

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري.

مطبوعة بيداغوجية حول:

المالية العامة للدولة

حسب البرنامج الوزاري الجديد

محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس والسنة الثانية ماستر في العلوم السياسية

من إعداد: د. مكي أحمد

لجنة الخبراء:

<u>الأعضاء</u>	<u>الرتبة العلمية</u>
د. إلياس كشاوي	محاضر - أ -
د. سعاد شليغم	محاضر - أ -

السنة الجامعية : 2021 - 2022

الخطة:

- مقدمة
- الفصل الأول: مفهوم المالية العامة
- المبحث الأول: تعريف المالية العامة وتطورها التاريخي.
- المطلب الأول: تعريف المالية العامة.
- المطلب الثاني: التطور التاريخي لعلم المالية العامة.
- المطلب الثالث: موضوع علم المالية العامة.
- المطلب الرابع: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الاجتماعية.
- المبحث الثاني: أهداف ومصادر المالية العامة وعلاقتها بالمالية الخاصة.
- المطلب الأول: أهداف المالية العامة.
- المطلب الثاني: التمييز بين المالية العامة والخاصة.
- المطلب الثالث: مصادر المالية العامة.
- المبحث الثالث: المالية العامة في النظم الإقتصادية ودورها في الإقتصاد الكلي.
- المطلب الأول: المالية العامة في النظام الرأسمالي.
- المطلب الثاني: المالية العامة في النظام الاشتراكي.
- المطلب الثالث: المالية العامة في الإقتصاد الإسلامي.
- المطلب الرابع: دور المالية العامة في الإقتصاد الكلي.
- الفصل الثاني: النفقات العامة.
- المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة.

- المطلب الأول: تعريف النفقات العامة..
- المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة.
- المطلب الثالث: ضوابط وحدود النفقات العامة.
- المبحث الثاني: أسباب ازدياد حجم النفقات العامة وآثارها الإقتصادية.
- المطلب الأول: أسباب ازدياد حجم النفقات العامة.
- المطلب الثاني: آثار ازدياد النفقات العامة الإقتصادية.
- المطلب الثالث: آثار ازدياد النفقات العامة على الاستهلاك وعلى الإنتاج.
- الفصل الثالث: الإيرادات العامة.
- المبحث الأول: مفهوم الإيرادات العامة.
- المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة.
- المطلب الثاني: الإيرادات الإقتصادية للدولة.
- المبحث الثاني: الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم).
- المطلب الأول: مفهوم الرسم الضريبية.
- المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة.
- المطلب الثالث: أنواع الضرائب.
- المطلب الرابع: الآثار الإقتصادية للضريبة.
- المبحث الثالث: الإيرادات الانتمانية (القروض العامة).
- المطلب الأول: مفهوم القرض العام.
- المطلب الثاني: أهم تقسيمات القروض العامة.

- المطلب الثالث: الآثار الإقتصادية للقروض العامة.
- المطلب الرابع: الآثار الإقتصادية للإيرادات.
- الفصل الرابع: الميزانية العامة.
- المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة.
- المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة.
- المطلب الثاني: الأرصدة الميزانية (العجز والفائض)
- المطلب الثالث: مبادئ الميزانية العامة.
- المبحث الثاني: مراحل الميزانية العامة.
- المطلب الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة.
- المطلب الثاني: مرحلة المصادقة والاعتماد.
- المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة.
- المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.
- خاتمة:
- قائمة المراجع.

مقدمة:

يعتبر علم المالية العامة من أهم العلوم في العصر الحديث، لأنه يعتبر المحرك الأساسي لكل الأنشطة التي تقوم بها الدول في جميع الأصعدة، وعلم المالية العامة يعالج كل من النفقات والإيرادات التي تعتبر جوهر الميزانية العامة، وبما أن دور الدولة أخذ في الاتساع مع تطور الفكر الإقتصادي حيث انتقل من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، وهذا يتعلق كذلك بطبيعة النظام الإقتصادي للدولة ودرجة التطور التي وصلت إليها، مع النظر كذلك إلى الإمكانيات البشرية والمادية التي تمتلكها الدولة والاحتياجات التي يجب عليها تلبيتها، وللوصول إلى الأهداف المسطرة في برامج التنمية لابد على الدولة مسايرة التطورات التي تحدث على الساحة الدولية في الجانب المالي.

ومن خلال هذه الدراسة التي تتناول مختلف الجوانب الخاصة بالمالية العامة، قمت بتقسيمها إلى أربعة فصول:

تناولت في الفصل الأول كل ما يتعلق بمفهوم علم المالية العامة من تعاريف وتطور تاريخي وموضوع وأهمية وأهداف ومصادر، وكذلك علاقتها ببعض العلوم الاجتماعية وعلاقتها بالمالية الخاصة. أما في الفصل الثاني تناولت جانب النفقات العامة من خلال تعريفها وذكر مختلف أقسامها حسب بعض المعايير الإقتصادية وكذلك أقسامها في التشريع الجزائري، كما تناولت حدود وضوابط النفقات العامة، ومختلف آثارها الإقتصادية المباشرة على كل من الدخل القومي والاستهلاك والتشغيل والإنتاج، والآثار الإقتصادية غير المباشرة المتعلقة بكل من المعجل والمضاعف.

أما الفصل الثالث فتطرق فيه إلى موضوع الإيرادات العامة والتي تعتبر الركيزة الأساسية التي تقوم عليها ميزانية الدولة، حيث تناولت المفهوم والمصادر المختلفة للإيرادات العامة والتي تتمثل في كل من إيرادات أملاك الدولة (الدومين) وإيرادات الثمن العام والإيرادات السيادية المتمثلة في كل من الرسوم والضرائب والإيرادات الائتمانية (القروض العامة)، وقد قمت بالتفصيل في الرسوم والضرائب لما لها من الأهمية في الإيرادات العامة للدولة، حيث تمثل أكثر من 50% من الميزانية العامة، حيث ذكرت مختلف أنواعها وكيفية تحصيلها والآثار الإقتصادية لها، كما تطرقت إلى أنواع القروض العامة وآثارها الإقتصادية.

أما في الفصل الرابع فتطرق إلى الميزانية العامة، من مفهوم وطرق معالجة العجز المالي، والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الميزانية والاستثناءات التي قد ترد عليها، كما تناولت مختلف المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، من إعداد وتحضر لمشروع الميزانية ومن أساليب تقليدية وحديثة مستعملة في إعداد الميزانية العامة، وكذلك المصادقة والتوقيع على هذا المشروع من طرف البرلمان حتى يصبح في الأخير قانون مالية وتأتي في الأخير مرحلة التنفيذ من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في مختلف أجهزتها الإدارية، كما تأتي في الأخير عملية الرقابة على هذا التنفيذ من طرف البرلمان وتكون هذه الرقابة قبلية أو بعدية، وهي عبارة عن رقابة إدارية كما أن هناك رقابة مستقلة من طرف مجلس المحاسبة وتسمى بالرقابة القضائية.

فصل تمهيدي: بعض المفاهيم الأساسية

-الحاجات العامة

- السياسة المالية

الحاجات العامة:

الحاجة: شعور شخصي بالرغبة في الحصول على شيء معين، ويرافق هذا الشعور عادة شعور بالحرمان وبعدم الإستقرار، وعند الحصول عليها يشعر بالارتياح والاطمئنان .

والحاجة في اللغة الإقتصادية: تعتبر أكثر اتساعا منها في اللغة الجارية، فهي لا تقتصر على الأشياء الضرورية أو الملحة كالمأكل والمشرب ولكن تتعدها إلى كل ما يطلبه الإنسان ويتمناه أكان شيئاً مادياً أو معنوياً أو ضاراً أو نافعا، ومن هنا قيل أن الحاجة هي محور النشاط الاقتصادي¹.

أما الحاجات العامة فهي متعددة بحسب المجتمع فمنها ما هو ضروري ومنها ما هو كمالى، فهي تتعدد من حاجات اقتصادية وحاجات اجتماعية وحاجات سياسية وحاجات ثقافية... إلخ، وحاجات فردية وحاجات جماعية، وحاجات عامة وحاجات خاصة.

الحجات الفردية والحجات الجماعية:

الحاجات الفردية: هي الحاجات التي يتولى الفرد إشباعها، والتي تترك له حرية التصرف بها، مثال ذلك الحاجة إلى الغذاء واللباس، وهذه عبارة عن حاجات فردية ذات طابع مادى، وهناك حاجات فردية روحية كالحاجة إلى أداء الشعائر الدينية.

1- رفيقة حروش، الإقتصاد السياسى، شركة دار الأمة للنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، ط1، سنة 2011،

الحاجات الجماعية: هي الحاجات التي يتم إشباعها بصورة جماعية من قبل المجتمع ككل، مثل الحجة إلى الدفاع والأمن والعدالة.

السياسة المالية:

تلعب السياسات المالية في اقتصاديات الدول المتقدمة دورا مهما، في صنع السياسات الاقتصادية والسياسات العامة للدول، وهذا تماشيا مع تطور النظام المصرفي والنقدي، وبحجم المعاملات السلعية والمالية كذلك، حيث تعتبر السياسة النقدية عمود السياسة المالية، والسياسة النقدية تتعلق باستعمال الوسائل التبادلية أما السياسة المالية فتتعلق بمدى استعمال هذه الوسائل بطريقة يمكن من خلالها تحقيق التوازن المالي والنمو الاقتصادي.

ومن أهداف السياسة المالية نذكر:

- تحقيق الاستخدام الأمثل: حيث ينبغي للسياسة المالية أن تستهدف خفض حالات عدم الاستخدام والاستخدام الأقل للموارد، وهذا ما أشارت إليه النظرية الكنزوية.
- ضمان الاستقرار الاقتصادي: أي استبعاد حصول حالات تضخم أو كساد اقتصادي، وضمان استقرار المستوى العام للأسعار.
- تحقيق معدلات نمو منتظمة في الاقتصاد بعيدا عن الكساد والتضخم مع الزيادة في معدلات الاستثمار.
- التقليل من التفاوت في توزيع الثروات والدخول ورؤوس الأموال من خلال صرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

الفصل الأول: مفهوم المالية العامة.

المبحث الأول: تعريف المالية العامة وتطورها التاريخي.

المطلب الأول: تعريف المالية العامة.

لا يوجد تعريف محدد للمالية العامة وهذا لاختلاف وجهات النظر حول تحديد مفهومها، لكنها تشترك كلها وتتفق على أن المالية العامة تعتبر جوهر مالية الدولة والتي تتضمن النشاط المالي للدولة بمختلف هيئاتها، والتي تتحدد بالنفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة، في إطار سياسة مالية محددة للدولة، وأن دور الدولة كذلك مرتبط بطبيعة النظام الاقتصادي.

وعرفت المالية العامة بتعريفات متعددة، ناسبت الفترة التي ذكرت فيها، ففي ظل المالية الكلاسيكية كانت التعريفات المقدمة للمالية العامة حيادية، أما في الفكر الإقتصادي الحديث فأصبحت المالية العامة تدخل في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

والمالية العامة تعني وفقا لما سبق "دراسة وتحليل النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة بينهما"¹.

كما يمكن تعريفها بأنها "دراسة القواعد الأساسية المنظمة للنشاط المالي للدولة وهيئاتها، في حصولها على الإيرادات اللازمة لإنفاقها، من أجل تحقيق الأهداف التي ترغب الدولة في تحقيقها"².

وهناك تعريفان مشهوران للمالية العامة هما التعريف الكلاسيكي والتعريف الحديث:

التعريف الكلاسيكي للمالية العامة: علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين³.

¹ - فليح حسن خلف، المالية العامة، إربد، عالم الكتب الحديث، ط 1، 2008، ص 9.

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 10.

³ - أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2003، ص 7.

التعريف الحديث للمالية العامة: هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة....الخ، لتحقيق أهدافها الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها¹.

والاختلاف في تحديد مفهوم المالية العامة مرتبط بتطور وظيفة الدولة ودورها في المجال الإقتصادي، من الدولة الحارسة إلى دولة الرفاهية، وكذلك حسب طبيعة النظام الإقتصادي ودرجة تطور الدولة، حيث أن المفهوم التقليدي هو مفهوم ضيق والمفهوم الحديث هو مفهوم واسع².

كما عرفها البعض الآخر "بأن المالية العامة بحسب مضمونها تعتبر جزء من الاقتصاد السياسي وشكلها تعتبر جزءا من العلوم السياسية".

وفي الأخير نستطيع القول بأن المالية العامة بقدر ما تكون علما فإنها تعتبر علم المال العام.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لعلم المالية العامة.

إن ن علم المالية العامة لم يكن وليد الصدفة، بل جاء نتيجة تطور عبر مختلف الأزمنة، حيث أن كل حضارة استعملت هذا العلم وفقا ما توفر لديها من وسائل مالية ومادية، والتطور الحقيقي لهذا العلم بدأ بظهور المدارس الإقتصادية، والثورة العلمية والصناعية بأروبا.

الفرع الأول: علم المالية العامة في العصور القديمة.

أولا: عند الفراعنة: لقد كان علم المالية العامة مرتبط بشخص الفرعون، لأنه كان يستحوذ على الضمير الجماعي، ويفرض الضرائب لتمويل الجيش والمملكة¹، وقصة سيدنا يوسف عليه السلام مع

¹ - حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود بيروت، 1995، ص 13 .

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 10 .

فرعون مصر، تظهر حسن التصرف وإدارة الأمور المالية للدولة، حيث يقول الله تعالى ((قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم))²، والمقصود من قول سيدنا يوسف في هذه الآية إني حفيظ عليم، "أنه حفيظ بجميع الوجوه التي يمكن تحصيل الدخل والمال، عليم بالجهات التي تصلح لأن يصرف المال إليها"³.

ثانيا: عند الإغريق: كانت الدن الإغريقية (دولة المدينة) تعتمد على الضريبة كمصدر أساسي لتجهيز الجيش وتوفير الأمن، والإغارة على المدن المجاورة، وقد تضمنت كتب الفلاسفة اليونانيين مثل أفلاطون وأرسطو بعض الجوانب من مالية الدولة⁴.

الفرع الثاني: علم المالية العامة في العصور الوسطى.

أولاً: عند الأوربيين: كذلك اعتمدت روما على نظام الضرائب، وبعض المشاريع الإستراتيجية كصناعة الأسلحة والنسيج⁵، وقد تميز كذلك النظام الإقطاعي في أوروبا بالهيمنة واعتبر الضريبة سواء في شكلها العيني أو النقدي، مصدرا أساسيا لقيام النظام السياسي الذي كان تحت سيطرة الكنيسة والطبقة البرجوازية.

ثانيا: عند المسلمين: لقد تميزت الحضارة الإسلامية عن غيرها من الحضارات السابقة، أنها حضارة أخلاق وروح قبل أن تكون حضارة مادية، ولقد برع المسلمون في المسائل المالية، حيث أن أول من قام بتأسيس الديوان (بيت المال) هو الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، والسبب الذي أدى إلى تأسيس الديوان هو ان أبا هريرة رضي الله عنه أتى بمبلغ 500 ألف درهم من البحرين

¹ - أمير يحياوي، مرجع سبق ذكره ، ص 10 .

² - سورة يوسف الآية 55 .

³ - تفسير الفخر الرازي، المجلد التاسع الجزء 13، دار الفكر بيروت 1981 ص165 .

⁴ - أمير يحياوي، مرجع سبق ذكره ، ص 11 .

⁵ - أمير يحياوي، المرجع نفسه، ص 11 .

فأشار رجل من الرعية على عمر بن الخطاب رضي الله عنه بتدوين الديوان، وهو يشبه في الوقت الحالي وزارة المالية.

والفكر الإسلامي كان يهتم بالجانب الاجتماعي وتوازنه أكثر من الجانب المادي، على عكس الرأسمالية الغربية التي تهتم بالجانب المادي فقط¹.

الفرع الثالث: علم المالية في العصر الحديث:

يتعلق تطور علم المالية العامة في العصر الحديث بدور الدولة في الحياة الاقتصادية والسياسية، وتلخصت في كل من الدولة الحارسة والدولة المتدخلة.

أولاً: الدولة الحارسة: أول باحث في الشؤون المالية في العصر الحديث هو العالم الفرنسي بودان "Bodin" ومونيسكو في القرن الثامن عشر إذ احتوى كتابه روح القوانين على قواعد في الأوضاع السياسية والمالية والضرائب، كما قام العلم الإنجليزي آدم سميث "A. Smith" بمعالجة مختلف أنواع الضرائب في كتابه ثروة الأمم المنشور سنة 1776م.

وكل هذه الدراسات تعكس المفهوم التقليدي للدولة في حماية النظام العام، أما النشاط الاقتصادي والاجتماعي فهو من اختصاص الأفراد ولا يحق للدولة التدخل لتوجيه النشاط الاقتصادي، بل يترك لقانون العرض والطلب، ومما يميز الدولة الحارسة أن حجم الإنفاق الحكومي كان ضئيلاً لا يتعدى 10 إلى 15 % من الدخل القومي².

ثانياً: الدولة المتدخلة: بعد التجربة التي مرت بها أوروبا من خلال الدولة الحارسة، ونتائج المتمثلة في أزمة الكساد العالمي لعام 1929م والتي استمرت حتى عام 1931م اضطرت الدول الرأسمالية للتدخل في المجال الاقتصادي بطرق عديدة مثل تحديد الأجور في فرنسا وإنجلترا والقيام بعمليات

¹ - أعرم يحيوي، المرجع نفسه، ص 12-13 .

² - أعرم يحيوي، المرجع نفسه، ص 14 .

البنية التحتية في ألمانيا، وهكذا فالدولة بحكم تعدد مهامها، أصبحت تنفق كثيرا لتلبية حاجاتها العامة، وتقدر النفقات في الحالات العادية حوالي 30 % من الدخل القومي في البلدان الرأسمالية المتقدمة، وبالتالي فدور الدولة تعدى دور الحماية وتسديد النفقات الإدارية للدولة إلى التدخل في شتى المجالات، مثل تشجيع بعض المشاريع بإعفائها من الضرائب، منح المساعدات المالية لبعض الفئات الاجتماعية، ومحاربة البطالة¹.

المطلب الثالث: موضوع علم المالية العامة.

يتمثل موضوع علم المالية العامة في الكيفية التي يمكن من خلالها إشباع الحاجات العامة للمواطنين، وتسمى هذه الحاجات بالحاجات الجماعية، ومن أمثلة هذه الحاجات التقليدية الدفاع والأمن والعدالة. فإشباع الحاجات العامة يعود نفعه على جميع المواطنين، وبذلك وجب على الدولة وضع أجهزة للسهر على تلبية هذه الحاجات، فالحاجات الفردية كالملبس والمشرب يستطيع الفرد تحقيقها عندما يقدر على ذلك، أما الحاجات الجماعية فهي من اختصاص الدولة لعدم قابليتها للتجزئة ولتكالفتها المرتفعة، ولكي تقوم الدولة بإشباع هذه الحاجات وجب عليها أن تبحث عن مصادر لتحصيل الإيرادات المالية²، وأهم هذه المصادر الضرائب والرسوم .

المطلب الرابع: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الاجتماعية.

الفرع الأول: المالية العامة والاقتصاد.

هناك صلة وثيقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد، وهذا من الناحية النظرية أو العلمية، حيث أن معظم الكتاب يتناول موضوعات المالية العامة من خلال الكتابة في الموضوعات الاقتصادية، فموضوع علم الاقتصاد هو البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من

¹ - أعرم يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص14-16

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 ص 6-7 .

الموارد الطبيعية المحدودة، وكذلك علم المالية العامة يبحث عن الموارد المالية المتاحة لإشباع الحاجات العامة، بالإضافة إلى التشابه بين موضوعي علم المالية العام وعلم الإقتصاد، فإن الكثير من طرق البحث مستعملة في الاثنين، كمنظريات التحليل الحدي ونظريات المرونة والنظريات النقدية¹. ويختلف تأثير علم المالية العامة في علم الإقتصاد أو العكس، بحسب طبيعة النظام الإقتصادي والسياسي للدولة، وتزداد علاقة الارتباط بينهما في العصر الحديث في مختلف النواحي الإقتصادية، بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي.

وإذا كان علم الإقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة، فإنه من الطبيعي أن تتأثر المالية العامة باعتبارها جزء من الثروة.

الفرع الثاني: المالية العامة وعلم السياسة.

من الجدير بالذكر وما يلاحظ بالخصوص فإن رجال المالية العامة قد تجاوزوا البحث في الجوانب القانونية المنظمة لعلم المالية العامة، وأصبوا أكثر اهتماماً بالبحث في الجوانب الاجتماعية والسياسية.

وتتجلى العلاقة بين المالية العامة والعلوم السياسية، كون أن الميزانية العامة هي عبارة عن وثيقة إحصائية يتم الاعتماد عليها في عمليات الرقابة على استخدام الموارد العامة، وتعتبر هذه الوثيقة مصدراً هاماً لاتخاذ القرارات السياسية، حيث يمكن للدولة أن تتبنى سياسة معينة من أجل النهوض بقطاع اقتصادي معين، أو زيادة حجم الإنفاق على البحث العلمي أو الصحة أو التعليم من أجل تحقيق تنمية إقتصادية، فالمعلومات الموجودة في الميزانية العامة ماهي إلا شكل من أشكال السلطة التي تتمتع بها الدولة، وكل القرارات السياسية والاقتصادية متعلقة بها ، فالدولة التي تملك موارد مالية

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 9-10 .

كافية قراراتها السياسية تكون نافذة، وهي بذلك تتحكم في زمام الأمور، أما إذا كانت الموارد المالية غير كافية، فهنا تكون القرارات السياسية غير قابلة للتنفيذ¹.

الفرع الثالث: المالية العامة وعلم الإحصاء.

العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الإحصاء، هو أن علم الإحصاء يفسر الظواهر الرياضية في شكل أرقام وبيانات إحصائية تتيح للباحثين النظر برؤية صحيحة للظواهر المالية، وعلم الإحصاء هو الأساس الذي نبني عليه التوقعات المالية المستقبلية لكل من النفقات والإيرادات، حيث أن البيانات الإحصائية تسهل عملية الرقابة بالنسبة للأجهزة المالية، وتساهم في رسم سياسة مالية واضحة، وتوزيع الدخل توزيعاً عادلاً بين أفراد المجتمع².

المبحث الثاني: أهداف المالية العامة ومصادرها، وعلاقتها بالمالية الخاصة.

المطلب الأول: أهداف المالية العامة.

لابد من معرفة أهداف المالية بمقارنتها بالمالية الخاصة، حيث أن المالية العامة يكمن الهدف منها تحقيق الفائدة والإنتاجية لكافة أفراد المجتمع، وهذا من أجل تحقيق أكبر إشباع وبأقل التكاليف الممكنة، بينما يكمن الهدف من المالية الخاصة من خلال البحث عن النشاط الإقتصادي الذي يحقق للفرد منفعة في شكلها النقدي، أو يمكن تقويمها بالنقود دون

النظر إلى الآثار التي يخلفها هذا النشاط على المجتمع³، ويمكن القول بأن الهدف الضمني للمالية العامة هو الحفاظ على النظام الرأسمالي وتطوره في ظل الصراعات الاجتماعية التي ينطوي عليها

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 15-16.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 11-12.

³ - خبايا عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، دط، 2009، ص 15-16.

النظام الرأسمالي، ومن هذا المنطلق يرى أغلبية أساتذة المالية العامة في الدول الرأسمالية، أن علم المالية العامة يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية¹:

- المحافظة على الإستقرار الإقتصادي.
- تحقيق العدالة في توزيع الدخل.
- تحقيق توزيع أمثل للموارد.
- دعم النمو الإقتصادي.

أما الهدف الرئيسي من علم المالية العامة في ظل النظام الاشتراكي هو تحقيق أكبر إشباع للحاجات الاجتماعية، وفي إنجاز الخطط العامة لتنمية الإقتصاد الاشتراكي¹.

ومن أجل تفصيل أكبر لأهداف المالية العامة سنقوم في المطلب الثاني ذكر أهم الفروقات بين المالية العامة والخاصة.

المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالمالية الخاصة.

للتمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة لابد من ذكر عناصر التباين والاختلاف بينهما وكذلك عناصر التوافق والتشابه، وهذا في أسلوب مقارن كي تتضح الأهداف العامة للمالية العامة.

الفرع الأول: عناصر التشابه بينهما.

1- إن تزايد حجم النفقات العامة للدولة يجعلها تهتم بالمسائل المتعلقة بالتكاليف والمردودية²، وهذا كذلك ينطبق على الفرد الخاص، فهو يحاول أن يتصرف بأقل التكاليف الممكنة³.

¹ خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص95.

2- من خلال التأثير بالتغيرات الاقتصادية التي طرأت على العالم وتحول معظم بلدان العالم من الاقتصاد الاشتراكي الموجه إلى الاقتصاد الليبرالي الحر، وهذا ما تجلى في ظهور المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي⁴، كشركة تجارية تنشؤها الدولة والهيئات المحلية، وتخضع لقواعد القانون التجاري، وهذا يعني أن الأشخاص العامة تدخل المنافسة عن طريق شركاتها التجارية التي تصل إلى حد الإفلاس⁵.

3- لقد تطورت عملية الرقابة إذ لم يعد المكلفون بالرقابة يحصرهم انفسهم في مدى احترام النصوص القانونية، بل أصبحوا يراقبون نوعية التسيير والفعالية في الأداء، إذ لم تعد الفعالية في التسيير مقتصرة على القطاع الخاص بل امتدت كذلك إلى القطاع العام⁶.

4- يكون الهدف من المالية العامة والخاصة هو تحقيق احتياجات بشرية، بينما هذه الاحتياجات تكون عامة في حالة المالية العامة، وتكون خاصة في حالة المالية الخاصة.

الفرع الثاني: عناصر الاختلاف بينهما.

1- ينفق الفرد أمواله من أجل تلبية حاجياته الخاصة ويعتبر الربح الباعث الأساسي لهذا الإنفاق، أما الدولة وغيرها من الأشخاص العامة فالغرض من إنفاق أموالها هو تحقيق المصلحة العامة بغض

¹ - خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، المرجع نفسه، ص 96.

² - وهذا ما تؤكد المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية على أن: (المناقصة هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض) كما أن المادة 47 تضمنت حكماً يقضي بأن السعر يعتبر من بين معايير اختيار المتعامل مع الإدارة.

³ - خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 18.

⁴ - تم إنشاء المؤسسة العامة الاقتصادية، بمقتضى القانون رقم 88-01 المؤرخ في 02 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية.

⁵ -أعمر يحيى، مرجع سبق ذكره، ص 19 و خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 18.

⁶ - خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 18.

النظر عن الربح والخسارة، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة لأن الدولة من خلال هذه المؤسسة العامة الإقتصادية ذات الطابع التجاري والصناعي في الوقت الحالي تهدف كذلك إلى تحقيق الربح¹.

2- أن المالية الخاصة تهدف في الغالب إلى تحقيق عوائد ومنافع سريعة، أي أنها تتحقق في الأجل القصير، بينما اهتمامها بتحقيق عوائد على المدى المتوسط والطويل يكون بدرجة أقل، في حين أن المالية العامة تهدف إلى تحقيق منافع وعوائد في الآجال المتوسطة والطويلة كما أنها كذلك تحقق منافع على المدى القصير².

3- يقوم الفرد بالإئناق بقدر المداخل التي يحققها بينما الدولة تقوم بتقدير النفقات أولاً، ثم تقوم بتحديد طرق الحصول على المداخل لتغطية النفقات المقدرة، فالدولة على خلاف الفرد تستطيع أن تنفق أكثر مما تحصل وقد تلجأ أحياناً إلى أسلوب الجبر عن طريق الزيادة في نسب الضرائب أو خلق أوعية ضريبية جديدة³.

4- أن فترة التخطيط للمالية الخاصة يتوافق مع فترة الحصول على الدخل، إذ أن الفرد ينفق دخله خلال اليوم إذا كان دخله يومياً، وخلال أسبوع إذا كان دخله أسبوعياً، وخلال شهر إذا كان دخله شهرياً،.....إلخ، بينما المالية العامة تكون لفترة زمنية عادة ما تكون سنة⁴.

المطلب الثالث: مصادر المالية العامة.

تتمثل المصادر القانونية التي تستند عليها المالية العامة في المصادر الدستورية والمصادر التشريعية والمصادر التنظيمية.

الفرع الأول: المصادر الدستورية.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 17.

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ - أعمار يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 23.

⁴ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 19.

حيث يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة من خلال وضع المبادئ الأساسية للضريبة، كما جاء في المادة 64¹ من الدستور أن الجميع متساوون أمام للضريبة، وفي المادة 120² بتحديد المدة القصوى من أجل المصادقة على قانون المالية، كما ينص في المادة 122 على أن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان.

الفرع الثاني: المصادر التشريعية.

حيث تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، حيث يأتي فيها تفصيل كل من الإيرادات والنفقات العامة بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع، وبما أن هذه الحاجات العمة تتغير من فترة إلى أخرى، يصدر قانون المالية لكل سنة يلبه قانون مالية تكميلي لمواجهة الأمور المستجدة، أما عمليات التحصيل والصرف فتتم وفقا للقانون المتعلق بالمحاسبة المؤرخ في 15 أوت 1990.

الفرع الثالث: المصادر التنظيمية.

وهي كل المراسيم التي تصدرها الدولة والهيئات التابعة لها، تطبيقا لقوانين المالية.

¹ - (مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون، تحدث الأعباء من رسوم وضرائب بأثر فوري).

² - (يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما اعتبارا من تاريخ الإيداع، وإذا تجاوز هذه المدة يصدر قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية)

المبحث الثالث: المالية العامة في النظم الاقتصادية ودورها في الاقتصاد الكلي.

المطلب الأول: المالية العامة في النظام الرأسمالي.

إن بداية ظهور نظام اقتصادي رأسمالي، ارتبطت بالتجارة والتي مثلتها المدرسة التجارية وتسمى هذه المرحلة بالرأسمالية التجارية، والتي رافقها توسع في الحركة التجارية وفي الكشوفات الجغرافية، وكان يهدف من النظام التجاري تحقيق أكبر قدر من الثروة، وظهر أول مفهوم للميزان التجاري الربح أين تكون فيه قيمة الصادرات أكبر من قيمة الواردات وتحقيق فائض في الميزان التجاري، وهذا يؤدي إلى الحصول على مزيد من الثروة من المعادن النفيسة (ذهب وفضة)¹.

وبعد فشل هذا التيار في الحفاظ على ميزان تجاري رابح، ظهر فكر جديد يدعوا إلى التمسك بالزراعة، والعودة إلى الطبيعة باعتبارها مصدر للثروة، حيث ارتبط هذا الفكر بالمذهب الطبيعي (الفيزيوقراط)، الذي اعتبر النشاط الإقتصادي والنشاط الصناعي والتجاري نشاطا عقيما، وأن كل القطاعات الإقتصادية تهدف إلى خدمة الزراعة، حيث ارتبطت مالية الدولة بالنشاط الزراعي، ومن ثم فإن إيرادات الدولة مرتبطة بالزراعة، وأن نفقاتها ينبغي أن تتوجه لتطوير الزراعة².

ومع ظهور الرأسمالية الصناعية والتي تبنت فكرة جديدا محايدا، والذي يمثل فكر المدرسة الكلاسيكية بقيادة آدم سميث، والتي صاحبت بدايات الثورة الصناعية، والتي كانت تدعوا إلى عدة مبادئ من بينها حرية ممارسة النشاطات الإقتصادية، بما في ذلك حرية التعاقد، وحق الملكية الخاصة، أي أن دور الدولة أصبح مقتصر على حماية الأمن الداخلي والخارجي، وحفظ النظام العام، وبذلك كان ينبغي أن يكون دور المالية العامة كذلك محايدا، ومعنى ذلك أن لا يؤثر نشاط الدولة من خلال إيراداتها ونفقاتها على بقية النشاطات الاقتصادية الأخرى، وهذا يبرز الدور الحيادي للدولة، إذا لا يمكنها من ممارسة

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 39.

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 39-40.

أية نشاط إنتاجي، وهذا ما جعل إنفاق الدولة يكون في أضيق نطاق، وأن إيراداتها يجب أن تركز أساسا على الضريبة، دون أن تتوسع الدولة في فرض الضرائب لأن ذلك يعيق النشاط الإقتصادي¹. وبعد تبين عدم نجاعة الفكر الرأسمالي الحيادي، نتيجة أزمة الكساد العالمي لعام 1929، عقبته هذه الأزمة عدة تطورات، جعلت الدولة تتدخل في الحياة الإقتصادية لضبط السوق والعودة إلى حالة التوازن، حيث قلل هذا التدخل من الأضرار والمساوئ والعيوب التي ترافق عمل النظام الإقتصادي في إطاره الرأسمالي، حيث ساهم ذلك مساهمة واسعة في زيادة وتيرة الإنتاج، وارتفاع مستويات المعيشة²، حيث أصبح في هذه المرحلة للمالية العامة دورا بارزا، وهذا أدى إلى توسع نفقات الدولة وزيادة حجم مداخلها.

المطلب الثاني: المالية العامة في النظام الاشتراكي.

إن دور المالية العامة في النظام الاشتراكي يتسع بدرجة كبيرة، مع تدخل الدولة المطلق في النشاط الإقتصادي، حيث أصبحت العملية الإنتاجية وإدارتها وطرق التخطيط لها حكرا على الدولة، وأصبحت هناك مركزية في اتخاذ القرارات المتعلقة بكل المجالات، خاصة الإقتصادية منها، وهذا بالاستناد إلى قاعدة الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج³، حيث أن أهمية الميزانية العامة في الإقتصاد الاشتراكي تكون كبيرة جدا ومرتبطة بدور الدولة الأساسي في القيام بالنشاطات الإقتصادية، وهذا يؤكد الدور المهم والأساسي للمالية العامة للدولة ونشاطها المالي باعتباره جزءا من نشاط الدولة الإقتصادي، وبذلك فنفقات الدولة ترتبط بحجم النشاط الإقتصادي الذي تقوم به الدولة، من خلال الإنفاق على الإنتاج والاستثمار، وعلى الخدمات، أما إيرادات الدولة فتعتمد أساسا على إيراداتها من ممارستها للنشاط

¹ - رقيقة حروش، الإقتصاد السياسي، شركة دار الأمة للنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، ط1، سنة 2011، 115.

² - رقيقة حروش، المرجع نفسه، ص209.

³ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص47.

الإقتصادي، ولذلك يعتبر الفائض المحقق من المشروعات الإقتصادية العنصر الأساسي في الإيرادات، بالإضافة إلى بعض الإيرادات الأخرى كالضريبة على الدخل والضريبة على رقم الأعمال والتي تقل أهمية في تكوين الإيرادات العامة للدولة.

المطلب الثالث: المالية العامة في الإقتصاد الإسلامي.

إن ما كان من حال أوروبا من تخلف وتدهور في كل الأحوال الإقتصادية والاجتماعية، فإن الدولة الإسلامية خلال هذه الفترة كانت تعيش عصر التنوير والتطور الإقتصادي والمالي والإجتماعي في كل مختلف نواحي الحياة، فكانت الأندلس وبغداد والشام حواضر للعلم.

وبما أن عناصر المالية العامة في أي دولة تتمثل في العناصر التالية: في الإيرادات التي تفرضها وتجيئها الدولة وكذلك النفقات العامة التي توجهها الدولة لمصلحة الرعية، مع إدارة الدولة لهذه النفقات والإيرادات العامة لتحقيق أهدافها العامة، أما في المالية العامة الإسلامية تدار هذه العناصر في إطار أحكام الشريعة الإسلامية وتحقق أهداف المجتمع الإسلامي¹.

وبدأت بوادر ظهور نظام مالي بعد هجرة النبي صلى الله عليه وسلم من مكة إلى المدينة، حيث أدار الدولة بسياسات عامة إسلامية ومنها سياسات المالية العامة، ولما خلفه الخلفاء الراشدون رضي الله عنهم ساروا على هديه في إدارة المالية العامة للدولة، ولما خلفهم أمراء بني أمية اعترى السياسة المالية بعض التجاوزات، غير أنه لما تولى عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه إمارة الدولة الإسلامية حدد سياستها المالية وعدل مسارها إلى ما كانت عليه في عصر الخلفاء².

¹ - قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز، الهيئة العمومية العامة للكتاب، مصر، 1988، ص 10

² - قطب إبراهيم محمد، المرجع نفسه، ص 11.

المطلب الرابع: دور المالية العامة في الإقتصاد الكلي.

إن المالية العامة تؤدي دورا مهما في النشاطات الإقتصادية الكلية، باعتبار أن الدولة من خلال نفقاتها وإيراداتها وما تؤديه من نشاطات، تمثل أحد المكونات الأساسية في الإقتصاد، وبالتالي فالمالية العامة لها دور كبير في تكوين الناتج والدخل والإنفاق القومي، سواء عن طريق الدور المباشر للدولة أو عن طريق ماليتها العامة من النفقات والإيرادات المحصلة، أو من خلال الدور غير المباشر من خلال التحفيز على القيام بالنشاطات الإقتصادية الأخرى والتي تساهم في زيادة الدخل القومي والإنفاق القومي¹.

ومن المعلوم أن النفقات العامة والإيرادات العامة التي تتضمنها المالية العامة للدولة، لها علاقة بالإقتصاد ككل، باعتبارها جزء مهم وأساسي فيه، حيث تلعب دورا مهما في تحقيق التوازن المالي على المستوى الكلي².

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 21-23

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 23-24.

الفصل الثاني: النفقات العامة

لقد ازدادت أهمية النفقات العامة في الفترة الأخيرة مع توسع دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية، وتعتبر النفقات العامة الأداة التي تستعملها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية، وبذلك يعتبر تطور النفقات العامة تابعا لتطور دور الدولة، من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، حيث لم يعد دور الدولة مقتصرًا على الحماية والأمن، بل تعداها إلى مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حيث بدأ علماء الاقتصاد يهتمون بالنفقات العممة وتقسيماتها ومختلف ضوابطها، وكذلك مختلف آثارها خاصة على الجانب الاقتصادي، فبعد أن كان ينظر للنفقة العامة في الفكر التقليدي على أنها سلبية، أصبح ينظر إليها في الاقتصاد الحديث على أنها إيجابية، حيث يكون الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية.

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة.

سأتناول في هذا المبحث مفهوم النفقات العامة، حيث يندرج تحت هذا المفهوم، كل من التعريف بالنفقات ومختلف تقسيماتها، وكذلك الضوابط التي تحكمها

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة:

التعريف الأول: يمكن تعريف الإنفاق العام على " أنه مجموع المصاريف التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة، للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة"¹.

التعريف الثاني: كما يمكن تعريف الإنفاق العام أيضا "بأنه مبلغا من النقود يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة"². وبالتالي تكون عناصرها على النحو التالي:

- 1- **المبلغ النقدي:** وهو الذي تتفقه الدولة للحصول على ما يلزمها من سلع وخدمات.
- 2- **النفقة العامة** تصدر عن الدولة أو إحدى هيئاتها.
- 3- **النفقة العامة** يقصد بها تحقيق نفع عام.

التعريف الثالث: " الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام لسد الحاجات العامة، وإن الدولة تقوم بشراء السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع، ويختلف مدى الإشباع تبعا للفلسفة التي تنتهجها الدولة،

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005 ص173

² - محمد طاقة ، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط1 ، 2007، ص

أي الدور الذي تقوم به لتطبيق النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها، وأن هذه الحاجات آخذة في الازدياد مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية¹.

وبالتالي فالإنفاق العام هو عبارة عن قيمة ثابتة، توزع على جميع الأنشطة الاقتصادية، ويتم تحفيز الاقتصاد عن طريق زيادة الإنفاق لنشاط معين على حساب نشاط آخر، مثل خفض قيمة الإنفاق على الطرق وزيادة القيمة المخفضة لصالح قطاع التعليم، وقد تعتمد الحكومة الزيادة في حجم الإنفاق العام لتدعيم النشاط الاقتصادي.

المطلب الثاني: تقسيم النفقات العامة.

من أهم التقسيمات التي تستند إلى معايير واضحة ودقيقة، التقسيمات التالية:²

- أ- تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار التأثير في الدخل، وتنقسم إلى نفقات تحويلية ونفقات حقيقية.
- ب- تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار وظائف الدولة ويسمى كذلك التقسيم الوظيفي للنفقات العامة.
- ج- تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار التكرار والدورية، وتنقسم إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية.

الفرع الأول: تقسيم النفقات وفقا لمعيار الدخل.

تنقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى نفقات حقيقية وتحويلية، والنفقات التحويلية تنقسم بدورها إلى نفقات إقتصادية واجتماعية ومالية.

أولاً: النفقات الحقيقية: هي مجموعة النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالأجور، وكذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسير المرافق العامة

¹ - محمد طاقة ، هدى العزاوي، المرجع نفسه، ص21

² - سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2000 ص 37

التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية، والدولة هنا تحصل على مقابل للإنفاق كما تؤدي إلى زيادة الناتج الوطني زيادة مباشرة أي خلق إنتاج جديد.

ثانياً: النفقات التحويلية: هي مجموعة النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع أو خدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من الطبقة الاجتماعية ذات الدخل المرتفع إلى الطبقات الاجتماعية محدودة الدخل، هذا ما يؤدي إلى زيادة القدرة الشرائية لأصحاب هذه الفئة ومن ثم فإنها لا تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر، وكمثال على ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، وبالتالي فالنفقات التحويلية تعتبر الأداة الرئيسية لإعادة توزيع الدخل، وهي تأخذ ثلاث أشكال رئيسية تتمثل في نفقات تحويلية اقتصادية واجتماعية ومالية.

1- النفقات التحويلية الاقتصادية: ويقصد بهذا النوع من النفقات الإعانات التي تمنحها الدولة لتدعيم بعض المشاريع الخاصة والعامة بغرض خفض أسعارها رغبة في تشجيع الاستهلاك، أو بغرض خفض تكاليف إنتاجها رغبة في رفع معدلات أرباحها أو زيادة حجم إنتاجها، وقد تأخذ شكل الإعفاء من الضريبة وهنا تكون الإعانة غير مباشرة وتتعلق بجانب الإيرادات وليس بجانب الإنفاق العام، وتختلف الإعانات الاقتصادية بحسب الهدف الممنوحة لأجله، من إعانات استغلال وإعانات تحقيق التوازن وإعانات التجهيز وإعانات التجارة الخارجية.

2- النفقات التحويلية الاجتماعية: ويكون الهدف من هذا لنوع من النفقات تحقيق ما يسمى بالبعد الاجتماعي للإنفاق العام، مثل إعانات البطالة وكذلك الإعانات الممنوحة للمسنين والعجزة والفقراء الذين تقل دخولهم الشهرية عن مستوى معين.

3- النفقات التحويلية المالية: وهي تمثل نوعا من النفقات الحكومية التي يكون الهدف منها مواجهة عبئ الإقراض العام، والتي تتمثل في فوائد الدين العام واستهلاكه ويطلق عليها اسم خدمة الدين العام.

الفرع الثاني: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة.

يمكن تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار وظائف الدولة إلى نفقات إدارية، اقتصادية واجتماعية¹:

أولاً: النفقات الإدارية للدولة: وهي الخاصة بتسيير المرافق العامة، وتضم الأجور ونفقات رئيس الدولة، والسلطة التشريعية، ونفقات الدفاع والأمن والتمثيل السياسي.

ثانياً: النفقات الاجتماعية للدولة: وتتمثل في النفقات التي تخصصها الدولة للتنمية الاجتماعية، وتشمل نفقات التعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية

ثالثاً: النفقات الاقتصادية للدولة: تتمثل في النفقات التي تخصصها الدولة بتزويد الاقتصاد الوطني بخدمات أساسية، مثل الري والصرف والنقل والمواصلات والطرق وغيرها.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها.

تنقسم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية.

أولاً: النفقات العادية: وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة، أي كل سنة مالية، ومن أمثلتها مرتبات العمال، وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العامة.

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 189

ثانيا: النفقات غير العادية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة ولكن تدعو الحاجة إليها، مثل النفقات المخصصة لإصلاح ما خلفته الكوارث أو نفقات الحرب.....إلخ.

الفرع الرابع: تقسيم النفقات العامة في التشريع الجزائري.

تقسم النفقات العامة حسب المشرع الجزائري، إلى مصاريف تسيير ومصاريف التجهيز والاستثمار¹.

أولاً: مصاريف التسيير: وهي الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية، كل واحدة على انفراد طبقاً للسنة المالية المعنية، حيث أن كل وزارة لها اعتماد مالي خاص بها، ثم يأتي دور السلطة التنفيذية لتوزيع هذه الاعتمادات داخل كل وزارة معنية².

ثانياً: مصاريف الاستثمار والتجهيز: وهي الاعتمادات المالية المخصصة للاستثمار أو التجهيز، حيث توزع على مختلف النشاطات والمشاريع الاستثمارية، ومن المعروف أن تكون النفقات الموجهة للاستثمار تفوق قيمة النفقات الموجهة للتسيير، أما إذا حدث العكس فإن ذلك يتعارض مع مبدأ ترشيد³ النفقات العامة⁴.

المطلب الثالث: ضوابط وحدود النفقات العامة.

الفرع الثالث: حدود النفقات العامة.

¹ - أنظر القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية، المعدل والمتمم، (المواد من 24 حتى 42)

² - أمر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 46

³ - يقصد بترشيد النفقات: الإنفاق على القطاعات الأساسية، والتخلي عن كل النفقات غير الضرورية والمشاريع ذات التكلفة

العالية.

⁴ - أمر يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 48-50

من خلال التزايد المفرط للنفقات العامة، بحكم عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة، وما يترتب عن ذلك من مشاكل واختلالات في الميزانية العامة، ذهب بعض علماء المالية إلى وضع حد أقصى للنفقات العامة، يجب عدم تخطيه من قبل السلطات العامة، وقد حدده العالم شيراس (SHIRRES) بنسبة 20% من الدخل الوطني، حيث تتفاوت نسبة الإنفاق على مختلف القطاعات حسب الأهمية وما تعود به من منافع على الإقتصاد الوطني، ولا توجد قاعدة عامة في هذا المجال، وهذا نظرا للدور الإيجابي للنفقة العامة على زيادة الرأسمال المادي وتكوين الرأسمال البشري¹، ولقد تبنت الدول النامية فكرة تنمية المورد البشري، من خلال توسيع الإنفاق في قطاعي الصحة والتربية والتعليم ابتداء من منتصف الثمانينيات إلى يومنا هذا.

الفرع الثاني: حجم النفقات العامة.

من خلال العوامل المختلفة التي تحكم حجم النفقات العامة، لا بد من التمييز بين الحجم المطلق والحجم النسبي للنفقات العامة، فالحجم المطلق للإنفاق العام (Absolut Expenditure) فهو مقدار الإنفاق العام، أما الحجم النسبي للنفقات العامة (Relative Expenditure) فهو نسبة الحجم المطلق لأنفاق العام إلى الناتج المحلي أو القومي، ومن الواضح أن حجم النفقات العامة توسع توسعا كبيرا، كما اتسع الحجم النسبي للنفقات العامة، وهذا بالنظر إلى دور الدولة وتدخلها في مختلف أوجه النشاط الإقتصادي، حيث اتسع حجم النفقات العامة في بعض الدول بشكل هائل ما جعله يقترب من حجم الدخل القومي².

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 128.

² - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص 111.

ونجد أن الدول النامية تحاول التعجيل بعملية التنمية الإقتصادية، وهذا ما أدى إلى التوسع في حجم الإنفاق من أجل إنشاء البنى التحتية، بالإضافة إلى الإنفاق على المشاريع الاستثمارية التي تساهم في عملية التنمية.

ولعل ما يجعل الدولة تزيد أو تقلص من حجم الإنفاق العام، هو المحافظة على الإستقرار الإقتصادي، ففي حالة الكساد والركود، يكون هناك قصور في الطلب الكلي من الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري الخاص والحكومي، وهذا يحتم على الدولة تقليص الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري مع زيادة الإنفاق الحكومي من أجل توفير السلع والخدمات الضرورية، ويكون الهدف الرئيسي من هذه العملية الوصول إلى حالة التوازن الإقتصادي وذلك بتساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي¹.

أما في حالة التضخم الإقتصادي، فإن الأمر يحتم على الدولة تقليص النفقات العامة لكبح جماح التضخم، فتقليص حجم النفقات العامة، تعني تخفيض الطلب الكلي إلى المستوى الذي يتساوى فيه مع العرض الكلي، عند مستوى الاستخدام الكامل، وبذلك يتحدد مقدار التقليص في النفقات العامة بوصول الإقتصاد إلى حالة التوازن¹.

الفرع الثالث: ضوابط النفقة العامة.

أولاً: ضابط المنفعة: ما يبرر النفقة العامة هو ما تجلبه من منافع لكافة أفراد المجتمع، وتصرف النفقة من أجل تحقيق مبدأ التكافل الإجتماعي، حيث تصرف بعض النفقات لصالح فئة متضررة في المجتمع دون غيرها كما في حالة الزلازل أو الفيضانات... إلخ، وتحقيق المنفعة لكافة أفراد المجتمع تتوقف على عاملين أساسيين هما زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي وتقليل التباين بين دخول مختلف أفراد المجتمع، وهذا يحتم على الدولة زيادة حجم الدخل القومي عن طريق رفع وتيرة الإنتاج،

¹ - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المرجع نفسه، ص 114.

مما يؤدي إلى زيادة مداخيل الأفراد، سواء كانوا مساهمين في النشاط الإقتصادي، أو عن طريق الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض الشرائح في المجتمع، وهذا يؤدي إلى تقليل التباين بين دخول مختلف أفراد المجتمع، الذي بدوره يحقق الإستقرار الإجتماعي¹.

ثانيا: ضابط الإقتصاد: إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة لأفراد المجتمع، ينبغي أن يكون بطريقة عقلانية، وهو ما يعبر عنه عند علماء المالية العامة بضابط الإقتصاد في النفقات أو ترشيد النفقات، وعليه يتعين عند صرف النفقة العامة صرف أقل ما يمكن من أموال، لأن التبذير قد يؤدي بدوره إلى التهرب الضريبي، والذي يؤثر سلبا على الدخل القومي، مما يؤدي إلى تعطيل العملية الإنتاجية.

ويتعين على الدولة صرف نفقاتها في الأولويات مع إعطاء الأولوية للقطاعات المنتجة والمشاريع الاستثمارية التي تساهم في رفع الإنتاج، من خلال خلق مؤسسات عامة ذات طابع تجاري وصناعي ومؤسسات عامة إقتصادية، لكن إعطاء الأولوية للقطاعات الحساسة لا يعني التخلي عن الطبقات الاجتماعية الفقيرة وذات الدخل المتدني، بل يعتبر مساعدة هذه الطبقات ضروريا لسير المرافق العامة، وتحقيق الإستقرار الإجتماعي.

ومن الملاحظ في السنوات الأخيرة أن الاعتمادات المخصصة للقطاعات العسكرية والأمنية اعتمادات ضخمة، تفوق الاعتمادات المخصصة للقطاعات الاستثمارية في المجال الإقتصادي، وهذا يتنافى مع مبدأ ترشيد النفقات العامة.

ثالثا: الضمانات: لا يمكن تفعيل ضابطي المنفعة والاقتصاد إلا بوجود ضابط آخر، وهو الرقابة على النفقات العامة سواء قبل التنفيذ أو بعده.

¹ - علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المرجع نفسه، ص115.

فقبل التنفيذ يمارس البرلمان رقابة قبلية على مشروع قانون المالية، من خلال مناقشته وتبين كافة الانحرافات الموجودة للرأي العام وهذا قصد الحفاظ على المال العام².

أما بعد اعتماد قانون المالية والوصول إلى مرحلة التنفيذ، وبدأ عملية صرف الاعتمادات، لا بد من الخضوع للقواعد المحاسبية وللرقابة الصارمة من طرف الهيئات المختصة، فكل نفقة تؤديها الهيئات العامة للدولة لا بد لها من ترخيص الأمر بالصرف مع تأشيرها من طرف المراقب المالي، وتأتي في الأخير عملية الرقابة التي تقوم بها كل من وزارة المالية، والبرلمان بغرفتيه، حيث تكون هذه الرقابة قبلية أو بعدية، وهناك رقابة أخرى مستقلة عن الهيئة التشريعية والتنفيذية وهي رقابة مستقلة يقوم بها مجلس المحاسبة، وهذا تحت إشراف رئيس الجمهورية، وهذا ما سنبينه في الدروس اللاحقة عند التطرق إلى مراحل إعداد الميزانية.

¹ - أمير يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 35

² - أمير يحيوي، مرجع سبق ذكره، ص 38-39

المبحث الثاني: أسباب ازدياد حجم النفقات العامة وآثارها الإقتصادية.

تتعدد أسباب ازدياد حجم النفقات العامة بين أسباب اجتماعية واقتصادية وثقافية ومالية... إلخ، وهذه الأسباب التي دفعت إلى الزيادة في النفقات العامة تتولد عنها آثار على مختلفة، وقد تكون إيجابية كما قد تكون سلبية.

المطلب الأول: أسباب ازدياد حجم النفقات العامة.

من خلال تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية وزيادة حجم الإنفاق القومي، في كل دول العالم خاصة بعد الأزمة الإقتصادية لعام 1929، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، تأتي في مقدمتها الأسباب الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية والمالية، بالإضافة إلى بعض الأسباب الإيديولوجية والمذهبية.

الفرع الأول: الأسباب الإقتصادية.

بعد الحرب العالمية الأولى والأزمة الإقتصادية العالمية لعام 1929، تخلت الدول الرأسمالية عن مبدأ الحياد، وأصبحت تتدخل في الحياة الإقتصادية من أجل خلق توازن عام، والحيلولة دون تكرار الأزمة مرة ثانية، خاصة بعد نجاح الثورة البلشفية 1917 والتي أصبحت تنافس العالم الغربي في الثروات والزعامة، فمبدأ التدخل في الحياة الإقتصادية أدى إلى ارتفاع الدخل القومي، وهذا الارتفاع أدى بالدولة إلى رفع حجم نفقاتها في مختلف المجالات¹، وكذلك التوسع في المشروعات الإقتصادية، من أجل تحقيق مستويات نمو أفضل، ومما لا شك فيه ان التنافس الإقتصادي الدولي أدى بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق، إما في شكل إعانات إقتصادية للمشروعات الوطنية من أجل تشجيعها على

¹ - أعمار يحيوي، المرجع نفسه، ص 51

التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، أو من أجل تشجيع المشروعات الوطنية من أجل منافسة المشروعات الأجنبية على المستوى الوطني¹.

الفرع الثاني: الأسباب الاجتماعية.

مع ارتفاع عدد السكان خاصة في المدن، زادت متطلباتهم من نفقات صحية وتعليم ، ومواصلات، كهرباء غاز،... إلخ ، أضف إلى ذلك زيادة نمو الوعي القومي الاجتماعي، حيث أصبح الأفراد يطالبون بحقوقهم، وكذلك يطالبون الحكومة بالقيام بوظائف لم تعرفها من قبل، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والعجز... إلخ، مما ترتب عنه زيادة النفقات العامة¹، وزيادة معدل النمو السكاني بسبب انخفاض في معدل الوفيات، فرض على الدول زيادة في حجم النفقات العامة بدرجات كبيرة، حيث أن الأمر يختلف بين الدول المتقدمة الدول النامية، حيث تسعى الأولى إلى تطوير قدراتها لتحقيق معدلات نمو إقتصادية مرتفعة، بينما تسعى الثانية إلى تغطية الخدمات الاجتماعية وما هو ضروري للمجتمع وأفراده.

الفرع الثالث: الأسباب السياسية.

حيث تضمنت تزايد الوعي السياسي خاصة في المدن، وما يتصل كذلك بالأفكار الاشتراكية والرأسمالية وما رافقها من مبادئ وأفكار سياسية، وهذا الأمر فرض على الدولة زيادة نفقاتها العامة تماشياً مع التوجهات السياسية، وهذا من أجل كسب ورضا وتأييد المجتمعات، حيث أن البرامج السياسية تتضمن في الغالب وعوداً بالعمل من أجل زيادة النفقات العامة لتوفير خدمات أفضل وأوسع، والعمل على تحقيق ذلك من أجل انتخاب ممثليها، والاستمرار في ممارسة الحكم، كما أن توسع

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 67-68

العلاقات السياسية بين الدول تفرض زيادة النفقات في المجالات المرتبطة بذلك² (نفقات على القنصليات، السفارات، ...)، وكذلك ما يتم تقديمه من منح وإعانات للدول الأخرى لأسباب سياسية.

الفرع الرابع: الأسباب المالية.

إن الأسباب المالية في بعض الأحيان تقود إلى زيادة حجم النفقات العامة، بحيث أن بعض الدول قد تتوفر على موارد مالية كبيرة، وهذا الأمر يدفعها للإنفاق أكثر، كما هو الحال في الدول المتقدمة، كما يمكن أن تتوفر بعض الدول النامية على موارد مالية والتي تأتي أغلبها من عناصر الطاقة المختلفة وبعض المعادن، هذا ما يدفعها إلى زيادة حجم نفقاتها العامة نتيجة الفائض في الإيرادات المالية، وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى عدم الرشد في الإنفاق بالنسبة لهاته الدول، مما يترتب عنه زيادات متكررة في النفقات العامة³، هذا إذا كانت أسعار الطاقة مرتفعة، أما حدث العكس وانخفضت أسعار الطاقة، فيؤدي هذا حتما، إلى تبني سياسات جديدة تدعو إلى التقشف في النفقات العامة، والدعوة إلى البحث عن مصادر إنفاق أخرى بعيدا عن المجال الطاقوي، والاهتمام بالطاقات البديلة، وهذا الوقع عايشته الجزائر حيث تخللت الفترة الممتدة بين عام 1998 و2014 زيادات في أسعار البترول حتى فاق سعره 120 دولار للبرميل، أين كانت الزيادات في حجم النفقات العامة بنسب كبيرة، نتيجة الإنجازات والمشاريع المختلفة التي كانت الحكومة قد تبنتها في برامجها المختلفة، وكان من نتائجها قدرة الجزائر على سداد ديونها، والتحرر كليا من المديونية الخارجية، أما بعد عام 2014 فبدأت أسعار الطاقة بالانهيار حتى وصلت إلى أقل من 50 دولار للبرميل، أين حتم على الجزائر تبني سياسات تدعو إلى التقشف في الإنفاق العام، وهذا بدوره قد أثر على المالية العام للدولة، نتيجة توقف أغلب المشاريع

¹ - سوزي عدلي ناشد، المرجع نفسه ص 68

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 101

³ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 105-106

التي كانت مسطرة، وارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة العملة وارتفاع في نسب البطالة ومعدلات التضخم.

المطلب الثاني: آثار النفقات العامة الإقتصادية:

إن النفقات العامة تؤثر تأثيرا مباشرا على المجال الإقتصادي، فهي تؤثر بالدرجة الأولى توزيع الدخل القومي بين مختلف أفراد المجتمع، كما تؤثر على مستويات التشغيل والإنتاج، وعلى الاستهلاك، وعلى المستوى العام للأسعار.

كما أنها تؤثر تأثير غير مباشر من خلال دورة الدخل، وهو ما يعرف من الناحية الإقتصادية بأثر المضاعف والمعجل.

الفرع الأول: الآثار الإقتصادية المباشرة للنفقات العامة.

أولاً: آثار النفقات العامة على توزيع الدخل القومي.

إن طريقة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع أصبح من الأمور ذات الأهمية البالغة، لأن التوزيع العادل يؤدي إلى الرضا الإجتماعي الذي بدوره يحرك عجلة التنمية الإقتصادية، ويتحدد نمط توزيع الدخل بطبيعة طريقة الإنتاج.

فالدول ذات التوجه الرأسمالي يقوم فيها الإنتاج على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج، التي تجعل من الرجل الرأسمالي يختص بجزء كبير من الناتج الصافي، وكلما زادت قوة ونفوذ الرجل الرأسمالي سيحصل على النصيب الأكبر من الدخل، وهذه العوامل تؤدي إلى التوزيع غير العادل للدخل بين مختلف الفئات الاجتماعية¹.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 77-78

أما الدول ذات التوجه الاشتراكي فيقوم فيها الإنتاج على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، التي تدعو إلى التوزيع العادل للدخل على كافة أفراد المجتمع، ويكون التوزيع حسب الحاجة لا حسب القدرة والكفاءة، لأن الاشتراكية أصلا جاءت للقضاء على الطبقة التي جاءت نتيجة النظام الرأسمالي. ويكون أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل مباشرة بزيادة القوة الشرائية لدلى بعض الفئات الاجتماعية، عن طريق منح إعانات نقدية، أو عن طريق الإعانات المباشرة لدى بعض الوحدات الإنتاجية. ويكون أثر الإنفاق العام غير مباشر على توزيع الدخل، عن طريق تزويد بعض الفئات الاجتماعية ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن تكلفتها، وذلك بدفع إعانات استغلال للمشروعات التي تنتج هذه السلع¹.

وسواء كان الأثر مباشرا أو غير مباشر، فالفئات الاجتماعية التي تحصل على الزيادة في الدخل عن طريق الإنفاق، يتغير أسلوبها في الإنفاق حسب الزيادة.

ثانيا: آثار النفقات العامة على التشغيل والإنتاج.

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة ونوعها، ويرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي على الإنتاج والعمالة، وهذا يتوقف على مرونة الجهاز الإنتاجي أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة، وعلى درجة النمو في الدول النامية².

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 78-79

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 73

ويكون أثر النفقات العامة على التشغيل في مدى إسهام النفقات العامة في استخدام قدر أكبر من الموارد الإقتصادية، البشرية، الطبيعية والمادية، وكذلك المدى الذي يسهم فيه هذا الإنفاق في توليد الدخل والنتاج القومي الذي يتحقق عنده الاستخدام الكامل والكفؤ للموارد ولعناصر الإنتاج(العمل رأس المال، الموارد الطبيعية، التنظيم)، حيث يزداد الدخل والإنتاج القومي بزيادة الاستخدام وبالعكس¹ ويكون أثر النفقات العامة على التشغيل والإنتاج أثرا مباشرا من خلال الإنفاق على المشاريع العامة، والإنفاق على إقامة البنية التحتية التي تتضمن توفير المرافق الضرورية لعمل النشاطات الإقتصادية كالطرق والجسور، النقل، الاتصالات... إلخ التي تحفز وتساعد على القيام بالنشاطات الإنتاجية، وهذا يسهم في زيادة الدخل والنتاج القومي.

وقد يكون للنفقات العامة آثارا غير مباشرة على التشغيل والإنتاج، حيث تلعب النفقات العامة دورا بارزا في القيام بالنشاطات الإدارية للدولة والتي تؤدي إلى زيادة دخول الموظفين كمقابل لخدماتهم وتمثلها الرواتب والأجور في أجهزة ومؤسسات الدولة والتي تشكل جزءا هاما من نفقات الدولة، وبزيادة هذه الدخل يرتفع معها الميل الحدي للاستهلاك ويرتفع معه الطلب الاستهلاكي بدرجة مهمة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى الزيادة في الطلب الكلي، والذي يقود إلى التحفيز على القيام بالنشاطات الإقتصادية وعلى وجه التحديد الإنتاجية منها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة استخدام وتشغيل الموارد وعناصر الإنتاج، وهو ما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي والنتاج القومي وبصورة غير مباشرة¹.

ثالثا: آثار النفقات العامة على الاستهلاك:

إن النفقات العامة تؤثر بصفة مباشرة وغير مباشرة على الاستهلاك، وتتمثل الآثار المباشرة في كون أن النفقات العامة يتم بواسطتها شراء السلع والخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بمختلف

¹ - فليح حسن خلف ، مرجع سبق ذكره، ص 136

نشاطاتها، ومن ثم فإن النفقات العامة تؤدي إلى زيادة الاستهلاك، ويتحقق العكس حيث ينخفض الاستهلاك بانخفاض حجم النفقات العامة.

أما الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك، فيمكن أن تتحقق من خلال زيادة الطلب الاستهلاكي للأفراد والجهات المختلفة في الإقتصاد، والذي يتحقق نتيجة الزيادة في الدخل التي تحصل عليها والتي تأتي من النفقات العامة، سواء تلك التي تستخدمها الدولة للقيام بمشاريعها العامة والبنى التحتية، أو التي يتم استخدامها على مختلف النشاطات المتعلقة بالتنسيق².

والنفقات العامة بتأثيرها على الاستهلاك فهي بدورها تؤثر على الادخار، لأن الادخار ما هو إلا الجزء المخزن من الدخل، الذي لا يتم استخدامه في الإنفاق على الاستهلاك، وان زيادة استخدام الدخل للاستهلاك يعني انخفاض قيمة الدخل المدخر، وهذا يعني أن أي تأثير للنفقات العامة على الاستهلاك يؤثر بدوره على الادخار³.

إن تأثير النفقات العامة على الاستهلاك يعني زيادة الاستهلاك والذي ينجم عنه ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، وزيادة الاستهلاك تؤدي إلى انخفاض الادخار الذي بدوره يؤدي إلى انخفاض الميل الحدي للادخار، وهذا سيؤدي حتما إلى انخفاض القدرة على الاستثمار وهذا يؤثر سلبا على القدرة الإنتاجية في الإقتصاد نتيجة لذلك، وهو ما يؤدي إلى إعاقة النشاطات الإقتصادية خاصة ذات الطابع الإنتاجي⁴.

¹ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 137-139

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 140

³ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

⁴ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 141

رابعاً: آثار النفقات العامة على الأسعار

إن النفقات العامة تؤثر على الأسعار وهذا حسب طبيعة الإقتصاد ودرجة تطوره، ورغم أن الافتراض الأساسي هو أن النفقات العامة يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع في الأسعار، وهذا الارتفاع يكون محفزاً للتوسع في النشاطات الإقتصادية وزيادة إنتاجها، ففي حالة الكساد الإقتصادي تنخفض الأسعار إلى المستويات الدنيا، وهذا يؤدي إلى التقليل من حجم الأرباح، مع تعطل العملية الإنتاجية (موارد، عناصر إنتاج، طاقات إنتاجية)¹.

ففي الحالة التي يكون فيها الإقتصاد قد وصل إلى التشغيل الكامل أي كل الموارد والطاقات الإنتاجية قد استخدمت، فيكون أثر النفقات العامة هو الزيادة في الأسعار التي تؤدي إلى حصول تضخم في الإقتصاد².

أما في الحالة التي توجد فيها طاقات إنتاجية وموارد معطلة، إلا أنها غير مهيأة للعمل بسبب القيود والعراقيل، فإن الزيادة في النفقات العامة يؤدي إلى الارتفاع في الأسعار، الأمر الذي يؤدي إلى حصول تضخم اقتصادي مع حالة من الركود الإقتصادي، والذي يطلق عليه الركود التضخمي³. ولكي نصل إلى حالة الإستقرار والتوازن الإقتصادي، فيجب أن نستعمل الموارد والطاقات الإنتاجية بكفاءة بحيث تتيح الزيادة في النفقات العامة، الزيادة الفعلية في الإنتاج، وبدون تضخم أو انكماش اقتصادي، وهذا يضمن حصول التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي والذي يحقق الاستخدام الكامل، مع ضمان الإستقرار في الأسعار في إطار الإستقرار الإقتصادي.

¹ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 145

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

³ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 146

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة.

إن للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة، تنتج من خلال دورة الدخل، وهوما يعرف من الناحية الاقتصادية بأثر المضاعف والمعجل، ويطلق على أثر المضاعف الاستهلاك المولد، كما يطلق على أثر المعجل الاستثمار المولد، ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لتفاعل كل من المضعف والمعجل.

أولاً: أثر المضاعف (Multiplificateur)

يقصد بالمضاعف في التحليل الاقتصادي المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي المتولدة عن الزيادة في الإنفاق، وأثر الزيادة في الإنفاق القومي على الاستهلاك. وإذا كانت نظرية كينز اقتصرت على بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي في نظريته عن المضاعف، إلا أن الإقتصاد الحديث يميل إلى توسيع نظرية المضاعف ليس الاستثمار فقط بل وكذلك الاستهلاك والإنفاق العام والتصدير.

ولتوضيح الفكرة التي يقوم عليها المضاعف، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتببات وأثمان للمواد الأولية أو ريع يوزع على الأفراد، وهؤلاء يخصصون جزءاً من هذه الدخول على مختلف أنواع الاستهلاكات، ويقومون بادخار الباقي من الدخل وفقاً للميل الحدي للاستهلاك والإدخار، والدخول التي تتفق على الاستهلاك تؤدي إلى خلق دخول جديدة لفئات أخرى، وتنقسم ما بين الاستهلاك والإدخار، أما الدخل الموجه للإدخار فإن جزءاً منه ينفق في مجال الاستثمار وبذلك تستمر حلقة توزيع الدخل، من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج-

الدخل - الاستهلاك، مع أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسب مضاعفة ولذلك سمي بالمضاعف¹.

ولما كان أثر المضاعف له علاقة بالميل الحدي للاستهلاك، فهو يزيد بزيادة الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه.

ثانياً: أثر المعجل (Accelerator)

يقصد بأثر المعجل في الاصطلاح الإقتصادي النظر إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدي حتماً إلى الزيادة في الاستثمار، والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل.

وكما رأينا أن الزيادة في الدخل يترتب عنه زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف)، ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع سيجدون أنفسهم مجبرون على زيادة الإنتاج، وهذا يدفعهم إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وآلات إنتاجية، ومع زيادة حجم الاستثمار سوف يزيد الدخل القومي، ومن هنا نلاحظ أن الزيادة في الإنفاق أدى إلى زيادة الاستثمار بنسب أكبر².

ومما هو جدير بالذكر فإن هناك علاقة تبادل وتفاعل بين كل من المعجل والمضاعف، وهذا يختلف حسب طبيعة القطاعات الاقتصادية ذات الطابع الإنتاجي (صناعي، تجاري، فلاحي)

ثالثاً: تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات.

تتكون مشتريات الدولة من سلع وخدمات استهلاكية وإنتاجية، وقيام الدولة باعتماد سياسة إنفاقية مثلى سيؤدي إلى إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بشكل يقود إلى تحقيق مستوى أعلى لرفاهية

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 83

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 146

المجتمع، كقيام الدولة بالإنفاق على مشاريع البنى التحتية مثل الطرق، الجسور، الخزانات، قنوات الري والكهرباء.

و هذا ما يؤدي إلى استخدام الموارد العاطلة إلى الاستخدام العام. كما قد تنتقل بعض الموارد إلى الاستخدام العام بدلا من الاستخدام غير الكفاء في القطاع الخاص.

كما يترتب على زيادة الإنفاق الحكومي على السلع و الخدمات زيادة فرص العمل، و بالتالي زيادة دخل الطبقة العاملة، مما يؤدي إلى زيادة دخلها في إجمالي الدخل الوطني، و بالتالي تقليل التفاوت في الدخل بين طبقات المجتمع.

وللنفقات العامة دور في معالجة الفجوة التضخمية والفجوة الركودية بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي حالة الكساد نجد أن هناك فجوة ركودية، وأن على الدولة زيادة الإنفاق العام على السلع و الخدمات العامة و الاستثمار العام بالحجم المطلوب و في الوقت المناسب، من أجل زيادة الطلب الكلي و هذا يعني تساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام التام، أما في حالة التضخم الناتج عن زيادة الطلب الكلي فإن تخفيض الإنفاق العام على السلع والخدمات الاستهلاكية سيقود إلى تخفيض الطلب الكلي، وبالتالي تخفيض الأسعار والتخفيض من حدة التضخم، و بذلك تزول الفجوة التضخمية وهي مساوية إلى التخفيض في الإنفاق الحكومي مضروبا بمضاعف الإنفاق الحكومي.

ويتوقف أثر الطلب العام في حجم الإنتاج و التشغيل على مرونة الجهاز الإنتاجي و مرونة التشغيل، بحيث يزداد هذا الأثر مع ارتفاع درجة المرونة والعكس صحيح.

رابعاً: تأثير المدفوعات التحويلية.

ويقصد بها المنح والإعانات التي تتحملها الدولة كنفقات، و يمكن أن نميز هنا بين المنح والإعانات المقدمة إلى الأفراد والمنح والإعانات المقدمة إلى المنتجين، حيث تعطى الأولى إلى أفراد الطبقات الفقيرة في المجتمع كمبالغ إضافية إلى دخولهم بهدف رفع مستوى معيشتهم، و لا يترتب على ذلك زيادة الاستهلاك، كما تعطى أيضاً إلى العاطلين عن العمل و ذلك بهدف المحافظة على نفس مستوى معيشتهم، و لا يترتب على هذا زيادة في الاستهلاك و من ثم في الطلب الكلي.

كذلك فإنه من الممكن استخدام سياسة منح الإعانات النقدية كعامل مساعد في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، و يتم ذلك عن طريق زيادة حجم هذا النوع من الإنفاق العام في فترات الكساد والتقليل منه في فترات التضخم. و خير مثال على ذلك الإعانات النقدية التي تمنح في حالة البطالة، حيث يزداد عد المستفيدين بها بصفة تلقائية أوقات التضخم و الكساد و يقل عدد المستفيدين وبالتالي يرتفع حجم هذا النوع من الإنفاق كلما ارتفع مستوى العمالة والنشاط الاقتصادي.

وتعطى المنح والإعانات النقدية إلى المنتجين لأغراض متعددة، فقد تمنح لتشجيع المنتج على القيام بإنتاج سلعة معينة ترغب الدولة في توفيرها، أو زيادة المعروض من سلعة معينة في السوق المحلية أو تخفيض سعرها.

وتنعكس الآثار الاقتصادية لهذا النوع من الإنفاق العام على حجم ومكونات الإنتاج، وبالتالي على مستوى الطلب من عوامل الإنتاج. ومن المتوقع أن يؤدي ازدياد الكميات المنتجة من السلعة المعانة إلى ازدياد الطلب على عوامل الإنتاج، فترتفع معدلات الاستثمار ويزداد دور النشاط الاقتصادي في المجتمع، وهذا ما يعكس أهمية هذا النوع من الإنفاق العام.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

تعتبر الإيرادات العامة الأساس الذي يتم الاستناد إليه لتمويل النفقات العامة للدولة، والتي بواسطتها تقوم الدولة بتأدية نشاطاتها المالية المختلفة، ولتحقيق الأهداف العامة التي تسعى إلى تحقيقها عن طريق ماليتها العامة وسياستها المالية.

وسأتناول في هذا الفصل مفهوم الإيرادات العامة، وأهم المصادر التي تحصل منها الدولة هذه الإيرادات، حيث أن أغلب التقسيمات أشارت إلى الإيرادات الإقتصادية للدولة، والإيرادات غير الإقتصادية، مع التفصيل أكثر في الضرائب لأنها تعتبر المصدر الرئيسي لتمويل ميزانية الدولة خارج قطاع المحروقات. وللإيرادات العامة مصادر متعددة، وهي إما إقتصادية (دومين، ثمن عام) أو سيادية (ضرائب ورسوم) أو ائتمانية (لقروض العامة) وإذ لم تكف الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة في الصور السابقة، قد تلجأ الدولة إلى خلق قوة شرائية عن طريق الإصدار النقدي الجديد.

المبحث الأول: مفهوم الإيرادات العامة.

لكي تقوم الدولة بوظائفها العامة لابد لها من موارد لتغطية نفقاتها المختلفة، وتمثل هذه الموارد مصدر دخل تعتمد عليه الدولة لتلبية احتياجاتها وتسمى بالإيرادات العامة.

المطلب الأول: تعريف الإيرادات العامة.

التعريف لأول: ونقصد بها مصادر تمويل النشاط المالي للاقتصاد العام، حيث يتطلب القيام بتغطية النفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساسا من الدخل القومي، في حدود المقدرة المالية القومية، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة¹.

التعريف الثاني: وهي تمثل مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملكها الذاتية، أو من مصادر خارجية عن ذلك، وتكون في شكل قروض داخلية أو خارجية أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك وصولا إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية².

المطلب الثاني: الإيرادات الاقتصادية للدولة.

وهي تلك الإيرادات التي تحققها الدولة عندما تمارس الدولة نشاطا اقتصاديا يدر عليها عائد ذاتي اقتصادي، مثل أرباحها من المشاريع الاقتصادية أو ممتلكاتها من الأسهم والسندات.

¹ - محمد طاقة، هدى العزاوي، مرجع سبق ذكره، ص 21

² - عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سبق ذكره، ص 224

وسوف أتناول إيرادات الدولة من ممتلكاتها في قسمين: إيرادات الدومين وإيرادات الثمن العام.

الفرع الأول: إيرادات أملاك الدولة (الدومين).

ويطلق الدومين على أملاك الدولة أيا كانت طبيعتها عقارية أو منقولة، وأيا كانت ملكية الدولة لها عامة أو خاصة، وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين دومين عام ودومين خاص.

أولاً: الدومين العام (Domaine Public).

يقصد بالدومين العام ممتلكات الدولة المعدة للاستعمال ولخدمة المرافق، كالطرق والمطارات والموانئ والملاعب والحدائق العامة، ويتميز بعدة مميزات منها أن ملكيته هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، وهكذا لا يمكن بيعه طالما هو مخصص للمنفعة العامة كما لا يجوز تملكه بالتقادم، والهدف منه هو تقديم خدمات عامة وليس الحصول على أموال للخزينة العامة، ولا يمنع هذا من حصول بعض الإيرادات منه، كما هو الحال عند فرض مقابل معين عند دخول الحدائق أو استعمال المطارات، مع أن هذا المقابل القصد منه تنظيم هذه المرافق، ومع هذا الانتفاع من الدومين العام في أغلب الأحيان مجاني¹.

ثانياً: الدومين الخاص (Domaine Privé).

يقصد بالدومين الخاص الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع لأحكام القانون الخاص، شأنها في ذلك شأن المشروعات الخاصة، وعلى عكس الدومين العام فإن الدومين الخاص يعتبر مصدراً من مصادر إيرادات العامة، وينقسم إلى ثلاثة أقسام وهي: الدومين الزراعي، والدومين الصناعي والتجاري، والدومين المالي².

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 93

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 94

1- الدومين العقاري:

يشمل الدومين العقاري على ممتلكات الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الزراعية والغابات ويطلق عليه الدومين الزراعي حيث كان أهم أنواع الدومين الخاص ولهذا سمي بالدومين التقليدي، والمناجم والمحاجر ويطلق عليه الدومين الاستخراجي، وتأتي إيرادات هذا النوع من بيع المنتجات أو من أجره الأرض التي يدفعها المستأجرون، وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق المورد المالي الذي يحققه الدومين العقاري في جملته¹، وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته بزوال عهد الإقطاع، حيث قامت الدول الأوروبية بالتصرف في الأراضي الزراعية وبيعها للأفراد للتخلص من هيمنة الإقطاعيين، وقد لعب الفكر الرأسمالي دورا مهما في القضاء على النظام الإقطاعي، ولهذا السبب فقد الدومين الزراعي أهميته كمصدر أساسي للإيرادات العامة للدولة.

أما الدومين الإستخراجي فلا تختص به الدولة بصورة عامة في جميع الدول، بل يختلف حسب طبيعة النظام الإقتصادي والإيديولوجية الثقافية والسياسية للدولة، فبعض الدول تحتفظ باستغلال الثروة المعدنية باعتبارها مورد حيوي للنشاط الصناعي، بينما يترك البعض الآخر أمر استغلالها للأفراد مع الإشراف عليهم وإلزامهم بدفع جزء من العائد للدولة، ويكون هدف الدولة من الإشراف حماية الثروة المعدنية من النضوب والانتهاؤ.

2- الدومين الصناعي والتجاري:

من خلال الحديث عن تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة كما ذكرنا سابقا، فقد أدى هذا التدخل إلى تملك الدولة لمرافق صناعية وتجارية كانت من اختصاص القطاع الخاص في

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 95

الفكر الرأسمالي التقليدي، وتقوم الدولة بهذه النشاطات بغرض تحقيق مصلحة الأفراد، والهدف من القيام بهذه النشاطات هو تحقيق الربح، حيث لا يعني هذا أن تتخلى الدولة عن دورها الأساسي في خدمة الأفراد وخدمة المشروعات الخاصة.

ويتعلق الدومين الصناعي والتجاري بمختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة وكذلك الأفراد، بقصد تحقيق أغراض مالية في الحصول على إيرادات لخزينة الدولة من خلال القيام بهذه المشروعات بقصد تحقيق أغراض اقتصادية تتعلق بتوفير خدمات اجتماعية كتزويد المواطنين بالمياه والكهرباء، وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية، وقد تهدف الدولة إلى إنتاج معدات حربية للحفاظ على الأمن، وقد يكون القصد من هذه المشاريع تحقيق أهداف سياسية واجتماعية، كتوفير وتدعيم بعض السلع الضرورية خاصة الغذائية منها¹.

3- الدومين المالي:

هو كل ما تمتلكه الدولة من أسهم وسندات من شركات ومشروعات، ويكون الإيراد من خلال ما تدره هذه الأوراق المالية من عائد، وكذلك يدخل ضمن هذا النطاق فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات وللمشروعات العامة.

ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص، حيث ازدادت أهميته في العصر الحديث، فلم يعد قاصراً على حق الدولة في إصدار النقود، ولكنه اتسع ليشمل الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات المختلفة، أو عن طريق قيام الدولة باستثمار أموالها بشراء سندات ذات فائدة مرتفعة، ف شراء الدولة للأسهم والسندات من شأنه أن يشجع الأفراد على شراء الأسهم والسندات الخاصة

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 97-98

بالمشروعات التي تشارك فيها الدولة، وهذا يساهم في نجاح حركة التنمية الإقتصادية. وفضلا عن هذا فإن بعض الدول تسمح للموليين بسداد نسبة معينة من الضرائب على شكل سندات محددة، مما يترتب عليه زيادة ما تمتلكه من أوراق مالية، وكذلك يمثل الدومين المالي فيما تلجأ إليه بعض الدول في إنشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة، الإقتصادية والاجتماعية والعقارية والحرفية، مما يأتي بفوائد تمثل إيرادات مالية للدولة¹.

المبحث الثاني: الإيرادات السيادية.

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد، لما لها من حق السيادة، و تشمل الضرائب والرسوم والغرامات المالية والتعويضات والقرض الإجباري.

و سوف أقتصر على دراسة الضرائب و الرسوم لأنها تعتبر المصدر الأساسي لإيرادات الدولة.

المطلب الأول: مفهوم الضريبة والرسم.

الفرع الأول: مفهوم الرسم.

أولاً- تعريف الرسم:

تعتبر الرسوم من بين الإيرادات العامة للدولة التي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط العام و تحقيق المنافع العامة، و تحصل عليها الدولة كمقابل للخدمات الخاصة التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد و من خلال النشاط العام، و يمكن تعريف الرسم بأنه "عبارة من مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، و يقترن هذا النفع الخاص

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 101

بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة و الأفراد فيما يتعلق بالنشاط أو الخدمات العامة¹.

وتعتبر الرسوم من أقدم مصادر الإيرادات العامة، حيث كانت تمثل في العصور الوسطى أهمية كبيرة تفوق الضرائب ويرجع ذلك لعدة أسباب:

- 1- أن في العصور الوسطى كانت علاقة الدولة بالأفراد أشبه ما تكون علاقة تعاقدية، حيث كانت الدولة تقوم بتقديم بعض الخدمات مقابل التزام الأفراد بدفع مبلغ معين في شكل رسوم.
- 2- كان الملوك والأمراء يفضلون اللجوء الى الرسوم بدل الضرائب لأن الضرائب تتطلب موافقة البرلمان بينما الرسوم لا تتطلب ذلك.

ومع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في الحياة الاقتصادية أصبح من المهام الرئيسية للدولة تقديم الخدمات العامة بمقابل أو بدون مقابل، ومع مرور الوقت تقلص دور الرسوم كمصدر تمويلي رئيسي، أضف إلى ذلك أن فرض الرسوم لم يعد متروكا لمشئة الدولة بل أصبح يفرض بموجب القانون كمقابل لتقديم خدمة.

ثانيا - خصائص الرسم:

من خلال التعريف السابق للرسم يتضح أن الرسم يتميز بخصائص عامة تحدد ذاتيته وهي كالتالي:

- 1- **الصفة النقدية للرسم:** كان الرسم في القديم يحصل في صورة عينية وهذا حسب الأوضاع الاقتصادية السائدة آنذاك، وبعد تطور الدولة وأصبحت النقود الوسيلة الرئيسية للتعامل، أصبح من المنطقي أن يتم دفع الرسوم بصورة نقدية، وهذا وفق اللوائح والمراسيم المتعلقة بذلك¹.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 103

2- الرسم يدفع بصورة جبرية للدولة: يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة، وقد أثار عنصر الجبر بالنسبة للرسم جدلا بين الكتاب، على أساس أن الرسم لا يظهر إلا عند طلب الخدمة ومن ثم فإن الشخص له مطلق الحرية في طلب الخدمة من عدمها، فإذا طلب الخدمة فهو ملزم بالدفع، أما إذا لم يطلب الخدمة فلا يجبر على الدفع، وحقيقة الجبر بالنسبة للرسم يرجع إلى كون الدولة لها مطلق السيادة في وضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم، وهذه القواعد تكتسي طابع الإلزام، إذ إن تحديد قيمة الرسم يتم بمقتضى القانون، والفرد عند طلبه للخدمة يكون خاضعا لهذه القواعد التي تعتبر ملزمة².

3- الرسم يكون له مقابل: حيث يدفع الفرد الرسم مقابل الحصول على الخدمة من الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، وقد تكون هذه الخدمة عملا يقوم به المرفق العام كالفصل في المنازعات القضائية (رسوم قضائية) أو توثيق العقود (الرسم العقاري)، أو يكون عن طريق حصول الفرد على حق امتياز كحصوله على رخصة السياقة أو جواز السفر.... إلخ أو عن طريق استعمال الفرد لأحد المرافق العامة كالمطارات والموانئ والطرق³.

4- الرسم يحقق منفعة: وهي تعتبر ميزة خاصة بالرسم، وتتنطبق على كافة المنافع التي يحصل عليها الفرد مقابل دفع الرسوم، مثل الرسم على التعليم على التطعيم، الرسم على استخراج رخص السياقة، حيث يقترن النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد بالنفع العام الذي يعود على المجتمع من نشاط هذه المرافق العامة¹.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 213

² - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 214

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 106

ثالثاً - تقدير الرسم وفرضه:

1- تقدير الرسم: تعتبر الدول صاحبة السيادة في فرض الرسوم والضرائب ويمكن ان ندخل في

الاعتبار القواعد التالية عند تقدير الرسم:

القاعدة الأولى: مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة وبين الرسم المقابل لها، ويكون الهدف من هذه القاعدة هو أن المرافق العامة عند تقديم الخدمة لا يكون هدفها الحصول على أرباح بقدر ما تقدمه من خدمات للأفراد.

القاعدة الثانية: ان يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة، وتتعلق ببعض الأنواع من الخدمات كخدمات الصحة والتعليم الجامعي، حيث أن تخفيض الرسوم على هذه الخدمات من شأنه أن يشجع الأفراد على طلب هذه الخدمات لضرورتها ولنفعها العام من جهة أخرى.

القاعدة الثالثة: أن يكون مبلغ الرسم أكبر من قيمة الخدمة المقدمة ويتعلق هذا الأمر ببعض أنواع الخدمات فقط، كما هو الأمر بالنسبة لرسوم للتوثيق والشهر العقاري، والهدف من فرض هذا النوع من الرسوم هو تقليل إقبال الأفراد على مثل هذه الخدمات.

ويكون الهدف الرئيسي من فرض الرسوم هو الحصول على إيرادات للخرينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم المرافق العامة وحسن سيرها.

2- فرض الرسم: يتم فرض الرسوم بالاعتماد على مبدأ الجبرية، حيث تملك الدولة حق الامتياز على

أموال المدين، ولذلك فإن فرض الرسوم لا يتم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية بل يستلزم رقابة

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 106-107

السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان على فرض الرسوم، حيث لا يستوجب فرض الرسوم إصدار قانون بل يكفي أن يتم بناء على قانون، على عكس الضريبة التي لا يتم فرضها إلا بإصدار قانون.

رابعاً - التفرقة بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة.

1- الرسم والتمن العام:

التمن العام هو المبلغ الذي يدفعه الأفراد، مقابل انتفاعهم من بعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، ومن أمثلة هذه الخدمات، مرافق السكك الحديدية والكهرباء والمياه والبريد والتليفون ويشبه التمن العام التمن الخاص في أن كل منهما اختياري، ويختلف عنه في أن التمن الخاص يكون القصد منه الحصول على أكبر ربح ممكن.

وأوجه الشبه بين التمن العام والرسم كون أنهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها العامة، وأن دافع كل منهما يحصل على نفع خاص، أما أوجه الاختلاف بينهما هو أن الرسم يفرض بموجب لوائح وقوانين صادرة عن السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، أما التمن العام فيتم تحديده بقرار إداري، فبصفة عامة فبالإمكان ان يكون التمن العام متعدد بينما الرسم تكون قيمته واحدة وثابتة¹، وكذلك يمكن تحويل الرسم إلى ضريبة، أما التمن العام فلا يمكن تحويله إلى ضريبة، وتتعلق أهمية الرسم والتمن العام كمصادر للإيرادات العامة بدور الدولة في النشاط الإقتصادي، فإذا كانت دولة متدخلة ازدادت أهمية التمن العام، أما إذا اقتصر دورها على أنها دولة حارسة ازدادت أهمية الرسوم وتضاءلت أهمية التمن العام.

¹ - خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 215

3- الرسم والضريبة:

يتشابه كل من الرسم والضريبة كون كل منهما يتم تحصيله جبراً، بالاستناد إلى مواد قانونية، فالرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات ولوائح إدارية، بينما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، وكذلك المنفعة التي يحصل عليها الفرد من دفعة للرسم تعتبر منفعة خاصة، بالإضافة إلى النفع العام الذي يحققه الرسم من إيرادات بالنسبة للخزينة العمومية، بينما الضريبة فيتحقق معها النفع العام فقط بينما أوجه الاختلاف بينهما فهو أن الضريبة فتدفع بدون مقابل من أجل تغطية جانب من النفقات العامة ويحدد مقدارها على أساس المقدرة التكلفة أو المالية لدافع الضريبة، ولا يجوز لصاحب الضريبة أن يقوم باسترجاعها، أما الرسم فيدفع مقابل تقديم خدمة، ويتم تحديد قيمته على أساس الخدمة المقدمة ويجوز في بعض الأحيان استرجاع قيمة الرسم¹..

4- الرسم والإتاوة والغرامة:

أ- الرسم الإتاوة: هي عبارة عن مبلغ من المال يفرض من قبل السلطات العامة على مالك العقار، مقابل تحسن قيمة العقار بسبب خدمة قامت بها الدولة كفتح طريق عام أو بناء جسر قريب من العقار، ولا تفرض الإتاوة عادة إلا إذا قامت السلطات بعمل مادي أدى إلى تحسن قيمة العقار، وبذلك فالإتاوة تختلف عن الرسم كون أن الرسم يتم دفعه باختيار الشخص إذا قبل الخدمة المقدمة أما الإتاوة فتدفع بدون ترك الاختيار للشخص لأن الخدمة تمت قسراً وبدون إرادة مالك العقار².

ب- الرسم والغرامة: الغرامة عبارة عن مبلغ من المال تفرضه السلطات العامة على الأفراد والمؤسسات الذين يخالفون القوانين والأنظمة النافذة، كما هو الأمر في مخالفات السير والبناء

¹ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 216

² - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

والمخالفات المتعلقة بعدم دفع الضرائب المستحقة في مواعيدها المحددة وكذلك المتعلقة بمخالفة الآداب العامة...إلخ، وبهذا فالغرامة المالية تختلف عن الرسم كونها تدفع نتيجة المخالفات والقيام بتصرفات يحظرها القانون والآداب العامة، وهذا الأمر غير موجود في فرض الرسوم¹.

خامسا - تقسيم الرسوم:

الرسوم كثيرة ومتنوعة، وتختلف حسب التركيب الإقتصادي والإجتماعي للدولة، ويمكن تقسيمها كما يلي²:

أ- الرسوم الإقتصادية: وهي كل الرسوم التي لها علاقة بالنشاط الإقتصادي، والتي تعتبر كثيرة ومتعددة لا يمكن حصرها من أمثلتها، رسوم البريد ورسوم الهواتف ورسوم الماء ورسوم الأسواق والنقل...إلخ.

ب- الرسوم الإدارية: وهي الرسوم التي لها علاقة بالاستفادة من خدمات الإدارات والهيئات العامة، مثل خدمات الأماكن العامة (كالحدائق والمتاحف)، والرسم على التسجيل العقاري ورسوم التعليم ورسوم خدمات التوظيف...إلخ.

ت- الرسوم القضائية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد للجهات القضائية أثناء النزاعات القضائية بينهم، والتي تكون كمقابل لفض النزاع وكذلك كل التكاليف المتعلقة بتسجيل الملفات واستصدار الأحكام القضائية والطعن فيها من هذه الجهات.

¹ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 216-217

² - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 217-218

الفرع الثاني: مفهوم الضريبة

تعتبر الضرائب من أقدم مصادر الإيرادات العامة، حيث تلعب دوراً أساسياً في تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية، ففي العصور القديمة كان الحاكم له السلطة المطلقة في فرض الضرائب، فيقوم بالاستلاء والمصادرة لسد حاجات الدولة الاقتصادية، ثم حصلت بمرور الوقت تطورات سياسة واقتصادية أدت إلى ظهور تيارات فكرية متعددة، كانت تتأرجح بين عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاتجاه إلى إلغاء النسبي للضريبة واقتصرت فقط على الجانب المالي للدولة لتغطية النفقات الإدارية، وبين التدخل المطلق للدولة في الحياة الاقتصادية وفرض الضرائب خاصة على السلع المستوردة، وبعد الثورات الاجتماعية التي شهدت أوروبا خاصة الثورة الفرنسية، أصبح الملوك والحكام يقومون بدعوة ممثلي الشعب للحصول على موافقتهم على فرض الضرائب، ومن هنا ظهرت المجالس السياسية والبرلمانات التي وكل لها اختصاص سن القوانين والتشريعات الخاصة بفرض الضرائب، وأصبح من حق الشعب الموافقة المسبقة على فرض الضرائب، باعتبار ذلك من المبادئ الأولية في الدول الديمقراطية.

أما في العصر الحديث فأصبح يعتمد على الضريبة بشكل كلي لتمويل النفقات العامة إلا بعض الدول ذات الكثافة السكانية البسيطة والتي تمتلك ثروات طبيعية تغنيها عن فرض الضرائب كدول الخليج العربي.

تحتل الضرائب مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة، ليس باعتبار ما يمكن أن تمثله من موارد مالية، و لكن لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية، وما يترتب عليها من آثار اقتصادية ويمكن تعريف الضريبة بعدة تعريفات منها:

التعريف الأول: فريضة إلزامية يجبر المكلفون على أدائها أشخاصا طبيعيين أم معنويين وفقا للمقدرة

التكليفية للمجتمع دون أن يقابلها نفع معين من أجل تحقيق أهداف الدولة المالية وغير المالية¹.

التعريف الثاني: الضريبة هي اقتطاع يدفعه الأفراد جبرا للدولة دون مقابل وبصفة نهائية، وفقا لمقدرة

الأفراد التكليفية وذلك لتحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية².

التعريف الثالث: الضريبة هي فريضة إلزامية وليست اختيارية تحصل من طرف الأشخاص كل بقدر

مقدرته على الدفع وليست بقدر استفادته من الخدمات التي تقدمها الحكومة لأفراد شعبها³.

التعريف الثالث: الضريبة عبارة عن " فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات

العامة المحلية بصفة نهائية، مساهمة منه في تحمل التكاليف و الأعباء العامة دون أن يعود عليها نفع

خاص مقابل دفع الضريبة"⁴.

من التعاريف السابقة نستطيع أن نخلص إلى الخصائص التي تقوم عليها الضريبة وهي:

1- **الضريبة فريضة مالية:** وهي عبارة عن اقتطاع مالي من دخل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين،

وبما أنها تأخذ صفة المال، فإنها يمكن أن تأخذ الصورة النقدية كما يمكن أن تأخذ الصورة النقدية،

لكنها في معظم الأحيان تأخذ الصورة النقدية لأنها الحالة الغلبة على المعاملات المالية، لكن هناك

حالات استثنائية تأخذ فيها الضريبة الصورة العينية كما في حالة الحروب والكوارث، أو أن تكون

الدولة في حالة تحول من نظام اقتصادي معين إلى نظام اقتصادي آخر⁵، كما حدث في الجزائر سنة

¹ - فاطمة السويسي، المالية العامة (موازنة- ضرائب)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005 ص 75.

² - حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2009، ص

90.

³ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133

⁴ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 118.

⁵ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 119.

1989، عند التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، وتحصيل الضريبة في الشكل النقدي لأن الشكل العيني قد يكلف الدولة تكاليف ونفقات إضافية قد تفوق قيمة الضريبة العينية التي يتم تجميعها.

2- **الضريبة تدفع جبرا:** حيث أن صفة الإيجاب تكتسي الطابع القانوني، وليس له علاقة بالإكراه المادي أو المعنوي، لأن الدولة تملك حق الامتياز على أموال المواطنين المدينين، وفي حالة امتناع الشخص عن دفع الضريبة، فالدولة لها حق اللجوء إلى التنفيذ الجبري للحصول على مقدار الضريبة، ولكي تكون هذه الضريبة عادلة فلا بد أن تكون وفق ضوابط قانونية معينة، كما يمكن لأشخاص رفع التظلمات أمام الجهات القضائية أو الإدارية المختصة مع التزامهم بدفع الضريبة¹.

3- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** الأفراد يقومون بدفع الضريبة بشكل نهائي كما لا يمكن للدولة أن تلتزم برد قيمتها، ولا يستطيع الأفراد المطالبة باستردادها، كما أنها تختلف عن القرض العام في أن الدولة تلتزم برده إلى المكتتبين فيه كما تلتزم بدفع فوائد عن القرض².

4- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** حيث يقوم المكلف بدفع الضريبة دون الحصول على نفع خاص، ويقوم بدفعها لكي يساهم في تحمل جزء من الأعباء العامة، والضريبة لا تدفع من أجل الحصول على خدمات عامة بل يتم دفعها حسب القدرة التكلفة للفرد، حتى وإن لم يستفد من الخدمات العامة المقدمة، والقدرة التكلفة يتم تحديدها من طرف الدولة.

5- **الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام:** تعتبر الضريبة من أهم مصادر الإيرادات العامة، وهي بذلك تمكن الدولة من تحقيق مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أنها تلعب دورا بارزا في تحقيق التوازن الاقتصادي، والتوزيع العادل للدخل القومي¹.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 120.

الفرع الثالث: القواعد الأساسية للضريبة.

هناك عدة قواعد وأسس يجب على المشرع الاسترشاد بها، عند تقرير إنشاء نظام ضريبي، وهذه القواعد تتمثل في العدالة واليقين والملائمة في التحصيل والاقتصاد في النفقات.

1- قاعدة العدالة والمساواة: يتركز مفهوم هذه القاعدة هو أن الدولة عند فرضها للضرائب لا بد أن تراعي تحقق مبدأ العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، فالضريبة تفرض حسب القدرة التكاليفية للفرد، فتفرض الضريبة بشكل تصاعدي، حيث تفرض الضريبة بنسب تتغير حسب تغير قيمة الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة، فإذا كانت الدخل محدودة فإن النسبة المفروضة تكون أقل من تلك المفروضة على الدخل المرتفعة، ولاشك أن الضريبة التصاعدية تحقق قدرا كبيرا من العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع فهي تستند إلى قاعدة تناقص المنفعة الحدية².

2- قاعدة اليقين: وهو أن تكون الضريبة محددة بصورة واضحة ودقيقة، من حيث الحساب وتحديد الوعاء ومواعيد الوفاء بها وطريقة الدفع، حتى يكون الشخص على دراية تامة بكل التزاماته القانونية تجاه الدولة، ولكي يتحقق مبدأ اليقين لا بد من وضوح التشريعات المالية المتعلقة بالضريبة حتى يستطيع أن يفهمها كل الناس المكلفين بها، وأن تكون هذه القوانين في متناول كل المكلفين، بالإضافة إلى معرفتهم لحقوقهم المالية تجاه الإدارة وتمكنهم من الدفاع عنها³.

3- قاعدة الملائمة في الدفع: والذي يعني ملائمة الضريبة عند دفعها للظروف والوقت والطريقة التي تتلاءم مع رغبة الشخص الذي يدفع الضريبة، بحيث تكون أوقات تحصيلها تتناسب مع حصول الشخص على العوائد والمداخيل، فالضريبة الزراعية يتم تحصيلها فيوقت الحصاد ومع نهاية الموسم

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 129.

³ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 180.

الزراعي، والأمر كذلك بالنسبة لبقية القطاعات الأخرى فيتم تحصيل الضريبة فيها في مواعيد الحصول على المداخيل، فالضريبة على الاستهلاك تكون ملائمة لأنها تتماشى مع القدرة الشرائية للأفراد، وفي حالة عدم توفر القدرة الشرائية فإنه لا يقوم بدفع الضريبة نتيجة عدم قيامه بالاستهلاك، وكذلك الضريبة التي تفرض على الدخل تكون ملائمة بحيث يتم استقطاعها شهريا من الرواتب والأجور بدلا من تجميعها وتحصيلها في نهاية كل سنة، فتكون غير ملائمة وتشكل عبئا على الموظفين قد يصعب تحمله¹.

4- قاعدة الإقتصاد في النفقات: تعني هذه القاعدة أن النفقات التي يتم توجيهها لتغطية تكاليف تحصيل الضرائب تكون أقل ما يمكن، وهذا يتطلب أن تكون قوانين فرض الضرائب بسيطة وغير معقدة بحيث تقل معها تكاليف فرض الضريبة وتحصيلها إلى أدنى حد، وهذا كله يهدف إلى تحقيق أكبر دخل للخزينة العمومية وبأقل التكاليف الممكنة، وفي حالة الإسراف في الإنفاق على تحصيل الضرائب وفرضها تكون حصيلتها منخفضة وهذا يؤثر على ميزانية الدولة، وعدم تحقق مبدأ الإقتصاد في النفقات الموجهة لتغطية التكاليف الضريبية يقود إلى مراجعة النظام الضريبي².

الفرع الرابع: أهداف الضريبة

لقد كانت في القديم الضريبة تعتبر وسيلة لتغطية النفقات العام حيث كان يقتصر هدفها على الجانب المالي فقط، أما في العصر الحالي أصبحت الضريبة لها عدة أهداف، مالية، اجتماعية، إقتصادية وسياسية.

أولاً- الأهداف المالية: يهدف من خلال فرض الضريبة تغطية جزء من النفقات العامة، وهذا يعتبر هدف مالي وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقا للفكر المالي التقليدي، حيث أن تحقيق الأهداف الأخرى

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 120.

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 181-182.

للضريبة (اقتصادية، اجتماعية، سياسية) لا يمكن تحقيقها إلا بوجود الموارد المالية، وهذا ما يسمح للدولة بالوفاء بالتزاماتها تجاه الأفراد من خلال تمويل المشاريع والخدمات العامة¹.

ثانياً - الأهداف الاجتماعية: تتمثل الأهداف الاجتماعية للضريبة في أنها تستخدم لإعادة توزيع الدخل بين مختلف الطبقات الاجتماعية، كما تستخدم الضريبة في تطوير بعض الأنشطة الاجتماعية، كإعفاء بعض الجمعيات التي تقدم بعض الخدمات الاجتماعية (دينية، ثقافية، ترفيهية...) من الضرائب، كما قد تساهم الضريبة كذلك في الحفاظ على الصحة العامة بتخفيض معدلات الضريبة على بعض السلع الضرورية كالخبز والحليب، وفرض معدلات ضريبة مرتفعة على بعض السلع الاستهلاكية التي ينتج عنها أضرار صحية كالسجائر والكحول².

ثالثاً - الأهداف الاقتصادية: تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف اقتصادية من خلال تخفيض معدلات الضرائب عند الانكماش الاقتصادي، وهذا من أجل تشجيع الإنفاق الاستهلاكي للأفراد، كما تستخدم الضرائب كذلك لتخفيض معدلات التضخم والحفاظ على قيمة النقد الوطني برفع معدلات الضريبة لامتناس القدرة الشرائية الزائدة في المجتمع، كما تستخدم الضرائب للحد من استهلاك بعض المواد الكمالية المستوردة من الخارج، كما تستخدم الضرائب كوسيلة لتشجيع الادخار من خلال إعفاء الأموال المودعة في البنوك من الضريبة³.

رابعاً - الأهداف السياسية: إن لأهداف السياسية للضريبة تتمثل في كونها أصبحت مرتبطة ارتباطاً مباشراً بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتستخدم الضريبة لتحقيق التوازن بين مختلف الأقاليم، وإنعاش المناطق الصحراوية عن طريق منح امتيازات الاستثمار والعمل بهذه

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 135.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 132.

³ - حسين محمد سمحان وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 90.

المناطق، كما تستخدم الضريبة أداة في السياسة الخارجية، كما هو الحال عند استخدام الرسوم الجمركية من أجل تسهيل المعاملات التجارية مع بعض الدول، عن طريق تخفيض الرسوم على الواردات من هذه الدول أو حتى الإعفاء منها في بعض الأحيان لتسهيل التجارة الخارجية، أو رفعها في حالة الرغبة للحد من هذه المعاملات تحقيقاً للأهداف السياسية للدولة¹.

الفرع الخامس: نظريات فرض الضريبة في الفكر الإقتصادي.

أولاً- النظرية التعاقدية (نظرية المنفعة):

وتتص هذه النظرية على أن العلاقة القائمة بين الدولة ومواطنيها علاقة مبنية على التعاقد، حيث قوم الأفراد بدفع الضرائب في مقابل الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الدولة في كل المرافق المستغلة لصالح الأفراد، فهنا يرى بعض علماء المالية أن هناك عقد ضمني بين الدولة والأفراد، تقدم الدولة بموجبه مختلف الخدمات الضرورية لكي تستمر حياة ورفاهية الأفراد، وهذا في مقابل التخلي عن جزء من دخولهم لفائدة الدولة في شكل ضرائب محددة².

أما من الناحية القانونية فقد كيف بعض علماء المالية العقد الضمني بين الدولة ومواطنيها، على أنه عقد بيع الخدمات أو الإيجارات، ومنهم من كيفه على أنه عقد تأمين، واعتبره بعضهم عقد شركة. ومهما يكن التكييف القانوني لهذا العقد، فإن الواقع أثبت بطلان هذه النظرية، لعدم امكانية اعتبار الضريبة مقابل منافع يحصل عليه الأفراد، لأن الواقع يثبت عكس ذلك ففي كثير من الأحيان تفرض الضريبة لكن دون تحقق أية منافع.

¹ - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، ص 91.

² - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، ص 93.

ثانيا - نظرية سيادة الدولة أو نظرية التضامن الإجتماعي:

هذه النظرية مبنية على أساس أحقية الدولة في السيادة، حيث أنها توفر الحماية والأمن، وهذا يخلق نوعا من التضامن الإجتماعي بين مختلف أفرادها من الأجيال السابقة واللاحقة، ويكون التضامن في تغطية النفقات العامة للدولة بتحمل جزء من أعبائها، وتتميز هذه النظرية بالجدية باعتبارها أكثر إقناعا وقابلية من النظرية السابقة، لأنها قائمة على أساس المقدرة التكلفة للممول، إضافة إلى أن فيها إلزام للأجيال اللاحقة للتضامن مع الأجيال السابقة في تحمل أعباء الدين¹.

المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة.

يقصد بالتنظيم الفني للضرائب مجموعة العمليات والإجراءات التي يتم بموجبها فرض الضريبة وتحصيلها، وهذا على ضوء الضوابط القانونية والاقتصادية التي يجب مراعاتها، وكذلك بعض المشكلات الفنية التي تثار من حين فرض الضريبة إلى غاية تحصيلها، وتظهر هذه الإجراءات الفنية من خلال تحديد وعاء للضريبة وسعرها، وكيفيات تحصيلها.

الفرع الأول: تحديد وعاء للضريبة.

يقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة للضريبة، أو محل الضريبة، وقد تكون المادة أموالا (رأس مال، دخل) أو أشخاصا، وتعتبر مصدرا للضريبة، وبالتالي الضريبة تعني العنصر الإقتصادي الذي يخضع للضريبة، وللإحاطة بالموضوع المتعلق بوعاء الضريبة لابد من دراسة مختلف أنواع الأنظمة الضريبية.

¹ - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

أولاً- نظام الضريبة الوحيدة ونظام الضريبة المتعددة:

1- نظام الضريبة الوحيدة: ويقصد بنظام الضريبة الوحيدة، أن تقتصر الضرائب التي تفرضها الدولة على ضريبة وحيدة، ويكون إلى جانبها بعض الضرائب القليلة الأهمية، أو على ضريبة وحيدة لا تفرض الدولة سواها¹.

وأول من نادى بهذه الفكرة "فوبان" VAUBAN سنة 1808 الذي اقترح إلغاء الضرائب التي كانت قائمة في ذلك الوقت وإحلال ضريبة أساسية محلها أطلق عليها ضريبة العشر على الأراضي والدخول المنقولة، وقد اقترح "فوبان" أن تفرض الضريبة عينا بنسبة العشر على محصول الأراضي، وبنسبة العشر أيضا على الإيراد الصافي للأموال الأخرى غير الأرض، وقد أوصى كذلك أن تفرض ضرائب جانبية بجانب الضريبة الرئيسية مثل الضرائب الجمركية والضرائب على الملح والمشروبات². وقد أخذ الطبيعيون بفكرة الضريبة الوحيدة على الأرض على أساس أنها المصدر الوحيد للثروة، وبالتالي الملاك والمزارعين هم من يتحملون عبئها في الأخير، ويرجع الأمر في ذلك إلى أن فرض الضريبة على الفئات الأخرى غير الزراعية (الصناع والتجار) سيؤدي إلى رفع أثمان الخدمات التي تقدمها هذه الفئات للطبقة الزراعية بمقدار الضريبة المفروضة عليها.

وهذا النوع من الضرائب له عدة عيوب منها:

- أن الضريبة الوحيدة لا تحقق مبدأ العدالة الاجتماعية.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص138.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص138-139.

- الضريبة الوحيدة لا تحقق مبدأ الملائمة في التحصيل، لأن حاجات الدولة المتزايدة تتطلب رفع معدلات الضريبة بصورة متتابعة، وهذا ما أدى بالكثير من الدول أن تتبع أسلوب الضرائب المتعددة الذي يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا- **الضريبة المتعددة:** ويقصد بهذا النظام إخضاع الممولين لأنواع مختلفة من الضرائب، وهذا ما يؤدي اختلاف الأوعية الضريبية وتعدد الضرائب التي يخضع لها المكلفون، ولعل السبب الذي جعل معظم الدول تتبع هذا النظام هو اختلاف مصادر الثروة وتعدد الأنشطة الاقتصادية، كما أن نظام الضرائب المتعددة يفرض الضريبة بأسعار معتدلة، يجعل الأفراد لا يشعرون بعبئها وهذا ما يخفف من العبء الضريبي للمكلفين ، ومن ثم يقل التهرب الضريبي¹، ورغم المزايا التي تتميز بها الضريبة المتعددة إلا أنه لا يجب الإفراط في التعدد لأنه من شأنه أن يخلق مشاكل وصعوبات عديدة للأفراد ولالإدارات المالية، ويؤدي ذلك إلى عرقلة النشاط الاقتصادي، ونتيجة لذلك يجب على الدول أن تختار ضرائبها بحيث لا يزيد عددها كثيرا، وأن تتلاءم مع القدرة التكاليفية للمولين².

الفرع الثاني: الضرائب على الأشخاص والأموال.

أولا- **الضرائب على الأشخاص:** يقصد بهذا النوع من الضرائب أن يكون الشخص ذاته هو محل الضريبة أو وعاء للضريبة، فنفرض على الأشخاص بمجرد وجودهم داخل إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة.

¹ - خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص138-139.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 140 .

ويعتبر هذا النوع من الضرائب من أقدم أنواع الضرائب، حيث كانت تفرض في العصر الروماني، وفرضت في العصر الإسلامي وكانت تعرف بالجزية، حيث كان الأشخاص غير المسلمين المقيمين تحت حكم الدولة الإسلامية يدفعون الجزية لقاء تمتعهم بالحقوق التي يتمتع بها المسلمون¹.

وضريبة الرؤوس كانت تأخذ شكلين أساسيين هما الضريبة الموحدة والضريبة المدرجة، وقد انتشرت ضريبة الرؤوس الموحدة في المجتمعات البدائية، حيث كان الأفراد متقاربين في الدخل والثروات، فيدفع الفرد نفس المبلغ الذي يدفعه الآخرون. أما الضريبة المدرجة فظهرت نتيجة الفوارق الاجتماعي والاقتصادية للأفراد، حيث أصبحت الضريبة الموحدة لا تحقق العدالة، حيث كان المجتمع يقسم إلى طبقات مختلفة وكل طبقة ملزمة بدفع مبلغ محدد يختلف عن الطبقات الأخرى².

أما في العصر الحديث فلا وجود للضريبة على الرؤوس في أغلب التشريعات، لكون هذه الضريبة لا تحقق مبدأ العدالة بين المكلفين، بالإضافة إلى ما فيها من إهدار لكرامة الإنسان وحقوقه بجعله محلاً للضريبة.

ثانياً - الضرائب على الأموال:

تفرض الضريبة على أموال الأشخاص بصفتهم أصحاب دخول أو ملاك عقار أو رأس مال، ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة، سواء أخذت هذه الثروة شكلاً عينياً، كأرض أو عقار أو مبنى، أو شكل سلع استهلاكية أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغاً من النقود³، أما الدخل فهو ما يحصل عليه الفرد بصورة دورية ومنتظمة وبشكل مستمر، ويتخذ

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 134-136.

² - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 139.

³ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 140.

الدخل الصورة النقدية في أغلب الأحيان كقاعدة عامة في المجتمعات الحديثة، وإن كان جائزا الحصول على بعض الأجزاء من الدخل في الصورة العينية، مثل حصول العامل على جزء من دخله في شكل سلع¹ (السلع التي يقوم بإنتاجها)، وقد أصبح الدخل هو المعيار الذي يحدد من خلاله القدرة التكاليفية للأفراد والتي تمثل الوعاء الأساسي للضريبة، وإن كانت الثروة ورأس المال يمكن الارتكاز عليهما في بعض الحالات الاستثنائية لتحديد الوعاء الضريبي.

الفرع الثالث: سعر أو معدل الضريبة.

يقصد بمعدل الضريبة تلك النسبة المئوية أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة، وقد تكون هذه النسب ثابتة أو متغيرة، كما يحدد معدل الضريبة من قبل السلطات العامة من أجل تغطية نفقاتها العامة.

وقد عرف النظام الضريبي صورا متعددة لسعر الضريبة، فإما أن تكون هذه الضريبة توزيعية أو قياسية، وإما أن تكون الضريبة نسبية أو تصاعدية.

أولا- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية:

1- الضريبة التوزيعية: يمكن تعريفها بأنها تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله مقدما دون تحديد سعرها، ثم يتم توزيع هذا المقدار جغرافيا على المكلفين حسب المناطق والأقاليم، وهذا عن طريق الاستعانة بالأجهزة الإدارية، وبعد عملية توزيع الضرائب يمكن معرفة سعر الضريبة².

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 136-137

² - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 140.

وقد كانت الضريبة التوزيعية منتشرة في الماضي، لكن بدأ انحسارها في الوقت الحالي لدرجة اختفائها تماما، ومن مزايا هذا النوع من الضرائب أن الدولة تقوم بتقدير الحصيلة الضريبية مقدما مع أنها تضمن تحقيق هذه الحصيلة، ومن العيوب التي تميزها أنها غير عادلة حيث توزع على أساس نسبة ثابتة من المادة الخاضعة للضريبة وليس على أساس المقدرة التكلفة، كما أنه لا يمكن إدخال أية تعديلات بالزيادة أو النقصان من أجل مسايرة التغيرات الاقتصادية والحالات الطارئة¹.

2- **الضريبة القياسية:** كما يمكن تسميتها بالضريبة التحديدية، وهي تلك الضريبة التي يحدد المشرع سعرها دون أن يحدد حصيلتها النهائية تاركا تحديدها للظروف الاقتصادية، ويتم تحديدها بشكل نسبة من المادة الخاضعة للضريبة وإما في شكل مبلغ معين يتم تحصيله عن كل وحدة من الوحدات الخاضعة للضريبة، وبذلك فالمكلف بها يعلم مقدما مقدار الضريبة الواجب دفعها، وما يميز هذا النوع من الضرائب أنها عادلة، حيث يكون العبء الضريبي على أساس المقدرة التكلفة، كما أنها تراعي الظروف الشخصية لكل مكلف².

ثانيا - الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية:

من الشائع في التشريعات الحديثة أنها تأخذ إما بالضريبة النسبية أو التصاعدية.

1- **الضريبة النسبية:** ويقصد بها النسبة المئوية التي تفرض على المادة الخاضعة للضريبة وتعتبر

ثابتة ولا تتغير هذه النسبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وتزداد الحصيلة النسبية للضريبة

بنفس نسبة الزيادة في قيمة المادة الخاضعة لها³.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 191-192

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 193.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 194

ويمتاز هذا الأسلوب من الضرائب بالعدالة والسهولة في التحصيل، كما أنه يؤثر على الادخار والاستثمار مما يؤدي إلى انتقال رؤوس الأموال إلى الخارج¹.

2- **الضريبة التصاعدية:** يفرض هذا النوع من الضرائب بأسعار مختلفة حسب قيمة المادة الخاضعة للضريبة، بحيث يرتفع سعر الضريبة بارتفاع المادة الخاضعة لها والعكس صحيح، حيث تزداد الحصيلة الضريبية التصاعدية بنسبة أكبر من زيادة المادة الخاضعة لها. ويستخدم هذا النوع من الضرائب في معظم التشريعات الحديثة خاصة التي تراعي مبدأ العدالة الاجتماعية حيث أصبحت الضريبة النسبية تستعمل في أضيق نطاق، فهذه الضرائب تساهم في تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد كما تساهم في إعادة توزيع الدخل².

الفرع الرابع: تحصيل الضريبة.

نعني بتحصيل الضريبة مجموعة العمليات التي بموجبها يتم نقل المبالغ الضريبية من ذمة المكلفين إلى خزين الدولة، وتعتبر هذه المرحلة الأخيرة التي يتم من خلالها تحصيل الضريبة، ويكون تحصيل الضريبة في الشكل النقدي أو في صورة شيكات أو حوالات بريدية، أما تحصيل الضريبة في الشكل العيني فلم تعد موجودة إلا نادراً، وتتم عملية تحصيل الضريبة بعدة طرق منها:

أولاً- **التوريد المباشر:** بعد تحديد قيمة الضريبة من طرف الإدارة الضريبية، تقوم الإدارة بتبليغ دافع الضريبة بمقدارها ومواعيد الدفع، ويكون الوفاء بالدين من طرف المكلف دفعة واحدة، أو بعدة دفعات حسب النصوص القانونية الموجودة³.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 141.

² - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

³ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 142.

ثانيا- التوريد غير المباشر: حسب هذه الطريقة يلزم القانون شخصا آخر غير المكلف بدفعها، بتحصيل الضريبة من الممول وتوريدها إلى الخزينة، وتطبق هذه الطريقة على عدد محدود من الضرائب المباشرة، وتسري على كل الضرائب غير المباشرة، وتتميز هذه الطريقة بالسهولة في طريقة التحصيل، كما تضمن هذه الطريقة تدفق الإيرادات إلى الخزينة العمومية بصفة مستمرة، وفيما يتعلق بمواعيد التحصيل فإن القانون قد حدد لكل ضريبة ميعادا محدد مراعى في ذلك مصلحة الدولة ومصلحة المكلفين، فالضرائب على الأجور تحصل بصفة شهرية، والضريبة على الأرباح غير التجارية تحصل في الأشهر الثلاثة الأولى من السنة المالية، أم الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية فتحصل في الأشهر الثلاثة الأخيرة من السنة المالية¹.

المطلب الثالث: أنواع الضرائب.

تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع فهي تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، لذا فإننا نركز دراستنا تقسيم الضرائب من جانب تحمل عبئ الضريبة (الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة)، حيث يعتبر هذا التقسيم للضرائب أهم التقسيمات على الإطلاق، كذلك يحتل هذا التقسيم أهمية من حيث تحديد الآثار الاقتصادية التي تنجم من فرض الضرائب التي تختلف بحسب ما إذا كانت الضريبة مباشرة أم غير مباشرة.

الفرع الأول: معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

يتم التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة بالاستناد إلى ثلاث معايير أساسية وهي كالتالي:

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 202-204

أولاً- أسلوب التحصيل: حيث يتم تحصيل الضرائب المباشرة بالاستناد إلى جداول إيراد سنوية تحتوي على كل المعلومات المتعلقة بالضريبة من مبلغ وكذلك اسم الممول والمادة الخاضعة للضريبة ووقت استحقاقها، في حين أن تحصيل الضرائب غير المباشرة يتم وقت حدوث التصرفات أو الوقائع التي يترتب عليها تحصيل الضريبة، وكمثال على ذلك الضريبة الجمركية يتم فرضها عند دخول السلع إلى حدود الدولة المستوردة¹.

ثانياً- الثبات النسبي في المادة الخاضعة للضريبة: حيث أن الضريبة تعتبر مباشرة في حالة الثبات النسبي لوعاء الضريبة أو مصدرها، أو مادتها، ومثال ذلك الضرائب على رأس المال وعلى الدخل، بينما الضريبة غير المباشرة يعتبر الوعاء الضريبي لها غير ثابت نسبياً بل تتغير حسب الوقائع والأحداث (تتغير مادتها ومصدرها حسب الأحداث)، ومثال ذلك الضرائب على الإنتاج والتداول والاستهلاك².

ثالثاً- القدرة على نقل عبء الضريبة: حيث أن الضريبة تعتبر مباشرة في الحالة التي يقوم فيها دافع الضريبة بتحمل عبئها بصورة كاملة، بينما الضريبة غير المباشرة هي الضريبة التي يتحمل عبئها من يقوم بدفعها عن طريق نقلها إلى شخص آخر أو جهة أخرى غير دافعها الحقيقي، وتعتمد عملية نقل عبء الضريبة على مرونة العرض والطلب ومستوى الوعي الضريبي³.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 186.

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 187.

³ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

الفرع الثاني: الضرائب المباشرة.

أولاً- تعريف الضرائب المباشرة: هي كل ما يقتطع مباشرة من الدخل ومن الثروة ومن المستحيل نقل عبئها، ودافعها هو الذي يتحملها و تكون بصفة دورية(سنوية) على المركز المالي للممول الذي يتكون من عناصر ثابتة و دائمة لفترة طويلة، ويتم تحصيلها بناء على أوراق وقوائم اسمية يوضع فيها اسم الممول ومقدار الضريبة المفروضة عليه.

ثانياً- أنواع الضرائب المباشرة:

1- الضريبة على الدخل: حيث يعتبر الدخل الوعاء الرئيسي الذي تفرض عليه الضريبة، وهي تعتبر من أحدث الضرائب استخداماً، وتعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة خاصة في الدول المتقدمة، ويعتبر الدخل وعاء متجدد بصورة دورية وبالتالي يوفر إيرادات مستمرة تغطي بها نفقاتها العامة.

والدخل الذي تفرض عليه ضريبة الدخل هو ما يتحقق للممول من نقود أو سلع أو خدمات قابلة للتقييم النقدي، حيث تكون بشكل دوري ومنتظم، أما الدخل غير المنتظم وغير الدوري والذي يتحقق بشكل عارض لا يعتبر دخلاً، ومعيار الدورية والانتظام لا يعني أن يكون الدخل ثابتاً بل قد يتغير بالزيادة أو النقصان أو يبقى على حاله¹.

والدخل له مصادر عديدة من أبرزها الدخل المتولد عن ملكية عناصر الإنتاج، وهو ما يعني أن الدخل المتولد عن عنصر العمل، حيث يحصل العامل على أجر أو راتب مقابل العمل الذي يقوم به، والدخل المتولد عن رأس المال والذي يحصل عليه صاحب رأس المال كفاائدة والتي تعتبر فائدة أو

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص145.

مقابل لرأس المال، وكذلك يحصل صاحب العقار أو الأرض على الربح كمقابل لخدمات الربح أو العقار، ويحصل المنظم على الربح كمقابل لعنصر التنظيم.

ويتم التمييز عادة في فرض الضريبة على مصدر الدخل، حيث يتم فرض ضريبة بسعر أقل على الدخل المتولد عن العمل، وبسعر أعلى على الدخل المتولد عن رأس المال، وبسعر معتدل على الدخل المتولد عن رأس المال والعمل معا¹.

2- **الضريبة على رأس المال:** وهي الضريبة التي تفرض على اقتناء الأموال وتملكها سواء تم ذلك عن طريق انتاجها أم لا ويتم على أساسين:

أ- **الضريبة على الممتلكات:** يعرف هذا النوع من الضرائب بالضرائب الدورية أو المتجددة على رأس المال، حيث يكون الوعاء المتخذ لفرض الضريبة هو رأس المال ذاته، أما سعر الضريبة المفروض فيكون منخفضا نسبيا، حيث أن الدخل الناتجة عن رأس المال تقوم بالوفاء بدين الضريبة، وبالتالي تعتبر هذه الضريبة بمثابة ضريبة إضافية².

ب- **الضرائب العرضية على رأس المال:** هذا النوع من الضرائب على رأس المال يفرض بصورة متقطعة، ويكون فرضها عند حدوث الواقعة، مثل ضريبة التركة.

وتنقسم الضريبة العرضية على رأس المال إلى ثلاثة أقسام³:

الضريبة الاستثنائية على رأس المال: تفرض هذه الضريبة على رأس المال بصورة استثنائية، في حالة الحروب والأزمات، الأمر الذي يفرض على الدولة زيادات الضرائب على رؤوس الأموال لتغطية

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 199.

² - خبابة عبد اله، مرجع سبق ذكره، ص 146.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 168-174.

النفقات غير العادية، وتعتمد الدولة إلى رفع معدلات الضرائب الأمر الذي يجعل التوزيع بين أفراد المجتمع غير عادل، وتتميز هذه الضريبة بغزارة مداخيلها حيث يتم تحصيلها في وقت قصير، كما أنه قد تصيب الثروات التي كونها الأفراد نتيجة الحرب أو الأزمة.

الضريبة على زيادة القيمة: وهي إحدى ضرائب رأس المال، والتي تفرض على أي زيادة في رأس المال سواء كان عقارا أو منقولا، حيث لا يكون لإرادة المالك دخل فيها، مثال ذلك ارتفاع قيمة الأراضي بسبب الزحف الريفي، أو قيام الدولة بتهيئة المرافق العامة وكذلك القيام بأعمال البنية التحتية من طرق وكهرباء وغاز، الأمر الذي يجعل قيمة العقارات والمنقولات تزيد نتيجة الأعمال والتهيئة التي قامت بها الدولة، وهذا يخول للدولة فرض ضريبة على هذه القيمة الزائدة.

الضريبة على التراكبات: وهي ضريبة تفرض عند انتقال رأس المال من المورث إلى ورثته أو إلى الموصي لهم، وهي تفرض على أساس أسلوبيين:

أن تفرض الضريبة على حصة كل وارث بعد دفع كل الالتزامات التي على عاتق المورث.

- أن تفرض الضريبة على مجموع التركة وذلك بعد دفع الالتزامات التي على عاتق المورث قبل تقسيم التركة.

الفرع الثالث: الضرائب غير المباشرة.

أولاً- تعريف الضرائب غير المباشرة: هي الضريبة التي يستطيع دافعها نقل عبئها إلى شخص آخر، وهذا الشخص يعتبر بمثابة الوسيط، والضرائب غير المباشرة تعتمد على وقائع غير ثابتة كالاستيراد والتصدير، والرسوم الجمركية، والضريبة على الاستهلاك والإنتاج والاستعمال والتداول¹.

وهي كل ما يفرض أثناء تداول السلع والخدمات في مراحل الإنفاق المختلفة ومن الممكن نقل عبئها، والذي يدفع الضريبة هو الذي يتحملها، ويتوقف النقل على درجة مرونة عرض وطلب السلعة محل الضريبة ونوع العنصر الخاضع لها ومدى توفر أو انعدام المنافسة، ويتم تحصيلها دون الحاجة إلى إصدار قوائم، ومثالها الضريبة على البنزين والتي تفرض عند القيام بشرائه، والضريبة على نقل الملكية التي تفرض عند توثيق العقد الناقل لها.

ثانياً- أنواع الضرائب غير المباشرة:

1- **الضرائب على الإنفاق:** وهي الضريبة التي تفرض على استعمال الدخل في الحالات المختلفة من الإنفاق، حيث تفرض على السلعة في كل المراحل التي تمر بها، كما تتميز بوفرة حصيلتها وسهولة تحصيلها، ويتوقف حجم الضريبة على حجم الاستهلاك².

ويتم التمييز عند فرض هذه الضريبة بين مختلف السلع من حيث الأهمية، حيث يتم تقسيمها إلى سلع ضرورية و سلع شبه ضرورية و سلع كمالية، حيث تفرض الضريبة بسعر مرتفع على السلع الكمالية

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 147.

² - فاطمة السوسي، مرجع سبق ذكره، ص 100.

ويسعر معتدل على السلع شبه الضرورية ويسعر أقل على السلع الضرورية، وفي بعض الأحيان يتم إعفاء ما هو ضروري جدا من الضريبة¹.

2- الضريبة على رقم الأعمال: تفرض الضرائب على الإنتاج، سواء كان الإنتاج سلعة أو خدمة، أو بعض السلع والخدمات فقط، وقد تفرض على جميع السلع والخدمات، ولها ثلاث صور:

أ- الضريبة على مرحلة واحدة: حيث تفرض الضريبة على السلع في أي مرحلة من مراحلها المختلفة، فقد تفرض في أول مرحلة أو تفرض عند استهلاكها... إلخ، والصعوبة هنا تكمن في اختيار المرحلة التي تفرض عندها الضريبة.

ب- الضريبة التراكمية: حيث تفرض هذه الضريبة على كل المراحل من انتاج وتوزيع واستهلاك، فتفرض على المادة الأولية عند توريدها للمصنع، ثم تفرض مرة أخرى عندما تصبح السلعة نصف مصنعة، ثم تفرض مرة ثالثة عندما تصبح سلعة تامة عند انتقالها لتاجر الجملة، ومرة رابعة عند بيعها لتاجر التجزئة ومرة خامسة عند بيعها للمستهلك.

ت- الضريبة على القيمة المضافة: تشبه هذه الضريبة على القيمة المضافة الضريبة السابقة، حيث أن كلا منهما تفرض على السلع والخدمات، في كل مرحلة من مراحل التي تمر بها السلعة، حيث أن الضريبة على القيمة المضافة لا تفرض على القيمة الإجمالية للسلعة بل تفرض على القيمة التي أضيفت على السلعة في كل مرحلة.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 204.

المطلب الرابع: الآثار الاقتصادية للضريبة.

الفرع الأول: آثار الضريبة على التشغيل والدخل والإنتاج.

أولاً- آثار الضريبة على الإنتاج: إن الضريبة تؤثر بطريقة مباشرة وغير مباشرة على الإنتاج، وبالتالي فهي تؤثر على تغير أسعار المنتجات وعلى التكاليف، ويكون تأثير الضريبة على الإنتاج من خلال حالتين، ففي حالة المنافسة الكاملة لا يستطيع المنتج الزيادة على مستويات الأسعار السائدة في السوق وإنما يخضع لقانون العرض والطلب، أما في حالة المنافسة غير التامة وهي الحالة التي ينقص فيها الإنتاج والعرض معا وبالتالي تكون الزيادة في الأسعار بطريقة غير مباشرة، وتؤثر بالدرجة الأولى على المستهلك، ويكون فرض الضريبة حسب درجة مرونة العرض والطلب ففي حالة المنافسة الكاملة تفرض الضريبة بمعدلات معقولة لتحفيز الإنتاج أما في حالة الاحتكار فتفرض الضريبة بمعدلات أعلى لردع المحتكرين¹.

ثانياً- آثار الضريبة على الدخل: إن التفاوت الموجود في الدخل، يكون له أثر على مستويات الاستهلاك للسلع والخدمات، وأن التمايز في توزيع الدخل القومي بين مختلف الفئات الاجتماعية، يجعل الدولة تستخدم الضريبة كوسيلة لإعادة توزيع الدخل بطريقة تقترب إلى العدالة في التوزيع، فالدولة عندما تقتطع من أصحاب الدخل المرتفعة تعيد توزيع هذه الاقتطاعات على شكل إعانات لفائدة الطبقات الفقيرة والتي لها دخل محدود أو منعدم¹.

ثالثاً- آثار الضريبة على التشغيل: يرتبط حجم التشغيل بحجم الإنفاق في المجال الاستثماري، فالسياسة الحكومية التي تعمل على تخفيض الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى تخفيض حجم العمالة عن

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 152.

طريق فرض الضرائب ، وبالتالي تستعمل الضرائب كوسيلة لتوجيه التشغيل، فالضريبة المرتفعة تنقص من حجم التشغيل، كما أن الضرائب المنخفضة تؤدي إلى تخفيض التكاليف الإنتاجية وبالتالي زيادة مستويات التشغيل².

الفرع الثاني: آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار والاستثمار.

أولاً- آثار الضرائب على الاستهلاك: تؤثر الضرائب على الاستهلاك من خلال تأثيرها على الدخل الفردي الذي ينفقه لتلبية حاجاته الضرورية من السلع والخدمات، ويكون تأثير الضرائب بطريقة مباشرة عن طريق زيادة أو تخفيض القدرة الشرائية للفرد، فالضرائب المرتفعة المفروضة على الدخل لها تأثير مباشر على الاستهلاك، أما الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلعة في مختلف مراحلها تؤدي بدورها إلى الرفع من مستوى أسعار السلع الاستهلاكية وبالتالي تخفض من القدرة الشرائية للمستهلك، لكن الضرائب يكون تأثيرها أقل على أصحاب الدخل المرتفعة وأكثر على أصحاب الدخل الضعيفة³.

ثانياً- آثار الضرائب على الادخار: بما أن الادخار هو الجزء من الدخل الذي لا يتم استعماله في العملية الاستهلاكية، وله علاقة بالوضعية الإقتصادية والاجتماعية، ويكون الادخار أكثر فعالية إذا استخدم في الجانب الاستثماري، والضريبة تعتبر من المحفزات على الادخار وتوجيهه إلى الاستثمار، لأن فرض الضرائب على أصحاب رؤوس الأموال والدخول المرتفعة يدفع أصحابها إلى استثمارها في المجالات الإنتاجية لتخفيف عبء الضريبة عليها⁴.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 220.

² - خبايا عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 153.

³ - خبايا عبد الله، المرجع نفسه، ص 151.

⁴ - خبايا عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 152.

ثالثاً - آثار الضرائب على الاستثمار: تؤثر الضرائب على الاستثمار من خلال تأثيرها على الأرباح الاستثمارية، وكي تقوم الدولة بتشجيع الاستثمار تعمل على تخفيض الضرائب على الأرباح، فالزيادة في معدلات الضريبة سواء كانت نسبية أو تصاعدية تؤدي تخفيض معدلات الاستثمار، ولذلك تستخدم الدولة الضرائب في المجال الاستثماري حسب الغرض والسياسة المنتهجة، فعندما تريد زيادة الإنتاج في فروع معينة تقوم بتخفيض معدلات الضرائب أو الإعفاء التام منها¹.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 147.

المبحث الثالث: الإيرادات الائتمانية (القروض العامة).

المطلب الأول: مفهوم القروض العامة.

القروض العامة هي المبالغ النقدية التي تقترضها الدولة، من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية، مع الالتزام برد القروض طبقاً للشروط المتفق عليها أثناء التعاقد.

وتعتبر القروض العامة مصدر هام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، حيث تلجأ إليها الدولة لتمويل الإنفاق العام المتزايد، وهذا عندما تصبح الإيرادات الضريبية وباقي الإيرادات الأخرى غير كافية لتغطية النفقات العامة، أو عند مواجهة نفقات الحروب والكوارث الطبيعية، أو عند مواجهة عجز مؤقت في ميزانية الدولة.

المطلب الثاني: أهم تقسيمات القروض العامة.

وتنقسم القروض العامة طبقاً لبعض المعايير إلى التقسيمات التالية:

الفرع الأول: القروض الداخلية والقروض الخارجية:

ويستند هذا التقسيم إلى معيار مصدر القرض وتنقسم إلى داخلية وخارجية:

أولاً: القروض الداخلية: حيث يكون في بعض الأحيان مصدر القروض داخل حدود الدولة الإقليمية،

ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمون داخل حدود الدولة وتأتي هذه القروض من النظام المصرفي

وأجهزة تجميع الأموال والقروض من المدخرات.

ثانيا: القروض الخارجية: أما إذا كان الاقتراض خارج الحدود الإقليمية للدولة ويكتتب فيها الأفراد والهيئات الخاصة أو العامة الأجنبية وتكون كذلك عن طريق الاقتراض من منظمات التمويل الدولية.

الفرع الثاني: القروض الاختيارية والقروض الإجبارية.

ويستند هذا التقسيم إلى معيار حرية الاكتتاب، وتنقسم إلى اختيارية وإجبارية.

أولا: القروض الاختيارية: وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات طواعية، بحيث لا يدفعهم إلى الإقبال عليها، إلا المزايا المادية أو المعنوية التي يحصلون عليها.

ثانيا: القروض الإجبارية: وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات بطريقة إجبارية، بحيث يكتتب فيها الأفراد والمؤسسات الخاصة والعامة بطريقة جبرية غير عادية، وتتفضل فيها الدولة بشرط أو أكثر أثناء التعاقد، وبالتالي ينعقد فيها توافق الإرادتين، وتعتبر القروض الإجبارية حالة استثنائية، تلجأ إليها الدولة في حالات الأزمات والحروب.

الفرع الثالث: القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل.

ويستند هذا إلى معيار طول أو قصر مدة القرض، فالقروض القصيرة تسدد في مدة لا تزيد عن سنة، وهي تأتي لسد العجز النقدي، ولتحقيق توازن في الميزانية، وتصدر الدولة لقروض قصيرة الأجل والتي تعرف باسم أدونات الخزنة بسبب تأخر بعض الإيرادات، أو لسداد عجز مالي يتمثل في عجز حقيقي بين إيرادات الدولة ونفقاتها وعليه تصدر الدولة قروضا قصيرة الأجل لفترة أطول من الأولى وتسمى أدونات الخزنة العادية، أما القروض المتوسطة فتتراوح مدتها بين سنة وخمس سنوات، والطويلة الأجل التي تزيد مدتها عن خمس سنوات.

المطلب الثالث: الآثار الإقتصادية للقروض العامة.

الفرع الأول: آثار القروض العامة على الادخار والاستهلاك والاستثمار.

أولاً- آثار القروض العامة على الادخار: تؤثر القروض العامة تأثيراً سلبياً على الادخار، بحيث أن القروض من شأنها أن تخفض من قيمته الادخار، من خلال توجيهها إلى الاستثمارات الإنتاجية، لكن إنفاق هذه القروض على المجالات الاستهلاكية يكون لها أثر سلبى أكثر خاصة إذا كانت هذه الاستهلاكات غير ضرورية¹.

ثانياً- آثار القروض العامة على الاستهلاك: بما أن تأثير القروض العامة على الادخار هو تأثير سلبى، لأن تأثيرها على الاستهلاك يكون له أثر إيجابى، بحيث أن القروض العامة ينجم عنها زيادة في الاستهلاك وانخفاض في الادخار والاستثمار الإنتاجى، لكن إذا كانت هذه القروض اختيارية فمن شأنها أن تخفض في الاستهلاك وتزيد في الادخار والاستثمار بشكل اختياري، أما إذا كانت هذه القروض إجبارية².

ثالثاً- آثار القروض العامة على الاستثمار: تؤثر القروض العامة على زيادة معدلات الاستثمار إذا كانت هذه القروض موجهة لدعم الإنتاج والاستثمار، والهدف من دعم الاستثمار عن طرق القروض العامة هو الوصول إلى حالة التشغيل الكامل، وهذا باستخدام كل الموارد الطبيعية والمادية والبشرية، وكذلك استخدام المورد العاطلة لزيادة القدرة الإنتاجية، وهذا يستخدم خاصة في الدول النامية¹.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 250.

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

الفرع الثاني: آثار القروض العامة على الإنتاج والتضخم.

أولاً- آثار القروض العامة على الإنتاج: تؤثر القروض العامة على زيادة الإنتاج في حالة الركود الإقتصادي من أجل الوصول إلى حالة التشغيل الكامل، حيث أن استخدام حصيلة القروض العامة في زيادة حجم النفقات العامة التي من شأنها أن تزيد حجم الطلب الكلي الذي بدوره يحفز العملية الإنتاجية، خاصة إذا تم صرف القروض العامة في المشروعات التي تزيد في دخول الأفراد، وفي ظل وجود جهاز إنتاجي متنوع ومرن ويستجيب بسرعة للزيادات في الطلب الكلي المتأتية من القروض العامة، يزداد بدوره العرض الكلي الذي ينشط ويحفز العملية الإنتاجية، وهذا يساعد إلى دفع الإقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل².

ثانياً- آثار القروض العامة على التضخم: يمكن للقروض العامة أن تساعد على خفض معدلات التضخم التي يكون سببها الارتفاع في المستوى العام للأسعار مع انخفاض في القدرة الشرائية للأفراد، وهذا له علاقة بالطلب الكلي والعرض الكلي، لأن زيادة الطلب الكلي على العرض الكلي من شأنه أن يرفع في مستويات الأسعار، والقروض العامة يمكنها تخفيض معدلات التضخم عن طريق امتصاص هذه الزيادة غير العادية في الأسعار، والإشكال المطروح في كل الدول هو كيفية التخلص من هذه الزيادة لأنها تؤثر سلباً على الإقتصاد³.

¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 221.

² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 251.

³ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 251-252.

المطلب الرابع: الآثار الاقتصادية للإيرادات:

إن كل من الإيراد والإنفاق العام يؤثر على الأوضاع الاقتصادية للدولة، وقد تحقق الإيرادات العامة مع اختلاف أدواتها آثارا مباشرة وغير مباشرة على الدخل وعلى الوضع الاقتصادي بشكل عام، فعلى سبيل المثال نجد أن إيرادات الدومين العام يسمح للدولة أن تنظم وتحدد أسعار الموارد الاقتصادية التي تمتلكها، فنجد أن الدولة تستطيع تحديد أسعار الأخشاب بتحكمها في الثروة الغابية، وتتصرف وفقا لمصلحتها الاقتصادية، فإن رأت أن الزيادة في إنتاج الأخشاب سوف يشجع بعض القطاعات الاقتصادية تزيد حجم الإنتاج، وتخفض في حجم إنتاجها إذا رأت أن الزيادة في الإنتاج تهدد هذا المورد الاقتصادي.

والإيرادات العامة باعتبارها المصدر الأساسي للدخل القومي، فإنها تستعمل كذلك في إنعاش الاقتصاد بخلق مناصب شغل جديدة، وتستطيع السلطات المالية من تحقيق أثر انكماشى للتخفيف من حدة التضخم، عن طريق إصدار القروض العامة الداخلية بمزايا مغرية، وهذا من شأنه تخفيض القيمة السوقية للأوراق المالية، مما يؤدي إلى رفع سعر الفائدة التي تتبعه آثار انكماشية، والعكس في حالة الركود الاقتصادي.

أما إصدار القروض الخارجية فإنه يؤدي إلى زيادة الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض، لاسيما من احتياطي النقد الأجنبي، الذي تشكل ندرته عائقا للدول النامية، والآثار الاقتصادية للقروض الخارجية تكمن في حسن استخدام العائد منها.

والضريبة بمختلف أنواعها تعتبر الأداة الفعالة التي تلجأ إليها الدول لإنعاش اقتصادياتها، وتصحيح الاختلالات في التوازن الاقتصادي، ففي حالة الكساد تنتهج الدولة سياسة مالية توسعية، وذلك

بتخفيض معدلات الضرائب التي تؤدي بالضرورة إلى زيادة الطلب الكلي والنتاج المحلي الإجمالي، أما في حالة التضخم فتقوم الدول برفع معدلات الضرائب لمحاولة تخفيض مستوى الطلب والذي ينجم عنه انخفاض للقدرة الشرائية في المجتمع، عن طرق ما يسمى بالسياسة المالية الانكماشية التي تؤدي إلى تخفيض مستوى الإنفاق في المجتمع والسيطرة على مستويات الطلب الكلي.

الفصل الرابع: الميزانية العامة:

في الفصل الثاني والثالث تطرقنا إلى كل من النفقات والإيرادات العامة، ويكون من الطبيعي الموازنة بينهما لأنها الوسيلة الوحيدة التي من خلالها تستطيع الدولة التوفيق بين حجم نفقاتها وإيراداتها العامة.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة:

التعريف الأول: الموازنة العامة هي بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية، وهي تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة¹.

التعريف الثاني: الموازنة تمثل خطة تنفيذية قصيرة الأجل، تترجم الخطط الاقتصادية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية، تعمل على تنفيذ الخطة العامة وتسهيل الرقابة والإشراف على النشاط الحكومي، من أجل الأهداف للتنمية.

ومما سبق نجد أن الموازنة العامة هي التي تبين الأرقام التفصيلية لنفقات وإيرادات الدولة المتوقعة خلال سنة، وحتى تصبح هذه الموازنة حيز التطبيق لابد من الموافقة عليها من طرف السلطة التشريعية، وهي أداة للرقابة على المالية العامة.

المطلب الثاني: الأرصدة الميزانية (العجز والفائض):

يمثل العجز أو الفائض التباين بين إجمالي النفقات وإجمالي الإيرادات، فعندما يكون هناك عجز في الموازنة تلجأ الدولة إلى تبني سياسة مالية توسعية، بينما في حالة وجود فائض تلجأ الدولة إلى سياسة انكماشية، فالضرائب والإيرادات الأخرى تمتص جزءا من القدرة الشرائية الخاصة، بينما تؤدي النفقات إلى زيادة الطلب الكلي.

ويعتبر العجز في الموازنة إحدى مميزات الدول النامية، بسبب نقص مصادر التمويل للإيرادات العامة وارتفاع حجم النفقات وعدم وجود سياسة مالية تتبنى برامج تتوافق مع القدرات المادية والبشرية للدولة. طرق تمويل العجز في الموازنة: إن العجز الذي تعاني منه أغلب دول العالم وخاصة الدول النامية، يحتاج إلى طرق تمويل نلخصها فيما يلي:

المديونية: تلجأ الدول لتمويل العجز في الموازنة إلى الاقتراض العام، ويكون ذلك بطرح أوراق مالية للاكتتاب العام، أو الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، وتعتبر وسيلة في يد الدولة لسحب الفائض من الكتلة النقدية من التداول مما يؤدي إلى هبوط التضخم، كما أنها لا تعمل على زيادة تكاليف الإنتاج بل تعمل على امتصاص الادخار الذي لم يكن مستعملاً في الإنفاق الاستهلاكي. **الإصدار النقدي:** تلجأ إليه الحكومات كوسيلة لسد العجز في الموازنة، عن طريق بيع السندات للبنك المركزي، أو بواسطة الاستعانة بتسيقات مباشرة من هذا الأخير، وتؤدي هذه الطريقة إلى ارتفاع الكتلة النقدية.

الضريبة: وتعتبر أهم وسائل تمويل العجز في الموازنة، لأن الزيادة في الإنفاق العام تقتضي الزيادة في معدلات الضريبة لتغطية العجز الحاصل، وتؤدي زيادة الضريبة على الحد من قدرات التمويل الذاتي لمؤسسات القطاع الخاص لاستثماراتها، مع دفع العمال إلى المطالبة بالزيادة في الأجور مع المحافظة على نفس الدخل المتاح للعائلات، وزيادة الأجور تعتبر مقلصاً لهوامش ربح المؤسسات الخاصة.

¹ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة، عمان، 2007، ص 157-158

الآثار الاقتصادية لعجز الموازنة:

إن العجز في الموازنة العامة يترتب عنه آثار ايجابية حسب وجهة نظر المدرسة الكنزوية، أما من وجهة نظر المدرسة النقدوية فيترتب عنه آثار سلبية وهم من المعارضين لاستعمال سياسة الموازنة كأداة للتدخل الاقتصادي للدولة.

أ- الآثار الايجابية:

يعتبر الكنزيون السياسة المالية كوسيلة لدفع الاقتصاد في حالة الركود ، وذلك من خلال تنشيط الطلب الفعلي وذلك بتعويض النقص الموجود في الطلب الخاص بزيادة الطلب العام، خاصة الطلب الاستثماري الذي يؤدي بالضرورة إلى زيادة الإنفاق العام، ويسمح الالتجاء إلى عجز الموازنة وإلى القروض العامة بتوزيع أعباء الاستثمارات العمومية الكبيرة على عدة سنوات.

ب- الآثار السلبية:

تتمثل الآثار السلبية حسب أصحاب المدرسة النقدوية فيما يلي :

1- باعتبار أن القروض هي في الحقيقة عبارة عن ضرائب مؤجلة، تزيد من أعباء الميزانية المستقبلية للدولة والتي تتمثل في أعباء تسديد القروض بالإضافة إلى الفوائد الواجب دفعها، فهي تضغط بصفة مباشرة على ميزانيات السنوات القادمة.

2- أخطار أثر الإبعاد: يعني أثر الإبعاد بمفهومه العام كل ظاهرة إحلال للنشاط العام محل النشاط الاقتصادي الخاص، وهذا يظهر كنتيجة للضغط الجبائي أو كنتيجة للمديونية العمومية.

وفي الأخير نستطيع القول أن العجز في الموازنة يترتب عليه آثار اقتصادية ايجابية وأخرى سلبية تستغلها الدولة حسب ما تمتلكه من قدرات لإيجاد الحلول المناسبة وتقادي الوقوع في نفس الأخطاء مستقبلا.

المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية.

عند إعداد مشروع الميزانية لا بد على السلطة التنفيذية مراعاة عدد من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي أصبحت من المسلمات في علم المالية العامة، وتتمثل هذه المبادئ في أربعة مبادئ أساسية وهي.

أولاً- مبدأ السنوية: يقصد بهذا المبدأ أن النفقات والإيرادات تتكرر بصفة دورية منتظمة تكون عادة سنة، وهذا يكفل ويساعد السلطة التشريعية على الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية كل سنة، وسبب اختيار مدة سنة للحصول على بيانات تقديرية دقيقة لكل من النفقات والإيرادات، حيث يكون من الصعب تقدير النفقات والإيرادات لمدة طويلة، وهذا بسبب احتمال تغير في أسعار السلع والخدمات وكذلك الأجور، وكذلك لاحتلال حدوث تغيرات اقتصادية بفعل العوامل الداخلية والخارجية¹.

ثانياً - مبدأ وحدة الميزانية:

يقصد بمبدأ الوحدة أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حيث يسهل معرفة مركزها المالي، وهذا حتى تتمكن أجهزة الدولة من الرقابة على كل التصرفات المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والإعتمادات المخصصة في الموازنة كما صادقت عليها السلطة التشريعية.

ويجب التمييز بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة، كما هو الحال في إنكلترا، والميزانية ذات الوثيقة الواحدة، ويترتب على تطبيق مبدأ وحدة الميزانية نتيجة عامة تتمثل في قاعدة عدم التخصيص، وتستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة، تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، والإخلال بهذه

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 336.

القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور عجز أو فائض في الميزانية¹، وهناك استثناءات قد ترد على قاعدة وحدة الميزانية منها :

الاستثناءات التي ترد على مبدأ الوحدة:

فيعلم المالية الحديث هناك استثناءات قد ترد على مبدأ وحدة الميزانية ويمكن حصرها في أربعة أمور أساسية ، الحسابات الخاصة للخرانة، الميزانيات غير العادية ، الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة.

1- الحسابات الخاصة: Les comptes spéciaux

ويقصد بها الإطار الذي يسجل من خلاله دخول الأموال إلى خزينة الدولة، بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر ضمن الإيرادات العامة، وتسجل خروج نفقات منها لا تعتبر نفقات عامة، مثال على ذلك التأمين الذي يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضمانا لتنفيذ مشروع معين، لا يعتبر إيرادا عاما، رغم أنه يدخل خزينة الدولة، وتقوم الدولة برد هذه التأمينات عند الانتهاء من تنفيذ المشاريع وفق الاتفاقات الأولية، ولا تعتبر من قبيل النفقات رغم أنها خرجت من خزينة الدولة¹.

ولا تدرج هذه الأموال ضمن ميزانية الدولة، بل ينبغي أن ترصد في حسابات خاصة، وهي تؤدي إلى إظهار المركز المالي للدولة، لكن يجب أن تعرض هذه الحسابات على السلطة التشريعية، وعدم عرضها على السلطة التشريعية يمكن أن يجنب الحسابات الخاصة كل أشكال الرقابة على النفقات العامة.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة ، المرجع نفسه، ص 341-343.

2- الميزانيات غير العادية Les budgets extraordinaires

لأن مبدأ وحدة الميزانية هو إعطاء صورة عن المركز المالي للدولة خلال سنة معينة، لكن في حالة تنفيذ مشاريع ذات تكلفة ضخمة (حالة الكوارث والحروب، المشاريع الاستثمارية ذات التكلفة الكبيرة ...) ، ويترتب على مبدأ الوحدة أن تدرج هذه النفقات غير العادية ضمن الميزانية، إلى جانب النفقات العادية، وهذا يوحي أن الدولة تقوم بنشاط كبير مقارنة بنشاطها في السنوات العادية، وهذا غير مطابق للواقع، ولذلك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية، وهذا يسمح بمقارنة حالة الدولة في مختلف السنوات مقارنة صحيحة، بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها¹.

وقد تستعمل مصطلح الميزانيات غير العادية في غير محله بإدراج بعض النفقات التي تعتبر عادية في الميزانيات غير العادية، وهذا يؤدي بالدولة إلى فرض ضرائب إضافية أو عقد قروض لتنفيذها، وهذه الطريقة تظهر ميزانية الدولة في حالة توازن، وفي حقيقة الأمر الميزانية تتضمن عجزا بمقدار النفقات الواردة في الميزانية غير العادية.

والاتجاه الحديث في علم المالية العامة هو التقليل من الميزانيات غير العادية وتعويضها بنفقات دورية خاصة بجانب التسيير والنفقات الاستثمارية الخاصة بالمشاريع الإنتاجية الكبرى.

3- الميزانيات الملحقة: Les budgets annexes

وهي ميزانيات تستدعيها حسن سير بعض المرافق العامة التي تقوم بنشاط صناعي وتجاري، حيث يتم وضع ميزانية مستقلة لهذه المرافق وتلحق بالميزانية العامة للدولة، وفي هذه الحالة يتم إعطاء الشخصية المالية المستقلة لهذه المرافق العامة، والسبب في رصد ميزانيات مستقلة، هو الرغبة في

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 343-344.

تطبيق القواعد القانونية للنشاط الخاص بدلا من تطبيق القواعد العامة الحكومية التي قد تعرقل نشاط هذه المرافق العامة، وكذلك لمعرفة مدى الربحية التي تحققها هذه المرافق من نشاطها، ويسري على الميزانيات الملحقة ما يسري على الميزانية العامة².

4- الميزانيات المستقلة: Les budgets autonomes

وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، حيث أن الاستقلال في الشخصية الاعتبارية يتبعه الاستقلال في الميزانية، مما يعني أن تكون لهذه الهيئات العامة ميزانية مستقلة خاصة بها، ولا تعرض هذه الميزانيات على السلطة التشريعية بل تكتفي فقط بموافقة مجلس الإدارة³.

ثالثا- مبدأ عمومية الميزانية: L'universalité budgétaire

إن عمومية الميزانية العامة تعني شمولها لكل التقديرات الخاصة بالنفقات بكافة الإيرادات، بحيث تظهر كلها ضمن ميزانية الدولة دون إقصاء، والأخذ بمبدأ عمومية الميزانية العامة ستنند إلى أساسين مهمين وهما الأساس المالي والأساس السياسي، حيث أن الأساس المالي يقتضي التعرف على كل التفاصيل المتعلقة بالنفقات والإيرادات في الإطار النشاط المالي للدولة، وهو بذلك يحدد المركز المالي للدولة، أما الأساس السياسي فمن خلال معرفة المركز المالي يتيح للسلطة التشريعية مناقشة بنود الميزانية العامة التي تحتوي على كل التفاصيل المتعلقة بالنفقات والإيرادات، واعتمادها ويساعد على

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 344-345.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 345-346.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 346.

إمكانية الرقابة على تنفيذ بنود الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية، والتعدد والتنوع في النفقات العامة مع ازدياد في حجم النشاط المالي للدولة¹.

وشمولية الميزانية العامة مرتبطان بجانبين مهمين:

1 - عدم تخصيص الإيرادات: أي أنه لا يجري تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة حيث يتضمن وفقا لعمومية الميزانية العامة احتوائها على كافة فقرات وفصول وكل التفاصيل المتعلقة بالإيرادات والنفقات، بحيث لا يتم توجيه إيراد معين لمواجهة نفقة معينة وهذا تقاديا للوقوع في عجز أو فائض في حالة التخصيص، وبذلك يتم تجميع الإيرادات الخاصة بالميزانية وإنفاقها على كافة أوجه النفقات العامة التي تم تخصيصها دون استثناء، وحسب ما هو مقرر لها².

والأخذ بمبدأ عدم التخصيص قد يعترضه بعض الاستثناءات حيث أن بعض المؤسسات ذات الطبيعة الإقتصادية والتجارية، ونظرا لمتطلبات اقتصاد السوق ، وهذا يقتضي تخصيص إيرادات ذات طبيعة تجارية أو إقتصادية لنفقات معينة وهو الأمر الذي أدى إلى الأخذ بالمرونة في مثل هذا الجانب، بحيث يتم استثناء بعض المؤسسات ذات الاستقلالية المالية من ميزانياتها المستقلة أو الملحقة بتخصيص جزء من إيراداتها لمواجهة نفقات معينة وهذا لامتلاكها الشخصية الاعتبارية المستقلة³.

1 - تخصيص الاعتماد: كما تقتضي مبدأ عمومية الميزانية العامة تخصيص الاعتمادات المالية، أي أنه يخصص قدر معين من المال لكل وجه من أوجه النفقات العامة، وهذا الأمر يجعل الجهات المختصة في تنفيذ الميزانية تلتزم بما تم اعتماده، وهذا ضمانا لسلامة تنفيذ الميزانية العامة ، وتوفير

¹ -- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 392-394.

² -- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 394.

³ -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه ص 395.

الوضوح اللازم لحصول الدقة اللازمة في التنفيذ، بحيث أن الإنفاق المخصص لا يجب أن يفوق المقدار المخصص له في الاعتماد، وهذا يضمن عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية¹.

رابعاً- توازن الميزانية العامة:

إن مبدأ توازن الميزانية العامة يعني تساوي النفقات العامة والإيرادات العامة، وقد اعتبر هذا المبدأ قاعدة أساسية في الفكر المالي التقليدي، بحيث يعني مبدأ التوازن عدم وجود فائض أو عجز في الميزانية العامة، حيث أن العجز يقود إلى الاقتراض الذي يؤثر سلباً على النشاط الإقتصادي، أو زيادة العبء الضريبي الذي يكون تأثيره سلبياً على النشاط الإقتصادي وعلى المستوى المعيشي للأفراد، أو التمويل عن طريق الإصدار النقدي الذي يؤدي إلى التضخم، أما وجود فائض في الميزانية قد يؤدي إلى المبالغة في الإنفاق، حيث أن الفائض في المفاهيم الإقتصادية لا مبرر له².

المبحث الثاني: مراحل الميزانية العامة:

تمر الميزانية العامة بعدة مراحل أساسية حتى تصبح جاهزة للتنفيذ، بدءاً بمرحلة الإعداد والمصادقة وانتهاءً بمرحلة التنفيذ والرقابة، ولا بد لكل مرحلة من هذه المراحل أن تتم وفقاً لما تمليه قوانين الجمهورية الجزائرية حتى تكون هناك شفافية في التصرف للمحافظة على المال العام.

المطلب الأول: مرحلة إعداد الميزانية العامة:

من خلال هذه المرحلة يتم وضع الميزانية العامة، بدءاً بعملية التحضير لإعدادها، وانتهاءً بوضع صيغة نهائية للميزانية، وهذا يكون تحت إشراف السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، باعتبارها

¹ -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² -- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 396-397.

السلطة الأكثر معرفة وقدرة بعملية الإعداد لما تملكه من بيانات حول العملية، في السنوات السابقة، ويتم وضع الصيغة الأولية للميزانية العامة استنادا إلى عدة معايير:

1- الاتصال بالجهات التي لها علاقة بالميزانية، من خلال الأقسام والدوائر المالية في كافة الوزارات والقطاعات، وكل من له علاقة بعملية الإعداد، حيث يبدأ التقدير بأدنى مستوى بحيث توضع تقديرات أولية عن النفقات وهذا يكون عن طريق الاتصالات المتكررة بين وزارة المالية ومختلف الدوائر المالية، وبين هذه الدوائر وبين الجهات الأخرى الأدنى والتي لها علاقة بذلك، حيث يكون هناك تصور مبدئي عن التفاصيل المتعلقة بالنفقات والإيرادات، بحيث يعتمد على مبدأ التوازن، حتى لا تكون هناك فجوة مالية تحدث خلافا في التوازن¹.

2- الاستناد إلى البيانات والمعلومات الموجودة في الميزانيات السابقة، مع إجراء تعديلات تتناسب مع التغيرات الحاصلة والتي يتوقع حصولها في فترة الميزانية، والتي بدورها يمكن أن تؤثر على النفقات والإيرادات، والاعتماد على الميزانيات السابقة يوفر بعض المعلومات التي من شأنها أن تساعد في التحضير للميزانية اللاحقة، ولكن المشكل المطروح أن إعداد الميزانية يتم قبل الانتهاء من تنفيذ الميزانية السابقة للسنة المعنية، وبالتالي فالإعداد يتم وفقا لما توفر من بيانات عن الميزانيات السابقة¹.

3- استخدام آليات واضحة في دراسة المعلومات والبيانات المتاحة، حيث يتم وضع تصور مبدئي للميزانية العامة، مع تجنب التقدير الجزافي، والاعتماد على طريقة متوسط الإيرادات للسنوات السابقة، وأسلوب التقدير المباشر، وغيرها من الأساليب التي يتم من خلالها تقدير كافة الإيرادات، ومصادر الحصول عليها وأوقات تحصيلها، وكذلك تقدير كافة النفقات وحسب أوجه إنفاقها استنادا إلى ما هو

¹ -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 300-301.

متاح من إيرادات وهذا لأجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية التي يراد الوصول إليها من خلال هذه الميزانية².

4- يتم إرسال التصور المبدئي للميزانية إلى الجهات المعنية لإبداء رأيها فيه، واقتراح تغييرات سواء على مستوى النفقات أو الإيرادات، هذا لأن بعض الجهات قد تبالغ وضع تقديراتها للنفقات التي تحتاجها وتعمل على خفض تقديراتها للإيرادات التي يمكن تحصيلها، الأمر الذي يستدعي تدخل السلطة المعنية بإعداد الميزانية، بدراسة قدرة هذه الهيئات على تحصيل الإيرادات وكذلك تحليل ودراسة حاجتها للنفقات من خلال المهام والمسؤوليات التي تؤديها، وهذا استنادا إلى الحسابات الختامية لميزانيات السنوات السابقة، وكذلك الحوار والاتصال المباشر مع هذه الجهات للوصول إلى تصورات أكثر دقة³.

5- تكون الخطوة الأخيرة في مرحلة الإعداد تتضمن المقترح النهائي لتصورات السلطة المالية ممثلة في وزارة المالية، وهي تمثل السلطة التنفيذية تحت إشراف وزير المالية، حيث تكون هناك تصورات نهائية بخصوص الإيرادات والنفقات مع كافة التفاصيل من حيث مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق، مع الأخذ بعين الاعتبار آراء ومقترحات الجهات الأخرى، خاصة الجهات المالية التي لها علاقة مباشرة بإعداد الميزانية، وتكون عملية التجميع النهائي للمعلومات تتضمن عدم التعارض مع إجراء التعديلات اللازمة حتى يتحقق أكبر قدر من الدقة⁴.

وبعد أن تصل كافة التقديرات المتعلقة بمختلف الوزارات والهيئات الحكومية إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها وتقديرات إيراداتها التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى إدارة

¹ -- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 301.

² -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 301-302.

³ -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 302-303.

⁴ -- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 303-304.

الميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها، بعد أن تتصل بالوزارات والهيئات الحكومية إذا اقتضى الأمر، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى اللجنة المالية بالوزارة مرفق بمذكرة تفسيرية، وتعد اللجنة المالية مشروع الميزانية، ويتم عرضه على مجلس الوزراء، الذي يتولى عرضه على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص عليه في الدستور¹.

ومن خلال الاعتبارات السابقة للتحضير لأعداد مشروع الميزانية، فقد بدأت الدول، خاصة الدول المتقدمة، بالاتجاه نحو الأساليب الحديثة بشأن تحضير وإعداد الميزانية العامة، بحيث تعبر هذه الأساليب عن تقديرات النفقات والإيرادات بصورة أقرب إلى الحقيقية، وهي تعكس بذلك الاتجاهات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة².

الأساليب الحديثة بشأن التحضير والإعداد:

لعل التجربة الأمريكية أكبر مثال على ذلك، فقد قام الكونجرس الأمريكي بتشكيل لجنة خاصة وهي لجنة "هوفر" في سنة 1950 لدراسة السبل الحديثة لأعداد الميزانية، وقد انتهت تلك الدراسة إلى تقسيم الميزانية إداريا (التقسيم الإداري)، وكذلك تقسيمها وفقا لوظائف الدولة (التقسيم الوظيفي)، وقد دعت هذه اللجنة إلى ضرورة تحديد أوجه الإنفاق المختلفة، ويمثل ذلك دعوة للتخلي عن النظرة التقليدية للميزانية العامة، باعتبارها سجلا خاصا بإيرادات ونفقات الدولة، بحيث تصبح الميزانية العامة أداة لترشيد استخدام الدولة للأموال العامة³.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 362.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 363.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 363-365.

حيث يمثل التقسيم الإداري الأسلوب التقليدي لأعداد وتحضير الميزانية من خلال تقسيم وتبويب النفقات والإيرادات وفقا للوحدات الحكومية في الدولة (وزارات ، وهيئات عامة..)، وهذا التقسيم يمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد ومراقبة الميزانية.

أما التقسيم الوظيفي على أساس تصنيف النفقات وتبويبها في مجموعات متجانسة، حيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة، فالمعيار المتبع هو نوع الوظيفة التي ينفق المال العام لأجلها، والتقسيم الوظيفي يهتم أساسا بجانب النفقات ولا يتضمن جانب الإيرادات، ولأنه وفقا لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات لا يمكن تقسيم الإيرادات تقسيما وظيفيا وإلا تكون مخالفة لهذه القاعدة.

المطلب الثاني: مرحلة المصادقة والاعتماد:

بعد إعداد الصيغة النهائية لمشروع لميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، وتحت إشراف وزير المالية، يتم رفع الميزانية إلى السلطة التشريعية، من اتخاذ الاعتماد، حتى يصبح هذا المشروع قابل للتنفيذ، وهذا لأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص، لأنها تمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية التي تتضمنها الميزانية، وبالتالي ضرورة اتخاذ قرار الاعتماد من طرف المجتمع، ومن خلال ممثليه من أعضاء السلطة التشريعية، وبعد المناقشة بين أعضاء السلطة التنفيذية الممثلة في وزارة المالية الذي يشرف عليها وزير المالية والسلطة التشريعية الممثلة بالبرلمان على كافة تفاصيل وحيثيات مشروع الميزانية، يتم الوصول إلى قرار اعتماد خطة الميزانية وفقا لما هو منصوص عليه من قواعد وإجراءات، وقد تكون بعض التعديلات التي تقوم بها السلطة التشريعية¹.

حيث يعرض المشروع على اللجنة الاقتصادية والمالية وبعد دراستها تناقش علنيا من طرف النواب ويصادق عليه بالأغلبية، وبعده يضعها رئيس الجمهورية موضع التنفيذ (أي أنه من يمنحها الصيغة التنفيذية).

المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية:

وهي المرحلة الأساسية، أين تتحول فيها التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات إلى إيرادات تتحقق فعليا ونفقات تتحقق فعليا، والسلطة التي تختص بتنفيذ الميزانية هي السلطة التنفيذية، والممثلة في الهيئات والدوائر الحكومية، سواء تلك التي تقوم بالنشاط الاقتصادي أو النشاط الخدماتي.

حيث تكون عملية التنفيذ وفقا لما هو موجود في الميزانية العامة حيث يجب التقيد بما تم اعتماده من نفقات وبالمبالغ المخصصة لها كما حددته الميزانية، وأن لا يتم تحويل اعتماد مخصص لإنفاق معين نحو وجه آخر.

أما بخصوص تنفيذ الإيرادات العامة في الميزانية العامة، حيث يختلف الأمر عن تنفيذ النفقات، باعتبار أن الإيرادات هي عبارة إيرادات تقديرية، يمكن أن يكون تحصيله أقل أو أكبر مما هو موجود في الميزانية، وهذا طبعا بالنظر إلى الظروف والأوضاع والعوامل التي تؤثر في ذلك، حيث يتم تجميع الإيرادات في وعاء مالي موحد يتم من خلاله تمويل النفقات، دون تخصيص لإيراد معين لتمويل نفقة معينة، لأن هذا ينافي قاعدة عدم التخصيص².

وعندما يتم وضع الميزانية بشكل دقيق، يفترض أن يحقق تناسبا بين ما هو مقدر وما يتم تحصيله على أرض الواقع، وهذا ضمانا للتنفيذ الجيد للميزانية، من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة، التي يتم السعي إلى تحقيقها من خلال التخصيص والاعتماد، بحيث يمكن من خلال ذلك تحقيق أكبر قدر من المنافع وبأقل قدر من النفقات.

وفي بعض الأحيان الموارد المعتمدة لا تكفي لتغطية الإنفاق، بحيث تبرز الحاجة إلى طلب نفقات إضافية لتغطية النفقات الإضافية، حيث ينبغي للحكومة طلب موافقة البرلمان على ذلك.

¹-- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، 304-305.

²-- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 305-306.

كما أن تنفيذ الميزانية ينتج عنه مداخل إضافية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تكوين مال احتياطي يمكن استعماله في الحالات الطارئة، أو لمواجهة عجز مالي قد يحدث في المستقبل أو لتمويل مشاريع استثمارية تساهم في العملية الإنتاجية، وتحقيق مستويات أعلى من التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹.

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية:

إن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة لها عدة أوجه وأنواع والتي من أهمها، الرقابة المالية، الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة المستقلة والرقابة الاقتصادية، وقد تكون بعض هذه الأنواع عبارة عن رقابة سابقة للتنفيذ أو رقابة خلال عملية التنفيذ أو رقابة لاحقة تكون بعد عملية التنفيذ، والهدف من الرقابة هو ضمان الوصول إلى الأهداف المسطرة وبأقل قدر من الموارد.

أولاً- الرقابة الإدارية:

تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة، حيث يقوم الرؤساء من الموظفين الحكوميين، بمراقبة مرؤوسيه، وكذلك الرقابة المفروضة من طرف وزارة المالية على مختلف الوزارات والهيئات العامة.

وتتم عملية الرقابة الإدارية بتخصيص موظفين تابعين لوزارة المالية، يزاولون عملهم في مختلف الوزارات والمصالح الإدارية، ويشمل كل من المراقب المالي ومدير الحسابات ووكلائهما في الوزارة، وتتم الرقابة الإدارية بناء على أساسين:

د- **الرقابة الموضوعية:** وتعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس للتأكد من مباشرة عمله على النحو المطلوب، ومثاله أن ينتقل مدير المالية إلى مكاتب رؤساء المصالح، ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء المكاتب، ورؤساء المكاتب إلى الموظفين التابعين له¹.

¹ - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 308.

هـ - الرقابة على أساس المستندات: وفي هذه الحالة لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل رؤوسيه، بل يقوم بمراقبة أعمال الموظفين عن طريق التقارير والوثائق والمستندات، وهذه الطريق أسهل من الناحية العملية، إذ أن انتقال الرئيس لمراقبة رؤوسيه قد يخلق نوعاً من الانضباط لفترة زمنية قصيرة، مما يؤثر بالسلب على سير الأعمال ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية ولذا فإن أغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية لأنها الأسهل من الناحية العملية والتطبيقية².

وتنقسم الرقابة الإدارية إلى قسمين، رقابة قبل عملية التنفيذ تسمى بالرقابة القبلية ورقابة أثناء عملية التنفيذ وتسمى بالرقابة اللاحقة.

1- الرقابة القبلية:

الرقابة القبلية أو السابقة تقتصر على جانب النفقات دون الإيرادات، لأنه من غير الممكن أن تكون رقابة سابقة عليها قبل تحصيلها.

وتتم عملية الرقابة السابقة على النفقات من خلال عمليات المراجعة والرقابة قبل عملية صرف النفقات، بحيث يتم الربط بين حصول أي هيئة على النفقات المعتمدة في الميزانية قبل الحصول على موافقة سابقة من الجهة الرقابية بخصوص ما يتم إنفاقه، وبعد أن يتأكد لدى الجهة الرقابية أن الاعتمادات المالية التي يتم صرفها تنفق وفق ما هو مقرر في الميزانية، حيث تتضمن الرقابة السابقة الإقرار بصحة عملية الصرف والإنفاق، وهذا بحدود ما تم اعتماده وأن المستندات المستخدمة فيها سليمة، حيث أن الرقابة السابقة ذات طابع وقائي، ودون أن يتسبب كل ذلك في تأخير المعاملات

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 388.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 388.

والعمليات المرتبطة بها، أو تسبب خلافات مع الجهات التنفيذية بالتدخل الذي قد يؤدي إلى عرقلة عملية التنفيذ¹.

2- الرقابة اللاحقة:

تتم الرقابة اللاحقة على كل من النفقات والإيرادات، وهو الأمر الذي تختلف فيه عن الرقابة السابقة، وهذا النوع من الرقابة يتم فيه التدقيق والفحص للسجلات المحاسبية والمستندات المتعلقة بصرف النفقات، والمستندات المتعلقة بتحصيل الإيرادات، وأنها تمت وفقا لما تضمنته القوانين واللوائح التنظيمية²، وتتلخص عملية الرقابة في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، حيث يقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة، ويضع عن كل هذا تقريرا يرسله إلى إدارة الميزانية في وزارة المالية، والرقابة الإدارية لا تعدوا أن تكون رقابة الإدارة على نفسها أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، لذا فإنها لا تعتبر كافية للرقابة على الأموال العامة، حيث أن رقابة الإدارة على نفسها قد يؤدي إلى الكثير من التسبب والإسراف وإهدار المال العام³.

ثانيا- الرقابة التشريعية:

وهي الرقابة التي تتولى السلطة التشريعية القيام بها، وتسمى كذلك بالرقابة السياسية، باعتبار أن السلطة التشريعية لها السلطة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، ويكون هذا النوع من الرقابة في الأنظمة الديمقراطية، وتكون الرقابة من خلال المراقبة المستمرة لعمليات التنفيذ، التي تكون من طرف السلطة التنفيذية، سواء في عملية تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات، حيث يجب أن يتطابق مع ما تم إقراره واعتماده في الميزانية من قبل السلطة التشريعية، حيث يكون للبرلمان صلاحية المتابعة

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 310-311.

² - فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 311.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 389.

المستمرة لعمليات التنفيذ من خلال استدعاء الوزراء والمسؤولين الذين تتصل مهمات عمليات التنفيذ بوزاراتهم ومؤسساتهم، وقد يتم في هذا الإطار مساءلة هؤلاء المسؤولين ومحاسبتهم، في حالة حصول انحرافات أو مخالفات أو أخطاء، أو قصور في عملية التنفيذ، سواء تعلق الأمر بالنفقات أو الإيرادات¹.

والرقابة البرلمانية هي رقابة مسبقة من خلال مناقشة واعتماد الميزانية، وكذلك رقابة خلال عملية التنفيذ، وكذلك يمكن أن تكون رقابة لاحقة من خلال الحساب الختامي للميزانية والذي يقدم للبرلمان.

1- الرقابة خلال عمليات التنفيذ:

وتختص بهذه الرقابة لجنة الشؤون المالية بالبرلمان، والتي لها أن تطلب المستندات والوثائق اللازمة عن عمليات تنفيذ الميزانية العامة، أثناء السنة المالية، فإذا تبين وجود أية مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية، فإنه يكون من حقها تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين، بل وتحرك المسؤولية السياسية ضد كل من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة للقواعد المالية المتعلقة بسير وتنفيذ الميزانية، وكذلك يمكن للسلطة التشريعية من إجراء عملية الرقابة فيحال طلب اعتمادات جديدة، حيث تقوم الحكومة بضرورة تقديم المعلومات اللازمة عن عمليات التنفيذ، وتبرير طلبها للاعتمادات الإضافية².

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، 313-314.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 390-391.

2- الرقابة اللاحقة:

وتتعلق هذه الرقابة بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية، وهذا لأجل مناقشته واعتماده، ثم إصداره في شكل قانون أو قرار من رئيس الدولة، حيث يقوم البرلمان بالاطلاع على كافة التفاصيل والنتائج الفعلية للحساب الختامي، ومدى مطابقتها للميزانية المعتمدة في بداية السنة المالية، سواء تعلق الأمر بالإيرادات المحصلة أو النفقات المعتمدة والتي تم صرفها¹.

ويشمل الحساب الختامي كذلك منح الاعتماد لما قد يتحقق من فائض على مستوى الإيرادات، بتغطية العجز الناتج على مستوى النفقات، عن طريق السحب من هذا الاحتياطي واعتماده، فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم باعتماد هذا الحساب، أما إذا تبين حدوث مخالفات مالية جسيمة فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها².

وتكون الرقابة على الحساب الختامي أكثر فعالية، إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكراً، مباشرة بعد انتهاء السنة المالية، إذ لا يخفى أن تغيير الوزارات والوزراء يجعل من هذه الرقابة مجرد رقابة شكلية فقط، ومما يعاب على أعضاء السلطة التشريعية أن معظم هؤلاء الأعضاء ليس لديهم الخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل إلى آلاف الصفحات³.

¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، 391.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 391-392.

³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 392.

ثالثا - الرقابة المستقلة:

وهي الرقابة التي بموجبها تقوم جهة رقابية مستقلة، لا تكون خاضعة للسلطة التنفيذية، بحيث تقوم هذه الجهة بمراقبة كافة المستندات والوثائق، وكل ماله علاقة بعمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، من أجل اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات أو القصور في عملية التنفيذ، وهذا كله للتأكد من تطبيق الإجراءات والقواعد التي تتضمنها اللوائح والتشريعات والأنظمة، وتكون هذه الرقابة في أغلب الأحيان رقابة لاحقة، وتكون الرقابة المستقلة ذات طبيعة وقائية، لأن الأخطاء والانحرافات المكتشفة، قد تدفع إلى تجنبها وعدم تكرارها في الميزانيات اللاحقة¹.

وتتولى عملية الرقابة هيئة مستقلة، لا تخضع للسلطة التنفيذية ولا للسلطة التشريعية، ولها نظام وقانون خاص، وفي الجزائر يتولى هذه المهمة مجلس المحاسبة، حيث تم إنشاؤه سنة 1995 بموجب الأمر 20-90 المؤرخ في 15-07-1995 المتعلق بمجلس الحاسبة، وهو عبارة عن هيئة قضائية مستقلة تتكون من رئيس المجلس ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع، والمستشارون، والمحاسبون.

ويكون اختصاص مجلس المحاسبة مراقبة كافة المرافق العمومية، الخدمية والصناعية والتجارية وشركات الإقتصاد، وكذلك صناديق الضمان الاجتماعي²، حيث تنص المادة 180 من الدستور على ما يلي: (يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، وبعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه لرئيس الجمهورية)³.

¹ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، -314.

² - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص275-276.

³ - المادة 108 من الدستور الجزائري لعام 1996.

خاتمة:

إن الموضوع الذي يعالجه علم المالية العامة يعتبر من أهم الموضوعات التي تتناول الجانب المالي للدولة، ولعل الشيء الذي أكسبه أهمية أكثر هو الأزمات الاقتصادية العالمية التي تحدث في العصر الحديث، كما حدث في الأزمة المالية العالمية لعام 2008 والتي تسمى كذلك بأزمة الرهن العقاري وكان سببها الاختلالات المالية في ميزان المدفوعات لأمريكا، والذي تأثرت به كل دول العالم بما فيها الجزائر، ولعل آثار هذه الأزمة اتضحت بعد سنة 2014 أين انخفضت أسعار البترول إلى أقل من 50 دولار للبرميل، بسبب اتجاه معظم دول العالم المستهلكة لمصادر الطاقة التقليدية إلى الطاقات المتجددة والبديلة، وهذا ما أثر سلبا على مالية الدول المنتجة للنفط.

وهذا الاتساع في المعاملات المالية جعل الدول تتجه إلى ما يسمى بالعولمة المالية، بسبب التداخل في المعاملات الاقتصادية العالمية، حيث أصبحت العقود المبرمة تتم بطريقة إلكترونية، وهذا الأمر وسع الهوة بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة وجعل من الصعب على الدول المتخلفة اللحاق بركب الدول المتقدمة.

ولعل هذه الدراسة توضح المبادئ الأولية التي يقوم عليها علم المالية العامة وبعض الأساليب الحديثة لتطور هذا العلم، ومن الواضح أن الميزانية العامة لأغلب الدول تقوم على الجباية العادية المتمثلة في الضرائب والرسوم بمختلف أنواعها، رغم البحث عن المصادر الأخرى غير الجبائية لتمويل النفقات العامة، والجزائر مثل غيرها كذلك تعتمد بنسبة كبيرة على الضرائب خاصة بعد انخفاض أسعار البترول إلى ما دون 50 دولار للبرميل منذ سنة 2014 فتبنت سياسات تقشفية لتغطية العجز في الميزانية العامة، واستعملت كذلك أسلوب التمويل عن طريق التضخم بإصدار نقود جديدة، وهذا ما أثر

سلبا على القدرة الشرائية للطبقة المتوسطة والفقيرة، وخاصة بعد اتجاه الحكومة بالتخلي التدريجي عن سياسات الدعم الإجتماعي.

المراجع:

- (1) فليح حسن خلف ، المالية العامة، إربد، عالم الكتب الحديث، ط 1 ، 2008.
- (2) أمير يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2003
- (3) حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود بيروت، 1995 .
- (4) تفسير الفخر الرازي، المجلد التاسع الجزء 13، دار الفكر بيروت 1981
- (5) سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 .
- (6) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2000.
- (7) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005 .
- (8) محمد طاقة ، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط1، 2007 .
- (9) محمود حسين الوادي ، زكريا أحمد عزام ، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة ، عمان، 2007 .
- (10) خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، دط ، 2009 .

- (11) المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- (12) القانون رقم 88-01 المؤرخ في 02 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الإقتصادية.
- (13) رفيقة حروش، الإقتصاد السياسي، شركة دار الأمة للنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، ط1، سنة 2011.
- (14) قطب إبراهيم محمد: السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز، الهيئة العمومية العامة للكتاب، مصر، 1988 .
- (15) القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 الخاص بقوانين المالية، المعدل والمتمم.
- (16) علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2000
- (17) فاطمة السويسي، المالية العامة (موازنة- ضرائب)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005 .
- (18) حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2009،
- (19) خالد أحمد المشهداني، نبيل إبراهيم الطائي، مدخل إلى المالية العامة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.