



جامعة الجزائر 3



كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية
ميدان التكوين في الحقوق و العلوم السياسية

محاضرات في المالية العامة

المادة: المالية العامة

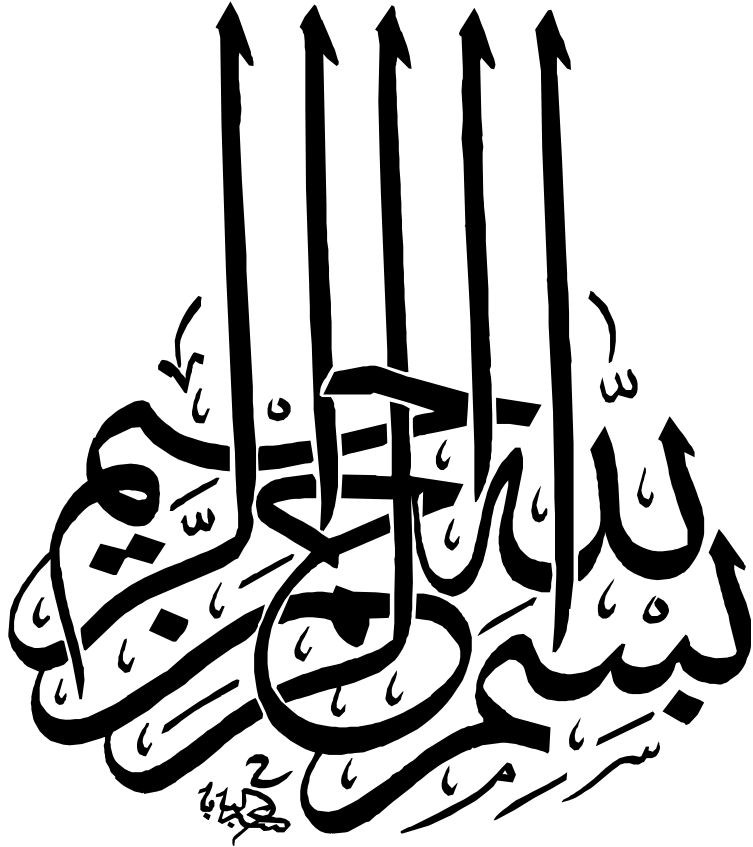
مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة LMD

من إعداد الدكتور:

إلياس كشاوي

أستاذ محاضر "ب" / جامعة الجزائر 3

السنة الجامعية 2021/2020





جامعة الجزائر 3



كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية
ميدان التكوين في الحقوق و العلوم السياسية

محاضرات في المالية العامة

المادة: المالية العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة LMD

من إعداد الدكتور:

الياس كشاوي

أستاذ محاضر "ب" / جامعة الجزائر 3

السنة الجامعية 2021/2020

مقدمة

يعمل الإنسان دوماً على إشباع حاجاته المتعددة، المتجددة والمتزايدة، وتنقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى: حاجات فردية وحاجات جماعية، ويتم إشباع الحاجات الفردية عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الكساء، الدواء، والمسكن... الخ، أما الحاجات الجماعية فتتولى الهيئات العامة و الحكومية أمر إشباعها .

تعرف الحاجات التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها بالحاجات العامة أو الجماعية، سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية .

ويمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات .

ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلح على تسميتها "الموازنة العامة"، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة .

وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة . غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الإنتاجية المتاحة، وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه .

ولما كانت النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة تكون العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية

للدولة، و تعكس التوجه السياسي و الاجتماعي للدولة فسوف نقسم هذه المحاضرات إلى أربعة فصول، نتطرق في الفصل الاول إلى مدخل عام و شامل لعلم المالية العامة بصفته فرعا من فروع الاقتصاد العام، بينما نتطرق في الفصل الثاني الى نظرية النفقات العامة و مختلف الأجزاء و الأقسام المكونة لها، ثم ننتقل إلى الفصل الثالث أين نتناول المكونة الثانية لعلم المالية العامة و هي الإيرادات العامة بمختلف مصادرها و شروطها و مكوناتها، و في الأخير نتطرق إلى آلية التنفيذ و هي الموازنة العامة للدولة باعتبارها الصورة الواضحة لمختلف النفقات و الإيرادات و كآلية لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

الفصل الاول:مدخل إلى علم المالية العامة

تمهيد

مر علم المالية العامة بعدة مراحل لينفصل ن مختلف العلوم الاقتصادية و المالية و القانونية ليستقل كعلم قائم بحد ذاته، و هذا ما سنحاول إثباته من خلال أجزاء هذا الفصل.

المبحث الاول: دور الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية

يعتبر إشباع الحاجات المادية للأفراد من بين الأسباب الرئيسية التي تثار عند الحديث عن الدولة و النشاط الاقتصادي، فهي تختلف من فرد إلى آخر و من مجتمع لآخر من حيث نوعها عددها ترتيبها و جودتها، فكلما استطاع مجتمع ما من خلال مؤسساته ان يحقق الإشباع التام للحاجات المادية لأفراده فانه تتلاشى أسباب وجود المشكلة الاقتصادية، لكن هذه الحالة يمكن اعتبارها مثالية كون هذه المشكلة متواجدة على مر العصور و ستستمر إلى ما لا نهاية. و هذا هو المحور الرئيس لنشأة و تطور النظم الاقتصادية عبر العصور، و اختلاف دور الدولة في النشاط الاقتصادي من نظام اقتصادي إلى آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم هذا الدور ارتبط تماما بحجم مالية الدولة عبر المراحل التاريخية المختلفة التي مرت بها المجتمعات ولهذا وحتى يتحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي لابد من وجود سياسة مالية لهذه الدولة يتحدد من خلالها وفي إطار علاقتها بباقي السياسات الاقتصادية، وبالتالي تحقق الأهداف المطلوبة والمتفق عليها من جميع أفراد المجتمع، ومن هذا المنطلق يبدو من الصواب تتبع دور الدولة في النشاط الاقتصادي على النحو التالي :

أولاً: الدور التقليدي للدولة "دولة الحياد"

لقد ساد جدل حاد وقائم بين الاقتصاديين عند مطلع القرن الخامس عشر في موضوع دور الدولة في الاقتصاد حيث ظهر فكر التجاربيين وذلك بعد أزمة ارتفاع الأسعار في الدول الأوروبية بسبب زيادة تدفق المعادن النفيسة إلى اقتصاديات تلك الدول، مما جعل هذه الأخيرة تعطي أهمية بالغة لتحقيق التوازن في موازين مدفوعاتها، ولذلك كان اهتمام التجاربيين هو تحقيق فائض في الإنتاج بهدف التصدير، الأمر الذي جعلهم ينادون بأهمية التجارة الخارجية، كما نادوا بمبدأ الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، حيث ساد الظن بأن كل فرد أجدر بتحقيق مصلحته وأن المصلحة العامة ليست إلا مجموع مصالح الأفراد الخاصة، الأمر الذي قلص دور الدولة إلى مجرد اتخاذ الإجراءات التي تكفل حماية مصالح الأفراد داخليا وخارجيا¹.

¹ محمد عفر، أحمد فريد، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1999، ص11.

لكن هذا الدور البسيط للدولة عاد بالسلب على هؤلاء التجاربيين، ففي النصف الثاني من القرن السابع عشر ظهرت النزاعات التجارية وسادت الفوضى الأمر الذي جعل هؤلاء التجاربيين ينادون بتدخل الدولة لتنظيم الحياة الاقتصادية، وقد اختلفت صور تدخل الدولة من دولة لأخرى، غير أنه خلال هذه الفترة ساد مفهوم الدولة الحارسة في ظل سيادة أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت تبنى على أساس ترك النشاط للأفراد دون تدخل من الدولة.

لقد قامت أفكار الكلاسيك على أن هناك قوى ذاتية قوية تمنع حدوث فترات الركود الطويلة في الاقتصاد، وعليه فإن الاقتصاد في ظل نظام السوق لديه محرك ذاتي أسموه باليد الخفية لإعادة توازنه وعلى ذلك فإن هذه القوى الذاتية تستطيع التغلب على الأزمات التي تحدث بالاقتصاد وتحركه دائماً نحو التوازن العام، وقد ترتب على ذلك أن حصرت وظيفة الدولة في القيام بمهام الأمن، والحماية، والعدالة، والدفاع أي أنها تكون حارسة لحرية الافراد في ممارستهم للنشاط الاقتصادي، ولا مانع في إقامة بعض المشاريع العامة، التي لا تتوخى منها أرباحاً.

ففي هذا السياق تقلص دور الدولة و من ثم انخفض عدد الوظائف التي يجب على الدولة القيام بها مما أدى إلى الضعف المالي الذي تمارسه الدولة حيث كان للسياسة الجبائية دوراً وحيداً فقط يتمثل في ضمان الأموال اللازمة لتغطيتها النفقات الضعيفة المقترنة بالدور الذي تمارسه الدولة و هو السهر على ممارسة الافراد لنشاطاتهم الاقتصادية دون المساس بالأهداف الاقتصادية و الاجتماعية الاخرى ، فالدولة لا تعتمد على الضريبة لتحقيق اهداف سياستها الاقتصادية ، لذلك يقول **Jean Baptiste Say** "ساي"¹ : ان أفضل سياسة تخطط لها المالية العامة هي تلك التي تدعو إلى اقل ما يمكن من الإنفاق العام، و خير ضريبة تفرضها الدولة على رعاياها هي اقلها حصيله².

و من اهداف النظام المالي في ظل مبدأ الحياد تجاه النشاط الاقتصادي ما يلي:³

- الحصول على الإيرادات العامة اللازمة للنفقات العامة التي يجب ان تكون ادني حد ممكن مع تطبيق مبادئ العدالة عند فرض الضريبة و توزيع الأعباء العامة؛
- تحقيق توازن مالي في الموازنة العامة أي توازن بين النفقات العامة و الإيرادات العامة، و قد يترتب على هذا المنطق ضرورة عدم اللجوء إلى القروض أو زيادة الضرائب أو الإصدار النقدي. لان القروض التي تستخدم لتغطية نفقات استهلاكية تضر بالاستثمار، إما زيادة

1 جان باتيست ساي (Jean Baptiste Say) ، هو مفكر وعالم اقتصاد ولد في ليون في 5 جانفي 1767 وتوفي في باريس 14 نوفمبر 1832. يعتبر ساي من أبرز أنصار المذهب الحر في القرن التاسع عشر، ومن الذين تميزت أفكارهم بالتحديد والتليل العميق للظواهر الاقتصادية، وكان متقائلاً في آراءه على عكس أنصار هذا المذهب في إنكلترا، من أمثال مالتوس، وريكاردو، وجون ستيوارت ميل، وقد تأثر ساي بأفكار آدم سميث، وهو الذي نقل تعاليمه إلى فرنسا، وهو من أوائل الاقتصاديين الذين بحثوا في القضايا الاقتصادية على ضوء التطورات التي جاءت بها الثورة الصناعية.

² خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة ، دار الكتب المصرية، المعادي، القاهرة، 2016، ص37.

³ نفس المرجع، ص 24.

الضرائب تعني ان الدولة تحصل من الافراد و بلا ضرورة على مبالغ كان يمكنهم استثمارها،
أما الإصدار النقدي فانه يؤدي إلى حدوث التضخم و ارتفاع الأسعار؛
- تطبيق قواعد التحليل الاقتصادي المطبق على المشروعات الخاصة في حالة الإنفاق العام،
بمعنى ان ينظر إلى الإنفاق العام على انه إنفاق استهلاكي غير منتج و بالتالي يجب على
الدولة ان تطبق مبدأ أقصى منفعة ممكنة كما يفعل الافراد في قراراتهم المالية.
- ضغط النفقات العامة إلى أدنى حد ممكن، و ضرورة المحافظة على توازن الموازنة، و عدم
الالتجاء إلى القروض العامة ا و الى الإصدار النقدي الجديد إلا في حالات استثنائية و تحت
شروط خاصة. و بالتالي فان الحكم على كفاءة النظام المالي في الدولة يتم عبر احترام هذه
المبادئ المالية.

هذا وقد سادت أفكار الكلاسيك لفترة طويلة إلا أن حدثت مشكلة الكساد الكبير عندها بدأ
الاقتصاديون يتشككون في صحة النظرية الكلاسيكية بعد عجز اقتصاديات الدول عن إعادة توازنها
بطريقة آلية كما كان يدعى الكلاسيك¹.

ثانيا: مرحلة الدولة المتدخلة

اتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ضرورة إعادة النظر في مفهوم الدولة
الحارسة، نتيجة عجزه عن مواجهة الأزمة الاقتصادية التي سادت العالم في سنة 1929-1932 ،
حيث برزت أفكار النظرية الكنزوية للاقتصادي الإنجليزي كينز خلال الثلاثينات من القرن الماضي،
ولقد جاءت أفكار كينز معاكسة تماما لأفكار الكلاسيك، التي رسمت السياسات الحكومية الواجبة
الإلتباع للخروج من الأزمة، و بالتالي فقد أسست لمفهوم تدخل الدولة الايجابي في النشاط الاقتصادي.
لقد قامت النظرية الكنزوية على ضرورة تدخل الدولة الايجابي في النشاط الاقتصادي عن طريق إقامة
بعض المشاريع العامة لتحريك النشاط الاقتصادي من الركود ويتم ذلك من خلال الإنفاق باعتباره
المضخة التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الاقتصادي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تدخلت
الحكومة الأمريكية بواسطة زيادة الإنفاق العام لكي تخلق دفعة قوية من الإنفاق الفردي وبالتالي زيادة
الفائض والمخزون من السلع الراكدة، وأما في انجلترا فإنها قامت بتخفيض سعر صرف عملتها لكي
تزيد من الطلب الخارجي على صادراتها وتقلل من الواردات إليها، وبذلك تخفض من تيار التدفق
النقدي الخارجي وترفع من حجم التدفقات النقدية الداخلة إلى غير ذلك من الحلول التي اتبعتها
الدول².

¹ سامي خليل، نظرية الاقتصاد الكلي، وكالة الأهرام للتوزيع، الكتاب الأول، مصر، 1994، ص85
² محمد عفر، أحمد فريد، مرجع سابق، ص18.

و يمكن تلخيص أهم التحولات في النظرية الاقتصادية و السياسة الاقتصادية، و بالأخص السياسة المالية التي وقف عليها كينز فيما يلي:¹

- التمييز بين النشاط المالي للدولة و النشاط المالي للأفراد حيث يطبق في الحالة الأولى أسلوب التحليل الكلي، و في الحالة الثانية أسلوب التحليل الجزئي، و بالتالي فان المشكلات التي يجب ان يهتم بها الاقتصاد الكلي تعنى بمشكلات التوظيف و الدخل القومي، و الرواج و الكساد و الدورات الاقتصادية و مشكلات التضخم و بصفة خاصة مشكلات النمو الاقتصادي؛

- أهمية الدور الذي تلعبه الدولة بإدارتها المالية و النقدية أي أهمية المالية العامة و النظام المالي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي و إتباع سياسة تصحيح التقلبات الاقتصادية و لهذا نادى كينز بضرورة التدخل الحكومي بدلا من الحياد و تحويل النظام المالي إلى نظام وظيفي؛

- ليس من الضروري تحقيق التساوي بين حجم الإيرادات العامة و النفقات العامة، اذ حل محل التوازن المالي أو المحاسبي موازنات أكثر أهمية مثل التوازن الاقتصادي و التوازن الاجتماعي والتوازن العام.

و بالتالي اتسعت وظائف الدولة لتشمل أهدافا ابعد من الهدف المالي و هذا ليتوافق مع التغيرات الحاصلة في النظام الاقتصادي، نذكر منها:²

- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي و مقاومة الدورات الاقتصادية باستخدام الأدوات المالية و النقدية التي تؤدي إلى تعويض انخفاض الإنفاق الاستهلاكي الخاص أو الإنفاق الاستثماري الخاص.

- تحقيق الاستخدام الأمثل و الفعال للموارد الاقتصادية و ذلك بتوجيهها نحو الأنشطة الاقتصادية التي تحقق أكبر عائد إجمالي ممكن.

- إعادة توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي و تقليل الفروق بين الطبقات و الفئات الاجتماعية و بما لا يتعارض مع الحرية الفردية في التملك و الكسب، و هذا لا يعني إزالة الفوارق الطبقيّة في المجتمع.

وقد ترتب على ذلك أن وظيفة الدولة تغيرت و اتسعت، حيث أصبحت توجه اهتمامها إلى تتبع الآثار الاقتصادية و الاجتماعية التي تحقق الآثار الإيجابية على الاقتصاد الوطني .

¹ خديجة الأعسر، مرجع سابق، ص 26

² نفس المرجع، ص 27

ثالثاً: دور الدولة في ظل النظام الاشتراكي "الدولة المنتجة"

بعد الحرب العالمية الأولى سادت مبادئ الاقتصاد الاشتراكي حيث ارتبط دور الدولة بالإحلال محل قوى السوق، أي ان قوى السوق لا تترك لتعمل بدون قيود أو توجيه كما هو الحال في النظام الرأسمالي، عندئذ بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية، الأمر الذي دعم انتشار أسلوب التخطيط المركزي على الصعيدين العملي والأكاديمي وكان من بين الدول التي تبنت هذا الاتجاه عدد من دول العالم الثالث.

ولاشك أن البيئة الفكرية التي كانت في ذلك الوقت تختلف اختلافا جوهريا عنها في الوقت الحاضر، ذلك أن معظم دول العالم الثالث كانت وقتها حديثة العهد بالاستقلال وكانت تتطلع إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والارتقاء بأنظمتها ومؤسساتها، وبالطبع فإنه في ظل وجود تلك الإيديولوجيات اقتنعت هذه البلدان كغيرها بأنه لا يمكن حدوث التنمية دون تدخل مباشر من جانب الدولة.¹ وقد ترتب على ذلك مجموعة من النتائج من أهمها:²

- أن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي إلى حد كبير؛
 - إن المبدأ السائد في المالية العامة للدولة هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، وأصبح النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطاتها الاقتصادية، ومن ثم أصبح علم المالية العامة جزءا من الاقتصاد السياسي للاشتراكية؛
 - إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم وهي هدف إحداث التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي وأخيرا هدف التوازن العام .
- مما سبق يتضح أن الدولة أصبحت تمارس دورها في النشاط الاقتصادي بصفة تكاد ان تكون كاملة، وهو ما أدى إلى الانتقال إلى المرحلة الموالية أي عند نهاية السبعينات حيث شهد العالم تغيرات فكرية وسياسية واقتصادية واسعة ساعدت في تراجع تلك الإيديولوجيات التي تؤدي إلى توسيع دور الدولة وفي المقابل برز اهتمام واسع لتقليص وظائف الدولة إلى أدنى مستوى، وذلك إثر المشاكل التي تعرضت لها اقتصاديات الدول التي أخذت بمبدأ الاقتصاد الاشتراكي مثل التضخم والبطالة والمديونية الخارجية وغيرها من سياسات هذا النظام.³

وقد اعتمد المعارضون لفكرة الاقتصاد الاشتراكي على الواقع الذي آلت إليه تلك الدول، وخير دليل الفشل الكبير الذي تعرضت له دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي وغيرها من الدول التي توسعت

¹ سعيد النجار، نحو إستراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي، درا الشروق، القاهرة، 1991، ص 25.

² عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية تحليل جزئي وكلي، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، 1997، ص 239.

³ عباس المجرن، علي العبد، تطور هيكل الإيرادات العامة وسبل تنميتها في الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، العدد 4، مجلد 23 سنة 1995، ص 99.

في النشاط العام والقطاع العام وظهور فعالية التحول من القطاع العم إلى القطاع الخاص فيما سمي بالتخصيصية أو الخصخصة التي انتشرت منذ عام 1979 تقريبا عندما طبقتها انجلترا ثم بدأ الأخذ بها في الكثير من دول العالم.¹

إن كان موضع سيطرة الدولة على الموارد الاقتصادية هو أمر هام وضروري لحسن استخدام الموارد وتنميتها وتوفير العدالة والاستقرار، فليس ذلك يعني أن تقوم الدولة بإدارة العلاقات الاقتصادية والتدخل المستمر بشكل مباشر، إنما المقصود بذلك هو قيامها بتنظيم إدارة الموارد الاقتصادية في اتجاه عام متناسق مع أهداف الدولة، وأن تكون للدولة القدرة على منع أي انحراف من شأنه أن يهدد مصالح المجتمع .

غير أن هناك مجالات يفترض على الدولة أن تضطلع بها من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية منها:²

- توفير السلع العامة التي لا يمكن أن ينتجها القطاع الخاص لضعف مردوديتها المالية مثلا؛
- تصحيح حجم الإنتاج فيما يسمى بالسلع شبه العامة والتي قد تكون متوافرة في السوق ولكن بنسب غير مثلى، كنتيجة لوجود ما يسمى بالوافورات و الآثار الجانبية المصاحبة للأمر الذي يوجب تدخل الدولة لتصحيح الكمية المعروضة بالسوق عن طريق فرض ضرائب على حالات الوافورات المالية (كالتلوث البيئي مثلا)، أو تقديم الدعم في حالة الوافورات الموجبة) كما هو الحال بالنسبة للتعليم؛

للدولة دور هام وأساسي في إدارة الاقتصاد الكلي على النحو الذي يكفل استقرار المستوى العام في الأسعار والتوازن الخارجي والعمالة الكاملة والعدالة في التوزيع، ومنع الاحتكارات الخاصة بالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية في الأمن والدفاع والقضاء حتى في ظل نظام الاقتصاد الحر، ولهذا يتطلب من الدولة التدخل المدروس في الحياة الاقتصادية بحيث لا يمنع تدخلها هذا قوى السوق من أن تعمل بطريقة صحيحة وفي نفس الوقت يتسنى لها إدارة دفعة الاقتصاد بما يتلاءم مع أهدافها التنموية .

و مما لا شك أن مناقشة دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوقت الحاضر ستستقر على مفهوم جديد لدور الدولة ليس بالضرورة أحد الأدوار الثلاثة سالفة الذكر، لأن الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية تلعب دورا هاما في تشكيل مثل تلك المفاهيم.

كما أن لكل دولة ظروفها وأوضاعها الخاصة بها، وبصفة عامة أن دور الدولة يتضح أكثر عند وضع وتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة.

فليس هناك دولة في العالم تستطيع ان ترفع يدها عن الاقتصاد، فكل حكومات العالم تتدخل في النشاط الاقتصادي، و لكن درجات هذا التدخل تختلف من بلد إلى آخر

¹ عبد المطلب عيد الحميد، مرجع سابق، ص240.

² عباس المجرن، مرجع سابق، ص 8

رابعاً: التحولات في دور الدولة الاقتصادي بين الدول المتقدمة و النامية

منذ ظهور الأزمة المالية العالمية الأخيرة سنة 2008، حيث شرعت العديد من الحكومات في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء في إطلاق برامج للحفز المالي، بغية احتواء الآثار السلبية للأزمة على الرغم من أن ذلك يتناقض مع ما هو مألوف بالنسبة لتعامل الدول المتقدمة مع الأسواق الحرة وقطاع الأعمال الخاص والبنوك الكبرى، اعتماداً على فكرة أن "الأسواق كفيلة بتصحيح نفسها"، وهو ما ثبت خطأه بقدر كبير عقب هذه الأزمة.

وقد استهدفت تلك البرامج تنشيط قوة دفع النمو الاقتصادي، ودعم سوق العمل، وإيجاد فرص عمل جديدة. وتباينت الدول فيما بينها من حيث بنية وحجم وتركيبية "حزم التحفيز المالي"، وبمقارنة برامج الحفز المالي في عينة مكونة من 22 دولة نامية ومتقدمة، تبين أنه على الرغم من أن الإعفاءات الضريبية قد تجاوزت ثلث حجم التحفيز المالي في الاقتصاديات المتقدمة، إلا أنها مثلت نحو 3% فقط من الإنفاق المستهدف للتحفيز في الاقتصاديات النامية والصاعدة. بالإضافة إلى ذلك، فاقت نسبة الإنفاق المخصصة لتطوير البنية التحتية في حزم تحفيز الاقتصاديات النامية والصاعدة ثلاثة أضعاف مثيلاتها في الاقتصاديات المتقدمة. وعلاوة على ذلك، مثلت التحويلات الاجتماعية إلى الأسر منخفضة الدخل نسبة ضئيلة نسبياً من حزم التحفيز المالي في كل من الاقتصاديات المتقدمة والنامية والصاعدة (8.10% و 8.6% لكل منهما على التوالي).

و من أبرز أدوات تدخل الدولة تأميم الموارد والسيطرة على قطاعات أساسية وحيوية بالدولة، قد باتت سمة أكثر وضوحاً خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة، فقد شهدت أكثر من 15 دولة بالعالم تقدماً مضطرباً في تأميم الموارد، منها دول صاعدة مثل الهند والصين وجنوب أفريقيا وروسيا وغيرها، وأن نسبة الزيادة في تأميم الموارد قد بلغت أقصاها في دول منطقة شرق أفريقيا، وفي أمريكا اللاتينية، وهو أمر لا تزال تداعياته على الاستثمارات الخارجية غير واضحة حتى الآن.

ولا بالتالي، فقد عادت الدولة لتتدخل بشكل أكبر مما توقعه أنصار الرأسمالية المطلقة، فأضحت تراقب وتتحكم في قوانين وإجراءات المصارف الكبرى، وتسعى لتأميم الموارد والقطاعات الحيوية، وتتدخل تنموياً عبر فرض المزيد من الضرائب لإحداث تقارب بين الطبقات، وأخذت تراقب حركة الأسواق والاستثمارات عن كثب، ولجأت إلى تقليل المخاطر المتعلقة بالاقتصاد الوهمي والفقاعات العقارية، وكلها أمثلة تشير إلى أننا أمام موجة جديدة من عودة دور الدولة لتنظيم الاقتصاد عبر الرقابة الصارمة في الحد الأدنى، وعبر التأميم الممكن في الحد الأقصى، ما قد يشير إلى أن الأفكار المطالبة بما يسمى "الليبرالية الاشتراكية" قد تجد لها ممارسات واقعية بعد أزمة 2008.

أخيراً، لقد برهنت الأزمات التي عصفت بالنظام الاقتصادي والمالي العالمي أن هناك حاجة لإيجاد التوازن المفقود في توزيع الأدوار بين الدولة وآليات السوق، خصوصاً فيما يتعلق بتوزيع وتخصيص الموارد وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فبينما يتعين بناء وتقوية المؤسسات الداعمة للأسواق

والرامية للارتقاء بكفاءتها، فإن هناك ضرورة لتدخل الدولة لضبط حركة الأسواق وتحقيق العدالة والإنصاف في توزيع الدخل والثروات، و يكون ذلك إلا عن طريق أدوات المالية العامة.

المبحث الثاني: طبيعة علم المالية العامة و نطاقه

ان دراسة علم المالية العامة تقتضي من الباحث الإلمام بمفاهيم أساسية لا عنى عنها لفهم الموضوعات المطروحة في هذا المجال. فإذا كان علم المالية العممة يدرس المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد و تخصيصه لإشباع الحاجات العامة فانه يرتبط بالنظام المالي العام الذي يتكون من أجزاء معينة مترابطة، لذلك لا بد لنا من التعرف على اهداف هذا العلم، و على عناصره و ارتباطاته بالعلوم الاخرى، و من ثم مراحل تطوره و موضوعه حتى نصل في النهاية إلى تعريفه بشكل دقيق و مضبوط و هو ما يتطلب منا تناول النقاط التالية:

- التعريف بعلم المالية العامة
- التعريف بالحاجات العامة
- نشأة و تطور علم المالية العامة
- علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاخرى..

أولاً: تعريف علم المالية العامة

ارتبط مفهوم ومضمون علم المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبعد أن كان علم المالية العامة في المفهوم التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية. وعرفت المالية العامة قديما بالمفهوم التقليدي" بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات . "والمالية العامة في معناها الحديث:" هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يلي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الايرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية

"ومن التعريف السابق نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة

- تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة للإشباع .
- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجات المجتمع .

- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.

ثانياً: الحاجات العامة

نظام الحاجات من الأنظمة الملازمة للوجود الإنساني، بحيث أن الإنسان في مختلف أطواره وأدواره، لا يمكنه أن يستغني عن نظام الحاجات. إذ أن الإنسان ككائن حي، تتوفر لديه بيولوجيا و معاشيا واقتصاديا، بعض الحاجيات والضرورات الذي يعتبر توفيرها وإشباعها ضمن الأطر المشروعة والمعقولة سبباً أساسياً لبقاء الإنسان على وجه هذه البسيطة

تعرف الحاجة العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية.¹

وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ ويشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفاً على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصراً على جهود الأفراد. وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى يعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي. ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

1. **الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:** وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ، ويتميز هذا النوع من الحاجات العامة بالسمات الآتية
 - إن الكمية المستهلكة من هذه الخدمات تكاد تكون متساوية بين جميع الأفراد .
 - لا يمكن تطبيق مبدأ الاستبعاد في مثل هذه الحاجات العامة .

¹ خالد الخطيب شحادة ، محمد خالد المهاني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2005 ، ص20.

- هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة ويستحيل استبعاد أي فرد من التمتع بمنافع هذه الخدمات .

2. **الحاجات المستحقة:** هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها للنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة منها:

- إن المنفعة الاجتماعية التي تعود من إشباع هذه الحاجات أكبر من المنفعة الفردية
- الأولويات الاجتماعية السائدة تحتم الإشباع الجماعي لهذه الحاجات .
- الاعتبارات السياسية والإستراتيجية ...الخ، ومن أمثلة هذه الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز ...الخ.

3. **السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:** وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولاعتبارات مختلفة إستراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخلة .

ثالثاً: مكونات المالية العامة

1. **النفقات العامة:** تقوم الدولة هدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق منفعة عامة بصرف وإنفاق مبالغ مالية تدعى "نفقات عامة" سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل هدف إعادة توزيع الدخل القومي وتصحيح الإختلالات في الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص.

2. **الإيرادات العامة:** وهي مصادر التمويل التي لا بد منها لتغطية النفقات العامة وبالتالي لتدبير الموارد المالية اللازمة للإنفاق العام ، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، وقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من

أملكها الخاصة ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية.

3. **الموازنة العامة للدولة** : وهي تنظيم مالي يقابل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية للدولة ، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة والتي هي عادة لمدة سنة واحدة ، ويجري إقرارها من قبل السلطة التشريعية.

رابعاً: المالية العامة و المالية الخاصة.

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، ويمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقاً لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسلطاتها في فرض الضرائب وإصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل. ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

- **من حيث الهدف:** يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.
- **من حيث الأساس:** الفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة .
- **من حيث التنظيم:** تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

المبحث الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

المالية العامة علم من العلوم الاجتماعية؛ لأنه ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة، و المجتمعات في تطورها، وخضوعها إلى سلطة عامة، يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة، وتقديم مجموعة من الخدمات الأساسية والضرورية لمعيشة ورفاهية المجتمع. ومن الطبيعي، أن يرتبط هذا العلم الاجتماعي بصلات وثيقة، مع العلوم الاجتماعية الأخرى، التي يعمل إلى جانبها ضمن مجتمع واقتصاد واحد. ومن أهم العلوم الاجتماعية التي يرتبط بها هي:

أولاً: العلاقة بين المالية العامة و علم الاجتماع

إن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع، علاقة قوية واضحة، فهناك تأثير متبادل بينهما ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية، الإيرادات العامة والنفقات العامة تحدث آثاراً اجتماعية، عند انتقالها من وإلى الدولة، سواء أقصدت الدولة تحقيق هذه الآثار أم لم تقصد، وسواء أتمت هذه الكميات المالية في ظل المالية العامة التقليدية (المحايدة)، أم تمت في ظل المالية العامة المتدخل (الوظيفية المعوضة)، في الدول الرأسمالية أو ذات الاقتصاديات الموجهة. فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.

ثانياً: العلاقة بين المالية العامة و الاقتصاد

إن العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد قديمة ومترابطة. ومن المعروف أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة المشكلة الاقتصادية، وهي مشكلة الندرة، والبحث في كيفية إشباع الحاجات الإنسانية، ومن خلال الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة. ويهدف علم المالية العامة إلى إشباع الحاجات العامة من خلال دراسة الإيرادات العامة ذات الحجم المحدود، والبحث عن الاستخدام السليم لهذه الإيرادات العامة المحدودة، في تقديم أفضل الخدمات، وأكثرها أهمية لجميع أفراد المجتمع. فالعلاقة بين المالية العامة والاقتصاد، هي علاقة الخاص بالعام، أو علاقة الجزء بالكل. فهي علاقة تبادلية، يؤثر كل منهما في الآخر. وتتأكد هذه العلاقة، إذا ما عرفنا أن العلاقات المالية، التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها، تعكس في الواقع علاقات اقتصادية. فالظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية، وذلك لأن المتغيرات (الكميات) المالية، وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة، ليست إلا متغيرات (كميات) اقتصادية تؤثر في الاقتصاد القومي وتتأثر به. وهو ما يعني قيام علاقة تبادلية بين المتغيرات الاقتصادية والمتغيرات المالية. ويترتب على ذلك نتيجتان هامتان:

النتيجة الأولى: ضرورة خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي، فالسياسة المالية يجب أن تتحدد، مثل أي سياسة أخرى، بما يترتب عليها من آثار، وهو ما يجب معه إخضاع السياسة المالية للتحليل الاقتصادي، والاعتماد عليه (أي التحليل الاقتصادي) في دراسة آثار المتغيرات المالية، وفي ضبطها، وتحديد نطاقها، وغرضها. ويتفرع عن ذلك النتائج الهامة التالية :

أ- أن يحدد التحليل الاقتصادي حجم المتغيرات المالية، وغرض السياسة المالية، في ضوء الوضع الاقتصادي مقدرا بمستوى الطلب الفعلي .

ب- أن يقدم التحليل الاقتصادي -للمنظرية المالية والسياسة المالية- أدوات التحليل التي يمكن الاعتماد عليها -وإستخدامها- سواء في مجال الرفاهية، أم في مجال التشغيل والدخل القومي.

النتيجة الثانية : أن تشكل السياسة المالية والسياسة الاقتصادية معا "وحدة واحدة، وألا يقوم بينهما أي تعارض، وأن يقوم بينهما وحدة الهدف .

ثالثا: العلاقة بين المالية العامة و علم السياسة

العلاقة بين المالية العامة والسياسة هي علاقة تأثير متبادل، فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه، وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته. وتعدّ في الوقت نفسه، أداة من الأدوات التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق أهدافه. فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما "ونوعا"، تبعا" لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة، واختلاف الأغراض التي يهدف إليها. فهي تختلف كذلك تبعا" لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة، مستقلة أو خاضعة لغيرها من الدول. كما تعكس الموازنة العامة الأهداف السياسية لاتجاهات نظام الحكم في الدولة .

رابعا: العلاقة بين المالية العامة و القانون

هناك علاقة وثيقة تربط بين علم المالية العامة والقانون. فالقانون هو الأداة التنظيمية الأساسية، التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة، التي يجب السير على هداها، في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة، فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق. ويطلق تعبير التشريع المالي، على مجموعة القوانين والأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية والمتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة. ومن أهم فروع التشريع المالي، ما يطلق عليه التشريع الضريبي، الذي يختص بتنظيم القواعد والأحكام المتعلقة بالضرائب المختلفة . والتشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام، وتربطه صلات واضحة بكل من القانون الدستوري والإداري.

خامسا: العلاقة بين المالية العامة و الإحصاء

إن علم الإحصاء علم قديم، وهو في الوقت نفسه، علم متكامل متطور مع كل ما هو جديد، فهو يتضمن الأسلوب العلمي الضروري، لتقصي حقائق الظواهر، واستخلاص النتائج منها. ويتضمن

النظرية اللازمة للقياس واتخاذ القرار، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية كافة .
وهو بذلك يعطي الدارسين أدق أداة للبحث العلمي المبني على الأسلوب والنظرية .

ولم تعد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، تكفي بمجرد دراسة الظواهر، وتحديد الأسباب، واستخلاص النتائج، واتخاذ القرارات بطريقة سطحية مجردة، بعيدة عن أسلوب الإقناع والتقدير والقياس بل لقد أصبح الاتجاه العام، في مثل هذه الدراسات، هو استخدام طرائق القياس الكمية ووسائل الإقناع الإحصائية، وذلك لتحديد الخصائص وإبراز التوجهات العامة، في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية وتحليل العلاقات المتبادلة بين الظواهر على أساس موضوعي غير متحيز.

الإحصاءات المالية هي التي يستعين بها الباحث في الظواهر المالية، للتحقق من مسائل كثيرة، تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة، مثل مستوى الدخل القومي، وكيفية توزيعه، وعدد السكان، وتوزيعهم على المناطق الجغرافية المختلفة، الزراعة، الصناعة... الخ. وطبيعة تكوين الهرم السكاني، وكذلك النفقات العامة، وتوزيعها على البنود المختلفة، وتطورها وعلاقتها بالدخل القومي، ونصيب الفرد من الدخل.

وكذلك الحال فيما يتعلق بالإيرادات العامة وبنائها، والضرائب بشكل خاص، حيث يستعين الباحث بعلم الإحصاء، في تحديد معدل الضريبة المناسب، والوعاء الضريبي وحصيلة الضرائب المتوقعة، وتطورها ونسبتها إلى الدخل القومي، وتحديد الطاقة القومية، والطاقة الضريبية الشخصية والقومية . وهكذا نخلص إلى أن علم المالية العامة، وقد حققت أبحاثه مستوى عالٍ من التجريد والتعميم والتنظيم. علم مستقل بذاته، تربطه مع العلوم الاقتصادية والاجتماعية الأخرى علاقات وثيقة، يستعين بها على شرح نظرياته والبرهان عليها

المبحث الرابع: السياسة المالية كأداة لتحقيق اهداف المالية العامة

اوجد تطور الفكر الاقتصادي العديد من المفاهيم ومنها مفهوم السياسة المالية الذي ارتبط بتطور دور الدولة من حارسه ومنظمة إلى متدخلة في الحياة الاقتصادية، لذلك سوف نتناول السياسة المالية في المجتمعات القديمة و عند التجاربيين ثم عند الاقصاديين الكلاسيكيين و كذا مفهومها في النظرية الكينزية و المنظور الفكري الحديث، ووفقا لذلك نكون قد تطرقنا إلى مفهوم السياسة المالية من

منظور تطوره التاريخي من جهة و من جهة أخرى سوف نبين كيفية استخدام السياسة المالية لأدوات المالية العامة النفقات و الإيرادات في تحقيق اهداف السياسة العامة للدولة.

أولاً: مفهوم وأنواع السياسة المالية

أ. تعريف السياسة المالية

يعرفها البعض بأنها سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الادخار، الاستثمار.¹ وذلك من أجل تحقيق الآثار المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوب فيها على كل من الدخل والناتج القومي ومستوى العمالة و غيرها من المتغيرات الاقتصادية.

وهناك تعريف يوضح أن السياسة المالية هي الدور الاقتصادي الحكومي للإدارة الفعالة لجانبي الميزانية الحكومية، الإيرادات والنفقات التي تنتهجها الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي². يتبين لنا من خلال التعريف السابقة أن السياسة المالية هي أسلوب أو برنامج عمل تتبعه الدولة عن طريق استخدام أدواتها المختلفة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، وتعكس توجهات الدولة نحو استخدام الإيرادات و النفقات للتأثير على النشاط الاقتصادي، و من ثمة يرتبط مفهوم السياسة المالية بدور الدولة في الحياة الاقتصادية .

ب. تطور السياسة المالية

1. السياسة المالية في المجتمعات القديمة

شهدت حياة الإنسان تطورا عبر التاريخ، فقد تعامل مع الندرة وتلبية الحاجات اللامتناهية بأساليب مختلفة، حيث عرف الصيد و الزراعة و تربية الحيوانات و التجارة وغيرها من الأنشطة التي تمكنه من العيش. وبالنسبة للفكر الاقتصادي فقد تطور مع تطور حاجات الإنسان. حيث اهتم الفلاسفة القدماء كأفلاطون و أرسطو بضرورة تدخل الدولة مباشرة في مراقبة الأسعار و منع الاحتكار و تحقيق عدالة التوزيع و تحديد مجالات الإنفاق. وقد أقر توماس الأكويني، بضرورة تدخل الحكومة بصورة مباشرة في مراقبة الأسعار ووضع حدود دنيا و عليا لها، و منع الاحتكار وكذلك الحد من أي تصرفات شخصية قد تتعارض مع الصالح العام. ومن ثمة فإن الفكر الاقتصادي عبر التاريخ اقر بضرورة تدخل الدولة رغم بروز العديد من الأفكار المنادية لتحديد دورها عن الحياة الاقتصادية .

¹ دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004، اطروحة دكتوراه، (قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر)، 2005-2006، ص51.

² حسين أحمد الحسين الغزو، النظرية الاقتصادية الكلية، الفكر و السياسات، اريد، الأردن، 2017، ص188.

2. السياسة المالية في الفكر التجاري

ارتكز الفكر التجاري (1450م-1750م) على أهمية تطور الأسواق من خلال الأنشطة التجارية و تكوين الرأسمال. ويدعو المذهب التجاري إلى تشجيع التجار و تحقيق فائض تجاري من خلال تفوق الصادرات على الاستيراد، وصولاً لتحقيق صافي فائض تجاري من الذهب والفضة.¹ أو قد اعتبر التجاريين الانجليز و منهم الاقتصادي و الكاتب توماس مون. أن الضرائب مصدر غير أساسي لتمويل نشاط الدولة، حيث تعتمد في التمويل على زيادة قدرتها على التصدير باعتبار الدولة محتكرة للتجارة الخارجية.

و ركز التجاريين الألمان الاهتمام على تدعيم الخزانة العامة للدولة، و قد كان محور هذا الاهتمام ينصب على الدعوة للإدارة الجيدة للخزينة العامة من خلال الممارسات القومية و تطوير الصناعة وتشجيع انتهاج السياسات الاقتصادية الناجمة من قبل الدولة. وبذلك ظلت أهداف التجاريين الألمان مرتبطة بالعمل على تطوير الصناعة وتشجيع النمط الاقتصادي الناجع بهدف تمويل الخزانة العامة للدولة.

3. السياسة المالية في الفكر الكلاسيكي

وجه الاقتصاديون التقليديون اهتمامهم بتحديد دور الدولة في الحياة الاقتصادية و كان أول من نادى بتحديد دور الدولة عن السياسة الاقتصادية هو الاقتصادي الاسكتلندي آدم سميث. الذي يرى أن التدخل الحكومي (الدولة) ينحصر في الدفاع و تحقيق الأمن الداخلي و القضاء العادل و إقامة بعض المشروعات التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها. غير أن تدخل الدولة يكون عند الضرورة و متى زالت تلك الضرورة و جب رجوع تدخل الدولة إلى أضيق الحدود في المجال الاقتصادي.

وقد استند أصحاب الفكر التقليدي في مبدأهم على أن قوى السوق، العرض والطلب، تكفل التوازن الاقتصادي و الاجتماعي في ظل الاقتصاد الحر و المنافسة الكاملة و ارتكزت النظرية المالية التقليدية على أن العرض يخلق الطلب المساوي له عند مستوى التشغيل الكامل. أي أن مرتكزات تحقيق التوازن مرتبط بالعرض والطلب والمنافسة التي يقتضيها الاقتصاد الحر.

وعليه يعرف الكلاسيكيون السياسة المالية بأنها: "عملية تغيير حجم الإنفاق الحكومي، أو الإيراد العام وذلك في حالة عدم التوازن بين جانبي الميزانية العامة للدولة، أو بالأحرى عند وجود تباين بين حجم النفقات العامة وحصيلة إيرادات الدولة، حيث تقوم الدولة بتغيير أحد جانبي الميزانية (النفقات و الإيرادات العامة) لغرض خلق التوازن بينهما.

¹ حسين أحمد الحسين الغزو، مرجع سابق، ص 05.

4. السياسة المالية في الفكر الكينزي

ظلت أسس السياسة المالية حسب المفهوم الكلاسيكي سائدة وظل الاعتقاد بسلامتها إلى حين تعرض اقتصاديات الدول التي اعتنقتها إلى الأزمات في سنوات العشرينات و الثلاثينات، و بعد فترة الكساد الكبير الذي بدأ عام 1929 واستمر إلى عام 1933، بعد ذلك جاءت النظرية الكينزية الحديثة لتؤكد على أهمية دور الدولة في الحياة الاقتصادية بما في ذلك الإدارة الفعالة للإيرادات والنفقات العامة، و لم يعد الاهتمام بضرورة تساوي الإيرادات و النفقات لكافة السنوات المالية¹، وذلك بالنظر لفشل قوى السوق في إخراج الاقتصاد من حالة الكساد.

ووظف جون مينرد كينز، في كتابه "النظرية العامة للاستخدام، الفائدة والنقود، مصطلح السياسة المالية Fiscal Policy عند الإشارة إلى تأثير الضرائب على الادخار و الإنفاق الاستثماري الحكومي الممول من خلال القروض المقدمة من طرف الجمهور.

ويعني مصطلح "Fisc" في اللغة الانجليزية Treasury "أي"الخزينة أو خزنة الدولة "و من هنا يتضح أن السياسة المالية هي تلك السياسة التي تستخدم خزينة الدولة أو مالية الحكومة لتحقيق أهداف اقتصادية كلية معينة .

ويرى كينز أهمية تدخل الدولة باستخدامها السياسة المالية بشقيها الإنفاق الحكومي و الضرائب للتأثير على المستوى العام للنشاط الاقتصادي و تصحيح الخلل في السوق، لذلك فالسياسة المالية هي مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار و تشجيع النشاط الاقتصادي.

5. السياسة المالية في الفكر الاقتصادي الحديث:

ترتبط السياسة المالية في الفكر الاقتصادي الحديث بتعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية إلى جانب آليات السوق. وقد كانت تجربة دول جنوب شرق آسيا، و الأزمة المالية العالمية في عام 2009 من الأمثلة التي أكدت أهمية فكرة التكامل بين آليات السوق والتدخل الحكومي او ما يمكن أن نطلق عليه المشاركة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص.² كما أن السياسة المالية هي الطريقة التي تنتهجها الدولة من خلال الأدوات المالية المستخدمة للتأثير في جانبي ميزانية الدولة، الإيرادات و النفقات و بالتالي تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وهو ما يعني أن الاستقرار الاقتصادي مرهون بالسياسة المالية و أدواتها.

¹ حسين أحمد الحسين الغزوي، مرجع سابق، ص 187.

² محمد جلال خطاب، محمد جلال خطاب، اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015، ص 23.

ووفقا لذلك، تستخدم الدولة في حالة الكساد سياسة مالية توسعية بزيادة النفقات العامة و تخفيض الضرائب مما يؤدي إلى تحفيز النشاط و الطلب الكلي و بالتالي الخروج من حالة الكساد، و تستخدم الدولة سياسة مالية انكماشية في حالة التضخم، عن طريق إحداث فائض في الميزانية بزيادة الضرائب وتخفيض النفقات العامة مما ينتج عنه خفض الطلب الكلي و انخفاض الأسعار و تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

ان الملاحظ من خلال استعراض التطور التاريخي للسياسة المالية، أن الكلاسيكيين ركزوا على تحقيق التوازن المالي من خلال السياسة المالية، و ذلك بتخفيض الإنفاق العام بشكل مستمر، حتى لا تقع الدولة في حالة العجز، في حين أن الكينزيين ينظرون إلى السياسة المالية بأنها: الأدوات التي تتدخل الدولة من خلالها لتوجيه الاقتصاد الوطني ولحداث تغييرات واضحة، بحيث تؤدي لزيادة حجم الإنتاج والتشغيل ومعدلات النمو الاقتصادي. أي أن الدولة تستخدم السياسة المالية بهدف تحقيق تغيير في الاقتصاد الوطني من خلال توظيف الموارد المالية لتنفيذ برامج اقتصادية واجتماعية.

وعليه يمكن القول أن السياسة المالية ترتبط بالإجراءات التي تقوم بها الحكومة بغية تحقيق التوازن المالي العام، مستخدمةً بذلك الوسائل المالية من إيرادات ونفقات وقروض عامة، وذلك للتأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية، والوصول إلى أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

ت. أنواع السياسة المالية

تتماشى أنواع السياسات المالية مع الوضع الاقتصادي و يميز في هذا الإطار بين نوعين، سياسية مالية توسعية و سياسية مالية انكماشية.

1. السياسة المالية التوسعية

تنتهج السياسة المالية التوسعية في حالات الركود الاقتصادي. حيث تعمل الحكومة على زيادة الطلب الكلي والإنتاج الاقتصادي والدخل، حيث تسعى الحكومة لإحداث عجز مقصود في ميزانية الدولة. ويتم تمويل العجز من الاقتراض الداخلي او الخارجي، مقابل فائدة يستحقها الدائنين، وفي ظل هذه السياسة تلجأ الدولة كذلك إلى منح إعفاءات أو تخفيضات ضريبية، أو تقديم إعانات لإنجاز مشاريع إنتاجية.

وعليه فإن السياسة المالية التوسعية تقوم على التوسع في النفقات، والتسريع في سداد جزء من القروض العامة، وخفض الإيرادات الضريبية بهدف زيادة الطلب الكلي الذي يترتب عليه ارتفاع مستوى الدخل والتوظيف.

والجدير بالذكر أن السياسة المالية التوسعية تكون فعالة في الاقتصاد المفتوح المتميز بثبات المستويات العامة للأسعار وانتهاج البنك المركزي لسياسة سعر الصرف الثابت¹. حيث تتقوى السياسة

¹ محمد بوخاري، الاقتصاد الكلي المعقد، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص160.

المالية التوسعية بسياسة نقدية توسعية والتي يترتب عنها تمويلا غير مباشر للإنفاق العام من طرف المستثمرين الأجانب.

2. السياسة المالية الانكماشية

تستخدم السياسة المالية الانكماشية عادة من اجل الحد من المديونية الحكومية أو في حالات التضخم في المستوى العام للأسعار و الاختلال في الاستقرار الاقتصادي وتوزيع الدخل والثروة. و تؤدي السياسة الانكماشية إلى إحداث فائض في ميزانية الدولة من خلال زيادة الضرائب و تخفيض الإنفاق، حيث يستخدم الفائض في الميزانية لتغطية العجز السابق أو المتوقع. كما يترتب على هذه الإجراءات تخفيض الطلب الكلي ليتعادل مع العرض الكلي و بالتالي تقليص الفجوة التضخمية . إن العجز المقصود بالعلاج من خلال السياسة المالية الانكماشية، في معناه المطلق يعني زيادة الإنفاق العام عن الإيرادات العامة، ويتم التعرف عليه عند إعداد الموازنة و قبل البدء في التنفيذ، الأمر الذي يتطلب من الحكومة العمل على علاجه من خلال ترشيد الإنفاق العام و محاولة تنمية الإيرادات العامة ومكافحة التسرب الضريبي أو كليهما معا . و هو ما يعني العجز التقديري المعلن في مشروع الميزانية العامة.

نستخلص مما سبق أن السياسة المالية هي أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، بمعنى أنها أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعه الدولة عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة، علاوة على القروض العامة لتحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد الوطني و دفع عجلة التنمية و إشاعة الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية و إتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين للتقريب بين طبقات المجتمع و تقليص التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات.

ثانيا: أدوات وأهداف السياسة المالية

تستخدم الدولة لأجل أداء دورها في التدخل لتحقيق النفع العام مبالغ نقدية و هو ما يعبر عنه بالنفقات العامة الأمر الذي يتطلب حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات، التي تختلف طبيعتها باختلاف مصدرها، حيث تكون الإيرادات عادية و تتمثل في الضرائب و الرسوم والدومين العام، و تكون غير عادية إذا كان مصدرها القروض و الإصدار النقدي، و تمثل النفقات و الإيرادات والقروض و الموازنة العامة أدوات السياسة المالية التي تنتهجها الدولة لتحقيق أهداف تتمحور حول إعادة توزيع الدخل الوطني، و تحقيق العدالة الضريبية، و تخصيص الموارد لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أ. أدوات السياسة المالية

تتعلق السياسة المالية أساسا بالإجراءات والقرارات التي تستخدمها الدولة في النشاط المالي والتي تمكنها من التدخل في النشاط الاقتصادي، و تستخدم في ذلك الإيرادات والنفقات العامة و الموازنة العامة للدولة (كما رأينا في المحاور السابقة) كأدوات لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على النحو الآتي:

- زيادة أو إنقاص الضرائب .
- زيادة أو إنقاص الأنفاق العام .
- استحداث فائض أو عجز في الموازنة العامة للدولة.

ب. أهداف السياسة المالية

إن السياسة المالية كجزء هام من السياسة العامة التي من أهم أهدافها تحقيق التنمية الاقتصادية، والوصول لمستوى التشغيل الكامل، والحفاظ على استقرار الأسعار، وتحقيق العدالة الاجتماعية، عن طريق تكييف أدواتها، وتساهم السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ذلك ما سنوضحه فيما يلي:

1. دور السياسة المالية في إعادة توزيع الدخل الوطني

يقصد بإعادة توزيع الدخل والثروة إدخال تعديلات على التوزيع الأولي بغرض تقليل التفاوت في المجتمع، ومن هنا فان السياسة المالية التي تتبعها الحكومة يجب أن تقلل من التفاوت. وتوظف الدولة أدوات مالية متعددة تسمح بإعادة توزيع الدخل الوطني، حيث تلجأ إلى دعم أسعار المواد ذات الاستهلاك الواسع ورفع أسعار المواد الكمالية، وفرض ضرائب تصاعدية على أصحاب الدخل المرتفعة، وتخصص مساعدات مباشرة للمعوزين والفقراء و ذوي الدخل المحدودة مما يؤدي بالنتيجة إلى التقليل من التفاوت في الدخل، و بالتالي التخفيف من درجة تركيز الثروة .

2. دور السياسة المالية في تحقيق العدالة الضريبية

ان تحقيق العدالة الاجتماعية يتضمن في جوهره تحقيق العدالة الضريبية. حيث ترسم السياسة المالية من خلال المالية العامة قواعد تسمح بتحقيق عدالة توزيع الأعباء الضريبية بين الأفراد حيث يرى علماء المالية العامة بضرورة الأخذ بالضريبة التصاعدية لتحقيق عدالة أكبر لما لها من اثر فعال في إعادة توزيع الدخل بين الأفراد. اذ تقوم الدولة بدور المعدل في الاقتطاع من دخول الأفراد مقابل خدمات تؤديها لهم في مختلف شؤون حياتهم.

و بذلك، فان القاعدة الضريبية يجب أن تتحرى بصفة عامة بالاعتبارات الأساسية لفكرة العدالة و تحقيق المساواة بين الأفراد و من أجل ذلك فانه يلزم أن يسن لها من النصوص التشريعية ما يضمن

الحفاظ عليها في التطبيق و يطمئن المواطنين في كل التزاماتهم الضريبية نحوها. و يتم ترتيب كل ذلك ووضع أسسه ضمن نطاق السياسة المالية للدولة .

3. دور السياسة المالية في تخصيص الموارد

يأتي دور السياسة المالية في العمل على زيادة الكفاءة الاقتصادية بإعادة تخصيص الموارد عن طريق تقديم إعانات للوحدات الإنتاجية التي تقوم بإنتاج السلع المطلوب إنتاجها في حالة عجز جهاز السوق عن توجيه الموارد لإنتاج هذه السلع كما قد تفرض ضرائب على السلع الكمالية. و تعمل السياسة المالية في مجال تخصيص الموارد على حسن توجيه وتخصيص الموارد في الحالات التي يلاحظ فيها ضعف اداء الأفراد، حيث تتدخل الدولة في حالة الموارد ذات الأهمية الاستراتيجية أو تلك المتوقع أن تشتد ندرتها في الأمد البعيد كالموارد المائية، مما يتطلب ترشيد استهلاكها بالطريقة التي يراها صانع السياسة الاقتصادية والمالية .

4. دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي

السياسة المالية يمكن أن تقوم بمساعدة فعالة في تسوية الأوضاع الاقتصادية وذلك في أوقات الركود وأوقات الازدهار، حيث تقوم الحكومة بعمل ما يعجز الفرد بمفرده عن تحقيقه، فتشجع على الاستثمار في أوقات الركود مما يزيد من الإنتاج وفي أوقات الازدهار تحد السلطة من الاستثمار العام. ومن هنا تنشأ نظرية الموازنة الدورية والتي لا يقوم توازنها خلال سنة ولكن خلال دورة معينة.

و إذا كان الاستقرار الاقتصادي يعني تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، و تفادي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج القومي، فان مفهوم الاستقرار الاقتصادي يتضمن هدفين أساسيين تسعى السياسة المالية مع غيرها من السياسات لتحقيقهما، و يتمثلان في الحفاظ على مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، و تحقيق درجة مناسبة من الاستقرار في المستوى العام للأسعار .

و عليه فان الاستقرار الاقتصادي ليس إلا أحد الظروف الأساسية لأحداث التنمية و الذي ينبغي أن يتدعم بغيره من الظروف المطلوبة لإنجاح السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية، أي يرافقه و يلازمه زيادة معدل النمو الاقتصادي، فمعروف أن تحقيق التشغيل الكامل يؤدي إلى الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، مما يؤدي إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي و مستويات المعيشة و مستويات الأسعار المؤقتة .

5. دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية

إن التنمية الاقتصادية هي أساس النمو الذي يعنى إنتاج السلع والخدمات ويكون أكبر من النمو السكاني في الدولة. وتعرف التنمية الاقتصادية بأنها إجراءات و سياسات و تدابير معتمدة تتمثل في تغيير بنيان وهيكلة الاقتصاد القومي، و تهدف إلى تحقيق زيادة سريعة و دائمة في متوسط الدخل الحقيقي عبر فترة ممتدة من الزمن، بحيث يستفيد منها الغالبية العظمى من الأفراد. وتعمل السياسة

المالية على تعبئة الموارد المالية لتمويل الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية، حيث أن الأموال التي تخصص للإنفاق في الميزانية العامة للدولة لها دور في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية وذلك من خلال استخدام تلك الأموال في الإنفاق الاستثماري.

ثالثاً: علاقة السياسة المالية بالسياسة العامة

إن السياسة المالية، تعني الأسس و الآليات و الإجراءات و الوسائل التي تتبعها الحكومة في التأثير على النشاط الاقتصادي و المالي للدولة وذلك من خلال تحديد حجم الإنفاق العام و الإيرادات و الدين العام و الضرائب و الرسوم بغية تحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية محددة¹. و لذلك تحتل السياسة المالية مكانة هامة بين السياسات العامة، لما لها من دور أساسي في تحقيق الأهداف المتعددة التي ينشدها الاقتصاد الوطني، بفضل أدواتها التي تعد من أهم أدوات الإدارة الاقتصادية في تحقيق التنمية و القضاء على المشاكل التي تعرقل الاستقرار الاقتصادي، و عليه فإن العلاقة المتبادلة بين السياسة المالية و السياسة العامة تتضح في نقاط ثلاث نوجزها كالآتي:

أ. تأثير السياسة العامة على السياسة المالية

إن التأثير على السياسة المالية يكون من خلال تحديد النفقات وتوزيعها وتحصيل الإيرادات الذي يكون وفق ما تقتضيه توجهات السياسة العامة للدولة. أي ان السياسة المالية وحجم توزيع النفقات و تحصيل الإيرادات كافية بقدر كبير حسب النظام السياسي السائد. ومن ثمة تستعمل الإيرادات والنفقات العامة كوسيلة لتنفيذ البرامج العامة.

أما من ناحية تأثير توجهات السياسة العامة يتضح أن لها انعكاسات على السياسة المالية من خلال التأثير لتحديد مستوى الإيرادات والنفقات العامة. وعلى اعتبار أن السياسة العامة برنامج عمل هادف أو سلسلة من القرارات تتخذها الحكومة أو هيئة معينة، تتعلق بمجال معين كالتعليم الصحة.... الخ لأجل معالجة القضايا والمشاكل المجتمعية الآنية والمستقبلية. فان الأحداث السياسية الهامة تكون لها انعكاسات على السياسة المالية لما لها من تأثير على إمكانيات الإيرادات وما تحدثه من تغيرات في قيمة ومحل النفقات. و بالتالي فان الظروف السياسية الاستثنائية توجب بالضرورة على السياسة المالية للدولة أن تتكيف وفق ما تقتضيه الوقائع الاستثنائية.

ب. تأثير السياسة المالية على السياسة العامة

يمكن للسياسة المالية أن تؤثر على السياسة العامة، و يتضح ذلك من المكانة التي تميز وزارة المالية باعتبارها الجهة الادارية الوحيدة المسؤولة عن تحقيق التوازن بين نفقات و إيرادات الدولة، كما لها الحق في الاطلاع على جميع القرارات التي يمكن اتخاذها من طرف القطاعات الأخرى و المتعلقة

¹ فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع، عمان -الأردن/ رام الله فلسطين، 2016، ص 27.

بالنفقات، ومن أجل السماح لها بإنجاز عملها المالي اعترف لها بامتيازات قانونية تسمح لها بالتأثير من خلال السياسة المالية المتبعة على رسم السياسة العامة و قد يصل الأمر إلى حد مراجعتها وفق ما تقتضيه الظروف المالية للدولة .

ويمكن للسياسة المالية أن تمارس دور المؤثر على الحياة السياسية من خلال تأثيرها على الأحداث السياسية ذات الأصل المالي أي الناتجة عن أسباب مالية. و يعني ذلك وجود علاقة وطيدة بين السياسة المالية والسياسة العامة من منطلق أن الأسباب ذات الطابع المالي يمكن أن تؤثر على صناعات السياسة العامة وبالنتيجة تتخذ هذه الأخيرة توجهها معيناً يتماشى مع ما تفرضه المؤثرات المالية.

ت. التأثير المتبادل بين السياسة العامة و السياسية المالية

ان السياسة العامة تقرر في الواقع ضبط السياسة المالية وفق ما تقتضيه الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ترمي إلى تحقيقها. حيث أن المتتبع للعلاقات المتبادلة بين السياسة العامة والسياسة المالية يلاحظ أنهما سياستان لا يمكن الفصل بينهما، فمن الناحية التقنية نجد أن القرار الخاص بالإنفاق العام والقرار الخاص بتمويل هذا الإنفاق، لا يمكن اعتبارهما قرارين منفصلين. و يبرز ان القرار السياسي المتمثل في الترخيص بالإنفاق لا يمكن اعتباره كذلك بمعزل عن قرار التمويل. كما أن رسم السياسة العامة يأخذ بعين الاعتبار المتاحات المالية للدولة و بالتالي لا يمكن رسم سياسة ما و التي يتجاوز تجسيدها من الناحية التقديرية الإيرادات العامة المتاحة، إذ في غالب الأحيان يعتبر نقص التمويل من معوقات تنفيذ السياسة العامة .

إن مفهوم السياسة المالية المرتبط بالسياسة العامة للدولة يتمحور أساساً حول استخدام أدوات النفقات والإيرادات العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية موضوعة ضمن الخطة العامة، وبذلك فقد تعاضد دور السياسة المالية تماشياً مع تطور دور الدولة إلى متدخلة في الحياة الاقتصادية، وهو الدور الذي يتجلى من خلال إعداد الميزانية العامة بتوظيف الإيرادات والنفقات للتأثير في الاقتصاد الكلي.

الفصل الثاني: النفقات العامة

تمهيد

تعتبر النفقات العامة من أهم الأدوات التي يتم استخدامها في السياسة المالية، وتلعب النفقات العامة دورا هاما و بارزا في النشاط الاقتصادي للدولة حيث تقوم بإشباع الحاجات العامة عن طريق الإنفاق العام¹. إذ تسمح زيادة النفقات ضمن منظور تطبيق السياسة المالية التوسعية بزيادة الطلب الكلي في حالة الكساد الاقتصادي، وينظر إلى النفقات العامة بكونها الاعتماد المالية المخصصة لتغطية أعباء الدولة التي يتزايد حجمه، ومع تطور دور الدولة أصبحت تحتل مكانة في النظرية المالية لكونها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية، حيث توضع النفقات العامة لأجل تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، التي يجب أن تراعي إشباع المنفعة العامة والتقييد بالإجراءات اللازمة عند إجراء النفقة و هو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

المبحث الاول: مفهوم النفقات العامة

أولا: تعريف النفقة العامة

تعددت الآراء حول مفهوم النفقات العامة، فتعرف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة، أو إحدى هيئاتها قصد إشباع حاجة عامة². وقد تناولها علماء المالية التقليديون من منظور المعيار الشكلي ومفاده أن كلما نفقته الدولة يعتبر نفقة عامة، ومع تطور دور الدولة من حارسه إلى متدخلة ومنتجة، اعتمد العلماء على المعيار الوظيفي، أي الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الوظيفة التي تصدر عن النفقات العامة. فإذا كانت النفقة من الدولة بصفتها صاحبة سيادة كانت نفقة عامة، وأما إذا كانت الدولة تنفق في ظروف مشابهة لتلك التي ينفق فيها الأفراد كانت النفقة خاصة. وبغض النظر عن النتائج المتوصل إليها من خلال اعتماد المعيارين الشكلي والوظيفي. يمكن تعريف النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام. وهو ما يعني أنه لا اعتبار آن النفقة عامة، يستلزم أن يتولى عملية الإنفاق شخص معنوي عام، كما يجب أن تستهدف تحقيق نفع عام.

¹ لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر و تونس، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2013-2014، ص 40.

² بوري محي الدين، دور السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر ما بين 2000 و 2010، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراة علوم، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2017-2018، ص 66.

ثانيا: عناصر النفقة العامة

انطلاقا من التعريف السابق أن للنفقة العامة ثلاثة عناصر أساسية، تتمثل في الصفة النقدية والشخص العام القائم بالإنفاق والغرض الذي تستهدفه وهو المنفعة العامة.

أ. النفقة العامة مبلغ نقدي

إن النفقة العامة تتجسد في مبلغا من النقود، فلكي توجد نفقة عامة لابد من استعمال مبلغ من النقود ثمنا لشراء المواد والأدوات والخدمات المراد بها سد الحاجات العامة. كما أن اتخاذ النفقات العامة شكلا نقديا يسمح بتيسير عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيقها الأهداف التي خصصت لها، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون صعبة في حالة النفقات غير النقدية. و بذلك تختلف النفقات في شكلها النقدي عن الوسائل غير النقدية التي تستخدمها الدولة للحصول على بعض المتطلبات جبرا و بدون مقابل كحالات السخرة أو الاستيلاء التي لا تدخل ضمن إطار النفقات العامة .

و يرجع السبب في ذلك إلى العوامل التالية:

- انتقال الاقتصاد من صورته العينية أو اقتصاد المقايضة إلى الاقتصاد النقدي.
- الإخلال بمبدأ المساواة بين الافراد في تحمل الأعباء العامة في حالة تقديم المزايا العينية.
- انتشار الأفكار الديمقراطية التي أدت إلى عدم لجوء الدول إلى إلزام الافراد على القيام بأعمال أو تأدية خدمات دون مقابل.
- احترام مختلف مراحل إقرار النفقة العامة من الناحية الرقابية و التشريعية و ضمان تحقيق الأهداف.

رغم هذا يمكن للدولة ان تحصل على خدمات و سلع بصورة عينية في حالات الضرورة كالتطوع مثلا و في كل الأحوال الاعتيادية يكون الإنفاق بصورة نقدية

ب. صدور النفقة من شخص عام

بالاعتماد على الجهة التي تصدر منها النفقة العامة يمكننا التمييز بين النفقة العامة و النفقة الخاصة ، فالنفقة العامة هي النفقة التي يقوم بها أشخاص القانون العام أو الأشخاص المعنوية العامة و هي الدولة و الهيئات العامة و المحلية و المؤسسات العامة و التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أما النفقات الخاصة فهي النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص اي المؤسسات الخاصة، الشركات الافراد و التي تهدف إلى تحقيق مصلحة فردية خاصة، و هو ما يطلق عليه المعيار القانوني و الإداري.

و يتفق هذا المعيار مع الطرح التقليدي لدور الدولة ، إما حين تطور دور الدولة و امتد نشاطها ليشمل كثيرا من أوجه النشاط التي كانت ضمن نطاق القطاع الخاص فقد أصبح هذا المعيار غير كاف للتمييز بين النفقة العامة و النفقة الخاصة.

و بالتالي اتجه الكتاب الماليين إلى المعيار الثاني و هو المعيار الوظيفي أو الموضوعي اي اعتبار النفقة عامة اذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية أو اذا قام بها أشخاص معنويون تفوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية.

خلاصة القول ان النفقات العامة هي النفقات التي تصدر عن الدولة أو الحكومة المركزية و المحلية و الهيئات و المؤسسات العامة و شركات القطاع العام و الشركات المختلطة التي تمتلك الدولة الجزء الأكبر من رأسمالها و تسيطر عليها و تتحكم في إدارتها و هو ما يطلق عليه معيار ملكية الأموال المنفقة.

ت. استهداف المنفعة العامة

يتجسد الهدف الأساسي للنفقة العامة في تحقيق المنفعة العامة، وهو الأساس العام الذي بنيت عليه مشروعية جباية الإيرادات وتحمل الأفراد الأعباء المترتبة على فرض الدولة للضرائب¹. وبالنتيجة فان التكافؤ بين الأفراد في تحمل الأعباء الضريبية كلا على حسب قدرته، يترتب عليه الحق في الاستفادة من المنفعة العامة التي تستهدفها النفقات العامة.

ثالثا: ضوابط الإنفاق العام

يقصد بها القواعد التي تحكم الإنفاق العام و تتركز في ثلاثة قواعد هامة و هي:

أ. قاعدة المنفعة القصوى

اي ان الهدف من النفقة العامة هو تحقيق اكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة أو تحقيق اكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع.

و يقصد بتحقيق اكبر قدر من المنفعة الا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الافراد أو لبعض فئات المجتمع دون غيرها يتمتعون بنفوذ سياسي اقتصادي و اجتماعي.

و تحديد المنفعة العامة تثير مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدتها خاصة اذا اخذنا بعين الاعتبار اثار النفقات الاقتصادية و غير الاقتصادية مما يعيق قياسها بشكل دقيق لذلك يمكن الاسترشاد بعاملين هما:

¹ بوري محي الدين، مرجع سابق، ص 62 .

العامل الاول: مقدار الدخل النسبي اي نصيب الفرد من الدخل القومي.

العامل الثاني: طريقة توزيع الدخل القومي على الافراد.

فكلما زاد الدخل النسبي و قل التباين بيت دخول الافراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية المجتمع.

ب. قاعدة الاقتصاد و العقلانية

أي ان تتجنب الدولة الإسراف و التبذير في الإنفاق العام فيما لا مبرر له و لا نفع له و ذلك الابتعاد عن الشح و التقثير فيما إذا كانت هنالك ضرورة و المنفعة الجدية المبررة للإنفاق. اي استخدام اقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة.

و لتحقيق ذلك ينبغي ان تتوفر لدى الدولة رقابة مالية حازمة و يقف خلفها رأي عام يقظ يسهر على مصلحته العامة إلى جانب جهاز إداري على الكفاءة و تضافر و تعاون جهود الرقابة الإدارية و التشريعية التي تقوم بدور فعال في الكشف عن أوجه الإسراف و التبذير و فرض العقوبات اللازمة على المخالفين.

و الرقابة على الانفاق العام يمكن ان تمارسها ثلاث جهات هي الادارة و الهيئات السياسية و جهات مستقلة و متخصصة و هي:

1. الرقابة الادارية

و هي الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة المراقبين و الموظفين المحاسبين ، و تتحصر مهامهم في عدم السماح بصرف اي مبلغ الا اذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة و في حدود الاعتماد المقرر له في هي رقابة سابقة على الانفاق (contrôle a priori).

2. الرقابة السياسية (البرلمانية)

و هي الرقابة التي تمارسها السلطة النيابية و التشريعية. و دور البرلمان لا يقتصر على الرقابة في تنفيذ الاعتمادات المقرر في الميزانية بل يمتد لشمول حجم الإنفاق العام و تخصيصه.، و يرجع ذلك إلى حق البرلمان في السؤال و الاستجواب و التحقيق و سحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها و حق طلب البيانات و الوثائق عن سير التنفيذ و حق سحب الحسابات الختامية و إقرارها و حق اقرار لو رفض الاعتمادات الإضافية و تظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الموازنة و عند اعتماد الحساب الختامي.

و هذا النوع من الرقابة على الرغم من اهميته قد يكون قليل الفاعلية خاصة في الدول النامية حيث يلجا البرلمان إلى مناصرة الادارة حتى و لو كانت على خطأ.

3. الرقابة المحاسبية المستقلة

و هي التي تقوم بها اجهزة متخصصة مهمتها الاساسية الرقابة على أوجه الانفاق العام بصورة خاصة و تتولى التاكيد من ان جميع عمليات الانفاق قد تمت على وجهها القانوني و في حدود قانون الميزانية و القواعد المالية السارية و قد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية صرف النفقات أو لاحقة عليها و يتولى هذا النوع من من الرقابة في الجزائر مجلس المحاسبة la cour des comptes

ت. قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية

و تعني هذه القاعدة الا يصرف اي مبلغ من الأموال العامة أو يحصل الارتباط بصرفه الا بموافقة مسبقة من الجهة المختصة بالتشريع ضمن حدود اختصاصها الزمني و المكاني.

المبحث الثاني: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة و تقسيماتها

يسمح تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة من معرفة استخداماتها لتحقيق أهداف معينة و ترتبط آثارها بالسياسة المالية، التي تحدد مسبقا وجهة عملية الإنفاق في إطار البرنامج او الخطة العامة التي رسمتها الدولة، و يمكن حصر الآثار الاقتصادية للنفقات العامة فيما يلي:

اولا : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أ- أثر النفقات العامة على الناتج الوطني

يبرز تأثير النفقات على الناتج الوطني نتيجة زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري و بالتالي ينعكس بالإيجاب على الإنتاج الوطني¹. حيث ينجم عن النفقات العامة تكوين رؤوس الأموال العينية الناتجة عن الاستثمارات الجديدة، وبالتالي تحقيق زيادة في الناتج الوطني، وعلى سبيل المثال فان الإنفاق على البنى التحتية تؤدي إلى آثار غير مباشرة تتمثل في خفض نفقات الإنتاج و رفع الأرباح و هو ما يؤدي الى الزيادة في نمو الناتج المحلي.

ب- أثر النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

يتضح اثر النفقات العامة على الاستهلاك من خلال السلع و الخدمات التي تدعمها الحكومة، ذلك أن العديد من السلع ذات الاستهلاك الواسع تحظى بدعم الدولة، فتخصص الدولة ضمن ميزانيتها نفقات تحت باب التحويلات الاجتماعية، و يسمح ذلك بزيادة استهلاك السلع. كما يمكن أن يزيد استهلاك

¹ دراوسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه، (قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر)، 2005-2006، ص 173.

المجتمع من جراء إعانات البطالة أو المعاشات أو من خلال الإنفاق على إنشاء مشاريع تستوعب عمال يتقاضون أجورا، تذهب إلى الاستهلاك. وعلى العموم يشكل الإنفاق العام جزءا مهما من الطلب على السلع الاستهلاكية وبالتالي يؤثر بصفة مباشرة على حجم الإنتاج.

ت- أثر النفقات العامة على توزيع الدخل

إن أثر النفقات العامة على توزيع الدخل يتم بين الأفراد المنتجين، ويعني ذلك الذي يشاركون في إنتاج هذا الدخل عن طريق النفقات الحقيقية قصد خلق دخول جديدة لعوامل الإنتاج. ومن ثمة توزيع الدخل الجديدة في شكل أجور وعلاوات وأرباح على المشاركين في الإنتاج. فضلا عن ذلك يمكن الدولة إعادة توزيع الدخل بتحديد أسعار السلع والخدمات.

كما تؤثر النفقات على توزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم مستهلكين، فتقوم الدولة بالاعتماد على الضرائب المباشرة المقتطعة بصورة تصاعدية من فئة أصحاب الدخل الكبير، ثم تعيد توزيع الناتج على طبقات المجتمع الأقل دخلا بصرف نفقات تحويلية. وبذلك ترتبط عملية إعادة توزيع الدخل من خلال النفقات العامة بما تقرره الدولة بفرض ضرائب على أصحاب الدخل المرتفعة واستفادة ذوي الدخل الضعيفة من مختلف أشكال الدعم.

ثانيا: التقسيمات العلمية للنفقات العامة

و يقصد به التقسيم العلمي و العملي للنفقات العامة، وفقا لمعايير يشترك النوع الواحد فيها في سمات معينة كال تكرار، الأثار الاقتصادية، الأهداف، الهيئة القائمة بها أو الشكل الذي تتخذه...و غيرها. و يرجع ذلك إلى عدة أسباب منها

- ترتيب حسابات الدولة بطريقة يسهل بها إعداد و صياغة و مراجعة البرامج و الخطط التي تتولى أجهزة الدولة إدارتها.

- تحقيق الكفاءة و الفعالية في إعداد و تنفيذ و مراقبة الموازنة العامة لما يوفره ذلك من سهولة فهم الموازنة العامة.

- تسهيل دراسة الأثار المختلفة للأنشطة المالية و معرفة تطوراتها و تكلفة كل نشاط خلال فترات زمنية معينة.

و من أهم هذه التقسيمات ما يلي:

1. تقسيم النفقات العامة من حيث دورتها و تكرارها

تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نفقات عادية و نفقات غير عادية

أ- النفقات العادية *les dépenses ordinaires*

و هي النفقات المعتادة أو المنتظمة التي تتحدد كل فترة زمنية معينة غالبا ما تكون سنة باعتبار ان مدة الموازنة العامة سنة.

من أمثلة ذلك مرتبات الموظفين نفقات الدفاع و الأمن و كافة النفقات اللازمة للسير المعتاد للمصالح الحكومية.

ب- النفقات غير العادية les dépenses extraordinaires

و هي النفقات التي تخصص لمواجهة الظروف غير العادية قل ما تتكرر خلال سنة كنفقات مكافحة وباء طارئ أو زلزل أو فيضانات و النفقات المخصصة لعمليات مستمرة لأكثر من سنة من أمثلتها الإنفاق على مشروعات الري و السكك الحديدية و نفقات الأزمات المالية و الاقتصادية.

و يساعد هذا التقسيم في تقدير الجزء من النفقات بشكل اقرب إلى الصحة أو الدقة و هو ما يسهل عملية تحديد الضرائب و الرسوم اللازمة لتمويلها.

2. من حيث أهميتها الاقتصادية

و هنا يكمن التمييز بين النفقات المتعلقة بالسير العادي للدولة في مختلف المجالات و بين النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية التي تتعلق بالمشروعات الاستثمارية .

أ- النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية

و هي نفقات يترتب عليها زيادة ثروة أو رأسمال الأمة فهي تخصص لتكوين رأسمال عيني و تحقيق النمو الاقتصادي بمعنى الإنفاق على السلع الإنتاجية. مثل البنى التحتية.

ب- النفقات الجارية او نفقات التسيير

و هي المبالغ التي تتفق بصفة دورية و منتظمة لضمان سير الإدارة العامة دون ان تساهم بشكل مباشر في الزيادة العينية لرؤوس الأموال.

3. من حيث طبيعتها

يمكن تقسيم النفقات من حيث طبيعتها إلى نفقات حقيقية أو فعلية و نفقات ناقلة أو تحويلية:

أ- النفقات الحقيقية أو الفعلية

هي كل النفقات التي تصرف في مقابل الحصول على خدمات مثل نفقات الأشغال العامة أو مرتبات الموظفين. و يترتب على هذا الإنفاق استهلاك جزء من السلع و الخدمات استهلاكاً نهائياً أو إنتاج سلعة أو خدمة أخرى.

و تؤدي إلى زيادة الناتج الداخلي الخام سواء كانت جارية أو استثمارية بصورة مباشرة أي خلق ناتج جديد.

ب- النفقات التحويلية

هو مجرد تحويل أو نقل القدرة الشرائية فيما بين الافراد و طبقات المجتمع أو فيما بين المجتمعات الدولية. فهي باعتمادات تتفقها الدولة دون ان يكون لها مقابل سواء على شكل خدمة أو زيادة ثروة البلد و إنما هو تغيير في شكل الثروة العامة. مثل المساعدات، الإعانات،

معاشات الضمان الاجتماعي إعانات الاستغلال لإبقاء على ثمن منتجات أقل من سعر التكلفة، إعانات التصدير.... الخ. فهي إذن نفقات إعادة توزيع الثروة بصورة متوازنة.

بصورة عامة تأتي النفقات التحويلية بصورة إعانات سواء اجتماعية (نفقات تحويلية اجتماعية) تمنح للأفراد استجابة لحاجة فردية مثل الفقر أو حدوث كارثة أو اجتماعيا مثل السكن أو الجمعيات و النوادي التي تقوم بخدمات اجتماعية.

أو اقتصادية (نفقات تحويلية اقتصادية) التي تمنح لبعض المشروعات الخاصة و العامة بغرض خفض أثمانها رغبة في زيادة الاستهلاك أو خفض الإنتاج و بالتالي الزيادة في الأرباح أو إعفاءات ضريبية (النفقات الجبائية) و هي اعانة غير مباشرة.

ومن هذه النفقات من وجهة نظر PIGOU ما يلي

أ- نفقات تحويلية اجتماعية أو الإعانات الاجتماعية: تهدف هذه النفقات إلى تحسين أحوال المعيشة بالنسبة لبعض فئات المجتمع كإعانات البطالة والشيخوخة (المعاشات) وضحايا الحرب

ب- نفقات تحويلية اقتصادية أو الإعانات الاقتصادية: تهدف هذه النفقات إلى تحقيق نمو متوازن للاقتصاد القومي ومنها إعانات تمنحها الدولة لبعض منتجي السلع الضرورية للحد من ارتفاع مستوى أسعارها، بحيث تعد هذه الإعانات المباشرة لمنتجين بمثابة إعانات غير مباشرة للمستهلكين كإعانات إنتاج الخبز و السكر في مصر وسورية التي تستهدف توفيره للمستهلكين بسعر ثابت .

ت- نفقات تحويلية مالية أو الإعانات المالية: ومنها المعاشات التي تمنحها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم (أو لورثتهم بعد وفاتهم). و يمكن التفريق في نطاق الإعانات الاقتصادية بحسب الهدف بين إعانات الاستغلال و إعانات تحقيق التوازن و إعانات الإنشاء و إعانات التجارة الخارجية.

4. النفقات العامة حسب الأهداف أو التقسيم الوظيفي

و هو تقسيم حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة أو المجالات التي يمتد إليها الإنفاق العام و تنقسم إلى:

أ- النفقات الإدارية: و هي النفقات اللازمة للإدارة الحكومية و تشمل نفقات الإدارة العامة و الدفاع و الأمن و القضاء و التمثيل السياسي.

ب- النفقات الاقتصادية: و هي نفقات تحدد لأغراض اقتصادية كإنشاء البنى التحتية التي تخدم الاقتصاد ككل ، الكهرباء الطاقة المواصلات المياه الصرف الصحي... الخ

ت- النفقات الاجتماعية: نفقات تخصص للتنمية الاجتماعية مثل التعليم الصحة الإسكان الضمان الاجتماعي.

ث- نفقات مالية: تشمل أقساط استهلاك الدين العام و فوائده السنوية

ج- نفقات عسكرية: نفقات التسليح و القوات العسكرية

5. النفقات العامة من حيث الهيئة العامة التي تقوم بها

و يمكن تقسيمها إلى نفقات مركزية و نفقات محلية

أ- النفقات المركزية: هي نفقات المرافق التي تتولاها الحكومة المركزية مثل الدفاع القضاء و التمثيل الخارجي.

ب- النفقات المحلية و هي نفقات تقوم بها الهيئات المحلية مثل نفقات الولاية و البلدية.

ثالثا : ظاهرة تزايد النفقات العامة

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي . ويعتبر العالم الألماني فاجنر wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك .وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد المضطرد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها .

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي .وقبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة يجب الإشارة إلى أنه لا يترتب على زيادة النفقات العامة أن يتقل عبء التكاليف العامة كالضرائب على الأفراد بنفس معدل زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بمعدل أكبر من زيادة الدخل القومي، ويرجع هذا إلى إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل من ناحية واتجاه الدول الديمقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات ذات الدخل المرتفع

والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيرا عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى ذات الدخل المحدود من ناحية أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي. ونتناول فيما يلي أسباب تزايد النفقات العامة والمتمثلة في:

1. أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير إلى الزيادة المضطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي: أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أسباب حربية .

أ - الأسباب الاقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد)، فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة من ضرائب ورسوم وغيرها، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الوجوه. كما يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة، وتسعى الدولة من قيامها بهذه المشروعات - :

- الحصول على موارد لخزانة الدولة.

- التعجيل بالتنمية الاقتصادية

- محاربة الاحتكار

ب - الأسباب الاجتماعية

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعدت من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقير والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه

الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

ت- الأسباب السياسية

أدى انتشار المبادئ الديمقراطية إلى اهتمام الدولة بأحوال الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي للحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية بقصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة. كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها. ومن جهة أخرى إن اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة قد أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذا المرفق الحيوي.

ث- الأسباب الإدارية

مما لا شك فيه أن سوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من سعاة وأثاث وسيارات... الخ يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تمثل زيادة غير منتجة إنتاجا مباشرا لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقية).

ج- الأسباب المالية

إن سهولة الافتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق وخاصة على الشؤون العسكرية، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة. وفي حالة وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين فإن ذلك يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العامة، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

ح- الأسباب العسكرية

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العسكرية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الموازنات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول

2. أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة

ترجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى إلى تدهور قيمة النقود وطريقة إعداد الموازنة والحسابات العامة وتغير مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

أ - انخفاض قيمة النقود

إن تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع إن مختلف العملات النقدية تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى. ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المتحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجتها النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

ب- اختلاف الفن المالي

وهو يتعلق بإعداد الموازنة والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الموازنة العامة للدولة، الأخذ بفكرة الموازنة الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الموازنة الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلا أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها؛ بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الموازنة العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الموازنة

الصافية كانت تتبع في الماضي، أما فكرة الموازنة الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في موازنة الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الموازنة الإجمالية في سنة معينة، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للموازنة لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

الفصل الثالث : الإيرادات العامة

تمهيد

لقد ارتبط مفهوم الإيرادات العامة بالتوسع الذي عرفته وظائف الدولة إلى متدخلة في النشاط الاقتصادي مما أدى بالموازاة مع ذلك إلى بروز المفهوم الحديث للإيرادات العامة .

المبحث الاول: مفهوم الإيرادات العامة و خصائصها

تعتبر الإيرادات العامة الركيزة الاولى للميزانية العامة لذلك ينبغي ابراز على مكونات و خصائص الإيرادات العامة و ذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الإيرادات العامة

1. تعريف الإيرادات العامة

اعتبر الفكر الاقتصادي التقليدي أن الإيرادات العامة هي وسيلة لتغطية النفقات العامة، و منه تكون الإيرادات مساوية للنفقات و لا يمكن ان تتجاوز الحجم اللازم لتغطيتها، وبالنتيجة فان النفقات العامة هي المحدد لنطاق و حجم و طبيعة الإيرادات العامة.

تبعا للتوضيحات السابقة، يمكن أن نحدد مفهوم الإيرادات العامة للدولة على أنها المصادر التي تستقي منها الدولة الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها¹.

كما يمكن أن تعرف الإيرادات العامة: أنها المبالغ النقدية التي أذنت السلطة التشريعية بتحصيلها من قبل السلطة التنفيذية خلال السنة المالية لمواجهة النفقات العمومية للدولة².

وهنا نشير أن مفهوم الإذن البرلماني الذي يختلف في الإيرادات العامة عنه في النفقات العامة، حيث يأخذ الصفة الإلزامية من خلال قانون المالية.

أما الفكر الاقتصادي الحديث، فقد لاحظ التوسع الضخم الذي طرأ على وظائف الدولة، و كذا توسع نطاق تدخلها، و عليه فلم يعد هدفها منحصر في تغطية النفقات العامة بل اتسع ليشمل استخدام الإيرادات العامة كأداة تعكس تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية.

2. تطور مفهوم الإيرادات العامة

لقد كان مفهوم الإيرادات العامة غير معروف لدى المجتمعات البدائية الأولى، إذ كان القيام بواجب الحراسة والدفاع عن الجماعة هو الوجه الوحيد للحياة المشتركة بين أفراد القبيلة الواحدة. فلم تكن ثمة

¹ برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع لجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015، ص 63.

² برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص 63.

حاجة إلى الإيرادات العامة ولو لتمويل الحروب ولكن هذا الوضع تطور نتيجة تمرکز السلطة بيد حاكم قوي .

وفي الأصل كان الحاكم مسئولاً عن إيجاد الإيرادات اللازمة لتلبية رغباته وقيامه بواجباته. ذلك لأنه السيد المطلق التصرف بالأموال الموجودة ضمن حدود مقاطعته يمنحها حيناً للمقربين ، والحاشية، ويحتفظ بها عموماً للاستفادة من ريعها وإيراداتها.

وكان، نتيجة لذلك كل إيراد يأتي من هذه الملكية إنما هو إيراد التاج، ينفقه على تصريف أمور الدولة وتلبية حاجاتها. فلم تعرف الممالك والحضارات. القديمة المؤسسات القانونية والسياسية التي تفرق بين شخصية الحاكم وشخصية الدولة ، فكانت الملكية العامة، ملكية أميرية تعود لشخص الأمير ، وكان مال الحاكم هو مال الدولة وخزينة الدولة هي خزينة الحاكم الخاصة.

لم تساعد هذه النظرة في إيجاد مفهوم للإيرادات العامة يختلف عن إيرادات الحاكم الخاصة. فكانت النظرية الغالبة حين انتشر نظام الإقطاع في القرون الوسطى، أن الأرض لله عز وجل يستخلف عليها أولياء الأمر فتكون لهم ويوزعون أقاليمها بين الأمراء عندهم ، ويوزع الأمير إقليمه بين تابعيه، والتابع يوزع مقاطعته بين مختاريه، والمختار يوزع كورته بين جماعته وهكذا تجري السلسلة حتى نزولاً تنتهي بالمزارع. فيدعى الأعلى متبوعاً والأدنى تابعاً.

لكن هذا التطور لم يغير النظرة إلى مفهوم الإيرادات العامة، حتى إن بعض الملوك كانوا يدعون ان أراضي الدولة جميعها ملك لهم يتصرفون بها وفق رغباتهم وبقيت الإيرادات العامة تعتمد أساساً على الأملاك العامة، أو ما كان يعرف بأملاك الحاكم الخاصة أو الأملاك.

وجد العرب المسلمون في الكتاب والسنة قواعد أساسية تحدد أنواع الإيرادات العامة ومصادرها، كما اقتبسوا ما كان معمولاً به في البلاد المفتوحة، حتى توصلوا إلى تنظيم ديوان الخراج في عهد الخليفة الراشدي عمر بن الخطاب.

و لما تطور مفهوم الدولة وعظمت وظائفها وازدادت نفقاتها، لم تعد إيرادات أملاك الحاكم تكفي لتلبية الحاجات العامة المتزايدة. فكان يتوجه إلى الرعية يطلب العون والمساعدة. و كان ذلك في صورة تبرعات اختيارية حين تلم بالبلاد نائبة أو حين يتعلق الأمر بالدفاع عن الأمة والذود عن كيانها.

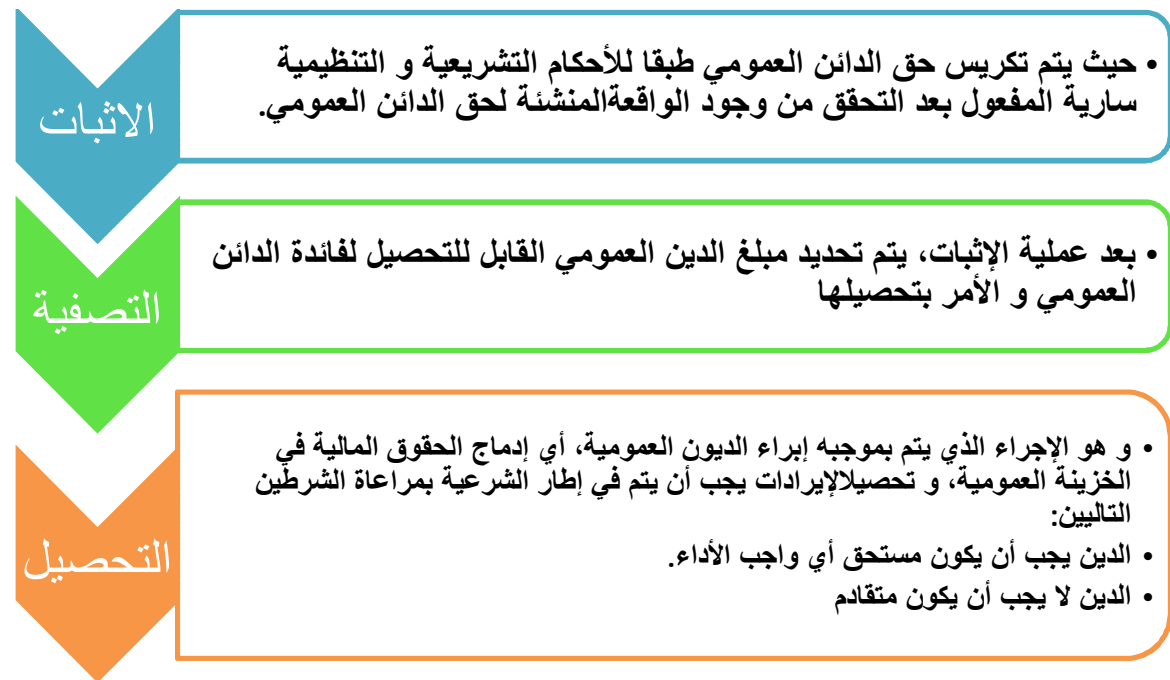
ولم تلبث هذه التبرعات الاختيارية الاستثنائية أن صارت فرائض إجبارية ودائمة نتيجة تناقص الإيرادات الإقتطاعية من جهة، وعدم استجابة الرعايا لطلبات الحاكم المتزايدة بالتبرع من جهة أخرى، فظهر مفهوم الاقتطاعات العامة مورداً أساسياً للدولة تغطي به نفقاتها وتحقق المنافع .

وكان لابد من أن يقابل ذلك تبدل في مفهوم الإيرادات، فلم تعد تلك الإيرادات تأتي من أملاك خاصة للحاكم، وإنما صارت إيرادات مصدرها الرعية توضع تحت تصرف جهة عامة تستخدم امتيازاتها القانونية في إدارتها، فهي بالتالي إيرادات عامة.

ويتم توزيع العبء الناجم عنها بين المكلفين توزيعاً عادلاً ووفق مبدأ المساواة. فظهر مفهوم المال العام الذي يختلف عن مال الحاكم الخاص. ونشأت مجموعة من القواعد القانونية تنظم العلاقة المالية للدولة مع الآخرين، على أساس من السلطة والسيادة. فكان لزاماً، نتيجة هذا التطور، أن تصبح الإيرادات العامة وسيلة مالية أساسية تستخدمها الدولة لتوفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وأداة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة.

ثانياً: مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية

و يتم تنفيذ الإيرادات العمومية في ثلاث مراحل هي الإثبات و التصفية و التحصيل، و الشكل الموالي يوضح ذلك:



ثالثاً: خصائص الإيرادات العامة

تتمثل في الآتي :

- أ- **الصفة النقدية:** إن الإيرادات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تواجه بها الدولة الأعباء العامة.
- ب- **الصفة الدورية:** توضع الميزانية العامة للدولة و يتم تجديدها كل سنة، و بما أن الإيرادات العامة جزء منها، يتم تقديرها و تحصل سنويا بصفة دورية .
- ح- **النفقات العامة تحدد الإيرادات العامة:** لا تحدد الإيرادات العامة إلا بعد تقدير النفقات و من ثمة لا يمكن أن تحصل الإيرادات إلا لتغطية النفقات العامة.

المبحث الثاني: أنواع الإيرادات العامة

لقد اختلف الفقه المالي حول تقسيم الإيرادات العامة للدولة لتغطية نفقاتها، حيث يصنف الفكر الكلاسيكي الإيرادات إلى نوعين، إيرادات عادية تتكرر دوريا وتتمثل في أملاك الدولة والضرائب والرسوم، وإيرادات غير عادية لا تتكرر دوريا في الميزانية العامة ومنها القروض التي تلجأ إليها الدولة بصفة استثنائية. غير أنه مع توسع نشاط الدولة، لجأت إلى الإيرادات الاستثنائية، ولذلك قسم الفكر الاقتصادي الحديث الإيرادات العامة إلى إيرادات اقتصادية والتي تكون مقابل الخدمات التي تقدمها الدولة وإيرادات سيادية تحصل جبرا من المكلفين كمساهمة منهم في النفقات العمومية، إلى جانب ذلك تقسم الإيرادات العامة وفقا للتشريع و تختلف من دولة إلى أخرى، و على العموم سنورد تقسيم الإيرادات حسب مصادرها فيما يلي:

أولاً: الإيرادات الاقتصادية

تتعلق الإيرادات الاقتصادية بتأجير العقارات المملوكة للدولة و فوائد القروض و الأرباح الناتجة عن المشروعات الاستثمارية التي تعود لها، حيث أن الدولة بوصفها ذات شخصية اعتبارية تملك الثروة و تقدم خدمات، و يعود ذلك عليها بإيرادات من ممتلكاتها و هي إيرادات أملاك الدولة،الدومينالعام و الثمن العام و التي نوضحها فيما يلي :

1. الدومين:

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة¹. وينقسم إلى الدومين العام و الدومين الخاص .

❖ **الدومين العام:** يشمل الدومين العام للدولة أو ما يسمى بالأملاك العمومية العامة، مجموع الأموال المخصصة لتحقيق المنفعة العامة². و تخضع للقانون العام، مثل الطرقات و

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق ص176.

² برحمانى محفوظ ، مرجع سابق ، ص 68.

المطارات والموانئ و السدود و الجسور، و لا يمكن أن تكون محل للملكية الخاصة بحكم طبيعتها، كما أن الأصل في الانتفاع بهذه الأملاك يكون للجميع بدون مقابل، غير أنه يمكن أن تفرض بعض الأتاوى على استعمالها و ترخص بها الإدارة .

❖ **الدومين الخاص:** يقصد بالدومين الخاص كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة و هي التي تخضع لأحكام القانون الخاص¹. ولا يخصص للمنفعة العامة و يؤدي وظيفة مالية و يعتبر مصدر دخل للخرينة العامة للدولة ، و ينقسم إلى ثلاثة أصناف كما يلي:

❖ **الدومين الصناعي و التجاري:** تتمثل في المشروعات الصناعية و التجارية التي تساهم فيها الدولة مع الغير اما عن طريق الاستثمار المباشر أو عن طريق الشراكة.

❖ **الدومين العقاري:** وتشمل البنايات و الأراضي التي تملكها الدولة و العقارات ذات الاستعمال السكني و الأراضي الفلاحية والرعية التابعة للدولة .

❖ **الدومين المالي:** يتشكل من مجموع الأسهم والحصص والسندات المالية، وهي عبارة عن محفظة مالية بالنسبة للدولة التي تتجه إلى الاستثمار في شراء الأسهم والسندات وتمثل إيرادات للخرينة العامة للدولة.

2. الثمن العام

يعرف بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة. وتتمثل في خدمات المرافق العامة كالبريد و الكهرباء و المياه، ويدفع الثمن العام اختياريًا لقاء الانتفاع بالخدمة أي لا يدفعه إلا الفرد المنتفع بالخدمة العامة .

ثانيا: الإيرادات السيادية

يرتبط هذا النوع من الإيرادات بسيادة الدولة التي تفرض على المكلفين جبرا دفع ضرائب و رسوم و غرامات مالية لفائدة الخزينة العامة للدولة دون أن يكون لهم حرية الاختيار، ونقتصر في هذا الإطار على الضرائب والرسوم .

أ. الضرائب

تعتبر الضرائب المصدر الرئيسي للإيرادات العامة و بالنظر لوفرتها و سهولة تحصيلها، تلجأ إليها الدول الحديثة لتغطية نفقاتها المتزايدة، و تمثل إحدى مظاهر السيادة للدولة حيث تفرض جبرا و بدون مقابل.

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق ص176.

• تعريف الضريبة

إن المفهوم السائد للضريبة في ظل سيادة نظرية العقد الاجتماعي هي اعتماد الصفة التعاقدية للضريبة بين الفرد و الدولة كوسيلة لتحديد مفهوم الضريبة. ووفقا لذلك اعتبر البعض الضريبة على أساس أنها عقد بيع للخدمات العامة، و ينظر إليها البعض الآخر على أنها عقد تأمين حيث يدفع الفرد الضريبة تأميناً على أمواله من خطر عدم الانتفاع بها.

بناء على ما سبق، تعرف الضريبة على أنها اقتطاع نقدي جبري يقع على الأشخاص سواء كانت طبيعية أو معنوية، توقعه السلطة العامة، بصفة نهائية و بدون مقابل من أجل تغطية المنفعة العمومية للدولة. أي أن الضريبة عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه الأفراد جبرا بدون مقابل، و بذلك تمثل وجه من أوجه سيادة الدولة .

• خصائص الضريبة: نستخلص من خلال التعاريف السابقة خصائص الضريبة كما يلي:

- **الضريبة تدفع نقدا:** الأصل أن تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي. و على الرغم أن الضريبة كانت تدفع في القديم عينا، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للاقتصاديات الحديثة التي تقوم على النقود. و ذلك بسبب عيوب السداد العيني للضريبة .
- **الضريبة تدفع جبرا:** تركز الضريبة سيادة الدولة على الأشخاص. ويعني ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة. فتفرض عليهم الضرائب جبرا دون مشاورتهم في ذلك ودون أن يكون لهم الاختيار في ذلك. والجبر هنا يأخذ صفة القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض الضريبة على المكلفين بها حيث لا ضريبة إلا بقانون.
- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** تعبر هذه الخاصية عن كون الضريبة لا تدفع من قبل المكلف بها لقاء خدمة مباشرة. فالضريبة لا تستلزم خدمة معينة تقابلها مباشرة. وعليه فإن المكلف و ان تلقى خدمات من الدولة فهي خدمات على وجه العموم ولا تمثل في واقع الحال مقابل او لقاء منفعة خاصة والتي دفعها او اقتطعت من مداخله من المصدر.
- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** يقصد بذلك أن دافعي الضريبة ليس لهم الحق في استرداد المبالغ التي دافعوها. إلا في حالة الخطأ، كما لا يمكن المكلفين بالضريبة المطالبة بفوائد عن المبالغ المقتطعة أو المدفوعة، على خلاف القروض. و ما يفسر هذه الخاصية أن الضريبة ما دامت تدفع بلا مقابل فتصبح بذلك غير قابلة للاسترداد على خلاف الرسم الذي يدفع مقابل منفعة خاصة يحصل عليها دافعه.
- **القواعد التي تحكم فرض الضريبة:** تعد القواعد التي تحكم الضريبة الأسس التي يجب مراعاتها عند سن القوانين التي تفرض الضريبة و يعتبر "ادم سميث" أول من وضع قواعد

ضريبية محددة، لكي يكون أي نظام ضريبي ناجح حسبه لابد من أن يكون عادلا، بسيطا، وملائما. انطلاقا من هذا التصور تهدف قواعد الضريبة إلى تحقيق التوفيق بين مصالح المكلفين بالضريبة والخزينة العامة و عليه نوضح قواعد الضريبة فيما يلي:

- قاعدة العدالة

مفاد هذه القاعدة المساواة في دفع الضريبة بين المكلفين بها حسب قدرة كل واحد. يترتب على ذلك وجوب أن يكون الالتزام بدفع الضريبة متماشيا مع مبدأ القدرة على الدفع، غير أن تحقيق العدالة الضريبية من المنظور الحسابي أمر نسبي ، لذلك تطورت قاعدة المساواة الحسابية بين المكلفين بالضريبة إلى المساواة الشخصية التي تعني مراعاة الحالة العائلية والشخصية إلى جانب إعفاء الحد الأدنى الضروري للمداخيل التي تضمن التكفل بالحاجيات الأساسية .

- قاعدة الملائمة

تعني هذه القاعدة، مراعاة اعتبارات الملائمة، سواء من حيث تحديد الوعاء الضريبي وبيان سعر الضريبة وطريقة التحصيل وميعاده، إلى غير ذلك من الأمور التي تيسر العلاقة بين المكلف والإدارة الضريبية. وطبقا لهذه القاعدة يكون ميعاد دفع الضريبة مناسباً وملائماً بحيث يكون تحصيلها في وقت لاحق لحصول الدخل، وفي كل الحالات لا يجب أن تلحق التسهيلات الممنوحة وفق هذه القاعدة الضرر بالخزينة العامة.

- قاعدة اليقين

تعني هذه القاعدة أن كل ضريبة يكلف بها شخص يجب أن تكون معينة تعيينا واضحا و صريحا من غير إبهام و لا غموض. ووفقا لذلك يجب أن يعرف المكلف بالضريبة مدى التزامه الضريبي بصورة واضحة مما يعني أن تكون التشريعات الضريبية واضحة و في متناول المكلفين بالضريبة.

- قاعدة الاقتصاد

تقضي هذه القاعدة بالاقتصاد في جباية الضريبة، و يضمن مبدأ الاقتصاد في التحصيل فعالية الضرائب كمورد، ويقصد بذلك تقليص الفارق بين ما يدفعه المكلف و بين ما يدخل في خزينة الدولة، و بالنظر لأهمية هذه القاعدة فقد عبر عليها الاقتصاديون التقليديون بقاعدة الوفرة التي تحصر خصائص الضريبة في الإنتاجية و الاستقرار و المرونة.

ب. الرسوم:

تعتبر إحدى مصادر الإيرادات العامة، تحصلها الدولة لقاء نفع خاص تقدمه المرافق العامة للأفراد من خلال ممارستها لمهام تحقق الصالح العام للمجتمع.

- **تعريف الرسم:** يعرف الرسم بأنه، اقتطاع نقدي يفرض جبرا من قبل الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى لقاء منفعة خاصة تؤديها للمكلف. وتشكل الرسوم إيراد منتظم لفائدة الخزينة العامة للدولة.
- **خصائص الرسم:** نستخلص من خلال التعريف السابق أن للرسم خصائص تتعلق بكونه يدفع نقدا و جبرا، بحيث تضي القاعدة القانونية التي تحدث الرسم صفة الإلزام في دفعه، كما يرتبط بالنفع الخاص المباشر والنفع العام غير المباشر و يتكرر عند طلب الخدمة، وتتضح خصائصه كمايلي:
 - **الصفة النقدية للرسم:** ترتبط الصفة النقدية عموما بالمعاملات المالية، والرسم باعتباره مصدر للإيرادات العامة الميزانية، لذلك فعند حصول الفرد على خدمة من الهيئات العامة، يدفع مقابل ذلك مبلغا نقديا يمثل الرسم.
 - **صفة الاختيار الذي يتحول الى الزام في دفع الرسم:** إن الرسم لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة. إلا أننا نجد بأن الرسوم تفرض بقواعد قانونية لها صفة الإلزام. والقصد من ذلك أن الصفة الإلزامية تجبر الفرد على دفع الرسم إذا أراد الحصول على الخدمة.
 - **يحقق الرسم نفع خاص:** يدفع الرسم مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة. تعود على طالب الخدمة العامة، ويترتب على ذلك نفع عام على المجتمع بصورة غير مباشرة، فالرسوم على الوثائق الإدارية تحقق نفع خاص للمنتفع، كما تحقق نفعاً عاماً بطريقة غير مباشرة يعود على الجميع نتيجة تنظيم العلاقات بين الأفراد و الإدارة. فالرسوم التي تدفع لتسجيل الملكية العقارية تتيح للفرد الحفاظ على حقوقه، كما أنها تؤدي إلى استقرار الملكية في المجتمع والحد من المنازعات. وبالنتيجة فإن الرسم يكون نتيجة نفع خاص قد يعود على المجتمع بنفع عام غير مباشر.
 - **تكرار الرسم بتكرار طلب الخدمة:** يرتبط دفع الرسم بتقديم الخدمة، وكلما تكرر الطلب كلما تكرر الرسم. والقصد من ذلك، أنه كلما تعددت طلبات الخدمة كلما استلزم الافراد دفع رسم لقاء الخدمة الخاصة المقدمة لهم.

الجدول رقم 1: الفرق بين الضريبة والرسم .

الرسم	الضريبة
- مبلغ نقدي، - تتسم بالاختيار في الدفع الذي يتحول إلزام، - تدفع مقابل نفع خاص، - خاصة بفئة طالبي الخدمة، - يهدف إلى تغطية تكاليف الخدمة محل الرسم.	- مبلغ نقدي، - تتسم بالإلزام في الدفع، - تدفع دون مقابل، - عمومية الضريبة على كل الأفراد، - تهدف إلى تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية و تمويل الميزانية العامة للدولة .

ثالثا: الإيرادات الائتمانية

1. القروض العامة

تطورت القروض العامة تبعا لاتساع وظائف الدولة، ولا يقتصر اللجوء إليها على الدول التي تعاني من نقص في موارد التمويل الذاتي، بل تستعملها الدول المتقدمة أيضا وبذلك أصبحت مصدرا من المصادر المالية التي تستعين بها الدولة لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لأهميتها، حيث تؤدي إلى رفع مستوى الدخل الوطني و تحقيق التوازن الاقتصادي، و هو ما جاء به الفكر الاقتصادي الحديث.

أ. تعريف القرض العام

القرض العامة هي مبالغ نقدية تقترضها الدولة والهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقرضة و فوائدها طبقا لشروط القرض. وبالتالي يكون مصدر القرض داخلي أو أجنبي عام أو خاص وكذلك يمكن أن يكون من المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي.

كما عرف القرض العام أيضا بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبالغ المقرضة ودفع الفوائد عن مدة القرض وفقا لشروط القرض. وبذلك فالقرض مبلغ مالي تحصل عليه الدولة وتلتزم بتسديده مع دفع فوائد لقاء مدة القرض المتفق عليها مع الجهات الدائنة.

ومهما تعددت التعاريف إلا أنها تتفق على عناصر رئيسة للقرض العام تتمثل فيما يلي:

- محل القرض يكون مالا.
- المقرض وتكون الحكومة ممثلة بوزارة المالية.

- المقترض يكون إما شخصا معنويا أو طبيعيا.
- الكلفة الإضافية و تتمثل في الالتزامات المالية التي تقع على عاتق المدين وهي فوائد القرض.
- الاتفاقية أو عقد القرض.

ب. خصائص القرض العام

إن الطبيعة القانونية للقرض العام هو اتفاق بين طرفين يؤدي إلى نشوء الدين العام في ذمة احد الطرفين و التزامه برد أصل الدين مع الفوائد و التزام الطرف الآخر بدفع مبالغ مالية تمثل محل القرض، و من خلال الطبيعة القانونية نستنتج خصائص القرض العام كالآتي:

- القرض العام تعاقدى يتم برضا الطرفين حيث تتبادل إرادة شخص عام مقترض وهي الدولة أو احد الهيئات العامة من ناحية و المقترضين من ناحية أخرى، و يعني ذلك أن الدولة لها كامل الحرية في طلب القرض و الجهة المقرضة لها الحرية في منح القرض أو رفضه.
- يدفع القرض العام إلى الدولة المقرضة في شكل نقدي.
- تتعهد الدولة المقرضة برد أصل الدين والفوائد التي تترتب عليه خلال مدة القرض طبقا لعقد الاتفاق بين الطرفين.
- ضرورة موافقة السلطة التشريعية على القرض العام ويسمح ذلك بمناقشة مبررات القرض ومجالات إنفاقه و هو ما يزيد في كسب ثقة الجهات المقرضة.

ت. أنواع القروض العامة

تختلف القروض باختلاف المعايير التي يمكن توظيفها و هي التعبير عن الإرادة الاختيارية أو الإجبارية و مصدر القرض و مدة القرض التي يمكن أن تكون مؤبدة أو مؤقتة، و هو ما سنتعرض إليه فيما يلي:

● القروض من حيث حرية الاكتتاب

- القروض الاختيارية: تتوفر على عنصر الاختيار، اذ يذهب البعض إلى القول أن ذلك يعني أن يكون القرض محل تفاوض و اتفاق بين الدولة و مقرضها¹. حيث يملك الأفراد و الهيئات العامة والخاصة الحرية الكاملة في الاكتتاب في سندات القرض العام أو عدم الاكتتاب و هذا ما يميز القرض عن الضريبة .
- القروض الإجبارية: تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في حالات الأزمات أو عند ضعف ثقة الأفراد في مالية الدولة و عدم إقدامهم على السندات الاختيارية، و تكون في الغالب داخلية، ولا تقتصر على نظام محدد بل تلجأ إليه كل الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية.

¹ سالم محمد الشوابكة ، مرجع سابق ، ص 168 .

• القروض من حيث مصدرها:

- **القروض الداخلية:** تصدر الدولة هذه القروض داخل إقليمها الوطني، وتتفرد بوضع شروط للقرض و المزايا الممنوحة للمقترضين و نسب الفوائد و اجل القرض و كفاءات تسديده. وهذا النوع من القروض لا يزيد ولا ينقص في الثروة الوطنية، كما لا يؤثر على سعر الصرف. ولا يؤثر على ميزان المدفوعات وإنما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل. حيث القرض الداخلي ينتقل في نطاق داخلي وبالتالي لا يترتب عليه أية زيادة أو نقص الثروة على خلاف القرض الخارجي .

- **القروض الخارجية:** يكتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية و قد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المؤسسات و الهيئات المالية الدولية، مثل البنك الدولي للإنشاء و التعمير و صندوق النقد الدولي و الهيئة الدولية للتنمية. وبالتالي تتمثل في القروض التي تصدرها الدولة خارج إقليمها الوطني.

كما تلجأ الدولة لهذه القروض بسبب نقص المدخرات الوطنية أو عجز في ميزان المدفوعات وهي على عكس القروض الداخلية. وتؤثر بالزيادة في الثروة الوطنية عند الإصدار و بالنقص عند السداد، و تحسن في سعر الصرف و حالة ميزان المدفوعات عند الإصدار و على عكس ذلك عند السداد، و يمكن أن يؤدي إلى تدخل الجهة الدائنة في شؤون البلد المدين .

ث. القروض من حيث مدتها

• **القروض المؤبدة:** هي تلك القروض التي لا تحدد الدولة تاريخا معيناً للوفاء بقيمتها مع التزامها بدفع الفوائد الناشئة عنها مادامت قائمة. وينجم عن عدم الالتزام بتسديد القروض آثار سلبية على خزينة الدولة كنتيجة لتراكم الديون.

• **القروض المؤقتة:** تتمثل في القروض التي تحدد الدولة مسبقاً أجلاً للوفاء بها، وتنقسم إلى قروض قصيرة، متوسطة، او طويلة الأجل، ويتم تحديدها بناء على عدة اعتبارات منها حالة السوق المالية والمدة التي ستحتاج إليها الدولة الأموال المتأتية من الاقتراض.

• **القروض قصيرة الأجل:** فترة سدادها لا تزيد عن خمس (05) سنوات. وتلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض لسد حاجة العجز. المؤقت في الموازنة العامة التي تنتج عن عدم التوافق الزمني بين الإيرادات والنفقات.

• **القروض متوسطة الأجل:** وهي القروض التي تزيد عن سنتين (02) ولا تتعدى عشر (10) سنوات، و يعني ذلك أنها تتوسط القروض القصيرة والطويلة الأجل.

- **القروض طويلة الأجل:** تتمثل في القروض التي تزيد مدتها عن عشر (10) سنوات. وهي القروض التي تلجأ إليها الدولة لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية¹. كما تلجأ إليها أيضا في حالة عجز الميزانية العامة الذي لا يتسم بالطابع المؤقت ولا يمكن التحكم فيه خلال السنة المالية.

2. الإصدار النقدي الجديد

قد تلجأ الدولة لتمويل نفقاتها عن طريق طبع ما تحتاج إليه من أوراق نقدية، فالدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع إصدار الأوراق النقدية وإعطائها قُدوة إبراء الديون، ولما كان لهذه الطريقة التمويلية أخطارها التضخمية الفادحة فإن الحكومات عادة ما تحاول تجنب استخدامها، وسنتطرق في هذا العنصر إلى مفهوم الإصدار النقدي، ثم أسباب اللجوء إلى الإصدار النقدي لتمويل عجز الميزانية.

أ. مفهوم الإصدار النقدي

الفرع الأول : تعريف الإصدار النقدي " هو خلق كمية وسائل الدفع المتداولة خلال فترة زمنية معينة، وهذا يمثل خلق النقود التي تشمل كلا من النقود الداخلية المتمثلة في النقود المصرفية والتسهيلات الائتمانية، والنقود الخارجية ووحدات النقود القانونية. "وقد تتضح أهمية هذه الأداة في العجز الإجمالي للموازنة العامة، فقد تلجأ الدولة ولاسيما لو كانت من الدول الآخذة في النمو إلى استخدام الإصدار النقدي كأداة لتمويل هذا العجز، وبذلك تكون هذه الأداة وسيلة لمعالجة العجز

ب. شروط الاستفادة من الإصدار النقدي

للاستفادة من الجانب المفيد للإصدار النقدي، فإنه يجب ملامسته على نحو ما توصي به الدراسات المتخصصة في التنمية الاقتصادية والدراسات النقدية المتخصصة - بكل حذر بحيث يكون

- الجهاز الإنتاجي في الاقتصاد على درجة كبيرة من المرونة.

- أن يوجد فائض في عناصر الإنتاج

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

ت. أسباب اللجوء أو عدم اللجوء إلى الإصدار النقدي لتمويل عجز الميزانية

تقوم الدولة التي تعاني عجزاً في ميزانيتها العامة إلى إصدار كمية من النقود بدون تغطية، ومن أسباب لجوء الدولة أو عدم لجوئها إلى الإصدار النقدي ما يلي

¹ سالم محمد الشوابكة ، مرجع سابق ، ص 171 .

عند التقليديون

يرى الكتاب التقليديون أن على الدولة أن لا تلجأ إلى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية عجز ميزانيتها مهما كلفها الأمر، وذلك لعدة أسباب، منها □ :
تمسكهم المطلق بضرورة توازن الميزانية □ .

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

عند المحدثون

أما الكتاب المحدثون، وعلى رأسهم "لورد كيتتر" فقد أباحوا للدولة اللجوء إلى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية النفقات العامة، وخاصة في فترات الكساد الاقتصادي وانتشار البطالة بين أفراد القوة العاملة، على أن تتوقف الدولة فوراً عن استعمال هذه الوسيلة إذا ما تم التشغيل الكامل للجهاز الإنتاجي بالدولة والا تمخض عن ذلك ارتفاع حاد في الأسعار

في البلدان النامية

- على البلدان النامية ذات الأجهزة الإنتاجية المتخلفة أن تحذر من اللجوء إلى هذه الوسيلة لتمويل عجز ميزانيتها، لأن عمليات الإصدار النقدي الجديد عادة ما تتمخض عنها آثار سيئة على المسيرة التنموية للبلدان النامية عن طريق زيادة تكلفة المشروعات التنموية.
- الإضرار بميزان المدفوعات.
- تحميل الطبقات الفقيرة أعباء متزايدة لا تتوافق مع مستويات دخولهم المحدودة

الفصل الرابع: الموازنة العامة

تمهيد

تعتبر الموازنة العامة للدولة الوسيلة الوحيدة لتنفيذ سياستها العامة و من ثم فهي إحدى الركائز الأساسية في المالية العامة بل ان تطور علم المالية العامة مرتبط أساسا بالموازنة العامة للدولة عبر مختلف مراحل تطور حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و كذا التوجهات الكبرى للدول خاصة تركيبة أنظمتها السياسية، و لهذا لا بد من معرفة خصائصها ومبادئها ومراحل إعدادها على مستوى الجهاز التنفيذي و المصادقة عليها من قبل البرلمان إلى غاية الشروع في تنفيذها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة

بعد أن تعرضنا بالدراسة إلى السياسة المالية وأدواتها الإيرادات والنفقات العامة، نتطرق إلى الميزانية العامة باعتبارها وثيقة إدارية يتم بموجبها تحديد الإيرادات والنفقات العامة للسنة المالية المقبلة، حيث نتناول بالدراسة مفهوم الميزانية و خصائصها ومبادئها ومراحل إعدادها على مستوى الجهاز التنفيذي و المصادقة عليها من قبل البرلمان إلى غاية الشروع في تنفيذها.

أولاً: ماهية الميزانية العامة

1. مفهوم الميزانية العامة

نستعرض ضمن هذا المطلب مفهوم الميزانية العامة في الفكر الكلاسيكي والفكر الاقتصادي الحديث و كذا خصائص الميزانية و أهدافها التي تتمحور حول الأهداف التخطيطية والأهداف الرقابية .

أ. مفهوم الميزانية العامة في الفكر الكلاسيكي

يرى كتاب الفكر الكلاسيكي ان القطاع الخاص قادر على إدارة النشاط الاقتصادي وفقاً لقوى اقتصاد السوق، في حين يقتصر دور الدولة على الدفاع والأمن و العدالة و المرافق العامة. لذلك فان مفهوم الميزانية العامة في الفكر الكلاسيكي هو "مجرد بيان حسابي تقديري متوازن عن احتياجات الدولة الانفاقية، ووسائل تدبير الموارد اللازمة لهذا الإنفاق، خلال فترة زمنية مقبلة¹. ويفهم من هذا التعريف أن الميزانية لا يترتب عن تنفيذها أية تغييرات في النشاط الاقتصادي، حيث ينظر الفكر الكلاسيكي للميزانية بأنها مجرد نفقات وإيرادات ترتبط أساساً بالمهام العادية للدولة.

¹ محمد جلال خطاب، اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية و التطبيق، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015، ص 58.

ب. مفهوم الميزانية العامة في الفكر الحديث

لقد أثبتت أزمة 1929، فشل السياسات الاقتصادية التي بنيت على الفكر الكلاسيكي، و على اثر ذلك ظهر فكر جديد يسمى الفكر الكينزي الذي تقوم أفكاره على ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، بتوظيف السياسة الاقتصادية و المالية من خلال الميزانية العامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع .

وتبعاً لذلك، فقد تغير مفهوم الميزانية العامة مع التطور الذي عرفه الفكر الاقتصادي، حيث أصبحت الميزانية انعكاساً للظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة و أداة فعالة للتأثير على هذه الظروف، و قد تعددت تعريفات الميزانية العامة للدولة في الفكر الاقتصادي الحديث، و تراوحت بين تلك التي تستند إلى الفكر المالي و أخرى تستند على التشريعي المالي، و لذلك نكتفي بالتعريف الجامع لكل الأركان التي يجب توافرها في الميزانية العامة و نميز في ذلك بين المفهومين المالي و القانوني كالآتي :

المفهوم المالي

تعرف الميزانية بأنها "التعبير المالي المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع¹ ووفقاً لذلك فان الميزانية عبارة عن أرقام لمبالغ اتفاقية إيرادية من المنتظر الحصول عليها وإنفاقها خلال سنة واحدة، وبما أن هذه الأرقام تقديرية احتمالية فيمكن أن تزيد أو تنقص ولكن ضمن حدود لا تتعداها وإلا كانت الميزانية غير دقيقة في إعدادها.

المفهوم التشريعي

تختلف رؤية المشرع للميزانية العامة من دولة إلى أخرى، غير أن اغلب التعاريف التشريعية تنظر إلى الميزانية بأنها ترتبط بثلاث صفات أساسية و هي الرقابة والتقدير والدورية، حيث حسب نظرة القانون الفرنسي، أن الميزانية العامة هي " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة و إيراداتها و يؤذن بها و يقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية. في حين يعرف القانون الجزائري الميزانية العام بأنها "وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد و النفقات النهائية للدولة و يرخص بها، من اجل تسيير المرافق العمومية و نفقات التجهيز العمومي و النفقات برأس المال.

على الرغم من الاختلاف في تعريف الميزانية العامة سواء من المنظور المالي أو التشريعي الا أن التعريف الجامع المانع للميزانية العامة يجب أن يتضمن الأركان الأساسية الآتية:

¹ محمد جلال خطاب، نفس المرجع، ص 60.

أ-الميزانية العامة، تعبير مالي لبرنامج عمل الحكومة، الذي يتمثل في خطة قصيرة الأجل يتم تنفيذها بعد ترجمتها في شكل مالي.

ب-الميزانية العامة، تقدير لما تعتره الحكومة انفاقه و ما تتوقع تحصيله.

ج- الميزانية العامة، تعتمد من السلطة التشريعية، و يعد ذلك شرطا ضروريا لتنفيذها.

د - الميزانية العامة تعد لسنة مالية قادمة.

و - الميزانية العامة تستهدف تحقيق أهداف المجتمع، و يعتبر ذلك المعيار الأساسي الذي تأخذه السلطة التنفيذية في الحسبان و تلتزم به السلطة التشريعية عند الاعتماد و المراقبة.

2. خصائص الميزانية العامة

تمثل الميزانية العامة الأنشطة والبرامج التي تضعها الحكومة، وتتميز بخصائص تتعلق بطبيعتها القانونية، بكونها عمل تشريعي وتكون في وثيقة واحدة، تقدر فيها الإيرادات والنفقات وتسهل الرقابة عند التنفيذ وتساعد على اتخاذ القرار، ويمكن توضيح ذلك فيمايلي:

أ. الميزانية العامة عمل تشريعي

تتولى السلطة التشريعية اعتماد الميزانية العامة عن طريق قانون المالية. الذي لا يمكن أن يكون نافذا إلا بعد التصويت عليه بصفة دورية كل سنة¹. ويقصد بذلك موافقة البرلمان على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات.

ب. الميزانية العامة دورية كل سنة

يتم اعتماد الميزانية لمدة سنة واحدة، فيأتي التقدير لهاته السنة ويعطي الإذن بالإتفاق خلال نفس السنة، وتعتبر الميزانية عن مجموعة الأنشطة والعمليات ذات الطابع الدوري التي تندرج ضمن مجالات تدخل الدولة من خلال تحصيل إيرادات الميزانية وتنفيذ نفقاتها العامة.

ت. الميزانية العامة تكون في وثيقة واحدة

إن الميزانية وبحكم طبيعتها انها تصدر في شكل قانون اي تكون في وثيقة واحدة، ويسمح ذلك بتسهيل الرقابة على تنفيذها سواء كانت إدارية أو مستقلة أو برلمانية. فلو وضعت الميزانية في عدة قوانين ووثائق لتعذر على البرلمان مراقبة الحكومة، مراقبة فعالة. وبصفة عامة فان خاصية أن تكون الميزانية في وثيقة واحدة من شأنه إضفاء سهولة في آليات رقابة البرلمان على الحكومة حول مدى تنفيذ التزاماتها من منظور الميزانية العامة.

¹ برحماني محفوظ ، نفس المرجع ، ص 116.

ث. الميزانية العامة تقديرية

تعتبر الميزانية المعتمدة عن طريق قانون المالية، تقديرات للنفقات وإيرادات الدولة خلال مدة زمنية مقدرة بسنة، أي أن الميزانية العامة تقدير وتوقع بصورة مسبقة قبل بداية السنة. إلا أنها تبقى موصوفة بعدم اليقين، لأنها مجرد أرقام تقديرية احتمالية تتطلب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها. وللتأكد من صحة تقديرات الميزانية يجب مقارنتها بالحساب الختامي.

ج. الميزانية وثيقة محاسبية

تخضع الميزانية للمحاسبة العمومية وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري وبالتالي تعتمد على مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى نفقات وإيرادات. وعليه يوجد لأي نظام للميزانية العامة للدولة، إطارا محاسبيا تتأثر بهو يؤثر فيها. ويسمح ذلك بوضع مقارنة بين تقديرات الميزانية والحساب الختامي ويستفاد من ذلك في عملية التقدير بالنسبة للسنة المقبلة.

ح. الميزانية العامة تساعد على اتخاذ القرار

تسمح المعطيات و المعلومات التي تتضمنها وثيقة الميزانية بعرض المتاحات المالية للدولة بصورة واضحة، ويسمح ذلك للقائمين على التنفيذ باتخاذ قراراتهم بناء على معطيات ميزانية، ومن ثمة تساعد الميزانية العامة على اتخاذ القرار.

ثانيا: أهداف الميزانية العامة

نظرا لاتساع مجال ميزانية الدولة وأهميته فإنها ترمي لتحقيق أهداف متعددة يمكن بيانها كمايلي:

1. أهداف تخطيطية: وتتخصر فيما يلي:

- تحديد الموارد ومصادر التمويل.
- التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.
- حصر احتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمة.
- التنسيق بين الميزانية كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.

2. أهداف رقابية : وتتخصر فيما يلي:

- متابعة البرامج والأنشطة الحكومية.
- قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية.
- الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة الحكومية.
- التحقق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها والإدارية.
- المساعدة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

ثالثاً: مبادئ و أهمية الميزانية العامة

1. مبادئ الميزانية العامة:

ويقصد بها الأصول التي تحكم إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة، وقد استقر الفكر الاقتصادي على أربعة مبادئ أساسية تتمثل فيما يلي:

أ. مبدأ سنوية الميزانية

مفاده أن الميزانية العامة تحضرها السلطة التنفيذية و يتم اعتمادها من السلطة التشريعية لمدة سنة. و لعل هذا المبدأ يعني ضرورة إجازتها بصفة دورية كل عام¹. حيث يمكن أن يترتب على مخالفة مبدأ سنوية الميزانية ما يأتي:

- أضعاف قدرة السلطة التشريعية على اداء رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية.
- تعذر الحصول على تقديرات صحيحة نتيجة التقلبات الاقتصادية و عدم استقرار النشاط الاقتصادي .
- عدم مراعاة الاعتبارات المالية والمحاسبية التي تتخذ خلال فترة السنة، فترة لحساب النتائج الختامية.

ب. مبدأ وحدة الميزانية

يقضي بان تدرج كامل نفقات الدولة و كامل وإيراداتها في صك واحد². ويقصد بذلك وضع و حصر جميع بنود الإيرادات والنفقات في خطة واحدة، أي أن جميع العمليات المالية للدولة تجمع ضمن وثيقة واحدة هي قانون المالية وتخضع لرقابة البرلمان.

و يتضح أن مبدأ وحدة الميزانية له مدلول مادي و يعني احتواء الميزانية على جميع العمليات المالية للدولة المرتبطة بالنفقات و الإيرادات، ومدلول شكلي و يفهم منه جمع كل إيرادات و نفقات الميزانية العامة في وثيقة واحدة شاملة .

ويرد على هذا المبدأ بعض الاستثناءات نتيجة تبني الدول لأساليب حديثة تعتمد على اللامركزية الإدارية، الأمر الذي أدى لقيام أجهزة مستقلة عن الأجهزة المركزية للحكومة لتباشر سلطات مستقلة. وبالتالي برزت بعض الضرورات التي دفعت كثير من الحكومات للخروج على قاعدة الوحدة. و يختلف

¹ محمد جلال خطاب، مرجع سابق، ص ص74،75.

² ضاهر عدنان محسن، الامين العام لمجلس النواب اللبناني، الموازنات العامة في الدول العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي (U.N.D.P)، 2011، ص 1 .

شكل الخروج عن مبدأ الوحدة من دولة إلى أخرى، إلا انه يأخذ على العموم شكل تعدد الميزانيات مثل الميزانية المستقلة، الملحقة، الاستثنائية والحسابات الخاصة للخرينة.

ت. مبدأ عمومية الميزانية

يقصد به أن تدرج كل الإيرادات و النفقات العامة في وثيقة الميزانية العامة و بشكل مفصل و شامل مهما كان مصدرها أو نوعها أو حجمها، دون إجراء أي مقاصة بينهما لأية جهة، و يفهم من ذلك أن يتم قيد جميع النفقات و الإيرادات على اختلاف أنواعها و مصادرها في الميزانية العامة و عدم إجراء أي مقاصة بين الإيرادات والنفقات لأي قطاع او وزارة او هيئة .

وتجدر الإشارة، أن هذا المبدأ يعد الأسلوب الأمثل لتقرير السياسات السليمة، واتخاذ القرارات الملائمة بشأن دور القطاع الحكومي في الاقتصاد القومي. كما يسهل عملية وضع المقاربات بين الإيرادات والنفقات، وكذا تسيير عجز الميزانية، و يساهم أيضا في تسهيل الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة .

2. مبدأ توازن الميزانية

المقصود به في الفكر التقليدي هو تعادل نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية، أي أن تكون نفقاتها في حدود إيراداتها المتأتية من المصادر العادية دون اللجوء إلى الاقتراض، و هذا ما يعرف بالتوازن الكمي. و مبررات الأخذ بالتوازن من المنظور الكمي، هو الاعتقاد أن هذا التوازن بين النفقات و الإيرادات يضع قيودا على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و يقصره على تقديم السلع و الخدمات التي تشبع الحاجات العامة من دفاع وأمن و عدالة و بعض المرافق¹. ومن ثمة يجب تفادي حدوث عجز في الميزانية لان ذلك يؤدي إلى الإخلال بدور الدولة.

أما في الفكر الاقتصادي الحديث يخضع التوازن الميزانياتي لمتطلبات التوازن الاقتصادي، و بالتالي يصبح التوازن السنوي للميزانية أمر لا ينبغي الحرص عليه، إلا إذا كان ملائما للاقتصاد الوطني، ويعني ذلك أن الفكر الحديث لم يستبعد فكرة التوازن في حد ذاتها. بل يميل إلى استبدال فكرة التوازن المالي البحث بفكرة التوازن الاقتصادي العام². و لذلك يلاحظ عدم الأخذ بمبدأ التوازن الكمي للميزانية من قبل اغلب الأنظمة، حيث يلجأ عموما إلى تسيير الميزانية بالعجز، بالتالي يصبح عجز الميزانية مصطنعا، و يفهم من ذلك الاعتماد على مبدأ التوازن الاقتصادي العام.

¹ محمد جلال خطاب، نفس المرجع ، ص 113.

² محمد جلال خطاب، نفس المرجع ، ص 119.

3. أهمية الميزانية العامة

ان أهمية الميزانية العامة للدولة تظهر في كونه الإطار التشريعي مالي تقدر فيه نفقات الدولة وإيراداتها للسنة المالية المقبلة ويسمح بموجبها للجهاز التنفيذي بتمويل برامج تدخل ضمن إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة، و تتجلى هذه الأهمية فيما يلي:

أ. الأهمية السياسية للميزانية العامة

تكفي اشتراط تنفيذ الميزانية العامة ضرورة اعتمادها من طرف السلطة التشريعية، ويعتبر هذا الاعتماد موافقة من ممثلي الشعب على الخطة المالية والاقتصادية للحكومة. وبذلك تعتبر الميزانية العامة إحدى أدوات المؤسسات السياسية، وتمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي¹. عن طريق مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، والكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع بما تتضمنه من مؤشرات و معطيات مالية و اقتصادية.

ب. الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة، تستخدم لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. حيث تعمل على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة الضرائب والنفقات، كما تعكس الميزانية العامة توجهات الدولة في حالة الكساد الاقتصادي والتضخم، و من ثمة تعتبر جزء من الخطة المالية و أداة لتنفيذها.

ت. الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة

تستهدف الميزانية العامة تحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي و القضاء على التفاوت بين دخول الأفراد². ويعني ذلك أن الميزانية العامة لها علاقة بمفاهيم العدالة الاجتماعية من خلال تقليل الفوارق بين الطبقات بإعادة توزيع الدخل القومي و تحقيق الرفاهية الاجتماعية، و بالنتيجة تعكس الميزانية مجمل الأهداف الاجتماعية التي تسعى الحكومة الى تحقيقها .

ث. الأهمية المحاسبية للميزانية العامة

تتضح الأهمية المحاسبية للميزانية العامة في الحسابات المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي يتعين على المصالح التنفيذية مسكها بهدف تنظيم معاملاتها المالية، ويسمح ذلك باستخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، الذي يبرز نتائج التنفيذ و بيان الفارق بين التقديرات و الانجازات. وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لاسيما أنها تساعد في إظهار و دراسة نتائج

¹دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص 137.

² نفس المرجع ، ص 138.

تنفيذ الموازنة. و مما سبق يتبين أن أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة تكمن في ضرورة وجود نظام محاسبي للإيرادات و النفقات سواء أثناء عملية التنفيذ أو لضبط الحساب الختامي للميزانية.

رابعاً: مراحل الميزانية العامة

يمكن إيضاح مراحل تحضير الميزانية العامة للدولة على مستوى الجهاز التنفيذي واعتمادها من قبل البرلمان فيما يلي:

أ. مرحلة إعداد الميزانية العامة

أ. الجهات المختصة بتحضير الميزانية العامة

يتم تحضير الميزانية العامة وفق مراحل وإجراءات معينة تلتزم بها السلطة التنفيذية، حيث تتولى في أغلبية دول العالم مهمة تحضير مشروع الميزانية وتلعب الدور الأساسي في هذه المرحلة ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

- أن الميزانية العامة بمثابة البرنامج التنفيذي السياسي والاقتصادي للدولة والذي يرتبط بالسياسة العامة التي رسمتها السلطة التنفيذية.
- أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثمة فهي وحدها التي على دراية بما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات كما أنها على معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإدارية والإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد.
- أن السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة وضبط الأولويات الاجتماعية .

إن اعتبار السلطة التنفيذية الجهة المخولة بتحضير الميزانية كما اشرنا سابقاً، إلا أنه من وجهة النظر القانونية أن السلطة التشريعية تملك كذلك حق اقتراح نفقات جديدة وذلك في مرحلة دراسة مشروع الميزانية. ولكن من منظور عملية تبين أنحق المبادرة في الشؤون المالية يجب أن تنحصر بالسلطة التنفيذية. ومن ثمة يتطلب التوفيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يتعلق بالموازنة العامة، بالشكل الذي يمكن الأولى من أداء دورها في التخطيط لإشباع الحاجات العامة المتزايدة دون ظهور عقبات نتيجة قيام الثانية بعملية الرقابة والمراجعة على الأولى.

وبناء على ما سبق فإن السلطة التنفيذية هي المؤهلة بالقيام بتحضير مشروع الميزانية الذي يعبر عن النشاط المالي للدولة خلال فترة زمنية مقبلة محددة بسنة واحدة، ولذلك يطبع الانسجام والتوافق بين أجزائها وينودها وتقسيماتها المختلفة وهو أمر يصعب على السلطات الأخرى تحقيقه.

غير أنه يبرز الاختلاف بين الفكر الكلاسيكي والفكر الحديث، بشأن الجهة المختصة ضمن الجهاز التنفيذي التي يجب أن تتولى تحضير مشروع الميزانية، حيث يرى فريق من الكتاب ضرورة إسناد اعداد وتحضير الميزانية إلى الوزراء بشكل جماعي، وفريق ثاني يعتبر أن رئيس الحكومة هو المخول الوحيد لتحضير الميزانية كما هو معمول به في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي. إلا أنه في ظل الفكر الحديث أصبحت الموازنة عمل سياسي رئيسي يعبر عن نشاط الدولة وتوجهاتها في كافة المجالات، و رئيس الحكومة هو المعبر عن ذلك. و يمكن أن يتولى ذلك رئيس الدولة كما هو الحال في النموذج الأمريكي حيث يستأثر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بمهمة إعداد وتحضير الميزانية ويساعده في ذلك مكتب الميزانية (The bureau of the budget) الذي يعمل بتوجيهاته وله مندوب في كل وزارة.

ويرى فريق ثالث إسناد مهمة تحضير الميزانية لوزير المالية. ويعد النظام البريطاني، خير مثال على ذلك حيث يتمتع وزير المالية (The chancellor of the exchequer) باستقلال حقيقي¹. فلا يناقش مع بقية الوزراء تحضير مشروع الميزانية، ولا تكاد الحكومة هي الأخرى أن تدخل تعديلات في تقديرات الميزانية حينما تعرض عليها للمناقشة.

وعلى العموم فإن المعمول به في كثير من دول العالم هو الأخذ بالاتجاه المزدوج الذي يحقق توزيع المسؤولية، ويضمن التعاون الجاد في إعداد وتحضير الميزانية العامة بين مختلف المستويات التنفيذية من ناحية ووزارة المالية من ناحية أخرى باعتبارها المسؤولة عن إعداد وتحضير الصيغة النهائية لمشروع الميزانية، وهي ذات الصيغة المعمول بها في الجزائر، وعليه نستعرض مراحل تحضير الميزانية وفق ما يتطلبه الاتجاه المزدوج فيما يلي:

ب. مرحلة التوجيه الميزانياتي

تعتبر الخطوة الأولى ضمن مسار تحضير الميزانية العامة، و تتمثل في تحديد الإطار العام لأي مشروع ميزانية، و تشمل على إجراءات وضع السياسة العامة للحكومة . ويتم الاعتماد على الدراسات والإحصاءات المتعلقة بالفعاليات الاجتماعية والاقتصادية وحساسيتها لواقع الاقتصاد الوطني واتجاهاته المستقبلية. حيث تضبط التوجيهات العامة بالاستناد إلى تقارير عدة هيئات كالبنك المركزي والهيئة المكلفة بالتخطيط والإحصاء، و الهيئة المكلفة بالتقدير و السياسات وبناء على ذلك تقوم وزارة المالية بإعداد مذكرة التوجيه الميزانياتي أو ما يعرف في بعض الدول بالمنشور الدوري للميزانية العامة.

تتولى وزارة المالية إصدار مذكرة التوجيه، ترسل إلى جميع الوزارات والهيئات العامة و الذي بموجبها تعلن عن أجل البدء في إعداد وتحضير الميزانية للسنة القادمة. ويتضمن المنشور الدوري عادة على

¹ محمد جلال خطاب، نفس المرجع ، ص 130.

الخطوط العامة للسياسات المالية المستهدف تحقيقها بالموازنة الجديدة وقواعد التنظيم و الإرشادات الخاصة بتحضير واعداد الموازنة، و التشريعات و الأنظمة المالية و التنظيمية الجديدة التي يتعين مراعاتها، و تاريخ تقديم مشروع الموازنة لوزارة المالية. أي ان المذكرة التوجيهية يجب أن تتضمن الأسس والتعليمات الواجب إتباعها من قبل الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة عند إعدادها لمشروع ميزانيتها.

كما تتولى الهيئات العامة عند تلقي المذكرة التوجيهية، تعميمها إلى الإدارات والوحدات التابعة لها، ويجب أن تكون مرفقة بالنماذج والتعليمات المقدمة من قبل وزارة المالية، و يتضمن التعميم الموعد المحدد الذي يجب موافاة وزارة المالية بالتقديرات التي تضعها الوزارات المختلفة، ووفق هذا الإجراء تطالبا بتقديم تقديراتها المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة.

ت. مرحلة تحضير الميزانية على مستوى الوزارات

يبدأ تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل وزارة. وتتولى كل وزارة تكليف الدوائر التابعة لها بتقدير إيراداتها ومصروفاتها¹. حيث تقوم الوحدات الإدارية في مختلف المستويات الحكومية بتحديد تقديراتها ورفعها في شكل اعتماد إلى الإدارة المركزية، فالي وزير القطاع الذي يقوم بالاستناد إلى الخطة الاقتصادية للدولة ووفق التعليمات المقررة من طرف الحكومة، باعتماد الاقتراحات المقدمة من الوحدات الإدارية. فيعدل منها ما يجب تعديله حسب ما تقتضيه سياسة البلد المالية². ثم يتولى تبليغ اقتراحات القطاع إلى وزير المالية.

وعليه ترسل كل وزارة أو هيئة تقديراتها إلى وزارة المالية وتقوم الإدارات المختلفة في وزارة المالية بدراسة ومراجعة هذه التقديرات من الناحيتين الحسابية والفنية، ثم تناقش هذه التقديرات مع المسؤولين في الوزارات والهيئات العامة في تفاصيلها، وتطلب وزارة المالية من كل وزارة أو هيئة أن توافيها بما تحتاجه من بيانات ووثائق ومستندات.

ث. دور وزير المالية في تحضير الميزانية

يقوم وزير المالية بدور أساسي في تحضير الميزانية العامة ويختص بمجموعة من الصلاحيات تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي :

- تجميع مقترحات الإنفاق المقدمة من مختلف الوزارات وجمعها لتكون في قائمة النفقات .

- يختص بإعداد الإيرادات بإشكالها ومصادرها .

¹ سالم محمد الشوايكة ، مرجع سابق ، ص 248 .

² برحمانى محفوظ، مرجع سابق ، ص 128.

-وضع مشروع الميزانية في صيغته النهائية .

-إعداد لائحة الأسباب والمبررات أو مذكرة تقديم الميزانية.

ويواجه وزير المالية صعوبات عند إعداد مشروع الميزانية، تتعلق بانعدام التوازن بين النفقات والإيرادات. وعلى اعتبار أن الدولة عكس الأفراد تحدد نفقاتها أولاً ثم عليها إن تحدد إيراداتها الواجبة لتغطية هذه النفقات. وهي القاعدة التي استقر عليها الفكر الاقتصادي، وعملاً بذلك يمنح وزير المالية الأولوية للنفقات على الإيرادات، فيجد أمامه عقبة قلة الموارد المالية للدولة عند اقتراح الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات، الأمر الذي يجبره من الناحية العملية لإعطاء الأولوية للإيرادات عن النفقات، وفي هذه الحالة يقوم بتخفيض بعض النفقات والغاء البعض الآخر حتى يصل إلى التقليل على الأقل من الفارق بين الإيرادات والنفقات أو تحقيق التوازن بينهما، ويندرج ذلك في إطار عملية الحد من عجز الميزانية.

إن الصعوبات الناجمة عن أولوية تقدير النفقات عن الإيرادات أو العكس أوجد لها الفكر الاقتصادي الحديث الحل الملائم، من خلال عدم الأخذ بأولوية النفقات على الإيرادات، ولا بأسبقية الإيرادات على النفقات. وإنما الأولوية تكون لبعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياسة الموازنة. ويعني ذلك أن التقديرات تكون على أساس الأهداف أي وضع تقديرات الميزانية العامة حسب الأهداف.

وبناء على ما سبق، فبعد أن تنتهي وزارة المالية من مناقشة تقديرات الوزارات والهيئات العامة تقوم بوضع مشروع ميزانية عامة لعرضه على مجلس الوزراء، بعد إتمام مرحلة التفاوض والتحكيم و التي يمكن توضيحها فيمايلي:

ج. دراسة الاقتراحات الخاصة بالميزانية

تتم دراسة مشروع الميزانية بعد تلقي طالبات القطاعات ويتم ذلك وفق الخطوات الآتية :

- إجراء المواجهة بين الجهات المنفقة والمصالح المكلفة بالميزانية بوزارة المالية.

- التحكيم بين وزارة المالية والقطاعات الوزارية في إطار مجلس وزاري.

-وضع مشروع الميزانية في شكله النهائي.

وعلى العموم يتم تجمع مشاريع ميزانية كل القطاعات الوزارية على مستوى وزارة المالية وتكلف مصالح الميزانية، بدراسة مشروع الميزانية سواء ما يتعلق بالإيرادات أو النفقات، وفي هذه المرحلة تتحاور المصلحة المنفقة والسلطة المختصة، بعد أن يتم تصحيح المشروع تبعاً لنتائج إجراء المواجهة، وفي حالة عدم التوصل إلى الاتفاق الأولي بين وزارة المالية والقطاعات، يمكن اللجوء إلى التحكيم الذي يتم عادة في إطار مجلس وزاري ليأخذ مشروع الميزانية العامة شكله النهائي.

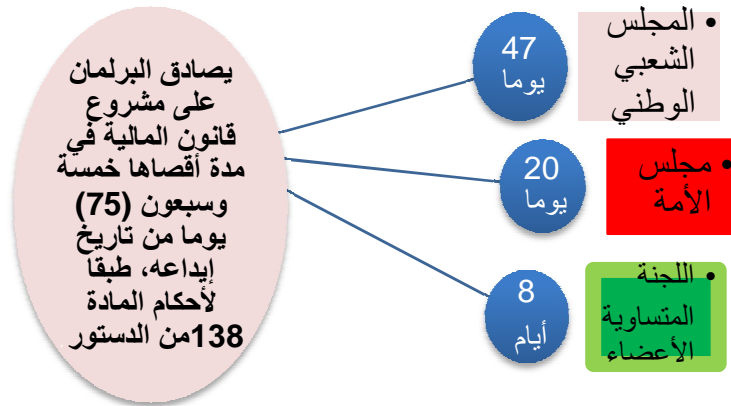
المبحث الثاني: مراحل دراسة واعتماد الميزانية العامة للدولة

أولاً: دور البرلمان في دراسة مشروع الميزانية العامة

تعتبر مصادقة البرلمان على ميزانية الدولة من المبادئ الأساسية في دساتير الأنظمة الديمقراطية. حيث يتولى البرلمان الدراسة والترخيص بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات والسهر على حسن تنفيذ الميزانية¹. وعادة تتولى صلاحية دراسة مشروع الميزانية لجنة مختصة بالمالية، كما يمكن إن تتولى هذه الصلاحية مجموعة من اللجان البرلمانية، وتتم الدراسة وفق إجراءات تضبطها الأنظمة الداخلية للبرلمانات.

يتم مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه عبر مرحلتين، الأولى تتعلق بالدراسة التمهيديّة حيث تلعب لجنة المالية والميزانية في الجزائر دوراً أساسياً في تعديل أحكام مشروع القانون، وتتعلق المرحلة الثانية بالدراسة التكميلية، وهي المرحلة التي يسمح فيها لكل النواب بتقديم مقترحات التعديلات شرط مراعاة القيود الدستورية المتعلقة برفض التعديلات التي تمس بتوازنات الميزانية العامة وهو ما نصت عليه المادة 139 من دستور الجزائر لسنة 2016. التي تنص على أنه "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"².

الشكل رقم 1: آجال مصادقة البرلمان الجزائري على مشروع قانون المالية



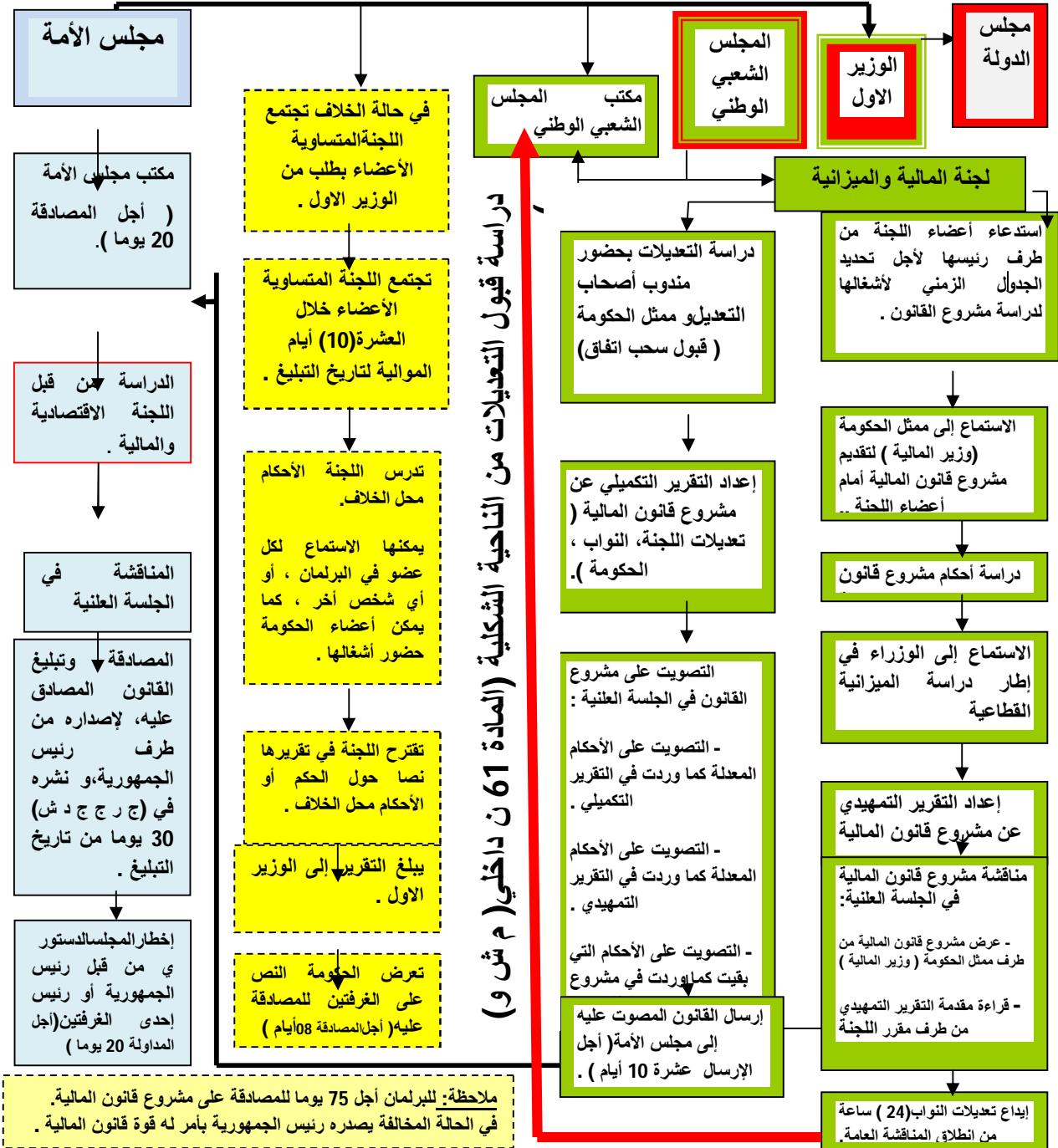
¹ - Joachim wehner et WinieByanyima, Parlement ,Budget et genre , guide pratique à l'usage des parlementaire , 2004, page 27.

² المادة 139 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.

المصدر: بريك محمد، مجلة الوسيط، أحكام المادة 138 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

الشكل رقم 2: مخطط دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر¹

مخطط دراسة لمشروع قانون المالية في الجزائر



المصدر: بريك محمد، المادة 121 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (المادة 139 في دستور 2016) والممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية بدراسة نشرت بمجلة الوسيط، مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11 سنة 2014، ص 57.

و يتضح من الشكلين 1 و 2، أن آجال دراسة البرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي و الوطني و مجلس الأمة لمشروع قانون المالية للسنة المالية المقبلة، و كذا مجمل الإجراءات المتبعة من إيداع مشروع القانون إلى غاية المصادقة عليه و تبليغه إلى رئيس الجمهورية لإصداره فضلا عن بيان حالة اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على جزء أو كل مشروع القانون .

إن مصادقة البرلمان على مشروع ميزانية الدولة الذي يكون في آجال محددة قبل بداية السنة المالية، يعني منح الاعتماد و الترخيص للجهاز التنفيذي بتحصيل الإيرادات و إجازة تنفيذ النفقات، غير أن عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية او عدم تمكن الحكومة من تحضير مشروع الميزانية تعتبر حالات استثنائية أوجدت لها الدساتير و القوانين حلولاً نوجزها فيما يلي:

أ. عدم اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد

يملك البرلمان حق تعديل مشروع قانون المالية، كما من حقه أن يرفض المصادقة عليه جملة وتفصيلا لان من يملك حق الإذن يملك حق الرفض¹. وقد يحدث التصويت على قانون المالية في الآجال المحددة لسبب من الأسباب وفي هذه الحالة تتضمن الدساتير حلول لاستمرار الحياة العامة. و قد تضمن الدستور الجزائري الإجراء الواجب إتباعه في حالة عدم مصادقة البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وهي الحالة التي يصدر فيها رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر تطبيقا لنص الفقرتين 9 و 10 من المادة 138 من الدستور التي تنص على: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر² ".

ب. التأخر في تحضير مشروع قانون المالية

تتمثل هذه الحالة في عدم تمكن الحكومة من تحضير مشروع قانون المالية وعرضه على البرلمان للدراسة والمصادقة عليه، وقد أوجدت القوانين المؤطرة لقانون المالية حلا لهذه الوضعية. التي يصطلح عليها في بعض الانظمة الميزانية، بالميزانية الاثنى عشرية والتي يلتجئ إليها في حالة التأخر في إعداد قانون المالية³. ففي الجزائر اوجد المشرع حلا نصت عليه المادة 69 من القانون 84-17 المؤرخ في 17 يوليو 1984 سنة 1984، المتعلق بقوانين المالية كآتي:

- المواصلة المؤقتة في تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية كالتالي:
- الإيرادات تجمع حسب ما تقرر في قانون المالية السابق .

¹ - برحماني محفوظ، مرجع سابق ، ص 137، 138.

² - المادة 138 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016

³ - برحماني محفوظ، مرجع سابق ، ص 139.

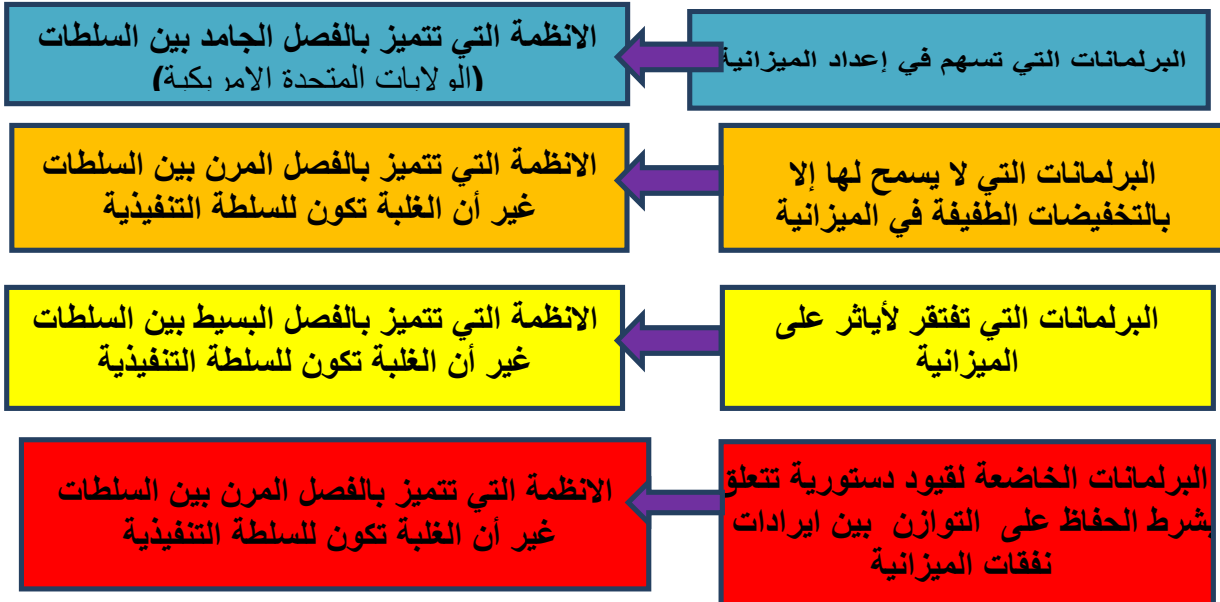
- نفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة في السنة المالية السابقة لمدة ثلاثة أشهر.
- نفقات الاستثمار في حدود 1/4 من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع .
- و يواصل تمثيل مشاريع الميزانية الملحقه والحسابات الخاصة للخرينة طبقا للأحكام القانونية¹.

ثانياً: اثر البرلمان على الميزانية العامة

إن طبيعة العمل التشريعي و أثره على الميزانية العامة يختلف من دولة إلى أخرى، فبعض البرلمانات تساهم في صياغة مشروع الميزانية والبعض الآخر يصادق فقط على مشروع الميزانية المقدم من طرف الجهاز التنفيذي دون إدخال أية تعديلات عليه ، في حين تلعب برلمانات أخرى دور بسيط في تعديل مشروع الميزانية². و من ثمة فان اثر البرلمان على ميزانية الدولة يتحدد حسب طبيعة النظام السياسي و ينحصر الأثر بين حالة برلمانات تساهم في الميزانية بشكل فعال و برلمانات تملك حق التعديلات الطفيفة فقط و برلمانات تفتقر لأي اثر على الميزانية العامة و برلمانات اخرى خاضعة لقيود دستورية تتعلق باشتراط الحفاظ على التوازن بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة.

الشكل رقم 3 البرلمان حسب مساهمتها في الميزانية.

البرلمانات حسب مساهمتها في الميزانية



المصدر: بريك محمد، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة واثرها على الميزانية العامة للدولة، دراسة نشرت بمجلة الوسيط، مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان العدد 11 سنة 2014، ص 153.

¹ - المادة 69 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، المتضمن قوانين المالية المعدل والمتمم .

² - Joachim wehner et WinieByanyima, Parlement ,Budget et genre , guide pratique a l'usage des parlementaire , 2004, .28page

يتضح من الشكل رقم 3. أن اثر البرلمان على الميزانية يقاس بمدى مساهمته في تعديل المشروع الذي تعده السلطة التنفيذية، و نميز في هذا السياق بين أربعة حالات لمساهمة البرلمان في تعديل مشروع الميزانية¹:

أ. **البرلمانات التي تسهم في إعداد الميزانية:** يحدد البرلمان وفقا لذلك كل سنة سياسة الميزانية العامة التي تشمل على تدابير إنفاق و ضرائب، ورغم وجود بعض الدول التي تأخذ بهذا النموذج إلا أن الكونغرس الأمريكي يبقى أكثر برلمانات العالم نفوذا على الميزانية.

ب. **البرلمانات التي لا يسمح لها إلا بالتخفيضات الطفيفة في الميزانية:** يتاح لهذه البرلمانات إدخال بعض التعديلات البسيطة على مشروع الميزانية المناط بالسلطة التنفيذية، وتشمل هذه المجموعة البرلمانات الإسكندنافية وبعض دول أمريكا اللاتينية.

ت. **البرلمانات التي تفتقر لأي اثر على الميزانية:** يتم في هذه الحالة إقرار مشروع الميزانية كما رفعته السلطة التنفيذية، حيث تعتبر الحكومة كل تعديل للميزانية بمثابة حجب الثقة عنها، ويأخذ بهذا النمط كثيرا من الدول كأستراليا و بريطانيا العظمى و نيوزلندا و بعض دول جنوب غرب آسيا و دول إفريقيا الناطقة بالإنجليزية .

ث. **البرلمانات الخاضعة لقيود دستورية تتعلق بشرط الحفاظ على التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة:**

إن هذه الفئة من البرلمانات لا يمكنها التخفيض في موارد الميزانية أو الزيادة في نفقاتها، دون اقتراح مقابل التمويل أو تعويض تخفيض الموارد العمومية، وتعمل بهذا النمط العديد من الدول الأوروبية و الإفريقية و منها دول شمال افريقيا و تعتبر الجزائر ضمن هذه الفئة من الدول.

¹ - المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة، دراسة نشرت بمجلة الوسيط، مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 11 سنة 2014 ، ص 153،154.

المبحث الثالث: الإطار النظري للميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف

إن تعريف الميزانية العامة حسب البرامج الأهداف، يجعل من الضروري التفريق بين هذا الأسلوب و ميزانية الأداء التي ظهرت عام 1912 في الولايات المتحدة الأمريكية كرد فعل للانتقادات الموجهة للموازنة التقليدية، و التي برزت بناء على تقرير "لجنة تافت للاقتصاد و الكفاءة"¹ (Taft commission on economy and efficiency).وعليه، فان ميزانية الأداء ترتبط بقياس و تقييم ما تم من انجازات،و لهذا فهي ميزانية ترتبط عادة بالمستويات التنفيذية، و تقسم النفقات العامة على أساس وحدات الأداء التي يهدف البرنامج لتحقيقها، لذا يتعين أن يسبقها موازنة برامج.و يعني ذلك إن الأداء ما هو الا تقييم لميزانية البرامج.

إن التمييز بين ميزانية البرامج و ميزانية الأداء، يعود إلى أن لجنة هوفر الثانية (The second Hoover commission) في الولايات المتحدة الأمريكية التي انتهت أشغالها عام 1955، إلى ما انتهت إليه لجنة هوفر الأولى (The first Hoover commission) سنة 1949، و هو استخدام مصطلح ميزانية البرامج. وبالتالي فان ميزانية البرامج تختلف عن ميزانية الأداء. فالأولى هدفها توضيح الوظائف الأساسية للجهاز الإداري للدولة ثم تحديد البرامج التي تدخل في نطاق كل وظيفة من هذه الوظائف ثم تحديد الأنشطة التي يتكون منها كل برنامج.

أما ميزانية الأداء فتقوم بمهمة تحديد وحدات لقياس العمل و تكلفة الوحدة ووضع معدلات التقييم. ومن ثمة فان تحديد البرامج و الأهداف يسبق من الناحية العملية قياس مؤشرات الأداء.

اولا: الإطار المفاهيمي و التاريخي

1. الإطار المفاهيمي

تعرف الميزانية حسب البرامج والأهداف بكونها توجه يبنني على تقديم ميزانية الدولة في شكل مهمات و برامج وعمليات. فاستخدام أسلوب موازنة البرنامج يرتكز على تقديم نوع و حجم مناسب من المخرجات و المساهمة في نتائج معينة، و العمل على تعزيز دور الوحدات التنظيمية ضمن الجهة الحكومية في تقديم خدمات كفاءة و فاعلة و بأداء مقبول².

أي أن ميزانية البرامج و الأهداف تقوم على التحديد المسبق للبرامج وأهدافها ثم تخصص الأموال اللازمة لتنفيذها .

¹ the commission on economy and efficiency was a presidential commission appointed by WILLIAM HOWARD TAFT ,between 1910 and1913 to look at and propose reforms for the united federal government , particularly the presidential budget .

² فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2016، ص189.

كما أنها ذلك التبويب لتقديم ميزانية الدولة الذي يركز على نتائج الأنشطة التي تقوم بها الهياكل وليس على الأشياء التي تشتريها. وبهذا فان الميزانية حسب الأهداف تنقل التركيز من الوسائل للقيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه¹.

وعليه تعرف الميزانية حسب الأهداف، بأنها تلك الميزانية التي تبين الأهداف التي تتطلبها الاعتمادات المالية للوصول إلى تلك الأهداف بالرجوع إلى المؤشرات التي تقيس انجازات كل الأنشطة المدرجة تحت كل برنامج². ويتضح مما سبق أن ميزانية التصرف حسب البرامج والأهداف، هي منظومة تترجم من خلالها التوجهات الإستراتيجية للتنمية إلى أهداف خصوصية ومؤشرات تقيس الأداء و تمكن من متابعة و تقييم انجاز الأهداف المرسومة.

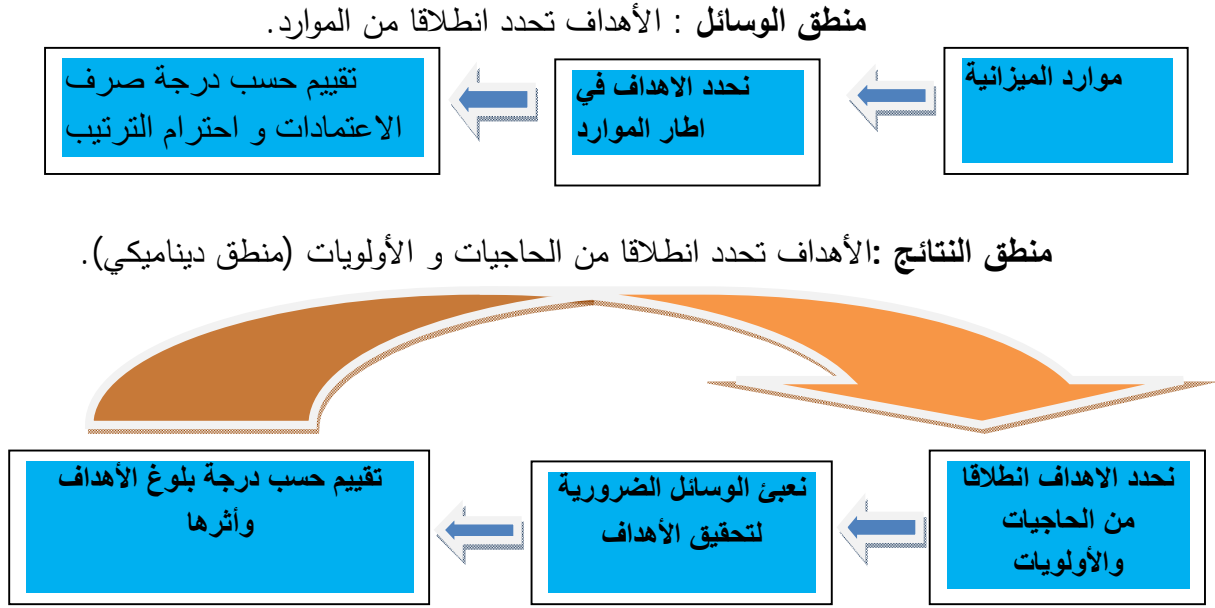
2. الإطار التاريخي

ساهمت العديد من العوامل إلى تنامي الانتقادات لأسلوب الميزانية التقليدية، (الشكل رقم 5 المقارنة بين ميزانية مرتكزة على منطق الوسائل وميزانية مرتكزة على منطق النتائج)، وكان أهم هذه العوامل الكساد الاقتصادي الكبير الذي عرفه العالم سنة 1929، مما أدى إلى بروز الفكر الكينزي الذي ينادي بتدخل الدولة في ترشيد استخدام الموارد وتوظيفها الأمثل في الإنتاج والتأثير على مستوى الادخار والاستثمار والعمالة، حيث طبق الفكر الكينزي في الولايات المتحدة الأمريكية في برامج عرفت بتسمية العهد الجديد.

¹ محسن الفازع، مدير وحدة التصرف حسب الأهداف، دورة تكوينية التصرف في الميزانية حسب الأهداف، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تونس، أفريل 2016، ص 18.

² محسن الفازع، نفس المرجع ، نفس الصفحة

الشكل رقم 4: نموذج مقارنة ميزانية مرتكزة على منطوق الوسائل وميزانية مرتكزة على منطوق النتائج.



المصدر : محسن الفازح، مدير وحدة التصرف حسب الأهداف، دورة تكوينية التصرف في الميزانية حسب الأهداف، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تونس، أبريل 2016، ص 18.

و هكذا ظهرت ميزانية البرامج و الأهداف في بداية الخمسينات، نتيجة المجهودات التي بذلت في الولايات المتحدة الأمريكية، ففي الوقت الذي استخدمت فيه لجنة "هوفر الأولى" تعبير ميزانية الأداء كما سبقت الإشارة إليه. كانت لجنة أخرى مكلفة بدراسة إدارة مدينة نيويورك قد استخدمت تعبير موازنة البرامج بهدف تطوير الموازنة التقليدية، حيث أقرت هذه اللجنة أن ميزانية البرامج ترتكز على الأهداف و تحدد مسؤوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم انجازه من قبل الوحدات الإدارية.¹ و بالتالي تكون ميزانية السنة الجارية مرجعا لتحضير ميزانية السنة المقبلة.

لقد سعت الدول المتقدمة إلى تبني أسلوب الميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف كبديل عن الأسلوب الكلاسيكي قصد تطوير التصرف في الأموال العمومية وترشيد النفقات وتحسين أداء المرافق العامة، غير أن التطبيق الفعلي لهذا النمط قد اختلف من دولة إلى أخرى، كما لم تتمكن الكثير من دول العالم من اعتماده إلا في السنوات الأخيرة ونذكر على سبيل المثال فرنسا، هولندا، المغرب و تونس، في حين لم تتمكن بعض الدول الأخرى من تطبيق هذا الأسلوب و لازالت إلى يومنا هذا تعتمد الأسلوب الكلاسيكي للميزانية القائمة على الوسائل و من هذه الدول الجزائر.

¹ محمد جلال خطاب ، مرجع سابق ، ص 214.

ثانياً: مبادئ و مزايا ميزانية البرامج و الأهداف.

ان أهمية تناول مبادئ و مزايا أسلوب الميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف تكمن في كونها ستسمح لنا بالاطلاع أكثر على الايجابيات التي يمكن ان يحققها هذا الأسلوب في مجال صرف المال العام و حسن توظيفه لتحقيق اهداف محددة مسبقا .

1. مبادئ ميزانية البرامج والأهداف

إن المبادئ التي تقوم عليها الميزانية حسب البرامج والأهداف يمكن استخلاصها من خلال طرح أسئلة والإجابة عليها، لتحديد عناصر أساسية تبين بوضوح اعتماد هذه المبادئ من عدمه،

أ. الحوكمة

يعد مبدأ الحوكمة ركيزة أساسية في منظومة الميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف، ويقصد به مجموعة التشريعات و السياسات و الهياكل التنظيمية و الإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه و تدار بها المؤسسة لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني و أخلاقي بكل نزاهة وشفافية مع تفعيل آليات المتابعة و التقييم لضمان كفاءة وفاعلية الأداء من جانب توفير الخدمات العمومية بعدالة¹.و من ثمة فان الحوكمة ترتبط في الأساس بالإطار القانوني و التنظيمي المحدد للمناهج و الطرق التي يتم وفقها تحقيق أهداف الميزانية العامة للدولة .

ب. الشفافية

يتمثل مبدأ الشفافية في حرية تدفق المعلومات المتعلقة بالميزانية العامة و لا يكون ذلك إلا من خلال وضوح التشريعات و سهولة قراءتها و فهمها و استقرارها. كما أنها توفر المعلومات المالية الدقيقة و الموثقة و الآنية المتعلقة بالنشاطات و الإجراءات و القرارات و السياسات المالية التي تتخذها الحكومة في الوقت المناسب و ضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة.و عليه يقصد بشفافية الميزانية ضرورة اطلاع المجتمع على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارة الموارد المالية و حسن توظيفها بما يعود بالنفع على المستوى الاجتماعي و يحقق قيمة مضافة للاقتصاد الوطني.

ت. القدرة على الأداء

يعد الأداء احد الأهداف والغايات الأساسية التي تسعى إلى تحقيقها أية جهة حكومية نتيجة الإنفاق الحكومي، ويتمثل في قدرة الهياكل على ترجمة الخطط و تحقيق الأهداف من خلال التخصيص الكفاء للموارد وفق البرامج و الأنشطة التي تقوم بها الدوائر التنفيذية والهيئات الحكومية. و ذلك للحصول على مخرجات و نتائج تحقق قيمة مضافة للمجتمع بجودة عالية و تكاليف منخفضة².

¹- محسن الفازع، مرجع سابق، ص 12.

²-فلاح حسن الحسيني، مرجع سابق ص 152.

بالتالي فان مبدأ القدرة على الأداء يكون في إطار الربط المتكامل بين الإنفاق الحكومي ومؤشرات الأداء التي يقاس بواسطتها قدرة الهياكل المكلفة بالتنفيذ على تحقيق النجاعة الاقتصادية والاجتماعية للبرامج العمومية .

ث. تحديد المسؤولية

يعزز هذا المبدأ بناء إطار عمل القائمين على تنفيذ الميزانية العامة لتحقيق النتائج بأقل تكلفة، على اعتبار أن بناء نظام لتحديد المسؤوليات على مستوى الإدارة و أقسامها و فروعها يسمح بالتأكد من كيفية إدارة الجهة الحكومية للموارد المالية و استغلالها في إطار يتصف بالفعالية والترشيد والكفاءة و هو الأمر الذي يترتب عليه سهولة المتابعة و المسائلة التي ترتبط بكيفية تنفيذ البرامج و مدى تحقيق نتائجها و أهدافها .

2. مزايا الميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف

تتجسد مزايا هذا النوع من الميزانية في مجال التخطيط والتنظيم والرقابة و الأثر الاجتماعي و الاقتصادي و كذا الجانب السلوكي للقائمين على تحضير الميزانية و تنفيذها، و تلخص فيما يلي:

أ. يسمح نمط الميزانية حسب البرامج والأهداف بتحقيق فعالية التخطيط، لأنها تدمج جانب التخطيط في عمليات الموازنة وتربط الأهداف قصيرة الأجل التي تحققها الموازنة السنوية بأهداف الخطة طويلة الأجل. ويعني ذلك وجود علاقة وطيدة بين نمط الميزانية حسب البرامج و عملية التخطيط على الأمد القصير والمتوسط والطويل.

ب. متابعة التنفيذ ومقارنة ما تم انجازه في صورة وحدات أداء تكون حسب الخطة و تمكن من ترشيد وتنفيذ البرامج و الأنشطة.

ت. تمكن هذه الموازنة من الرقابة التقييمية بجانب الرقابة الحسابية. وهو ما يسمح بالتقييم الاقتصادي للبرامج والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية، وتبرير التصرفات والانحرافات، حيث يؤدي ذلك إلى تحقيق رقابة فعالة على الإنفاق الحكومي.

ث. يتيح تطبيق هذه الموازنة بتقييم ما تحققه البرامج و الأنشطة من عوائد اجتماعية و اقتصادية على المستوى القومي. و هو ما يتحقق من خلال تخفيض الأعباء الضريبية على المواطنين و ترشيد الإنفاق الحكومي و تخفيض تكلفة البرامج و الاستخدام الأفضل للموارد المالية.

ج. تسمح منهجية الميزانية حسب البرامج والأهداف بتوسيع المشاركة في إعدادها إلى وحدات ومن ثمة تمكن من وضع وصياغة الأهداف والمعايير بطريقة واقعية¹، كما أنها تربط المجهودات المبذولة بالإنجازات المحققة.

ثالثاً: أسس و هيكلية الميزانية حسب البرامج والأهداف

1. أسس الميزانية حسب البرامج و الأهداف

تتمثل في المقاربة متوسطة الأجل، و سهولة مقروئية البرامج وتسقيف النفقات و وتحديد النتائج و مرونة التصرف، ويمكن إيضاحها فيما يلي:

أ. الإطار الميزانياتي متوسط الأجل

تقوم ميزانية البرامج و الأهداف على الإطار المتوسط الأجل الذي يحدد لفترة تتراوح بين 3 و 5 سنوات و يتم تحديثه ليواكب التغييرات المحتملة² و يقصد به النتائج المستهدفة على المدى المتوسط للسياسة المالية التي تركز على التنبؤات متوسطة الأجل لأجمالي النفقات والإيرادات و يشتمل أيضا على النتائج متوسطة الأجل و بالنتيجة يحقق الأهداف الآتية :

- الاستقرار في السياسة المالية،
- تحسين تخصيص الموارد المالية،
- ربط الميزانية السنوية مع سياسات وأهداف و خطط الحكومة،
- تحسين إمكانية الاستمرار في تحقيق النمو لمؤشرات الاقتصاد الكلي،
- الالتزام بسقف الإنفاق وتحسين تقديرات الموارد،
- ربط النفقات بالنتائج المستهدفة ضمن الخطط الإستراتيجية للحكومة.

ب. ميزانية ذات مقروئية بالنسبة لكل برنامج

يقتضي منطق التصرف حسب البرامج والأهداف أن تلحق بكل برنامج كل الاعتمادات الخاصة به بصفة مباشرة، بقطع النظر عن طبيعتها والمستوى الذي ستستعمل فيه هذه الاعتمادات، ويمكن هذا التوجه من إعطاء فكرة تكون أقرب من الدقة حول مجموع الإمكانيات التي تخصص للبرنامج، من ناحية، وتتيح للمسؤول عن البرنامج هامشا للتحرك يمكنه من برمجة النشاطات والاستعمال الأمثل

¹ محمد جلال خطاب ، نفس المرجع ، ص 225 .

² فلاح حسن الحسيني ، مرجع سابق ، ص 27.

لهذه الإمكانيات خاصة إذا ما تزامنت مع المرونة المرتبطة بإسناد جزء من هذه الاعتمادات بطريقة إجمالية ودون تجزئة.

ت. تسقيف النفقات

ويقصد بذلك تحديد سقف لإجمالي النفقات المتوقع تخصيصها للجهات الحكومية سواء على مستوى البرامج أو النشاط وذلك على ضوء المؤشرات والمعايير التي يستند إليها و أهمها حجم الإيرادات ومصادر التمويل المتوقعة خلال السنة المقبلة و الاحتياجات الفعلية للقطاعات والأهداف والأولويات¹. ويسمح ذلك بتحقيق هدفين أساسيين:

- تحسين تقديرات الميزانية بالاستناد إلى ميزانية السنة السابقة، و هو ما يسمح بوضع مقاربات أكثر مصداقية تتماشى و الاحتياجات الفعلية حسب البرامج و البرامج الفرعية،
- التحكم في عجز الميزانية عن طريق تفادي تخصيص موارد مالية لا يتم استهلاكها الا بنسب ضئيلة نظرا لعدم مراعاة الحجم الحقيقي للاحتياجات الفعلية.

ث. ميزانية مبنية على النتائج، ومرونة في التصرف

تسمح الميزانية حسب البرامج والأهداف بالانتقال من التوجه المبني على الطلبات المطردة للزيادة في الإعتمادات من سنة إلى أخرى، إلى توجه مبني على النتائج ، وفي هذا السياق، تصبح القدرة على تحقيق النتائج المنتظرة بأقل ما يمكن من التكلفة، هي محور المنطق الجديد للتصرف العمومي الذي يصاحب المنهجية الجديدة. و لذلك يجب الا يقتصر إعداد الميزانية ومناقشتها على الاعتمادات ومبرراتها لوحدها، بل يتعين ان تشمل أيضا مناقشة الاستراتيجيات والأهداف وديناميكية السياسات العمومية على المدى المتوسط.

2. هيكلية ميزانية البرامج و الأهداف

ترتكز هيكلية الميزانية حسب البرامج و الأهداف على التبويب الهرمي المتدرج من الوظائف إلى البرامج إلى الأنشطة إلى وحدات الأداء، ويمثل البرنامج الحلقة الأساسية والمركزية في مجال التصرف المبني على الأهداف، ولذلك سنخصص له حيز هام من التحليل فيما يلي:

أ. مفهوم البرنامج ضمن ميزانية البرامج و الأهداف

يمثل "البرنامج" مجموعة من العمليات المتناسقة ضمن وزارة من الوزارات، ويرمي إلى تحقيق غاية مشتركة، ويشتمل كل برنامج على أهداف محددة ومؤشرات لقياس الأداء، تخضع كل هذه العناصر إلى عمليات تقييم على مستوى الإنجاز، ويمكن أن يغطي البرنامج، من حيث هيكلته، عدة مصالح أو إدارات عامة، كما يمكن أن يقتصر على جزء من هذه الخلايا الإدارية.

¹ فلاح حسن الحسيني ، نفس المرجع ، ص 29.

كما يعد البرنامج الواحد تقسيماً فرعياً للوظائف الرئيسية للدولة و يضم الأعمال المتوقع تنفيذها في آجال معينة، باتخاذ إجراءات محددة ، ويتم التعبير عنها في صورة نفقات تبرزها الموازنة العامة¹. ويقسم البرنامج الرئيسي إلى برامج فرعية منبثقة عنه و ذلك بالنظر إلى حجم البرامج مما يساعد في سهولة تنفيذها.

وعليه فإن البرنامج هو مجموعة الأنشطة الهادفة و التي يمكن إدارتها و تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تحقيق مخرجات مميزة و أهداف تكون في الغالب على المدى المتوسط، و يجب أن يشمل كل برنامج على العناصر الأساسية الآتية:²

- اسم البرنامج،
- وصف البرنامج،
- السياسة العامة التي يندرج ضمنها البرنامج،
- أهداف البرنامج على المدى القصير و المتوسط،
- البرامج الفرعية المتفرعة عن البرنامج الرئيسي،
- المخرجات،
- المدخلات،
- المشاريع،
- الأنشطة.

¹ محمد جلال خطاب ، مرجع سابق ، ص 220.

² فلاح حسن الحسيني ، نفس المرجع ، ص 190.

الشكل رقم 5: نموذج توصيف البرامج الرئيسية والفرعية

اسم الجهة الحكومية :	
اسم البرنامج الرئيسي :	
اسم البرنامج الفرعي :	
اسم النشاط :	
الوصف العام و الاهداف للبرنامج الرئيسي :	
مخرجات البرنامج الرئيسي :	
مؤشرات الاداء	
نتائج البرنامج	
الوصف العام و الاهداف للبرنامج الفرعي :	
مخرجات البرنامج الفرعي :	
مؤشرات الاداء	
الجهات التي تؤثر في نتائج البرنامج الرئيسي	
ملاحظات	

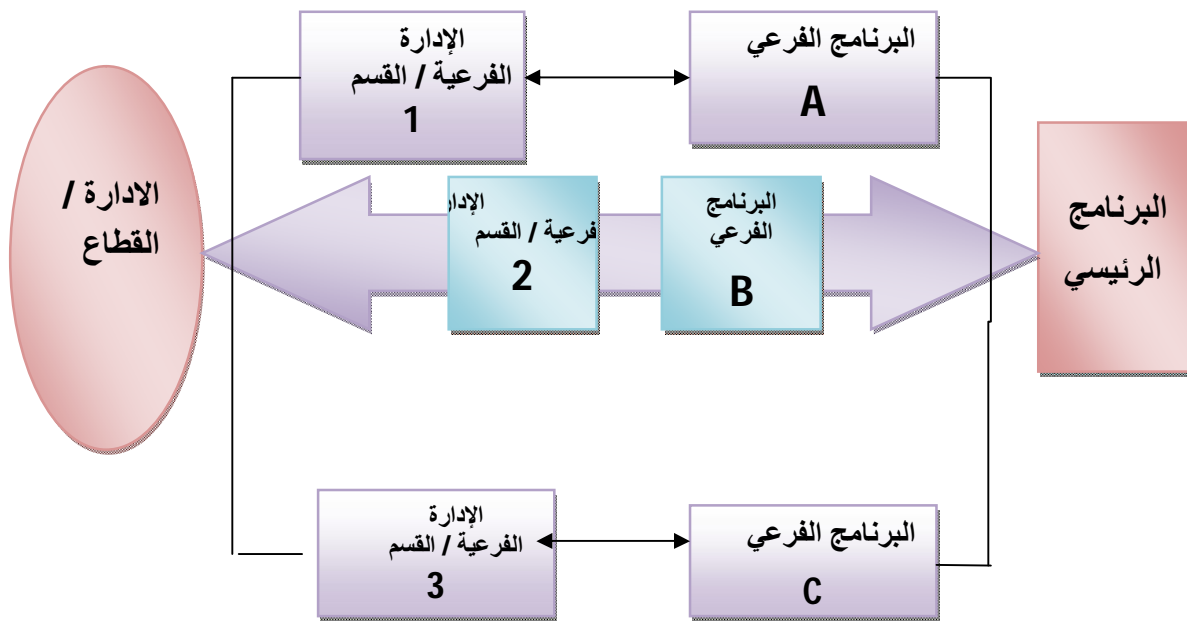
المصدر: د.فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دارالشروق للنشر و التوزيع، عمان -الأردن/ رام الله فلسطين، 2016 ، ص 203.

و عليه تتضح هيكلية الميزانية العامة حسب البرامج والأهداف ضمن الجدول رقم 5 أعلاه ، الذي يشمل توصيف الجهة الحكومية و البرنامج الرئيسي وتقسيمه إلى برامج فرعية، مع بيان اسم النشاط وكذا الوصف العام لأهداف هذه البرامج ومخرجاتها، فضلا عن تحديد الجهات المؤثرة في نتائج البرنامج الرئيسي، ويكون ذلك على شكل تسلسل هرمي يراعي تحديد المسؤولية في تنفيذ البرنامج الرئيسي والفرعي، ولذلك لا بد من تقديم تعريف للبرنامج الرئيسي و البرنامج الفرعي و البرامج المساندة فيما يلي:

ب. تعريف البرنامج الرئيسي: يتمثل في المهام والمسؤوليات الأساسية للجهة الحكومية و يساهم بشكل مباشر في تحقيق أهدافها، وتكون إدارته و الرقابة عليه من مسؤولية الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة أو الوحدة المكلفة بالتنفيذ. (أنظر تقسيم البرنامج الرئيسي حسب الشكل 6 أدناه)

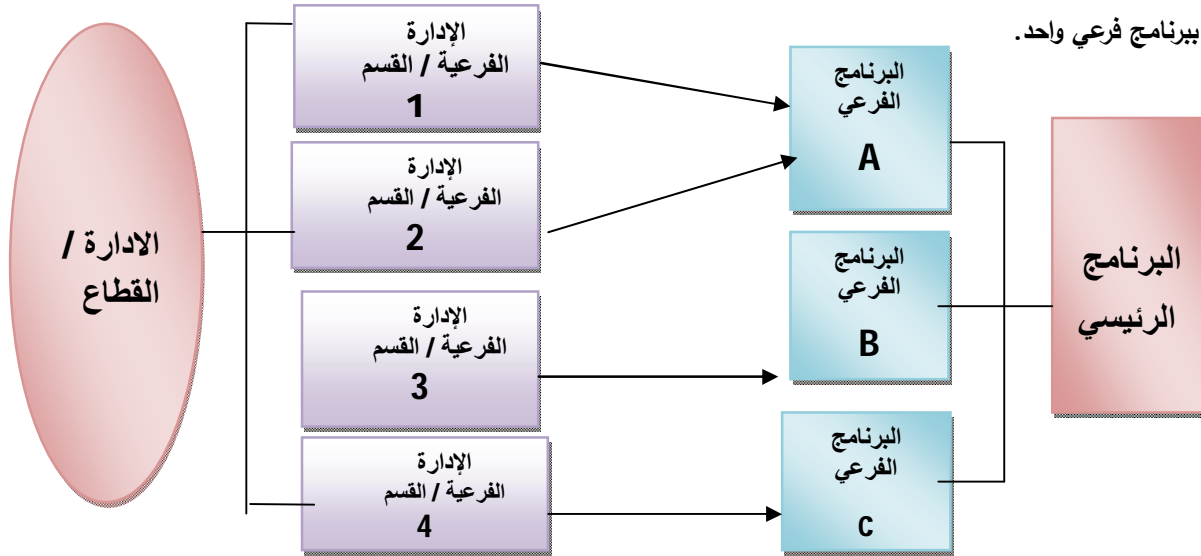
ت. تعريف البرنامج الفرعي: يعد فرع من البرنامج الرئيسي و تكون طبيعة الأعمال و الأنشطة المدرجة ضمنه منسجمة مع أهداف و نتائج البرنامج الرئيسي .

الشكل رقم 6: السيناريو الأول: البرنامج الرئيسي و البرامج الفرعية ترتبط بالإدارة الرئيسية و الأقسام الفرعية مباشرة .



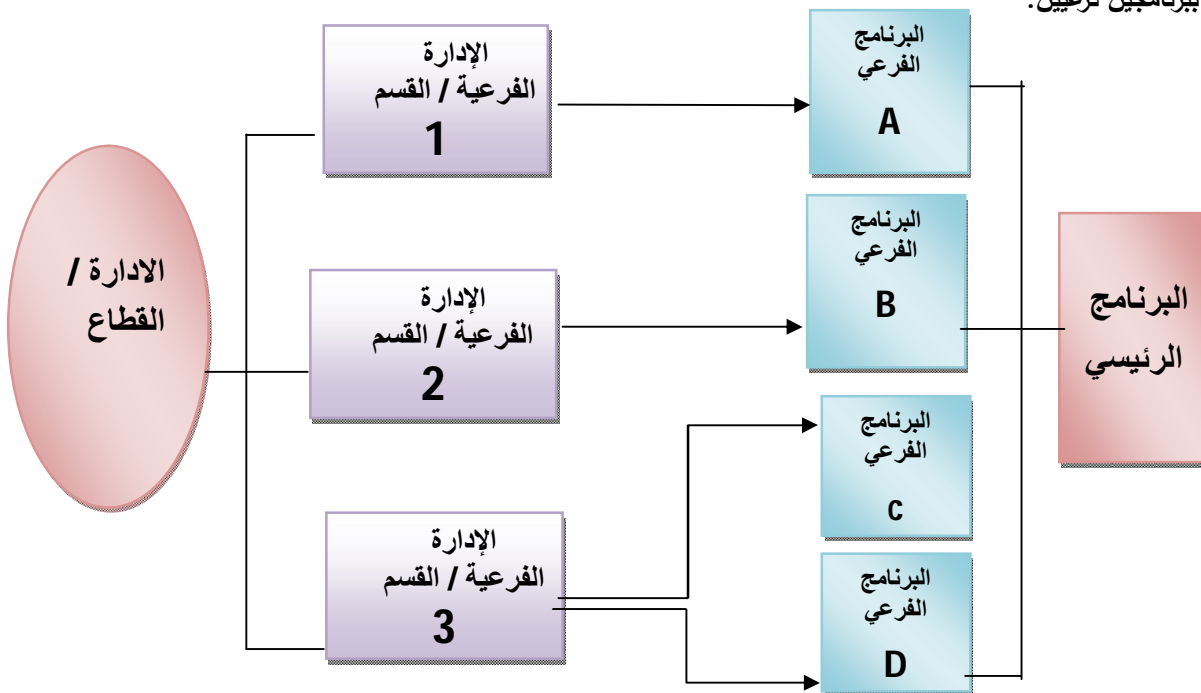
المصدر: د. فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع، عمان - الأردن/ رام الله فلسطين، 2016، ص 203.

الشكل رقم 7: السيناريو الثاني: البرنامج الرئيسي و البرامج الفرعية يرتبط بالإدارة الرئيسية مباشرة و ممكن ربط قسمين ببرنامج فرعي واحد.



المصدر: د.فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دارالشروق للنشر و التوزيع، عمان -الأردن/ رام الله فلسطين، 2016 ، ص 201.

الشكل رقم 08: السيناريو الثالث: البرنامج الرئيسي و البرامج الفرعية يربط بالإدارة الرئيسية مباشرة و ربط قسم واحد ببرنامجين فرعيين.



المصدر: د.فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع، عمان - الأردن/ رام الله فلسطين، 2016 ، ص 202.

ث. شروط ضمان فعالية البرنامج الرئيسي: تتحصر في مجموعة من الضوابط الكمية و الكيفية التي يجب أن يتسم بها البرنامج ونوضحها كمايلي :

- ألا يكون للوزارة أو الدائرة برنامج واحد كبير يضم كل الموارد المالية و هو ما يصعب على متخذ القرار المركزي متابعة الأداء و تقييم النتائج،
- ألا يستحدث عدد كبير من البرامج الفرعية من البرنامج الرئيسي و الذي ينجر عنه صعوبة تحديد أولويات الإنفاق،
- ألا يزيد عدد البرامج عن ثلاثة أو أربعة برامج رئيسية، مما يسهل عملية التنفيذ و المتابعة و تحقيق الأهداف و الرقابة على الأداء،
- وضع قواعد الحوكمة و الأسس الموضوعية للبرامج الرئيسية و الفرعية في الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة.

ج. البرامج المساندة

يشمل كل هيكل تنظيمي للوزارة عدة وظائف أو مصالح تساهم جماعيا أو بصفة منفردة في إنجاز السياسات والبرامج. واعتبارا أن تدخلاتها تتطلب حدا أدنى من التنسيق، يقع اللجوء أحيانا إلى تجميعها في خلية واحدة، يطلق عليها أجهزة مساندة.

و قد تختلف تسمية إدارة الخدمات المساندة من حكومة لأخرى و من وزارة لأخرى. وتعرف برامج الخدمات المساندة على أنها مجموعة الخدمات التي تقدم داخليا للوزارة أو الجهة الحكومية¹. وتمثل عادة برامج المساندة لوظائف أركان الإدارات ذات الصلاحيات العامة، الدراسات والبحث، الاتصال، الاستشارات القانونية، الرقابة الداخلية أو المصالح التي تتصرف في الإمكانيات كأعوان، الميزانية، العقارات، التجهيزات، نظام الإعلام والتطبيقات الإعلامية.

و عليه فان البرامج المساندة تغطي كل الخدمات الداخلية و من ضمنها خدمات الإدارة العامة و التخطيط الاستراتيجي و أية وحدة تنظيمية تقدم خدمات للهيئات الحكومية، تعد ضرورية لأنها تقدم الدعم إلى مختلف البرامج الرئيسية للوزارة التي تعمل على أساس النتائج خلال السنة المالية .

¹ فلاح حسن الحسيني ، مرجع سابق ، ص 194.

رابعاً: تقييم البرامج المساندة لمنظومة للميزانية حسب البرامج و الأهداف.

إن النجاح في تطبيق المنظومة الجديدة للميزانية في الجزائر وتونس، تتطلب العمل على توفير شروط موضوعية لتطبيقها، و هي ذات الشروط المتمحورة حول العنصر البشري الذي يعد المرتكز الأساسي في أية عملية إصلاح والنقطة المحورية في نجاح أي مشروع، بالإضافة إلى تهيئة الظروف الملائمة التي تتناسب وتطبيق هذه الآلية، و أهمها إصلاح الإدارة العمومية و تزويدها بالوسائل المادية ولاسيما الرقمنة، لذلك نتناول تقييم البرامج المساندة للمنظومة الجديدة من ثلاثة جوانب رئيسية الإصلاح الإداري ، تكوين العنصر البشري و اعتماد الرقمنة.

1. الإصلاح الإداري

إن تطبيق منظومة ميزانية البرامج والأهداف يتطلب تطوير أسلوبين وهما التحول من أسلوب الإدارة البيروقراطية التقليدية إلى أسلوب الإدارة نحو النتائج والذي يعني استخدام معلومات الأداء لتحسين كفاءة وفعالية القطاع الحكومي¹.

انطلاقاً من ذلك فإن الإدارة في الجزائر وتونس لم تعرف إصلاحات عميقة في طرق وأساليب عملها في مجال التحول نحو ميزانية البرامج و الأهداف، فرغم مرور أكثر من خمسة عشر 15 سنة من الانطلاق الفعلي في الأعمال النموذجية التي شملت القطاعات الوزارية، لازالت الإدارة في كلا البلدين رهينة الأساليب البيروقراطية حيث لم تتبن بعد الأسلوب المرتكز على دراسة وتحديد الأنشطة والموارد المستخدمة في تحقيق النتائج، لذلك فإنه يتعين أن يكون العمل الإداري وفق خطة استراتيجية على اعتبار أن تخطيط الأعمال يمثل عنصراً أساسياً في الإدارة نحو النتائج.

2. تأهيل الموارد البشرية

ان رسم برنامج واضح للتكوين وتأهيل الموارد البشرية على مستوى كل القطاعات الوزارية و كل الإدارات العمومية، يمثل النقطة المحورية لنجاح عملية إصلاح منظومة الميزانية في الجزائر و تونس، ذلك أن العنصر البشري الكفاء يكون قادراً على استيعاب تقنيات ميزانية البرامج والأهداف و التكيف مع الأسلوب الجديد للتسيير بما يحقق نجاعة الأداء .

ان عملية تكوين العنصر البشري تشهد ببطء كبير بالموازاة مع الشروع في الأعمال التحضيرية لتجسيد المنظومة الجديدة في الجزائر وتونس، ولعل معالجة النقائص المسجلة في هذا المجال نراها من خلال التدابير الآتية:

¹ فلاح حسن الحسيني ، مرجع سابق ، ص 164 .

- إرساء برامج تكوين مكثفة على مستوى المصالح العمومية المركزية و غير الممركزة .
- إشراك الجامعات الجزائرية والمدارس المتخصصة في تجسيد منظومة الميزانية حسب البرامج والأهداف، من خلال نتاج المخابر التي يجب أن تحدث خصيصا لإصلاح منظومة الميزانية وفق نمط الميزانية حسب البرامج و الأهداف.

3. النظام المعلوماتي

إن إرساء نظام معلوماتي فعال سيسمح بسهولة تنفيذ آليات المنظومة الجديدة للميزانية العامة، فرغم إن الجزائر عملت على إحداث نظام المعلومات (SIGBUD) وهو نظام ألي لتحضير وعرض الميزانيات المختلفة، ويدرج في النظام المدمج لتسيير الميزانية، إلا أنه يشمل على نقائص تتمثل في الآتي:

- عدم توسيع التعريف بالنظام المعلوماتي بالقدر الذي يسمح بالاطلاع على تقنياته على مستوى كل الإدارات العمومية ذات الصلة بالميزانية العامة .
- قلة دورات التكوين في مجال الإعلام الآلي و رقمنة وثائق الميزانية .

وعليه يتعين العمل على مواصلة عصرنة و تطوير النظام المعلوماتي على مستوى كل مصالح قطاع المالية و كل القطاعات الوزارية لمسايرة تطبيق الإطار القانوني الجديد المتعلق بقوانين المالية، مما يستوجب تكثيف دورات التكوين قصد تحسين مستوى الموارد البشرية في مجال تكنولوجيايات الاعلام الالي، لأنه يصبح من غير المجدي وضع منظومة جديدة للميزانية حسب البرامج و الأهداف دون إيجاد الظروف الملائمة لتطبيقه بفعالية و كفاءة عالية.

أما تونس و ضمن سياق تطبيق مقتضيات القانون الأساسي للميزانية، فقد تم الشروع في وضع برامج تكنولوجيايات الاتصال والاقتصاد الرقمي بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية و ذلك بهدف سهولة تحديد الوحدات العملية و الفاعلين العموميين المتدخلين في تحقيق أهداف المهمة في إطار ميزانية البرامج والأهداف، وقد تم اعتماد هذه البرامج خلال سنة 2020. و تتكون من برنامج عملياتي واحد " التنمية الرقمية " عوض ثلاثة برامج عملية تم اعتمادها سنة 2019 في إطار برنامج البنية التحتية الاتصالية .

و لذلك فان اللجوء إلى تجميع النظام المعلوماتي في برنامج واحد كان بسبب النقائص التي عرفتھا المنظومة المعلوماتية السابقة .

فهرس المحتويات

6	الفصل الاول:مدخل إلى علم المالية العامة
6	المبحث الاول: دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية
6	أولاً: الدور التقليدي للدولة "دولة الحياد"
8	ثانياً: مرحلة الدولة المتدخلة
10	ثالثاً: دور الدولة في ظل النظام الاشتراكي "الدولة المنتجة"
12	رابعاً: التحولات في دور الدولة الاقتصادي بين الدول المتقدمة و النامية
13	المبحث الثاني: طبيعة علم المالية العامة و نطاقه
13	أولاً: تعريف علم المالية العامة
14	ثانياً: الحاجات العامة
15	ثالثاً: مكونات المالية العامة
16	رابعاً: المالية العامة و المالية الخاصة.
16	المبحث الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى
17	أولاً: العلاقة بين المالية العامة و علم الاجتماع
17	ثانياً: العلاقة بين المالية العامة و الاقتصاد
18	ثالثاً: العلاقة بين المالية العامة و علم السياسة
18	رابعاً:العلاقة بين المالية العامة و القانون
18	خامساً: العلاقة بين المالية العامة و الإحصاء
19	المبحث الرابع: السياسة المالية كأداة لتحقيق اهداف المالية العامة
20	أولاً: مفهوم وأنواع السياسة المالية
24	ثانياً: أدوات وأهداف السياسة المالية
27	ثالثاً: علاقة السياسة المالية بالسياسة العامة
29	الفصل الثاني:النفقات العامة
29	المبحث الاول: مفهوم النفقات العامة

- 29 _____ أولًا: تعريف النفقة العامة
- 30 _____ ثانيًا: عناصر النفقة العامة
- 31 _____ ثالثًا: ضوابط الإنفاق العام
- 33 _____ المبحث الثاني: الأثار الاقتصادية للنفقات العامة و تقسيماتها
- 33 _____ اولًا : الأثار الاقتصادية للنفقات العامة
- 34 _____ ثانيًا:التقسيمات العلمية للنفقات العامة
- 37 _____ ثالثًا : ظاهرة تزايد النفقات العامة
- 42 _____ **الفصل الثالث : الإيرادات العامة**
- 42 _____ المبحث الاول: مفهوم الإيرادات العامة و خصائصها
- 42 _____ أولًا: مفهوم الإيرادات العامة
- 44 _____ ثانيًا: مراحل تنفيذ الإيرادات العمومية
- 45 _____ ثالثًا: خصائص الإيرادات العامة
- 45 _____ المبحث الثاني: أنواع الإيرادات العامة
- 45 _____ أولًا: الإيرادات الاقتصادية
- 46 _____ ثانيًا: الإيرادات السيادية
- 50 _____ ثالثًا: الإيرادات الائتمانية
- 55 _____ **الفصل الرابع: الموازنة العامة**
- 55 _____ المبحث الاول: الإطار المفاهيمي للميزانية العامة
- 55 _____ أولًا: ماهية الميزانية العامة
- 58 _____ ثانيًا: أهداف الميزانية العامة
- 59 _____ ثالثًا: مبادئ و أهمية الميزانية العامة
- 66 _____ المبحث الثاني: مراحل دراسة واعتماد الميزانية العامة للدولة
- 66 _____ أولًا: دور البرلمان في دراسة مشروع الميزانية العامة
- 69 _____ ثانيًا: اثر البرلمانات على الميزانية العامة
- 70 _____ المبحث الثالث: الإطار النظري للميزانية العامة حسب البرامج و الأهداف

71_____أولاً: الإطار المفاهيمي و التاريخي

74_____ثانياً: مبادئ و مزايا ميزانية البرامج و الأهداف.

76_____ثالثاً: أسس و هيكلية الميزانية حسب البرامج والأهداف

83_____رابعاً: تقييم البرامج المساندة لمنظومة للميزانية حسب البرامج و الأهداف.

قائمة المراجع.

قائمة المراجع

باللغة العربية

1. برحماني محفوظ، **المالية العامة في التشريع الجزائري**، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2015.
2. بريك محمد، مجلة الوسيط ، أحكام المادة 138 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، والمادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .
3. بوري محي الدين، دور السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي ، حالة الجزائر ما بين 2000 و 2010 ، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراة علوم ، تخصص العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، 2017-2018.
4. حسين أحمد الحسين الغزو، **النظرية الاقتصادية الكلية** ، الفكر و السياسات ، اريد ، الأردن ، 2017،
5. خالد الخطيب شحادة ، محمد خالد المهاني، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2005 .
6. خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة ، دار الكتب المصرية ، المعادي، القاهرة، 2016.
7. دراوسي مسعود، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004** ، أطروحة دكتوراه، (قسم العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر)، 2005-2006.
8. دراوسي مسعود، **السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004** ، أطروحة دكتوراه، (قسم العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر)، 2005-2006.
9. سامي خليل، نظرية الاقتصاد الكلي، وكالة الأهرام للتوزيع، الكتاب الأول ، مصر ، 1994.
10. سعيد النجار، نحو إستراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادي، درا الشروق، القاهرة، 1991.
11. ضاهر عدنان محسن، الامين العام لمجلس النواب اللبناني، **الموازنات العامة في الدول العربية** ، برنامج الامم المتحدة الانمائي (U.N.D.P)، 2011.
12. عباس المجرن، علي العبد، تطور هيكل الإيرادات العامة وسبل تنميتها في الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، العدد 4.

13. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية تحليل جزئي وكلي، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، 1997، ص 239.
14. فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2016.
15. فلاح حسن الحسيني، موازنة الأداء، منهج متكامل لإدارة الموارد المالية الحكومية، دار الشروق للنشر و التوزيع، عمان -الأردن/ رام الله فلسطين، 2016.
16. لحسن دردوري ،سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر و تونس ،أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة . 2013-2014 .
17. محسن الفازع، مدير وحدة التصرف حسب الأهداف، دورة تكوينية التصرف في الميزانية حسب الأهداف، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تونس ،أفريل 2016.
18. محمد بوخاري ،الاقتصاد الكلي المعق،الجزء الأول ، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر ،2014.
19. محمد جلال خطاب، اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية و التطبيق،دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2015.
20. محمد جلال خطاب، محمد جلال خطاب ،اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية والتطبيق ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،الاسكندرية ،2015.
21. محمد عفر، أحمد فريد، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1999.

باللغة الاجنبية:

22. Barilari, André, **La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**, 2007 .
23. Benachenhou, Mourad : **Réformes économiques : dette et démocratie**.- Alger, Echchrifa, 1992.
24. Grim Nordine, **L'Economie algérienne otage de la politique**,2005.
25. Joachim wehner et WinieByanyima, Parlement ,Budget et genre , **guide pratique à l'usage des parlementaire** , 2004.