابعاً: أهداف الضريبة

مع تطور دور الدولة وزيادة نشاطاتها وتدخلها في الحياة الاقتصادية¹ تطورت أهداف وأغراض الضريبة. حيث صارت تفرض لتحقيق عدة أهداف أهمها الهدف التمويلي (تعتبر مصدراً مهماً للإيرادات)، بالإضافة إلى بعض الأهداف الأخرى الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية.

ويمكن تلخيصها في النقاط الآتية:²

1- الغرض المالي:³ يعني الحصول على أموال لتغطية النفقات العامة، وبذلك يتم تعبئة الموارد المالية بصورة تضمن الوفاء بالالتزامات تجاه الأفراد أي تمويل الخدمات العامة وكذا وتوجيهها إلى المشروعات التي تحقق أغراض التنمية، وتشجيع المدخرات والاستثمارات،

-بالإضافة إلى الغرض المالي، للضريبة أغراض سياسية واقتصادية واجتماعية:

2- الهدف السياسي: ففي الجانب الداخلي تمثل الضريبة أداة في أيدي السلطة الحاكمة في مواجهة باقي فئات المجتمع. أما في الجانب الخارجي، فهي أداة من أدوات السياسة الخارجية، مثل استخدام الرسوم الجمركية والإعفاءات والامتيازات الضريبية لتسهيل التجارة مع بعض الدول، أو رفع الرسوم للحد من التجارة مع دول أخرى.

3- الهدف الاقتصادي: يتمثل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتخفيض الضرائب في فترة الانكماش لزيادة الانفاق، وزيادة الضرائب في فترة التضخم لامتصاص القوة الشرائية. كما أنها تستخدم كنشاط اقتصادي يحقق التنمية الاقتصادية للدولة في منحه إعفاءات ضريبية لتشجيع نشاط اقتصادي يحقق مصالح اقتصادية للدولة.⁴ من ضمنها:

-التقليل من حدة الضغوط التضخمية، والمحافظة على قيمة النقد (نتيجة ازدياد العرض النقدي على العرض السلعي)،

- حماية الصناعات والمنتجات الوطنية، وتغطية العجز في ميزان المدفوعات،

- الحد من استهلاك بعض المواد الكمالية (المستوردة)، وتشجيع لمشروعات بالإعفاء من الضرائب (كلي أو جزئي)،

- يجب اختيار الضرائب التي يتضمنها الهيكل الضريبي بحيث لا تؤثر على كفاءة نظام السوق.⁵

4- الغرض الاجتماعي: حيث تعمل الضرائب على إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الطبقات الضعيفة عن طريق

الإعفاءات الضريبية التي تمنحها الدولة لبعض الفئات الاجتماعية. كما تساهم الضريبة في المحافظة على

الصحة العمومية عن طريق فرض ضرائب منخفضة على السلع الضرورية، والمساهمة في حل مشكلة السكن

بتشجيع المستثمرين في قطاع الإسكان مثل الإعفاء من الضرائب، بينما تفرض ضرائب مرتفعة على السلع

المضرة بالصحة كالتبغ.

الفرع الثاني: القواعد الأساسية في الضريبة

تعني مجموعة القواعد العامة التي تحكم الضريبة، وهي مجموعة المبادئ والأسس التي يتعين على المشرع إتباعها ومراعاتها عند وضع قواعد نظام ضريبي في الدولة، ومن بين أهم هذه القواعد⁶ ما يأتي:⁷

¹ اقتصر دور الدولة كحارسة في الفكر المالي التقليدي؛ وبالتالي، كان الغرض من الضريبة غرضاً مالياً بحثاً من أجل تحقيق إيرادات مالي لمواجهة نفقاتها المحدودة لتسيير المرافق العامة، دون أن يكون له أثر في القرارات الاقتصادية للأفراد وتوزيع دخولهم. كما تختلف دورها بحسب طبيعة النظام الاقتصادي ودرجة النمو الاقتصادي للدولة.

² أنظر: - رانيا محمود عمارة، **المالية العامة، الإيرادات العامة**، مرجع سبق ذكره، ص، ص 107، 108.

- خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص- ص 135- 137.

- طارق الحاج، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص- ص 48- 51.

³ الهدف المالي هو الهدف الوحيد للضريبة وفق الفكر المالي التقليدي، حيث ما تحققه الضريبة من أهداف اجتماعية واقتصادية لم يكن مقصوداً بحد ذاته.

⁴ تحقيق هدف معين من خلال الضريبة يجب ألا يكون على حساب الأهداف الأخرى للمجتمع؛ فمثلاً استخدام الإعفاءات الضريبية لزيادة الاستثمارات يجب ألا يكون على حساب عدالة توزيع الدخل في المجتمع.

⁵ يعرف هذا بـ"الحياض الضريبي": أي في حالة عدم القدرة على تحقيق عدم تأثير الضريبة على كفاءة السوق، لأنه يجب العمل أن يكون أثر الضرائب على قوى السوق عند أدنى مستوى له.

⁶ هناك قواعد أخرى لكنها تدخل ضمن المذكورة، مثل: الاستقرار، المرونة، الوضوح، الوفرة، القدرة على الدفع، ... الخ.

⁷ أنظر: - رانيا محمود عمارة، **المالية العامة، الإيرادات العامة**، مرجع سبق ذكره، ص- ص 110- 115.

- خبابة عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 134.

1- **قاعدة العدالة:** لا بد أن تكون الضريبة عادلة من حيث مساهمة المكلفين في دفع الضرائب كل حسب قدرته وبما يتناسب مع حجم دخله.¹ حيث يتم توزيع العبء المالي العام على أفراد المجتمع كل حسب استطاعته قصد تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة على الأفراد.

2- **قاعدة الملاءمة:** حيث يجب أن تراعي التشريعات الضريبية تنظم الضريبة بصورة تتناسب وتلائم ظروف المكلفين بها، أي لا بد أن تجبى الضريبة في الوقت والطريقة التي تلائم المكلف، حتى لا تثقل على المكلف ولا تؤدي إلى التهرب الضريبي.

3- **قاعدة اليقين:** بمعنى أن تكون الضريبة واضحة من حيث المقدار وموعد الدفع وكيفية الدفع. بحيث تحدد بقانون يوضح قيمة الضريبة، وأسس احتسابها والواقعة المنشأة للضريبة والمصروفات الواجب خصمها، ومعيار السداد بحيث تربط على قواعد محددة توضح التزامات المكلف تجاه الخزينة العمومية من جهة تقيد الجهة الإدارية بالقانون دون ترك فرصة للتعسف في التقدير.

4- **قاعدة الاقتصاد في النفقات:** مراعاة هذه القاعدة يضمن للضريبة فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة. بمعنى أنه ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة (مثل نفقات أجور الموظفين، وسائل الاتصال والنقل، ...) يجب أن تكون ضئيلة ومتدنية وتتم بأسهل وأيسر الطرق لا تكلف الإدارة المالية مبالغ كبيرة، فزيادة أجهزة إدارية وتوظيف عدد كبير من الموظفين مخالف لقاعدة الاقتصاد، حيث قد تتجاوز حصيله الضريبة ذاتها.

الفرع الثالث: التنظيم الفني للضريبة

يعرف التنظيم الفني بأنه مجموع القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بفرض الضريبة، والتي تظهر من خلال تحديد وعاء الضريبة ومعدلها وتحصيلها.

1- وعاء الضريبة:

يعرف بأنه المادة التي تخضع للضريبة، وهو الشيء أو المجال الخاضع للضريبة أو محل الضريبة نفسها، وبيان أسلوب الوصول إليها وطرق تقديرها. وقد تكون هذه المادة أموالاً (رأس مال، دخل) أو تصرفاً أو نشاطاً معيناً أو أشخاصاً. وبالتالي فإن المادة الضريبية تعني العنصر الاقتصادي الذي يخضع للضريبة، وتشكل المادة الخاضعة للضريبة مصدر الضريبة.² تحديد وعاء الضريبة يخضع لأسلوبين:

- **التحديد الكيفي** لوعاء الضريبة؛ حيث يتم الاعتماد على الظروف الشخصية للمكلف عند فرض الضريبة، حيث تتطلب التفرقة بين عينية الضريبة وشخصية الضريبة.³

- **التحديد الكمي** لوعاء الضريبة؛ هنا يتوقف حجم الحصيله الضريبية على طريقة تحديد الوعاء الضريبي أو تقدير قيمة الدخل الخاضع للضريبة، وهذا باستخدام عدة أسس منها:

- طريقة المظاهر الخارجية،

- طريقة التقدير الجزائي،

- طريقة التقدير المباشر،

- التقدير بواسطة الإدارة الضريبية.

¹ أثارت هذه القاعدة جدلاً بين مفكري المالية حيث مرت بمراحل؛ فقد تم ربط بداية بين تحقيق العدالة وبين الضريبة النسبية، والتي بمقتضاها يتحدد سعر نسبي للضريبة من دخل الفرد (مثلاً 10% من دخل الفرد)، غير أن هذا المبدأ تعرض للنقد حيث تضر بأصحاب الدخل المحدود وبالتالي لا تحقق مبدأ العدالة والمساواة. ما دفع علماء المالية لترك فكرة الضريبة النسبية واللجوء إلى الضريبة التصاعدية؛ حيث تفرض بنسب تتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة (الدخل) (مثلاً سعر الضريبة 10 %، 15 %، 20 % على دخول الأشخاص الدخل الأقل يأخذ السعر الأقل والدخل الأكثر يأخذ السعر الأكثر). وبالتالي، تحقق الضريبة التصاعدية قدرًا من العدالة والمساواة بين المكلفين بها.

² أنظر: - خباية عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 138.

- سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص، ص 133، 134.

³ يقصد بعينية الضريبة: أن الضريبة تفرض على الدخل بغض النظر عن شخصية المكلف أو ظروفه العائلية أو الاجتماعية. أما شخصية الضريبة، معناها أن الضريبة تفرض على الدخل أخذة بعين الاعتبار المركز الشخصي والظروف الشخصية للمكلف (المركز الاجتماعي، مصدر الدخل، المركز المالي).

2- معدل أو سعر الضريبة:

يقصد به العلاقة أو النسبة بين مبلغ الضريبة والمادة الخاضعة لها، وهو النسبة المئوية أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة، وتكون هذه النسب ثابتة أو قد تتغير كذلك المبلغ الضريبي.¹

عرف النظام الضريبي صوراً متعددة لسعر الضريبة، حيث يقوم تحديد معدل الضريبة من قبل السلطات العامة قصد تغطية أعبائها، وتعد عملية تحديد هذا المعدل كثيرة التعقيد لارتباطها بعدة عوامل اقتصادية، ومالية، وسياسية واجتماعية.

3- تحصيل الضريبة:

يقصد به مجموع العمليات والإجراءات التي تهدف إلى نقل دين الضريبة من ذمة المكلفين إلى الخزينة العامة وفقاً للقواعد القانونية،² والضريبة المطبقة في هذا الصدد.³ وتعتبر أهم المراحل التي تمر بها الضريبة؛ لأن أي إخفاق في التحصيل يعتبر ضياع للجهود والتكاليف التي أنفقت من أجل الضريبة؛ ويتم تحصيل الضريبة بعدة طرق منها:

- **التوريد المباشر؛** بعد حدوث الواقعة المنشأة للضريبة، يتم تحديد مقدار الضريبة، وبعدها تقوم الإدارة الضريبية بإبلاغ دفع الضريبة بمقدارها ومواعيد وخطوات دفعها، ويكون الوفاء إما مباشرة دفعة واحدة أو على شكل دفعات.

- **الأقساط المقدمة؛** يدفع الممول أقساط دورية خلال السنة المالية طبقاً لإقرار يقدمه عن دخله المتوقع وحسب قيمة الضريبة المستحقة عن السنة الماضية، على أن تتم التسوية النهائية للضريبة بعد تسويتها زيادة أو نقصاناً.

- **الحجز من المنبع؛** يلزم القانون شخصاً ثالثاً بتحصيل الضريبة من الممول وتوريدها إلى الخزينة العامة. وتتميز ب: سهولة وسرعة التحصيل، استحالة التهرب من الضريبة، لا يشعر بها الممول في أغلب الأحيان ويجهل مقدارها، انخفاض النفقات الجبائية، تدفق الإيرادات الجبائية بصفة مستمرة خلال السنة المالية.

4- الطاقة الضريبية والضغط الضريبي⁴

4-1- **مفهوم الضغط الضريبي:** يستخدم لدراسة التوزيع الفعلي للضرائب على الأفراد، ومدى مطابقته لمبادئ العدالة الاجتماعية، وحساب العبء المباشر وغير المباشر الذي يتحمله الفرد في فئات الدخل المختلفة. ويحسب الضغط الضريبي بحساب متوسط نصيب الفرد من مجموع الضرائب والمقارنة بينه وبين متوسط دخل الفرد.

4-2- **مفهوم الطاقة الضريبية:** غرضها دراسة الضغط الضريبي على المجتمع ككل، ومعرفة مدى تحمل الأفراد للضرائب وإمكانية التوسع في فرض ضرائب جديدة.

الفرع الرابع: أنواع الضرائب

تعددت أنواع الضرائب واختلفت صورها الفنية نتيجة لتطور مفهوم الضريبة وتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي. حيث تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر عليها، نوجزها فيما يأتي:

أولاً: من حيث تحمل عبء الضريبة**1- التقسيم إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة**

تنقسم الضرائب من حيث تحمل عبء الضريبة إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة.⁵

1-1- **الضرائب المباشرة:** الضرائب المباشرة هي تلك التي تفرض إما على الدخل أو رأس المال؛ ولقد عرف بعض الكتاب الضرائب المباشرة بأنها الضريبة التي تفرض على عناصر تتمتع نسبياً بالدوام والاستقرار مثل ضريبة كسب العمل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة العقارية.

¹ أنظر: - خباية عبد الله، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 140.

- سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 191.

² يقصد بقواعد تحصيل الضريبة القواعد القانونية التي حددها التشريع الضريبي لجباية الضريبة؛ من حيث: الواقعة المنشأة للضريبة، طرق تحصيل الضريبة، وضمانات تحصيل الضريبة.

³ سوزي عدلي ناشد، **أساسيات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 199.

⁴ خديجة الأعسر، **اقتصاديات المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 167.

⁵ يعتبر هذا التقسيم من أهم التقسيمات على الإطلاق؛ كما هناك شبه إجماع على أن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل والثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق.

1-2- الضرائب غير المباشرة: ويطلق عليها اسم ضرائب الإنفاق، وذلك لكونها تفرض على الدخل بمناسبة إنفاقه، لذا فهي تصيب الدخل بطريقة غير مباشرة، حيث أنه من الممكن نقل عبئها ودافع الضريبة هو الذي يتحملها مثل الضرائب الجمركية، الضرائب على الإنفاق، والضريبة على التداول، الضرائب على رقم الأعمال، ضريبة المبيعات.

ويتوقف على درجة مرونة العرض والطلب على السلعة محل الضريبة ونوع العنصر الخاضع ومدى توافر أو انعدام المنافسة.

2- معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

توجد عدة معايير للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة:¹ وفقاً للخصائص المشتركة بين أنواع الضرائب المباشرة من جهة، وأنواع الضرائب غير المباشرة من جهة أخرى.² ويمكن توضيح ذلك كالآتي:

المعيار	المفهوم	الضريبة المباشرة	الضريبة غير المباشرة
المعيار القانوني أو معيار التحصيل	-يقوم على أساس الإدارة المالية المكلفة بالتحصيل	-إذا كانت تحصل وفق لجداول يبين فيها اسم المكلف ومقدار الدخل الخاضع للضريبة، -مثل الضرائب على الدخل وعلى رأس المال. -إذا تم تقديرها وفرضها بناءً على اتصال مباشر بين إدارة الضرائب والمكلف.	-يتم تحصيلها بناءً على جداول معدة سابقاً بمناسبة وقوع وقائع، -مثل تسليم البائع للمشتري سلعة، أو عند إنتاج سلعة، كالضرائب على السلع الاستهلاكية كالسكر. -فرض الضريبة دون أية علاقة مباشرة بين المكلف والإدارة الضريبية
معيار الثبات والاستقرار	يعني مدى ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة.	تعتبر مباشرة إذا كان محل الضريبة يتميز بالثبات والاستقرار، -مثل تملك الثروة والدخل، الضريبة العقارية، ونشاط معين أو الحصول على دخل دوري متجدد.	-وتعتبر غير مباشرة إذا كانت تفرض على وقائع تتميز بالانقطاع وعدم الثبات، -مثل اقتناء بعض السلع
المعيار الاقتصادي أو معيار نقل العبء الضريبي	يعني من يتحمل الضريبة، ويستند هذا المعيار على إمكانية نقل العبء الضريبي من عدمه من شخص المكلف القانوني إلى شخص آخر تربطه به علاقة اقتصادية.	- تعتبر مباشرة إذا تحملها المكلف نهائياً؛ أي يتحمل العبء الضريبي الممول الاسمي أول القانوني (الممول الحقيقي) - بحيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها إلى الممول آخر تربطه به علاقة اقتصادية، - مثل الضريبة العامة على الإيراد أو ضريبة الدخل، الضريبة على رأس المال.	-تعتبر غير مباشرة إذا تم نقل عبء الضريبة من مكلف إلى آخر، أي يختلف الممول الاسمي أو القانوني عن الممول الفعلي الحقيقي. -مثل الضريبة على الإنتاج أو الاستهلاك، الضرائب الجمركية.

3- مزايا وعيوب الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

يمكن أن نعدد مزايا وعيوب للضرائب المباشرة وغير المباشرة من خلال ما يأتي:³

البيان	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
المزايا	-ثبات حصيلتها؛ ذلك أنها ترض على عناصر تتمتع بالثبات النسبي ليست سريعة التغير. لذا يتم الاعتماد عليها كمصدر أساسي للإيرادات العامة -مرونتها؛ حيث بالإمكان زيادة حصيلتها كلما اقتضت الحاجة عند طريق معدل الضريبة.	-تعتبر أكثر ملائمة بالنسبة للمكلف لأنها تكون نسبة قليلة -مرونتها واتساع حصيلتها؛ نظراً لاتساع نطاقها حيث تشمل الإنتاج، الاستهلاك، المبيعات، -يساهم كافة الأفراد في أدائها، -سهولة دفعها دون أن يشعر الفرد من وطأتها، -بالإمكان رفع سعرها ما يمكن من زيادة حصيلتها،

¹ تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة يعتبر تقسيم عام، وتعدد المعايير المستخدمة لهذا التقسيم.

² هذه المعايير لها عدة انتقادات؛ لأنها ليس منضبطة وجامعة للتفريق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة في بعض الحالات. وأنه من غير اللازم الاعتماد على معيار نظري واحد للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب.

³ أنظر: -خباية عبد الله، أساسيات الاقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-146-150.

-طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-56-58.

- السرعة في تحصيلها وتدفعها المستمر خلال السنة المالية المتعلقة بها لأن عملية الإنفاق والتداول تستمر على مدار السنة، - تعتبر من أهم الأدوات في توجيه النشاط الإنتاجي والاستثماري في الاقتصاد الوطني.	- عدالتها: من خلال توزيع الأعباء الضريبية وفقا لاستطاعة المكلفين على الدفع. - قلة تكاليف جبايتها: بما أنها تفرض على عناصر ظاهرة ويسهل حصرها فهي لا تحتاج إلى وقت وجهد كبيرين. - الملائمة في دفعها: يتم تحديد شروط ومواعيد دفعها بما يتفق وظروف الممول. - تعتبر من الأدوات الفعالة في إعادة توزيع الدخل والثروة بين فئات المجتمع،	
- عدم عدالتها: لأنها تتنافى مع مبدأ المقدرة على الدفع، حيث لا تميز بين دافعيها ذو دخل منخفض ودخل مرتفع. (إلا أن بعض الدول تفرض ضرائب عالية على السلع الكمالية وضرائب أقل على السلع الضرورية). - في الغالب تستتبع حصيلة الضرائب التركيز على السلع الضرورية مقارنة بالسلع الكمالية، - تساعد في زيادة قوى التضخم لأنها تزيد من سعر السلعة، - ارتفاع تكاليف جبايتها: حيث تحتاج إلى إجراءات تقدير ومراقبة ونفقات تحصيل،... قد تؤدي هذه الرقابة إلى عرقلة الإنتاج في حد ذاته.	- بطء حصلتها: حيث تكون فترة بين استحقاق الضريبة وتوريدها للخزينة. - سهولة التهرب الضريبي أو الغش في الإقرارات المقدمة بسبب ضخامة العبء الضريبي؛ يدفع المكلف بها إلى التهرب من دفعها. - عدم الملائمة للمكلف، كونه يدفع مبالغ مالية كبيرة عند نهاية كل سنة، - آثارها السلبية والعكسية على العمل والادخار.	العيوب

4- أمثلة للضرائب المباشرة وغير المباشرة في الجزائر:

ومن أمثلة الضرائب المباشرة حسب ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري على سبيل الذكر:

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

ب- **الضريبة على الدخل الإجمالي:** وهي تتنوع بتعدد الأشخاص والدخول، وهي كالآتي:

- **الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC):** وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية.

- **الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC):** وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها.

- **الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF):** وهي ضريبة تفرض على الدخل التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية، سواء كانت محلات تجارية أو محلات سكنية، أو أراضي زراعية... وغيرها.

- **الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire):** وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد (الأجر الوطني الأدنى المضمون SMING).

- **الضريبة على أرباح الشركات (IBS):** وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدمات التي تمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

ثانياً: من حيث المادة الخاضعة للضريبة

تنقسم الضرائب من حيث المادة الخاضعة للضريبة إلى ضرائب على الأموال وضرائب على الأشخاص.

1- الضرائب على الأشخاص: وتفرض على الأفراد وذلك اعتباراً لوجودهم في الدولة وتحت رعايتها، حيث كان هذا النظام

هو السائد سابقاً،¹ ولكن مع التطور الاجتماعي، تطور مفهوم الضرائب فأصبح ينصب على ما يملكه الفرد.

¹ كانت تصيب الشخص بعينه، وكان يطلق عليها ضريبة الرؤوس، كما كانت تفرض على الأشخاص مقابل الحماية التي توفرها لهم الدولة.

تمتاز بوفرته وبسهولة جبايتها وتحديد سعرها. كما لها انتقادات وجهت لها كعدم عدالتها لأنها تصيب جميع الأفراد بلا استثناء سواء الأغنياء أو الفقراء.

2- الضرائب على الأموال: اتجهت الدول إلى الأخذ بالضرائب على الأموال بسبب الانتقادات الموجهة إلى الضرائب على الأشخاص، إذ أصبحت الثروة هي وعاء الضريبة في النظم المالية المعاصرة وعناصر الثروة كل من الدخل ورأس المال.¹ حيث تفرض الضريبة على الممتلكات والأشياء التي يمتلكها الأفراد سواء كانت أموالاً منقولة أو عقارية.

تمتاز بعدالتها لأنها تصيب حجم الأموال التي يملكها المكلف، لكن لديها بعض العيوب مثل صعوبة حصر أموال الشخص لاحتمال الضريبة وإمكانية التهرب الضريبي.

ثالثاً: من حيث الواقعة المنشأة الضريبة

- حيث أن الالتزام بالضريبة يكون بمجرد توفر تلك الظروف الشخصية والموضوعية التي تؤدي إلى الالتزام بالضريبة.
- 1- واقعة تملك رأس مال:** حيث يمتلك الوارث قدراً من المال عن طريق الوراثة، وبالتالي ينشأ من واقع التملك فرض ضريبة التركات، كما أنها تفرض في عند حدوث واقعة الوفاة وانتقال هذه التركة إلى الورثة.
 - 2- واقعة الانتاج:** بعد تحديد المشرع الضريبي السلع التي تفرض عليها الضريبة فإنه يقوم بتحديد المرحلة التي تحصل عندها الضريبة فإجراء عملية التصنيع تنشأ تعهد بدفع الضريبة حيث تفرض الضريبة على السلع التي تنتج بكميات كبيرة وذلك من أجل ضمان غزارة الحصيلة الضريبية.
 - 3- واقعة الاستهلاك:** حيث تفرض الضريبة في هذه الحالة على أساس إنفاق الفرد لدخله من أجل الاستهلاك، حيث تفرض هنا الضريبة عندما يحصل الفرد على السلع والخدمات التي يحتاج إليها.
 - 4- واقعة تحقق الدخل:** حيث بمجرد تحقق الدخل ينشأ الالتزام بدفع الضريبة، فالدخل ينجم عن طريق خدمة يقدمها الفرد أو سلعة ينتجها ومنه نلاحظ أن المصادر الأساسية للدخل هي العمل ورأس المال والعمل ورأس المال معاً.

رابعاً: من حيث تحديد وعاء الضريبة

تتقسم إلى ضريبة وحيدة وضريبة متعددة.

- 1- نظام الضريبة الواحدة:** يقتصر على عنصر واحد فقط من العناصر المحتمل أن تخضع للضريبة. فالضريبة الموحدة هي النظام الذي تعتمد الدولة فيه على ضريبة واحدة فقط أو على ضريبة رئيسية واحدة للحصول على ما يلزمها من موارد مالية. ومن أمثلة ذلك الأنظمة الضريبية التي تقتصر فرض الضريبة على الدخل أو الإنفاق أو الناتج. يتسم هذا النظام بالبساطة والعدالة وسهولة أدائها واقتضاؤها، وقلة نفقاتها، كونها تتفادي المصالح الإدارية في تحصيلها. غير أنه لها بعض العيوب منها:

- لديها حصيلة قليلة لأنها تصيب نشاطاً معيناً من الأنشطة الاقتصادية وبالتالي لا يمكنها مقابلة الزيادة الكبيرة في النفقات العامة،

- كما لديها أسعار عالية وعليه يزيد التهرب الضريبي.

- ليست منطقية ولا عادلة؛ لأنها تفرض على طبقة واحدة دون بقية الطبقات.

- 2- نظام الضريبة المتعددة:** هي اعتماد الدولة على أنواع متعددة ومختلفة من الضرائب التي يخضع لها المكلفون. حيث تفرض عدة ضرائب على الشخص وتتنوع بتنوع موارده وممتلكاته ونشاطه. حيث هي الحالة الأكثر شيوعاً وذلك من الناحية التطبيقية في غالبية الدول، ويعتبر هذا النظام أكثر قدرة على تحقيق أهداف المجتمع وأكثر توافقاً مع الدور الحديث للدولة في النشاط الاقتصادي.

¹ يقصد بالدخل: ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية ومستمرة من مصدر معين؛ يتمثل في ملكيته لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما معاً.

أما رأس المال: فهو مجموع ما يملكه الشخص من قيم استعمالية في لحظة زمنية معينة، ويستوي في ذلك أن تأخذ الشكل العيني لأرض أو عقار أو مبنى أو سلع إنتاجية أو سلع استهلاكية أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغ من النقود.

ومن مزايا نظام الضريبة المتعددة:

- هذا النظام يوزع عبء الضرائب؛ فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه بل قد يخفف عليه بعض هذا العبء،
- تعد أكثر ملائمة من الضريبة الموحدة حيث تفرض بأسعار معتدلة يسهل على الممول إيجاد المبالغ المطلوبة لها،
- بالإضافة إلى ذلك؛ فإن هذا النظام يقلل من حالات التهرب من دفع الضريبة إضافة لكونه أكثر من حيث التحصيل.
- كما أن خطأ السلطات المالية في نظام الضريبة الموحدة يعد أشد وطأة على المكلف بها نظراً لجسامتها، في حين في ظل الضرائب المتعددة فإن الأخطاء يصلح بعضها بعضاً.

خامساً: من حيث معدل أو سعر الضريبة

ويمكن تقسيم الضرائب من حيث السعر إلى ما يأتي:

1- الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية:

1-1- الضريبة النسبية: هي عبارة عن نسبة مئوية ثابتة تفرض على المادة الخاضعة للضريبة، حيث لا تتغير بتغير قيمتها. أي هي التي تفرض بسعر واحد لا يتغير مهما اختلفت قيمة الوعاء الخاضع لها، ومهما تباينت ظروف المكلفين بدفعها، مثل الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية... الخ، أي أنه لا يتغير سعر الضريبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة. يمتاز هذا الأسلوب بالعدالة والسهولة، كما تزداد حصيلتها النسبية بنفس ازدياد نسبة كمية المادة الخاضعة لها، كما تؤثر على الادخار والاستثمار عن طريق هروب رؤوس الأموال إلى الخارج كما هو الحال بالنسبة للضرائب التصاعدية.

1-2- الضريبة التصاعدية: تفرض بنسب مختلفة باختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة، حيث أنها ترتفع بارتفاع قيمة المادة الخاضعة لها والعكس صحيح. أي تزداد الحصيلة الضريبية التصاعدية بنسبة أكبر من زيادة قيمة المادة الخاضعة لها. تمتاز هذه الضرائب بتحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد، كما تساهم في إعادة توزيع الدخل، لذا تستخدمه معظم التشريعات الضريبية في الدول خاصة التي تراعي العدالة الاجتماعية.

ويمكن تحقيق الضريبة التصاعدية بعدة طرق:¹

أ - التصاعد بالطبقات (التصاعد الإجمالي): ويكون ذلك بأن يقسم المشرع الضريبي وعاء الضريبة إلى طبقات ويحدد لكل طبقة سعراً خاصاً يزداد تبعاً بالوعاء من طبقة إلى أخرى. كتقسيم دخول الممولين إلى طبقات وترتيباً تصاعدياً وبعدها تفرض عليها الضرائب بشكل متزايد.

على الرغم مما يميز هذه الطريقة من بساطة؛ إلا أنه يعاب عليها أن معدل الضريب يعرف قفزة قياسية بمجرد الانتقال من طبقة لأخرى، حيث صاحب الدخل بلحق به الضرر بسبب زيادة بسيطة في دخله، وهذا إجحاف في حق المكلف، مما يدفعه إلى عدم التصريح بالزيادة في دخله.

ب - التصاعد بالشرائح: وفقاً لهذه الطريقة يقسم دخل المكلف إلى عدة شرائح أو أجزاء، بحيث يفرض على كل شريحة ضريبة بسعر معين، ويرتفع السعر بارتفاع الشرائح إلى أعلى، وفي هذا الأسلوب لا ينظر إلى الدخل الإجمالي بل يقسم الدخل إلى عدة شرائح، كل شريحة تعامل معاملة خاصة وفي النهاية يخضع الدخل لعدة أسعار وفقاً لما يحتويه من شرائح. وهذا الأسلوب يتلافى عيوب التصاعدية بالطبقات، فلا تطبق الضريبة على الدخل كله بمعدل واحد، وإنما تطبق عليه معدلات متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة، بحيث تتفادى الانتقال المفاجئ في سعر الضريبة من شريحة لأخرى. لذلك تعتبر التصاعد بالشرائح من أكثر الأساليب المستخدمة في تطبيق الضريبة.

2- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية:

2-1- الضريبة التوزيعية: يقصد بها تلك الضريبة التي تحدد الدولة فيها إجمالي المبلغ الذي تريد تحصيله مقدماً ثم يوزع على المكلفين حسب المناطق الجغرافية على أساس نصيب كل إقليم من أقاليم الدولة من هذه الضريبة. طبق هذا النوع من الضرائب في الماضي لكن حالياً تم التحلي عنه في جميع الدول.

¹ أنظر: - خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 141، 142.

طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص- ص 80-82.

2-2- الضريبة القياسية: يقصد بها تلك الضريبة التي يحدد التشريع الضريبي سعرها إما بشكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة، أو في شكل مبلغ على كل وحدة من هذه الوحدات دون تحديد لإجمالي حصتها. تتميز بتغير حصيلتها مع تغير المادة الخاضعة للضريبة وحسب الظروف الاقتصادية، وتتميز كذلك بعدالتها حيث تراعي الظروف الشخصية للمكلفين بها. غير أنها تتطلب إدارة مالية عالية الكفاءة بسبب تهرب بعض المكلفين من أدائها.

الفرع الخامس: مظاهر تواجه النظم الضريبية

سنحاول توضيح بعض المظاهر باختصار، مثل مفهوم الازدواج الضريبي، بالإضافة إلى التهرب والغش الضريبي.

أولاً: الازدواج الضريبي

يعرف بأنه: فرض الضريبة لأكثر من مرة على نفس الشخص أو نفس المال. أو هو خضوع المال نفسه لأكثر من مرة لضريبة من النوع نفسه للشخص نفسه في الفترة الزمنية نفسها.

1- عناصر الازدواج الضريبي: وعليه؛ يجب توفر خمسة عناصر لتقرير ما إذا كان هناك ازدواج ضريبي أم لا؛ وهي:

أ- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس الشخص،

ب- فرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس المال،

ت- فرض نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها،

ث- فرض الضريبة مرتين أو أكثر في نفس المدة،

ج- فرض الضريبة بواسطة سلطتين ماليتين مختلفتين.

2- شروط الازدواج الضريبي: يجب أن يتوفر ما يأتي:

أ- وحدة الضريبة؛ يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد، كالضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية.

ب- وحدة الممول؛ يعني أن يكون الشخص الذي فرضت عليه الضريبتان هو الشخص نفسه.

ت- وحدة المادة الخاضعة للضريبة؛ يشترط أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحداً، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يملكها الأجانب الفرنسيون المقيمون في الجزائر، وتفرض فرنسا عليهم ضريبة على الدخل نفسه.

ث- وحدة المدة؛ وهو فرض ضريبتان في المدة نفسها، أي في عام 2017؛ فإذا اختلفت السنة لم نكن أمام ازدواج ضريبي.

3- أنواع الازدواج الضريبي:

أ- الازدواج الضريبي الداخلي؛ حيث تفرض الحكومة المركزية إحدى الضرائب، ثم تتبعها إدارة محلية بفرض نفس الضريبة على مادة معينة أو عندما تفرض ضريبتين أو أكثر على نفس المادة أكثر من مرة في المدة نفسها.

ب- الازدواج الضريبي الخارجي؛ يقع عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض نفس الضريبة أو ضرائب مشابهة على نفس الوعاء ونفس الشخص.

ثانياً: التخلص من العبء الضريبي

بما أن الضريبة تمثل عبئاً على المكلف بها، خاصة وأنه لا تعود عليه بمقابل خاص وكذا إحساسه بثقل عبئها، فإن هذا وغيره يدفعه بكل الطرق إلى محاولة التخلص منها؛¹ إما بنقل عبئها إلى شخص آخر أو التخلص من عبئها بصورة جزئية أو كلية. ويكون ذلك من خلال طريقتين:

1- تجنب الضريبة: هو التخلص من الضريبة كلياً أو جزئياً دون مخالفة أو انتهاك لأحكام القانون المالي من الناحية الشكلية حيث يتخلص المكلف من دفع الضريبة دون ارتكاب أي مخالفة لنصوصه، أو عن طريق الاستفادة من ثغرات القانون. ومثال ذلك:

¹ هناك عدة أسباب أدت وساعدت على التوسع والنمو غير العادي للظاهرة؛ وبالتالي، وجدت عدة طرق لمكافحة ظاهرة التهرب الضريبي، إلا أنها لا تمنع من التهرب وتقضي عليه. غير أنها نؤكد أن تحد من انتشاره.

- عندما يتصرف المكلف تصرف سلبي رغبة منه في عدم دفع الضريبة، كأن لا يقوم بعملية البيع أو الشراء،
- توجيه النشاط الاقتصادي إلى أوجه النشاط المعفاة من الضريبة، أو المفروض عليها أقل سعر،
- قيام أشخاص بتوزيع ثروتهم على الورثة عن طريق الهبة كي يتجنب الخضوع لضريبة التركات.
- يحدث التجنب الضريبي دولياً لاختلاف النظم الضريبية بين الدول، مثل شركات تجعل مركزها في دول لا تفرض ضرائب مرتفعة على أرباح الشركات.

2-التهرب الضريبي: ويقصد به محاولة الممول التلاعب بحجم وعاء الضريبة عن طريق إخفاء بعض عناصر المادة الخاضعة للضريبة، والتهرب من دفع الضرائب المستحقة عليه كلياً أو جزئياً. أي أن الممارسات التي تتم هنا تخرج عن إطار القانون وحدوده، وبالتالي هي ممارسات غير مشروعة.¹

1-2- الفرق بين التهرب والتجنب الضريبي: يظهر جوهر الفرق بينهما في أن التهرب الضريبي يفترض تحقق الواقعة المنشأة للضريبة بالفعل، إلا أن المكلف يتهرب من دفعها كلياً أو جزئياً بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يعتري نصوصه.

2-2-التهرب الضريبي والغش الضريبي: قد يتحول التهرب الضريبي إلى غش ضريبي (التهرب الضريبي غير المشروع)؛ فالغش الضريبي يعد تصرفاً غير مشروع لأنه يستخدم طرق احتيالية (تدليسية) من جانب المكلف قصد التخلص من عبء الضريبة، مثل:

- الامتناع عن تقدير الإقرار الضريبي، أو تعمد الكذب في الإقرار،
- تقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبي أو حقيقة المركز المالي للمكلف،
- مسك بمحتوى دفاتر صورية في مواجهة مصلحة الضرائب.

-مقارنة بين التهرب والغش الضريبي:²

الغش الضريبي	التهرب الضريبي
-تتجه فيه إرادة المكلف نحو تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي، لكنه يستعمل طرقاً غير مشروعة عن طريق التدليس والاحتيال؛ وعليه يترتب عليه مخالفات قانونية، -وعليه يتوفر العنصر المعنوي والعنصر المادي.	-إرادة المكلف متجهة نحو تخفيف العبء الضريبي، باستعمال طرق مشروعة، -وعليه التهرب الضريبي بهذه الصورة يتوفر فيه العنصر المعنوي (سوء النية) دون العنصر المادي (الحيل التدليسية).
لا يجب الخلط بين مفهوم التهرب الضريبي والغش الضريبي؛ فالأول يمثل العام والثاني الخاص، فالغش الضريبي يمثل حالة خاصة من حالات التهرب الضريبي هي حالة التهرب من الضريبة عن طريق انتهاك القانون.	

¹ أنظر: - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 208.

-خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 185.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 209، 210.

المطلب الثاني: الرسوم

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة السيادية،¹ والتي تدخل خزانة الدولة بشكل دوري ومنتظم، وتستخدم حصيلتها في تمويل النشاط العام وتحقيق المنافع العامة،² وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد، وذلك من خلال النشاط العام الذي يقوم به المرفق العام. وسنقوم بدراسة الرسوم من خلال النقاط الآتية:

أولاً: تعريف وخصائص وتقسيمات الرسوم:

1- تعريف الرسوم: تعرف بأنها مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة، أو أحد الأشخاص العامة، مقابل انتفاعه بخدمة تؤديها له، ويقترن النفع الخاص الذي يعود على الفرد بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله.³ فالرسوم تحدد قيمتها بقانون، وتدفع مقابل خدمات خاصة تؤديها المرافق العامة، وهدف المرافق العامة هو تحقيق النفع العام.

2- خصائص الرسوم:

من خلال التعريف يتضح لنا أن الرسوم تتميز بالخصائص الآتية:⁴

البيان	الخصائص
1- الرسم يدفع نقداً	- الرسم هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من إحدى إدارات أو مرافق الدولة، وهذا ما يتفق مع الاقتصاد الحديث كالاقتصاد نقدي، يقوم على استخدام النقود في المعاملات والمبادلات، كما أن الدولة تقوم بتحصيل إيراداتها وتجري نفقاتها في صورة نقدية.
2- الرسم يدفع جبراً	- الرسم يدفع جبراً بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب أحد المرافق والهيئات العامة للدولة. - يمثل عنصر الجبر في حرية واستقلال الدولة وهيئاتها العامة في وضع النظام القانوني المتعلق بالرسوم من حيث تحديد مقداره وطريقه تحصيله، - على عنصر الجبر ضرورة موافقة السلطة التشريعية بالدولة على فرض الرسم. - الرسوم تفرض قواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الأفراد على دفعها للحصول على الخدمة من الدولة وهيئاتها العامة. - آثار عنصر الجبر في الرسوم جدلاً كبيراً في الفكر المالي، فقد ذهب البعض للقول بأن عنصر الجبر لا يظهر عند دفع الرسم، لأنه يدفع بمناسبة حصول الفرد على خدمة معينة من الدولة وهيئاتها العامة، والقاعدة العامة هي أن الشخص حر في طلب الخدمة من عدمها. ⁵ - قد يجد الأفراد أنفسهم ملزمين بقاعدة قانونية تفرض عليهم دفع رسماً مقابل الحصول على خدمة ما، والمثال لذلك حالة التطعيم الإجباري والتعليم الإلزامي، فهنا لا يكون للفرد حرية في طلب الخدمة من عدمها، وإنما هو مجبر على طلبها ودفع الرسم المقرر عنها. - في حالات أخرى لا يلزم القانون الأفراد بطلب خدمات معينة، ولكن يضطر الأفراد عملاً لطلب هذه الخدمات وإلا تعرضت مصالحهم وحقوقهم للضياع، والمثال لذلك مالك العقار مضطراً لحقوقه أن يقوم بتسجيل ملكيته في الشهر العقاري ويدفع رسوم عن هذه الخدمة على الرغم أن القانون لا يلزمه بهذا التسجيل، لكنه يحافظ على حقه من أي تعدي عليه بهذا التسجيل، فهو إجبار فعلي أو واقعي، - أيضاً عنصر الاختيار لا يتوافر في الحصول على خدمة مقابل دفع رسم عنها في حالة احتكار السلطة العامة لتقديم هذه الخدمة
3- الرسم يدفع مقابل نفع خاص	- الفرد يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة خاصة من جانب أحد المرافق العامة، - وقد تكون هذه الخدمة عملاً تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد قبل الرسوم القضائية ورسوم التوثيق،

¹ تستخدم الدولة سلطاتها العامة في تحصيلها.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 132.

³ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 82.

⁴ مصطفى حسني مصطفى، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-ص 191-194.

⁵ عنصر الاختيار يقتصر فقط على طلب الخدمة أو عدم طلبها، فإذا اختار الشخص طلب الخدمة فإن دفع الرسم يصبح إجبارياً، وفضلاً عن هذا فإن عنصر الاختيار في طلب الخدمة قد يختفي عملاً أو قانوناً في بعض الحالات.

مقترن بالنفع العام	- وقد تكون الخدمة امتيازاً خاصاً لمنح لفرد معين، مثل الحصول على بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر أو رخصة السياقة، - إلا أن هذا النفع الخاص الذي يعود على الفرد دافع الرسم يقترب من نفع عام على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الفرد والإدارة. - مثلاً الرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص، متمثل في الحصول منهم على حقه وعدم المنازعة فيه بعد ذلك وهذا يعود على المجتمع ككل بالنفع العام المتمثل في استقرار الحقوق وتوفير العدالة. كذلك خدمات الصحة والتعليم وغيرها.
--------------------------------------	--

3-تقسيم الرسوم:

تتنوع الرسوم وتختلف باختلاف التكوين الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ويمكن تقسيمها على النحو الآتي:

3-1-رسوم اقتصادية: موجودة في كل ما له علاقة بالنشاط الاقتصادي، وهي كثيرة، ومن أمثلتها رسوم البريد، والهاتف والماء، ورسوم الأسواق وغيرها.

3-2-رسوم إدارية: وهي كثير كذلك؛ مثل، رسوم التسجيل العقاري، رسم التعليم، رسم جواز السفر، وغيرها.

3-3-رسوم قضائية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد في حال النزاعات والتي يقوم القضاء بالفصل فيها.

ثانياً: تقدير وفرض الرسوم¹

لا توجد قاعدة عامة تحكم سلوك الدولة في تحديد أو تقدير الرسم الواجب دفعه؛ وبالتالي، يمكن النظر إلى تحديد سعر الرسم وفقاً لعدة اعتبارات منها:

- نفقة الخدمة،

- المنفعة التي تعود على دافع الرسم من الخدمة،

- والأهداف التي يبغي المجتمع تحقيقها من تقديم الخدمة محل الرسم.

ويعتبر الرسم هو نتيجة لتفاعل هذه العوامل جميعها، والدولة عموماً في تقديرها لقيمة الرسم تضع في سياستها المالية اعتبارين أساسيين وهما: الرغبة في تحقيق إيراد عام للدولة، وتحقيق المصلحة العامة وتنظيم أداؤها. فإذا أرادت الدولة تحقيق إيراد كبير، كانت قيمة الرسوم كبيرة تفوق نفقات الخدمات التي تتحملها الدولة، بينما تكون قيمة الرسوم أقل أو تتناسب مع تكلفة أداء الخدمات² إذا كانت اعتبارات المصلحة العامة هي الأولى بالنسبة للدولة.

فالدولة لا تهدف هنا جمع إيراد مالي؛ وإنما توزع نفقات المرافق القائمة بأدائها بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل، وذلك عن طريق فرض الضرائب وفي نفس الوقت تحاول الدولة تشجيع الأفراد على هذه الخدمات برسوم قليلة للنهوض بالمجتمع من كافة النواحي التعليمية والصحية.

وقد يتساوى الرسم مع مستوى تغطية نفقات المرافق العامة التي تقدم الخدمة؛ وذلك لأن، الغرض الأساسي من إنشاء المرافق هو المصلحة العامة هو المصلحة العامة وليس تحقيق الربح. وبالتالي، لا يلزم أن تزيد إيراداته عن نفقاته، ولا يلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة لكل شخص يستفيد من الخدمة، وإنما يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق مع حصة الرسوم المقررة على الانتفاع بها.

وأخيراً قد يتحدد سعر الرسم بأكثر من نفقة الخدمة المقدمة وهنا يكون غرض الدولة الرغبة في الحد من إقبال الأفراد على طلب الخدمة أو الحصول على إيراد مالي (مثل رسوم التوثيق الإشهار العقاري وإجراءات السفر).

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 84، 85.

² فرسوم التعليم والخدمات الصحية لا تمثل إلا قيمة رمزية إذا ما تم مقارنتها بتكاليف الخدمات الخاصة التي يحصل عليها الفرد الذي يدفع الرسم، لأنها خدمات يترتب عليها نفع عام بشكل كبير على المجتمع إلى جانب النفع الخاص لدافعيها.

ثالثاً: الفرق بين الرسم والإيرادات الأخرى

يوجد أوجه التشابه والاختلاف بين كلا من الرسم والتمن العام والإتاوة والضريبة يمكن تلخيصها كالآتي:

1- أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والتمن العام:

تعريف التمن العام: هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على منتجات المشروعات الصناعية والتجارية والمملوكة للدولة، وبالتالي يتشابه الرسم مع التمن العام في بعض الجوانب ويختلف في جوانب أخرى. وهو ما نوضحه كالآتي:

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
- كلاهما مبلغ نقدي يدفع بمناسبة الحصول على مقابل معين يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام، في حالة الرسم، - وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة في حالة التمن العام، - كما أن قواعد تقدير كل منها واحدة ومتشابهة لحد كبير فكلاهما يكون مساوي أو أكبر أو أقل من تكاليف الخدمة أو السلطة. - يرى البعض أن كلاهما يتشابهان في أنهما يمثلان في ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة سعر كل منها زيادة كبيرة على نفقة إنتاج السلعة أو الخدمة.	- الرسم يختلف عن التمن العام من حيث طبيعة المقابل أو المشروع الذي يقدم المقابل، فالرسم يدفع بمناسبة الحصول على خدمة ذات طابع إداري يؤدي مرفق عام، - أما التمن العام فيدفع بمناسبة الحصول على سلعة أو خدمة يقدمها مشروع عام تجاري أو صناعي، كذلك الخدمة التي تعود على دافع الرسم تعتبر ذات نفع خاص أي جانب النفع العام للمجتمع. - بينما يعتبر التمن العام مقابلاً للنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة أو الخدمة التي تباعها الدولة، كذلك يدفع التمن العام اختياريًا بواسطة مشتري السلع التي ينتجها المشروع المملوك للدولة، - بينما يدفع الرسم على سبيل الإكراه، - كما أن التمن العام يتحدد بقرارات وفق ظروف ومعطيات اقتصادية ووفقاً لقوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة أو قوانين الاحتكارات المالية، - بينما لا يفرض الرسم إلا بقانون أو بناء على قانون. - التمن العام له أهميته في العصر الحديث نتيجة لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والقيام بالمشروعات التجارية والصناعية، - يعكس الرسم الذي فقد أهميته حديثاً كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

2- أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والإتاوة (أو مقابل التحسين)

تعريف الإتاوة: مبلغ من النقود تقتضيه الدولة وهيئاتها العامة المحلية جبراً من أصحاب العقارات (التي ترتفع قيمتها الرأسمالية) نتيجة لتنفيذ أحد مشروعات الأشغال العامة مثل إنشاء الجسور أو توصيل المياه والكهرباء إلى القرى أو مد خطوط المواصلات العامة.¹

فالإتاوة أو مقابل التحسين: هي مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض الأفراد طبقاً لملاك العقارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة،² فعاد عليهم بنفع خاص تمثل في ارتفاع القيمة الاسمية الرأسمالية لعقاراتهم.³ ويمكن اختصار أوجه والاختلاف كالآتي:

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
- كلاهما (الإتاوة والرسم) إلزامية تدفع نقداً، - وكلاهما يدفع مقابل خدمة تحقق منفعة خاصة تعود على الفرد وتحقق منفعة عامة للمجتمع ككل.	- الرسم يدفع نظير خدمة عامة، - في حين أن الإتاوة تدفع نظير عمل عام، - الإتاوة لا تفرض إلا على فئة معينة من المواطنين (أصحاب العقارات الرأسمالية)، - بينما يفرض الرسم على فرد يطلب الانتفاع بالخدمة المفروض عليها الرسم. - الإتاوة لا تفرض إلا مرة واحدة، - أما الرسم فتتعدد حالات دفعه بتعدد الحصول على نفس الخدمة المفروض عليها الرسم،

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 87.

² فهو نفع عام لتحسين أحوال المواطنين الصحية والأمنية، وفي نفس الوقت تعود هذه المشروعات بالنفع الخاص على أصحاب العقارات المبنية في هذه المناطق، فترفع من قيمتها وسعرها نتيجة للتحسينات التي أضافتها الدولة في هذه المناطق، وبالتالي فمن المنطقي أن تحصل الدولة على مقابل لهذه المنافع التي أدتها لطبقة الملاك العقاريين وهي ما يستحقه بالإتاوة أو مقابل التحسين.

³ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 87.

- درجة الإكراه في الإتاوة أكبر من درجة الإكراه في حالة الرسم، فلا يستطيع أحد أن يتجنب دفع الإتاوة. - أما الرسم فقد يتمتع الفرد عن طلب الخدمة والانتفاع بها، - الحد الأقصى للإتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التي عادت علي مالك العقار (زيادة رأسمالية في العقار)، - في حين أن الحد الأقصى للرسم هو نصيب الفرد من تكاليف الخدمة.	
---	--

3- أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والضريبة:

يمكن توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والضريبة كالآتي:

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
- يتشابه كل من الرسم والضريبة في عنصر الإجبار،	- الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الفرد ويحصل منها على نفع خاص يشبع حاجاته مباشرة بالإضافة للنفع العام الذي يعود على المجتمع بصورة غير مباشرة. - أما الضريبة كأهم مصادر الإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل مساهمة من الفرد في تغطية جانب من النفقات العامة، - تحديد مقدار الرسم يتم عادة على أساس قيمة الخدمة التي يحصل عليها الفرد، - بينما تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس المقدرة التكليفية أو المالية لدافع الضريبة، وهذا هو الاختلاف الواضح بين الرسم والضريبة. - الرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات أو لوائح إدارية، - أما الضريبة لا تفرض إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية نظر لخطورة هذه الأداة.

4- أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والغرامة:

تعريف الغرامة: بأنها مبلغ من المال تقره الدولة على أي شخص يخالف القانون والأنظمة النافذة، مثل مخالفة بناء أو إشارة مرور، ... الخ. ويمكن توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين الرسم والغرامة كالآتي:

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
- يتشابه كل من الرسم والغرامة في عنصر الإجبار،	- الغرامة تدفع بسبب مخالفات، والقيام بتصرفات يحظرها القانون والنظم العامة، أما الرسم فيدفع دون وقع مخالفة للقانون، - الغرامة تدفع دون أن يطلبها الشخص، الرسم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشخص، - الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب)، أما الرسم فيعود بالنفع المباشر على الفرد.

المطلب الثالث: إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

يعتبر الدومين العام والخاص من إيرادات الدولة الاقتصادية، وسنوضح كل ما يتعلق بالدومين في النقاط الآتية:

أولاً: تعريف الدومين

يقصد بالدومين كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة، وسواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة. ومثال ذلك الطرق العامة، المطارات، الموانئ، الحدائق العامة، وغيرها.

ويمكن تقسيم الدومين وفقاً لمعيار النفع إلى الدومين العام والخاص، ويتم توضيحه كالآتي:¹

البيان	الدومين العام The public Domain	الدومين الخاص The private Domain
تعريف	ويقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص العامة وتكون معدة للاستعمال العام، وتحقق نفعاً عاماً، ومن ثم تخضع لأحكام القانون العام، فلا يجوز بيعها أو التصرف فيها أو يملكها الأفراد ولو عن طريق التقادم.	وهو الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعاً خاصاً للفئة التي تستخدمها، ومن ثم تخضع لأحكام القانون الخاص، واستخدام هذه الأموال يكون بمقابل ويحقق دخلاً يمثل مصدراً من مصادر الإيرادات العامة.

¹ سوزي عدلي الناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص- 91- 95.

أمثلة لهذه الأموال	الطرق العامة، المطارات، الموانئ، الحدائق العامة، المصالح العامة، الوزارات وغيرها من الأموال الأخرى.	الأراضي الزراعية التي تملكها الدولة وغيرها من العقارات، المشروعات التجارية والصناعية والأوراق المالية التي تملكها الدولة
الاستخدام	يتم استخدام هذه الممتلكات من جانب الجمهور بالمجان، ولكن في بعض الأحيان تفرض الدولة في حالات معينة رسوماً ضئيلة مقابل الانتفاع بها.	
الفرض	أن تفرض الدولة في بعض الأحيان رسوم على دخول الحدائق العامة والمطارات والموانئ والمستشفيات، وذلك بغرض تنظيم استعمال هذه الممتلكات أو على الأقل تغطية بعض النفقات العامة أو صيانتها.	الهدف من هذا النوع من الإيرادات هو الحصول على إيرادات للخزانة العامة وعلى الرغم من خضوع هذا الدومين لأحكام القانون الخاص.
ملاحظات	لكن هذه الرسوم المفروضة لا تجعل الدومين العام مصدراً للإيرادات العامة، إذ أنه مال عام معه للاستخدام العام، فالغرض منه تقديم خدمات عامة وليس الحصول على أموال للخزانة العامة، وبالتالي يخرج من نطاق دراستنا هنا الحديث عن إيرادات ممتلكات الدولة (الدومين العام).	هناك نصوصاً خاصة متعلقة به لحمايته مثل عدم جواز تملكه بالتقادم أو كسب أي حقوق عينية عليها بمضي المدة.

ثانياً: أشكال الدومين الخاص

يوجد أشكال ثلاثة للدومين الخاص تتمثل في الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي، نتعرض لهم بشي من الإيجاز من خلال النقاط الآتية:¹

1- أملاك الدولة العقارية (الدومين العقاري)

تتكون أملاك الدولة العقارية من الأراضي الزراعية ومن الغابات المملوكة للدولة ولغيرها من الأشخاص العامة، وكذلك من المناجم والمحاجر، وأخيراً من البحيرات المستعملة كمصايد الأسماك، وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري بأكمله.

ويمكن توضيحها كالآتي:

البيان	أراضي الدولة الزراعية (الدومين الزراعي)	الغابات	المناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي)
التعريف	من أهم مصادر الدخل الذي تعتمد عليه الحكومات في تمويل نفقاتها، وظلت محتفظة بأهميتها حتى القرن السابع عشر، ولكن مع زوال عهد الإقطاع بدأت الحكومات في التخلص من أراضيها الزراعية عن طريق بيعها للأفراد.	استغلال الدولة للغابات يعتبر أكثر فائدة من استغلالها بواسطة النشاط الخاص، حيث أن الإشراف الاقتصادي من جانب الدولة لا يكلفها الكثير،	تختلف نظم تملك واستغلال المناجم والمحاجر من دولة لأخرى، فيمكن أن يمتلك الفرد المناجم ويستغلها استغلالاً مباشراً، ويستغلها البعض الآخر عن طريق الامتياز. معظم الدول تميل إلى استغلال المناجم بنفسها لما لهذه الثروات الطبيعية من صلة وثيقة بالاقتصاد القومي، وكذلك لأن هذا المجال يحتاج إلى أحدث طرق الإنتاج الفنية.
الأهمية	فقد الدومين الزراعي أهميته كمصدر للإيرادات العامة، والحقيقة أنه في الواقع لا يمكن الاعتماد على إيرادات الأراضي المملوكة للدولة كإيراد أساسي للميزانية العامة في العصور الحديثة، وذلك مع زيادة النفقات العامة والتي تستلزم الاعتماد على إيرادات غزيرة ومرنة، ولا تتوافر هاتان الصفتان في الإيرادات الناتجة عن عقارات الدولة.	كما أن تنمية الغابات لا تستلزم فنون إنتاجية معقدة، لذلك فإن الدولة وحدها هي التي تستطيع تجميد استثماراتها في هذا المجال فترة طويلة من الزمن.	في الوقت الحالي تحاول بعض الدول الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر، وترك أمر استغلالها للأفراد مع الإشراف عليهم والزمامهم بدفع عائد للدولة طبقاً للعقد المبرم بينهما، وتهدف الدولة من هذا الإشراف إلى حماية الثروة المعدنية وفقاً لقواعد محددة ومتفق عليها مسبقاً.

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص- ص 44-52.

2- أملاك الدولة التجارية والصناعية (الدومين التجاري والصناعي)

يقصد بهذه الأملاك المشروعات التجارية والصناعية التي تملكها الدولة، ويتمثل الإيراد الذي تحصل عليه الدولة في الحصة الصافية لبيع منتجات وخدمات هذه المشروعات.

ونتيجة لزيادة تدخل الدولة في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي، فقد ترتب على ذلك تملك الدولة لمرافق عامة صناعية وتجارية تمارس من خلالها نشاطها مثلها في ذلك الأفراد والمشروعات الخاصة.¹ وبالتالي، يتحدد نطاق المشروعات العامة في دولة معينة، بمجموعة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية، فكلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كلما اتسع نطاق هذه المشروعات والعكس صحيح.

2-1- أهداف واعتبارات قيام الدولة بالمشروعات العامة

هدف المشروع العام هو تحقيق الربح فلا يجب أن يكون هذا الربح هو المسير الوحيد لسياسة المشروع من حيث الأسعار أو نطاق الإنتاج، بل يجب أن يتماشى ذلك مع أهداف الدولة المتعددة من نشاطها، والتي يمكن أن يكون من ضمنها الحد من استهلاك بعض السلع من أجل هدف ادخاري عام ملزم لعملية التنمية.

وتفضل الدولة اللجوء إلى المشروعات العامة بدل تركها للقطاع الخاص، لعدة اعتبارات نوجزها كالآتي:

الاعتبارات المالية الخاصة	الاعتبارات الاقتصادية	الهدف من إنشائها
حصولها على أرباح مباشرة بدلاً من تركها للأفراد مثل احتكار معظم دول العالم لتجارة الدخان والكبريت، ويتخلص هذا الأسلوب في الاحتكارات المالية.	إقامة العديد من المشروعات المفيدة للمجتمع وفي نفس الوقت لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها لأنها لا تحقق له عائداً أو ربح كافٍ يشجعه على القيام بها	تفادي الاحتكارات، فمشروعات الغاز والكهرباء والنقل والمياه والسلع الضرورية خاصة الغذائية، كلها مشروعات تمثل خدمات أساسية لكل المجتمع فلو تم تركها للقطاع الخاص لأدى ذلك للحد من إنتاجها ورفع أثمان منتجاتها واحتكارها وهذا يتعارض مع مصلحة الاقتصاد القومي، فتضطر الدولة إلى أن تقوم بهذه المشروعات بنفسها ضماناً لحسن استخدام هذه الموارد وتقديم هذه الخدمات العامة بأثمان منخفضة يستفيد منها جميع المواطنين.

2-2- إيرادات أملاك الدولة التجارية والصناعية

قيام الدولة بهذه المشروعات وبصرف النظر عن الاعتبارات التي تضعها الدولة للقيام بها يمثل بالنسبة للدولة إيرادات كبيرة، وهذه الإيرادات تتمثل في صورتين أساسيتين وهي الثمن العام، الاحتكار المالي، نوضحها كالآتي:

البيان	الثمن العام public price	الاحتكار المالي fiscal monopoly
التعريف	ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتقدمها المشروعات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، وذلك مقارنة بينه وبين الثمن الخاص الذي يمثل ثمن منتجات المشروعات الخاصة.	- انفراد الدولة بملكية أو استغلال فرع معين من فروع الإنتاج بقصد الحصول على موارد تفوق ما يمكن أن تحصل عليه لو تركت هذا الفرع للقطاع الخاص واكتفت بفرض ضرائب على دخله. - الاحتكار المالي للدولة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يشمل كافة أنواع السلع الضرورية وغير الضرورية الاستهلاكية منها والاستثمارية، لأنه لا يمكن تصور أن تقوم الدولة باستغلال حاجة الأفراد لسلع ضرورية وترفع ثمنها من أجل تحقيق أقصى ربح ممكن.
شروطه	يتحدد الثمن العام وفقاً للتنافس بين المشروعات العامة والخاصة، وذلك طبقاً للقواعد الاقتصادية وقوانين العرض والطلب في ظل سوق المنافسة والوصول لأقصى ربح ممكن، ولكن في بعض الأحوال قد تقوم المشروعات العامة على أساس احتكاري.	حتى يستطيع الاحتكار المالي أن يحقق الغرض منه، يجب على الدولة أن تختار موضوعاً أو نشاطاً لاحتكارها سلعاً ذات طلب غير مرن، وذلك خوفاً من انخفاض الطلب عليها لو رفعت أثمانها إلى حد كبير مما يضيع الغرض من هذا الاحتكار.

¹ الخدمات الأساسية كالمواصلات والنقل والطاقة ومشروعات الصناعات الثقيلة خاصة في الدول التي تمر بالمرحلة الأولى للتنمية فتقوم الدولة بهذه المشروعات، وقد تحاول أن تشجع القطاع الخاص عليها مع تقديم مساعدات له حتى يستطيع القيام بها، فهي مشروعات تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لا تقدر عليها الأفراد.

-قد يكون الهدف من الاحتكار هو تقديم السلع الضرورية للمستهلكين بأسعار في مقدرة كافة فئات الشعب المختلفة وخاصة ذوي الدخل المنخفضة أو المحدودة، وتقوم الدولة بهذا الاحتكار منعاً لاتجاه المشروعات الخاصة إلى رفع أسعارها لعلها بمدى احتياج الأفراد لها باعتبارها سلع ضرورية استهلاكية. -لا تسعى إلى تحقيق إيراد مالي، ولكن مجرد حماية الأفراد وتيسير استهلاكهم للسلع الضرورية، والتي من أمثلتها: الخبز، الماء، الكهرباء، وسائل المواصلات، فالدولة هنا لا تسعى مطلقاً إلى تحقيق الربح. -في بعض الأحيان قد تتحمل خسارة كدعم أو إعانات تقدمها الدولة لهذه المشروعات من ميزانيتها العامة أي من حصيله الضرائب، ولكنها تهدف إلى هدف أسمى من جميع حصيله الإيرادات ألا وهو تحقيق أغراض اجتماعية ونفع للمواطنين كافة. -تهدف الدولة من ذلك الاحتكار الحصول على إيرادات ولا يمكن وصف هذه الإيرادات الاحتكارية بأنها ضريبة.	أهدافه فتمنع الدولة رؤوس الأموال الخاصة من الدخول في مثل هذه المشروعات فنكون في هذه الحالة بصدد احتكار عام قانوني، أو تؤدي ظروف الإنتاج إلى الاحتكار الفعلي للسوق فنكون هنا بصدد احتكار عام فعلي.	
الاحتكار المالي المتعلق بالدولة لا يختلف كثيراً عن الاحتكار الخاص بالمشروعات الخاصة، ففي الحالتين يسعى المحتكر إلى التوازن لتحقيق أقصى ربح ممكن. هناك من يرى أن الثمن في حالة الاحتكار المالي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنده الثمن في حالة الاحتكار الخاص.	أساليب تحديده سواء كان الاحتكار قانونياً أو فعلياً، فإنه يمكن أن تتعدد أساليب تحديد الأثمان العامة وفقاً لتعدد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من احتكارها للسوق (هل هي أهداف مالية أم اقتصادية أم تفادي الاحتكارات أم اعتبارات المصلحة العامة كما سبق أن ذكرنا من قبل).	

3-الدومين المالي:

3-1- تعريف الدومين المالي: يعتبر من أحدث أنواع الدومين الخاص، ويقصد بالدومين المالي للدولة: المحفظة المالية للدولة

والإيرادات التي تدرها هذه المحفظة من أسهم وسندات مملوكة للدولة والتي تحصل منها إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد وتمثل إيراداً للخزانة العامة.

3-2-أهميته: ازدادت أهميته في العصر الحديث وتطور تطوراً كبيراً فلم يعد قاصراً على حق الدولة في إصدار النقود،

ولكنه اتسع ليشمل الأسهم والتي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات الاقتصادية العامة، أو عن طريق قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء سندات ذات فائدة مرتفعة، وهذا يؤدي إلى إشراف الدولة على القطاع الخاص من أجل تحقيق المصلحة العامة.

كما تسعى الدولة من خلال الدومين المالي ليس فقط تحقيق إيرادات مالية وإنما أيضاً تحقيق أغراض سياسية واقتصادية معينة، لأن شرائها للأسهم والسندات يشجع الأفراد على شراء الأسهم والسندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها الدولة، فيؤدي ذلك إلى نجاح حركه التنمية الاقتصادية بالدولة.

كذلك قد تسمح بعض الدول لبعض الممولين بسداد نسبة معينة من بعض الضرائب في شكل سندات محددة، فيترتب على ذلك زيادة في ممتلكات الدولة من الأوراق المالية، أو في شكل آخر يتمثل في منح قروض بفوائد معينة عنها سواء قدمتها الدولة للأفراد أو للهيئات العامة المحلية والمؤسسات العامة، مما يساعد ذلك على زيادة إيرادات الدولة وهو غرض أساسي في زيادة الحصيله وتمويل النفقات العامة.

المطلب الرابع: القروض العامة

تعتبر القروض العامة من مصادر الإيرادات غير العادية للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية، فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة، بعد استنفاد كافة إيراداتها العادية. فتلجأ إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية، فتلجأ إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية المتحصلة من الدومين والرسوم والضرائب.

أولاً: تعريف القروض العامة

يقصد بالقروض العامة: مبالغ من النقود تحصل عليها الدولة من الغير (أفراد أو مصارف، مؤسسات مالية محلية أو دولية) وتتعهد بردها ودفع فائدة¹ عنها وفقاً لشروط معينة ينص عليها عقد القرض.²

كما أن القروض العامة التي تمول عن طريق القروض تقع في الواقع على عاتق الأجيال الحاضرة، غير أنه لو استخدمت حصيلة القروض في أعمال إنشائية ينتج عنها زيادة الدخل في المستقبل وبتحصيل المبالغ اللازمة من الدخل الإضافي لسد الدين. وللقرض العامة وظيفة أخرى في النظام المالي الحديث وهي، تنظيم إصدار أوراق النقد وضبط حجم الائتمان، فبعض الدول تلجأ إلى إحلال سندات الدين العام محل الذهب كغطاء للإصدار.

ثانياً: فروقات القرض العام بين الدول النامية والمتقدمة

القرض العام في الدول المتقدمة	القرض العام في الدول النامية
من مصلحة الحكومة أن تلجأ إلى القروض العامة في حالة الكساد فتخفف الحكومة من أعباء الضرائب واللجوء إلى القروض لموازنة ميزانيتها، فتقوم بأعمال إنشائية جديدة بقصد زيادة القوة الشرائية المتداولة مما يؤدي إلى الانتعاش والعودة لحاله الرخاء.	تتسم بقلة الادخار واستخدام استثمارات غير منتجة في بناء المساكن الفاخرة أو في شراء المجوهرات من الذهب والفضة، ولعلاج ذلك يجب أن يتم استخدام هذه الأموال عن طريق اللجوء للاقتراض الحكومي ولا يترك الاستثمار الخاص منفرداً، وذلك بإنشاء الصناعات الأساسية الضرورية مثل إقامة المواصلات والطاقة مما يكون بذلك فرصة للتقدم الاقتصادي.

ثالثاً: أوجه التشابه والاختلاف بين القرض العام والضريبة

هناك ارتباطاً وثيقاً بين القروض العامة والضريبة، لأن كل قرض لا بد أن يؤدي وقت السداد إلى زيادة أعباء الضرائب.

أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
- يتشابه القرض مع الضريبة في أن كليهما لا بد وأن يصدر بقانون، - كليهما إيراد عام تحصل عليه الدولة ويتحمل الأفراد بعبيتهما، فالقرض واجب السداد وقيام الدولة بسداد القرض أو الوفاء به يمثل شكلاً من أشكال الإنفاق العام يتطلب تدبير الموارد المالية اللازمة لتمويل هذا الإنفاق. - غالباً ما يتحمل دافعو الضرائب أعباء الإيرادات العامة اللازمة لمواجهة أعباء القروض العامة والمتمثلة في سداد الإقساط والفوائد، وهذا يعني أن دافعي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة.	- الضريبة تدفع بصفة نهائية فلا تلزم الدولة بردها مرة أخرى إلى دافعيها، كما لا تلزم بدفع فوائد عنها، - بينما القرض واجب السداد ويدر فائدة، وتلتزم الدولة برد المبالغ التي حصلت عليها على سبيل القرض ودفع فوائد هذه المبالغ حتى يتم ردها، - الضريبة فريضة إجبارية يلتزم الأفراد بدفعها للدولة، في حين أن القرض قائم على فكرة الاختيار والإتقان بين الدولة ومقرضها، - الضريبة لا تخصص للإنفاق على غرض معين بينما يخصص القرض لغرض معين يحدده قانون إصداره، - الدولة يمكنها أن تحصل على القرض من الخارج بخلاف للضريبة.
أوجه التقارب بين القرض العام والضريبة	
فالدولة قد تلجأ إلى إصدار قرض إجباري يلتزم المواطنين بالاكنتاب فيه، كما أنها قد تعقد قرضاً مؤبداً لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة، وهنا يقترب القرض من الضريبة. هذا بالإضافة إلى أن الدولة قد تتجاهل قاعدة تخصيص القرض لغرض معين خاصة القروض التي تعقدها لمواجهة عجز الموازنة العامة، أو القيام بمشروع إنتاجي قومي مثل مترو الإنفاق وفي هذا يقترب القرض من الضريبة.	

¹ يعتبر تحريم الربا من أبلغ صور الاعجاز التشريعي في الإسلام، قال ﷺ: «تَبَاهَى الدِّينُ أَمْرًا أَقْبَلُوا اللَّهَ وَذَرُّوا مَا بَيْنَ يَدَيِ الرَّيْضِ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ» وَإِنْ لَمْ تَفْعَلُوا فَأْذَنُوا بِحَرْبٍ مِنَ اللَّهِ وَرَسُولِهِ. وَأَنْ تُبَشِّرَ فَكَّرُوا وَأَنْ تُولِجُوا أَمْوَالَكُمْ لَأَقْطَلِبُونَكُمْ وَلَا تَقْلُبُونَ» [البقرة: 278، 279]. ومن الناحية الشرعية، لا فرق بين الربا والفائدة؛ فالفائدة أصلها ربوي، فهي مجرد وسيلة من وسائل التحايل على الربا، وهي الترجمة الحديثة لكلمة الربا، أو البديل اللفظي لها. للربا مخاطر على الدول والأفراد الذين يتعاملون بالربا بكافة صوره القديمة والحديثة. فعلى مر التاريخ الاقتصادي ارتبط سعر الفائدة بالاضطرابات الاقتصادية. كما أن لسعر الفائدة أثراً على سلوك المستهلكين والمستثمرين؛ لذلك لا يستطيع أحد أن ينكر أن الفائدة هي أحد أهم عوامل التضخم في البلاد؛ وبالتالي، فهي لا تعالجه بل تزيد من حدته.

² رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 56.

رابعاً: أنواع وتقسيمات القروض العامة: تنقسم إلى عدة أنواع بحسب وجهة النظر إليها، وهذا على النحو الآتي:¹

1- القروض الداخلية والقروض الخارجية

يعتمد هذا النوع من القروض على جنسية المكتتبين في القروض.

البيان	القروض الداخلية (الوطنية)	القروض الخارجية (الأجنبية)
التعريف	هي القروض التي تصدرها الدولة داخل حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها المواطنين أو المقيمين على إقليم الدولة.	هي القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية، ويكتتب فيها الأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية. وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات والمؤسسات الدولية.
الانعقاد عقد القرض	لكي ينعقد عقد القرض الداخلي، لابد من توافر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض وذلك وفقاً للشروط والمزايا التي تشجع المواطنين على الإقبال عليه والاكتتاب فيه.	في عقد القرض الخارجي الدولة لا تلجأ إليه إلا إذا لم تتوافر رؤوس الأموال الوطنية وعجزها عن تمويل الاستثمارات المختلفة والمشروعات الإنتاجية الضرورية للاقتصاد الوطني، وقد تلجأ الدولة إلى القرض الخارجي لمواجهة العجز في ميزان مدفوعاتها في حالة نقص حصيلتها من العملات الأجنبية.
أوجه الاختلاف	- القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة الوطنية بالزيادة أو النقص، وإنما تنقل جزءاً من هذه الثروة من الأفراد المكتتبين في القرض إلى الدولة أو العكس، فهي إعادة توزيع جزء من الثروة الوطنية لصالح الأفراد.	- القروض الخارجية فإنها تؤثر على الثروة الوطنية بالزيادة أو النقص، فإصدارها يعد زيادة للثروة الوطنية حيث ينتقل جزء من ثروة البلاد الأخرى إلى الدولة، أما سداد القروض وفوائدها يؤدي إلى نقص الثروة الوطنية فينتقل جزء منها من الدولة إلى الدول الأخرى.
	- يقوم القرض الداخلي بتحميل الاقتصاد الوطني عبء الادخار الذي يمثله، أي عبء الحرمان من الاستهلاك فيشكل عبئاً على أفراد الجيل الحاضر.	- أما القرض الخارجي فإنه يعفى الجيل الحاضر من عبء هذا الادخار.
	- لا تؤثر القروض الداخلية التي تعقد بالعملة الوطنية على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات سواء عند إصدارها أو عند سداد أقساطها وفوائدها.	- أما القروض الخارجية فإنها تؤدي إلى تحسن في سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات في الدولة المقترضة، ويحدث العكس عند سداد أقساطها وفوائدها.
	- قد يؤدي القرض الخارجي على خلاف القرض الداخلي، إلى تدخل الدول الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة أو قد تفرض شروط معينة لا تتفق مع سياسة الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية. وإذا لم تستطع الدولة الوفاء بالتزاماتها المالية المترتبة على القرض الخارجي، فقد يؤدي هذا إلى التدخل العسكري من الدولة المقرضة للضغط على الدولة المقترضة في الوفاء بالتزاماتها.	

2- القروض الاختيارية والقروض الإجبارية

يستند هذا النوع من القروض إلى طريقة أو شكل العقد، أو بالأصح إلى مدى حرية الأفراد في الاختيار بين الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في القرض العام. والأصل في القرض العام أن يكون اختيارياً، وهذا يعني أن يكون القرض محل تفاوض واتفاق بين الدولة ومقرضيه، فيكون للأفراد حرية الاكتتاب في سندات القرض لما تحققه من مزايا ودون أية ضغوط.

ومع ذلك فقد تلجأ الدولة في إصدار قروض إجبارية وذلك لأسباب كثيرة من بينها:

أ- دعم قدرتها على تمويل الإنفاق وقت الحروب والأزمات الاقتصادية والمالية.

ب- الرغبة في امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق، كعلاج لمعدل التضخم ومحاربة منها لتخفيضه وحفاظاً على النمو الاجتماعي والاقتصادي.

ج- ضعف ثقة الأفراد في السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة نتيجة لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي فلا يقبل أحد على الاكتتاب الاختياري في سندات القرض.

وأحياناً تصدر الدولة قرضاً اختيارياً ثم تحوله بعد ذلك لقرض إجباري، وذلك من خلال تأجيل موعد سداده دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل.

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مرجع سبق ذكره، ص- 57- 62.

3- القروض الدائمة والقروض المؤقتة

يعتمد هذا النوع من القروض على مدة القرض:

3-1- القروض الدائمة: القروض التي لا تكون الدولة ملتزمة برد قيمتها خلال مدة معينة، فالدولة لها حرية اختيار الوقت المناسب لسداد القرض دون أن يكون حق للأفراد المكتتبين في الاعتراض أو طلب استمرار القرض والحصول على فوائده. فقد تختار الدولة فرصة وجود فائض في الميزانية فتقوم بالوفاء بالقرض، أو لو ارتفع سعر الفائدة في السوق فينخفض معه سعر سندات القرض، فتحاول الدولة شراء هذه السندات بسعر أقل من أسعار الإصدار فتتخلص من جزء من الدين. أما إذا انخفض سعر الفائدة في السوق فيرتفع سعر سندات القرض، فتقوم الدولة في هذه الحالة بإصدار قرض جديد بفائدة أقل وتستخدم حصيلته في الوفاء بالقرض المؤبد، وتسمى هذه العملية بتبديل الدين.

وتكمن خطورة القروض الدائمة في تراكم الديون وزيادة أعباء الفوائد المدفوعة عنها في حالة عدم الوفاء بها مما يتسبب في حدوث آثار اقتصادية سيئة مضرة بالاستقرار الاقتصادي في الدولة.

3-2- القروض المؤقتة: فهي تلك القروض التي تلتزم الدولة بردها في تاريخ معين وطبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار. وتنقسم القروض المؤقتة إلى قروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل على النحو الآتي:

أ- القروض قصيرة الأجل (الدين العائم): فهي القروض التي تعقدها الدولة لمدة لا تتجاوز سنتين، وهي تلجأ إليها لمواجهة العجز المالي الذي تواجهه نتيجة لعدم توازن الإيرادات العامة مع النفقات العامة بشكل مؤقت.

ومن أهم صور هذا النوع: أذونات الخزنة، وهي نوع من السندات التي تصدرها الدولة لمدة قصيرة قد لا تتجاوز عدة أشهر، وذلك لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية خاصة التأخير في حصيلة الضرائب المباشرة. وتقوم الدولة متمثلة في حكومتها من أجل تغطية هذا العجز، بإصدار هذه الأذون وتقديمها للبنك المركزي أو البنوك التجارية أو الجمهور مقابل الحصول على قيمتها، وعند جمع حصيلة الإيرادات تقوم الدولة بسداد قيمة هذه الأذونات للمكتتبين فيها.

ب - القروض متوسطة وطويلة الأجل (القروض المثبتة): تلجأ إليها الدولة لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاستثمارية أو لتمويل نفقات الدفاع والحروب، أو لعلاج العجز الجوهري في الموازنة العامة، وهو عجز دائم غير موسمي، وتعتقد الحكومة هذه القروض لمدة تزيد عن سنة، فالقروض المتوسطة تتراوح مدتها بين أكثر من سنة إلى خمس سنوات، أما القروض طويلة الأجل فهي التي تزيد عن خمس سنوات.

4- القروض التضخمية والقروض غير التضخمية:

4-1- القروض غير التضخمية: هي تلك القروض التي تجد مصدرها النهائي التي تغطي منه في مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة، وفي هذه الحالة تحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية السابق وجودها في التداول لدى الأفراد.

4-2- القروض التضخمية: فهي تلك القروض التي يكون مصدرها متمثلاً في قوة شرائية جديدة تضاف إلى القوة الشرائية الموجودة في التداول، فتصبح هذه القروض خالقة للنقد شأنها في ذلك شأن الائتمان الخاص.

ويتكون المكتتبون في القرض العام من: البنك المركزي والبنوك الأخرى، فيمثل شراء سندات القروض العامة فرصة للبنك المركزي لزيادة النقود المتداولة، بينما تمثل بالنسبة للبنوك التجارية فرصة لخلق الودائع: أي زيادة النقود المصرفية، وفي هذه الأحوال نكون بصدد اقتراض تضخمي ينشأ قوة شرائية جديدة.

خامساً: التنظيم الفني للقروض العامة

يتمثل التنظيم الفني للقروض العامة في مجموعة من الإجراءات والتنظيمات الفنية التي يتعين اتخاذها منذ بداية التفكير في إصدار القروض وحتى سداد هذه القروض.

وتتضمن هذه الإجراءات: عمليات إصدار القروض والشروط والأساليب المحددة لذلك، ثم عمليات تخفيف شروط القروض وتبديلها، وأخيراً عمليات سداد هذه القروض في المواعيد والشروط المحددة سلفاً،

ونتناول هذه الموضوعات الثلاثة من خلال النقاط الآتية:¹

¹ مصطفى حسني مصطفى، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص-ص 463-465.

1- شروط إصدار القروض العامة والأساليب المحددة له:

يقصد بإصدار القروض العامة: العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على مبالغ مالية تعد من الإيرادات العامة عن طريق ما تطرحه من سندات للقروض العامة، وتدعو الأفراد إلى الاكتتاب (أي الشراء)، وذلك طبقاً للشروط والقواعد القانونية التي ينص عليها قانون إصدار القرض العام.

1-1- شروط إصدار القروض العامة: من أهم هذه شروط إصدار القرض العام:

- تعهد الدولة برد وسداد هذه القروض وفوائدها المحددة في مواعيد معينة.
- نظراً لخطورة هذه القروض وأهميتها، فإنها تتطلب صدور قانون من السلطة التشريعية بالموافقة عليها، والحكمة من ذلك تكمن في قياس خدمة القرض العام على الضرائب كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.
- طالما أن الضرائب تفرض بقانون، فإنه يجب أن تصدر القروض كذلك بقانون، وفي نفس الوقت صدور القروض بقانون يعنى رقابة السلطة التشريعية على الشؤون المالية للحكومة والحد من إسرافها في اللجوء إلى القروض العامة.
- كذلك فإن ثقة الأفراد بالائتمان والقروض تزيد طالما أن السلطة التشريعية توافق على ذلك،
- موافقة السلطة التشريعية على القرض، تسمح للحكومة أن تتقدم لهذه السلطة وتطالب بفرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة حتى تستطيع الوفاء بالتزاماتها وسداد فوائد القرض.
- عندما تنوى الحكومة إصدار قرض ما، يجب عليها أن تحدد مبلغ القرض، سعر الإصدار، سعر الفائدة، شكل السندات المصدرة، طريقة الاكتتاب،
- أخيراً المزايا والضمانات التي تقررها لتشجيع الأفراد على الاكتتاب في سندات القرض العام،

1-2- الشروط المحددة لإصدار القروض العامة

أ- قيمة القرض العام (مقدار القرض): يقصد بهذه القيمة المبلغ الذي يصدر به القرض أو مقدار القرض، لكن يوجد نوعين من القروض وهي:

النوع الأول: القروض المحددة القيمة: وهي القروض التي تقوم الدولة بتحديد المبلغ الذي تصدر به القروض، وإصدار السندات في حدود هذا المبلغ فقط، والأصل في القرض أن يكون محدد المقدار، حيث يتم النص على هذا المقدار في القانون الخاص بإصدار القرض، وبالتالي يتوقف الاكتتاب هنا عند تغطية مقدار القرض.

أما النوع الثاني فهي القروض غير محددة القيمة:¹ وهذه القروض لا تتضمن تحديداً للمبلغ المطلوب للاكتتاب به، وإنما تكتفي الدولة بتحديد مدة الاكتتاب، وتقبل كل ما يتقدم به الأفراد من طلبات الاكتتاب خلال هذه المدة.

ب- سعر الإصدار: وهو عبارة عن القيمة التي تصدر بها سندات القرض، وقد يكون إصدار سندات القرض العام بسعر التعادل² أو بسعر أقل من سعر التعادل أو يكون الإصدار بجائزة سداد.

ج - سعر الفائدة: تلتزم الدولة بدفع فائدة معينة تمثل نسبة مئوية من أصل القرض لحاملي سندات، وتراعى الدولة عند تحديد سعر الفائدة³ عن القرض (سعر الفائدة السائد في السوق)⁴، فالقرض صورة من صور توظيف الأموال، وصاحب رأس المال يبحث دائماً عن أفضل وجوه استثمار ماله.

¹ تلجأ الدولة إلى القروض غير محددة المقدار أو القيمة، عندما تخشى من عدم القدرة على تغطية القرض بالكامل فيؤدي ذلك إلى زعزعة الثقة بأوضاعها المالية، أو إذا كانت الدولة تهدف إلى امتصاص جزء كبير من القوة الشرائية الموجودة في يد الأفراد ويصعب عليها تقدير هذا الجزء مقدماً. وأخيراً تلجأ الدولة لهذا النوع إذا كانت في حاجة ملحة لمبالغ ضخمة لتعرضها لظروف طارئة أو صعبة.

² ويقصد بسعر التعادل: السعر الرسمي الذي يصدر به السند والمبين عليه والذي تتعهد الدولة برده عند سداد القرض،
³ توجد تفرقة مهمة بين سعر الفائدة الاسمي وسعر الفائدة الحقيقي، فسر الفائدة الاسمي هو سعر الفائدة المبين في سندات القرض، أي أن الفائدة تنسب إلى مبلغ القرض المعترف به من الدولة والذي تتعهد برده. أما سعر الفائدة الحقيقي فيختلف تبعاً لما إذا كان إصدار القرض قد تم بسعر التعادل أو بأقل من سعر التعادل، فإذا صدر القرض بسعر التعادل فإن سعر الفائدة الاسمي هنا يكون مساوياً لسعر الفائدة الحقيقي، أما إذا كان الإصدار عند سعر أقل من سعر التعادل، فإن سعر الفائدة الاسمي يكون أقل من سعر الفائدة الحقيقي.

⁴ على الدولة أن تبحث حالة السوق المالية وتحدد سعر الفائدة على هذا الأساس حتى لا تجعل المقرضين يترددون في شراء سندات القرض العام، وبالتالي يجب على الدولة أن تقدم لهم مزايا أخرى تعوضهم عن الفرق بين أسعار سندات وأسعار السندات الخاصة.

2- طرق إصدار القرض العام:

تلجأ الدولة لإصدار القرض العام عن طريق أربع طرق للاكتتاب في سندات القرض العام وهي الاكتتاب العام المباشر، الاكتتاب العام بالمزاد، الاكتتاب المصرفي (البيع للبنوك)، وأخيراً الاكتتاب في سوق الأوراق المالية (البورصة).

2-1- الاكتتاب العام المباشر: فهذه الطريقة هي الأكثر طرق شيوعاً حالياً، فتقوم الدولة عن طريق بنكها المركزي والبنوك

التجارية بطرح سندات القرض مباشرة على الجمهور وبيعها بنفسها إلى من يريد الاكتتاب وتحدد المدة والشروط والقيمة والمزايا للمكتتبين. وهذه الطريقة تتميز بقلّة نفقات الإصدار، كما تمتاز بقدرة الدولة على الرقابة والإشراف على عملية إصدار القرض دون حدوث مضاربة. ولكن قد يعيبها هو أن الدولة قد لا تستطيع تغطية القرض بالكامل، أو لا تصدره وفقاً لشروط السوق لعدم درايتها بسندات البنوك الأخرى.

2-2- الاكتتاب العام بالمزاد: فتقوم الدولة بطرح سندات القرض العام على الجمهور في مزاد عام، وتحدد حداً أدنى لقيمة

السند ولا تبيع فعلاً إلا لمن يدفع ثمناً أعلى حتى يتم تغطية قيمة القرض بالكامل.

2-3- الاكتتاب المصرفي (البيع للبنوك): فتقوم الدولة ببيع سندات القرض العام إلى عدة بنوك ثم تصرفها بمعرفتها

ولحسابها،¹ وتقوم البنوك بهذه العملية نظير حصولها على مبلغ يمثل الفرق بين المبلغ الأسمى للقرض والمبلغ الذي تدفعه للحكومة عند شرائها لسندات وهو أقل دائماً من مبلغ القرض الاسمي.

2-4- الإصدار في سوق الأوراق المالية (البورصة): وتقوم الدولة بعرض سندات القرض في البورصة،² ومعنى ذلك أن السعر

الذي تبيع به الدولة سندات القرض لا يتحدد بمعرفة ذاتها، وإنما يتم هذا التحديد وفقاً للأسعار المدرجة في البورصة، أي سعر الأقفال في اليوم الذي يتم فيه البيع.

3- مزايا إصدار القروض العامة

تلجأ الدولة إلى منح بعض المزايا والضمانات التي من شأنها ترغيب الأفراد حتى يزيد إقبالهم على الاكتتاب في سندات القرض العام، (وقد ذكرنا بعضها من قبل)، مثل الفائدة التي تدفعها الدولة لأصحاب السندات وإصدار القرض بسعر أقل من سعر التعادل أو إصداره بجائزة سداد.

ولكن توجد مزايا أخرى تقررها الدولة لتشجيع الأفراد على الاكتتاب في القروض العامة من بينها:³

- تقرير إعفاءات وامتيازات ضريبية: فتعفى الدولة الفوائد أو السندات من الضرائب، وذلك سواء أثناء الإصدار أو في المستقبل، أو تقوم الدولة باستخدام سندات القرض العام في سداد بعض أنواع الضرائب.
- تقرير امتيازات قانونية: مثل عدم قابلية السندات للتقادم أو الحجز سداداً للديون.
- مكافأة السداد: التي تتم بالنسبة لكل السندات وتكون منخفضة القيمة.
- ضمانات ضد تقلبات نقدية: يعتبر تأمين المقرض ضد خطر التضخم من أهم الضمانات التي تقدمها الدولة لأصحاب رؤوس الأموال تشجيعاً لهم على إقراضها، وحماية لهم من خطر ارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقد.⁴
- بيع السندات بالتقسيط: فقد تقرر الدولة بيع سندات القرض العام بالتقسيط، فتسمح للمكتتبين بدفع المبالغ التي اكتتبوا بها على دفعات متعددة، وبذلك تشجع صغار المدخرين على الاكتتاب في السندات العامة وتحقق الدولة بذلك نوعاً من تكوين المدخرات وتوزيع حصيلة القرض على فترة زمنية معينة قد تستفيد من هذه الأموال عندما تحتاج إليها.

¹ لكن قد يتعرض صغار المدخرين إلى المضاربة التي تلجأ إليها البنوك عند إعادة طرح هذه السندات، وبالتالي يجب على الدولة ألا تلجأ إلى هذه الطريقة إلا في الأحوال التي لا تستطيع تغطية القرض بالكامل.

² لا يحبز الخبراء التجاء الدولة إلى هذه الطريقة لما يحيط بها من مخاطر تقلبات البورصة، وبالتالي يجب على الدولة أن تلجأ لهذه الطريقة في حالة بيع سندات القرض العام إذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدوداً.

³ مصطفى حسني مصطفى، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-474-476.

⁴ تقوم الدولة بالحفاظ على القيمة الحقيقية للقرض خلال الفترة ما بين إصدار القرض وسداده، فتربط الدولة قيمة السند ببعض العملات الأجنبية الثابتة أو بالذهب وترد هذه المبالغ على أساس العملة الأجنبية أو الذهب وذلك عند سداد القرض.

4- طرق انقضاء الأعباء المالية للقروض العامة أو التخفيف منها

- يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتتبين فيه، وبالتالي ينطبق على القروض العامة القاعدة القانونية الخاصة بوجوب التخلص من الديون بالوفاء بها طالما كان ذلك ممكناً.

- ويتم تخفيف الدين العام إما بالوفاء به، أو بتخفيض سعر الفائدة المقررة عليه.

ويمكن إجمال طرق انقضاء الدين العام في أربع طرق رئيسية وهي الوفاء، التثبيت، التبديل وأخيراً الاستهلاك. ونوضح هذه الطرق الأربعة على النحو الآتي:¹

4-1- الوفاء: يقصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتتبين فيه، ولا يتصور انقضاء القرض بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض المحددة المبلغ، وذلك لكي تتمكن الدولة من تديير سدادها من مواردها العادية، وبالتالي يصبح مستحيل عملاً الوفاء بالقروض الضخمة دفعة واحدة، فيتم استهلاكها على عدة سنوات.

4-2- التثبيت: ويقصد به الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط أو طويل الأجل. ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض القصير الأجل، مع السماح لحملة سندات هذه القرض الأخير بالاكتتاب في القرض الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزنة التي يملكونها، وذلك في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتتاب في القرض الجديد، أما إذا لم يرغب حاملوا السندات قصيرة الأجل، فالدولة تكون ملزمة برد قيمة القرض.

والتثبيت قد يكون اختيارياً أو إجبارياً:

- **اختيارياً:** إذا سمح لحاملي أذون الخزنة بالاختيار بين الحصول على قيمة القرض وبين تحويلها إلى قروض متوسط أو طويلة الأجل، هنا تقدم الدولة مزايا للمقرضين القدامى تعويضهم عن استرداد قيمة القرض مثل رفع سعر الفائدة.

- **إجبارياً:** إذا ألزمت الدولة حاملي أذون الخزنة على الاكتتاب بسنداتهم في القرض الجديد متوسط أو طويل الأجل، وذلك لعدم قدرتها على رد قيمة القرض، مما يقلل من ثقة الأفراد بها، وبالتالي لا تلجأ الدولة لهذا التثبيت الإجباري إلا في حالات الضرورة القصوى.

3-3 - التبديل: يقصد بتبديل أو تحويل القرض العام، إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل قرض قديم بسعر فائدة مرتفع، وهذا التجديد في الدين، يترتب عليه تخفيف عبء خدمة الدين على الخزنة العامة، وبذلك يحدث توفير في الوقت والمال والجهد.² ونجد نوعين من تبديل القرض العام:

- **إجباري:** إذا قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة دون موافقة الدائنين وهذا النوع من التبديل قد يضر بالسمعة المالية للدولة ويضعف ثقة المقرضين معها،

- **اختياري:** حيث تعلن الدولة رغبتها في تخفيض سعر الفائدة، ويكون لحاملي أذونات الخزنة (القروض قصيرة الأجل) حرية الاختيار بين قبول تخفيض الفائدة وتبديل القرض أو استرداد قيمة القرض الأصلي والتبديل قد يكون متكافئاً أو مع دفع الفرق أو دون التكافؤ.

3-4- استهلاك القرض العام: ويعتبر استهلاك القرض العام من أكثر الطرق الفنية شيوعاً لانقضاء القروض العامة، خاصة القروض متوسطة وطويلة الأجل. ويقصد به رد قيمة القرض بصورة تدريجية إلى المكتتبين فيه، ويترتب على ذلك إيقاف الفائدة المقررة عليه، أي تخفيض العبء المالي على الخزنة العامة، وبانتهاء هذه الفترة تكون الدولة قد أكملت سداد القرض. ويكون استهلاك القرض العام إما اختيارياً أو إجبارياً.

- **إجبارياً:** بالنسبة للقروض المؤقتة التي تحدد الدولة لها ميعاداً لتلتزم فيه بسدادها، فيتم الاستهلاك في صورة أقساط سنوية محددة، وتدفع الدولة القسط لحاملي السندات ويتضمن فيه الفائدة السنوية.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-311-314.

² فعلى الحكومة أن تقرر بعض المزايا حتى تضمن نجاح عملية التبديل مثل إعفاء القرض الجديد من الضرائب أو منح مكافأة مالية لمن يقبل التبديل أو رفع سعر الفائدة عن سعر السوق أو تحديد مدة قصيرة لرد القرض لو كان القرض غير محدد المدة.

وقد يتم الاستهلاك عن طريق القرعة فتخرج بعض السندات سنوياً بالقرعة ثم تسدد قيمتها الاسمية بالكامل لحامليها.

- اختيارياً: عندما يكون للدولة الحق أن تقوم بسداد القرض في الوقت المناسب بالنسبة لها خاصة في القروض المؤبدة غير محددة الميعاد، فتحدد الدولة أجل هذا الرد.

وقد يحدث ذلك بالنسبة للقروض طويلة الأجل أو ذات الأجلين، فتلتزم الدولة برد القرض في أجل معين، ولكنها تحتفظ لنفسها بحق الرد في تاريخ سابق عليه. وتعتبر هذه الطريقة حلاً وسطاً بين الاستهلاك الإجباري المحدد الأجل والاستهلاك الاختياري غير محدد الأجل.

سادساً: الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تحدث القروض العامة آثاراً اقتصادية عديدة تختلف باختلاف نوع القرض، والفترة الزمنية وآثارها عند إصدارها حتى استهلاكها، وتتوقف هذه الآثار على قدرة الدولة على الاقتراض.

ونحاول أن نتعرض لهذه النقاط بشيء من الإيجاز من خلال النقاط الآتية:¹

1- الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة إصدارها:

1-1- آثار القروض الداخلية:

- تمثل القروض الداخلية اقتطاع من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرف الأفراد، وبالتالي فإنها يمكن أن تحت آثار انكماشية تنعكس على الناتج والاستهلاك القومي فتؤثر على الادخار والاستثمار.
- ويظهر هذا التأثير من خلال تدخل الدولة في هذه القروض وهذا يعني منافستها للقطاع الخاص فيما يتعلق بالادخار المعد للاستثمار، ويؤدي هذا التنافس إلى ارتفاع سعر الفائدة وهذا يؤثر على القدرة في الاستثمار،
- يمثل فرص استثمار جديدة لأصحاب الدخل المرتفعة فيحدوا من استهلاكهم وزيادة مدخراتهم، هذا بالإضافة إلى أنه يمكن أن يختفي هذا الانكماش لو استخدمت الدولة هذه القروض العامة في تمويل عمليات استثمارية فتزيد إنتاجها على الاستثمار الخاص، كما أن القروض العامة قد تشجع عملية التداول النقدي عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي (السندات).

1-2- آثار القروض الخارجية:

- أما بالنسبة للقروض الخارجية فهي تمثل قوة شرائية جديدة، يمكن أن تؤدي إلى زيادة الناتج القومي وتقوية الباعث على الاستثمار لدي القطاع الخاص، وكذلك تعمل على تحسين ميزان المدفوعات حالتي العجز والفائض.

2- الآثار الاقتصادية للقروض العامة في مرحلة إنفاقها:

- يحدث للقروض العامة عند إنفاقها نوع من الآثار التوسعية التي يمكن أن تعوض الانكماش الذي حدث عند إصدارها. وعليه لابد أن تخصص حصيلة القرض لتمويل نفقات عامة استثمارية منتجة، لها آثار إيجابية على الاستثمار الخاص، لأنها تساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية فتزيد من المقدرة الإنتاجية الوطنية.
- يمكن أن تحدث بعض النفقات العامة الاستهلاكية هذه الآثار الإيجابية، وذلك عندما تخصص حصيلة القرض لتغطية نفقات تعليمية أو صحية أو ثقافية أو حتى تقديم إعانات اقتصادية للمشروعات الخاصة.
- رفع معدل أرباح هذه المشروعات فتزيد مقدرتها الإنتاجية، كل ذلك يؤثر إيجابياً على الناتج الوطني، أيضاً يمكن أن تحدث زيادة في الدخل القومي عن طريق التأثير على الطلب الفعلي.

3- الآثار الاقتصادية للقروض العامة عند انقضائها:

3-1- بالنسبة للقروض الداخلية:

- تعمل هذه القروض على تشجيع المدخرات الخاصة والاستثمار الخاص وذلك إذا تم تمويل القرض العام وفوائده من الضرائب غير المباشرة والحد من الاستهلاك وتوجيه هذه المبالغ للادخار والاستثمار.

¹ عاطف صدقي، محمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص-ص 337-340.

- فهي لا تمثل عبئاً على الاقتصاد الوطني في مجموعه، لأنها تقتصر على تحويل جزء من القوة الشرائية المتاحة داخل الدولة الواحدة من الخزنة العامة إلى الأفراد، فتزداد القوة الشرائية لديهم، مما يكون بذلك له أثراً كبيراً على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المكتتبة في القروض.

3-2- أما بالنسبة للقروض الخارجية:

- يزيد علي دفع فوائدها واستهلاكها، زيادة الأعباء المالية لأنها تدفع لعملات أجنبية، أي ينتقل جزء من الثروة الوطنية إلى الخارج، الأمر الذي يحدث معه آثار انكماشية على الناتج الوطني والدخل الوطني،
- لكي تخرج الدولة من هذا المأزق عليها بزيادة صادراتها ونقص وارداتها وهو أمر يصعب تنفيذه في الدولة النامية.

المطلب الخامس: الإصدار النقدي الجديد

تضطر الدولة في بعض الظروف إلى الإصدار النقدي الجديد، لمواجهة نفقاتها المتزايدة وعجز الميزانية، وذلك بعد استنفاد كافة المصادر الإيرادية العادية والائتمانية، فتقوم بإصدار كمية جديدة من النقود¹ وطرحها في التداول، ويعرف ذلك بالتضخم المالي أو التمويل عن طريق التضخم.

أولاً: تعريف الإصدار النقدي الجديد

يتمثل الإصدار النقدي الجديد كأسلوب للتمويل العام في خلق كمية إضافية من النقود، وتستطيع الدولة أن تقوم بذلك إذا كانت هي التي تتولي عملية الإصدار عن طريق بنكها المركزي، أما إذا كانت جهة الإصدار مستقلة، فإن الدولة تحصل على النقود الجديدة في صورة قرض تتعهد برده فيما بعد.

كذلك تستطيع الدولة أن تصل إلى خلق كمية إضافية من النقود عن طريق الائتمان الذي تمنحه البنوك التجارية. ويطلق على هذا الإصدار النقدي الجديد بالتمويل التضخمي أو التمويل بالتضخم، فهو عبء إضافي على دخول وثروات الأفراد نتيجة لارتفاع الأثمان وانخفاض قيمة النقود.

ثانياً: مبررات اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد

تضع الدول الراغبة في اللجوء إلى هذا الأسلوب بعض المبررات التي نوجزها كالآتي:²
- يعتبر حافزاً على الاستثمار؛ ذلك أن الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى ضعف القوة الشرائية للنقود، وبالتالي ارتفاع الأثمان. مما يؤدي إلى زيادة أرباح والتوسع في الاستثمار القائم وظهور فرص جديد للاستثمار،
- الإصدار النقدي الجديد يعتبر وسيلة ضرورية لتمويل الاستثمار العام والحصول على الوسائل اللازمة لبرامج التنمية، حيث يقو الإصدار النقدي الجديد بتكوين ادخار إجباري لتمويل مشروعات إنتاجية لها أثر على معدلات التنمية.
غير أن هذه المبررات لم تحقق الأهداف المرجوة، وعادت بنتائج تضخمية على الاقتصاد؛ ذلك أن سهولة اللجوء إليه من طرف الدولة عند عجز الموازنة واللجوء إلى طرق التمويل الأخرى كثيراً ما يؤدي إلى اختلال التوازن الاقتصادي والنقدي، بالإضافة إلى عدم عدالته في توزيع العبء بين مختلف الفئات الاجتماعية.

ثالثاً: الفكر الاقتصادي والتمويل التضخمي

اختلفت نظرة الفكر الاقتصادي إلى هذا الأسلوب التمويلي أو التمويل التضخمي أو التضخم المالي بحسب كل من موقف كل فكر اقتصادي على النحو الآتي:

1- موقف الفكر التقليدي: أقامت النظرية التقليدية تحليلها الاقتصادي على أساس افتراض أن العالم يسوده حالة من التشغيل الكامل، وبالتالي يلعب العرض هنا دوراً أساسياً، فهو يخلق الطلب المساوي له. فالدخل ينفق في شراء أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار، أي يتحول كل ادخار إلى استثمار، وبالتالي يحدث دائماً توازن تلقائي بين الطلب الكلي والعرض الكلي، ولو حدث بالفرض حالة عدم توازن فهي تكون حالة مؤقتة تنتهي تلقائياً.

¹ يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى انخفاض قيمة النقود، مما يشكل عبئاً إضافياً على دخول وثروات الأفراد.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 324، 325.

وبناء على هذا التأسيس، رفضت النظرية التقليدية أسلوب تمويل النفقات العامة عن طريق الإصدار الجديد لأنه يؤدي إلى عجز بالميزانية وزيادة في الإنفاق النقدي والتضخم، مما يتبع معه تخفيض قيمة النقود وتعطيل جهاز الثمن عن القيام بوظيفته في توجيه الإنتاج، وهو ما يفقد الأفراد ثقتهم بالنقود فينخفض ادخارهم النقدي. وقد يؤدي هذا التضخم أيضاً إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية للاستثمار في الخارج وإحجام رؤوس الأموال الأجنبية عن الاستثمار في الداخل، فيحدث عجز بميزان المدفوعات لزيادة الواردات عن الصادرات.

2- موقف الفكر الحديث:

عند الفكر الحديث الطلب هو الذي يخلق العرض، ويمكن أن يكون أقل منه، فعند كينز الطلب الفعلي لا يرتفع تلقائياً إلى المستوي اللازم لتحقيق التشغيل الكامل، ولا بد من تدخل الدولة عن طريق زيادة النفقات العامة، وذلك لتنشيط الطلب والوصول لحالة التشغيل الكامل، وهذا يتطلب أن تقوم الدولة بالإصدار النقدي الجديد. والتجاء الدول الرأسمالية المتقدمة لهذا الأسلوب لا يعرضها للتضخم؛ لأنها ببساطة تملك جهازاً إنتاجياً مرناً، تتوفر فيه طاقات معطلة نتيجة لنقص الطلب الفعلي.

لذلك فارتفاع هذا الطلب يؤدي إلى تشغيل هذه الطاقات ووصول الاقتصاد الوطني لمستوي التشغيل الكامل؛ وبالتالي، يجب وقف استخدام هذا الأسلوب عندما يصل الاقتصاد الوطني إلى حد التشغيل الكامل.

رابعاً: أسلوب التمويل التضخمي في الدول النامية

اختلف الاقتصاديون حول مدى ملائمة أسلوب التمويل التضخمي في الدول النامية، وذلك من أجل تحقيق الاستثمارات اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن توضيح ذلك من خلال العناصر الآتية:

1- تشغيل الموارد والتمويل التضخمي:

يذهب أنصار هذا الأسلوب إلى القول بأنه توجد موارد اقتصادية معطلة في الدول النامية، وبالتالي يجب أن تلجأ الدولة لتمويل جزء من الاستثمارات لتشغيل هذه الموارد فيزيد دعمها الناتج الوطني ويمتص القوة الشرائية الجديدة، دون حدوث سلبيات التضخم. بينما يرد معارضي التضخم على ذلك بقولهم أن هذا يصلح في الدول المتقدمة حيث الطاقات الإنتاجية الكبيرة والجهاز الإنتاجي المرن، ولكن لا يصلح في الدول النامية حيث أن طاقتها الإنتاجية ضعيفة وجهازها الإنتاجي غير مرن بشكل يسمح باستيعاب زيادة الطلب، فتحدث فجوات تضخمية كبيرة.

2- التمويل التضخمي والادخار والاستثمار:

يذهب أنصار التضخم للقول بأنه يساعد على تكوين المدخرات وإعادة توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المنخفضة التي تميل للادخار (الطبقة الغنية) وفي غير صالح أصحاب الدخل الثابتة التي ينخفض لديها هذا الميل (الطبقة الفقيرة)، وكذلك فإن ارتفاع الأسعار يشجع رجال الأعمال على الاستثمار فيرتفع معه معدل النمو. ويرد على ذلك المعارضون أن هذه الحجة تتناقض مع سياسة ضرورة إعادة توزيع الدخل القومي في صالح الطبقات محدودة الدخل، وقد تزيد الدخل ولا يزيد الاستثمارات، حيث تتجه هذه الزيادة إلى تكوين المخزون وأعمال المضاربة دون الاستثمار، كما أن الدول النامية خاصة لا توجه استثماراتها إلا إلى خدمة عملية التنمية الاقتصادية.¹

3- التمويل التضخمي وحركات رؤوس الأموال:

يري أنصار التضخم أن ارتفاع الأسعار في الدول النامية يشجع رؤوس الأموال الأجنبية على الانتقال إليها، مما يؤدي إلى تنشيط عملية التنمية الاقتصادية.

بينما يري المعارضون، أن التضخم يمنع دخول رؤوس الأموال الأجنبية إلى هذه الدول التي تعاني منه، حيث يخشى أصحابها من الآثار السلبية للتضخم وعجز ميزان المدفوعات وزيادة الواردات ونقص الصادرات.

وبوجه عام، يجب اللجوء إلى هذا الأسلوب (الإصدار النقدي الجديد) في حدود معينة، وكوسيلة تكميلية لمصادر التمويل المختلفة، ولفترة محدودة ويتضمن عمليات استثمارية دون استهلاكية، حتى يتم تلافي الآثار السيئة التي تنتج عنه.

¹ عاطف صدقي، محمد الرزاز، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص-ص 346-348.

الفصل الثالث

الموازنة العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث أداة فعالة لاتخاذ القرارات الحكومية، والتي في حساباتها العوامل المختلفة من اقتصادية وسياسية واجتماعية، وبالتالي فإن الميزانية العامة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط، وإنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة.

كما أولى علماء المالية المعاصرين أهمية كبيرة للموازنة العامة للدولة، وتوالت الدراسات التي تحاول الإحاطة بمختلف جوانبها القانونية أو المالية أو الاجتماعية... الخ.

وعليه، سيتم تخصيص هذا الفصل للدراسة مفهوم الموازنة العامة وأنواعها بالإضافة إلى قواعد الموازنة العامة، ثم ننتقل إلى مراحل إعداد وتحضير الموازنة العامة ثم تنفيذها والرقابة عليها. وهذا باعتبارها مواضيع أساسية للموازنة العامة.

وعليه سيتم تناول الموازنة العامة من خلال العناصر الآتية.

أولاً: ماهية الموازنة العامة،

ثانياً: قواعد الموازنة العامة،

ثالثاً: دورة الموازنة العامة للدولة.

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

أدى توسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتطور مستوى المعيشة حالياً إلى تغييرات مهمة في مفهوم ومهام وطبيعة الموازنة. ويمكن دراستها من خلال العناصر الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة

هي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد الوطني، ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم الترخيص من السلطة التشريعية.

الفرع الأول: مصطلح الموازنة العامة

مصطلح الموازنة العامة (العربي) يقابله في اللغة الإنجليزية كلمة (Budget) التي اشتقت أصلاً من الكلمة الفرنسية القديمة (Bougette)، وتعني الحقيبة الجلدية الصغيرة، وقد جاء من انكلترا بعد عدة تطورات إلى أن وصل إلى المفهوم الحديث الشائع حالياً باعتباره إجازة تقدير للنفقات والإيرادات العامة.¹

أما في اللغة العربية فإن كلمة الموازنة تأخذ معان عدة منها المعادلة والمقابلة والمحاذاة والمساواة، فقد جاء في لسان العرب: وزنت بين الشيئين موازنة ووزانا، وهذا يوازن هذا إذا كان على زنته أو كان محاذيه... ووازنة، عادله وقابله. وجاء في المعجم الوسيط: وازن بين الشيئين موازنة، ووزانا: ساوي وعادل ... وتوازن الشيئان: تساويا في الوزن.

وكان التعبير الشائع إلى وقت قريب هو الميزانية العامة، ولكن تم استبداله لدى معظم الدول والكتاب بالتعبير الموازنة العامة الذي يقابله في اللغة الإنكليزية (Budget).

يعتبر هذا الاصطلاح أشد ارتباطاً بالدولة، وأكثر دلالة على التوازن المطلوب بين النفقات والإيرادات اللذين يؤلفان الموازنة العامة. وتميزاً لها عن تعبير الميزانية العمومية والذي يقابله اصطلاحاً (Balance sheet) في اللغة الإنكليزية، والذي يعد أكثر التصاقاً بالمشروع الخاص. فضلاً على أن كلمة الموازنة أقرب إلى الصواب من كلمة الميزانية من الناحية اللغوية فكلاهما مشتق من الفعل وزن، لكن الدلالة الاقتصادية والمالية لكل منهما تختلف عن الأخرى. وعليه، يعد مصطلح الموازنة العامة الأقرب إلى الدولة والشخص المعنوي، أما القطاع الخاص فاستعمال مصطلح الميزانية أقرب وأدق.

الفرع الثاني: نشأة مفهوم الموازنة (الميزانية) العامة

يعتقد الكثير أن فكرة الموازنة العامة حديثة كما يعتقد معظم المفكرين المعاصرين، وانما تعود إلى عقود قديمة حيث أشار القرآن الكريم في سورة يوسف: إلى أن النبي يوسف عليه السلام، وضع ميزانية عامة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لمصر في ذلك الوقت: قَالَ تَعَالَى: ﴿قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْهَا﴾ وكذلك مَكَانَ يُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَبْنُو أَمْثَحَاحٍ بِشَاءَ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ ﴿٥٦﴾. (يوسف، 55، 56).

غير أن الميزانية العامة التي عرفت في تلك الحقبة الزمنية الماضية، شكلها بسيط مقارنة بما هي عليه في الوقت الحاضر، ويرى معظم المفكرين المعاصرين أن فكرة الميزانية العامة كمفهوم علمي حديث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود الدولة الحديثة، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية. ولذلك فإن أول ظهور للميزانية العامة بمفهومها الحديث كان في إنجلترا، وانتقلت فكرة الميزانية العامة من إنجلترا إلى الدول الأوروبية الأخرى، وإلى الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقلت فكرة الميزانية العامة والتطورات التي أدخلت عليها إلى الدول الأخرى. وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية، أصبح مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هو الغالب بعدما ساد لفترة من الزمن فكر الحيادية المالية، حيث كانت الأزمة العالمية الكبرى من القرن الماضي هي المعول الذي انهار تحت ضرباته مبدأ الحرية الاقتصادية، ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على المالية العامة بصفة عامة وعلى الميزانية بصفة خاصة فقد استبدلت المالية الحيادية بالمالية المتدخلة، فلم يعد هناك حديث عن حياد الميزانية، بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

¹ إذ استعملت هذه الكلمة لأول مرة في العصور الوسطى لتدل على الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنكليزي عندما كان يذهب إلى مجلس العموم ويخرج منها الوثائق المتعلقة بنفقات وإيرادات الدولة أثناء إلقاء بيانه أمام هذا المجلس عن السنة المالية القادمة.

وعليه؛ انتقل الاهتمام من الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية السنوية إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد الوطني ككل وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية. ومن ناحية أخرى، فإن التوازن السنوي لم يعد أمراً تلتزم الدولة بتنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتماماتها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، وكنتيجه لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل والتطوير لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة. وأخيراً تحولت الموازنة العامة من مجرد وثيقة محاسبية ورقابية على المالية إلى أداة للإدارة الاقتصادية.

الفرع الثالث: تعريف الموازنة العامة

هناك عدة تعريفات؛ نذكر بعضها كالآتي:¹

التعريف الأول: الموازنة العامة هي تقدير مفصل للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة. وهي أداة رئيسية للحكومة تستخدمها في سياستها المالية لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية.

التعريف الثاني: الموازنة العامة هي الخطة السنوية للقطاع العام التي تحدد الإيرادات المتوقعة تحصيلها وتقديرات الإنفاق العام الضروري لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها السلطة العامة من القيام بنشاطها الاقتصادي خلال السنة القادمة.

التعريف الثالث: بالنسبة للقانون الجزائري فقد تم تعريف الميزانية العامة في المادة (3) من القانون 90 أوت 1990، بأنها: الوثيقة التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأس المال وترخص بها.²

وعليه؛ فالموازنة العامة للدولة هي بيان تعديلي للنفقات والإيرادات خلال مدة مقبلة تقدر عادة بسنة، مقسمة إلى تقسيمات في أبواب وفصول وبنود وغيرها، وهي الخطة المالية للدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للموازنة العامة (الموازنة عمل قانوني إداري)

تم تفسير قوانين الموازنة على أنها عمل إداري لكونها عملاً تعده السلطة التنفيذية، وبين قانون الموازنة الذي هو عمل تشريعي شكلاً، لأن دراسته وإقراره يتم وفق الأصول المتبعة في دراسة بقية القوانين وإقرارها. ومن الناحية الموضوعية فهي عمل إداري، لأنها لا تحتوي على أية قاعدة عامة جديدة تعطي للحكومة أي سلطة أو حق لم يكن لها بمقتضى القوانين السابقة، فالإيرادات التي تحصلها الحكومة والنفقات التي يؤذن لها بإنفاقها كلها ناتجة عن قوانين سابقة. فهذا الرأي ينظر إلى الموازنة من زاويتين:

- فالموازنة من الناحية الشكلية تعتبر قانوناً لأنها تمر بذات الإجراءات التي يمر بها القانون العادي وتصدر عن السلطة التشريعية للقوانين العادية فهي قانون من حيث المظهر الخارجي،

- أما من الناحية الموضوعية فهي عمل إداري لأنها تتضمن تخميناً وتقديراً احتمالياً للنفقات والإيرادات التي تتطلبها المرافق العامة، وهي لا تحتوي على قواعد عامة ملزمة كما هي طبيعة القانون من الناحية الموضوعية.

وأخيراً نجد رأي ثالث يرى:

- أن الموازنة تجمع بين العمل التشريعي والإداري أقرب إلى الصواب لأن إقرارها يعود إلى السلطة التشريعية فهي إذن قانون من ناحية الشكل تقر بشكل قانوني حسب الأصول ولكن ليس لها طبيعة القانون لأن غايتها اتخاذ السلطة التنفيذية قرارات مالية متعلقة بالتحصيل والإنفاق لمدة سنة.

وبذلك يتألف (قانون الموازنة) من نصوص قانونية تحدد اعتمادات الموازنة وتقدير إيرادات الدولة ونفقاتها، فتتميز صرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات، ويلحق بها جداول تفصيلية لتوزيع الأرقام الإجمالية على وفق أنواع التصنيف المتبعة، ويفضل ألا تحتوي الموازنة السنوية على نصوص لا علاقة له بالأحكام الأساسية للموازنة العامة، مع أن بعض التجارب تشير إلى مراقبة مشروع بعض التعديلات الضريبية.

¹ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 223.

² الجريدة الرسمية رقم 35، المادة 03 من القانون 91-21 المؤرخ في 15 أوت 1990م، والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

المطلب الثاني: خصائص وطبيعة الموازنة العامة

بعد ذكر التعاريف المختلفة للموازنة العامة، سيتم ذكر أهم خصائص وطبيعة الموازنة العامة.

الفرع الأول: خصائص الموازنة العامة

يمكن تحديد أهم العناصر والمقومات التي يعتمد عليها مفهوم الموازنة العامة كالآتي:

- 1- **العنصر المالي (الموازنة العامة تنبؤ وتقدير):** الموازنة العامة عبارة عن جدول تقديري¹ للإيرادات الواجب تحصيلها، والنفقات التي يلزم القيام بإنفاقها خلال فترة مستقبلية. وتعتبر الدقة في التقديرات عاملاً مهماً في كسب ثقة المجتمع والسلطة التشريعية، لهذا عند تقدير كل من الإيرادات والنفقات العامة لابد من وضع تقديرات للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتوقع أن يكون خلال نفس الفترة؛ والذي يعد بمثابة برنامج الحكومة في الفترة القادمة، بحيث يعكس سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة.
- 2- **العنصر القانوني (اعتماد التقديرات):** تعد الموازنة العامة بمثابة خطة عمل الحكومة لفترة لاحقة، غير أنها تبقى في شكل مشروع أو اقتراح بموازنة غير قابلة للتنفيذ؛² إلا بعد قبولها من طرف النواب في المؤسسات الدستورية. أي أن الموازنة العامة تصدر بموافقة السلطة التشريعية واعتمادها وإصدار قانون بذلك (قانون المالية في الجزائر).
- 3- **الموازنة العامة ترخيص وإجازة:** يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة في حدود اختصاصها؛ باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، اعتباراً من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ ميزانيتها وتحقيق الأهداف المحددة لها.
- 4- **الموازنة العامة توجيه:** تعتبر الموازنة العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل الدولة على تحقيقها؛ ويتم ذلك، عن طريق تضمن الموازنة العامة خطة بالبرامج والأنشطة التي تحقق من خلالها الدولة أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية.
- 5- **الموازنة العامة خطة مالية شاملة:** تعتبر الموازنة العامة للدولة البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

الفرع الثاني: طبيعة الموازنة العامة

- من خلال التعاريف المختلفة للموازنة العامة، يمكن أن نستنتج أن هذه الأخيرة يمكن أن تأخذ أكثر من صفة أو طبيعة، تختلف باختلاف وجهات نظر الباحثين لمفهوم الموازنة العامة، من طبيعة مالية أو اقتصادية أو سياسية أو غيرها:
- 1- **المفهوم المحاسبي للموازنة:** يمكن القول أن الميزانية العامة ذات طبيعة محاسبية، ذلك أنها تمثل أرقاماً حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقعة تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة. ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج، وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الموازنة العامة.
 - 2- **مفهوم الموازنة المالي:** هي التعبير المالي عن أهداف الحكومة المراد تحقيقها (اقتصادية، مالية، اجتماعية، ...)، والظاهرة بينود الميزانية سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، إما من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.
 - 3- **المفهوم الرقابي للموازنة:** تعتبر الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كماً لصرفها لأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها، للتأكد من تحقيق الأهداف المطلوبة، ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط وإعداد البرامج.

¹ يتم صياغة التقدير والتنبؤات الخاصة بالنفقات والإيرادات عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة وكذلك عن طريق مقارنة الموازنات السابقة للدولة..

² فالموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، وبعدها يعود الأمر إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) مرة أخرى، فتقوم بتنفيذ بنود الموازنة العامة بالإنفاق والتحصي في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة قصد تحقيق الأهداف.

- 4- **المفهوم السياسي للموازنة:** يعكس المجلس النيابي فلسفة السياسة في إدارة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الموازنة العامة؛ إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة التنفيذية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً، والموجهة لإعداد مشروع الموازنة في ضوء السياسة العامة التي ترغب بها الحكومة.
- 5- **المفهوم القانوني للموازنة:** تعتبر الموازنة العامة للدولة قانون؛ لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون، وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم القوانين تتضمن أسس وقواعد إعداد الموازنة العامة للدولة من حيث الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون المالية السنوي.
- 6- **المفهوم التخطيطي للموازنة:** تغير مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة، وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية لتحقيق توازن حقيقي للاقتصاد الوطني، أثر على مفهوم الميزانية التقليدية وأصبح ينظر إليها كأداة أساسية للتخطيط، وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة، ودعم التخطيط على المستوى الوطني..
- 7- **المفهوم الاقتصادي للموازنة:** يعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، فأصبحت الموازنة العامة الأداة التي بواسطتها يتحكم في التضخم أو الكساد الاقتصادي.

المطلب الثالث: أنواع الموازنة العامة والتمييز بينها وبين مسميات مشابهة لها

من التعريفات السابقة للموازنة العامة يتضح أنها تختلف وتتميز عن موازنات تشبهها في التسمية، كما تنقسم الموازنة العامة لعدة أنواع؛ وهذا نتيجة للنشاطات المالية الواسعة التي تقوم فيها، وكذا الوثائق المالية التي قد تتفق مع الموازنة العامة في بعض الجوانب وقد تختلف عنها في جوانب أخرى.

الفرع الأول: تمييز الموازنة العامة عن مسميات تشابهها: ويمكن توضيح ذلك فيما يأتي:

أولاً: ميزانية المشاريع

تضع كل من المشاريع العامة والخاصة ميزانية تنظم حساباتها المالية، وتحديد فيها مقدار موجودات المشاريع ومتطلباتها في تاريخ معين نتيجة لعملية تمت في مدة زمنية سابقة. في حين الموازنة العامة تختص في سنة مالية قادمة إلى جانب أنها تعتمد السلطة التشريعية، في حين أن ميزانية المشاريع لا تحتاج إلى هذه الموافقة كي تعد نافذة. كما تتضمن ميزانية المشاريع أو للمنشأة أرصدة الموجودات (الأصول) والمطلوبات (الخصوم)، بينما تتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات والإيرادات العامة المتوقعة.

ثانياً: الموازنة الوطنية

وبقصد بها التقدير الكمي المتوقع للنشاط الاقتصادي الكلي (العام والخاص) في تعاملاته الداخلية والخارجية خلال مدة سنة قادمة. إلا أن الاختلاف يظهر في الموازنة العامة ليست تقديراً كمياً، وإنما تقدير رقمي متوقع للإنفاق والإيراد العام للحكومة فقط دون القطاع الخاص كما في الموازنة الوطنية.

ثالثاً: الحسابات الوطنية

وهي دراسة للنشاط الاقتصادي للدولة عن مدة زمنية سابقة من خلال دراسة حسابات الدخل الوطني. ويكمن الاختلاف في المدة الزمنية فهذه الوثيقة تختص بسنة مالية سابقة، عكس الموازنة العامة التي تمتد لمدة سنة مالية مستقبلية.

رابعاً: الحساب الختامي

يتضمن عرض لنتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وهو بهذا الوصف جزء من أعمال الموازنة العامة. إلا أن الاختلاف يظهر في أن الحساب الختامي يكون للسنة المالية سابقة وليس القادمة.

كما أن الحساب الختامي لا يتضمن توقعات مستقبلية، وإنما نتائج تلك التوقعات بعد حدوثها، فهو كشف بالأرقام الفعلية المتحققة لتقديرات الموازنة بعد سنة من تنفيذها. أي بمعنى هو الوجه الفعلي للوجه التقديري للموازنة العامة، وتستخدم الأرقام الفعلية للحساب الختامي كإحدى الوسائل في تحضير نفقات وإيرادات السنة القادمة.

خامساً: الموازنة العامة والموازنة النقدية

الموازنة النقدية كشف حسابي يتضمن إيرادات الدولة المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة تهدف الدولة من خلال هذه الموازنة ترشيد استخدام مواردها من النقد الأجنبي الذي يتميز بالندرة لضمان حسن استخدامها لهذا النقد، ومن خلال ذلك يتضح الفارق بين الموازنة النقدية وموازنة الدولة حيث تهتم هذه الأخيرة بإيرادات الدولة ونفقاتها كاملة.

كما أن الموازنة النقدية تعدها الأجهزة النقدية كالبنك المركزي، في حين الموازنة العامة تعدها السلطة التنفيذية، وتصادق عليها السلطة التشريعية، ومع ذلك فكلهما أرقام تقديرية. ولكنهما يختلفان في أن أرقام الموازنة العامة تكون بالعملة المحلية وتحتص بالنشاط الحكومي (هيئات عامة، قطاع عام)، أما الموازنة النقدية فتكون بالعملة الأجنبية وتختص بالنشاط الحكومي والقطاع الخاص. كما يلاحظ وجود الارتباط بين الموازنة العامة والموازنة النقدية لأن جزءاً من نفقات الجهاز الحكومي والقطاع العام يجب أن يكون متوافراً بالعملة الأجنبية.

سادساً: الموازنة العامة وميزان المدفوعات

ميزان المدفوعات هو جدول يعرض عمليات التبادل الاقتصادي والتجاري والمالي بين بلد ما والبلدان الأخرى، خلال فترة معينة تكون سنة واحدة. ويحتوي على عدة حسابات هي: الميزان التجاري (الاستيراد والصادرات) وحساب المدفوعات التحويلية، وحساب الخدمات، وحساب رأس المال. ومن خلال ذلك يتضح اختلاف ميزان المدفوعات عن الموازنة العامة. كما يعكس ميزان المدفوعات حركة النشاط الاقتصادي للدولة مع العالم الخارجي ولمدة سابقة ودون حاجة للعرض على مجلس النواب، فإن الموازنة العامة تهتم بعرض إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية قادمة، ويتطلب الأمر العمل بها ونفاذها للمصادقة من قبل هيئة النواب.

الفرع الثاني: أنواع الموازنات العامة

تتنوع الموازنات العامة للدولة على اختلاف المذاهب الاقتصادية التي تتبناها إلى أربعة أنواع كما يأتي:

الفرع الأول: موازنة البنود

يطلق عليها أيضاً الموازنة التقليدية أو موازنة الرقابة. وتمثل موازنة البنود الصورة الأولى للموازنة العامة بمفهومها العلمي الحديث وما زالت تطبقها غالبية دول العالم، فهي مطبقة بشكل واسع في الدول النامية. وتعرف موازنة البنود بأنها الطريقة التي يتم فيها حصر جميع الإيرادات وأوجه الإنفاق بوثيقة واحدة، لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن أية تجاوزات لم تعتمد. ويطلق عليها أيضاً الموازنة الخطية لأنه يتم تبويب النفقات إلى مجموعات ثم بنود ومواد حسب هدف الإنفاق، لأنه يتم تبويب النفقات العامة إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق. ولهذا تبني على صنفين هما:

1. التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية (التقسيم الإداري): حيث تقسم النفقات العامة تبعاً للجهات الإدارية فيخصص لكل وزارة فصل معين، ويقسم كل فصل إلى عدد معين من الفروع.
2. التصنيف على أساس نوع المصروف: حيث تقسم النفقات العامة إلى بنود مختلفة حسب غرض من الإنفاق مثل الرواتب والأجور والمصروفات العامة الأخرى.

وللموازنة التقليدية مزايا وعيوب نوجزها كالآتي:

المزايا	العيوب
-تنظم استخدام المال العام، أو جبايته، تتم مراقبة السلطة التنفيذية من طرف السلطة التشريعية في إدارة بنود الموازنة، -الاعتماد على التشريع القانوني في استخدام المال العام.	-تطبيق مبدأ المركزية في إدارة المال العام، أدى إلى التشدد في عملية الإنفاق والحصول على الأموال العامة، -التعليمات بالتقيد الحرفي بالتعليمات والقواعد (خوفاً من الوقوع في أخطاء)، والتشدد في الرقابة على المال العام أدى إلى التقليل من روح المبادرة والابداع، -إغفال جانب الإنجاز في العمل، ذلك أنها بينت الأهداف فيه، فهي حددت مثلاً الكم ولم تحدد النوع بدقة، مما يعتبر هدر للمال العام.

الفرع الثاني: موازنة البرامج والأداء

يمكن تعريف موازنة البرامج والأداء؛ بأنها الموازنة التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج.¹

تقوم موازنة البرامج والأداء على معرفة حجم النتائج للأعمال الحكومية ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمنية والجهد الإنساني والموارد اللازمة لإنجاز تلك الأعمال. كما تحافظ موازنة الأداء على مبدأ الرقابة على الإنفاق العام بالتركيز على رقابة نتائج الأهداف الموضوعة بدلاً من التركيز على رقابة أوجه الإنفاق العام.²

ويقوم أسلوب الإعداد لموازنة البرامج على:

- تقسيم العمل الحكومي لعدد من البرامج،

- تقسيم البرامج لعدد من الأنشطة،

- تحديد الهدف العام لكل برنامج على حدة،

- تحديد جميع الأهداف التي تنفرع عن الهدف العام،

- قياس أداء كل نشاط بشكل دقيق.

ولموازنة البرامج والأداء بعض الإيجابيات، نوجزها كالآتي:³

- تبسيط وتسهيل عمل السلطة الرقابية من خلال التقارير التي تطلع عليها،

- استخدام الموازنة العامة لخدمة التنمية والتخطيط الاقتصادي،

- سهولة تحديد الأهداف العامة للدولة، وقياس مدى نجاح الذي حققته،

- سهولة المتابعة والمراقبة للموازنة العامة؛ وبالتالي، المساعدة على سهولة اتخاذ القرار وتصحيح الانحرافات.

الفرع الثالث: موازنة التخطيط والبرمجة

تعد هذه الموازنة أحد أهم متطلبات الإدارة العلمية الحديثة، فهي تمثل خطة عمل للمستقبل ومرشداً لما تسعى الإدارة إلى تحقيقه. وتقوم موازنة التخطيط والبرمجة على التحديد المسبق لجميع الأهداف،⁴ ومن ثم اختيار الأهداف المراد تحقيقها وتعيين البرامج اللازمة للوصول إلى هذه الأهداف. وعليه تساعد هذه الموازنة على تحديد السياسات المستقبلية العامة للدولة الاقتصادية منها والمالية والاجتماعية.

أولاً: مزايا وعيوب موازنة البرمجة والتخطيط

يمكن اختصار مزايا وعيوب موازنة البرمجة والتخطيط كالآتي:

المزايا	العيوب
- تجمع بين التخطيط والرقابة والمحاسبة، وهي من أهم الوظائف الرئيسية للموازنة العامة، تساعد على تنفيذ البرامج والخطط التنموية،	- يصعب تطبيقها في المجالات التي تكون فيها الأهداف غير قابلة للقياس الكمي (مثال: من الصعب قياس المنفعة عند القيام بمشروع متنزه)،
- نمكن من قياس المنفعة المتحققة من كل نشاط،	- يصعب اختيار الأهداف والبرامج اللازمة لكل هدف، وبما أن لكل منها عيوب قد يؤدي إلى اختلاف وجهات النظر، وبالتالي إضاعة تامتا والجهد والوقت،
- تقيس المدخلات والمخرجات لكل نشاط.	- نظراً لتداخل مختلف الأجهزة الحكومية يصعب تحديد عمل كل جهاز حكومي على حدة بمعزل عن الأجهزة الأخرى.

¹ من هنا يحاول البعض توضيح أوجه الاختلاف بين موازنة الأداء وموازنة البرامج على أساس البرنامج الذي يمثل مستوى تنظيمي أعلى من مستوى الأداء. ويختلفان من ناحية الزمن؛ فموازنة البرامج تتصل بالمستقبل بينما تتناول موازنة الأداء بالماضي. ومن ناحية الهدف تسعى البرامج إلى هدف موازنة الأداء، فإن الأخير تفيد في اقتراح التحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج، ولذا عدها أغلب الكتاب بأنها موازنة البرامج. وموازنة الأداء تعني تحليل لتكلفة والمنفعة مما يؤدي إلى تضال الفرق بينهما.

² طارح الحاج، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص، ص 150، 151.

³ المرجع نفسه، ص، ص 153، 154.

⁴ تطبق بعض الدول النامية مثل هذه الموازنة بما أنها تساعد على وضع خطط تنموية مثلاً خماسية وتنفيذها؛ لكن، تطبيقها منتشر في الدول المتقدمة كالأوروبية والأمريكية لأنها تشترط دقة ومعرفة كبيرة في الأساليب الكمية وتحليل النظم والرياضيات.

ثانياً: العلاقة ما بين موازنة البرامج والأداء وموازنة البرمجة والتخطيط

تنتشر موازنة البرامج وموازنة البرمجة والتخطيط، كما توجد نقاط تقارب بينهما نظراً لصعوبة الفصل بين هذين النوعين من الموازنات بالإضافة أنه لا يوجد فاصل زمني بينهما. ويمكن توضيح ذلك من خلال الآتي:¹

نقاط التشابه والتقارب	نقاط الاختلاف
-يركز كل منهما على نتائج النشاط الحكومي، بدلا من التركيز على بنود الاتفاق العام كالموازنة التقليدية، -التدخل الوظيفي والتاريخي بينهما.	-مسؤولية التخطيط والرقابة تقع على عاتق الوحدات التنفيذية في موازنة الأداء، أما في موازنة البرمجة فتقع مسؤولية التخطيط مركزية ومسؤولية الرقابة لا مركزية (تقوم بها الوحدات التنظيمية)، -تركز موازنة الأداء على نتائج الأعمال (ما تم إنجازه فعلاً) أي تركيز على العمل الرقابي بالدرجة الأولى، أما موازنة البرمجة فإنها تهتم بالتخطيط للأعمال (ما سيتم إنجازه) وبالتالي تركيز على العمل التخطيطي، -تركز موازنة الأداء على كل نشاط يراد تحقيقه وهو هدف بحد ذاته، وبالتالي فإن أهداف موازنة الأداء هي الأنشطة والأعمال الحكومية، بينما موازنة البرمجة تحدد الهدف أولاً ثم تختار النشاط اللازم للوصول إلى ذلك الهدف بأقل تكلفة ممكنة وبالعامل الجماعي.

الفرع الرابع: الموازنة الصفريّة

تقوم الموازنة الصفريّة² على توفير المال اللازم لتمويل البرامج دون الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنفاقه سابقاً ويشكل فعلياً على تلك البرامج، ومن هنا تبدأ نقطة الصفر وكأن تلك البرامج لم تكن موجودة.

وتبدأ مرحلة إعداد الميزانية ذات الأساس الصفري بتحديد الأهداف التي ينبغي على الحكومة أن تسعى لتحقيقها في الأجل القصير وبصفة خاصة في السنة القادمة. ثم تحديد أكفأ البرامج التي يمكنها تحقيق هذه الأهداف. وتأسيساً على ذلك، فإن الميزانية ذات الأساس الصفري تتطلب من كل مدير وحدة أو برنامج أن يقدم تقديرات الاعتمادات المطلوبة لوحدة إلى إدارة الميزانية على عدة مستويات حتى يتم اتخاذ القرار بناءً على مناقشة وتحليل وتقييم هذه البدائل.³

يرتكز مفهوم الموازنة الصفريّة على أساس عناصر أساسية وطرق لإعدادها نوضحها كالآتي:⁴

أسس الموازنة الصفريّة	كيفية إعداد الموازنة الصفريّة
-افتراض موازنة لأي دائرة أو مؤسسة حكوميّة تساوي صفر، -الإنفاق لكل دائرة أو مؤسسة يقتصر على ما يمكن تحقيقه من أهداف مبررة ويمكن تحقيقها، -التقدير الدقيق للأموال اللازمة للإنفاق على كل هدف وبأقل تكلفة ممكنة، -النظر في موازنة أي هدف أو نشاط في بداية السنة المالية وكأنها صفر، حتى لو كان هذا الهدف مستمراً من سنوات سابقة.	-تقوم كل هيئة أو مؤسسة بتحديد أهدافها ضمن السياسة العامة للدولة، وتعميمها على جميع المستويات الإدارية بنقش الهيئة الحكومية، -ثم اختيار الجهة صاحبة القرارات (غالباً ما تكون من داخل الهيئة أو المؤسسة الحكومية)، -وبعدها تقوم الجهة صاحبة القرار بتحديد برامج وأنشطة وأعمال السنة المالية المقبلة، -ثم اختيار الأهم من البرامج والأعمال لتنفيذه، ثم الأعم فالأعم، وهكذا، -تتولى الإدارة العليا دراسة الموازنات لكل جهة صاحبة القرار، وتقييمها واعتمادها أو إلغائها أو إدخال تعديل عليها.

¹ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 156.

² برز نظام موازنة الأساس الصفري (Z.B.B) Zero Base Budgeting منذ عام 1967 في إحدى مؤتمرات الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك، ويستخدم في أمريكا منذ 1973.

³ حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص، ص 161، 162.

⁴ طارق الحاج، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 157، 158.

المبحث الثاني: قواعد الموازنة العامة

تخضع الموازنة العامة لمجموعة من المبادئ أو ما يسمى بالقواعد، وأشهرها أربعة وهو ما يميزها عن غيرها من الموازنات.

المطلب الأول: قاعدة وحدة الموازنة

يقصد بوحدة الموازنة أن تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة موازنة واحدة،¹ الأمر الذي يسهل أكثر معرفة المركز المالي للدولة، وكذا حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة مالية الدولة خاصة الاعتمادات المفتوحة ومدى مطابقتها للأهداف.

ويمكن دراسة هذه القاعدة من خلال العناصر الآتية:

الفرع الأول: غايات قاعدة الوحدة: من خلال ثلاث غايات رئيسية:

- 1- الغاية المالية: وضع الموازنة العامة في وثيقة واحدة يسهل معرفة المركز المالي للدولة، وبالتالي يستطيع الباحثون تحديد حالات العجز والفائض وحساب المجموع الكلي لإيرادات والنفقات العامة.
- 2- الغاية الاقتصادية: تمكن وحدة الموازنة العامة من دراسة الموازنة بصورة كلية، وبالنتيجة تحديد نسب الإيرادات العامة المحققة والنفقات العامة إلى الدخل الوطني، وكذا تبين درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.
- 3- الغاية الرقابية: تسهل عمل السلطة الرقابية في الحكم على صحة القرارات المعتمدة من السلطة التنفيذية. وذلك بالمفاضلة بين أوجه الإنفاق العامة المختلفة وقت واحد وفي وثيقة واحدة، وإلا فإن الحكومة إذا ما عرضت الموازنة بصورة مجزئة في حسابات متعددة قد لا تكون هناك إيرادات كافية لمواجهة مما قد يحمل هذه السلطة على فرض أعباء مالية جديدة لمواجهة هذه النفقات الضرورية.²

وسوف نتطرق إلى الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة وتطبيقاتها من خلال ما يأتي:

الفرع الثاني: الاستثناءات على قاعدة وحدة الموازنة

نظرا لتعدد وظائف الدولة والاتجاه إلى اللامركزية في إدارة العديد من الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة؛ جعل الخروج من هذه القاعدة ووجود استثناءات على وحدة الموازنة العامة، نوضحها كالآتي:

- 1- الحسابات الخاصة: وهي حسابات مفتوحة على قيود الخزينة، وتتميز بكونها تتحرك خارج إطار الموازنة (مثل الحسابات المصرفية)، وهي عبارة عن وسيلة حسابية تسجل بموجبها أموال تدخل الموازنة العامة نتيجة لبعض النشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وهذه الأموال لا تعد إيرادات حقيقية كما في التأمينات التي يدفعها المقاولون أو المتعهدون إلى الدولة ضمانا لقيامهم بالأشغال العامة، وهذه التأمينات يفترض إعادتها إلى أصحابها خلال مدة محددة. وإلى جانب ذلك لا تعد بعض النفقات التي تخرج من الخزينة العامة للدولة نفقات عامة حقيقية، كما في القروض الممنوحة لمزارعين والشركات الخاصة والصناعيين التي يجب ردها إلى الخزينة العامة خلال السنة المالية ذاتها التي صرفت فيها.
- 2- الموازنة الملحقه: تتعلق هذه الموازنات بالمؤسسات العامة والتي تتمتع بموارد خاصة، كما تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة؛ وتعرف باسم (المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي). وتتمتع هذه المؤسسات باستقلال مالي وذلك بهدف تحرير هذه المؤسسات من تطبيق القواعد الحكومية، وإظهار مركزها المالي ونتائج نشاطها وإدارتها والحكم على ندى كفاءتها التجارية وتحقيقها للربح أو الخسارة.
- 3- الموازنات المستقلة: هي موازنات المرافق والمصالح العمومية والهيئات المحلية والمؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية إذ يمنح الاستقلال لتمكين قيامها بوظائفها، وهذا يتطلب أن يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة خاصة دون حاجة إلى نص تشريعي يقرر ذلك.

¹ والمقصود بالموازنة هنا موازنة الدولة وحدها؛ وبالتالي، لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة أخرى خاصة بأشخاص عامة غير الدولة كموازنة البلديات مثلا، حيث أن البلدية شخص عام مستقل عن الدولة وبالتالي فإن له موازنة عامة مستقلة عن موازنتها.

² عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص 174.

والفرق بين الموازنات الملحقه والمستقلة؛ يتمثل في مدى استقلال الموازنة عن ميزانية الدولة ومدى رقابة السلطة الرقابية. فالموازنات الملحقه إذا حققت فائضاً أو عجزاً في الموازنة فإنه يدرج في الموازنة العامة للدولة، كما تخضع هذه الموازنات للرقابة. أما الموازنات المستقلة فإن الفائض أو العجز يحتفظ به داخل المشروع، كما لا تعرض هذه الموازنات وتناقش بمعرفة السلطة الرقابية، بل بمعرفة إدارة المشروع. لذلك، فإن الموازنات المستقلة أكثر استقلالاً من الموازنات الملحقه.¹

4- الموازنات غير العادية (موازنة الطوارئ): يتم وضعها لمواجهة حالات استثنائية غير متكررة، كما في حالات الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات أو إعادة الإعمار بعد الحرب أو لإقامة مشاريع استثنائية كبرى، خاصة بالبنى التحتية، وإنشاء السكك الحديدية، ومطارات، وشبكات الري، ...

ومن مزايا هذه الموازنة: أن إيرادات الدولة العادية لا تتسع للنفقات التي تحتاجها هذه المشاريع الطارئة، لذا فإن الاعتمادات المخصصة لها لا تُلغى بانقضاء السنة وإنما تبقى لحين نفاذها. كما أن هذه الموازنة ذات طابع مؤقت مما يحول دمجها مع الموازنة العامة للدولة كي لا يحدث خلل في الموازنة. هذا، وإن فكرة الاستثنائية لهذه الموازنات قد بدأت تضعف بسبب أنها تتكرر في أغلب الدول نتيجة لاستخدامها المتكرر.²

5- الموازنة الجارية وموازنة الاستثمار: تلجأ بعض الدول حالياً إلى تقسيم الموازنة العامة إلى موازنتين فرعيتين هما: الموازنة الجارية، وتتضمن مخصصات الأجور والمرتبات وما يدخل ضمنهما، ويخصص الثاني للنفقات الجارية. أما موازنة الاستثمار فتتضمن بابين، الأول يخصص للنفقات الاستثمارية، بينما الثاني للتحويلات الرأسمالية. والغرض من هذا التقسيم دعم القدرة الإنتاجية للاقتصاد بطريقة منظمة من خلال استقطاب الموارد المالية المتاحة داخلياً وخارجياً لدعم النمو أثناء تنفيذ البرامج والمشروعات.

المطلب الثاني: قاعدة سنوية الموازنة

جرى العرف المالي على إعداد الموازنة لفترة سنة، كما يكون التصديق عليها سنوياً، وأن يتم تنفيذها خلال مدة سنة. ومن هنا، يعد مبدأ السنوية من المبادئ الشائعة والراسخة في التنظيم المالي في العالم.³

الفرع الأول: مبررات اختيار سنة من الزمن

وتعد مدة سنة أفضل لتنفيذ الموازنة العامة لعدة أسباب:

- 1- تتلاءم السنة مع مواعيد صرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة على مدار السنة،
- 2- تعد السنوية قاعدة متبعة في الحسابات المالية وخاصة حسابات الدخل الوطني،
- 3- إعداد وتحضير الموازنة يأخذ وقتاً طويلاً ولا يمكن إنجازها بأقل من سنة، وبالتالي لو زاد عن السنة يصعب القيام بتقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات العامة لطول المدة، لاسيما في فترات عدم استقرار النشاط الاقتصادي،
- 4- تقصير السنة المالية إلى أقل من سنة لا يعطي السلطة التنفيذية الوقت اللازم للقيام بواجباتها، وكذا تحضير الموازنة العامة للمدة القادمة.

إن تحديد بداية السنة المالية ونهايتها⁴ يرتبط بالطريقة المتبعة في قيد الحساب النهائي للسنة المالية؛ فقد تنتهي السنة المالية دون أن يتم إنفاق النفقات كافة أو تحصيل الإيرادات كافة. ومن هنا، برزت طريقتان في قيد الحسابات المتعلقة بالسنة المالية بعد انتهائهما. وهاتان الطريقتان هما:

¹ خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 232.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 289-295.

³ نصت المادة رقم 03 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على: بقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، ...

⁴ يختلف تاريخ بدايتها ونهايتها من بلد لآخر: في الجزائر تبدأ مع بداية السنة الميلادية (01/01)، في السعودية مع بداية السنة الهجرية (01 المحرم)، في الولايات المتحدة الأمريكية في 01 أكتوبر من سنة ميلادية.

- طريقة حسابات الخزنة (الأساس النقدي): في هذه الطريقة ينظر إلى الموازنة على أنها حساب للخزنة، حيث تغلب عليها وجهة النظر المالية، ويكون حساب السنة المالية الختامي على أساس ما أنفق وما تم تحصيله فعلا خلال هذه السنة بصرف النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشوء حقها في التحصيل.
 - طريقة حسابات التسوية (أساس الاستحقاق): أما في هذه الطريقة فيتم حساب السنة المالية الختامي للدولة على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها حتى ولو لم يتم دفعها فعلا خلال السنة المعينة.
- وسوف نتطرق إلى الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة وتطبيقاتها خلال المطلبين الآتيين:

الفرع الثاني: الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة

هذا المبدأ لا يخلو من بعض الاستثناءات نتيجة لظروف معينة، تقتضي في بعض الأحيان تحديدها لفترة تزيد أو تقل عن سنة، والتي نذكرها كالآتي:

أولاً: الاستثناءات الأقل من سنة

1- الاعتمادات الإضافية (التكميلية):

الموازنة العامة هي تقدير للنفقات والإيرادات لفترة مقبلة، وبعد التصديق على قانون الموازنة والبدء بالتنفيذ يضطر إلى صرف مبالغ جديدة تزيد عما هو مقدر لعدم كفاية التخصيص، كما أنه قد تطرأ ظروف جديدة كالحروب أو الكوارث وغيرها تستدعي القيام بالإنفاق الذي لم يكن وارداً أصلاً في الموازنة، الأمر الذي يجعل الموازنة في حالة عجز يستدعي الأمر مواجهته؛ وهنا، تتوجه الحكومة إلى البرلمان طالبة الموافقة على اعتمادات إضافية.

وعليه تعتبر هذه الاعتمادات الإضافية خرق واستثناء لمبدأ السنوية؛ ذلك أن، هذه الاعتمادات وهي تتعلق بالمدة المتبقية من السنة المالية فهي تقدر لمدة تقل عن السنة.

2- الموازنة المؤقتة:

يحصل أن تبدأ السنة الجديدة دون المصادقة على الموازنة الجديدة لأسباب متعددة؛ كتأخر الحكومة في إعداد مشروع الموازنة. وعليه تضطر الحكومة إلى العمل بالموازنة المنتهية أو أن تلتزم من السلطة التشريعية إصدار قانون يجيز للحكومة العمل ببعض بنود الموازنة الجديدة لحين المصادقة عليها.¹ والقانون الأخير إما أن يكون تصديق لنفقات معينة دون إيرادات، وأما أن يتخذ شكل المصادقة على موازنات شهرية شاملة للنفقات والإيرادات معاً.

علماً بأن فترة نفاذ الموازنات المؤقتة هي لمدة شهر أو شهرين، ولا يمكن أن تمتد لأكثر من ذلك. وتخصم الاعتمادات التي تقر في الموازنات المؤقتة من مقدار الاعتمادات التي سيصادق عليها في الموازنة الجديدة.

ثانياً: الاستثناءات لأكثر من سنة

1- ميزانية الدورة الاقتصادية

تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية تقلبات اقتصادية دورية، تتخذ شكل كساد أو رخاء قد يصاحبه تضخم إذا كان الطلب الفعلي يتجاوز حد التشغيل الكامل.

وأمام تعاقب هذه الدورات، فكر الاقتصاديون بعمل موازنة عامة تستغرق فترة الدورة، بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لتخفيض الطلب الفعلي إلى الحد الذي يكفي بتشغيل الطاقة الإنتاجية للاقتصاد بكامله، وذلك منعا لظهور

¹ في حالة تأخر المصادقة على الموازنة بعد 12/31 يلجأ إلى منح الحكومة رخص شهرية تتمثل في 12/1 من نفقات السنة الماضية، وأحياناً من مشروع نفقات السنة المقبلة حسب طلب الحكومة. في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعينة (المادة 69 من القانون 84-17)، يواصل مؤقتاً تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة حسب الشروط الآتية:

- بالنسبة للإيرادات طبقاً للشروط والنسب وكيفية التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق،
- بالنسبة لنفقات التشغيل في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للميزانية السابقة وذلك شهرياً ولمدة ثلاثة أشهر،
- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود 4/1 الحصص المالية المخصصة لكل قطاع وكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلقة بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة،
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

التضخم. ويتحقق ذلك عن طريق العمل لزيادة الإيرادات العامة على النفقات العامة، وتكوين احتياطي يوضع في صندوق خاص، وفي فترة تقوم الدولة بالتدخل لتنشيط الطلب الفعلي إلى الحد الذي يسمح لتشغيل الطاقة الإنتاجية عن طريق زيادة النفقات العامة حيث تمول هذه الزيادة عن طريق الفوائض التي حققتها الدولة في فترة الرخاء.

2- ميزانية البرامج الاقتصادية والاجتماعية (الخطة الاقتصادية)

أتى نظام التخطيط الاقتصادي في البلدان الاشتراكية -بشكل خاص- على الكثير مما كان سائدا في النظام الاقتصادي الحر. ومن ثم، فقد جرف اندفاعه ذلك إلى مبدأ سنوية الموازنة، ولم يعد يلقي في ظل هذه الأنظمة تلك القداسة التي كانت له فيما سبق. كما أن الأخذ بالتخطيط في بعض البلدان الرأسمالية (التخطيط الرأسمالي) قد أدى أيضا إلى إدخال بعض التعديلات المهمة على هذا المبدأ.

فالتخطيط يقوم على حصر الموارد الاقتصادية والتنسيق بينها وتوجيهها إلى الوجهة التي تحقق أهدافا معينة خلال مدة زمنية معينة. وقد قضى بذلك على سلطان القرارات الفردية ليحل هو محلها ويوجهها الوجهة التي يتحقق بها أهداف الخطة، فهو الذي يحدد حجم الاستثمارات الضرورية لتنمية الاقتصاد الوطني ومصادر تمويلها المتعددة.

كما أنه يحدد حجم الاستهلاك ومداه؛ ومن ثم، ونظراً لطول المدة التي يستلزمها تنفيذ الخطة (خمس سنوات في الغالب) ووجود مشاريع حكومية كبيرة يستغرق إنشاؤها أكثر من عام، فقد أجمع الكتاب على أن مبدأ السنوية هذا قد ألحقه التعديل في إطار حياة الخطة الممتدة لعدد من السنين.

المطلب الثالث: قاعدة شمول وعمومية الموازنة

يقصد بهذه القاعدة أن تظهر جميع تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، بدون إنقاص أي جزء منهما أو إجراء مقاصة بين الاثنين. وإذا كانت قاعدة وحدة الموازنة كما رأينا تهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة؛ فإن قاعدة العمومية تهدف إلى أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة أو إيراد دون أن يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق أو الهيئات العامة وبين إيراداته، وهذا يعني أن الموازنة لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرفق وتقديرات إيراداته (الموازنة الصافية).

الفرع الأول: المبادئ المتفرعة عن قاعدة الشمول

يتفرع عن هذه القاعدة مبدأين نذكرهما كالآتي:

أولاً: عدم جواز إجراء المقاصة بين النفقات والإيرادات

فمن المعروف أن بعض المؤسسات الحكومية نتيجة لممارستها لنشاط معين تجاري أو صناعي أو خدمي تحقق من خلاله إيراداً معيناً تتخذ شكل الرسم أو الضريبة أو الثمن العام. ويتحمل مقابل ذلك تكاليف معينة تتخذ صورة الأجور والمرتبات وضمن المواد الأولية المستخدمة في الإنتاج... الخ، وبالنسبة لهذه المؤسسات يمكن إتباع أسلوبين للمحاسبة هي:¹

1- أسلوب الموازنة الصافية:

إجراء مقاصة بين إيرادات ونفقات كل وحدة، فإذا كانت إيراداتها أكثر من نفقاتها فإن صافي الإيراد يظهر في حقل الإيرادات، وإذا كانت النفقات هي الأكثر فإن صافي النفقات يظهر في حقل النفقات أي تقيد الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة صافية، بعد أن تحسم من الإيرادات ما بذل في سبيلها من مصاريف، وأن يحسم من النفقات ما تكون قد أدخلت الإدارة المختصة من ريع إلى الخزنة، ويطلق على هذا الأسلوب بالناتج الصافي.²

أما من الناحية المالية أنه يسهل التبذير، فإذا أسرفت الحكومة في نفقات الجباية يصبح من السهل عليها إخفاء هذه النفقات وراء الإيرادات التي تجبها وإذا جبت بعض المرافق إيرادات خاصة لا ذكر لها في الموازنة يصبح من السهل عليها إنفاقها في أوجه لم يقرها البرلمان.³

¹ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، مرجع سبق ذكره، ص- 179 - 184.

² إن لأسلوب الناتج الصافي سلبيات كثيرة نذكر أهمها من الناحية السياسية يؤدي هذا الأسلوب إلى إخفاء قسم كبير من الإيرادات والنفقات على البرلمان وبذلك فإن هذا الأسلوب لا يساعد على التعرف على حجم النفقات والإيرادات العامة لأن بعضها لم يدرج ضمن جداول الموازنة.

³ محمد طاقة، بدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، ص- 174 - 176.

2- أسلوب الموازنة الإجمالية

وبموجب هذا الأسلوب تدرج في الموازنة إيرادات ونفقات المؤسسة كافة مهما صغرت وبعد هذا الأسلوب هو الشائع الآن وقد استقر لأمرين؛ الأول سياسي، ويتعلق بإتاحة الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة سير المرفق العام من خلال تتبع نفقاته وإيراداته. والثاني مالي ويتعلق بمحاربة الإسراف والتبذير في الإنفاق الحكومي، حيث لا يتيح أسلوب الموازنة الصافية معرفة حقيقة نفقات المؤسسة والتي قد يبالغ فيها ولا سيما إذا كانت إيراداتها كثيرة مادامت تلك النفقات لا تظهر في الموازنة.

ثانياً: عدم التخصيص

وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز تخصيص إيراد معين لإنفاق معين؛ فالإيرادات تمثل وحدة واحدة تصب بأكملها في الموازنة العامة وتوجه عن طريقها لتمويل الإنفاق الحكومي بكامله دون تمييز لإنفاق دون آخر. ويؤدي إعمال هذه القاعدة إلى أحكام الرقابة التشريعية على أوجه الإيراد والإنفاق، كما أنها تحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية بتخصيص إيراد معين لإنفاق معين يعود بالفائدة عليها دون سواها فضلاً عن أنها تحد من إسراف بعض المصالح العامة في تقدير نفقات إذا ما خصصت لها موارد معينة.

الفرع الثاني: أسباب الاعتماد على قاعدة الشمول: يستند تفضيل قاعدة شمول الموازنة إلى أسباب عدة أهمها:

- 1- يؤدي إتباع مبدأ شمولية الموازنة إلى توضيح كامل لجميع عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يسهل مهمة السلطة الرقابية في الوقوف على طبيعة كل نفقة عامة وحجمها وكل إيراد عام يهم السلطة التنفيذية.
- 2- إن تفضيل قاعدة شمولية الموازنة هو تأكيد للرقابة على النفقات العامة كافة وعدم السماح للحكومة بإخفاء أي نوع منها وراء التستر خلف الإيرادات المحصلة بإظهار النفقات العامة بغير حجمها الحقيقي من ناحية، وما يمكن هذه المصالح أو المرافق العامة من تجاوز حجم النفقات العامة من ناحية أخرى.
- 3- إن تطبيق هذا المبدأ يضمن حسن إدارة الأموال العامة ومحاربة الانحراف، فقد يقوي إظهار الإيرادات الصافية فقط التوسع في بعض النفقات العامة اعتماداً على أنها بمنأى عن الرقابة لاستخدامها لهذه الأموال.
- 4- يؤدي إتباع هذا المبدأ إلى ترشيد الإنفاق الحكومي.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على قاعدة الشمول: لهذه القاعدة بعض الاستثناءات، نذكرها كالآتي:

- عقد قروض خارجية وتخصيص حصيلتها للإنفاق العام على مشروعات التنمية،
- قبول تبرعات وتوجيهها لمصلحة مؤسسة معينة،
- الموازنة المستقلة،
- الموازنات غير العادية،
- الموازنة الملحق.

المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة

يقصد بهذه القاعدة موازنة تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات، ما يتطلب تخفيض النفقات بالتناسب مع الإيرادات لتغطية النفقات كل ذلك بهدف تحقيق التوازن وتجنباً لحدوث عجز أو فائض في الموازنة. أي:

- الموازنة في حالة فائض؛ إذا كانت إيرادات الموازنة أكبر من نفقاتها، إلا العرف المالي يعتبرها في حالة توازن خاصة إذا كان الفائض قليل،

- الموازنة في حالة عجز؛ إذا كانت نفقات الموازنة أكبر من إيراداتها، وهنا تلجأ الدولة لعدة طرق لسد هذا العجز. ونستعرض مفهوم هذه القاعدة في ظل النظرية المالية التقليدية وفي ظل النظرية المالية الحديثة.

الفرع الأول: أسباب العجز في الموازنة العامة

يرجع العجز في الموازنة العامة إلى أحد الأسباب الآتية:

- 1- **العجز المفروض:** الميزة الأساسية للنفقات العامة هي الزيادة المستمرة من سنة إلى أخرى، ولمواجهة هذه الزيادة في الأعباء تسعى مختلف الحكومات إلى زيادة الإيرادات، وتعتبر الزيادة في النفقات ظاهرة عادية يمكن توقعها وحسابها وبالتالي معالجتها، إلا أن الأعباء والنفقات التي تطرأ على الدولة في فترات الأزمات والكوارث والحروب هي التي تسبب العجز الحقيقي في الميزانية الذي يؤدي في بعض الحالات إلى الاختناق.

2-العجز المقصود: التوازن المالي في الوقت الحاضر غير ضروري؛ بل أصبح تعمد العجز المالي مقصود في سبيل الوصول إلى التوازن الاقتصادي، الذي يقصد به أحياناً أسلوب الدورة الاقتصادية.

تلجأ الدولة إلى العجز المقصود في الموازنة عندما تعاني من أزمة اقتصادية، وتخشى على اقتصادها من الشلل؛ وبذلك، فهي تخفض من الضرائب وتزيد في الانخفاض حتى تحدث استثمارات وتنشئ مناصب شغل كبيرة وتحافظ على القدرة الشرائية للأفراد وتتغش المشاريع غير الفعالة، الأمر الذي يسبب عجزاً في الموازنة؛ إلا أنه يكون مقصوداً من طرف الحكومة التي تسعى من ورائه تجاوز الأزمة بسلام وتحقيق الرخاء للمجتمع. وعندما تتحقق فترة الرخاء هذه تزيد الدولة من نسبة الضرائب وعددها، فترتفع الإيرادات.

وفيما يخص النفقات؛ تكتفي بالضروري دون التوسع في المشاريع، وهكذا ينتج فائض في الميزانية يقابل العجز المقصود السابق الذكر. هذا الشيء الذي ينتج عنه توازن الميزانيات لفترتي الأزمة والرخاء، وتسمى الفترة (المرحلة) التي تجمع فترتي الأزمة والرخاء "بالدورة الاقتصادية"، ويقصد بميزانيات الدورة الاقتصادية التوازن بين فترة الأزمة وفترة الرخاء، حيث يكون في الأولى العجز وفي الثانية فائض أي (فائض نفقات، فائض إيرادات) ومجموعها يساوي صفر. وبذلك تكون صيغة "التوازن في دورة اقتصادية":¹

إيرادات سنوات الأزمة + إيرادات سنوات الرخاء = نفقات سنوات الأزمة + نفقات سنوات الرخاء.

وعليه، استخدمت الدول المختلفة تمويل التنمية عن طريق عجز الموازنة؛ ويتم تغطية هذا العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد، إلا أن يشترط لنجاح هذه الطريقة أن يستخدم لفترة مؤقتة (هي فترة الأزمة) لتنشيط الطلب الفعلي؛ وبالتالي، تحقيق التوازن للاقتصاد الكلي هذا من جهة، كما يجب اتخاذ إجراءات مالية للتحكم في التضخم (الإصدار النقدي)؛ وبالتالي، الحد من الارتفاع المستمر في الأسعار من جهة أخرى حتى يتحقق التوازن في الدورة الاقتصادية.

الفرع الثاني: مبدأ توازن الموازنة في النظريات المالية

1-التوازن في النظرية التقليدية: تعمل النظرية المالية التقليدية على توازن الموازنة، أي عدم اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي الجديد. وقد جعلت هذه النظرية من مبدأ التوازن معياراً للحكم على سلامة السياسة المالية وهدفاً لها.

ويفسر ذلك الموقف بأن تحقيق فائض في الموازنة يدفع السلطة التشريعية إلى المطالبة بزيادة النفقات العامة ذات الطابع السياسي، كما أنه يعرقل النشاط الاقتصادي عن طريق دفعه نحو الانكماش. ومن ثم، فالتوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة عامة بلا عجز وبلا فائض، أي موازنة عامة تعادل فيها حسابياً كفة الإيرادات العامة والنفقات العامة.

2- توازن الموازنة في النظرية المالية الحديثة²

برهنت الأزمة الاقتصادية في الثلاثينات عجز النظرية الاقتصادية التقليدية عن طريق تحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي، لذلك جاءت النظرية الكينزية وأكدت ضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة نفقاتها لغرض تحفيز الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي، ودعوتها لتمويل تلك الزيادة عن طريق القروض العامة أو الإصدار النقدي المالي أو إحداث فائض الموازنة العامة في أوقات التضخم لغرض تقليص الطلب الفعلي لتحقيق التوازن عند التشغيل الكامل.

ويعني ذلك أنه ليس المهم أن تكون الموازنة في حالة فائض أو عجز أو في حالة توازن؛ بل المهم، هو تحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام الموازنة العامة وسيلة لذلك، ويعني أولوية التوازن الاقتصادي بالنسبة للتوازن المالي.

كما أن المالية العامة في النظرية الحديثة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة؛ وذلك، في ضوء التطورات المالية الاقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك استبعاد فكرة التوازن بل أن يستبدل بفكرة التوازن المالي فكرة أوسع منها التوازن الاقتصادي العام حتى لو أدى إلى عجز مؤقت في الموازنة.

¹ حتى تتمكن الدولة ممارسة هذا الأسلوب أي أسلوب الدورة الاقتصادية؛ لا بد لها من الاحتياط للمستقبل في حالة الرخاء، وإيجاد صندوق أو مؤسسة مالية تودع فيها الأموال الفائضة لاستغلالها في فترات الأزمات.

² عبد الباسط حازم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، مرجع سبق ذكره، ص- ص 185-190.

المبحث الثالث: دورة الموازنة العامة

تعرف دور الموازنة العامة بالمراحل المتعاقبة والمتداخلة التي تمر الموازنة العامة، بدءاً بالإعداد والتحضير، ثم الاعتماد، وبعدها التنفيذ والرقابة.

المطلب الأول: مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة

يقصد بها وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات، وتبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى، فتبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها إلى وزارة المالية، حيث تقوم الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وكذلك صحة الأسس التي بنيت عليها هذه التقديرات، وعدم المغالاة أو النقص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة، ثم تعد الموازنة العامة للدولة وتتولى عرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها، وتكون مهمة السلطة التشريعية هي مناقشة وفحص أوجه الإنفاق وأوجه الإيرادات، وقد تعتمد مشروع الموازنة على ما هو عليه أو تدخل عليه ما تراه من تعديلات.¹

الفرع الأول: مهمة تحضير الموازنة العامة

تقتصر مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة على السلطة التنفيذية وحدها، حيث يقع على السلطة التنفيذية تحقيق أهداف الدولة ومن أجل ذلك تقوم الحكومة بوضع البرامج والسياسات في ظل الظروف والأيدولوجيات السائدة من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

ولما كانت مرحلة التحضير والإعداد للموازنة العامة للدولة ما هي إلا ترجمة فنية ومالية لتلك البرامج والسياسات؛ لذلك، فإن مسؤولية التحضير والإعداد للموازنة العامة تقع على السلطة التنفيذية لأنها أقدر من السلطة التشريعية على تحضير وإعداد الميزانية لما لها من أجهزة حكومية وإمكانات فنية تجعلها قادرة على وضع البرامج والسياسات التي من شأنها تحقيق أهداف المجتمع. إضافة إلى أنها تملك الخبرة الواسعة نتيجة لقيامها بالتحضير والإعداد لموازنات الأعوام السابقة لذا فإنها دراية واسعة بمختلف الحاجات العامة للدولة.

وعادة ما تبدأ هذه المرحلة من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعدادها لما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المعنية، ثم تتولى بعد ذلك وحدة تنفيذية متخصصة بفحص تقديرات الوحدات الحكومية المختلفة وتقيحها وتعديلها ثم تنسيقها ووضعها في مشروع واحد متكامل لموازنة الدولة، ثم يرفع هذا المشروع مع البيان المالي إلى السلطة التشريعية من أجل مناقشتها واعتمادها.²

الفرع الثاني: تحديد النفقات وتقديرها

لا يشير تقدير النفقات أي صعوبات فنية معقدة كما في عمليات تقدير الإيرادات، وإنما يتطلب الأمر من القائمين عليها الأمانة والدقة في تقديرها، ويطلق على المبالغ المقترحة بالمفهوم المالي بالاعتمادات. ويتم تقدير النفقات العامة بالنظر إلى نوع النفقة، ويتم تقسيم النفقات إلى نوعين من حيث التقدير:

- 1- النفقات العامة الثابتة أو التحديدية: هي النفقات التي يمكن معرفتها وتقديرها بدقة، حيث تتميز بالثبات النسبي ولا تتبدل من سنة لأخرى، ومثالها أقساط الدين العام والرواتب والأجور، والتي يتم تقديرها عن طريق مراجعة جداول الأجور والرواتب، وعندما تقدم هذه الاعتمادات إلى البرلمان يتحقق من مبلغ النفقة والغرض منها.
- 2- النفقات العامة المتغيرة أو التقديرية: وهي تلك النفقات التي تتغير كل عام، مثل نفقات الإنشاء والتعمير والصيانة، وأثمان شراء المستلزمات التي تحتاجها الوزارات ودوائرها. وهذه النفقات لا يتم تحديدها على وجه التقريب، بل تقدر على وجه التخمين المباشر، كونها لا تستند لقاعدة ثابتة؛ فمثلاً، الأسعار تتغير كل سنة لذلك عندما تعرض هذه النفقات على البرلمان يتحقق من الغرض من النفقة فقط دون مبلغها وكميتها، لذلك تستطيع الحكومة تجاوز المبلغ المقدّر للاعتماد التقديري مع أخذ موافقة البرلمان فيما بعد.

¹ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 82.

² حسني خربوش، حسن البهي، المالية العامة، الشركة العربية المتحدة، القاهرة، 2013، ص، ص 181، 182.

الفرع الثالث: تحديد الإيرادات العامة وتقديرها

يقوم تحديد وتقدير الإيرادات العامة عكس تقدير النفقات؛ ذلك أنه يثير صعوبات؛ نظراً، لخصائص الإيرادات التي تتطلب عند التقدير توقع المتغيرات الاقتصادية والمالية لتحديد حصيلتها لفترة سنة مالية قادمة.

توجد عدة أساليب لتحديد الإيرادات العامة، منها:

- 1- **طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة؛** وتتم عن طريق قياس أرقام الإيرادات الفعلية وحجمها للسنة المالية حسابها قبل الأخيرة التي اختتم، فتتخذ أرقامها لتكون أساساً لتقدير الإيرادات للموازنة الجديدة.¹ تتميز هذه الطريقة بالبساطة والبعد عن التعقيد والسرعة في التقدير، لكن يؤخذ عليها عدم الدقة في التقدير، لأن الإيرادات لها علاقة بالأوضاع المالية والاقتصادية المتغيرة والمقبلة، حيث تتأثر بالتضخم والكساد، مما يؤدي إلى عدم دقة التقديرات لأن عملية التنبؤ بالأوضاع المستقبلية تكون صعبة جداً.
- 2- **طريقة الزيادة (متوسط الزيادة للسنوات السابقة)؛** يتم التقدير هنا تبعاً لإيرادات السنة قبل الأخيرة، مع إضافة متوسط زيادة موازنات لسنوات مالية سابقة منتهية ثلاث أو أربع سنوات؛² لكن يعاب على هذه الطريقة بأنه لا يمكن إتباعها إلا في سنوات الازدهار، حيث تزداد الإيرادات العامة خلال المدة بمعدل متزايد وبصورة مؤكدة.
- 3- **طريقة التقدير المباشر؛** حيث يستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة العامة بمختصين في جميع الوزارات والهيئات الحكومية بجمع المعلومات والبيانات التي يستطيعون الحصول عليها لتحديد وتقدير الإيرادات المتوقع حصولها في العام القادم عن طريق دراسات وتحليل علمية ومنطقية مع مراعاة الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية، والاسترشاد بنتائج تحصيل الإيرادات للعام الجاري، واستخدام أدوات التحليل الحديثة في الإحصاء والرياضيات مع التنبؤ بالأوضاع والمتغيرات المستقبلية بطريقة موضوعية، للوصول إلى تقديرات أقرب إلى الواقع وأكثر دقة.

المطلب الثاني: اعتماد الموازنة العامة

لا يعتبر مشروع الموازنة العامة موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة. ذلك أن الموازنة العامة عبارة عن تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع للدخل الوطني الحقيقي على أفراد المجتمع وتمويل مشاريع عامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وبالتالي الحرض على اعتماده من طرف هيئات تمثل أفراد المجتمع حتى يصبح قابلاً للتنفيذ.

تختلف مرحلة الاعتماد أو التصديق على الموازنة عن مرحلة التحضير والإعداد؛ فإذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة بالتقدير والإعداد فالسلطة التشريعية هي المختصة بالإجازة والتصديق، وإذا اقترن إعداد الموازنة وتحضيرها بإجازة السلطة التشريعية أو اعتمادهما تصبح الموازنة قانوناً قابلاً وواجب التنفيذ.

الفرع الأول: مراحل اعتماد مشروع الموازنة العامة

الاعتماد شرط أساسي لوضع الموازنة موضع التنفيذ تطبيقاً لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، ويمر اعتماد الموازنة على ثلاث مراحل نوجزها كالآتي:

- 1- **مرحلة المناقشة:** يعرض مشروع الموازنة العامة للمناقشة مرفقاً بجميع الوثائق المرتبطة به، حيث تنصب لجنة مختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط متفرعة من الهيئة النيابية، هذه الأخيرة تقدم تقريراً يتضمن ملاحظاتها ومقترحاتها، بعد مناقشة جميع جوانب الموازنة. وبعدها يتم عرض هذا التقرير على المناقشة العامة قصد طرح جميع القضايا المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بها من مختلف القطاعات.

- 2- **مرحلة التعديل:** يتم مناقشة التقرير في جوانبه التفصيلية، ثم يقدم النواب وأعضاء اللجنة اقتراح تعديلات تكون مكتوبة أمام اللجنة ومناقشتها أمام الوزير القطاع المعني التي يتم الرد عليها ومناقشتها. كما لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه

¹ مثلاً إذا أردنا تقدير إيرادات موازنة 2017 نأخذ بتقديرات موازنة 2015 م كونها سنة مالية منتهية ومقفل حسابها، وليس بتقديرات 2016 م كونها لم تنتهي بعد.

² مثلاً: لو أردنا تقدير إيرادات سنة 2017 نحسب متوسط الزيادات للسنوات المالية السابقة والمنتهية للأعوام 2013، 2014، و2015 م، وهكذا.

أو تحييته نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية يساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

3- مرحلة التصويت: في مرحلة نهائية يكون التصويت على مشروع الموازنة العامة بصورة إجمالية، خلافاً لموازنات الإدارة المحلية التي يصوت عليها باباً باباً وفصلاً فصلاً ومادة بمادة. كما أن القاعدة أن يتم التصويت قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

الفرع الثاني: قرارات اعتماد الموازنة العامة

هناك ثلاث قرارات تصدر بعد المناقشة والتداول، نوجزها كالآتي:

- 1- **الموافقة واعتماد مشروع الموازنة العامة**، يتحول المشروع إلى "قانون الموازنة العامة" ويصبح قابل للتطبيق،
 - 2- **رفض اعتماد المشروع**، هذت الإجراء له انعكاسات مختلفة خاصة إذا استمر الرفض إلى نهاية السنة المالية،
 - 3- **الموافقة مع التعديل**، حيث يتم إدخال بعض التعديلات على مشروع الموازنة العامة وبعد قبوله يتم اعتماده.
- وإذا تمت الموافقة يتحول المشروع ليصبح قانوناً قابلاً للتطبيق، ويكون من حق الهيئة النيابية أن ترفض أو تطلب تعديل بنود القانون، وذلك استناداً إلى غالبية الدساتير في مختلف الدول، وإذا حدث تأخر في اعتماد مشروع الموازنة، يتم اعتماد عدة إجراءات أو طرق ومنها اعتماد موازنة مؤقتة أو اعتماد مبالغ على الحساب أو العمل بالموازنة العامة القديمة، والتي تقضي بأن تسير الحكومة على الموازنة المنتهية إلى أن يتم التصديق على الموازنة الجديدة.¹

المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة كما ورد في قانون الموازنة العامة. فبعد عملية إعداد الموازنة ثم المصادقة عليها واعتمادها من قبل الهيئة النيابية، تبدأ المرحلة الأخيرة من حياة الموازنة وهي مرحلة التنفيذ العملي أي وضع بنودها موضع التنفيذ، حيث تتولى السلطة التنفيذية القيام بهذا الدور في هذه المرحلة.

الفرع الأول: تنفيذ صرف النفقات العامة

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقى مبالغ محتملة ومتوقعة؛ فإن قانون الموازنة العامة ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يمكن للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة.²

1- صرف بنود النفقات العامة

تتحدد عملية صرف المال العام على مقدار الاعتماد المخصص لكل بند من بنود النفقات العامة، والذي يمثل الحد الأقصى للإنفاق. كما تستند السلطة التنفيذية في الانفاق على قاعدة "تخصيص الاعتمادات" بمعنى أن الاعتماد المخصص لنفقة معينة لا يمكن استخدامه لنفقة أخرى إلا بعد إجازة وموافقة من الهيئة المختصة.³

وعليه، فإنه في حالة مخالفة تقديرات النفقات للواقع، فلا يمكن التعديل في التوازن المعتمد للنفقات سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموافقة الهيئة المختصة، حيث لا يمكنها أن تحول مبلغ اعتماد من غرض خصص له إلى غرض آخر لم يخصص له. وإن احتاج الأمر إلى تحويل المبالغ من الباب المخصص لها إلى غرض آخر يستلزم حصول موافقة لذلك، كما تختلف إجراءات المتابعة من حالة لأخرى.

ويتم صرف بنود نفقات الموازنة العامة بعدة عمليات إدارية وحسابية، فالعمليات الإدارية يقوم بها الوزراء؛ فكل وزير يرتبط بمصروفات وزارته، ويتحقق من وجوبها، ويأمر بدفعها. أما العمليات الحسابية يقوم بها المحاسبون⁴ والذين يتبعون

¹ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، مرجع سبق ذكره، ص- 199- 205.

² تنص المادة 75 من القانون 17-84 على أنه لا يمكن صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك.

³ في بعض الحالات قد يحدث تجاوز أو اعتمادات إضافية في أحد أبواب الموازنة العامة وقواعد ربط الموازنة وتعليمات وزار المالية، وتتطلب في كلا الحالتين الالتزام بمجموعة من القواعد عند طلب الاعتمادات الإضافية أو عند التجاوز.

⁴ إن الموظفين المكلفين بتنفيذ أوامر الصرف ملزمون بمراقبة قواعد المحاسبة العامة، فلا ينفذون هذه الأوامر إلا ما كان مطابقاً لأحكام القانون الخاص بأصول المحاسبة العامة والتعليمات الصادرة من وزارة المالية بهذا الخصوص، وبذلك يقوم المحاسب بوظيفة الرقيب على الأمر بالصرف.

وزير المالية في أغلب الدول؛ لهذا، بعد أن تنتهي العمليات الإدارية تبدأ العمليات الحسابية، وهي تنحصر بالدفع. والواقع أن عملية الدفع عبارة عن عمليتين:

- الأولى التأكد من صحة أمر الدفع بأن يكون صادر من جهة مختصة ومستوفى شروطه،
- والثانية حصول الدائن على مستند مخالصة صحيحة تبرئ ذمة الدولة.

2-مراحل صرف النفقات العامة

صرف النفقات العامة يمر بعدة مراحل، وقصد عدم إساءة استعمال الأموال العامة والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظمها قانون المحاسبة العمومية¹ مراحل صرف النفقة كالآتي:²

أ-الارتباط بالنفقة (العقد) (l'engagement): عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي يترتب عليها التزاماً على عاتق الإدارة العامة (مثلاً تعيين موظف، إبرام صفقة أو مشروع ...)، ويقصد به نشوء دين في ذمة الإدارة العامة.

ب-تصفية أو تحديد النفقة (liquidation): وهو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناءً على مستندات تثبت وجود الدين وحلول أجله.

ج-الأمر بالصرف (l'ordonnancement): ويقد بعد معرفة وتحديد مبلغ النفقة، ثم يقوم الشخص المختص الأمر بالصرف (وزير، مدير، ...) بإصدار الأمر إلى المحاسب العمومي³ يدفع المبلغ الموجود بالعقد إلى الشخص المتعاقد، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى حوالة الدفع (mandat de paiement).

د-الصرف (paiement): وهو الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات وتوفر الغلاف المالي وموافقتها للتشريعات والقوانين.

الفرع الثاني: تحصيل الإيرادات العامة

يقصد بتنفيذ الإيرادات العامة عمليات تحصيل مختلف الإيرادات العامة، فبعد اعتماد الموازنة وإجازتها للإيرادات ينشأ التزام على عاتق الحكومة بضرورة جباية كل مبالغ الإيرادات المصادق عليها.

ويتطلب تحصيل الإيراد العام عمليتين أساسيتين:

- الأولى التحقق من قيام الحق للدولة وتقدير قيمته،
- والثانية الجباية أي التحصيل الفعلي لقيمة الحق.

ويشترط في الجباية أن يتوافر فيها شرطاً الملائمة والاقتصاد، ويقصد بالملائمة إن تجبى الإيرادات في أوقات مناسبة ومواعيد معينة، ولا تؤدي إلى إرهاق المكلفين، وأن تكون الجباية مقرونة بالاقتصاد بأن يتم جبايتها بأقل نفقة ممكنة.

كما يتم التمييز بين العمليات الإدارية والحسابية؛ حيث، يتم الفصل بين هذين النوعين من العمليات، وتطبيقاً لهذا المبدأ تقتضي جباية كل إيراد تدخل موظفين، ويترتب على ذلك اختلاف المسؤولية التي يتحملها كل فريق من الموظفين:

- موظفين إداريين يعهد إليهم تقرير الإيراد، أي تحديد مقداره والأمر بتحصيله؛ فالموظفين الإداريون الذين يقرون الجباية (الوزراء، والمدراء العامون) يتحملون مبدئياً مسؤولية، لكنها غير منظمة بشكل دقيق في أغلب التشريعات،
- وموظفين محاسبين يطلب منهم تنفيذ الجباية أي استلام مبلغ الإيراد، ومسؤوليتهم الشخصية محددة بشكل دقيق، إذ هم مسؤولون عن تحصيل الحقوق التي كلفوا بها.

إن تحصيل الإيرادات العامة لا يتم إلا بسند قانوني، والذي يشمل التشريعات المالية الصادرة مثل قانون الضرائب والرسوم والموازنة العامة أو بقرار صادر من السلطة العامة في الدولة بما لها من امتيازات وإرادة في إن تضع سند مثبت لديها على الغير، وإن تمضي بوسائلها الإدارية في تحصيل هذا الدين، وتحصيل ديون الدولة لدى الغير، وأن تمضي بوسائلها الإدارية في تحصيل هذا الدين، وتحصيل ديون الدولة لدى الغير يقتزن دائماً بامتياز التنفيذ المباشر.

¹ المواد 15 إلى 22 من قانون 21-90 المؤرخ في 24 المحرم 1411 هـ الموافق لـ 15-08-1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

² خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 272، 273.

³ المحاسب العمومي هو موظف موجود في الإدارة العامة، إلا أنه لا يخضع لسلطة الأمرين بالصرف (تابع لوزارة المالية)، وهذا حتى يتمكن من مراقبة عمليات صرف النفقة من حيث مطابقتها للقانون.

الفرع الثالث: قواعد جباية الإيرادات العامة

هناك عدة قواعد يجب أخذها بعين الاعتبار عند تحصيل الإيرادات العامة، نوجزها كالآتي:

- 1- يجب أن لا يتم تحصيل الإيرادات إلا إذا تحققت الواقعة المنشئة لها؛ وهي الواقعة التي تجعل المكلف مدينا للدولة بمبلغ الضريبة، كما في واقعة توزيع الأرباح التجارية على مالكي الأسهم والسندات،
- 2- الاعتراض لا يوقف التحصيل، بل يجلب الدفع أولاً، ثم الاعتراض على مقدار التحصيل أو أساس المنازعة القائمة،
- 3- يجب مراعاة مواعيد تحصيل الإيرادات العامة حسب نصوص القانون، بحيث يتناسب ذلك وظروف المكلفين بها، إضافة إلى الاقتصاد في نفقات عملية التحصيل،
- 4- يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية، هي قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، يحث تختلط كافة الإيرادات التي يتم تحصيلها الخزينة العمومية في مجموع واحد لتمول كافة النفقات دون تمييز¹. غير أنه وفي حالات خاصة يمكن أن ينص قانون المالية لتغطية بعض النفقات وتكون ضمن الموازنات الملحقة أو الحسابات الخاصة للخزينة.

الفرع الرابع: معالجة الفرق بين الإيرادات والنفقات

تظهر مرحلة تنفيذ الموازنة العامة نتائج التقديرات للإيرادات والنفقات العامة؛ وذلك، عند مقارنتها بالواقع، وبما إن أرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة هي مبالغ تقريبية في الموازنة العامة، فإنه في التنفيذ قد يظهر اختلاف في الأرقام المحصلة فعلا عن الأرقام المدرجة في الموازنة العامة.

ويتم معالجة هذا الاختلال بين مقدار الإيراد والإنفاق العام وعن طريق وسائل وطرق معينة. نذكرها كالآتي:²

- 1- **الحسابات الجارية في البنك المركزي:** حيث يتم فتح حساب جاري تقيد في حصيللة الضرائب والإيرادات الأخرى، ويقوم بدفع المصروفات نيابة عن الدولة. وبذلك يكون للبنك المركزي دور مهم في عملية تنفيذ الموازنة من خلال فتح الحسابات الجارية للحكومة تقيد فيها قسم المطالبات المبالغ التي سحبها الآمرون بالصرف بموجب صكوك على البنك أعطيت لدائني الحكومة.
 - 2- **إصدار أذونات الخزينة:** أذونات الخزينة هي سندات قصيرة الأجل تصدرها الدولة لسد حاجة الخزينة في حالة تأخر جباية الضرائب أو في حالة ظهور عجز في الإيرادات، وذلك إلى أن تتوافر للخزينة الأموال اللازمة.
 - 3- **الاقتراض من بنك الإصدار (الإصدار النقدي):** وهذا البنك يقوم بإصدار الأوراق النقدية داخل الدولة وتودع به الدولة أموالها وتقترض منه حين تضطرها الحاجة إلى ذلك.
 - 4- **المال الاحتياطي:** يحدث أحيانا أن يكون هناك بعد تنفيذ الموازنة زيادة في الإيرادات المحصلة فعلا عن النفقات المصروفة فعلا³. وتستعمل بعض الدول تلك الزيادة في تكوين مال احتياطي في البنك المركزي تلجأ إليه في السنوات التي تزداد فيها المصروفات على الإيرادات أي لمعالجة العجز في الموازنة العامة.
- كما قد يحصل عند تنفيذ الموازنة العامة أن تكون الاعتمادات المقدمة غير كافية لمواجهة النفقات المخصصة لها، أو قد يحصل طارئ وبالتالي يتطلب نوعا آخر من الانفاق، وهنا تلجأ الحكومة إلى الهيئة النيابية قصد الموافقة على فتح "اعتمادات إضافية: تشمل:
- **الاعتمادات التكميلية:** وهي اعتمادات يتم وضعها لتكملة اعتمادات واردة في الموازنة وثبت عند التنفيذ عدم كفايتها،
 - **الاعتمادات غير العادية:** ويتم إقرارها لمواجهة نفقات جديدة لم ترد في الموازنة العامة أصلاً، لكنها تعتبر ضرورية بسبب حدوث ظروف غير متوقعة خلال إعداد الموازنة العامة وبداية تنفيذها خلال السنة المالية.

¹ المادة 07 من القانون رقم 84-17 تنص على أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة.

² عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، مرجع سبق ذكره، ص- ص 210-213.

³ في الجزائر مثلاً نجد صندوق ضبط الإيرادات.

المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تعد هذه المرحلة هي الأخيرة للموازنة العامة، وهي تتزامن مع مرحلة تنفيذ الموازنة. والهدف منها هو ضمان التزام السلطة التنفيذية بالتطبيق الصادق لبنود الموازنة من إيرادات ونفقات، وكذا الحفاظ على المال العام، وحسن إدارته لتحقيق المصلحة العامة والأهداف المختلفة للموازنة العامة.

الفرع الأول: تعريف الرقابة على تنفيذ الموازنة وأنواعها

أولاً: ماهية الرقابة على الموازنة العامة

هي التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم طبقاً للسياسة المرسومة، وأن الاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلاً استخدامها للأغراض المخصصة لها، كما أنها لا تقتصر فقط على المراجعة الدفترية والمستندية والحسابية، وصحة تطبيق القوانين واللوائح المالية، وتعليمات وزارة المالية فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة ولكنها تتضمن وضع معايير وأنماط تحدد أساساً للمراجعة والكشف عن أي خطأ أو إسراف في استخدام الموارد المتاحة.¹

كما أن مرحلة المراجعة والمراقبة ليست مرحلة مستقلة تأتي في نهاية دورة الموازنة، بل هي مرحلة متداخلة تبدأ من أول مرحلة وهي الاعتماد وتستمر خلال مرحلتَي الاعتماد والتنفيذ، وتستمر أيضاً بعد الانتهاء من التنفيذ أي بعد انتهاء السنة المالية.

ثانياً: أنواع الرقابة على الموازنة وأساليبها

1- الرقابة من حيث الزمن

تنقسم الرقابة المالية على النفقات العامة من حيث وقت ممارستها بالنسبة إلى تنفيذ العمليات المالية الخاضعة للرقابة، إلى ثلاثة أنواع وهي الرقابة السابقة على التنفيذ والرقابة المتزامنة مع التنفيذ، والرقابة اللاحقة على التنفيذ، وهذا ما نوضحه فيما يأتي:

1-1- الرقابة السابقة على تنفيذ

تتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، فلا يمكن لأية هيئة تنفيذية الارتباط بالالتزام، أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الهيئة المختصة في الدولة، ولهذا فهي تسمى بالرقابة (الوقائية).

ويتولى هذا النوع من الرقابة إدارة داخلية أو جهاز خارجي، وتأخذ الرقابة السابقة على الصرف عدة أشكال:

- إقرار مبدئي بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية وقبل وقوع هذا الارتباط،
- الإقرار بأن الارتباط يقع في حدود الاتفاق المقرر كما ونوعاً،
- الإقرار النهائي عند دفع المبلغ وعند تنفيذ الالتزام للتأكد من أن العملية قد تمت وفقاً لما للإجراءات المعمول بها.

1-2- الرقابة المتزامنة للتنفيذ²

تقع الرقابة المتزامنة في أثناء عملية التنفيذ؛ وتتمثل هذه الرقابة بالمتابعة التي تجريها الأجهزة المختصة في الدولة على نشاطات السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات العامة الواردة في موازنة الدولة، وتأخذ شكل الجرد والزيارات التفتيشية أو الإشراف عليها.

ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول، وينطلق مع بدأ تنفيذ الأعمال ويستمر خلال خطوات التنفيذ. والغرض منه اكتشاف الخطأ والإهمال حال وقوعه، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية.

1-3- الرقابة اللاحقة

تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية، وغلق الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة. وتشمل هذه الرقابة كلا من النفقات والإيرادات، وتتضمن هذه الرقابة؛ المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة.

¹ خديجة الأسعر، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 244.

² عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة عليها، مرجع سبق ذكره، ص- ص 242- 253.

وتمارس هذه الرقابة الإدارة ذاتها صاحبة التصرف، أو قد تمارسها هيئة مستقلة. وتمتاز هذه الرقابة بتلافي كل العيوب الموجهة إلى الرقابة بأنها مجرد عملية تسجيل تاريخي، أو كما تعرف "بمحاورات الصم"، فهي تسجيل المخالفات بعد وقوعها وتفتح المجال للمحاورة بين جهات المراقبة والجهات الإدارية.¹

2- الرقابة المالية من حيث الموضوع

1-2- رقابة المشروعية

بمعنى أن الإجراءات والتصرفات التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتمتع بحماية القانون ولا تكون لها أي قيمة، ما لم تكن متوافقة مع القواعد النافذة. بمعنى آخر لا يجوز للإدارة -وإلا كانت مخالفة للقانون- وألا تقوم بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقا للقانون أو بتخويل منه.

فالمشروعية صفة كل ما هو مطابق للقانون، وعليه تعرف رقابة المشروعية بأنها رقابة مدى مطابقة تصرف الإدارة مع القانون بمفهومه العام الواسع، وتتصرف رقابة المشروعية إلى التصرف المالي من حيث النفقات والإيرادات.

2-2- الرقابة المحاسبية

ويقصد بها الرقابة التقليدية؛ وهي مراجعة حسابية مستندية بحتة لتنفيذ الموازنة، بقصد التحقق من أن النفقات العامة تمت وفقا لبنود اعتمادها وفي الأغراض المخصصة لها، وأنها قد صرفت لمستحقيها بمستندات سليمة معتمدة وفقا للقوانين واللوائح المالية المنصوصة فيها. فهدفها هو التأكد من سلامة الإجراءات وصحة مستندات الصرف. تهدف الرقابة المحاسبية إلى بذل أقصى جهد لاكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير والمخالفات المالية، ولا تمتد هذه الرقابة إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة أو آثارها على الاقتصاد الوطني.

2-3- الرقابة الاقتصادية²

تتجاوز هذه الرقابة الجانب الحسابي أو التأكيد من مشروعية عمل الإدارة، إلى تقويم النشاط الحكومي نفسه؛ فهي تبحث عن مدى تحقيق أهداف الموازنة، وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. كما تهدف إلى الكشف عن مدى كفاءة الوحدات الإدارية ووضع المقترحات التي قد تراها ضرورية للارتقاء بهذه الكفاءة الإدارية. والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة؛ التي تعني، تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف. وكذلك تعني رقابة الفاعلية؛ التي تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة.

3- الرقابة المالية من حيث الوظيفة

1-3- الرقابة المالية الإدارية

تمارس هذه الرقابة بصفة إدارية، تقوم على الملائمة والأداء والفعالية، وتكون فيها نتائج الرقابة غير ملزمة (استشارية) سواء قدمت السلطات العليا في الدولة أو إلى الجهات موضوع الرقابة. ويتضمن تقرير التنبية على الأخطاء والكشف عن المخالفات وطلب اتخاذ الإجراءات بشأنها.

وهو إجراء تقوم به السلطات الإدارية بمقتضى نص في القوانين والأنظمة بقصد التحقق من تنفيذ ما تأمر به تلك السلطات وما تنهي عنه، ويمارس التفتيش الإداري من قبل موظفي السلطة الإدارية والهيئات العامة في حدود النصوص القانونية التي تعتبر جزء من التنظيم الإداري الذي تقتضيه رعاية المصلحة العامة للمجتمع.

2-3- الرقابة المالية القضائية

تعرف الرقابة القضائية بأنها تلك الرقابة التي تتولاها أجهزة إدارية تأخذ الطابع القضائي، وتتولى ممارسة هذه الرقابة عادة أجهزة رقابة مالية عليا في الدولة وغالبا ما تتبع السلطة التشريعية.

ينحصر الاختصاص القضائي للرقابة المالية في الحكم على الحسابات العامة، والحكم بالغرامة على المخالفين في التصرفات المالية. تقوم هذه الرقابة على الأعمال المالية بعد انتهائها، لذلك فإن هذا النوع من الرقابة لا يتضمن رقابة سابقة أو مرافقة.

¹ حامد عبد المجيد دراز، سمير إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 176.

² عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة عليها، مرجع سبق ذكره، ص- ص 252- 254.

4- الرقابة المالية من حيث الجهة التي تمارسها¹

4-1- الرقابة الخارجية

تمارس الرقابة من داخل الإدارة التي تقوم بالتصرف المالي، كما قد تضطلع بها جهة خارجية عن الإدارة؛ وهي ما تعرف بالرقابة الخارجية، والتي تعرف بأنها رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. وهي نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية، تهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها، والتحقق من كفاءة فاعلية أداء الأجهزة المالية، في انجاز أهدافها وبرامجها.

4-2- الرقابة الداخلية

تباشر السلطة التنفيذية رقابة مالية على أجهزتها التنفيذية للتأكد من أن جميع الأعمال المناطة بها تسير وفقاً للمنهج الموضوع، وضمن الأهداف التي خططتها السلطة التنفيذية وأقرتها السلطة التشريعية. وتشمل الرقابة الداخلية كل صور الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على أجهزتها؛ ولا يقتصر عمل هذه الرقابة على مجرد الفحص والتقييم. وتمارس الرقابة الداخلية بأحد الأساليب الآتية:

4-2-1- الرقابة الرئاسية: هي الرقابة التي يمارسها وزير المالية نيابة عن السلطة التنفيذية أو رقابة الرئيس الإداري المباشر.²

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل من أجل المصادقة أو التعديل أو الإلغاء. وإلى جانب ذلك توجد رقابة وزارة المالية تمارس هذه الوزارة أنواع من الرقابة في النفقات والإيرادات، مهمتها التأكد من التصرفات المالية الخاضعة للرقابة وتنفيذها للقوانين والأنظمة واللوائح.

4-2-2- الرقابة الذاتية: هي الرقابة التي تمارسها الجهة المنفذة للعمل نفسها باعتبارها المسؤولة عن التنفيذ، حيث توجد

آليات وقواعد داخل الجهاز الإداري من أجل تحسين مواطن الخلل وإصلاحها، والتأكد من أن العمل يسير وفقاً لما هو مخطط له. وتمتاز الرقابة الذاتية بأن ممارسيها موجودون داخل الإدارة أو الجهة الخاضعة للرقابة وبالتالي يمكن أن يلاحظوا أوجه التقصير عن قرب.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة

تتم الرقابة الإدارية داخل الوحدة الإدارية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة أو من قبل وزارة المالية عن طريق مديرياتها المتخصصة³ أو من قبل موظفيها التابعين لها. وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الموازنة.

وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه على جميع المخالفات للقواعد المالية، واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها، فهي التي تمارسها السلطة التنفيذية على أعمالها؛ ولهذا، يطلق عليها تسمية الرقابة الذاتية.

أولاً: الرقابة السابقة على التنفيذ (الممانعة أو الوقائية)

يقصد بها عمليات المراجعة والرقابة قبل عملية الصرف، والتي لا يمكن بموجبها لأي هيئة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف. وعليه تعتبر الرقابة السابقة بمثابة أخذ موافقة الجهة المختصة بالرقابة على المعاملات المالية قبل الصرف، وتكون قاصرة على النفقات العامة دون الإيرادات على أساس أنه من المستحيل ممارسة رقابة سابقة على إيرادات قبل تحصيلها. تعتبر الرقابة السابقة على التنفيذ أداة فاعلة من أدوات الرقابة القانونية على المال العام، حيث تضمن الالتزام بأن تكون النفقة والعمليات المالية المرتبطة بها موافقة للقواعد القانونية شكلاً وموضوعاً، وبالتالي تصرف النفقات طبقاً للبند والاعتمادات المقررة لها في الموازنة العامة تحقيقاً للهدف الرئيسي وهو المحافظة على المال العام من أي تبذير أو ضياع أو انحراف. وهذا بدوره يتطلب ضرورة ممارسة الرقابة السابقة بشكل مرن لا يؤثر على الأعمال المتعلقة بالإدارة.

¹ عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة عليها، مرجع سبق ذكره، ص- ص 254- 258.

² وتعرف السلطة الرئاسية بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعة المباشرين.

³ المراقب المالي ومديري الحسابات والمفتشون العامون في النظام الجزائري.

ثانيا: الرقابة المرافقة للتنفيذ

ويقصد بها عمليات المتابعة التي تجريها أجهزة الرقابة المختصة في الدولة على نشاطات السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات العامة الواردة في موازنة الدولة. وتمارس هذه الرقابة داخل الوحدة الإدارية ذاتها، ومن قبل الوزارة المشرفة على أعمال الوحدة التنفيذية ومن قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة.

تأخذ هذه الرقابة شكل تقارير (شهرية أو فصلية أو سنوية) حول سير عمليات الإنفاق العام في إدارات وأجهزة الدولة المختلفة. ويتم بواسطة هذه الرقابة مطابقة الخطوات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وأجهزتها مع الخطة مسبقا، وهي غالبا من تكون الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق بالنفقات العامة على وجه الخصوص.

ثالثا: الرقابة اللاحقة على التنفيذ

يقصد بها الرقابة التي تبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة؛ وذلك، من خلال تدقيق الوثائق والمستندات للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ مع الاعتماد الوارد في الموازنة.

وعليه، تعتبر الرقابة اللاحقة هي إجراء علاجي يتمثل بمراجعة مستندات الصرف والقيود الحسابية الختامية،¹ كما تعالج مدى عدم تجاوز الصرف للاعتمادات الموجودة في الموازنة، والحصول على موافقة هيئة الرقابة السابقة على الصرف. ويمكن أن تصل إلى رقابة الأداء ومدى موافقة هيئة الرقابة السابقة على الصرف، ومدى كفاية الجهة الإدارية في استخدام نفقاتها العامة، وكذلك التأكد من أن الإيرادات العامة قد تم جبايتها أو تحصيلها طبقا للقانون، والتي يصب في نهاية المطاف في خزانة الدولة.²

تتعلق هذه المرحلة بعرض الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده، ثم إصداره إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة. فالمجالس النيابية تقوم بالاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الموازنة ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي اعتمدها سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيلة الإيرادات. ويشمل اعتماد المجلس النيابي للحساب الختامي اعتماد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل، واعتماده لإضافة ما قد يتحقق من فائض الإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده.³

رابعا: الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

تتم الرقابة على تنفيذ الموازنة عن طريق هيئة مستقلة عن الهيئتين التشريعية والتنفيذية، ويوضع لها نظام خاص كمال الحال بالنسبة لمجلس المحاسبة في الجزائر. حيث يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، كما يعدّ تقريراً سنوياً.

¹ تختتم السنة المالية فيما يخص الهيئة النيابية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية. حيث نصت المادة رقم 05 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على: أن يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي تثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية. كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تحتاجها عند القيام بالمراقبة.

² عبد الباسط على جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة عليها، مرجع سبق ذكره، ص- 261-265.

³ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص، ص 345، 346.

خاتمة

تقع أهمية المالية العامة في الدولة كما يقع الجهاز العصبي بالنسبة لجسم الانسان؛ ذلك أن المالية العامة هي المرآة العاكسة لوضعية الدولة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية خلال فترة زمنية معينة، حيث يكفي الوقوف على حجم الإيرادات والنفقات لبيان مستوى تطور الاقتصاد، وكذا معرفة حجم المستوى المعيشي للأفراد.

كما يترتب على قيام الدولة بالمالية العامة آثار اقتصادية واجتماعية بل وسياسية، تؤثر على كل قطاعات الاقتصاد الوطني من صناعة وزراعة وخدمات. وتؤثر أيضا على مكونات الاقتصاد الكلية من استثمار واستهلاك وادخار والنتاج الوطني، والمستوى العام للأسعار. كما يؤثر هذا الدور للدولة في النشاط الاقتصادي على مختلف فئات المجتمع، وإن اختلفت درجة التأثير من فئة لأخرى.

كما تهدف الدولة مما تحصل عليه من إيرادات وما تقوم به من إنفاق، إلى إشباع الحاجات العامة، كمثل خدمات الأمن والدفاع وإنشاء الطرق، وبناء الجسور والمطارات والموانئ وغيرها من أوجه الإنفاق العام، كما تسعى لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة مثل رفع النمو الاقتصادي للدولة، مع توفير مزيد من فرص العمل وتحقيق عدالة اجتماعية. وعليه، يجب أن تتجه الجهود المبذولة مستقبلاً لتطوير وإعادة صياغة للمالية العامة إلى مالية عامة وظيفية، بأساليب أكثر عمقاً وعلى أسس علمية، وذلك عن طريق توجيه كافة أدوات السياسة المالية من أجل إحداث آثار اقتصادية واجتماعية إيجابية حقيقية. وهذا بالاعتماد على تشخيص علمي دقيق بهدف التأثير على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية قصد تعزيز التنمية المستدامة.

المراجع

أولاً: الكتب:

- 1- إبراهيم عبد الله، أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع،
- 2- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003،
- 3- حسني خربوش، حسن البحي، المالية العامة، الشركة العربية المتحدة، القاهرة، 2013،
- 4- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001،
- 5- خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009م،
- 6- خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2016،
- 7- رانيا محمود العمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1436 هـ / 2015 م،
- 8- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009،
- 9- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000،
- 10- طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء، عمان، 1430 هـ / 2009م،
- 11- عاد حشيش ود، مصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998،
- 12- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1992،
- 13- عاطف صدقي، محمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص-ص 337-340.
- 14- عبد الباسط الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015،
- 15- عبد الغفور إبراهيم أحمد: مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2009،
- 16- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005،
- 17- محمد طاقة، بدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2010،
- 18- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2007،
- 19- مصطفى حسني مصطفى، اقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

ثانياً: القوانين والمراسيم:

- 1- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 08 شوال 1414 هـ الموافق لـ 07 جويلية 1984م والخاص بقوانين المالية،
- 2- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 المحرم 1411 هـ الموافق لـ 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية،
- 3- قانون البلدية، رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990م،
- 4- قانون الولاية، رقم 90-09 المؤرخ في 07-04-1990م.

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
01	مقدمة
02	الفصل التمهيدي: مدخل إلى علم المالية العامة
03	المبحث الأول: مراحل تطور مفهوم المالية العامة
03	المطلب الأول: تطور المالية العامة عبر العصور
04	المطلب الثاني: تأثير النظام الاقتصادي على مفهوم المالية العامة
07	المطلب الثالث: خصائص المالية العامة في الدول النامية
08	المبحث الثاني: ماهية المالية العامة
08	المطلب الأول: مفهوم المالية العامة
08	المطلب الثاني: مضمون وموضوع المالية العامة
09	المطلب الثالث: عناصر المالية العامة
10	المطلب الرابع: أهمية المالية العامة في إطار السياسة الاقتصادية للدولة
11	المبحث الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة
11	المطلب الأول: أوجه التوافق والتشابه بين المالية العامة والخاصة
11	المطلب الثاني: أوجه الاختلاف بين المالية العامة والخاصة
12	المطلب الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
15	الفصل الأول: النفقات العامة
16	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة
16	المطلب الأول: تطور مفهوم النفقات العامة
16	المطلب الثاني: تعريف النفقات العامة وأركانها
18	المطلب الثالث: قواعد وضوابط النفقات العامة
20	المطلب الرابع: حدود النفقات العامة
22	المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة
22	المطلب الأول: أهمية تحديد تقسيمات النفقات العامة
22	المطلب الثاني: التقسيمات العلمية أو الموضوعية للنفقات العامة
27	المطلب الثالث: التقسيم الوضعي للنفقات العامة
28	المبحث الثالث: آثار النفقات العامة
28	المطلب الأول: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
31	المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية للنفقات العامة (الآثار التوزيعية)
32	المبحث الرابع: ظواهر تزايد النفقات العامة
32	المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام
33	المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

الصفحة	المحتوى
35	الفصل الثاني: الإيرادات العامة
36	المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة
36	المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة
36	المطلب الثاني: تقسيمات الإيرادات العامة
37	المطلب الثالث: إيرادات الموازنة العامة في الجزائر
38	المبحث الثاني: مصادر الإيرادات العامة
38	المطلب الأول: الضرائب
49	المطلب الثاني: الرسوم
52	المطلب الثالث: إيرادات أملاك الدولة (الدومين)
56	المطلب الرابع: القروض العامة
63	المطلب الخامس: الإصدار النقدي الجديد
65	الفصل الثالث: الموازنة العامة
66	المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة
66	المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة
68	المطلب الثاني: خصائص وطبيعة الموازنة العامة
69	المطلب الثالث: أنواع الموازنات العامة والتمييز بينها وبين مسميات مشابهة لها
73	المبحث الثاني: قواعد الموازنة العامة
73	المطلب الأول: قاعدة وحدة الموازنة
74	المطلب الثاني: قاعدة سنوية الموازنة
76	المطلب الثالث: قاعدة شمول وعمومية الموازنة
77	المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة
79	المبحث الثالث: دورة الموازنة العامة للدولة
79	المطلب الأول: مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة
80	المطلب الثاني: اعتماد الموازنة العامة
81	المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة
84	المطلب الرابع: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
88	خاتمة
89	المراجع
90	فهرس المحتوى