

جامعة آكلي محمد أولحاج- البويرة -
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير

-

مطبوعة بعنوان:

محاضرات في المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس في العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير.

إعداد الدكتور:

مداحي محمد

السنة الجامعية: 2019-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مقدمة

إن دراسة علم المالية العامة تقتضي من القارئ الإلمام بمفاهيم أساسية لا غنى عنها لفهم الموضوعات المطروحة في هذا المجال، فعلم المالية العامة يدرس المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة؛ لذا هو يرتبط بالنظام المالي العام الذي يتكون من أجزاء معينة مترابطة، وللتعرف إلى أهداف ذلك العلم، وإلى عناصره وعلاقاته وارتباطاته بالعلوم الأخرى.

فعلم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات والإيرادات العامة، بحيث يعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة. وبالتالي علم المالية العامة هو العلم الذي يتناول بالدراسة النفقات العامة والإيرادات العامة، وتسطيرها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتتضمن المالية العامة على موضوعات أساسية هي:

الحاجات العامة: تم الافراد في مجموعهم مثل الأمن، القضاء...؛

مصادر تمويل الخدمة العامة: إيرادات الدومين، الضرائب والرسوم، القروض والإعانات؛

عناصر المالية العامة: تنقسم المالية العامة إلى إيرادات ونفقات وموازنة عامة؛

الموازنة العامة: هي توقع وإجازة.

تمهيد الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للمالية العامة

المالية العامة هو أحد فروع العلوم الاقتصادية التي تدرس بالتفصيل النشاطات الحكومية في اقتصاد الدولة و الوسائل العديدة و البديلة لتمويل النفقات الحكومية المختلفة، وقد كرس بعض علماء الاقتصاد الكثير من الجهود لهذا الفرع لأهميته البالغة، والدور الفعال الذي يقوم به، ولهذا عرفوه على أنه العلم الذي يناقش باستضافة التغيرات في كل من الضرائب وسياسة الموازنة للدولة، ويتضمن ذلك التحليل الاقتصادي لوظائف الحكومة لدى بلد أو دولة متقدمة أو نامية وطبيعة النفقات التي تنفقها على النشاطات الاقتصادية العامة المختلفة، و الوسائل البديلة للحصول على الإيرادات.

وتشكل الإيرادات العامة، النفقات العامة والموازنة العامة الموضوعات الأساسية للمالية العامة، غير لأن نشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام لجزء من الموارد الانتاجية المتاحة، وانفاق وتحصيل مبالغ من الدخل الوطني، اثار هامة على حجم وتكوين الناتج الوطني، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد و الفئات الاجتماعية في الدولة، ويستوجب معرفة هذه الاثار ودراستها و تحليلها، وبالفعل وقد خص □ جانب كبير من المالية العامة لدراسة هذه الوجوه.

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى مدى تأثير المالية العامة على الأوضاع الاقتصادية،

السياسية والاجتماعية للدولة.

كما أن هناك عدة تساؤلات أخرى حول المالية العامة نحاول أن نجيب عنها:

- 1- فيما تكمن أهمية المالية العامة؟
- 2- ما هي عناصر المالية العامة؟
- 3- ما هو الدور التي تقوم به المالية العامة؟
- 4- كيف تساهم المالية العامة في تطوير الاقتصاد الوطني؟
- 5- هل هناك علاقة بين المالية العامة والعلوم الأخرى؟

ونهدف من خلال هذا الفصل إلى تبيان:

- 1- معرفة نشأة المالية العامة.
- 2- معرفة العلاقة الموجودة بين المالية العامة و العلوم الأخرى.
- 3- تبيان أهمية المالية العامة ومعرفة أهدافها.
- 4- الحصول على قدر معين من المعلومات حول المالية العامة للباحث.

في هذا الفصل سنحاول أن نتطرق إلى التأسيس النظري لمهية البنوك التجارية من خلال العناصر

التالية:

المبحث الأول: عموميات حول المالية العامة؛

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى.

المبحث الأول: عموميات حول المالية العامة.

سنتناول في هذا المبحث نشأة وتطور المالية العامة في مختلف الفترات الزمنية التي عرفتها، كما أننا سنذكر بعض مفاهيم المالية العامة وسنبرز أهميتها الفعالة و المهمة في الدول والاهداف التي تعمل عليها من أجل تطوير الدول الضعيفة والنامية أما الدول المتطورة تهدف الى الاستمرارية والتقدم.

المطلب الأول: نشأة وتطور المالية العامة.

لقد عرفت المالية العامة عدة تطورات عبر الزمن والتي نشأت في كل من العصور القديمة والعصور الوسطى والعصور الحديثة وكذا في مرحلة الاقتصاد الحر والتي سنتطرق اليها الآن.

أولاً: العصور القديمة: كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة والغير مباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضاً أنواعاً معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على الشركات¹؛

ثانياً: العصور الوسطى: اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة أي عدم الفصل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجاناً، ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء؛

ثالثاً: مرحلة الاقتصاد الحر: التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ "دعه يعمل، دعه يمر" حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعة الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وببدي خفية لتحقيق منفعة الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث)، والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة²؛

¹ - خياطة عبد الله، أساسيات اقتصاد المالية العامة، دار الشباب الجامعة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، سنة 2009، ص: 22.

² - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2007، ص 30.

وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواقيت والمياه، والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيلة بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة¹.

ومما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

رابعا: العصور الحديثة: إبتداءا من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل ما يلي²⁽⁴⁾:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.
 - معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.
 - التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.
 - تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية.
 - الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه جون مينارد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة

¹ عادل بوسادي، المالية العامة و الميزانية العامة <http://forum.univbiskra.ne>

² سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2003. ص 29.

الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت ميزانية الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

المطلب الثاني: مفهوم المالية العامة وأدواتها.

لقد تعددت الكثير من التعاريف حول المالية العامة وهناك الكثير من الأشخاص منهم علماء وأساتذة وباحثين الذين قدموا أيضا عدة تعاريف للمالية العامة كما أن المالية العامة تتميز بخصائص سوف نتطرق إليها في دراستنا.

أولا: مفهوم المالية العامة.

1- المالية العامة اصطلاحا: يتكون مصطلح المالية العامة من كلمتين إحداهما¹:

- المالية: وتعني الذمة المالية أي الممتلكات والديون والتي تعني الجانب الدائن، ويتمثل في المداخيل والإيرادات والجانب المدين ويتمثل في الالتزامات والديون؛

- أما العامة: فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الأشخاص المعنوية العامة القائمة والموجودة بالدولة، ولذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات وإيرادات.

2- المالية العامة لغويا: نجد أن التطور الفكري المالي والاقتصادي، وتعدد وظائف الدولة صاحبه تعدد التعاريف للمالية العامة بحث يمكن تعريفها بمنهجين²:

أ- تعريف التقليديين:

علم المالية العامة هو دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة التي تلزم لتغطية هذه النفقات؛

ب- التعريف الحديث:

هو العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة وهي بصدد الحصول على الموارد اللازمة وانفاقها من أجل إشباع الحاجات العامة تحقيقاً لأغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

¹ - خياطة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 52.

² - عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 28.

والفرق بين التعريفين هو:

☑ أنه في الفكر التقليدي كان يجب التقييد بمبدأ تساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة وضغط النفقات العامة الى اقصى حد وعدم اللجوء الى مصادر استثنائية في الحصول على الإيرادات مثل القروض أو الاصدار النقدي الجديد لأنه غير مطلوب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ويقتصر دورها على الانفاق على الامن والعدالة والدفاع وتوفير الموارد المالية اللازمة لتغطية هذه النفقات؛

☑ أما في التعريف الحديث فالمالية العامة تهدف إلى تنفيذ الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أي انها تسعى لتنفيذ السياسة المالية لذلك لا نتقيد بأن تتساوى الإيرادات مع النفقات بالعكس فإنه في حالات الكساد تسعى الدولة لافتحال عجز أي زيادة النفقات عن الإيرادات وتمول هذا العجز من خلال القروض والاصدار النقدي الجديد.

3- تعريف عام للمالية العامة: نستنتج من التعاريف السابقة بأن المالية العامة هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، أي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الاتفاقي و الإرادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية والمالية¹.

ثانيا: أدوات المالية العامة:

يعتمد نظام المالية العامة في تحقيق أهدافه على عدة أدوات مالية وهي النفقات والإيرادات والموازنة

العامة:

1- النفقات العامة: يقوم النشاط العام من خلال هيئاته (القطاع العام) بتحديد الحاجات العامة ، ولا يمكن للقطاع العام أن يلبي هذه الحاجيات إلا إذا توفرت السلع والخدمات اللازمة ويقوم النشاط العام في مقابل الحصول على هذه السلع والخدمات بتسديد ما يسمى بالنفقات العامة.

وتعرف النفقات العامة بصورة رئيسية بأنها مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل اشباع حاجة

عامة، وهناك ثلاث عناصر يجب توفرها للنفقة العامة وهي:

أ- الشكل النقدي للمنفعة العامة: يتخذ الانفاق الحكومي في الوقت الحالي الشكل النقدي فالدولة تدفع نقودا مقابل حصولها على السلع و الخدمات التي تحتاج إليها؛

¹ - عادل بوسادي، مرجع سبق ذكره.

ب- صدور النفقة عن هيئة عامة: تتولى الدولة عملية الانفاق، ويقصد بالدولة هنا بالوزارات و المصالح، والمؤسسات العامة وغيرها من الأجهزة الحكومية التي ترصد لها الدولة اعتمادات مالية في ميزانيتها، تقوم بإنفاقها لتقديم خدمات للمواطنين ولحمايتهم ولتوفير الرفاهية لهم¹؛

ج- هدف النفقة العامة: إن الغرض من الانفاق العام هو اشباع الحاجات العامة، ويقصد هنا بالحاجات العامة جميع الأعمال والخدمات التي تشبع منفعة جماعية².

ولتنفيذ النفقات العمومية يجب أن يحترم شرطين أساسيين هما³:

أ- الشرط الشكلي: توفر الاعتمادات أي أن نفقات الهيئات العمومية يجب أن تكون مقدرة في ميزانيتها، وترتكز على استعمال الاعتمادات المبررة؛

ب- الشرط الموضوعي: أي تواجد الدين على عاتق الدولة.

2- الإيرادات العامة: تعرف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة من أجل اشباع الحاجات العامة، وتعتبر جزء هام ومكمل لتمويل النفاق العام.

ويتم تنفيذ الإيرادات العمومية في ثلاث مراحل هي:

أ- الإثبات: حيث يتم تكريس الدائن العمومي طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية سارية المفعول بعد التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي؛

ب- التصفية: بعد عملية الإثبات، يتم تحديد مبلغ الدين العمومي القابل للتحصيل لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها؛

ج- التحصيل: وهو الاجراء الذي يتم بموجبه ابراء الديون العمومية، أي ادماج الحقوق المالية في الخزينة العمومية، وتحصيل الإيرادات يجب أ، يتم في اطار الشرعية بمراعاة الشرطين التاليين:

* الدين يجب أن يكون مستحق أي واجب الأداء.

* الدين لا يجب أن يكون متقادماً.

إن تغطية النفقات العامة يتطلب إيرادات عامة واهم مصادر الإيرادات العامة هي⁴:

¹ - محمد خالد المهاني، المالية العامة، دار الثرى للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر، 2013، ص 40.

² - عثمان بن خلداوي، المالية العامة، أخذ من الرابط/ <http://30dz.justgoo.com>.

³ - محمد خالد المهاني، مرجع سبق ذكره، ص 80.

⁴ - محمد عمر حماد أبو دوح، المالية العامة (تحليل أسس الاقتصاديات المالية)، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 112.

أ- الدخل الحكومي: ويقصد به الممتلكات العقارية والمنقولة المملوكة من طرف الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة فهي أملاك الدولة ما يخضع للقانون العام مثل الشوارع والحدائق.

وقد كانت أملاك الدولة هي المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة غير أن أهمية هذا العنصر قلت مع التطور الاجتماعي وما تبعه من تطور فري نشاط الدولة إلى الأحكام الخاصة.

ب- القروض العامة والإعانات: تتمثل الإعانات الخارجية في الهبات والمساعدات الخارجية التي تتلقاها الدولة من دول أخرى وغير المقيمين في الداخل .

أما القروض العامة فهي إما أن تكون خارجية تحصل عليها الدولة من الخارجية أو داخلية تحصل عليها من الأفراد في الداخل .

لقد كانت أملاك الدولة هي المصدر الرئيسي للإيرادات العامة غير أن أهمية هذا العنصر قلت مع التطور الاجتماعي وما تبعه من تطور في نشاط الدولة.

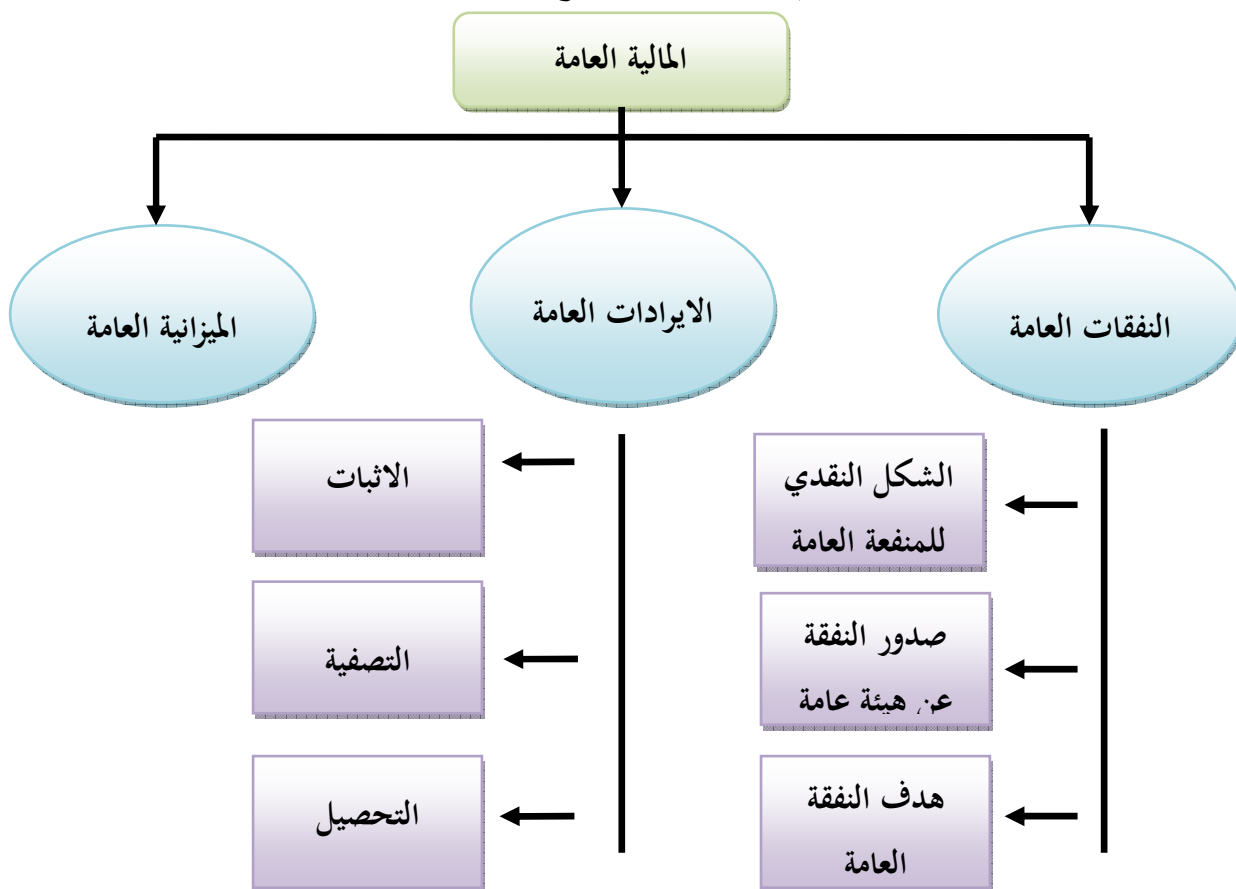
ج- الضرائب : تعتبر مصدرا مهما للإيرادات العامة لخزينة الدولة حيث تمثل التحويلات الإجبارية لجزء من المداخل والثروات الخاصة وما تحقق منفعة عامة

3-الميزانية العامة: هي كل خطة مالية تمثل تقريرا مفصلا لنفقات الدولة وإيراداتها مدتها سنة ويصدر سنويا بيئة الموازنة بعد موافقة الهيئة التشريعية عليها وتعتبر بريطانيا أول دولة قامت بتجربة الموازنة لنظامها المالي ولم تقتصر وظيفة الموازنة لتأكيد رقابة السلطات الشعبية على الحسابات العامة فقط، بل تعدتها لتمثل أداة لتحقيق التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي وهذا يعني أن الموازنة أو الميزانية تحولت إلى أداة لإدارة الاقتصاد وتوجيهه، وعموما لا خلاف بين النظم المالية في هذا الشأن وإنما يقع الخلاف بينهما في تحديد حجم الأدوات المالية أي النفقات العامة والإيرادات العامة وأنواعها والأهمية التي تعطى لكل نوع.

فبالنسبة لحجم الأدوات المالية فإنه يختلف من نظام لآخر ومن فترة إلى أخرى (ضمن نفس النظام) ، فهو أكثر شمولا في النظام الاشتراكي منه في النظام الرأسمالي، كما أنه يختلف من مرحلة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر في هذا النظام، ففي المنافسة الحرة كان أضيق الحدود ثم ازدادت النفقات والإيرادات العامة كثيرا فيما بعد¹.

¹ - وزي عربي ناثر، المالي العامة (النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة)، دار الحلبي للنشر و التوزيع، عمان، الأردن،2003، ص

شكل رقم "01": مخطط يوضح عناصر المالية العامة



المصدر: تم إعداده بالاعتماد على المعلومات السابقة.

المطلب الثالث: أهمية وأهداف المالية العامة.

لابد من أن للمالية العامة أهمية بالغة ولا تستطيع أي دولة عل الاستغناء عنها و هذا لأهميتها الواضحة والفعالة، وكذلك المالية العامة لها عدة أهداف تسعى إلى تحقيقها والتي تؤدي الى التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والرقمي.

أولاً: أهمية المالية العامة:

تقاس أهمية أي علم من العلوم بمدى تأثيره في حياة المجتمع ومدى ارتباطه بالعلوم الأخرى، وإذا كان علم المالية قد بدا تأثيره محدوداً في ظل الفلسفة السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر والتاسع عشر (أي في مرحلة الفكر الكلاسيكي)، حيث شاعت في ذلك الوقت بعدم جواز تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية معتقدين بأن الاستقرار الاقتصادي يتحقق تلقائياً". ولهذا كانت الدولة أسيرة لثلاث وظائف تقليدية هي الأمن الخارجي والأمن الداخلي وتحقيق العدالة . وعلى هذا الأساس ظل علم المالية العامة علماً متخصصاً في نشاط الدولة بعيداً عن الازدهار ولم يحتل مكانة مرموقة له بين العلوم الأخرى.

غير أن بقاء الحال من المحال وكل حال لابد وانه آيل إلى الزوال ، فقد تعرض النظام الرأسمالي إلى أكبر تحد له وسقط فريسة الأزمة الاقتصادية والمالية عام 1929-1930 وبدأ أنصار المدرسة الفردية يقبلون أفكارهم ويبحثون هنا وهناك عن علاج لهذه الأزمة الطاحنة الذي أصبح استمرارها يعني سقوط النظام الرأسمالي برمته بعد أن يدفع المجتمع ثمنا "غاليا" يتمثل بالفوضى في الإنتاج وانتشار وتفشي البطالة¹ (13) .

غير أن هذه المدرسة وأفكارها بقيت عاجزة عن علاج الأزمة ، فالتوازن التلقائي لم يتحقق واليد الخفية لم تعمل فسقطت تلك الأفكار أمام الامتحان الصعب مما حدا بالدول إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وكان تدخلها مبنيا" على قاعدة جديدة وفلسفة أخرى هي فلسفة وأفكار المدرسة الكينزية التي عاكست منطلقات المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) إذ دعت إلى ضرورة تدخل الدولة، ذلك لان الطلب الفعلي يمكن أن يظل ولمدة طويلة دون مستوى التشغيل الكامل، وأن الطلب وليس العرض هو المحرك لعجلة الاقتصاد وان هذا الطلب ارتفاعا" أو انخفاضاً «يتطلب تدخلا" من الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام أدوات السياسة المالية. ومن هنا برزت أهمية المالية العامة واحتلت مركزا" مرموقا" لها بين العلوم الاجتماعية إذ أصبحت مسؤولة عن معالجة الاختلالات التي تعترى المسار الاقتصادي.

تظهر أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية حيث يشكل إعدادها واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية إذ تعد وسيلة في يد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية مثلما سبق القول ، أما من الناحية الاقتصادية تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول فهي أداة تساعد في توجيه الاقتصاد الوطني فهناك علاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش² (14) .

ثانيا: أهداف المالية العامة.

من الطبيعي أن يكون للنظام المالي للدولة انعكاسا لنظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي حيث أنه يشكل كما أشرنا سابقا جزء منه وهكذا إذن تتحد أهداف النظام المالي بطبيعته وأهداف النظام الاقتصادي للبلد ولهذا تختلف الأهداف المنوط تحقيقها بنظام المالية العامة باختلاف النظم الاقتصادية وبصفة عامة يمكن القول بأن الهدف الضمني للنظام المالي للدول الرأسمالية المتطورة يمثل في بلوغ أقصى مساهمة في

¹ سفلاوي عبد الحميد، المالية العامة، أخذ من الرابط w.marefa.org بتاريخ 2016/02/16.

² عثمان بن خلدوي، مرجع سبق ذكره.

الحفاظ على النظام الرأسمالي وتطوره في ظل الصراعات الاجتماعية التي ينطوي علي ها النظام ، ومن هنا يرى أغلب أساتذة المالية العامة في هذه البلدان أن على المالية العامة أن تخدم تحقيق الأهداف التالية¹ (15) :

أ- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي؛

ب- تحقيق العدالة في توزيع الدخل؛

ت- تحقيق توزيع أمثل للموارد؛

ث- دعم النمو الاقتصادي.

أما الهدف الرئيسي لنظام المالية العامة في ظل الاشتراكية هو تحقيق أقصى مساهمة في إشباع الاحتياجات الاجتماعية وفي انجاز الخطط العامة لتنمية الاقتصاد الوطني وهنا تشكل الخطط المالية جزءا من نظام التخطيط الذي يحكم حياة المجتمع في هذه البلدان.

فيما يخص البلدان النامية فإنه يمكن القول بان الهدف العام يجب أن يتمثل في تحقيق أكبر مساهمة ممكنة في انجاز المهام الكبرى التي تواجه هذه البلدان أي الأهداف التي ترتبط بالخروج من دائرة التخلف والتبعية في أقل زمن ممكن .

¹ - ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه، تيارت، الجزائر، 2011، ص ص: 99-100.

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى؛

للمالية العامة على علاقة بالعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية، لأنه إذا كانت الغاية من المالية العامة هي جباية الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج من ذلك بصورة عادلة بين المواطنين فإنه لا بد من وضع القواعد الدستورية والإدارية اللازمة لتحقيق هذا الهدف، وبذلك فإن المالية العامة تتجلى من خلال مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم موارد الدولة ونفقاتها، والموازنة العامة والرقابة على تنفيذ هذه الموازنة. وكذلك فإن للمالية العامة ارتباطاً مع العلوم الاقتصادية ولاسيما في العصر الحالي، إذ تبلور دور المالية العامة وسيلة للتأثير في الحياة الاقتصادية ذلك لأن المالية العامة أصبحت تعد الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها السياسة الاقتصادية لتنفيذ مشروعات القطاع العام ولتوجيه القطاع الخاص بصورة تجعله مكملاً للاقتصاد العام، مما يؤدي إلى تعايشهما في سبيل التنمية، وكذلك فإن وسائل المالية العامة تؤثر تأثيراً واضحاً في البيان الاقتصادي.

المطلب الأول: المالية العامة وعلم الاقتصاد.

صلة المالية العامة بالاقتصاد من الوثوق والوضوح، سواء من الناحية النظرية أو العملية، لدرجة أن الكثير من الكتاب يتناول موضوعات المالية العامة من خلال الكتابات في الموضوعات الاقتصادية، فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف هو البحث عن أفضل الوسائل لا شباع الحاجيات الانسانية المتعددة والكثيرة من الموارد الطبيعية المحدودة، ومن هذا التعريف تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد و المالية العامة، التي تبحث في أفضل الوسائل لا شباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة و المحدودة عادة، وفلا عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فان كثيرا من طرق البحث في الاثنين واحدة، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة.

من المعروف أن إشباع الحاجات العامة هو الغرض النهائي لكل من المالية العامة والاقتصاد مع اختلاف نطاق كل منهما، فالإقتصاد يهتم بإشباع الحاجات الخاصة والعامة في حين تهتم المالية العامة في إشباع الحاجات العامة ومن هنا تظهر علاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل، كما أن السياسة المالية وهي أحد شقي السياسة الاقتصادية تشكل مع الأخيرة وحدة واحدة وبالتالي ترتبطان مع بعضهما بوحدة الهدف ولا يعقل أن يكون بينهما تعارض فإن حدث ذلك فهذا يعني إلغاء البعض لأهداف البعض الآخر.

وفي العصر الحديث ترتبط المالية العامة أوثق الارتباط بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية، وتؤثر فيها وتتأثر بها، في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

ويبدو تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة واضحا اذ نظرنا الى بنود الناقدات العامة والايادات العامة في دول مختلفة، من حيث درجة نمها أو نظامها الاقتصادي و قارنا بين هذه البنود. فالسياسة المالية التي تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو في طريقه للنمو والعكس صحيح والسياسة المالية الملبقة في دولة ذات نظام اشتراكي تختلف قاعا عن تلك الملبقة في الدولة الرأسمالية، علاوة عل ذلك فإن الدراسات الاقتصادية ترشد الى الكثير من المبادئ الواجب وضعها في الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة¹.

فميزانية الدولة يمكن أن تستخدم في مكافحة اثار الدورات الاقتصادية الضارة، فترات الكساد و الرخاء على السواء هذا فضلا عن أن أنواع الضرائب وطريقة فرضها وقدر سعرها يؤثر في اتجاه الانتاج في المشروعات المختلفة، وفي شكل التي تتخذ هذه المشروعات، ويغير في مستوى الأسعار وبالتالي في حركة المبادلات الاقتصادية الداخلية والخارجية على السواء، ويساعد على تحقيق مستوى معين من العمالة يناسب حالة الجهاز الانتاجي للاقتصاد.

وكتيجة لهذا الارتباط بين العلمين زاد الاهتمام و دراسة التحليل العامل الاقتصادي في مختلف قرارات المالية العامة، سواء كان هذا العمل سببا لهذه القرارات أو نتيجة لها.

وأصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية لمختلف محاور المالية العامة تمثل جزءا مستقلا بذاته في نطاق علم المالية، مما أدى الى نشوء فرع جديد يدرس هذه المباحث من وجهة النظر الاقتصادية، وهو ما يلق عليها علم اقتصاديات المالية العامة أو الاقتصاد المالي.

وهو العلم الذي يدرس الظاهرة المالية من زاويتها الكلية ويقوم بتحليل ما يلق عليه العمود التدفقات المالية فهذا العلم يبحث في الاثار الخاصة بالعبء الضريبي الكلي على الاقتصاد بصفة عامة، أو في اثار النفقات المالية العامة الاستثمارية التي تنعكس على النمو الاقتصادي، بينما علم المالية يبحث على وجه الخصوص في الفن المالي للعمليات المالية الفردية و في القواعد التي يتم طبقا لها فرض الضريبة مثلا، كما يحدد أيضا حق المكلفين في التظلم أو الاعتراض في القرارات المالية و الضريبية، ويرسم قواعد الرقابة في المسائل المالية.

ومع ذلك فان كافة هذه العمليات المالية لا يمكن فهمها ما لم توضع في جوها الاقتصادي العام الذي يستلزم وحده أن يضاف عليها مداولاتها و معانيها الحقيقية بشكل واضح.

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 123.

وعلى النحو لا يكون في الامكان فصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تلون وتكيف المعطيات المالية، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي. وفي كلمة موجزة إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فان من الطبيعي اذا أن تتأثر المالية العامة، وهي جزء هام من هذه الثروة بالاقتصاد¹.

المطلب الثاني: المالية العامة وعلم الاجتماع والسياسة

لا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد السياسي بحيث لا تحتاج هذه الصلة في بيائها إلى كثير من العناء، فعلم السياسة يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد و المالية العامة تبحث كما أوضحنا عند دراسة عناصرها، نفقات و إيرادات الهيئات الداخلة في إطار هذه السلطات. يضاف إلى ذلك الأوضاع الدستورية و الإدارية في دولة معينة. أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية موحدة، بسيطة أو تعاهديه، مركبة، ذات نظام مركزي أو لامركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية، فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات والفتن فيها بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها، ولا يقتصر الأمر على ما بين المالية والسياسة من الصلات المتقدمة، بل أن وضع ميزانية الدولة يعتبر عمل سياسيا بالدرجة الأولى بالنظر إلى الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات تدرجها الميزانية فيتضح منها نطاق و اتجاه الدور نزع السير عليه في التطبيق.

وتهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى. في حين تبحث المالية العامة في النفقات العامة والإيرادات العامة في إطار هذه السلطات. كما أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها في ماليتها العامة. حيث تختلف النفقات والإيرادات العامة بحسب ما إذا كانت الدولة ((استبدادية)) أو ((ديمقراطية)) ((موحدة)) (بسيطة) كانت أو ((تعاقدية)) (مركبة) تملك نظاما " إداريا" مركزيا" أو لا مركزيا «إذ أن للظروف المالية اثرا" مهما" في أوضاع الدولة السياسية فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لقيام ثورات بسبب اضطراب في ماليتها العامة وعدم استقرارها².

¹ - ساحي فاطمة، مرجع سبق ذكره ، ص 110.

² - محمد عمر حماد أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 126.

أما عن مظاهر الصلة بين المالية العامة وعلم الاجتماع فإنها تتضح مما نشهده من تأثير متبادل بين المالية العامة والأوضاع الاجتماعية في الدولة، ويبدو ان هذا التأثير أوضح مما يكون في مجال الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثار مالية واقتصادية. وتمس طوائف معينة من المواطنين حت ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيراد للخزانة العامة إلا أن الدولة كثيرا ما تستهدف بالضرائب آثار اجتماعية مقصودة. فالضريبة التصاعدية من آثارها تقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم والضريبة على استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية تساع على التقليل من استهلاكها والضريبة على أراضي البناء غير المستغلة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وتخفيف أزمته ومن ناحية أخرى فإن الأهداف الاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها تأثر بدورها تأثيرا مباشرا على المالية العامة. فالإصلاحات العامة التي ترمي إلى تحسين حالة اللبقات ذات الدخل المنخفضة تستلزم قيام الدولة بتقديم بعض الخدمات دون مقابل أو مقابل زهيد مما يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء جديدة أو رفع سعر الضرائب المقررة وهكذا تتبين العلاقة. الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة والأهداف الاجتماعية¹.

المطلب الثالث: المالية العامة والقانون العام

ترتبط المالية العامة والقانون بروابط وثيقة وقوية لا تقل أهمية عن تلك الروابط التي بين المالية والاقتصاد. فإذا كانت المالية العامة هي النظرية العامة فإن التشريع المالي هو الجانب التطبيقي لذلك العلم ، أو هو بعبارة أخرى المالية العامة في صورة نصوص قانونية قابلة للتطبيق، وإذا كان علم المالية العامة يهتدي في تقرير أحكامه بما تسفر عنه تجارب الدولة في تنفيذ تشريعاتها المالية كذلك فإن التشريع المالي وهو فرع من فروع القانون العام، يسترشد في تطور أوضاع المالية في تحليلهم العام.

ومهمة المالية العامة بعلم القانون فإننا مضمونها يتبلور بمعرفة أن القانون والأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، ومنها الميدان المالي فتأخذ مختلف عناوين المالية العامة، من نفقات إيرادات وميزانية، شكل القواعد القانونية: الدستور، القانون، اللوائح والأمر الإداري مما يستدعي الإمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها، فهما و تفسيراً سليمين هي ما قد تحيل إليه من نصوص القوانين الأخرى الداخلة في فروع القانونية العام أو القانون الخاص ويلقى على مجموع هذه القواعد القانونية التشريع المالي، وهو في معناه البحث وهو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية

¹ - دراز حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2000، ص 201.

وعلى الأخص دراسة الظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات، والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانونية الأخرى واضح وقوي. فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد الفروض وقواعد قرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها وما يتصل بذلك من ضوابط أو إجراءات، والقانون الإداري ينظم طريق سير المرافق العامة وهذا يحتاج الي نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة. ومن ناحية أخرى فإن المرافق المالية كمصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك، لا تخرج من كونها مرافق إدارية تختص بالمسائل المالية ومن ثم تسري على تنظيمها وتسييرها القواعد العامة للقانون الإداري. أما تشريع الضرائب فهو بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك. كذلك فإن ميزانية الدولة تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة فيها، بالنظر لما فيها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه و إجازته و الالتزام بهذه النصوص¹.

¹ - عبد الجلال ناصري، مبادئ المالية العامة، أخذ من الرابط بتاريخ 20/02/2016 / www.elilm/ikraa.net/

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما سبق ذكره نستخلص أن للمالية العامة دور هام في حياة الدولة وأن السياسة المالية هي حتما ذات تطور مهني وعقلاني مبني على منطلقات واضحة، فإذا أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال تعديل نفقاتها وإيراداتها فذلك حتما سيؤدي بها التي تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية والتصاعد في حدتها وتعريض القدرات التمويلية التي هزات متتالية مضره لهذا فان توفر الاستقرار في المالية العامة وسارت وفقا لسياسة متراصة وواضحة المعالم تكون قاعدة سليمة لرسم تشريع مالي للبلاد سيستجيب لخصوصيات البلاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع الاعتماد على الطرق الحديثة في التسيير المالي.

كما أن هناك عدة استنتاجات أخرى من خلال دراستنا لموضوع المالية العامة التي تعتبر المرآة العاكسة للدولة من جميع أحوالها وقطاعاتها المختلفة والتي تتمثل في:

☑ تستخدم المالي العامة الوسائل المالية من أجل تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.....الخ؛

☑ المالية العامة تسعى الى اشباع الحاجات العامة من خلال دراسة الايرادات العامة؛

☑ للنفقات العامة والايادات العامة دور هام في كشف عن ظروف الاقتصادية والسياسية؛

☑ المالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة ووضع الدول من جميع ومختلف قطاعاتها.

كما أن للمالية العامة علاقة بالعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، فالمالية العامة على علاقة بالعلوم القانونية؛ لأنه إذا كانت الغاية من المالية العامة هي جباية الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج من ذلك بصورة عادلة بين المواطنين فإنه لا بد من وضع القواعد الدستورية والإدارية اللازمة لتحقيق هذا الهدف، وبذلك فإن المالية العامة تتجلى من خلال مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم موارد الدولة ونفقاتها، والموازنة العامة والرقابة على تنفيذ هذه الموازنة. وكذلك فإن للمالية العامة ارتباطاً مع العلوم الاقتصادية ولاسيما في العصر الحالي، إذ تبلور دور المالية العامة وسيلة للتأثير في الحياة الاقتصادية ذلك لأن المالية العامة أصبحت تعد الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها السياسة الاقتصادية لتنفيذ مشروعات القطاع العام ولتوجيه القطاع الخاص بصورة تجعله مكملاً للاقتصاد العام، مما يؤدي إلى تعايشهما في سبيل التنمية، وكذلك فإن وسائل المالية العامة تؤثر تأثيراً واضحاً في البيان الاقتصادي..



الفصل الأول

تمهيد الفصل الثاني: التأسيس النظري لماهية النفقات العامة.

إن وجود الدولة كسلطة منظمة تؤدي دورا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية يتطلب سيطرتها على بعض الموارد المادية و البشرية للقيام بالخدمات العامة، ولتحقيق ذلك تقوم الدولة بنشاط مالي جوهره حصولها على موارد مالية وإنفاقها، هذا النشاط المالي يمكنها من القيام بالدور المحدد لها، كما توجد علاقة تبعية بين نطاق النشاط المالي للدولة ونطاق الدور الذي تقوم به وخاصة في الحياة الاقتصادية للمجتمع، أي نطاق دور الدولة يحدد نطاق نشاطها المالي.

غير أن اختيار أساليب السياسات المالية بشقيها المالي والنقدي والممكن إتباعها للتأثير في مستوى النشاط الاقتصادي في محاولة تحقيق الاستقرار الاقتصادي المنشود، هو أمر مرهون بظروف كثيرة تتحكم في فعالية كل سياسة منها، وسنركز من خلال هذا الفصل على النفقات العامة باعتبارها تكتسي أهمية لكونها ترتبط ارتباطا وثيقا بالمعطيات اليومية في حياة أفراد المجتمع وذلك من خلال مجالات الإنفاق الحكومي على مختلف الأوجه والقطاعات الخدمية كالصحة والتعليم.....الخ. هذه الأمور التي تعتبر وسيلة لضمان النمو والاستقرار الاقتصادي.

وسنحاول في هذا الفصل التطرق للمباحث التالية:

المبحث الأول: التأسيس النظري لماهية النفقات العامة؛

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة وأسباب تزايدها؛

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

المبحث الأول: التأصيل النظري لماهية النفقات العامة

إن سياسة الإنفاق العام تعتمد التأثير على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، لأن الإنفاق العام يعبر عن السلوك المالي للحكومات والذي يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف. وهو ما يجعل هذا الإنفاق سياسة اقتصادية لها وسائلها وأهدافها¹.

كما تعتبر أداة من أدوات السياسة المالية فهي تشير إلى القرارات والأفعال المتعلقة بمصاريف الحكومة وإنفاقها من أجل تحقيق أهداف معينة.

وتجدر الإشارة إلى أن السياسة الانفاقية للحكومة من الأدوات البطيئة في حل المشاكل الاقتصادية حيث لا يمكن استعمالها في المدى القصير ويعزى ذلك إلى الوقت الذي تستغرقه المراحل التي تمر بها السياسة الانفاقية لإحداث أي تأثير فعلي على الاقتصاد.

المطلب الأول: مفهوم وأركان النفقات العامة

إن الحاجات العامة الخاصة بالأفراد والمجتمع أخذة في الازدياد، مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية مع انتشار النزعات الإصلاحية، وواضح أن الدولة في سبيل القيام بإشباع هذه الحاجات أن تقوم بقدر معين من النفقات العامة لإنتاج (أو لشراء) السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع².

يختلف مفهوم النفقة العامة عن النفقة الخاصة لكون النفقة العامة ترتبط بجملة من الأركان التي لا تتوفر في النفقة الخاصة، وسوف نتناول مفهوم النفقة العامة وأركانها وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: مفهوم النفقة العامة: تعرف النفقة العامة على أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بقصد تحقيق منافع عامة للمجتمع، كما تعرف على أنها استخدام مبلغ من النقود من طرف هيئة عامة بهدف إشباع الحاجات العامة لكل أفراد المجتمع على حد السواء ودون تخصيصها لأفراد معينين

ثانياً: أركان النفقة العامة: تتكون النفقة العامة من ثلاثة أركان أساسية يجب توافرها من أجل أن نكون أمام حالة إنفاق عام، وتتمثل هذه الأركان في:

1- النفقة العامة مبلغ نقدي: أي يجب أن يكون شكل النفقة العامة نقداً، وإن استخدام النقود في صرف النفقات العامة يعتبر أمر عادي وطبيعي، ما دام أن كل المبادلات والمعاملات في وقتنا الحاضر تتم عن طريق

¹ قدي عبد المجيد: "السياسات الاقتصادية الكلية"، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، سنة 2002، ص: 190 .

² عادل أحمد حشيش: "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، سنة 2006، ص: 30.

النقود، نتيجة انتقال الاقتصاد من مرحلة المقايضة إلى الاقتصاد القائم على النقود لوسيط للمبادلة، ففي الوقت الحاضر تعتبر النقود هي الشكل الأساسي في الإنفاق سواء بالنسبة للدولة أو في معاملات الأفراد بصفة عامة. وترجع أسباب الاعتماد على النقود في الإنفاق العام نتيجة العديد من الأسباب والتي يمكن إرجاعها إلى:

☑ انتقال الاقتصاديات من الاقتصاد العيني بعد انتهاء زمن المقايضة إلى الاقتصاد القائم على النقود، والتي أصبحت هي الوسيلة الوحيدة لكافة المعاملات؛

☑ انتشار الأفكار الديمقراطية وتخلي الدولة عن عنصر القوة (أعمال السخرة والاستيلاء الجبري)؛

☑ الرغبة في تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد من خلال إعادة توزيع الدخل عن طريق استخدام النقود في الإنفاق؛

☑ تسهيل عملية الرقابة على صرف النفقات العامة من أجل تحقيقها للأهداف التي خصصت لها، فاستخدام النقود يسهل من عملية المراقبة على العكس منه في حالة كون الإنفاق العام يكون في شكل عيني.

2- النفقة العامة تصدر من شخص معنوي عام: ويتمثل هذا الشخص المعنوي العام في الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على المستوى المحلي، إذ تعتبر كنفقة عامة جملة المبالغ المصروفة من طرف أشخاص القانون العام عندما يكون تصرفهم كأصحاب سلطة وسيادة، وبناء على هذا فإن المبالغ التي يقوم بإنفاقها أشخاص القانون العام لا تعتبر نفقات عامة حتى وإن كان الهدف منها تحقيق نفع عام، مثلاً قيام شخص ببناء مسجد، أو شق طريق، فهذا العمل حتى وإن كان موجه إلى خدمة المنفعة العامة إلا أنه لا يعتبر كنفقة عامة نظراً لارتباط صرفه بشخص لا يتبع للقانون العام، وقد اعتمد الفكر المالي بخصوص هذا الركن على معيارين فرعيين هما:

أ- المعيار القانوني: اعتمد التقليديون على هذا المعيار والذي يقصد به أن النفقة تعتبر نفقة عامة إذا كانت صادرة عن أشخاص القانون العام ممثلة في الدولة أو إحدى هيئاتها العامة؛

ب- المعيار الوظيفي: تم الانتقال إلى هذا المعيار بعدما أصبح المعيار القانوني غير كافي لتحديد طبيعة النفقة، إذ مع تطور دور الدولة والانتقال من الدولة الحيادية إلى الدولة المتدخللة انهار الأساس القانوني لتحديد طبيعة النفقة، ما دفع بعلماء الفكر المالي إلى البحث عن معيار جديد يبررون به طبيعة النفقة، فتم الاعتماد على المعيار الوظيفي، والذي بموجبه تعتبر النفقة عامة عندما يتم صرفها من طرف أشخاص القانون العام عندما يتصرفون بصفتهم كأصحاب سلطة وسيادة، أما المبالغ التي تدفعها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة عندما يتصرفون من دون سلطة وسيادة فتعد نفقات خاصة.

3- الغرض من النفقة العامة إشباع حاجة عامة وتحقيق نفع عام: إذ أن قيام الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بالإنفاق يكون الغرض منه تحقيق النفع العام لكافة أفراد المجتمع، ولا يتم توجيهه لشخص معين، حتى وإن كان هناك استفادة مجموعة معينة من هذا الإنفاق، فمثلا لما تقوم الدولة بإنجاز مدرسة معينة، فالمستفيد من ذلك هم ساكنو تلك المنطقة، إلا أن ذلك لا ينفي عن هذا الإنفاق صفة العمومية مادام أن الدولة لم تخصص هذا الإنفاق لأفراد بذواتهم، بل إنه كل من يقطن في تلك المنطقة سوف يستفيد من التعليم في هذه المدرسة، والأمر نفسه ينطبق على شق الطرقات والهياكل القاعدية والإنارة..... الخ، وعلى ذلك فإن الإنفاق الذي يهدف إلى إشباع حاجة خاصة لا يعد من قبيل الإنفاق العام، وتبرير ذلك يرجع إلى:

☑ إن المبرر الوحيد للنفقة العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة وهيئاتها العامة المختلفة إلى إشباعها بغرض تحقيق منفعة عامة؛

☑ إذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق النفع الخاص فإنه يخرج عن دائرة وإطار الإنفاق العام لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين جميع أشخاص المجتمع في تحمل الأعباء العامة على غرار الضرائب المفروضة عليهم، إذ القواعد الدستورية في مختلف البلدان تؤكد على أنه يجب أن يكون هناك تساوي في تحمل الأعباء العامة وبالتالي يجب أن يكون هناك تساوي في الانتفاع من النفقات العامة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مفهوم المنفعة العامة عرف هو الآخر تغيرا وتطورا، ففي ظل الفكر التقليدي كان مفهوم المنفعة العامة ينحصر في قيام الدولة بوظائفها التقليدية المحددة لها، إلا أن المفهوم الحديث للمالية العامة قد وسّع من مضمون المنفعة العامة ليضم مختلف النفقات المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية، وعلى هذا ففكرة المنفعة العامة أصبح مفهومها متغيرا حسب طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد في كل دولة.

المطلب الثاني: ضوابط (قواعد) الإنفاق العام

إن قيام الدولة بالإنفاق العام يحكمه عدة ضوابط والتي تعتبر قواعد لا يمكن الخروج عنها، وذلك من أجل أن تتحقق الغاية من الإنفاق العام، وتتمثل هذه الضوابط (القواعد) فيما يلي:

أولا: قاعدة المنفعة القصوى: ويقصد بهذه القاعدة ضرورة وجود منفعة اجتماعية من خلال القيام بإنفاق العام، فلو لو تكن هناك فائدة ومنفعة اجتماعية لفقد الإنفاق العام أحد أركانه الشرعية ولكان غير مجدي الفائدة، تعني هذه القاعدة أن يتم تحقيق أقصى منفعة ممكنة من خلال الإنفاق العام وبأقل تكلفة ممكنة،

ويرى علماء المالية العامة أن ذلك يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية للإنفاق الذي تشرف وتقوم به الدولة مع المنفعة الحدية للإنفاق من طرف الخواص.

إن تحقيق أكبر منفعة ممكنة من الإنفاق العام يتوقف على عاملين أساسيين هما: زيادة نصيب الفرد من الدخل الوطني وتقليل التباين بين دخول الأفراد، ويقتضي هذين العاملين أن تزيد الدولة من حجم الإنتاج الوطني عن طريق زيادة الإنتاج، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة مداخيل الأفراد سواء من خلال المرتبات والأجور التي يتقاضونها أو من خلال الإعانات التي تمنحها لهم الدولة، مما ينعكس في النهاية على التقليل من التباين الكبير في المداخيل بين أفراد المجتمع.

ثانيا: قاعدة الاقتصاد: وتتضمن هذه القاعدة الاعتدال عن كل أوجه التبذير والإسراف في الإنفاق العام دون مبرر، وترتبط هذه القاعدة بالقاعدة الأولى، فتحقق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل تكلفة ممكنة، أو بعبارة أخرى تحقيق أكبر عائد ممكن بأقل نفقة ممكنة، وفي هذا الصدد يجب التفرقة بين حالة التبذير وحالة التقدير أو الاعتدال في الإنفاق، فالتبذير يعني التسبب المالي الذي يؤدي إلى سوء استخدام الأموال العامة، أي ذلك الإنفاق العام من غير ضرورة أو نفع، أو أنه له نفع لا يوازي قيمة المبالغ المنفقة، وللتبذير والإسراف العديد من الصور كما يحددها الدكتور دراوسي مسعود، والتي تتمثل في:

- ☑ ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة؛
- ☑ سوء تنظيم الجهاز الحكومي؛
- ☑ عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية، كما هو الحال مثلًا بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن مياه الشرب والكهرباء وتعبيد الطرق؛
- ☑ زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء الأعمال؛
- ☑ المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي.

أما التقدير فهو الشح في الإنفاق والإحجام عليه حتى في المسائل والأوجه التي توجب ضرورة القيام به من أجل تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة، أما الاعتدال في الإنفاق فيعني تجنب الإدارة التبذير والتقدير على حد سواء، أو هو ترشيد الإنفاق العام وحسن تديره، أي إنفاق ما يلزم من أموال مهما بلغت قيمتها على جوهر الموضوع و الاعتدال عن الإنفاق على الجوانب التي لا تشكل عنصرا أساسيا في الموضوع.

ثالثا: قاعدة الترخيص: ونعني بهذه القاعدة أن لا يتم صرف أي نفقة أو ارتباط بصرفها ما لم يكون هناك ترخيص من السلطة التشريعية للقيام بذلك، وعلى هذا تظهر أهمية هذه القاعدة (الترخيص المسبق لصرف

النفقات) من أجل تحقيق القاعديتين السابقتين والتأكد من تحققهما بخصوص القيام بالإففاق، لأن النفقات العامة هي مال عام ومن حق الجهات التي ترخص لصفه أن تتأكد من وجود منفعة اجتماعية سوف تتحقق، كما ينبغي التأكد من أنه □ يوجد هناك إشراف وتبذير في الإففاق العام، ومما تجدر الإشارة إليه أن قاعدة تحقيق أقصى منفعة ممكنة □□ اقتصاد في النفقة □ يمكن التأكد منها عند منح الرخصة للقيام بصرف النفقات، بل يتم التأكد من حصولها من خلال ممارسة الرقابة البعدية على صرف النفقات العامة، إذ قاعدة المنفعة القصوى □□ اقتصاد في الإففاق هما قاعدتان مفترضتان وجودا عند القيام بالترخيص لصرف النفقات، ولكن أثناء عملية الإففاق قد تحدث انحرافات في استعمال السلطة أو في تطبيق القانون من خلال تحييد النفقة العامة عن الهدف المراد لها أو الإسراف في القيمة المنفقة منها دون تحقيق الأهداف المحققة لها، لذلك تأتي عملية الرقابة التي سوف نتطرق إليها في الفصل المتعلق بالميزانية العامة لما تصل إلى مرحلة التنفيذ.

المطلب الثالث: محددات الإففاق العام والمراحل التي تمر بها السياسة ا نفاقية

أو : محددات الإففاق العام:

ونعني بمحددات الإففاق الحكومي، تلك العوامل التي تؤثر في حجم الإففاق العام، و هذه العوامل هي:

1- الطاقة الضريبية: ونعني بها قدرة الأفراد على تحمل العبء الضريبي، فكلما زادت الضرائب كلما أمكن زيادة النفقات العامة لأن الضرائب تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات العامة و بالتالي رافد رئيسي لخزينة الدولة بالمال أما العوامل التي تحدد الطاقة الضريبية فهي طبيعة القطاع الإنتاجي، الدخل، الأيدي العاملة و التجارة الخارجية؛

2- النشاط ا قتصادي: كلما زاد النشاط □□ اقتصادي تزداد النفقات العامة، لأن زيادة العمل و الإنتاج □□ استثمار تزيد من الدخل والإففاق وبالتالي يزيد المستوى المعيشي للأفراد، وهذا يعني زيادة في النفقات العامة التي يجب أن تلبي الحاجات العامة المتزايدة؛

3- قيمة النقود: إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإففاق العام أما إذا انخفضت قيمة النقود فان النفقات العامة سوف ترتفع.

ثانيا: المراحل التي تمر بها السياسة ا نفاقية:

تجدر الإشارة إلى أن السياسة □□ نفاقية للحكومة من الأدوات البطينة في حل المشاكل □□ اقتصادية حيث □□ يمكن استعمالها في المدى القصير ويعزى ذلك إلى الوقت الذي تستغرقه المراحل التي تمر بها السياسة □□ نفاقية لإحداث أي تأثير فعلي على □□ اقتصاد وهذه المراحل هي:¹⁷

¹⁷ http://www.dafatir.com/vb/archive/index.php/t_38050.html

1- مرحلة اكتشاف واستيعاب المشاكل الاقتصادية: وهي مرحلة تأخذ وقتا من المسؤولين لفهم أبعاد المشكلة وتحديدتها؛

2- مرحلة إعداد السياسة الانفاقية اللازمة وتنفيذها: وهي المرحلة التي تأخذ بعض الوقت بهدف إيجاد الحل المناسب للمشكلة المعترضة وتقييم السياسة اللازمة لحل هذه المشكلة؛

3- مرحلة ظهور الآثار الملموسة للسياسة: وهي المرحلة التي تستغرقها السياسة الانفاقية لتظهر نتائج ملموسة على أرض الواقع من جراء تنفيذ السياسة الانفاقية الموضوعة.

المطلب الرابع: أدوات سياسة الإنفاق العام

أولاً: تخفيض أو زيادة الإنفاق العام: وهذا لكون استخدام حجم النفقات العامة يرتبط بحجم المشاكل التي يعرفها الاقتصاد الوطني من جهة ، و بالقيود المالية التي تعرفها الدولة من جهة أخرى و هي بهذا يمكن أن تكون توسعية أو تقييدية إلا أنه من المفيد جدا إدراك أن الدولة لا يمكنها الذهاب في زيادة الإنفاق العام بلا حدود لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية كالتضخم و لعدم قدرة الدولة دائما على تغلبيتها.

ويجب أن ندرك بأن زيادة الإنفاق العام قد تكون لا إرادية تفرضها الأوضاع القائمة كالحروب العسكرية والأزمات والنكبات، فإذا تورطت دولة ما في حرب من الحروب فمن الصعب جدا التحكم في الإنفاق العسكري الذي تحدده متطلبات الحرب نفس الأمر يحدث عند ظهور كوارث أو نكبات طبيعية. ونفس الأمر يقال عن التخفيض فالدولة لا يمكنها أن تخفض النفقات العامة بلا حدود اعتبارا لوجود بعض الحاجات الاجتماعية غير القابلة للضغط من جهة، و لما يمكن أن يولده ضغطها من ردود فعل متباينة الطبيعة.

ثانياً: إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام: وهذا من خلال مراجعة الأولويات التي تقوم بها الحكومات فعادة ما تتم هيكلة النفقات العامة على النحو التالي:

☑ نفقات الخدمات العامة؛

☑ نفقات الأمن و الدفاع؛

☑ نفقات الخدمات الاجتماعية؛

☑ نفقات الشؤون الاقتصادية؛

☑ نفقات أخرى.

ويتم التعبير عن هذه البنية بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام. و يحدث هذا التغيير تبعا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة من جهة، و تبعا لرغبة السلطات في تغييرها. فزيادة النفقات العسكرية يمكن أن تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية نتيجة انخفاض الإنتاج المدني و منه زيادة أسعاره. و هذا دون أن يعني ذلك أنها لا تفيد الإنتاج الوطني، فكثيرا ما تفيد في تلوير فنون الإنتاج و تلوير الهياكل القاعدية.... الخ.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة وأسباب تزايدها؛

نتيجة انتقال المالية العامة من المفهوم الحيادي إلى المفهوم الحديث والقائم على الفكر التدخلي للدولة فإن هدف النفقات لم يعد يرتبط فقط بإشباع الحاجات العامة، بل أصبح الأمر يتعداه إلى تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن جهة أخرى ونتيجة زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أدى ذلك إلى ارتفاع في الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة، في هذا المبحث سوف نتطرق إلى تقسيمات النفقات العامة وذلك في المطلب الأول، وإلى أسباب تزايد الإنفاق العام وذلك في المطلب الثاني، وإلى آثار النفقات العامة وذلك في المطلب الثالث من هذا المبحث.

المطلب الأول: تقسيمات النفقات العامة

في مرحلة الدولة الحارسية لم يكن موضوع تقسيم النفقات العامة يثير اهتمام الباحثين، إذ كانت النفقات العامة محصورة وغير متشعبة وكانت النفقات العامة محدودة وموجهة لتغطية الأعباء في إطار قيام الدولة بمهامها التقليدية، لكن مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتحولها من دولة حارسية إلى دولة متدخلة في الحياة الاقتصادية ظهرت الحاجة إلى ضرورة تقسيم النفقات العامة وتبويبها نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها وانعكاساتها على المجال الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، إذ تم إيجاد العديد من المعايير التي يُستند إليها في تقسيم وتبويب النفقات العامة، وترجع أهمية تحديد هذه التقسيمات والتبويات إلى كونها تخدم أغراضا متعددة منها:

☑ تسهيل صياغة وإعداد البرامج، إذ أن حسابات الدولة ترتبط ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات الحكومية تسييرها، وعلى هذا فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج؛

☑ تحقيق الفعالية والكفاءة في تنفيذ الموازنة العامة، إذ يتطلب تحقيق الفعالية والكفاءة في تنفيذ ميزانية الدولة ضرورة تقسيم جوانب الميزانية من أجل احكم على كفاءة تنفيذ كل برنامج؛

☑ خدمة أهداف المحاسبة والمراجعة والمراقبة و الاعتماد، إذ أن النفقات العامة تحتاج إلى اعتماد وترخيم من السلطة التشريعية، كما أن صرفها يتطلب رقابة قبلية وبعديّة، وبالتالي فإن تقسيم وتبويب النفقات العامة يسهل من القيام بهذه المهمات؛

☑ تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة ومعرفة تطورها، حيث أن تقسيم النفقات العامة يسهل من التعرف على تكلفة كل نشاط من النشاطات العامة، وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية مقارنة مع تكاليف النشاطات الأخرى؛

☑ تمكن السلطة التشريعية (البرلمان) والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة، الأمر الذي يجعل الحكومات تقوم بإنفاق المبالغ في الإطار المقرر لها.

سوف نتطرق إلى تقسيم النفقات العامة اعتمادا على العديد من المعايير التي تستخدم في ذلك، ومن بين هذه التقسيمات والمعايير المستخدمة تذكر ما يلي:

أولا: تقسيم النفقات العامة حسب انتظامها ودورتها: حسب هذا المعيار يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية، ونفقات غير عادية، فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي تتكرر سنويا وبصفة دورية في الميزانية العامة للدولة، ومما تجدر الإشارة إليه أن اتسام النفقة بالدورية والتكرار في الميزانية العامة لا يعني بالضرورة أن تتكرر بنفس المبلغ والمقدار، وإنما تكررهما يتصل بنوعية هذه النفقة، فمثلا النفقات العامة المرتبطة بالمرتبات والأجور تظهر كل سنة في ميزانية الدولة، إلا أن مبلغها وقيمتها يتغير من سنة إلى أخرى، ونفس الأمر يقال بالنسبة لمختلف النفقات العامة الأخرى. أما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تظهر ولا تتكرر بانتظام في الميزانية العامة للدولة، لا من حيث نوعها ولا من حيث مقدارها، بل إنها قد تظهر في سنة معينة وتختفي في سنة أخرى، فورودها في ميزانية الدولة يكون بشكل استثنائي، فهي تحدث على فترات متباعدة وعرضية يصعب التنبؤ بحدوثها، على غرار النفقات الحربية ونفقات تغطية آثار الكوارث الطبيعية¹.

إن تقسيم النفقات بتبني هذا المعيار ورغم أنه يظهر صحيحا من خلال مظهره، إلا أنه لحقه العديد من الانتقادات لأنه يعتمد على التكرار السنوي لورود النفقة في ميزانية الدولة، لكن قد تكون ميزانية الدول بخصوص بعض النفقات مبنية لأكثر من سنة كالنفقات الاستثمارية التي تعد لازمة ويتكرر ظهورها في كل الميزانيات والبرامج الاقتصادية على مدار مدة تفوق السنة، فإن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب ظهورها المتكرر واتسامها بالدورية رغم أنها قد تكون نفقات غير عادية، بالإضافة إلى ذلك فإن بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية على غرار النفقات العسكرية التي تتكرر سنويا في ميزانية الدولة وذلك بسبب التوتر الذي يحدث في العالم، الأمر الذي يؤدي إلى اعتبارها نفقات عادية بسبب ظهورها الدوري والمتكرر سنويا في ميزانية الدولة.

ثانيا: تقسيم النفقات العامة حسب تأثيرها في الدخل الوطني: حسب هذا المعيار يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، فالنفقات الحقيقية هي تلك النفقات التي تتم بمقابل، أي هي الثمن

¹ - أعاد حمود القيسي: المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 42.

الذي تدفعه الدولة للحصول على السلع والخدمات¹، فالنفقات الحقيقية هي استخدام الدولة لجزء من القدرة الشرائية من أجل الحصول على السلع والخدمات التي تشبع بها حاجات الأفراد العامة، ويكون من شأن هذا النوع من النفقات حدوث زيادة في الدخل الوطني، نظرا لاستخدام الأفراد مثلا المداخيل التي يحصلون عليها من خلال النفقات العامة التي تأخذ شكل المرتبات والأجور في طلب السلع والخدمات، الأمر الذي يؤدي إلى تحريك الآلة الإنتاجية ومنه النتيجة النهائية حدوث زيادة في الدخل الوطني.

أما النفقات التحويلية فهي تلك النفقات التي ليس لها مقابل مباشر أي أنها تمثل تيارا نقديا من طرف الدولة لا يقابله طلب على سلعة أو خدمة معينة ويتخذ هذا النوع من النفقات شكل المساعدات التي تقدم للفقراء، ونفقات دعم السلع والخدمات، ونفقات فوائد وأقساط المديونية العمومية. إن النفقات التحويلية لا تؤثر مباشرة في الإنتاج الوطني (الدخل الوطني) بل تستهدف إعادة توزيع الدخل الوطني فقط، إذ من شأن هذا النوع من النفقات نقل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى فقط، وعلى العموم يمكن أن تأخذ النفقات التحويلية إحدى الأشكال التالية²:

☑ **نفقات تحويلية اجتماعية:** وهي النفقات التي يراد منها نقل القوة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء، مثل التحويلات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية؛

☑ **نفقات تحويلية اقتصادية:** هذا النوع من النفقات التحويلية يستهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، طالما أن الدولة في ظل النظام الرأسمالي لا تتدخل في الحياة الاقتصادية، بل يكون لها دورا توجيهيا وذلك من خلال استخدام هذا النوع من النفقات، والتي قد تأخذ شكل إعانات مقدمة للاستثمار أو شكل امتيازات ضريبية في إطار سياسة التحفيز المتبناة؛

☑ **نفقات تحويلية مالية:** وهي النفقات التي تمثل خدمات الدين العام واستهلاك أفساطه المختلفة.

ثالثا: تقسيم النفقات العامة حسب المعيار الوظيفي: أي تبعا للوظائف المختلفة للدولة، كما يُلحق على هذا المعيار معيار تقسيم النفقات العامة حسب أهدافها المباشرة، فحسب هذا المعيار تقسم النفقات العامة إلى نفقات إدارية، نفقات اجتماعية، نفقات اقتصادية.

1- النفقات العامة الإدارية: يقصد بالنفقات العامة الإدارية تلك النفقات التي ترتبط بتسيير المصالح العامة للدولة، وهي تشمل مختلف المبالغ المنفقة من أجل السير العادي والحسن للمرافق العامة؛

¹ - عادل فليح العلي: المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط 01، مرجع سبق ذكره، ص 56.

² - بجاوي أعمار: مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتقارير الراهنة-، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 41.

2- النفقات العامة الاجتماعية: وهي تلك النفقات التي يتم صرفها بما يتعلق وتحقيق الأهداف والأغراض الاجتماعية، والمتمثلة في توفير الحاجات العامة التي تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين، على غرار نفقات التعليم والرعاية الصحية، النقل والسكن، ومما تجدر الإشارة إليه أن النفقات على قطاع التعليم تعتبر أهم بنود النفقات الاجتماعية، إذ تعتبر المرآة العاكسة لتطور المجتمع في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، ويضيف الدكتور محمد عباس محرزى أن الدول المتقدمة تخصص جزء كبير من النفقات على هذا القطاع ناهيك عن النفقات الخاصة بالتأمينات الاجتماعية؛

3- النفقات الاقتصادية: ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم الدولة بإنفاقها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية، كما يطلق على هذا النوع تسمية النفقات الاستثمارية، حيث تعمل الدولة من خلال هذه النفقات إلى زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال. ومما تجدر الإشارة إليه كما أورده الدكتور محمد عباس محرزى في كتابه أن هذا النوع من النفقات يكتسي أهمية كبيرة في الدول النامية، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الدولة تقوم بنفسها بعمليات إنشاء رؤوس الأموال نظراً لأنها تحتاج إلى نفقات كبيرة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لأنها لا تحقق عائداً مباشراً، لذا فإن القطاع الخاص لا يستطيع الإيفاء بها، كما أنه ليس لديه الرغبة في القيام بها، مثل شق الطرقات وبناء الجسور وإقامة السدود.

ويضيف بعض الكتاب حسب المعيار المذكور أعلاه وإضافة إلى الأنواع المذكورة النفقات العسكرية والنفقات المالية، فالنفقات العسكرية هي تلك النفقات المخصصة لإقامة وبناء مرافق الدفاع، وتوفير كل مستلزمات الجيش والتسليح، أما النفقات المالية فهي مختلف النفقات المرتبطة بالدين العام وخدمة فوائده والأوراق المالية والسندات الأخرى مهما كان نوعها.

رابعاً: تقسيم النفقات العامة حسب معيار نطاق سريان النفقة: حسب هذا المعيار تقسم النفقات العامة إلى نفقات عامة مركزية ونفقات عامة محلية. فالنفقات العامة المركزية: وهي تلك النفقات التي تُورد وتذكر في الميزانية العامة للدولة، وتكون موجهة لصالح كافة أفراد الدولة، ومن أمثلة ذلك النفقات المصروفة على خدمة الأمن والدفاع عن إقليم الدولة، وهذا النوع من النفقات يستفيد منه كافة الأفراد الموجودين في الدولة طالما أنهم تحملوا كلهم أعباء تغطية هذه النفقات؛

أما النفقات العامة المحلية فهي تلك النفقات التي تدرج ضمن ميزانية الإقليم أو الولاية الواحدة، وتكون مخصصة لفائدة سكان ذلك الإقليم أو تلك الولاية، ويفترض في هذا النوع من النفقات أن يكون قد تحمل عبئها أفراد ذلك الإقليم أو الولاية دون أن يمتد إلى باقي الأفراد الأقاليم والولايات الأخرى.

المطلب الثاني: تبويب النفقات العامة في الجزائر

بالرجوع إلى مضمون القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نجد أن النفقات العامة في الجزائر تشمل نفقات التسيير، نفقات التجهيز، الأعباء الخاصة بالقروض و التسيقات، ويتم تبويب نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛

- تخفيضات السلطات العمومية؛

- النفقات الخاصة بوسائل المدخول؛

- النفقات الخاصة بالتدخلات العمومية.

أما نفقات الاستثمار أو التجهيز فإنها تُبَوَّب في ثلاثة أبواب هي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة؛

- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة؛

- النفقات الأخرى بالرأس مال.

وبالنظر إلى الواقع العملي وما هو موجود في قوانين المالية المختلفة فإن المشرع الجزائري يأخذ بنظام توزيع النفقات العامة المرتبطة بالتسيير حسب الدوائر الوزارية، أي يتم تحديد الاعتمادات القابلة للائحة والمخزونة لكل دائرة وزارية، كما يتم تبويب النفقات المتعلقة بالتجهيز حسب القطاعات المختلفة للدولة والمرتبطة بالنشاط الاقتصادي،

المطلب الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة

مادام أن النفقات تكون مقومة بالنقود، فالملاحظ في الوقت الراهن أن حجم وقيمة هذه النفقات في تزايد مستمر، و يتعلق ذلك بدولة واحدة بل هو ظاهر على مستوى كل الدول، سوف نحاول أن نبين الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام، وبتفح الكتب والمؤلفات ذات العلاقة بالمالية العامة والنظم المالية للدول يتبين أن أسباب تزايد الإنفاق العام يمكن إرجاعها إلى أسباب ظاهرية، وأخرى حقيقية.

فالزيادة الظاهرية للنفقات العامة يمكن تعريفها على أنها تلك الزيادة الخاصة والمتعلقة بالأرقام المعبرة عن النفقات العامة دون أن يقابله زيادة حقيقية وفعلية في زيب الفرد من كميات السلع والخدمات المستهلكة لإشباع حاجاته، أما الزيادة الحقيقية للنفقات العامة فهي تعبير عن زيادة فعلية في زيب الفرد من السلع والخدمات المقدمة من طرف الدولة، وعلى هذا يمكن التعميم والقول أن الأسباب الظاهرية تؤدي إلى زيادة

اسمية من حيث الأرقام في النفقات العامة، بينما الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة تؤدي فعلا إلى زيادة قيمة الإنفاق العام.

أولاً: الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام: كما اشرنا إلى ذلك أعلاه فإنه ليس كل زيادة في أرقام النفقات العامة يدل على الزيادة الفعلية لهذه النفقات، بل قد يكون ذلك ظاهري أو اسمي فقط، فقد يكون الزيادة في الأرقام وتضخمها راجعا إلى العديد من الأسباب التي نتناول أهمها فيما يلي:

1- تدهور قيمة النقود (انخفاض القوة الشرائية للنقود):

إن انخفاض القوة الشرائية للنقد يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها والحلول عليها بنفس العدد المعين من وحدات النقد مقارنة بالكميات التي كان يتم الحلول عليها في الماضي، فمثلا إذا أخذنا قيمة نقدية تساوي 1000 دج، وسلعة معينة ولتكن (س) والتي قيمة الوحدة الواحدة منها 200 دج، فإن الكمية المشتراة منها هي 05 وحدات، لكن بفترض ارتفاع سعر هذه السلعة إلى 300 دج، فإنه لشراء 05 وحدات وللحفاظ على نفس القدر من الاستهلاك يلزم صرف 1500 دج.

والملاحظ أنه ورغم زيادة المبلغ المنفق على شراء نفس الكمية من هذه السلعة، إلا أن العدد الفعلي من الوحدات المشتراة لم يتغير، وهذا ما يمكن تعميمه على قيمة النفقات العامة وما يمكن أن تشتريه لنا من سلع وخدمات.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مختلف العملات في العالم تتعرض إلى تدهور في قيمتها عبر الزمن، حتى وإن كان هذا التدهور يختلف نسبته من عملة إلى أخرى، ويمكن قياس الزيادة الظاهرية في النفقات العامة من خلال استخدام الأرقام القياسية للأسعار، وذلك من خلال مقارنة أسعار النفقات العامة بمقياس واحد وهو سنة الأساس من أجل الحكم على أن الزيادة ظاهرية أو حقيقية

2- اختلاف طرق الفن المالي (طرق إعداد الموازنة) أو تغيره من فترة إلى أخرى: قد ترجع الزيادة الظاهرية

في مقدار النفقات العامة إلى اختلاف الفن المالي المتعلق بإعداد الموازنة العامة من سنة إلى أخرى، ناهيك عن تغيير طرق التسجيل في الحسابات المالية، فالتغيير في نمط وقواعد إعداد الموازنة من سنة إلى أخرى قد يؤدي إلى التغيير في الأرقام المرصودة للنفقات العامة، فقد تظهر هذه النفقات بقيمة أكبر أو أقل من السنوات السابقة، وكل ذلك قد يكون تغير ظاهري وليس حقيقي في قيمة النفقات العامة، ويرى الدكتور رفعت المحجوب أن اختلاف الفن المالي لإعداد الموازنة يؤدي إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة في مثل الحالات التالية:

☑ إذا كانت بعض الميزانيات تخصم من الإيرادات تكاليف جبايتها وتم إلغاء هذه القاعدة، وأدخلت جميع الإيرادات ضمن جدول الإيرادات دون حذف تكاليف الجباية، وأدرجت جميع النفقات بما فيها نفقات الحصول على الموارد المالية؛ فإن هذا يؤدي إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة؛

☑ قد يحدث تعديل في بدء السنة المالية، فتضاف مدة زمنية إلى الميزانية السابقة، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور الميزانية العامة بحجم أكبر، ولكن في الحقيقة هي زيادة ظاهرية؛

☑ قد تستبعد بعض الدول من ميزانياتها النفقات المتكررة والثابتة، فإذا ما عادت الدول لإدراج مثل هذه النفقات في الميزانية فتظهر بحجم أكبر من المعتاد، ولكن هي في الأصل زيادة ظاهرية.

3- زيادة السكان واتساع مساحة الإقليم: إن اتساع مساحة إقليم الدولة من خلال ضم أقاليم أخرى أو اكتشاف مناجم لم تكون موجودة يؤدي إلى الزيادة الإسمية في النفقات العمومية، شأنه في ذلك شأن الزيادة في عدد السكان، فمثلا إذا قامت دولة باحتلال إقليم أو دولة أخرى، والأمر نفسه ينطبق على حالة تحرير جزء من إقليم الدولة كان في يد دولة أخرى فإن ذلك سوف يؤدي من الناحية النظرية إلى زيادة حجم النفقات العامة، إلا أن هذه الزيادة تكون ظاهرية وذلك بسبب عدم حدوث زيادة في النفع العام أي زيادة في الأعباء العمومية الملقاة على سكان الإقليم دون أن يقابلها زيادة فعلية في النفقات، فالزيادة في النفقات العامة في حالة اتساع الإقليم الذي ينتج عنه زيادة عدد السكان، أو حتى في عدد السكان دون حدوث اتساع في الإقليم قد تنتج عنه زيادة رقمية فقط في حجم النفقات العامة، فقد تكون نفس الخدمات والسلع المقدمة في إمارات الإنفاق العام هي نفسها بعد اتساع مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان وبالتالي تكون هناك زيادة في حصة الفرد من السكان الأصليين، بل إن الزيادة الظاهرية في الإنفاق سوف يستفيد منها سكان الإقليم الجديد.

ثانيا: الأسباب الحقيقية لتزايد الإنفاق العام:

بعدها تطرقنا إلى الأسباب الظاهرية لتزايد الإنفاق العام والتي هي تعبير عن الزيادة الإسمية أو الرقمية في حجم النفقات العامة، سوف نتطرق في هذه النقطة إلى الأسباب الحقيقية التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام، وعلى العموم يمكن إرجاع الأسباب الحقيقية لتزايد الإنفاق العام إلى ما يلي:

1- الأسباب الاقتصادية: هناك العديد من الأسباب الاقتصادية التي تساهم في زيادة النفقات العامة، وهذه الأسباب تختلف حسب الزمان والمكان وظروف كل دولة، ومن جملة هذه الأسباب نذكر:

أ- دور الدولة في النشاط الاقتصادي: يلعب الدور الذي تؤديه الدولة في النشاط الاقتصادي محورا أساسيا في زيادة الإنفاق من عدمه، فعندما تكون الدولة لا تتدخل في النشاط الاقتصادي ويكون دورها رقابيا (الدولة الحارسة) فإن ذلك يؤدي إلى عدم وجود زيادة كبيرة في النفقات العامة المتعلقة بالمجال الاقتصادي، أمام إذا كانت الدولة تتدخل في النشاط الاقتصادي (الدولة المتدخلة فإن ذلك يفرض ارتفاع في النفقات المخصصة لهذا المجال.

ومن المسلم به أن فكرة الدولة الحارسة سادت لفترة طويلة من الزمن إلى غاية 1929، أين حلت أزمة الكساد العالمي، وظهرت معها آراء وأفكار الاقتصادي جون مينارد كينز الداعية إلى ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، هذا التحول في دور الدولة وما حمله من تغير في الوظيفة أدى بالدولة إلى ممارسة الإشراف والرقابة والتوجيه للأنشطة الاقتصادية من خلال العديد من الآليات والوسائل، والتي من بينها السياسة المالية التي تقوم على شقين؛ السياسة الانفاقية والسياسة الضريبية، فبموجب السياسة الانفاقية ومن اجل تحقيق الدولة لأهدافها الاقتصادية يجب أن تقرر الإعانات وتمنحها للمجال الاستثماري من اجل التأثير على قرارات الاستثمار، ومن جهة أخرى فإن استعمال الضريبة لموجه للنشاط الاقتصادي من خلال سياسات الإعفاء من دفعها أو تقديم التخفيضات المرتبطة بالوعاء أو المعدل ما هو في الحقيقة إلا شكل من أشكال الإنفاق المضحى به طالما أن الدولة تضحي بحقها من الضرائب والرسوم من اجل التأثير على قرارات الاستثمار؛

ومن جهة أخرى فإن وجود التقلبات الاقتصادية من كساد وازدهار يجعل الدولة تعمل على زيادة إنفاقها، ففي فترة الكساد تعمل الدولة على زيادة الطلب الفعال من خلال تشغيل أكبر عدد ممكن من القوة العاملة، هذه القوة العاملة سوف تقوم بإنفاق دخولها على السلع والخدمات المختلفة مما يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال، ومع استمرار التوظيف للعمالة الأمر الذي ينتج عنه زيادة في دخول الأفراد الذين يتميزون بارتفاع ميلهم الحدي للاستهلاك، فإن النتيجة هي زيادة في الطلب الفعال، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الطلب على المعروض من السلع والخدمات، وبالتالي دفع عجلة الإنتاج من اجل مقابلة الطلب المتزايد على هذه السلع والخدمات، أما في حالة الازدهار والتي تشهد توسع في المشاريع الاقتصادية والزيادة في عددها، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى تطبيق سياسة مالية توسعية من خلال فرض الضرائب، مما ينعكس في النهاية على زيادة الإنفاق العام.

ب- زيادة الدخل الوطني: تعتبر زيادة الدخل الوطني عاملا مهما في الزيادة الحقيقية للإنفاق العام وفق ما يقتضيه قانون أنجل، إذ أنه كلما زاد دخل الأفراد كلما ازدادت معه اقتطاعات الدولة من هذه الدخول، وبزيادة

إيرادات الدولة فإن ذلك ينعكس على زيادة الإنفاق الذي تقوم به الدولة على مختلف السلع والخدمات اللازمة لإشباع حاجات الأفراد المختلفة، لأن العلاقة بين زيادة الدخل الوطني وزيادة النفقات العامة هي علاقة طردية، فكلما زاد الدخل الوطني زاد معه الإنفاق العام والعكس صحيح.

2- الأسباب السياسية: تؤدي الأسباب السياسية بدورها إلى زيادة الإنفاق العام، هذه الأسباب تأخذ العديد من الأشكال، فمنها ما يكون مرتبط بانتشار مبادئ الديمقراطية، ومنها ما يتعلق بدرجة نقاء العمل السياسي، ومنها ما هو مرتبط بزيادة العلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، وسوف نتناول هذه الأسباب كما يلي:

أ- انتشار مبادئ الديمقراطية: أدى انتشار مبادئ الديمقراطية إلى زيادة النفقات العامة، حيث أن نظم الانتخاب السائدة في الدول أدى إلى وصول الطبقات الفقيرة إلى سدة المجالس النيابية والمناصب السامية، هذا الأمر صاحبه المطالبة بتحسين أوضاع الطبقات الفقيرة للشعب؛

ب- درجة نقاء العمل السياسي: يؤدي عدم توفر النزاهة والحرص على أموال الدولة إلى انتشار الرشوة والفساد، والاختلاسات والتزوير واستغلال النفوذ، وهذا كله بدوره له تأثير على زيادة النفقات العامة، فكلما ما ظهرت اختلاسات ضخمة للأموال العمومية في العديد من الدول بخصوص المشاريع التي تقوم أو تشرف عليها الدولة، إذ يتم الاتفاق بين منفي هذه المشاريع والطرف الإداري على أسعار تخالف الأسعار غير الرسمية والفعلية لإنجاز هذه المشاريع، هذه الممارسات ترهق خزينة الدولة العامة وتزيد من حجم المخصصات المالية في إطار الإنفاق العام؛

ت- زيادة العلاقات الخارجية: لقد أصبحت الدول تهتم في وقتنا الحاضر أكثر بالعلاقات الدولية، خاصة منها العلاقات الدبلوماسية والاشترك والانضمام للمنظمات الدولية، هذا الأمر يكلف خزينة الدولة المزيد من الأموال من أجل الإيفاء بكل هذه المتطلبات.

3- الأسباب الإدارية: إن التوسع في نشاط الدولة من خلال زيادة عدد الوزارات والإدارات العمومية المختلفة من أجل تقديم أحسن الخدمات للمواطنين بغرض إشباع حاجاتهم المختلفة يؤدي إلى زيادة مستويات الإنفاق العام على مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية المستحدثة والتي تشرف عليها الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن سوء التنظيم الإداري وانتشار الفساد والترهل في مختلف الإدارات والوزارات العمومية يؤدي إلى زيادة متطلبات هذه الهيئات من المصاريف، الأمر الذي ينتج عنه زيادة في النفقات العمومية المخصصة لهذا القطاع.

4- أسباب مالية: هناك العديد من الأسباب المرتبطة بالجانب المالي والتي تسهم في زيادة النفقات العامة، وترجع هذه الأسباب المالية إلى ما يلي:

أ- سهولة الاقتراض: في القديم كان أمر الاقتراض صعبا ويكون بشروط قاسية، إذ كان يفرض المقرضون على المقترضين شروطا قاسية، وهذا ما جعل العديد من الدول تحجم عن اللجوء إلى الاقتراض، ولكن مع تطور السياسات المالية صار في إمكان الدولة أن تقوم بالاقتراض من أفرادها، وحتى صغار المدخرين، شرط أن تمنح لهم مكافآت عن ذلك كما سنرى في المحور الموالي عند التطرق إلى القروض العامة كمصدر للإيرادات، يضاف إلى ذلك اتساع دائرة القروض الخارجية التي أصبحت أسهل مما كانت عليه في الماضي، وهذا ما جعل العديد من الدول تتوسع في الاقتراض من أجل تغطية النفقات العامة المتزايدة؛

ب- وجود فائض في الإيرادات: إذا تم حصول الدولة على موارد مالية من مصادرها المختلفة بقيمة كبيرة بمقدار يفوق ما هو محدد ومضبوط من النفقات، يجعلها تتوسع في الإنفاق العام نتيجة وجود توسع في الإيرادات العامة، هذا الأمر يجعل على الدولة من الصعوبة بما كان التخفيض في قيمة النفقات العامة والتي تم التوسع فيها نتيجة وجود إيرادات كبيرة في الحالة التي تعرف فيها قيمة الإيرادات العامة تراجعاً في قيمتها نتيجة ظرف من الظروف، وكمثال على ذلك ومن خلال حالة الجزائر فقد عرفت النفقات العامة زيادة مطردة من حيث قيمتها نتيجة وجود موارد مالية كبيرة جراء ارتفاع أسعار البترول، لكن ومنذ انخفاض أسعار هذا الأخير في سنة 2014 الأمر الذي جعل معه الإيرادات العامة تعرف انحصارا وشحا من حيث قيمتها، ورغم ذلك إلا أن النفقات العامة لا يمكن الضغط عليها وإرجاع قيمها إلى قبل ما كانت عليه قبل ارتفاع أسعار البترول، فالظروف تفرض نفسها على الدولة من أجل الإبقاء على نفس المستويات المعهودة من الإنفاق العام، حتى وإن كان ذلك بطريقة حذرة وتجنب النفقات العامة الزائدة عن اللزوم.

5- الأسباب العسكرية: تعتبر النفقات العسكرية من أهم الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة، خاصة في مرحلة الحروب، فالنفقات المتعلقة بالأمن والدفاع تمثل عبئا كبيرا على الدولة ويرجع علماء المالية العامة أن أسباب زيادة الإنفاق على خدمات الدفاع والأمن يرجع للأسباب التالية:

أ- تقدم الفن العسكري واستخدام الأسلحة المتطورة والحديثة: إذ أن تنظيم الجيوش في الوقت الراهن عرف تقدما ملحوظا عما كان عليه في الماضي، ناهيك عن التطور الحاصل في مجال الأسلحة، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع المخصصات المالية من أجل اقتناء هذه الأسلحة، كما أن متطلبات الجيش من مواد ومعدات وكذا التكاليف المصروفة عن القطاع العسكري في تزايد مستمر؛

ب- الكثير من الدول أصبحت تعمل على تحصين نفسها من غزو الدول الأخرى لها: وهذا الأمر أدى إلى زيادة عدد أفراد الجيش، ووجود تقسيمات وتنظيمات متعددة للجيش أو الجهة القائمة بالحفاظ على الأمن والقيام بالدفاع، هذا الأمر أدى بالضرورة إلى ارتفاع النفقات العمومية المخصصة لهذا الشأن.

6- أسباب اجتماعية: هناك العديد من الاعتبارات الاجتماعية التي تسهم في زيادة النفقات العامة، ويمكن ذكر أهم الأسباب الاجتماعية والتي تتمثل في:

أ- زيادة السكان: إن زيادة عدد السكان يساهم في زيادة النفقات العامة، لأن قيمة الخدمات والحاجات العامة التي يحتاج إليها عدد صغير من الأفراد ليست هي نفسها قيمة الحاجات والخدمات التي يحتاجها عدد كبير من الأفراد، ولكي تحافظ الدولة على نصيب الفرد من هذه الخدمات والحاجيات الموفرة لابد لها من ان تزيد من نفقاتها على مختلف المجالات، كالإسكان والنقل ومشاريع البنية التحتية والمواصلات.... الخ؛

ب- نمو الوعي الاجتماعي: إن زيادة الوعي الاجتماعي ومستويات التعليم تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، فمن المؤكد أن الحاجات التي تلزم السكان البدو والقرويين تقل كثيرا عن الحاجات التي يحتاج إليها سكان المدن، كما أن زيادة الوعي الاجتماعي يجعل الأفراد يطالبون بحقوقهم، ويطلبون من حكوماتهم أن توفر لهم المستلزمات التي تجعلهم يلتحقون بركب الحضارة مما هو موجود في بلدان أخرى، وذلك من اجل تحقيق مستوى معيشي يقارب مستويات المعيشة الموجودة في الدول المتقدمة.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة؛

بعدما تطرقنا إلى مفهوم إلى تقسيمات وأسباب تزايد النفقات العامة في المبحث الثاني من هذا الفصل، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الآثار الاقتصادية للنفقات العامة، إذ قيام الدولة بالإنفاق العام له انعكاسات على بعض المتغيرات الاقتصادية والتي منها الاستهلاك الوطني، الإنتاج، التشغيل، وسف وتتناول الآثار التي يحدثها الإنفاق العام على كل متغير من هذه المتغيرات وذلك من خلال العناصر الموالية.

المطلب الأول: أثر النفقات العامة على الاستهلاك

تتجلى آثار النفقات العامة على الاستهلاك من خلال صورتين، الصورة الأولى المتمثلة في شراء الدولة للسلع والخدمات وتقديمها إلى أفراد المجتمع على غرار التوسع في خدمات الرعاية الصحية والتعليمية وتغطية تكاليف الإيواء والإطعام بالنسبة للطلبة، أما الصورة الثانية والمتمثلة في توزيع المداخيل على أفراد المجتمع، ففي ظل هذه الصورة يتحدد حجم الاستهلاك بما تقوم الدولة بدفعه من أجور ومرتببات لمختلف العمال والأجراء، ورغم ذلك فإن الاستهلاك سوف يبقى منخفضا إذا ما اقتصر توزيع الدخل على الفئات المنتجة فقط، وعلى هذا تعمل الدولة على القيام بالإنفاق العام في صورة النفقات الاجتماعية وتقديم المساعدات المالية من أجل زيادة الاستهلاك، الذي ينعكس على زيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات من طرف كافة شرائح المجتمع.

ومما تجدر الإشارة إليه أن طريقة توزيع النفقات العامة على مختلف القطاعات لها تأثير هام وحساس على الاستهلاك، فمثلا تخصيص مبالغ كبيرة للدفاع أو الإنفاق على التمثيل الدبلوماسي وكل ما يتعلق بالشؤون الخارجية قد يقلل من حجم الاستهلاك أو يقيمه عند مستواه، لأن هذه الأموال لا تؤدي إلى خلق المزيد من مناصب الشغل ولا زيادة الإنتاج، هذا الأمر يؤثر سلبا على مداخيل الأفراد وبالتالي على الاستهلاك نتيجة عدم حدوث زيادة في المداخيل.

المطلب الثاني: أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني

إن النفقات العامة قد تكون موجهة لصرفها على البنية التحتية أو المرافق العامة التقليدية التي تقوم بتأدية الوظائف التقليدية للدولة على غرار، مرفق الدفاع والتمثيل الخارجي والأمن الداخلي والقضاء، وهذا النوع من الإنفاق يعد من الضرورة بما كان لأنه يهيئ الظروف التي تؤثر إيجابا على توسع النشاط الاقتصادي، كما قد يتم توجيه النفقات العامة لصرفها في أوجه أخرى ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي مباشرة بغية من الدولة التأثير على مستويات الإنتاج والاستثمار، وكل ذلك بغرض زيادة الدخل الوطني الذي هو تعبير عن

مجموع السلع والخدمات التي تنتج في فترة زمنية معينة، والتي يتم تقييمها نقدا. إن النفقات العامة تؤثر على الإنتاج الوطني من عدة نواحي نبرز أهمها في النقاط التالية:

* تؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج الوطني وذلك بطريقة مباشرة، مثل ما تسهم به النفقات الاستثمارية المصروفة من طرف الدولة أو ما تعلق بالنفقات المصروفة على إنشاء المصانع والمركبات الصناعية، فهذا النوع من الإنفاق يؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الوطني؛

* كما قد تؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج الوطني بطريقة غير مباشرة وذلك عندما تؤدي هذه النفقات إلى زيادة قدرة الأفراد على العمل وبالتالي الادخار الذي يوجه على الاستثمار مثل نفقات التعليم والصحة، إذ أن الإنفاق على هذه المرافق يؤدي إلى قدرتها على تقديم أحسن الخدمات للأفراد؛

* قد يؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع إلى آخر، فالدولة تستطيع من خلال سياسة الإنفاق العام إلى توجيه عوامل الإنتاج إلى فرع معين، من خلال جذب عناصر الإنتاج إلى هذا الفرع نتيجة تقديم الإعانات إلى هذا الفرع الإنتاجي؛

* قد يؤدي زيادة الإنفاق العام في منطقة معينة من مناطق الوطن إلى توجه عوامل الإنتاج للاستثمار في هذه المنطقة، ومثال ذلك أن تزيد الدولة من حجم نفقاتها العامة المرتبطة بالبنية التحتية أو النقل والمواصلات في منطقة معينة، ناهيك عن زيادة الإنفاق الخاص بالتعليم والصحة، هذا الأمر يصاحبه زيادة في الكفاية الإنتاجية لأفراد تلك المنطقة، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة قدرتهم على العمل، وبالتالي على تخصيص جزء من دخولهم لإدخار الموجه للاستثمار، فهذا الأمر قد يؤدي بانسحاب عوامل الإنتاج من مناطق أخرى من الوطن وتوجهها إلى تلك المنطقة التي تعرف إنفاقا كبيرا من طرف الدولة؛

* قد يؤثر الإنفاق العام على رغبة الأفراد في العمل، فيميل هؤلاء الأفراد إلى الاعتماد على الإنفاق العام المصروف في شكل معاشات أو إعانات اجتماعية لهم، فقد يترتب عن ذلك انصراف الأفراد عن العمل لأنهم يضمنون معاشات وإعانات حكومية تكفيهم.

المطلب الثالث: أثر النفقات العامة على توزيع الدخل

من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية تقوم الدولة بإعادة توزيع المداخيل بين كافة أفراد المجتمع وذلك من خلال إتباع ما يتاح أمامها من وسائل وأدوات، فقد تستخدم الدولة النفقات التحويلية من أجل إعادة توزيع الدخل بين الأفراد، كما قد تستخدم النفقات الحقيقية في ذلك وعلى هذا فقد يكون تأثير النفقات العامة على توزيع الدخل أما تأثيرا مباشرا أو تأثيرا غير مباشر.

فيكون أثر الإنفاق مباشرة على توزيع الدخل من خلال توجيه الإنفاق العام وتقديم الإعانات بطريقة مباشرة من أجل زيادة القوة الشرائية لدى الأعوان الاقتصاديين؛

كما قد يكون تأثير النفقات العامة بشكل غير مباشر على توزيع الدخل من خلال تقديم الدعم لبعض الفئات بخصوص بعض السلع والخدمات المشتراة من طرفهم، من خلال تقديم الدعم لأصحاب المشاريع الاستثمارية التي تنتج هذا النوع من السلع والخدمات والتي ترى الدولة أنه من الضروري تقديم الدعم لها، كما قد يتخذ التأثير المباشر للنفقات العامة على توزيع الدخل من خلال توفير الحكومات لبعض السلع والخدمات بدون مقابل أو بقيمة زهيدة هي في الأصل تقل عن ثمن تكلفة هذه الخدمة أو السلعة.

فالدولة تقوم بالإنفاق على الطبقات العاملة من خلال توفير المرتبات والأجور، لكن هذا الأمر قد يكون غير كافي للتوزيع العادل للدخل الوطني، لذلك يتم اللجوء إلى النفقات التحويلية من أجل تخفيف الفوارق الاجتماعية بين طبقات المجتمع، ومما تجدر الإشارة إليه أن نمط توزيع المداخل يتوقف على درجة الثراء الوطني ومدى توفر الدولة على مداخل كبيرة سواء كانت إيرادات سيادية أو إيرادات من الأملاك الدولة الوطنية، فبقدر ما كانت الإيرادات العامة تتميز بالكثرة بقدر ما كان في استطاعت الدولة القيام بالإنفاق العام في شكل نفقات تحويلية أو حقيقية، مما يؤدي إلى فرض نوع من العدالة بخصوص توزيع الدخل الوطني.

المطلب الرابع: تأثير النفقات العامة على الأسعار

قد تتحدد الأسعار في السوق عن طريق آليتين، الآلية الأولى هي تفاعل قوى العرض والطب لتنتج لنا السعر التوازني لمختلف السلع والخدمات من دون تأثير أي طرف، ويكون ذلك في سوق المنافسة التامة، كما قد تتحدد الأسعار نتيجة تدخل من الدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لتحديد أسعار بعض السلع والخدمات، ولقد كان هذا التدخل إلى وقت قريب استثناءات تستلزمه فقط الأوضاع الاقتصادية الاستثنائية (الأزمات الاقتصادية)، ولكنه أصبح منظما وهاما في الاقتصاد الحديث سواء نتيجة المطالبة بتدخل الدولة أو تدخلها التلقائي، فقد يطالب المنتجون بتدخل الدولة ومنحهم إعانات من أجل زيادة إنتاجهم وخفض التكلفة ومقاومة الأوضاع الاقتصادية ومواجهة المنافسة الأجنبية الشرسة، كما قد يطالب المستهلكين بضرورة تدخل الدولة لخفض أسعار بعض السلع والخدمات الضرورية، هذا عن مطالبة الأعوان الاقتصاديين بتدخل الدولة، أما عن التدخل التلقائي للدولة فإنه يتم من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والقضاء على الاحتكارات التي تميز إنتاج سلعة أو خدمة معينة وحماية المستهلكين من جشع المنتجين.

وتدخل الدولة في تحديد الأسعار قد يأخذ شكل قيامها بالتأثير على العوامل المحددة لسعر السلع والخدمات، أي التأثير على الطلب والعرض، وإما بتأثيرها المباشر على مستويات الأسعار، فيمكن لها التأثير مباشرة على مستوى الأسعار من خلال برامجها الانفاقية المتضمنة تقديم المنح والإعانات أو من خلال إشرافها المباشر وقيامها بالإنتاج.

خلاصة الفصل الثاني:

سياسة الانفاقية تعديل كل من الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع فضلا عن قدرتها على ترشيد استخدام الأموال العامة، وتحقيق أقصى إنتاجية من هذه الأموال، كذلك لا يمكن إنكار فعالية هذه الأدوات والدور الهام الذي يمكن أن تلعبه في الوقت الحاضر من خلال تأثيرها على حجم العمالة والدخل الوطني ومستويات الأسعار ومستويات الاستثمار وأخيرا تعتبر الأدوات المالية من الوسائل الفعالة التي تستخدمها الدول لتحقيق التوازن المالي ومن ثم التوازن الاقتصادي العام.



الفصل الثاني



الفصل الثالث: الإيرادات العامة.

تعتبر الحكومة وحدة اقتصادية متكاملة مهمة، تحتاج إلى أرصدة مالية لتمويل نشاطها العام. وهذه الأرصدة المالية هي ما يعبر عنه بالإيرادات العامة. وفي عبارة أخرى، يمكن تعرف الإيرادات العامة بأنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، وتعتبر الإيرادات العامة هي الجزء المكمل والضروري لتمويل الإنفاق العام.

وقد تطورت دراسة الإيرادات العامة حسب تطور الفكر الاقتصادي، حيث اقتضت دراسة الإيرادات العامة عند الاقتصاديين التقليديين على كيفية تزويد الخزانة العامة بالأموال اللازمة لها من أجل تغطية الإنفاق العام اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية. أما في المدرسة الاقتصادية الحديثة، فبجانب كون الإيرادات أداة للحصول على الأموال العامة، إلا أنها أصبحت أداة مهمة من أدوات السياسة المالية تستطيع الحكومات بواسطتها التأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى تزايد أهمية الإيرادات العامة تبعاً لزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة لضرورة لتزايد دور الدولة في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

تعتمد الحكومات على مصادر متعددة للإيرادات العامة، وتختلف أهمية هذه المصادر لكل حكومة حسب النظام الاقتصادي السائد ومدى تقدم الدولة، وكذلك اختلفت أهمية هذه المصادر نتيجة للتطور التاريخي لأنواع المختلفة من الإيرادات العامة.

وعليه يكون من الملائم في هذا الفصل إلقاء الضوء على ماهية الإيرادات العامة، ثم التعرض إلى السياسات الرئيسية التي تحكم الإيرادات العامة، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الطرح النظري للإيرادات العامة؛

المبحث الثاني: مصادر للإيرادات العامة " الإيرادات الضريبية وغير الضريبية".

المبحث الأول: الطرح النظري للإيرادات العامة.

تعتبر الودائع من أهم مصادر التمويل للبنوك التجارية لذلك تحرص البنوك على تنميتها، من خلال تنمية الوعي المصرفي والادخاري بالتوسع في فتح المزيد من الوحدات المصرفية وتبسيط إجراءات التعامل من حيث السحب والإيداع ورفع كفاءة الأوعية الادخارية إضافة إلى مختلف الأوراق التجارية التي تقبل كوسيلة دفع بعد التظهير الأمر الذي يفتح مجال واسعاً أمام مزيد من الفرص في هذا القطاع لذا سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مفهوم الإيرادات في المطلب الأول، ثم الاستراتيجيات الأساسية لجذب الودائع في المطلب الثاني، ثم العوامل المؤثرة على جذب الودائع في المطلب الثالث.

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة

تحدد القوانين والتشريعات الإيرادات العامة للدولة، ومن يدفعها، وأساليب تقديرها في الموازنة العامة، ولا ترتبط بقانون الموازنة العامة للدولة كما هو الحال في النفقات العامة لها، بحيث تتولى أجهزة حكومية متخصصة عملية التحصيل لصالح حساب الخزانة العامة للدولة، إلا أنه يوجد دوائر حكومية لها علاقة أساسية بالنشاط المتعلق بالرسوم المحصلة كدائرة الجوازات العامة للدولة، إلا أنه يوجد دوائر حكومية لها علاقة أساسية بالنشاط المتعلق بالرسوم المحصلة كدائرة الجوازات العامة لتحصيل رسوم إقرار جوازات السفر، وسلطة المياه لتحصيل رسوم المياه، وسلطة الأراضي لتحصيل رسوم بيع وتسجيل الأراضي، ... إلخ.

إن الإيرادات العامة والنفقات العامة أداتان مهمتان من أدوات السياسة المالية لأي دولة، فالتطور في الفكر الاقتصادي السائد ودور الدولة عبر مختلف المراحل لم يكن تأثيره فقط على النفقات العامة وتطور مفهومها، بل انعكس بالمثل على مفهوم ودور الإيرادات العامة في كل مرحلة، ويأتي ذلك الترابط من كون أن الإيرادات العامة والنفقات العامة أداتان مكملتان لبعضهما البعض، فأى إنفاق عام تريد الدولة إجراءه لتحقيق أهدافها المختلفة يحتاج لأموال عامة لتغطيته.

وتعرف الإيرادات العامة على أنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، فقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي والمالي السائد، فكانت في الفكر الاقتصادي التقليدي مقتصرّة على تزويد الخزانة العامة بالأموال اللازمة لتغطية الإنفاق العامة اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية، أما في ظل الفكر الاقتصادي الحديث فأصبحت الإيرادات العامة بجانب كونها أداة للحصول على الأموال العامة، أداة هامة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حسب الأهداف التي ترغب الدولة بتحقيقها، إضافة إلى ذلك فإن أهمية الإيرادات العامة تزداد بزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة ضرورية لتزايد دور الدولة في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

الإيراد العام هو عبارة عن جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة وللأمانة لتغطية النفقات العامة، حيث ازدادت أهمية الإيرادات العامة في الوقت الحالي ويرجع ذلك إلى سببين أساسيين هما:

- إن الغاية من الإيراد العام لم تعد جمع المال فقط بل هي تأثر على الحياة العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، الى جانب غرضها المالي؛
أما السبب الثاني يكمن في أن وظائف الدولة قد ازدادت فتطور بذلك حجم النفقات العامة الأخرى.

وتختلف مصادر الحصول على الإيرادات العامة من دولة إلى أخرى، وتتنوع حسب النظام الاقتصادي والمالي والسياسي السائد في كل دولة، وتحدد أهمية تلك المصادر بمدى تحقيقها لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الثاني: أنواع الإيرادات العامة

تقسم الإيرادات العامة في قانون الموازنة إلى ثلاثة أقسام رئيسية من حيث مصدرها، القسم الأول يتمثل في الإيرادات المحلية وهي التي تحصل من مختلف المصادر المحلية وتتضمن الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، أما القسم الثاني فهو عبارة عن الإيرادات من أقساط القروض المستردة التي كانت قد منحتها للمؤسسات والهيئات المحلية، ويعبر القسم الثالث عن الإيرادات الخارجية المتمثلة في المساعدات المالية والإعانات التي تتلقاها الدولة من مختلف المصادر.

إن التقسيم السابق أغفل مصدرًا هامًا من مصادر الإيرادات العامة للدول النامية، وهو الاقتراض سواء داخليًا أو خارجيًا، لذلك سنقدم تقسيمات للإيرادات العامة على النحو التالي:

1- من حيث مصدر الإيرادات العامة: إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة.

1-1- الإيرادات الأصلية: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أملاكها (الدومين العام)؛

1-2- الإيرادات المشتقة: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الآخرين وهذا يعني انه كل ما تحصل عليه الدولة من إيرادات غير الايراد العام.

2- سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة: إيرادات جبرية وغير جبرية:

1-2- الإيرادات الجبرية: والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بإكراه وقوة باستخدام سلطتها؛

2-2- الإيرادات الغير جبرية: المقصود بها تلك الإيرادات التي لا تحصل عليها الدولة بقوة و إكراه.

3- مدى الشبه مع إيرادات القطاع العام: إيرادات الاقتصاد العام وشبيهة بالاقتصاد العام.

1-3- إيرادات الاقتصاد العام: هي الإيرادات التي تعتمد على السلطة السيادية للدولة لذا تسمى أيضا "الإيرادات السيادية" وهي (الضرائب، الرسوم، الإصدار النقدي الجديد، الغرامات واستيلاء الدولة على الأملاك التي لا وارث لها؛

2-3- إيرادات شبيهة بالاقتصاد العام: فهي تسمى "إيرادات اقتصادية" هي مماثلة لإيرادات أشخاص القانون الخاص، مثل: دخل المشروعات العامة-القروض-الإعانات).

4- مدى دورية الإيرادات العامة: إيرادات دورية وإيرادات استثنائية.

1-4- الإيرادات الدورية: هي الإيرادات العادية التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ودورية وهي دخل أملاكها من الدومين العام والضرائب والرسوم؛

2-4- الإيرادات الاستثنائية: هي الإيرادات التي لا تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة وهي القروض والإصدار النقدي الجديد.

المبحث الثاني: مصادر للإيرادات العامة " الإيرادات الضريبية وغير الضريبية"

الإيرادات والنفقات هما بندان أساسيان في الموازنة العامة للدولة وهي في الأساس وثيقة تُعدّها الحكومة سنويًا وتعرض فيها توقعاتها لإيرادات الدولة خلال السنة المالية القادمة فضلًا عن نفقاتها، وتشكل الإيرادات أساسًا من الإيرادات الضريبية مثل الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وغير المباشرة مثل الرسوم الجمركية والإيرادات غير الضريبية، وعائدات الأسهم التي تملكها الدولة، أما النفقات فتتفرع إلى قسمين هما نفقات التسيير وهي النفقات الضرورية لاستمرار أجهزة الدولة في أداء مهامها الإدارية والاجتماعية، وتتعلق بأداء أجور الموظفين ومساهمات الدولة في صناديق التقاعد والتأمين الصحي، ونفقات الاستثمار وهي النفقات المتعلقة بتشييد البنية التحتية أو ببناء المرافق العمومية ونفقات الدين العمومي والتي تتعلق تحديدًا بتسديد أصل الدين، بخلاف خدمة الدين "الفوائد" التي يتم إدراجها مع نفقات التسيير.

المطلب الأول: الإيرادات الضريبية

تعتبر السياسة الضريبية كأداة تمويلية في يد الدولة، وبالرغم من أن هذا الدور مازال قائمًا، ولكنه تغير نوعيًا تبعًا لتغير مهام الدولة، التي بعد أن تخلت عن حيادها أصبحت تستعمل الضريبة كأداة للتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق العديد من الأهداف.¹ ويمكن تعريف السياسة الضريبية على أنها الأداة الثانية من أدوات السياسة المالية للدول. وتستطيع الحكومات عن طريقها التأثير في مستويات الدخل لجميع أفراد المجتمع من الخواص والشركات كما أنها تعتبر المصدر الرئيسي لإيراد الدولة، وخاصة في مجال الاستثمار المباشر أو السيطرة على بعض الاقتصاديات الكبرى كما هي الحال في الدول التي تتبع أسلوب التخطيط المركزي وعن طريق سلطة الدولة في التحكم بمستوى الضرائب أي برفعها أو خفضها حسب الظروف السائدة".²

أولاً: تعريف الضريبة وخصائصها: عرفها الفقيه الفرنسي جيز *Jese* على أنها "اقتطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبدون مقابل قصد تغطية الأعباء العامة"، ثم عرفها بمفهوم أوسع وأعم وأشمل الأستاذ (*Methil*) بأنها "استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وفقًا لقدراتهم التكلفة، بطريقة نهائية، وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة ولتحقيق تدخل الدولة"، وهناك من عرفها بأنها "فريضة مالية نقدية تؤديها الدولة جبرًا من الأفراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة، وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية".

¹ - قدي عبد المجيد : "مرجع سابق"، ص: 168

² - محمد طاقة، هدى العزاوي: "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة، سنة 2007، ص: 108

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي أوردها المختصون فإنها ذات دلالة واحدة تتمثل في أنها مبلغ من المال، وأنها فريضة إجبارية، ولها أهداف مالية واقتصادية واجتماعية، وتفرض بدون فلا ينتظر دافع الضريبة أن تعود عليه فائدة خاصة جراء دفعه للضريبة.

يمكننا من خلال التعاريف السابقة الذكر حصر مقومات الضريبة فيما يلي:

1- الضريبة إجبارية وبصفة نهائية: يعتبر فرض الضريبة وجبايتها عملا من أعمال السلطة العامة، ومعنى ذلك أن فرض الضريبة وجبايتها يستند إلى الجبر ويترتب على ذلك أن الدولة تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة، فهي التي تتحدد دون اتفاق مع المكلف وعاء الضريبة وسعرها والمكلف بأدائها وكيفية تحصيلها، فالضريبة لا تفرض نتيجة الاتفاق بين الدولة والمكلف بها؛

2- الضريبة فريضة نقدية: من الواضح أن نظام الضرائب العينية يلائم الاقتصاديات العينية، وهي تلك التي تقوم على المبادلة العينية، ولا تعرف النقود إلا في حدود ضيقة، أما في المجتمعات المعاصرة التي تقوم على الاقتصاديات النقدية، فالضريبة العينية لا تطبق، ونجد أن الضرائب النقدية تشكل القاعدة العامة للضريبة، ذلك أنها الشكل الأكثر ملائمة للاقتصاد النقدي وللنظام المالي المعاصر، وهذا على العكس من الضرائب العينية التي تلائم هذا النوع من الاقتصاد ولا هذا النوع من النظم المالية وذلك للأسباب التالية:

أ- لا تتفق الضريبة العينية مع العدالة في توزيع الأعباء المالية، ذلك لأنها تفرض على كل ممول تقديم كمية معينة من المحصول، أو عدد معين من ساعات العمل تسقط من حسابها اختلاف تكاليف الإنتاج من منتج إلى آخر واختلاف قدرة الأفراد على تحمل العمل؛

ب- تستلزم الضريبة العينية قيام الدولة بتكاليف مرتفعة عن تلك التي تتطلبها الضريبة النقدية، وذلك بسبب ما تتحمله الدولة من نفقات جمع المحاصيل ونقلها وتخزينها، هذا بالإضافة إلى ما تتعرض له هذه المحاصيل من تلف؛

ج- لا تعتبر الضريبة العينية ملائمة للفقهاء المالي الحديث، خاصة لنظام النفقات النقدية، فالدولة تقوم بنفقاتها في شكل نقدي، وهو ما يستلزم بدها أن تكون الإيرادات في شكل نقدي أيضا حتى يمكنها أن تقابل النفقات النقدية.

3- الضريبة بدون مقابل: المقصود هنا أن الممول يقوم بدفع الضريبة دون أن يحصل مقابلها على نفع خاص به، وليس المعنى أن دافع الضريبة لا يستفيد منها، بل على العكس من ذلك، فإنه يستفيد بصفته واحد من الجماعة أي من إنفاق حصيلة الضريبة على المرافق العامة؛

4- تحقيق النفع العام: رأينا سابقا أن الدولة لا تفرض الضريبة مقابل نفع خاص تقدمه للمكلف بأدائها إضافة فإن الغرض من الضريبة هو تحقيق منفعة عامة وقد درجت الدساتير والقوانين خلال القرن الثامن عشر

على تأكيد هذا المعنى، منعا لاستخدام حصيلة الضرائب في إشباع الحاجات الخاصة بالملوك والأمراء، لكن قد قام الخلاف بين الاقتصاديين حول تحديد المقصود بالمنفعة العامة.

ثانيا: أنواع الضرائب:

1- الضرائب على الدخل: يعرف الدخل عند الاقتصاديين والماليين بأنه " إيراد يتجدد أو يتكرر بصفة دورية مع بقاء المصدر واستمراره، وهو ينتج عن مصادر مختلفة، فقد يكون رأسمالي كالربح من العقارات والودائع، وقد يكون مصدره العمل كأجرة العامل والموظف، وقد يكون مصدره رأس المال والعمل معًا كأرباح التجارة والصناعة والخدمات الزراعية "، أما تعريف الدخل الخاضع للضريبة وحسب نظرية المصدر فهو عبارة عن كل قوة شرائية نقدية جديدة تتدفق بصورة دورية خلال فترة زمنية معينة، يمكن استهلاكها دون المساس بالمصدر، وعليه، فإن الدخل له خصائص يتميز بها كالدورية، وبقاء المصدر، وصيانتته، واستغلاله بشكل أمثل، وكذلك إمكانية تقييم الدخل بالنقود، وكلها أمور نسبية تختلف باختلاف نوع الدخل ومصدره.

وتشمل ضريبة الدخل أنواع نذكرها:

أ- الضريبة العامة على مجموع الدخل: وفقاً لهذا النوع فإن دخل المكلف الذي حصل عليه خلال السنة يجمع في وعاء واحد بغض النظر عن اختلاف مصادره سواء كان من أرباح تجارية أو صناعية أو فوائد أو دخل عقاري، وتفرض عليه ضريبة دخل واحدة؛

ب- الضريبة النوعية على فروع الدخل: يختلف هذا النوع عن سابقه في أنه يتم احتساب ضريبة الدخل على كل نوع ومصدر مستقل عن الآخر، وبالتالي تفرض عليه أكثر من ضريبة واحد حسب تعدد واختلاف مصادر الدخل.

2- الضرائب على رأس المال: تعرف الضريبة على رأس المال بأنها الضريبة التي تفرض على اقتناء المال وتملكه بغض النظر عن كونه أنتج أم لم ينتج، وهناك طرق مختلفة لتطبيق هذا النوع من الضريبة نوضحها بالتالي:

أ- الضريبة على تملك رأس المال: بهذه الطريقة يتم فرض ضريبة على رأس المال الذي يملكه الفرد بصرف النظر عن شكله أو طريقة الحصول عليه، أو كونه منتجاً أو غير منتج، ويعتبر هذا النوع سلاحاً ذا حدين، فأما الحد الإيجابي لهذا النوع فإنه يحض ويشجع أصحاب رؤوس الأموال للاستثمار وعدم الاكتناز لتعويض ما ستفرضه الدولة على رأس ماله، وأما الحد السلبي لهذا النوع من الضريبة فإنه يتسبب في هجرة رؤوس الأموال

إلى الخارج مما يفقد الدولة ميزة استثمار هذه الأموال داخلها، لذا فإن الدولة لا تفرض هذه الضريبة إلا في حالات استثنائية كالأزمات والحروب التي تجعل الدولة بحاجة إلى الأموال؛

ب- الضريبة على رأس المال المكتسب: يفرض هذا النوع على الأموال المكتسبة التي لا يبذل الشخص جهداً في الحصول عليها كالإرث والوصية، وعلى الرغم من أنه مصدر دخل وفير لخزانة الدولة فإنه لا يطبق إلا في القليل من الدول كألمانيا، فرنسا، سوريا، ومصر، ويأتي عدم تطبيقه في غالبية الدول لأنه من وجهة نظر الورثة غير عادل بأن تقاسمهم الدولة في أموالهم؛

ت- الضريبة على نمو رأس المال: يشبه هذا النوع إلى حد كبير سابقه في أنه يفرض على الزيادة في رأس المال، والتي لا يبذل فيها المالك جهداً، وفي أنه لا يطبق إلا في دول قليلة كألمانيا، فرنسا، سوريا، ومصر، كأن تقوم الدولة بشق شوارع تساهم في رفع قيمة العقارات.

3- الضرائب على الإنفاق: تعتبر الضرائب على النفقات إحدى أنواع الضرائب غير المباشرة الرئيسية التي تمتاز بسرعة جبايتها، فهي تفرض على الأشخاص عند استخدام دخولهم لسد حاجتهم بشرائهم السلع والخدمات، فهي تجبي بزيادة سعر السلع بمقدار هذه الضريبة، وتسمى بالضريبة العمياء، حيث أنها لا تميز بين الأغنياء والفقراء وإنما تفرض على السلع والخدمات لذا فهي لا تتمتع بالعدالة الضريبية، وللضريبة على الإنفاق عدة أنواع نوضحها فيما يلي:

أ- الضرائب النوعية على النفقات: هذا النوع من الضرائب يتميز بالتنوع وكثرة العدد، لكونه يصيب حاجة الإنسان التي منها ما هو ضروري واستعماله شائع ومنها استعماله كمالي؛

ب- الضريبة على السلع الأساسية: ضريبة تفرض على سلع لا يستطيع الإنسان الاستغناء عنها كالخبز، الملح، الدقيق، مشتقات الألبان، الرز والماء، ويعتبر هذا النوع من أهم الموارد المالية للخزانة العامة، ولا يراعي القدرة التكليفية للفرد، لذلك حاولت التشريعات الضريبية المعاصرة العمل على تخفيض معدلاتها بحيث لا يشعر المكلف بعبئها؛

ت- الضرائب على السلع ذات الاستعمال الشائع: وهي ضرائب تفرض على سلع غير أساسية في الأصل، ولكن لكثرة استخدامها أصبحت سلماً يكاد الأفراد لا يستغنون عنها كالتبغ، الشاي والقهوة، فهي ضريبة عادلة نسبياً لأنها تفرض على سلع غير ضرورية في الأصل وكذلك تعتبر ضريبة ذات دخل مرتفع، وتشتد وطأتها على الطبقات الوسطى والفقيرة الأمر الذي أدى بالمشروع المالي لجعلها معتدلة؛

ث- الضرائب على السلع الكمالية: تفرض على سلع يمكن التخلي عنها، ولا يقبل عليها إلا أصحاب الثروات، فهي ضريبة طوعية ليس فيها عنصر الإكراه المالي أو المعنوي كما في حال الضريبة على السلع الأساسية، وأصبح هذا النوع من الضرائب مطبقاً في كثير من دول العالم؛

ج- الضريبة العامة على النفقات: تفرض هذه الضريبة على جميع النفقات التي يقوم بها الأفراد سواء بشراء السلع أو بدل خدمة معينة، وهذا النوع يصيب عامة السلع والخدمات التي يستفيد منها الأفراد، ويختلف سعرها باختلاف السلعة والخدمة، وأهم ما يميز هذا النوع من الضرائب وفرة الحصيلة لأنها تشمل نفقات المجتمع بأكمله، وما يعيبه أنها تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وصعوبة التطبيق بسبب صعوبة تحديد مجموع نفقات الفرد بصورة دقيقة، ومن صورها الضريبة على المبيعات التي تتم في أي دور من أدوار تداول البضاعة من مرحلة إنتاجها حتى مرحلة استهلاكها، وضريبة القيمة المضافة التي تفرض على مبيعات السلع والخدمات المقدمة للأفراد، ويتميز هذا النوع بانتشاره الواسع في معظم دول العالم.

4- الضرائب على التداول والتصرفات: تتخذ الصور التي تجبى بها هذه الضرائب أشكالاً عدة، إذ قد يحصل أن تجبى من خلال لصق طوابع على المستندات أو نقدًا، ومن الأمثلة الحية لهذا النوع ضريبة الطابع وضرائب التسجيل، يأتي ذلك على الرغم من أن معظم التشريعات المالية العربية والأجنبية تطلق عليه تسمية رسوم، ولكن ما يجعلها ضريبة وليس رسومًا برأي الكاتب أن قيمة هذا النوع من الضرائب أصبحت تفوق الخدمة التي تؤدي نظيرها، ولا علاقة لها بتكاليف الخدمة التي تؤديها، ولا يؤخذ بعين الاعتبار مقدار المنفعة التي تعود على دافعها.

وهناك من يقدم تقسيمات عامة للضرائب، وتشمل:

1- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة: تفرض الضرائب على الثروة في النظم المالية المعاصرة باختيار طريقتين لتتبع الثروة وهما الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة، وهو يعني الخيار بين الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة، وهذا يعني في الوقت نفسه الخيار بين نوعين من الموضوعات التي تفرض عليها الضريبة. يمكن أن نعمل إلى تحديد عناصر ثروة الخاضع عند منبعها، ونفرض عليها الضريبة المباشرة وفي هذه الحالة نكون قد فرضنا الضريبة على ذات وجود الثروة تحت يد الخاضع.

2- الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية: يقصد بالضرائب النسبية تلك الضرائب التي تفرض على الدخل أو الثروة بنسبة معينة أو بسعر محدد ويكون هذا السعر ثابتاً لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه، ويعرفها الدكتور عاطف صدقي "الضرائب النسبية هي التي يكون سعرها ثابتاً رغم تغير المادة الخاضعة لها".

إذ تتميز هذه الضريبة بالسهولة وعدم التعقد في تطبيقها، لكنها تبقى بعيدة عن مبدأ العدالة خاصة في الدول النامية التي تتميز بالتفاوت الكبير بين دخول أفرادها فأصحاب الدخل الضعيفة هم أكثر المتضررين من هذه الضريبة، إذ أن العبء النسبي للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل ويكون أقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر .

أما الضرائب التصاعدية فيعرفها أيضا الدكتور عاطف صدقي في كتابه "مبادئ المالية العامة" أنها: هي الضريبة التي يتغير سعرها بتغير قيمة وعائها إي يزداد سعرها بزيادة المادة الخاضعة لها؛ من مزايا هذه الضريبة تحقيق مبدأ العدالة الضريبية بقدر أكبر من الضريبة النسبية لأن كل مكلف يدفع القدر الملائم لدخله على العكس في الضريبة النسبية، كما أنها تراعي الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، أي أن في تطبيق مبدأ تصاعد الضريبة سيقبل من حدة الطبقات الموجودة في المجتمع ويعاب عليها أنها تقلل من درجة تكوين رأس مال المكلف بالقدر الموجود في الضريبة النسبية.

3- الضرائب العينية والضرائب الشخصية: نجد أنه من اللفظ المسماة به الضرائب العينية أنه يخص بالذكر الأشياء المادية كالمال والضرائب العينية أو الحقيقية تنصب على المال كوعاء لها ودون اعتبار لشخصية مالكة وهي ذات عنصر اقتصادي بدون ما تأخذ بعين الاعتبار وضعية الأفراد الخاضعين لها، فالضريبة العقارية وحقوق التسجيل هي ضرائب حقيقية، يمكن لعدة أشخاص مكلفين أن يدفعوا نفس الضريبة المطبقة على نفس الوعاء الضريبي، وعلى هذا الأساس فهي تعادل بالمال الخاضع لها دون الشخص ويتسم هذا النوع بسهولة تطبيقها وغزارة حصيلتها لأنه يقتصر على المال فقط، مثل ضريبة الاستهلاك حين تفرض على بعض السلع دون مراعاة المركز المالي للمستهلك إضافة إلى الضرائب الجمركية.

يعاب عليها بأنها تأخذ بنظام نسبي واحد فهي قد لا تتحقق ومبدأ العدالة الضريبية إذ أنها غير مرنة، أما الضرائب الشخصية فهي تنصب على المال أيضا كوعاء للضريبة لكن مع الأخذ بعين الاعتبار ظروف الممول الشخصية والاجتماعية والاقتصادية.

وتعد الضرائب الشخصية أكثر مراعاة لقواعد العدالة الضريبية وذلك لأخذها بعين الاعتبار ظروف الممول الشخصية، كما أنها تحد من التفاوت بين الدخل والثروات وتخفف بالتالي من الصراع الطبقي.

ثالثا: المبادئ الأساسية للضريبة: الضريبة تشكل في الظروف المالية الحالية أهم مورد من الموارد المالية، كما تشكل في الوقت نفسه أهم الأعباء المالية على الممولين، وبالتالي فمن الضروري أن يراعي التنظيم الفني للضريبة للتوفيق بين مصلحة الخزينة العمومية ومصلحة الممولين أي بين الحصيلة والعدالة، ولهذا وضع آدم سميث أربع قواعد يلزم إتباعها في التنظيم الفني للضريبة بغرض التوفيق بين مصلحة الخزينة والممولين، وقد أصبحت هذه القواعد الأربع تشكل الأسس التقليدية للضريبة وهي على التوالي:

1- قاعدة المساواة أو العدالة: يقصد آدم سميث بقاعدة العدالة أن يسهم كل أعضاء الجماعة في تحمل أعباء الدولة تبعاً لمقدرتهم النسبية، وتعود فكرة المقدرة النسبية كأساس للضريبة إلى بودان الذي اعتمد في تحديدها على معايير ثلاثة وهي الثروة، الدخل والدخل الصافي؛

2- مبدأ اليقين: تقتضي هذه القاعدة أن يكون المكلف بدفع الضريبة على علم ودراية كاملة بميعاد الدفع وطريقته والمبلغ المطلوب حتى يتمكن من معرفة حقوقه وواجباته، وفي هذا الصدد وجب على الدولة إعلام جميع الخاضعين للضريبة بالمعلومات الكافية، وأن توفر شروط الدراية وأن تعمل على تثبيت وازن القوانين الضريبية قدر الإمكان، لأن كثرة التعديلات والاضطرابات تثقل عبء الممول وتفقد الثقة في الإدارة، هذه الثقة التي تلعب دوراً هاماً في كل الأنظمة الضريبية وانعدامها غالباً ما يدفع الممول إلى الغش والتهرب الضريبيين، إلا أن تطبيقات مبدأ اليقين تبقى نسبية في الدول النامية إذا ما قورنت بأنظمة الدول المتقدمة؛

3- مبدأ المعاملة في الدفع: ينصرف هذا المبدأ إلى ضرورة أن تكون مواعيد تحصيل الضريبة وإجراءات التحصيل ملائمة للممول تفادياً لثقل عبئها عليه، ويعتبر الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضرائب المفروضة على كسب العمل أو على إيراد القيم المنقولة، كما تقتضي تقسيط الضريبة على دفعات متباعدة حتى يسهل عليه دفعها بأقل تضحية ممكنة، إذ أن مفهوم الملائمة نسبي في الضرائب غير المباشرة إذ قد يتحمل المستهلك قدر من عدم الملائمة لكن ذلك يرجع إلى حرته في شراء سلع خاضعة لهذه الضريبة؛

3- مبدأ الاقتصاد في الجباية: تقتضي هذه القاعدة كما حددها آدم سميث إلى ضرورة الاقتصاد في نفقات الجباية أي ضرورة أن تنظم كل ضريبة بحيث لا يزيد ما تأخذه من المستحقة عليهم عما يحصل للخزينة العمومية إلا بأقل مبلغ ممكن.

فعادة ما تؤخذ الضريبة من المستحقة عليهم بمبلغ يزيد كثيراً عما يحصل للخزينة العمومية إذا ما احتاج تحصيلها إلى عدد كبير من الموظفين، تستهلك أجورهم جزءاً كبيراً من حصيلتها، وهو ما يعني أن تشغيل هؤلاء الموظفين يشكل ضريبة إضافية على الأشخاص الخاضعين للضريبة.

رابعا: الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للسياسات الضريبية:

1- زيادة موارد الدولة: نجد أن معظم الدول الفقيرة والنامية تعاني من عجز في ميزانيتها وهكذا نجد كل دول العالم تلجأ إلى فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة على دخل الأفراد والشركات أو على السلع المستوردة واستعمال إيرادات الضرائب على أوجه الإنفاق الحكومي المتعددة؛

2- الحفاظ على الاستقرار الأسعار: من المعروف أن السبب الجوهرى في الضرائب التي تفرضها الحكومات هي الحفاظ على أعلى درجة ممكنة من ثبات الأسعار داخل الدولة، نظراً للآثار السياسية والاجتماعية المدمرة للتجاهات التضخمية الجامحة. ومما لا شك فيه أن إغفال الدولة لاستعمال الضرائب أداة مهمة في إدارة الدولة حيث أن زيادة إنفاق الدولة والقطاع الخاص سيؤدي إلى ارتفاع الطلب الدولة على مستوى الاقتصاد الكلي

من ناحية أخرى فإنه في حالة ظهور مؤشرات على انخفاض مستوى الطلب الكلي فإن الدولة قد تجد حلا لذلك من خلال إجراء خفض في مستويات الضرائب على الأفراد والشركات الأمر الذي يزيد من حجم السيولة لدى الجمهور ويؤدي إلى إنعاش مستويات طلب زيادة الاستثمار؛

3- المساعدة على تحقيق التنمية الاقتصادية: حيث أن السياسة الضريبية تشكل أداة فعالة لتحقيق ما يسمى بالادخار الإجباري للمجتمع، ذ يترتب عليه خفض مستوى الاستهلاك وتحويل جزء مهم من ثروة الأفراد ودخولهم المالية إلى خزينة الدولة التي تستطيع توجيهها إلى مجالات الاستثمار؛

4- إعادة توزيع الثروة: من المتفق عليه أن أهم أهداف السياسة الضريبية هو تحقيق الاستقرار الاجتماعي بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية الأخرى لأن تركيز الثروة في يد أقلية من أفراد المجتمع هو أمر غير مرغوب فيه ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن السياسات الضريبية، وخاصة تطبيق نظام الضرائب التصاعدية على ذوي الدخل المرتفع، ومنح الطبقات الفقيرة إعفاءات ومزايا ضريبية من شأنها إعادة توزيع الثروة الوطنية بشكل أكثر عدالة بين طبقات المجتمع¹.

خامسا: الآثار الاقتصادية للضرائب: تتوقف الآثار الاقتصادية للضرائب على عدة عوامل أهمها:

- ☑ رجعية الضريبة، أي على من يقع عليه عبء الضريبة بصفة نهائية؛
- ☑ ردود فعل الممول إزاء الاقتطاع الضريبي؛
- ☑ نوع البنيان الاقتصادي ومستوى النشاط الاقتصادي الذي كان عليه الاقتصاد؛
- ☑ كيفية استخدام الدولة لحصيلة الضرائب (كيفية رسم السياسة المالية) أي بوحدة السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق العام .

ويمكن التفرقة بين نوعين من الآثار الاقتصادية التي تحدثها الضريبة:

◆ الآثار التي يمكن أن تحققها الضريبة على بعض الكميات الاقتصادية الكلية مثل: الإنتاج، لدخل، الاستثمار وهي آثار يمكن إن تحقق باستخدام وسائل مالية أو اقتصادية أخرى؛

◆ الآثار الاقتصادية التي تنفرد الضريبة بإحداثها وهذه الآثار تنحسر في التوزيع الاقتصادي للعبء الضريبي الذي قد يختلف وعادة ما يختلف، عن التوزيع القانوني الذي قصده المشرع لهذا العبء.

1- أثر الضريبة على المجمعات الاقتصادية الكلية: تؤثر الضرائب في كل من الإنتاج والدخل الوطنيين من خلال تأثيرها في كل من الحافز على العمل، والاستهلاك والادخار والاستثمار، ونفقة الإنتاج، وحجم المشروعات والأثمان وتوزيعها، وحجم التداول النقدي، وتحركات رؤوس الأموال الأجنبية. فضلا عن تأثيرها في إعادة توزيع الدخل الوطني، وتتناول هنا أهم هذه الآثار:

¹ - مازن عبد السلام: "العلاقات الاقتصادية و النظم النقدية الدولية"، منشورات الدار الأكاديمية - طرابلس، سنة 2007، ص: 48.

أ- **أثر الضريبة على الإنتاج:** دراسة أثر الضريبة على الإنتاج لا يمكن أن تنفصل عن أثارها على الأثمان، إذ تؤثر كل مساهمة ضريبية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على ثمن التكلفة وبالتالي على ثمن البيع، وسنقتصر هنا على التعرف على أثر الضريبة على الإنتاج من ناحية تأثيرها على الحافز على الإنتاج، وعلى نفقة الإنتاج وتوازن المشروع.

ومن خلال تأثير الضرائب في قدرة الأفراد على العمل وعلى رغبتهم فيه و ميلهم له، تؤثر على الإنتاج، فتؤدي إلى إنقاصه أو إلى زيادته على حسب الأحوال.

1- **أثر الضريبة على نفقة الإنتاج وتوازن المشروع:** كقاعدة عامة تؤدي الضرائب غير المباشرة في جميع الأحوال والضرائب المباشرة في أحوال خاصة، إلى ارتفاع نفقة الإنتاج وفي هذا المجال يتعين التفرقة بين الأشكال المختلفة للسوق، ففي حالة المنافسة الكاملة حيث يعتبر الثمن بالنسبة لكل من المنتج والمستهلك معطاة لا يستطيع المنتج تعويض ما دفعه كضريبة عن طريق زيادة ثمن البيع عن المستوى السائد في السوق، وبالتالي يقع أثر الضريبة على الربح. وعلى ذلك فإن الضريبة تؤدي إلى التقليل من الربح في حالة ما إذا كان المنتج يحقق ربحاً غير عادي وقد تتركه دون ربح أو خسارة إذا كان المشروع لا يحقق أرباحاً غير عادية وكانت أرباحه مساوية للربح العادي. وقد تسبب له خسارة إذا كان المشروع يحقق له أرباحاً عادية وكان مقدار الضريبة يزيد عن مقدار الربح ويمكن إذا أن تترتب على الضريبة زيادة في نفقة الإنتاج وإنقاصاً في معدل الأرباح وبالتالي فإن الإنتاج يمكن أن ينق \square بناءً على فرض الضريبة. فإذا ما أصبح النق \square في الإنتاج عاماً كان معنى ذلك نق \square في عرض السلع.

أما في حالة الاحتكار، تتوقف قدرة المنتج في رفع ثمن البيع بمقدار الضريبة مع الإبقاء على كمية الإنتاج دون تغيير على مرونة الطلب وعلى ما إذا كان الثمن السائد قبل فرض الضريبة يحقق أكبر إيراد ممكن للمشروع.

أما في حالة المنافسة الاحتكارية فإن رفع الثمن بمقدار الضريبة قد يؤدي إلى رد فعل غير موافق من جانب الطلب على السلعة ويكون هناك اتجاه نحو انخفاض كمية الإنتاج خاصة إذا كانت الضرائب المفروضة هي ضرائب تفرض على السلع.

ويكون انخفاض الإنتاج أقل إذا كان عرض السلعة قليل المرونة ويكون هذا الانخفاض أكبر إذا كان عرض السلعة مرناً؛

2- **الضريبة والحافز على الإنتاج:** يمكن أن تؤدي الضرائب إلى إنقاص قدرة الأفراد على العمل فتتخفف بذلك مقدرتهم على الإنتاج، ويتحقق ذلك في الحالات التي تقلل فيها من كفايتهم الإنتاجية كما لو أدت الضرائب إلى تقليل استهلاكهم الضروري أو إلى حرمانهم من جزء من الدخل الذي كان يخص \square للعلاج من الأمراض أو لتعليم الأبناء... الخ. وقد أدى هذا الاحتمال بمعظم التشريعات إلى إعفاء جزء من الدخل الذي

يخصص للعلاج من الأمراض في مجال الضرائب على الدخل، وللامتناع عن فرض الضرائب على استهلاك السلع الضرورية.

ب- الضريبة على الاستهلاك والادخار (الخاص): لما كان الدخل الفردي يوزع بين الاستهلاك والادخار ويتوقف ما يخص لكل منهما على الميل للاستهلاك، وعلى حجم الدخل، فإن الضرائب تؤثر على كل من الادخار والاستهلاك من خلال تأثيرها على كل من الميل للاستهلاك وحجم الدخل. فالضرائب بكافة أنواعها تؤدي إلى خفض حجم الدخل المتاح للأشخاص وبالتالي تؤدي إلى خفض كل من الاستهلاك والادخار ولكن تكون نسبة الخفض في الادخار أكبر من نسبة الخفض في الاستهلاك.

والضريبة يكون لها أثر على نمط وحجم الادخار. ففيما يتعلق بأثر الضريبة على حجم المدخرات الخاصة نلاحظ أن الأثر الأول لفرض الضريبة يتمثل في إنقاص الدخول المتاحة (معدل الاستهلاك والادخار) لدى الأفراد، ومن ثم فهي تؤدي إلى إنقاص استهلاكهم و ادخاراتهم.

وإضافة إلى ما سبق يجب التفرقة في هذا المجال بين طائفتين من الضرائب:

ب1- الطائفة الأولى: يكون أثرها كبيرا على الحد من الادخار، وهي الضرائب التي تصيب مصادر الادخار، أي الضرائب التي تفرض على رأس المال و الضرائب التصاعدية التي تفرض على الشرائح العليا من الدخل و التي تخصص عادة للادخار، والضرائب الخاصة على الأرباح التي تخصص لاحتياطي المشروعات، والضرائب على الأصول الرأسمالية، والضرائب على التركات.

ب2- الطائفة الثانية: الضرائب التي قد تؤدي بطريق غير مباشر إلى تشجيع المدخرات، وهو أثر تحققه إذا ما نتج عنها الحد من الاستهلاك، وتدخل هنا الضرائب على الإنفاق والضرائب على السلع الاستهلاكية والضرائب الجمركية.

أما فيما يتعلق بنمط الادخار الخاص، قد تؤدي الضريبة إلى تغيير توزيع المدخرات بين الطبقات الاجتماعية التي تستطيع القيام بالادخار.

ت- أثر الضريبة على الاستثمار: ما كان الميل الاستثماري يتوقف من ناحية على سعر الفائدة السائد في السوق ومن ناحية أخرى على الكفاية الحدية لرأس المال، فإن الضرائب تؤثر على الميل للاستثمار من خلال تأثيرها على معدل الأرباح. فيزيد الميل للاستثمار مع زيادة فرص الربح وزيادة معدلاته، و ينخفض مع انخفاضها.

والضرائب على الدخل، وعلى وجه الخصوص الضرائب التصاعدية، يمكن أن تؤدي إلى خفض الاستثمارات بصورة مباشرة بسبب تخفيضها لأرباح المنظمين غير أن هذا الأثر السلبي ينتج على وجه الخصوص بالنسبة للاستثمارات الجديدة. كذلك يمكن أن تؤدي الضرائب بصفة عامة إلى تغيير هيكل الاستغلال، وذلك بسبب ما تؤدي إليه من توسع في الاستغلال الأقل خطورة، والأكثر أمانا والتي يمكن تصفيتها بسهولة، بحيث يصبح الاقتصاد أكثر سيولة وأكثر حساسية للضغوط التضخمية وأخيرا يمكن

استخدام الضريبة كأداة لتوجيه الاستثمارات بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة وهو ما يعني استخدام الضريبة للتأثير على هيكل الاستثمارات. ويتم ذلك من خلال تقرير معاملة ضريبة متميزة بالنسبة للأنشطة الاقتصادية المراد تشجيعها، وتقرير معاملة ضريبة مرهقة بالنسبة للأنشطة المراد انكماشها. وجدير بالذكر أن فعالية هذه السياسة تظهر أساساً بالنسبة للاستثمارات الجديدة، وذلك بسبب ما يحيط بالاستثمارات القديمة من جمود قد يمنع من تنقلها¹.

المطلب الثاني: الإيرادات غير الضريبية "أملاك الدولة"

إن الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة نتيجة التوكل إلى تحقيق فائض في الاقتصاد العام من وراء نشاط اقتصادي ومالي، وهذا الفائض يجد مصدره الرئيس من إيرادات الدولة وأملاكها ومشروعاتها الاقتصادية في مقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد وتحقق لهم منها نفع معين ومن هذه المصادر التي تأتي بالإيراد للإيرادات العامة منها الدومين، كما أنه كان من أهم الإيرادات قديماً عندما الدولة تعتمد على القطاع الزراعي فقط أي الدومين الزراعي وهو كان المورد الأساسي آنذاك حيث تركز عليه الميزانية العامة للدولة، وبمرور الزمن والتطور الاقتصادي وعدم الاعتماد على القطاع الزراعي وتضاءلت وقلت أهمية الدومين الزراعي حيث التجأت إلى الضرائب ولكن في وقتنا الحالي أصبح الدومين دومين عام وهو مجاني أو قريب من المجاني الاستعمال والدومين الخاص الذي يدر على الدولة بعائد كبير تقريبا وهذا الأخير بقي ساري المفعول في وقتنا الحالي وما زال يأتي بعوائد للدولة لا بأس بها أي أنه دومين العصر الحالي.

أولاً: الإيرادات من أملاك الدولة: يطلق على هذا النوع من الإيرادات العامة بالدومين الحكومي، وينقسم إلى قسمين الأول الدومين العام وهو عبارة عن أملاك الدولة الخاضعة للقانون العام، ويخصص لسد الحاجات العامة كالمرافق العامة، حيث تقوم الدولة بالإنفاق على هذه المرافق لصيانتها والمحافظة عليها، وقد تفرض رسوماً رمزية للانتفاع بها، أما القسم الثاني الدومين الخاص وهو من أهم المصادر المالية للدولة فهو عبارة عن كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة باعتبارها شخصاً اعتبارياً لا يخضع للقانون العام كما أنه لا يخصص للمنفعة العامة.

ومعنى كلمة الدومين (*domaine*) ممتلكات الدولة أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة، ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالترع والشوارع

¹ - زينب حسين عوض الله: "مرجع سابق"، ص: 191

والمليادين ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها¹.

ويقصد علماء المالية العامة الدومين الخاص عند الحديث عن مصادر إيرادات الدولة من أملاكها وليس الدومين العام، لأن الرسوم التي قد تفرض على استخدام المواطنين للمرافق العامة هي رمزية ولا تعول الدولة عليها في تمويل النفقات العامة لها، ويكون هدفها غالبًا رغبة الدولة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه المرافق إلا أنه وفي ظروف استثنائية يكون سبب هذه الرسوم هو تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ولكن تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام، أما بالنسبة للدومين الخاص فإنه يدر إيرادًا للدولة يمكن التصرف فيه بالبيع والتأجير وغير ذلك.

ثانيا: أهمية الدومين: كان الدومين هو المصدر الأساسي في إيرادات الدولة إلا أنه قلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي واستتبعه تطور نشاط الدولة.

إن دومين الدولة كان في ما مضى دومينا زراعيًا بصفة أساسية وأن دخله كان يمثل جانبًا هامًا من الإيرادات الكلية للدولة، ثم تناقصت أهمية الدومين الزراعي وإيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية حتى مطلع القرن الحالي، ثم تطورت صورة أخرى من الدومين هي الدومين الصناعي والتجاري والمالي. وأخذت أهميتها تزداد في تغذية الإيرادات العامة تبعًا لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واضطلاعها بجانب كبير من النشاط الإنتاجي حتى أصبحت تشكل جزءًا هامًا من الإيرادات العامة وإن بقيت الضرائب المصدر الأول في تكوين هذه الإيرادات. لا سيما في الاقتصاديات الرأسمالية، وتعتمد أهمية الدومين كمصدر للإيرادات العامة بهذه البلدان في المستقبل على سير تطور الدولة في مختلف ميادين الإنتاج فيها، أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة دومين الدولة تغطي كل أو معظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي، وتسهم إيراداته بالجانب الأكبر من الإيرادات العامة.

أما عن الدومين العام فليس له أهمية في تغذية الإيرادات العامة لأن القاعدة في الدومين العام هي مجانية الانتفاع لأنها سمة من سمات، فتسير في الطريق وتسبح في الشواطئ وتدخل الغابات مجانًا لأننا بصدد ممارسة حرية عامة².

¹ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء: "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص: 54.

² حسين مصطفى حسين: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص: 35.

ويتميز إيراد الدومين بعنصر ثابت وعدم خضوعه للتقلبات، فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلا، وكانت هذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلية، وقت أن كان نشاط الدولة قاصرا على النشاط التقليدي المعروف.

ثالثا: مصادر الدومين: وتأتي الإيرادات من أملاك الدولة من مصادر متعددة حيث يمكن تقسيم الدومين إلى نوعين أساسيين هما الدومين العام والدومين الخاص، وفي هذا السياق تنص المادة 18 من الدستور على ما يلي "الأملاك الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية حيث يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون":

1- الدومين العام: ويقصد بالدومين العام هي الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام ومن أمثلة ذلك الأنهار والكباري والطرق والحدائق العامة، وعادة ما تقتضي الدولة ثمنا من الأفراد مقابل استعمالهم لهذه الأموال، ومع ذلك فقد تفرض الدولة في حالات معينة رسوما على انتفاع بها ومن أمثلة ذلك الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق والمتاحف العامة أو عبور بعض الطرق، وغالبا ما يكون السبب في اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال وقد يكون سببا في حالات استثنائية هو الرغبة في تغطية إنشاء هذه الأموال، ومع ذلك تفضل القاعدة العامة هي مجانية انتفاع بأموال الدومين العام، ولهذا فإنه يضل في الغالب إيراد يعتمد عليه في تمويل النفقات العامة للدولة، وتخضع الأملاك الوطنية العامة لحماية قانونية من الناحية المدنية من حيث عدم إمكانية التصرف فيها، والحجز عليها واكتسابها بالتقادم طبقا لأحكام المادة 688 من القانون المدني كما تخضع لحماية جنائية من حيث تجريم كل اعتداء أو مساس بها وكذلك تسديد العقوبة على ذلك طبقا لقانون العقوبات¹.

أي هو مجموع العناصر التي تملكها الدولة وتخضع للقانون العام أي الهدف منه تحقيق المصلحة العامة والمنفعة العامة ويمكن للدولة أن تتصرف فيها بجرية أي يمكن بيعها أو التنازل عنها وهذا لوجود النفع المسبق، وينقسم الدومين العام إلى قسمين: طبيعي واصطناعي.

أ- الدومين الطبيعي: وهو كل ما لم يتدخل الإنسان في بنائه أو تشييده مثل: (المحميات الطبيعية، الغابات، الإقليم الجوي والبحري.....)؛

ب- الدومين الاصطناعي: وهو مجموع العناصر المملوكة من طرف الدولة والتي شيدها الإنسان مثل (الطرق - الموانئ - الجسور - المتاحف.....)؛

¹ - حسين مصطفى حسين: "مرجع سبق ذكره"، ص: 36

2- الدومين الخاص: هو مجموع ممتلكات الدولة التي تخضع للقانون الخاص وهو القانون التجاري، فهنا الدولة تتصرف كما الأشخاص أي يمكنها أن تبيع وتشتري أملاكها الخاصة أو أن تتنازل عنها.

كما يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل، ويدر الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادا، ولذلك فإنه هو وحده الذي يعنيه علماء المالية عند الكلام عن دخل الدولة من أملاكها أو دخل الدومين الخاص كمصدر من الإيرادات العامة.

أ- الدومين العقاري: وهي عبارة عن إيرادات الدولة التي تحصل عليها جراء تملكها للمناجم والغابات والأبنية والأراضي، بحيث تستخدم الدولة هذه العقارات بشتى أنواعها إما استخدامًا ذاتيًا أو عن طريق تأجير الأراضي والمباني.

حيث احتل الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى والمتمثلة في الأراضي الزراعي والغابات، وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك استغلالها للأفراد، كما قلت أهميته أيضا نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه ؛

ب- الدومين المالي: تتمثل الإيرادات المالية للدولة بتلك التي تحصل عليها من السندات الحكومية وأذونات الخزينة والأسهم وعوائد الفوائد على القروض الممنوحة للأفراد والمؤسسات وكذلك لدول أخرى، وكذلك الفوائد التي تحصل عليها الدولة نتيجة إيداع أموالها في البنوك.

أي يتكون هذا النوع مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات وفوائد القروض وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة، ويسمى البعض هذا الدومين "بمحفظة الدولة" أي ما تملكه من أوراق مالية ونقدية وما تحققه من فوائد وأرباح؛

ت- الدومين الصناعي: وهي إيرادات تحصل عليها الدولة من القطاع الصناعي، حيث تجد الدولة نفسها مضطرة في كثير من الأحيان أن تدخل المجال الصناعي [سيما المجالات الضخمة التي] يستطيع القطاع الخاص خوضها بمفرده دون مشاركة الدولة، إضافة إلى ذلك خصوصية بعض المجالات التي] تسمح الدولة بتدخل القطاع الخاص فيها كالأمن مثلا، يأتي ذلك من منطلق أن الدولة لها شخصية اعتبارية يمكن من خلالها ممارسة [استثمار في المجال الصناعي لتحقيق العوائد اللازمة لتغطية نفقاتها، ومن الطرق التي تقوم من خلالها تقوم الدولة بذلك [استثمار المباشر بمفردها بإنشاء المشاريع الصناعية، أو عن طريق مشاركة القطاع الخاص في

المشاريع الصناعية، كما يمكن للدولة من خلال القوانين التي تسنها أن تنقل ملكية المشاريع الصناعية من القطاع الخاص إلى القطاع العام بما يعرف بأسلوب التأميم؛

كما يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات، حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية؛

ث- الدومين التجاري: تمارس بعض الدول لاسيما الدول الاشتراكية النشاط التجاري استيرادا وتصديرا كما لو أنها قطاع خاص، وبعض الدول احتكرت المجال التجاري بأكمله، إلا أنها عادت في الوقت الحالي بالسماح للقطاع الخاص بتولي عمليات استيراد وتصدير العديد من السلع التي كانت تحتكرها الدولة.

وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري إما بشكل مباشر من قبلها (الاستقلال المباشر) أو عن طريق أحد مرافقيها، أو أن تمنح امتياز أو ترخيص لإحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضائع أو الخدمات لأجل معين¹.

ج- الدومين الخدماتي: كما في النشاط التجاري اتبعت بعض الدول كفرنسا وبعض الدول النامية التي تنتهج الطريق الاشتراكي أسلوب احتكار بعض الخدمات كالتأمين حيث يعتبر من أهم موارد الدولة.

رابعا: جرد أملاك الدولة: تقوم السلطات العمومية وتحت الاعتناء بأملكها والسهر على حمايتها والقيام بالإجراءات الضرورية بقصد ردع المعتدين عليها، الأمر الذي يبدوا أنها بعيدة عنه كل البعد، فعلى سبيل المثال نجد قانون الأملاك الوطنية في المادة الثامنة-8- يلزم هيئات الدولة والجماعات المحلية بإعداد جرد عام لأملكها العامة والخاصة فتنص على أنه: يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية. بتعيين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها .

ويبين هذا الجرد حركات هذه الأملاك ويقوم العناصر المكونة لها، غير أن عملية الجرد العقاري بطيئة جدا إن لم نقل لا تطبق لها أصلا، رغم صدور النصوص التطبيقية في هذا المجال، ولا سيما المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 1991/11/23 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية².

¹- عادل أحمد حشيش: "مرجع سبق ذكره"، ص: 130

²- أعرم يجايوي: "الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص ص: 33-34 .

خامسا: إجراء تحصيل عائدات أملاك الدولة: تحصل عائدات أملاك الدولة (عائدات استغلال المناجم والمحاجر، عائدات الغابات وعائدات أخرى) على مستوى مصلحتين هما: مفتشية أملاك الدولة والمحافظة العقارية:

1- على مستوى مفتشية أملاك الدولة: مبدئيا لا يمكن تحصيل أي مبلغ دون سند صادر عن السلطة المؤهلة يسمح بقبض المبلغ المطلوب الذي يحدد بناءً على النصوص السارية المفعول، ويتخذ عدة أشكال ومنها:

- ☑ عقود بيع العقارات أو الحقوق العينية أو المحلات التجارية؛
- ☑ عقود إيجار العقارات أو المنقولات؛
- ☑ قرارات امتيازات السكن، الشغل المؤقت للأملاك العامة، استخراج المواد... الخ؛
- ☑ محاضر المزادات أو البيع بالتراضي للأملاك المنقولة؛
- ☑ تعهدات تتضمن دينا لصالح إدارة أملاك الدولة.

تبلغ هذه السندات قانونا لمحاسب أملاك الدولة (مفتش أملاك الدولة) الذي يقوم بتسجيل المبالغ التي تتضمنها على سجل الحقوق والإيرادات المعينة، غير أنه في الواقع لا يمكن تطبيق هذا الإجراء صرامة لأن هناك حقوقا وإيرادات محصلة أثناء تسجيلها وتحديدتها، مثل بيع المنقولات الذي يحدد إيرادها عند رسوم المزداد، ثم تحصل مباشرة نقدا في حين أن السند الذي يتضمن الإيراد، وتعلق الأمر بمحضر المزادة، لا يعد ولا يصادق عليه إلا في وقت لاحق، لكن في أغلب الأحيان لا تحصل الإيرادات إلا بعد تصفيتها وتسجيلها المسبقين، عندما تصبح سندات التحصيل واجبة التنفيذ (لمحاكمة ترخي □ الوالي باستخراج الرمل من الأملاك العامة المائتية) تبلغ مرفقة بإشعار سندات التحصيل من قبل مدير أملاك الدولة لرئيس المفتشية المعنية الذي يقوم مباشرة بتسجيلها (تسجيل السندات أو بالأحرى تسجيل المبالغ التي تتضمنها) في سجل الحقوق والإيرادات المعينة كما سبقت الإشارة إلى ذلك، قصد تحصيل المبالغ المستحقة في الوقت المناسب.

ولضمان تحصيل مستحقات أملاك الدولة زود المشروع إدارة أملاك الدولة، بالإضافة إلى مختلف الحجوز الواردة في قانون الإجراءات المدنية بوسيلة تتميز بالسرعة والبساطة وهي الإشعار لغير الجائز المنصوص عليه في المادة 145 من قانون المالية لسنة 1992.

2- على مستوى المحافظة العقارية: كل الأعمال التي تقوم بها المحافظة العقارية تؤدي إلى التحصيل التلقائي للحقوق المستحقة، إذ لا يمكن في الواقع تسجيل أي تأخر في الدفع، وتحصل هذه المصلحة ما يأتي:

☑ رسم الشهر العقاري المطبق على مختلف العقود؛

☑ رسم تسليم نسخ من العقود والاستعلامات؛

☑ الغرامة المدنية المقدرة بـ : 100 دج المفروضة على محرري العقود في حالة عدم مراعاة المواعيد المقررة

لاستكمال إجراء الإشهار¹.

المطلب الثالث: الإيرادات غير الضريبية "الرسوم والثلث العام"

أولاً: الإيرادات من الرسوم: يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ نقدي يلزم الفرد بدفعه جبراً إلى الدولة مقابل حصوله على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة بحيث تحقق له نفعاً خاصاً على أن يقتصر هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.

يمكن تعريف الرسم بأنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، ويقتصر هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقات بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.

ومن هذا التعريف المتقدم للرسم يتضح لنا أن للرسم 4 خصائص هامة تحدد ذاتيته:

1- الصفة النقدية: ولا تحتاج هذه الصفة إلى إيضاح كثير فالرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى الهيئات العامة ويساير الأوضاع الاقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء، فضلاً عن أنه يتفق مع التطور الحديث في المالية العامة للدولة من حيث تحصيل إيراداتها في صورة نقود، ولهذا أصبح من غير المعقول دفع الرسم في صورة عينية أو بالاشتغال فترة زمنية معينة لصالح الإدارة؛

2- طابع الإلزام أو الجبر في الرسم: قد يبدو من أول قراءة لتعريف الرسم انه اختياري إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة والاختيار هنا ظاهري في الحقيقة لان الفرد ليس حراً إذ لا يستطيع إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرض مصالحه للضياع أو نفسه للعقاب أو حرمانها من ميزة معينة، ويبدو عنصر الجبر واضحاً في استقلال الدولة بوضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وغير ذلك.

ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه بين "الإكراه القانوني" و"الإكراه المعنوي"، فيقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبراً على تلقي الخدمة ودفع الرسم المفروض على أدائها (كما في حالة التعليم

¹- أعرم بجاوي: "مرجع سبق ذكره"، ص: 150.

الإلزامي)، ولكن الغالب أن يكون الإكراه معنوي أي أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه الخدمة من الدولة دون أن يلزمه القانون بذلك ومن الأمثلة (رسوم الدراسة في مرحلة التعليم الجامعي).

3- عنصر المقابل (المنفعة الخاصة) في دفع الرسم: فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يتحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد (كالفصل في المنازعات "رسم قضائي") أو (توثيق العهود وشهرها "رسوم التوثيق والشهر") أو غير ذلك من الأمثلة التي يحق للفرد نفع خاص من طلب الخدمة؛

4- تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص: ويعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص هبه الذي تقدمه له الهيئات العامة للدولة، كما يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد الوطني في المجموعة ككل. فالرسوم القضائية مثلاً يلتزم بدفعها رافعوا الدعاوي أمام القضاء مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقوقهم المتنازع فيها. ثانياً: **الثمن العام:** هو المقابل الذي تنقضه الدولة نظير قيامها بإنتاج أو بيع السلع والخدمات الزراعية والصناعية والمالية بهدف إشباع الحاجات الخاصة .

1- أسس تحديد الثمن العام هي:

- ☑ الهدف الذي من أجله تقرر الدولة الدخول في مجال إنتاج السلع؛
- ☑ درجة المنافسة التي تسمح الحكومة استمرارها بعد دخولها مجال إنتاج السلع.

2- المقارنة بين الرسم والثمن العام:

أ- أوجه التشابه:

- ☑ كلا منهما يدفع في سبيل الحصول على نفع خاص، يتمثل في الخدمة التي تقدمها المرافق العامة للدولة للفرد في حالة الرسم وعلى السلع والخدمات في حالة الثمن العام؛
- ☑ كل منهما يكون مساوياً لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل؛
- ☑ الاعتبارات التي تجعل الدولة تفرض الرسم هي نفسها التي تفرض على أساسها الثمن العام؛
- ☑ كل منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة.

ب- أوجه الاختلاف:

- ☑ الثمن العام يدفع مقابل الحصول على النفع من السلع والخدمات التي تبيعها الدولة، بينما الرسم يدفع مقابل نفع عام مقترن بنفع خاص؛

☑ الثمن العام يتحدد طبقاً لقانوني العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد، وأما الرسم فيتحدد طبقاً على القانون أو القرار الإداري الذي يصدر في شأنه؛

☑ الثمن العام يدفع اختياري من طرف مشتري السلعة بينما الرسم يدفع جبراً.

المطلب الرابع: الإيرادات من القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد والإعانات

أولاً: الإيرادات من القروض العامة: أصبحت القروض في العصر الحديث مصدراً مالياً لتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية التي تسعى لتنفيذها معظم الحكومات لاسيما بعد تطور مهام ووظائف الدولة ورغبتها في تنفيذ العديد من المشاريع التي قد تفوق قدرتها التمويلية لتجد الحل في القروض سواء كانت داخلية أم خارجية، فالنظرة إلى القروض أصبحت غير مقتصرة على أنها مصدر غير عادي لتغطية بعض أنواع النفقات، ولكنها باتت وسيلة تستخدمها الحكومة ضمن سياستها المالية لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية؛

ثانياً: الإصدار النقدي الجديد "التمويل بالتضخم": تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى تمويل نفقاتها عامة والاستثمارية منها خاصة إلى الإصدار النقدي الجديد، أو ما يسمى "التمويل بالتضخم" وذلك عن طريق زيادة وسائل الدفع بالإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، وتمثل عملية الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقد الورقي يتم استخدامها في تمويل النفقات العامة وفق ضوابط تحكم عملية الإصدار هذه من حيث الكمية والجهة التي تشرف على الإصدار، ولا تلجأ الدولة لهذا الأسلوب في التمويل إلا عندما تعجز الإيرادات العامة العادية كالضرائب والرسوم والقروض وغيرها عن مواجهة النفقات العامة، وعلى ذلك فإن الإصدار النقدي الجديد يتلاءم مع فكرة وجود العجز المنظم في الموازنة العامة.

وبإمكان الدولة خلق كميات إضافية من النقود لمواجهة نفقاتها من خلال الاقتراض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يطلق عليه "نقود الودائع أو النقود الكتابية"، ومن ثم إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع، وبالتالي فإن الأثر النهائي للاقتراض لا يختلف عنه في الإصدار النقدي الجديد.

ثالثاً: الإعانات والمنح الدولية: تنقسم الإعانات من حيث المصدر إلى إعانات داخلية من الأفراد والمؤسسات الوطنية وهي غير منتظمة، وإعانات خارجية إما من مؤسسات أو دول أجنبية، والنوع الثاني من الإعانات يلعب دوراً كبيراً في تمويل نفقات بعض الدول في الوقت الحاضر، أما بالنسبة لأنواع الإعانات فهي كالتالي:

1- من حيث الشروط: فمنها ما هي مشروطة ومنها غير مشروطة، فأما الإعانات المشروطة فلا تحصل عليها الدولة إلا إذا التزمت بعمل معين وموقف محدد سياسياً أو عسكرياً حسب رغبة الجهة المانحة، وأما

الإعانات غير المشروطة فهي تلك التي لا يترتب عليها إي التزام ينتقص من سيادة الدولة واستقلالها السياسي أو الاقتصادي، ولا يؤثر على علاقتها بالدول الأخرى؛

2- من حيث الشكل: تنقسم الإعانات من حيث شكلها إلى إعانات نقدية تدفع لخزانة الدولة في صورة نقد، وإعانات عينية على شكل سلع للاستخدام المدني أو العسكري.

وفي إطار ما سبق فإن الإعانات المشروطة والإعانات العينية تعمل على تقييد حرية الدول الفقيرة التي تستقبل الإعانات بحيث لا تستطيع تنفيذ خططها التنموية التي تراها من منظورها الخاص بل تفرض عليها الإعانات نطاقاً ضيقاً للعمل، أما بالنسبة للشق الإيجابي الآخر من الإعانات وهي الإعانات النقدية وغير المشروطة فهي تعطي الدولة الفقيرة حرية تامة في تنفيذ ما تراه أنسب للنهوض باقتصادها فيمكن لها من خلال النقد المدفوع لخزانتها - والذي عادةً ما يكون بعملات أجنبية - أن تختار السلع الأجنبية المناسبة لطبيعتها، تكون بذلك قاعدة الاختيار بين البدائل أوسع، وكذلك تكون العملة الأجنبية المدفوعة بمثابة غطاء لعملة وطنية جديدة تقوم بإصدارها.

خلاصة الفصل الثالث:

نخلص مما سبق أن الإيرادات العامة الإيرادات العامة *Public Revenues* هي مجموع الأموال التي تجبئها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة، لذا تقوم الدول بتقديم العديد من الخدمات المحلية الهامة التي تتطلب كثيرا من الأموال، وتحتاج تلك الخدمات والمشاريع إلى كفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تقوم بتحقيقها، وحتى يمكن جذبها وحفزها على العمل ويضمن بقاءها لا بد من توفير موارد مالية كافية، ومن المهم معرفة مصدرها أيضا.

الفصل الرابع

تمهيد الفصل الرابع: الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان، تهدف الى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة تكون سنة. هي نظرة توقعية مستقبلية، لنفقات وإيرادات الدولة، عن فترة زمنية مقبلة، تخضع لرخصة من السلطة التشريعية.

وتعرّف المالية العامة على أنها مجموعة من الدراسات حول المشاكل التي تخصّ الحاجات العامة، بالإضافة إلى المشاكل التي تتعلق بتخصيص المال العام؛ لسد هذه الفجوات والمشاكل بوسائل مادية تتيحها الدولة أو توفرها.

وسنحاول من خلال هذا الفصل التطرق للعناوين التالية:

المبحث الأول: مفهوم وخصائص الموازنة العامة؛

المبحث الثاني: إجراءات تحضير واعتماد الموازنة؛

المبحث الثالث: اعتماد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها.

المبحث الأول: مفهوم وخصائص الموازنة العامة.

الموازنة العامة في الدولة هي تلك الخطة المالية التي تأتي بها الدولة لغايات تنظيم النفقات المقررة والإيرادات المتوقعة للسنة المالية القادمة على الدولة، ويشار إلى أن هذه الموازنة تتضمن كافة الاستثمارات والرواتب وتمويلات المشاريع التي ستدفعها الوزارات، وجميع ما هو متوقع الحصول عليه من رسوم على الخدمات والضرائب من ناحية أخرى، لذلك فإنها توصف بأنها الأداة المثالية لضبط نفقات وإيرادات الدولة وإدارتها، ويُذكر بأن الموازنة العامة تحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية بعد الانتهاء من إعدادها من قبل الحكومة.

وسنحاول من خلال هذا المبحث الإلمام بأساسيات حول الموازنة العامة:

المطلب الأول: تعريف الموازنة وخصائص الموازنة

أولاً: تعريف الموازنة: يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها وثيقة قانونية مصادق عليها من البرلمان تهدف لتقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة وقد عرفتها المادة 06 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

كما يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها ذلك البيان التقديري الذي يتضمن معلومات مفصلة حول الإيرادات العامة التي من المتوقع الحصول عليها وما يتوقع إنفاقه من نفقات عامة في غضون الفترة المالية التالية، ويمكن اعتبارها بأنها بمثابة برنامج مالي يوضح تفاصيل دقيقة لسنة مالية قادمة لغايات الوصول إلى أهداف محددة ضمن إطار خطة تنمية اقتصادية عامة واجتماعية أيضاً في الدول، ويُستذكر بأنها لفظٌ تحمله المحفظة العامة للأموال المالية في الدولة.

ثانياً: خصائص الموازنة: من خصائص الموازنة:

- أنها نظرة توقعية مستقبلية للسلطة التنفيذية لما ستنفقه أو ما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة وتعكس الموازنة بما تحتوي من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منها وهي تعكس برنامج الحكومة في الفترة المستقبلية اقتصاديا وسياسيا اجتماعيا .

- من خصائص الموازنة أيضا أنها تتطلب الإقرار أو الترخيص من السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية التي توافق على توقعات الحكومة والترخيص هو العنصر المميز للموازنة العامة عن الموازنة الخاصة ولا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الموازنة إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وهذا ما تعتمده غالبية

3- مبدأ التوازن : ويقصد به تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة وإلا اعتبرت الموازنة غير محققة لمبدأ التوازن وإذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الموازنة وفي هذا الصدد تنص المادة 121 من الدستور " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ؛"

4- مبدأ وحدة الموازنة : ويقصد به أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية ويترتب على مبدأ وحدة الموازنة قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

وهناك استثناءات واردة على مبدأ وحدة الموازنة من بينها:

أ- **الميزانيات الملحقة** إذ تجيز المادة 44 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية اللجوء للميزانيات الملحقة لكن بنفس القواعد المقررة لإقرار الموازنة -موافقة البرلمان؛

ب- **الميزانيات غير العادية (الاستثنائية)** لمواجهة نفقات مرتبطة بظروف استثنائية والموازنة الاستثنائية غالبا ما تمّول بمصادر استثنائية كالقروض؛

ت- **الموازنة المستقلة** إذ أن الكثير من الدول تضع ميزانيات مستقلة للأشخاص المعنوية المتمتعة بالاستقلال الإداري سواء كانت تجارية أم إدارية أم إقليمية إذ أن الاستقلال الإداري لتلك الأشخاص لا فائدة منه إذا لم يتوج بالاستقلال المالي بإعداد ميزانياتها وتحديد نفقاتها دون إشراف من قبل وزير المالية وان المصادقة على التقديرات المتعلقة بنفقاتها ومداخيلها لا يتم من قبل البرلمان بل من قبل الأجهزة المحددة في القانون المنظم لهذه الهيئات وهذه الهيئات تتحمل العجز في الموازنة دون أن يؤثر ذلك على موازنة الدولة؛

ث- **حسابات الخزينة :** تتمثل وظيفة الخزينة في جمع إيرادات وصرف النفقات المسجلة في قانون المالية، والتنسيق بين هاتين العمليتين غير أن التنسيق ليس أمرا سهلا ذلك أن الخزينة قد تحصل على مبالغ نقدية لا يمكن اعتبارها إيرادات وتقوم بصرف نفقات تعود إليها لاحقا كإقراض الموظفين أموال لإنجاز سكنات أو شراء سيارات على أن يتم إرجاعها على دفعات، أو أن تقوم الدولة بشراء سلعة لتقوم ببيعها بسعر أعلى وهذه العمليات لا يمكن اعتبارها إيرادات ولا نفقات.

5- قاعدة عدم التخصيص: تقضي هذه القاعدة بعدم جواز تخصيص موارد بعينها لمواجهة استخدامات محددة؛ فقاعدة عدم التخصيص تقضي بأن توجه جميع الموارد إلى جميع الاستخدامات، ومن ثم لا يجوز تخصيص مورد معين، كالضريبة على السيارات، على سبيل المثال، للإنفاق على إنشاء الطرق وصيانتها.

المطلب الثالث: أهم الفروق بين الموازنة العامة للدولة والمصطلحات الأخرى المتداخلة معها

أولاً: الموازنة العامة للدولة، والموازنة التخطيطية على مستوى الوحدة الاقتصادية: تعرف الموازنة التخطيطية بأنها خطة تفصيلية شاملة، تُعدّ وتُعمد وتُوزع قبل بدء تنفيذ مختلف العمليات، وتُتخذ كأداة تخطيطية رقابية، وأهم ما يميزها شمولها للموازنات الفرعية كموازنة المبيعات وموازنة الإنتاج وموازنة الطاقة. وبذلك، فهي تختلف عن الموازنة العامة للدولة، التي تشمل على استخدامات وموارد الوحدات الإدارية الحكومية. وأهم ما يفرق بين الميزانيتين، أن تقديرات الموازنة التخطيطية تبدأ بالإيرادات أولاً، مثل إيرادات المبيعات، وفي ضوء ذلك، يتم تقدير المصروفات المختلفة، سواء للإدارات الإنتاجية أو الإدارات الخدمية، أمّا الموازنة العامة للدولة فتبدأ بتقدير الاستخدامات (النفقات)، وعلى ضوءها تُقدّر الإيرادات اللازمة لتغطية هذه الاستخدامات. فضلاً عن أن الموازنة العامة تتضمن عنصر الاعتماد (التصديق) من السلطة التشريعية، بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية إلى مثل هذا الاعتماد؛

ثانياً: الموازنة العامة للدولة والميزانية العمومية للمنشآت: تختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشآت *Balance Sheet*، في الآتي:

- ☑ الميزانية العمومية، هي بيان يصور المركز المالي للمنشأة، في تاريخ محدد، هو نهاية السنة المالية للمنشأة. وعلى هذا الأساس، فإنها تتضمن أرقاماً فعلية في هذا التاريخ المحدد؛
- ☑ تشمل الموازنة العامة للدولة على أرقام تقديرية عن سنة مقبلة؛
- ☑ تتضمن الميزانية العمومية للمنشآت أرصدة الموجودات (الأصول) والمطلوبات (الخصوم)؛
- ☑ بينما تتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات العامة والإيرادات العامة المتوقعة.

ثالثاً: الموازنة العامة للدولة، والموازنة النقدية: تُعرف الموازنة النقدية، بأنها: "بيان يتضمن تقديراً لموارد المجتمع من النقد الأجنبي، وأوجه استخدامات هذه الموارد، خلال فترة مقبلة، غالباً ما تكون سنة". لذا، تتفق الموازنة العامة والموازنة النقدية في أن كليهما تتضمن تقديرات، وليس أرقاماً فعلية. وعلى الرغم من ذلك، فهناك اختلافات بينهما، أهمها أن أرقام الموازنة العامة تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة

الأجنبية، وتختص الموازنة العامة بالنشاط الحكومي فقط (حكومة مركزية، حكم محلي، هيئات عامة، قطاع عام)، بينما تختص الموازنة النقدية بالنشاط الحكومي، ونشاط القطاع الخاص.

والارتباط الوثيق بين الموازنة العامة للدولة والموازنة النقدية، يتمثل في أن جزءاً من نفقات الجهاز الحكومي والقطاع العام يجب أن يكون متوافراً بالعملات الأجنبية؛

رابعاً: الموازنة العامة للدولة، والحساب الختامي للدولة: يُعرّف الحساب الختامي *Final account*، بأنه: "بيان يتضمن النفقات العامة، التي أنفقت، والإيرادات العامة، التي حُصّلت، خلال فترة مالية منتهية، غالباً ما تكون سنة". لذا، فإن الاختلاف الأساسي يتمثل في أن الموازنة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية، بينما يتضمن الحساب الختامي أرقاماً حقيقية فعلية. ويلاحظ أن لكل موازنة عامة حساباً ختامياً، يصدر عن الفترة نفسها، التي تكون قد نُفّذت فيها الموازنة العامة، وبمقارنة أرقام الموازنة العامة، بأرقام الحساب الختامي، يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة، ومطابقتها للواقع؛

خامساً: الموازنة العامة للدولة، وموازنة الاقتصاد الوطني: تُعرّف موازنة الاقتصاد الوطني، بأنها: "بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادي، في مجموعة (الناتج الوطني، الاستهلاك، الاستثمار، الصادرات، الواردات، .. الخ)، خلال فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة".

تتفق الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد الوطني في أن كليهما يتضمن أرقاماً تقديرية. أما وجه الاختلاف بينهما، فهو أن موازنة الاقتصاد الوطني أكثر شمولاً، لما تتضمنه من أرقام وبيانات، عن تلك التي ترد في الموازنة العامة. فضلاً عن أن موازنة الاقتصاد الوطني لا تحتاج إلى اعتماد (تصديق) السلطة التشريعية، خلافاً للموازنة العامة للدولة.

كما يلاحظ وجود ارتباط وثيق بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد الوطني؛ فالبيانات التي تتضمنها موازنة الاقتصاد الوطني تعدّ ضرورية لإمكان رسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الموازنة العامة للدولة؛

سادساً: الموازنة العامة للدولة، والحسابات الوطنية: تُعرّف الحسابات الوطنية، بأنها: "مجموعة من الحسابات تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع بأكمله، من خلال حساب الدخل الوطني وتكوينه وتوزيعه، عن فترة مالية سابقة، غالباً ما تكون سنة".

وهكذا، يتبين أن أرقام الموازنة العامة تكون تقديرية، بينما أرقام الحسابات الوطنية حقيقية فعلية، فضلاً عن أن الحسابات الوطنية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة، ولاشك أن بيانات الحسابات الوطنية تُفيد كثيراً، عند رسم السياسة المالية، التي تنطوي عليها الموازنة العامة؛

سابعاً: الموازنة العامة للدولة والخطة الشاملة: يُقصد بالخطة الشاملة، الخطة قصيرة الأجل، التي تغطي فترة سنة، وهي "برنامج يوضح الأهداف، التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، ووسائل تحقيق هذه الأهداف، عن فترة مالية مقبلة، غالباً ما تكون سنة".

ومعنى هذا أن الخطة أكثر شمولاً، إذ تتضمن الأهداف التفصيلية في مجالات، الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظيف، إلخ، فضلاً عن وسائل تحقيق هذه الأهداف. ويلاحظ أن الاتجاه الحديث في المالية العامة وتوزيع السلطات، يقتضي عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها (التصديق عليها)، شأنها في ذلك شأن الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثاني: إجراءات تحضير واعتماد الموازنة؛

تستلزم دراسة إجراءات تحضير وإعداد الموازنة أن تنطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الموازنة والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الموازنة وأخيرا الأساليب المتبعة لتقدير النفقات والإيرادات الواردة في الموازنة.

المطلب الأول: السلطة المختصة بتحضير الموازنة

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

الاعتبار الأول: تعبير الموازنة عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة وإعداد هذا البرنامج يعني إعداد سياسة الدولة في مختلف المجالات؛

الاعتبار الثاني: يجب على السلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ البرنامج أن تتولى إعدادها حتى تكون مسؤولة بصورة كاملة فلا يمكن مساءلتها على سياسة لم تضعها بنفسها بل فرضت عليها؛

الاعتبار الثالث: أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد وهذه البيانات والإحصائيات أمر معقد جدا [] يستطيع الكثير من النواب الإحاطة به وفهمه على حقيقته فإعداد البرنامج يتطلب دراسة واقعية ودقيقة وإحصائيات [] يمكن الحصول عليها [] بواسطة السلطة التنفيذية؛

الاعتبار الرابع: أما السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات [] اجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب إذ أن إعداد الموازنة من قبل النواب الذين لهم ميولهم السياسية والحزبية التي قد تدفعهم لتخصيص [] اعتمادات لكسب تأييد الناخبين على حساب المصلحة العامة ودون مراعاة القواعد التقنية وهو ما يؤدي إلى إخراج موازنة غير متناسقة وغير متوازنة من حيث الإيرادات والنفقات؛

الاعتبار الخامس: فالسلطة التنفيذية هي أقدر من السلطة التشريعية على تقدير أوجه الإنفاق التي يحتاجها كل مرفق من مرافق الدولة بفروعه المختلفة، وكذلك أيضا بشأن تقدير أوجه الإيرادات المختلفة والمبالغ التي تحصل من كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة؛

الاعتبار السادس: فالسلطة التنفيذية تتولى مهام تحضير الموازنة بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في مرحلة تالية تتمثل في اعتماد الموازنة ومراقبة تنفيذها، وإذا كان من المتفق عليه بين الدول المختلفة أن السلطة المختصة بتحضير وإعداد الموازنة هي السلطة التنفيذية وحدود سلطاته.

أما في الجزائر وفرنسا فان وزير المالية يتولى إعداد الموازنة بصورة عامة دون أن يفرد مستقلا بها و يمكنه إجراء أي تعديل على الموازنة إذا لم يوافق الوزير المعني (المختص) أو يتم عرض الأمر على رئيس الوزراء للفصل فيه.

المطلب الثاني: الإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الموازنة

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

جرى العمل على أن وزير المالية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتهم ونفقاتهم عن السنة المالية المقبلة إلى الوزارة التابعة لها في موعد يحدده لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع موازنة الدولة في الوقت المناسب. وتقوم الوزارة المعنية بمراجعة هذه التقديرات وتنقيحها وإجراء التعديلات الجوهرية التي تراها مناسبة ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة، حيث يرفع مع الوثائق المالية إلى السلطة التشريعية للاطلاع عليه واعتماده. وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها إلى نفقات وزارة المالية وتتولى المديرية العامة للموازنة بالوزارة جمع كافة التقديرات وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة عند الحاجة ويكون مشروع الموازنة الذي يرسل إلى المديرية العامة للموازنة بالنسبة للنفقات العامة والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة بوزارة المالية مرفقا به مذكرة تفسيرية أو عرض للأسباب.

ويحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين:

يتضمن القسم الأول منه الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي اقراها المخطط التنموي السنوي ويتضمن القسم الثاني اقتراح المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الموازنة العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية كما يتضمن الاقتراحات حول الترخيصان الإجمالية للإيرادات والنفقات لكل موازنة ملحقه.

كما يرفق قانون المالية السنوي بتقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها

وكذا ملحقات تفسيرية خاصة بما يلي:

- ☑ التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، خاصة تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، وتقديرات التحليلات الناتجة عن موارد أخرى بـنفة عامة؛
- ☑ توزيع نفقات التسيير لمـالح الدولة حسب كل فـل؛
- ☑ توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع؛
- ☑ توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع؛
- ☑ قائمة الحسابات الخاصة بالخرينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات؛
- ☑ القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

أولاً: تقنيات تقدير النفقات: تسعى السلطة التنفيذية حين إعداد وتحضير الموازنة أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة دون حدوث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات عما هو متوقع ويتم إعادة تقدير النفقات والإيرادات في الموازنة بعدة طرق.

1- الاعتمادات المحددة والاعتمادات التقديرية: يقـد باـعتمادات المحددة تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع للسلطة التشريعية وتعد هذه الطريقة الأساس في اعتماد النفقات وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المحددة لتغطية هذه النفقات.

أما الاعتمادات التقديرية فيـد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحـول على موافقتها وهذه الموافقة شكلية؛

2- اعتمادات البرامج: هذه الطريقة تتعلق بالمشروع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين إما أن يتم تحديد مبلغ النفقات بـنورة تقديرية، ويتم إدراجه في موازنة السنة الأولى على أن يتم إدراج الجزء الذي ينتظر دفعه فعلاً من النفقات في موازنة كل سنة من السنوات اللاحقة، أما الطريقة الثانية فيتم فيها إعداد قانون خاص مستقل عن الموازنة يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية وبموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها.

ثانيا: تقنيات تقدير الإيرادات: ويثير ذلك صعوبات تقنية إذ انه يرتبط أساسا بالتوقيع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تتأثر على الاقتصاد الوطني من اجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة خاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق.

1- التقدير الآلي: وتتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الموازنة أي سلطة تقديرية لتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها، وتستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر موازنة نُقِذت أثناء تحضير الموازنة الجديدة؛

2- التقدير المباشر: تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه الدراسة مباشرة إذ تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الموازنة الجديدة مع الإشارة أن هذا التوقع مرتبط بفترات الرواج وحجم النشاط الاقتصادي في الدولة فيمكن أن تزيد الإيرادات بصورة قد تفوق الحصيلة المتوقعة أما في فترات الخمول فتقل حصيلة الإيرادات مما يشكل صعوبة على لجان تقدير الإيرادات إذ أن ذلك يتطلب دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية البارزة على الاقتصاد الوطني.

المبحث الثالث: اعتماد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها؛

تمر الموازنة العامة للدولة بعدة مراحل، ابتداءً من مرحلة التحضير والإعداد، حتى مراحل الاعتماد والتنفيذ والرقابة، ثم تبدأ دورة جديدة لسنة قادمة. لذلك، عادة ما يطلق على هذه العملية "دورة الموازنة العامة للدولة".

المطلب الأول: اعتماد الموازنة

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات، فلا يعتبر مشروع الموازنة العامة، موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة والسبب الرئيسي في ذلك، أن الموازنة العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدول المختلفة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب، أي السلطة التشريعية، لمشروع الموازنة حتى يصبح قابلاً للتنفيذ ويتم اعتماد الموازنة داخل المجلس بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة.

أولاً: السلطة المختصة باعتماد الموازنة: اعتماد الموازنة شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الموازنة موضع التنفيذ و ذلك طبقاً للقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ". وقد نشأ حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة وإقرارها من حقها في الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة. إذ من الواضح أن هذا الحق، أي الحق في فرض الضرائب، يعدو قليل القيمة إذا لم يعترف للسلطة التشريعية بحق آخر مقابل له هو الحق في الموافقة على النفقات وهذا أمر بديهي إذ لا فائدة ترجى من مراقبة الإيرادات طالما أن الحكومة ستستأثر بسلطة إنفاقها كيفما يحلو لها.

ثانياً: أداة اعتماد الموازنة: إذا وافق البرلمان على مشروع الموازنة العامة، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه "قانون المالية" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان: يتضمن الأول بياناً تفصيلياً للنفقات، والثاني بياناً تفصيلياً للإيرادات.

ولقد ثار الخلاف حول ما إذا كان قانون المالية يعد قانوناً بالمعنى الفني الدقيق للكلمة، خاصة وأنه لا

يقرر قواعد عامة مجردة وإنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في الموازنة.

ودون الدخول في تفاصيل النقاش حول هذا الموضوع فإن قانون المالية يعد قانوناً بالمعنى العضوي

لكونه صادراً من السلطة المختصة بالتشريع، تنص المادة 123 من الدستور: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

الفصل 6 القانون المتعلق بقوانين المالية " إن هذا النص يستوجب الملاحظات التالية :

- إن القانون الذي يعتبر في الوقت الحالي هو القانون المرجعي لقوانين المالية هو القانون 17/84 المؤرخ في 1984/08/7 في حين المنطق والقانون يفترضان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (قانون المالية والقوانين المرجعية) ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صادرا عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات مع وجوب تقييد أحدهما بالآخر، فالقانون 17-84 له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية وبالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى لهذا نجد أن دستور 1996 جاء بجل لهذا التناقض في مادته 123 وأوجب على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق قانون عضوي يخضع عند إعداده لإجراءات خاصة وتمتيزة (الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة وخضوعه للرقابة المسبقة والإلزامية للمجلس الدستوري وهو ما يضيفي على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع قوانين المالية التي يجب أن تخضع له طبقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية.

وبالرغم من هذا الإصلاح في الدستور فان القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر به (قانون عادي) ولم يرق بعد إلى مرتبة قانون عضوي وبصدور دستور 96 يكون القانون 17-84 قد فقد أساسه الدستوري وأصبح غير دستوري مما يسهل الاستخفاف بالأحكام التشريعية الواردة فيه إذ أن المادة 67 المعدلة بموجب قانون المالية لسنة 1994 من هذا القانون نصت على أن قانون المالية يحتوي على جزأين متباينين يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية، ويقترح في القسم الثاني المبلغ الإجمالي للنفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية، والمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال، والترخيصان الإجمالية للإيرادات والنفقات وبعدها كل موازنة ملحقه والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة قانون المالية غير أن الاطلاع على محتوى قوانين المالية السنوية يبين أن مجال هذه القوانين لم يصبح يعرف حدودا باحتوائه على قوانين جديدة، أو تعديل نصوص قانونية قائمة والتشريع في مجالات لا علاقة لها بقانون المالية مثل احتواء المادة 38 من قانون المالية لسنة 1991 على قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والذي يحتوي على 408 مادة، وكذا احتواء هذا القانون على قانون الرسم على القيمة المضافة في المادة 65 والذي احتوى على 175 مادة، وتضمن قانون المالية لسنة 2002 بقانون الإجراءات الجبائية في المادة 40 منه وتضمن قانون المالية لسنة 1995 في المادة 113 على رد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أتمت سنة 1994 إلى ملاكها

الأصليين الخواص ونصت المادة 66 من قانون المالية لسنة 1999 على إنشاء هيئة لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى المجلس الوطني للجباية.

أما بخصوص تعديل وإلغاء نصوص قانونية بكاملها فنجد أن قانون المالية لسنة 1988 في المادة 165 عدل بعض أحكام المادة 517 من القانون التجاري تتعلق بالشيك، كما عدل قانون المالية لسنة 1991 في مادته 123 المادة 103 من القانون المتعلق بالتأمينات وعدّل قانون المالية التكميلي لسنة 1992 ثلاث تشريعات فالمادة 73 منه عدلت مادتين من قانون المحاسبة العمومية أما المادة 74 فعُدلت القانون المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992 بينما تَمَّت المادة 76 منه القانون المتضمن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني التجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية وعدّلت المادة 155 من قانون المالية لسنة 1996 الأمر المتضمن شروط ممارسة مهنة المستشار الجبائي، وألغت المادة 40 من قانون المالية لسنة 2001 القانون المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية بكامله لذا يجب العمل على إصلاح هذا الوضع يجعل هذا القانون يستجيب لمقتضيات الدستور .

ثالثا: المراحل التي يمر عليها اعتماد الموازنة:

1- المناقشة: بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير بإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والموازنة والتخطيط لتقوم بدراسته ومناقشته مع ممثل الحكومة (وزير المالية)، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان، وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الموازنة في جوانبها التفصيلية و تنتهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها، مع مراعاة أحكام المادة 121 من الدستور.

يتم عرض التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة، تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات.

وتتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع الموازنة العامة على اعتبارات متعددة منها:

- توفر قدر وافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات موازنة الدولة؛
- توفر المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس ووصولها إليه في الوقت المناسب؛

- مدى نضج المؤسسات السياسية والاقتصادية والنقابية، حيث كلما كانت هذه المؤسسات ناضجة توفرت للسلطة التشريعية قوة سياسية يمكن أن ترفع تأثير تلك السلطة في اعتماد وإقرار البرامج الاقتصادية والمالية، وعلى العكس كلما كانت هذه المؤسسات غير ناضجة كلما كانت السلطة التشريعية ضعيفة، وان تأثير السلطة التنفيذية أقوى.

ويثور التساؤل حول حق المجلس التشريعي في إجراء التعديلات على مشروع الموازنة إذ يرى جانب من الفقه أن المجلس التشريعي لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع الموازنة، ذلك لأن هذه الأخيرة تمثل بناء متكاملًا يهدف إلى تحقيق سياسة الحكومة في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إذ انه من المتصور أن تؤدي تلك التعديلات إلى الإخلال بهذا التكامل، أضف إلى ذلك الحشية من سعي بعض النواب، فيما لو أعطى للمجلس حق تعديل الموازنة، لطلب تعديلات معينة بهدف تغليب المصالح الحزبية والنزعات الانتخابية وليس بهدف تحقيق الصالح العام، وأن حق البرلمان ينحصر في الموافقة على مشروع الموازنة في جملته أو رفضه برمته، وفي الحالة الأخيرة ينبغي على الحكومة سحب مشروعها للموازنة العامة وتقديم استقالتها، ذلك أن رفض البرلمان لهذا المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لسياسات الحكومة مما يعني في التحليل الأخير سحب الثقة منها، اللهم إلا إذا تم حل هذه الهيئة وإجراء انتخابات نيابية جديدة .

أما موقف المشرع الجزائري فنجد انه يمكن للنواب والحكومة وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، شريطة التقييد بأحكام المادة 121 من الدستور التي تنص على ما يلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقًا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

ويمكن للحكومة الاعتراض على التعديلات المقدمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى مشاكل سياسية ودستورية.

2- التصويت: تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق " التصويت على موازنة الدولة ".

كما يقوم مجلس الأمة - لاحقًا - بمناقشة و المصادقة على قانون موازنة الدولة حسب المادة 120 من الدستور التي تنص على ما يلي: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين

من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص ... "

وخلافا لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الموازنة بابا بابا، فإن المادة 70 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية تشير إلى التصويت على الموازنة العامة بصورة إجمالية، خلافا لميزانيات الإدارة المحلية التي يصوت عليها، بابا بابا، فصلا فصلا ومادة مادة.

والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على موازنة الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرة السابعة من المادة 120 من الدستور على ما يلي :

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقاً للقرارات السابقة ... " ومضمون هذه المادة نفسه نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة وبالنظر للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية نجد انه تناول حالة عدم تمكن البرلمان لاعتبارات معينة من المصادقة على قانون الموازنة قبل بداية السنة (أول جانفي)، حينما نص في مادته 69 إلى ما يلي: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعنية.

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ/ بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق. ب/ بالنسبة لنفقات التسيير في حدود $\frac{1}{12}$ من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للموازنة السابقة وذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.

ج. / بالنسبة لاعتمادات الاستثمار و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الموازنة الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخرزينة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيورها قبل بداية السنة المالية الجديدة للموازنة ".
غير أن دستور 1996 قد عالج حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية تفادياً للفراغ الذي يحدث في حالة التأخر في المصادقة على قانون المالية في الوقت المحدد بنصه في الفقرة الأخيرة من المادة 120 منه على ما يلي: "... في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروعاً الحكومة بأمر".

وفي حدود هذه الآجال خصص القانون العضوي المذكور أعلاه في المادة 44 للمجلس الشعبي الوطني للتصويت على قانون المالية مدة 47 يوماً من تاريخ إيداعه وللمجلس الأمة 20 يوماً من تاريخ إيداعه للمصادقة على هذا التصويت وتبقى ثمانية أيام (8) أيام محفوظة في حالة خلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأنه وهذا النص يستدعي الملاحظة التالية:

كيف يمكن للبرلمان وخاصة مجلس الأمة أن يناقش وبصفة جدية مشروعاً قانون يحتوي على الكثير من المواد (408 مادة في قانون المالية لسنة 1991 و 235 مادة في قانون المالية لسنة 2002 و 72 و 87 مادة في قانون المالية لسنة 2004 و 2005 على التوالي) في ظرف 20 يوماً يمكن للحكومة أن تستغل الضغط الزمني المفروض دستورياً على البرلمان عند مناقشة قانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة وإفادتها بنفس الإجراءات الاستعجالية للتصويت عليها خاصة إذا علمنا أنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية خلال مدة 75 يوماً المحددة له لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مشروعاً قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية (الفقرة الأخيرة من المادة 120 من الدستور والمادة 44 من قانون 02/99 المذكور وهذا قد يدفع الحكومة بإتباع وسائل عديدة عن طريق أعضاء حزبها في البرلمان بتأخير وعرقلة عملية المصادقة عمداً لتمكين رئيس الجمهورية من إصدار قانون المالية بموجب أمر* .

* جدير بالملاحظة أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعة عن اعتماده للنفقات فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحويلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون الموازنة، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك. إذا كان الخطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدره و الإيرادات الفعلية، ويختلف الوضع عن ذلك كلبية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة و تخصيصاً لأوجه إنفاقها. بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلياً بحيث يعتمد كل باب على حدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوبتها منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان احتراماً لقاعدة تخصيص الاعتمادات، وقد تدعو الحاجة الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الموازنة العامة وذلك بعد الانتهاء من اعتماد تلك الأخيرة وأثناء تنفيذها، وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الإضافي ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الموازنة.

ثالثاً: الإصدار: يصدر قانون المالية بموجب قانون من طرف رئيس الجمهورية الذي يأمر بنشره في الجريدة الرسمية ويكون ذلك في يوم 29 ديسمبر من السنة ما قبل السنة موضوع قانون المالية ليبدأ سريانه بدءاً من أول جانفي من السنة المعنية .

المبحث الثالث: تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها؛

بعد المصادقة على موازنة الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالموازنة ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقيع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر، سواء من حيث تحصيل الإيرادات وجبايتها أو صرف النفقات المعتمدة.

لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تحصيل الإيرادات في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني صرف النفقات، أما المطلب الثالث فخصص للرقابة على تنفيذ الموازنة

المطلب الأول: تحصيل الإيرادات

تتولى وزارة المالية مهمة تنفيذ الموازنة، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي وفقاً لنظام حسابات الحكومة المعمول به ويخول القانون المتعلق بالموازنة للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو جباية الضرائب مختلف أنواعها من قبل قباضات الضرائب المختلفة. ويخضع تحصيل الإيرادات إلى مجموعة من المبادئ والقواعد الرئيسية، تتمثل أساساً في ما يلي:

وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإتفاق لم يرد في تقديرات الموازنة ويحتاج إلى نفقات لمواجهة، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية.

أولاً: يحكم تحصيل الإيرادات قاعدة مالية أساسية هي: "عدم تخصيص الإيرادات" ومعناها أن تختلط كل الإيرادات التي تحصلها الخزانة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز.

على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات متعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض أو فئات معينة.

وفي هذا السياق جاءت المادة 8 من القانون 84-17 لتنص على ما يلي:

"لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الموازنة العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكسى هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية :

- الميزانيات الملحقة؛

- الحسابات الخاصة للخزينة ..."

ثانياً: تسقط ديون الدولة، كقاعدة عامة بفوات أربعة سنوات دون القيام بأي إجراء من أجل تحصيلها بهذا الصدد فإن المادة 16 من القانون 84-17 تنص على ما يلي: "تسقط بالتقادم وسدد نهائياً لفائدة المؤسسات العمومية المعنية، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات موازنة التسيير، عندما لم تدفع هذه الديون قانوناً في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك"، وهي القاعدة الذي نص عليها أيضاً قانون الإجراءات الجبائية؛

ثالثاً: يجب مراعاة مواعيد التحصيل وإجراءاته المنصوص عليها في القوانين، و إلا تعرض القائمون بذلك للعقوبات المناسبة؛

رابعاً: تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتحصيل الإيرادات على اختلافها، حيث لا تتمتع بحرية أو أية سلطة تقديرية في التقاعس عن ذلك أو الاستلاء عليها بطرق غير شرعية، خلافاً لصرف النفقات العامة المعتمدة. وبهذا الصدد جاءت الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 84-17 لتنص على ما يلي: "يمنع منعاً باتاً تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة غير المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها، وإلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يواصلون تحصيل الضرائب للملاحقات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون

الإخلال بدعوى الاسترجاع، التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب.

ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها تجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني، إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم العمومية.

كما تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذين قد يقدمون مجانا بدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتوجات أو خدمات للمؤسسات الموضوعة تحت مسؤولياتهم". وتماطل السلطة التنفيذية عموما عن تحصيل مختلف الإيرادات يعد خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية. وجدير بالذكر أن الخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة الإدارية، أما الخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق بوزارة المالية، وهذا الفصل بين الاختصاصين الإداري والحسابي من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية.

وبعد أن استعرضنا عمليات تحصيل الإيرادات و عمليات النفقات فالسؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة الموازنة للواقع. وبعبارة أخرى كيفية مواجهة الاختلاف بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات العامة فبخصوص الإيرادات فإن مخالفة تقديرات إيرادات الدولة للأرقام الفعلية، لا يثير العديد من المشاكل فيما إذا تعلق بخطأ في تقدير حصيلة كل نوع من أنواع الإيرادات المختلفة، إذ من المتصور أن تعوض أخطاء التقدير بعضها البعض. فالأخطاء بالزيادة تعوض الأخطاء بالنقص، دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ الموازنة العامة وفقا للقاعدة المتبعة بالنسبة للإيرادات العامة وهي "قاعدة عدم تخصيص الإيرادات"، أما إذا تعلق الخطأ بالزيادة فإنه يتم التصرف في الزيادة الإجمالية وفقا للنظم والقوانين المعمول بها في كل دولة على حدة.

وتثور المشكلة في حالة الخطأ في تقدير الحصيلة الإجمالية للإيرادات العامة بالنقصان، إذ تضطر الدولة في هذه الحالة إلى اللجوء لمصادر غير عادية لسد العجز في الإيرادات، مثل الاقتراض أو الإقراض النقدي.

المطلب الثاني: صرف النفقات

إذا كانت مبالغ الإيرادات تبقي مبالغ محتملة ومتوقعة فإن قانون الموازنة ينص على الحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة، تطبيقا للمادة 75 من القانون

84-17 التي نصت على ما يلي: "لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك".

- تحكم صرف النفقات العامة قاعدة "تخصيص الاعتمادات" التي تعني أن توزع النفقات على مختلف الوزارات، وبالنسبة لمختلف الأبواب في صورة اعتمادات معينة ومحددة لكل منها، إعمالاً لمبدأ التخصيص السالف الذكر.

- كما يقصد بهذه القاعدة أيضاً عدم رصد مبلغ إجمالي للنفقات تتصرف فيه الإدارة كما تشاء، مما يترتب عنه عدم تحويل اعتماد من باب أو مجال إلى آخر على أن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية يتضمن مرونة تتعلق بنقل الاعتمادات وتحويلها حيث أن صلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات تنتهي بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق مراسيم تنفيذية، غير أن الأشكال هنا يتمثل في إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت رغم أن المبدأ هو ضرورة العمل بقاعدة توازي الأشكال الذي يقتضي أن ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكنه تعديله أو تكملته إلا بموجب قانون مالية تكميلي غير أن المشرع ناقض نفسه عندما رخص بموجب المواد 32-33-36 من القانون 84/17 للحكومة الخروج عن هذا المبدأ ومكنها من تعديل التوزيع المقرر في قانون المالية الأصلي بإجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها وابتهاج أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من المصادقة وغالبا ما يجري تحويل الاعتمادات من موازنة الأعباء المشتركة التي تتضمن اعتمادات إجمالية الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلا غير أن البرلمان يصوت عليها دون أن يعرف الاتجاه الذي ستصرف فيه ولا الوزارات التي ستستفيد منها ولا الأغراض التي ستليها والسلطة التنفيذية هي التي تتولى خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل. ويمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 في مواد 19 من إلى 22، وتمثل فيما يلي:

أولاً: الارتباط بالنفقة (أو عقدها / الالتزام): وهو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب التزاما على عاتق الإدارة العامة: (كتعيين موظف، إبرام صفقة مع مقاول...)، وغالبا ما تستهدف تحقيق المنفعة العامة غير انه قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما. مثال ذلك أن تتسبب سيارة تابعة للدولة في إصابة مواطن، فتلتزم الدولة بدفع مبلغ التعويض عن الضرر فالواقعة هنا مادية لا إرادية.

وفي كلتا الحالتين فإن الارتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة.

ثانيا: **تصفية أو تحديد النفقة:** وهو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ (التقويم النقدي) الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله فيتم تقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة مع ضرورة التأكد من أن شخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدينين.

ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال حتى تتمكن من تحديد مبلغ الدين على نحو فعلي.

2 - الأمر بالصرف: بعد معرفة مبلغ النفقة وتحديده، يقوم الشخص المختص (الوزير، المدير..). بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى وصل التسديد ويتولى الأمر بالصرف هذه النفقة وتصدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي فالآمر بالصرف الرئيسي هم أساسا: مسئولو الهيئات الوطنية، الوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية، وكل مسؤول عن هيئة أو مرافق أخرى تتمتع بموازنة ملحقة.

أما الأمر بالصرف الثانويين فهم رؤساء المصالح الإدارية الأخرى، حينما يخولهم التشريع ذلك.

ثالثا: **الصرف:** يقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات.

والمحاسبون هم موظفون موجودون بالإدارات العامة إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للآمرين بالصرف بها، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة، من حيث مطابقتها للقانون.

ومثلما سبق يجدر بنا التساؤل عن حالة تجاوز النفقات للمقدار المتوقع في قانون المالية إذ سبقت الإشارة إلى أن القاعدة المتبعة بالنسبة لنفقات العامة هي قاعدة تخصيص الاعتمادات بمعنى أن الاعتماد المخصص لنفقة معينة لا يجوز استخدامه لنفقة أخرى إلا بعد إجازة السلطة التشريعية لذلك، ومن ثم فإنه في حالة مخالفة تقديرات النفقات للواقع، فلا يمكن التعديل في التوزيع المعتمد للنفقات سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموافقة السلطة التشريعية المختصة بذلك، وتختلف الإجراءات المتبعة للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة إلى أخرى، فقد يسمح للسلطة التنفيذية كما رأينا أن تنقل، من بند إلى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية. كما قد يخصص في موازنة

كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطية للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدرة عن المصروفات المحققة، على أن تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة، ومضمونه إذا ما تبين للسلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الأرقام الفعلية عن الأرقام التقديرية، فلا تتقدم بطلب اعتمادات إضافية، ولكن عليها أن تتقدم للسلطة التشريعية بموازنة كاملة مصححة للموازنة الأولى لمناقشتها واعتمادها ومما لا شك فيه أن الإكثار من طلب الاعتمادات الإضافية يعد دليلاً على عدم دقة تقديرات النفقات في الموازنة وأن العمل الحكومي لا يركز على أساس من التخطيط السليم. هذا فضلاً عن أن طلب هذه الاعتمادات يؤدي إلى الإخلال بتوازن الموازنة، خاصة وأنه لا يذكر في طلب الاعتماد الإضافي مورد الإيراد الجديد الذي يمكن استخدام حصيلته في تغطية مبالغ الاعتمادات الإضافية.

المطلب الثالث: مراقبة تنفيذ الموازنة

تعتبر مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، أهم المراحل وأكثرها خطورة ويقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ، وتختص بهذه المرحلة السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة وهذه المرحلة تمثل انتقال الموازنة العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس، فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية، تحصيل وجباية الإيرادات الواردة المقدرة في الموازنة، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الموازنة.

ولضمان تنفيذ الموازنة في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الموازنة للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم، والهدف من الرقابة هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه المحدد ووفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية و إجازتها من طرف السلطة التشريعية.

وبناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الموازنة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة عدة أشكال مختلفة وهي الرقابة الإدارية و الرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

أولاً: الرقابة الإدارية: تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة، حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسيههم وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها المختصون أو من ينوبون عنهم.

وتتم الرقابة الإدارية من الناحية العملية في ريفتين أساسيتين :

1- الرقابة الموضوعية: تعني انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق. ومثالها أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر، ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.

2- الرقابة على أساس الوثائق: هنا لا ينتقل الرئيس إلى محل عمل مرؤوسيه ولكن يقوم بفحص أعمالهم من خلال التقارير والوثائق والملفات، وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السالفة (الرقابة الموضوعية)، حيث أن انتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية إلى انضباط العمل بصورة مؤقتة أثناء الزيارة فقط مما يؤثر بالسلب على سير العمل ولا يحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الموازنة للدولة لذا فإن أغلب الدول تأخذ بالرقابة على أساس المستندات، وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها، إلى رقابة قبل تنفيذ الموازنة وأخرى بعد تنفيذ الموازنة.

أ- الرقابة السابقة: تمثل الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الموازنة أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة.

وينص القانون المنظم لقوانين المالية على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائهم ووكلائهم عن التأشير على أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد خاص به أصلاً أو يترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الموازنة أو نقل اعتماد من باب إلى آخر. كما نص أيضاً هذا القانون على أنه يتعين على المسؤولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية؛

ب- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة: يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات وتتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ومراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع عن كل هذا تقريراً يرسله مع الحسابات إلى المديرية العامة للموازنة في وزارة المالية وتشمل أيضاً بجانب الرقابة على الحسابات الرقابة على الخزينة وعلى المخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات ومخالفات مالية.

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الإدارية، أيا كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن الترف في الأموال العمومية، إذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة لنفسها قد أدى إلى العديد من مظاهر التسيب والإسراف بل والانحراف المالي والتي كان مآلها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الموازنة ولذا فإن الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة غير كافية لوحدها.

ثانيا: الرقابة البرلمانية: إذا كان المجلس التشريعي هو الذي يعتمد موازنة الدولة فإنه من الطبيعي أن يتولى الرقابة على تنفيذه للتأكد من سلامة تنفيذها على النحو الذي تم اعتماده وإجازته وتمثل هذه الرقابة في مطالبة البرلمان بالإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء في صورة أسئلة شفوية أو كتابية أو استجوابات وإمكان اللجان البرلمانية استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية للاستماع إليهم أو تتم هذه الرقابة بمناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة. وقد تكون هذه الرقابة معاصرة لتنفيذ الموازنة إذ تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالبرلمان بطلب المستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة أثناء السنة المالية وإذا تبين وجود مخالفة للقواعد المالية فيحق لها تقديم أسئلة واستجوابات للوزراء المختصين عن ذلك كما يمارس البرلمان هذه الرقابة عند لجوء الحكومة له لفتح اعتمادات إضافية وتبرر طلبها مما يسهل مراقبتها .

إضافة إلى هذه الرقابة هناك رقابة لاحقة للتنفيذ الموازنة وتتعلق بعرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده وإصداره وقد عرّفت المادة 05 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية " قانون ضبط الموازنة " بأنه: " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية " وأوضحت المادة 77 من هذا القانون الهدف من هذا القانون بنوعها " يقر قانون ضبط الموازنة حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

1/الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات. ونفقات الموازنة العامة للدولة.

2/النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة " .

ومن أجل تمكين البرلمان من القيام بهذه الرقابة أوجب المشرع على الحكومة عند تقديم مشروع ضبط الموازنة للبرلمان أن ترفقه بتقارير وبيانات توضيحية ويجب عليها استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة

المتضمنة ضبط الموازنة ويرسل تقريره التقييمي للبرلمان وتجدر الإشارة بخصوص قانون ضبط الموازنة باعتباره الوسيلة التي تمكن البرلمان من ممارسة مهامه الرقابية إلى الملاحظة التالية :

- قد تمتنع الحكومة عن إعداد مشروع قانون ضبط الموازنة مادامت هي التي تملك الحق في المبادرة بوضع هذا المشروع ومنذ سنة 1984 لم تقم الحكومة بتقديم مشاريع قوانين ضبط الموازنة بالرغم من أن قانون ضبط الموازنة هو الوسيلة التي تمكن البرلمان من الاطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الموازنة فيما يتعلق بالمبالغ التي أنفقت والإيرادات التي حصلت فعلا وأمام امتناع الحكومة عن ذلك لا بد على البرلمان تفعيل الوسائل الأخرى المتمثلة في الأسئلة والاستجابات والمصادقة على بيان السياسة العامة وإذا تبين للبرلمان حدوث مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الموازنة يحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين بسحب الثقة فيهم وقد يؤدي ذلك لسحب الثقة من الحكومة بأكملها واستقالتها الجماعية بالتبعية. ورغم فعالية هذه الرقابة إلا انه يعاب عليها أن أعضاء السلطة التشريعية قد لا يكون لهم الوقت الكافي والخبرة الفنية لإجراء المحاسبة الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل لآلاف الصفحات خاصة أمام المهام الأخرى للبرلمان فضلا عن إحاطة المشرع وسائل البرلمان في الرقابة بالعديد من الشروط (يجب أن يوقع على ملتصق الرقابة من قبل 7/1 النواب على الأقل وان يوافق عليه 3/2 النواب وان لا يتم التصويت عليه إلا بعد 3 أيام من إيداعه، يجب أن يوقع على نص الاستجواب 30 نائب على الأقل أو ثلاثين عضو من مجلس الأمة، لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في جلسة واحدة، يجب أن يوقع على لائحة إنشاء لجنة التحقيق 20 عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة) وكذا امتلاك الحكومة لممثلين لها في البرلمان غالبا ما يشكلون الأغلبية .

ثالثا: الرقابة المستقلة: هذه الرقابة فعالة لكونها مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية وعادة ما تكون هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك ساعد السلطة التشريعية على فحص الحساب الختامي بطريقة جديده تسمح بكشف كل المخالفات المالية وتختلف هذه الهيئة المستقلة من دولة لأخرى ففي فرنسا تتولاها هيئة إدارية منظمة تنظيما قضائيا هي محكمة الحسابات تتكون من عدة دوائر يرأس كل منها مستشار وتشكل من عدد من المحاسبين يتولون تحضير التقارير المحاسبية والفنية التي تطلبها المحكمة ويمثل الحكومة بها نائب عام ومحامون عامون.

أما في الجزائر يتولاها مجلس المحاسبة ماعدا ما استثناه القانون صراحة ويقوم مجلس المحاسبة في الجزائر بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة ومراجعة حسابات التسوية والقروض والتسهيلات والرقابة على المخازن ومراجعة الحسابات الختامية للشركات ومنشآت القطاع العام وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حالات الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث أسبابها ووسائل تجنبها ومعالجتها كما يختص بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يكلفه رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة بفحصه ومراجعته.

ومن اختصاص مجلس المحاسبة متابعة تنفيذ الموازنة العامة من الناحية المالية والحسابية والتقنية للتأكد من عدم وقوع أي تبذير أو إسراف.

ومما سبق نجد أن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة مما يعني أنها تتم على أساس الواقع وليس التقدير وبالتالي يمكنها الوصول لاقتراح إصلاحات في المستقبل بإتباع الأساليب الحديثة لتحضير الميزانيات رغم أن قيامها بعد تنفيذ الموازنة قد لا يسمح بالحفظ على المال العام.

خلاصة الفصل الرابع:

يمكن القول في الأخير أن الموازنة العامة للدولة *Government budget* بأهم الميزانيّة التي تتوقعها الدولة من نفقات وإيرادات لفترة محدّدة من الزمن تُقدّر بسنة واحدة، ويُطلق على هذه الفترة اسم السنة الماليّة، إذ يُمكن أن تتوافق أو لا تتوافق مع السنة التقويمية، وقد تمّ اشتقاق كلمة الموازنة من الكلمة الفرنسيّة القديمة (*bougette*) والتي تعني الحقيبة الصغيرة، ويقوم عمل الموازنة على تقدير تكاليف إدارة وتنظيم شؤون الدولة، وإيراداتها، ومواردها، خلال تلك الفترة، وقراءة الظروف، والأهداف الماليّة المستقبلية، كما تعمل الموازنة كخطة عمل لتحقيق الأهداف الكميّة، وتُعدّ معياراً لقياس الأداء، كما تُعتبر أداةً للتعامل مع المواقف السلبية المتوقعة. ظهرت أهمية الموازنة العامة بشكلٍ كبير في القرن العشرين، نتيجةً لزيادة النشاط الاقتصاديّ، حيثُ تتحكم الموازنة العامة بنسبة عالية منه بشكلٍ مباشر أو غير مباشر عن طريق الحكومة، كما تكمن أهمية إعداد الموازنة فيما يأتي:

- ☑ مراقبة الإيرادات والنفقات الإجماليّة للحكومة. استخدام الضرائب لزيادة الإيرادات، وإعادة توزيع الدخل، وتشجيع أو تثبيط بعض الأنشطة؛
- ☑ التأثير بشكلٍ مباشر على رأس المال، وأسعار الفائدة، والائتمان؛
- ☑ تشكيلها أحد العناصر المهمّة للاقتصادات الوطنيّة، إذ تعمل على تحقيق أهداف السياسات الاقتصاديّة في الدولة؛
- ☑ تحقيق العمالة الكاملة، والحدّ من التقلّبات الاقتصاديّة؛
- ☑ توسيع الاقتصاد للخروج من الركود، وذلك من خلال السيطرة على التضخم؛
- ☑ التأثير على توزيع الدخل، وحوافز العمل، وطُرق الاستهلاك؛
- ☑ مراقبة موارد الدولة واستخداماتها، ومراقبة المصاريف الحكوميّة في مختلف المستويات. استخدامها كإطار يُمكن من خلاله اتخاذ القرارات المعقّدة بشأن تخصيص الموارد بشكلٍ أكثر فعالية.

الفصل الخامس

تمهيد الفصل الخامس: سياسة العجز الموازي

تمثل مشكلة عجز الموازنات العامة على المستوى العالمي واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية المحورية لما لها من آثار مباشرة على أداء النشاط الاقتصادي بصفة عامة، بالإضافة إلى كونها من أهم الموضوعات التي اشتد الجدل حولها وتفاوتت الآراء بشأنها وتباينت الاجتهادات فيها خاصة في السنوات الأخيرة لا سيما بعد اتجاه العجز إلى التزايد في مختلف دول العالم ولاحقه ارتفاعاً مستمراً في الدين العام الداخلي للحكومات. تواجه جميع الدول سواء المتقدمة منها أو النامية على السواء قضية عجز الموازنة العامة، وإن كان هناك ارتباط أكثر وضوحاً بالنسبة للدول النامية منها عن الدول المتقدمة، حيث تعاني الدول النامية منذ فترة طويلة (وإن كان بدرجات متفاوتة) من عجز الموازنة ومن نتائجها السلبية، وقد أخذ عجز الموازنة اهتماماً كبيراً على مستوى الدول وكيفية مواجهته والسياسات المقترحة لذلك والنتائج التي تتمخض عنه والمقابل الاجتماعي له ومن يتحمله، وذلك بعد أن أصبح العجز سمة أساسية من سمات اقتصاديات الدول ومؤشراً هاماً بالنسبة لخبراء المالية العامة في كل من الدول المتقدمة والدول النامية على السواء.

المبحث الأول: العجز الموازي، تقديره وعلاقته بالعجز الخارجي؛

المبحث الثاني: طرق تمويل العجز الموازي؛

المبحث الثالث: آثار سياسة العجز الموازي.

المبحث الأول: العجز الموازي، تقديره وعلاقته بالعجز الخارجي.

يحدث العجز الموازي نتيجة عدة عوامل يمكن تصنيفها في:

☑ مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام.

☑ مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العامة.

وهذا ما يدفعنا إلى محاولة الوقوف على أسباب هذه الظاهرة، أنواعها و أساليب تقدير كل منها و

علاقة العجز الموازي بالعجز الخارجي.

المطلب الأول: أسباب العجز الموازي.

أولاً: مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام: ونجد ضمنها عدة سلوكيات منها:¹

1- الأخذ بنظرية العجز المنظم: وهذه النظرية هي تعبير عن أفكار ليندال-*LINDAL*- كينز-*KEYNS*- وميردال-*MYRDAL* والتي مفادها زيادة النفقات العامة في أوقات الأزمات، خاصة الكساد، يحدث تأثيراً مباشراً بالزيادة في الدخل الوطني وذلك لكون الجهاز الإنتاجي في الدول المتقدمة يتميز بمرونة تمكنه من زيادة عرض السلع والخدمات عن وجود مواد طبيعة مهيأة للاستغلال، وعوامل إنتاج وآلات عاطلة نتيجة انخفاض الطلب.

إن معالجة الركود الاقتصادي بزيادة الإنفاق العام مسألة هامة كونها تعمل على زيادة التشغيل، حتى وإن أدى ذلك إلى إحداث تضخم. فحسب هذه النظرية يجب أن لا نخاف منه طالما لم يبلغ الاقتصاد مستوى العمالة الكاملة. وتؤدي الزيادة في الدخل الوطني الناجمة عن زيادة الإنفاق العام إلى زيادة الضرائب على المداخيل وعلى الأرباح مما يمكن القضاء لاحقاً على العجز، خاصة وأن هذا الوضع يسمح للدولة بالكف أو على الأقل بالتقليل من منح الإعانات للعاطلين.

2- زيادة حجم الدولة.

ثانياً: مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العمومية: وتتجلى هذه العوامل بشكل بارز في دول العالم

الثالث حيث يمكن أن نلاحظ منها ما يلي:²

☑ ضعف الجهاز الضريبي و الذي يعتمد تحديده أساساً على حجم الدخل الوطني الذي يعتبر ضعيفاً في

الدول النامية

¹ - حشيش أحمد: "أساسيات المالية العامة"، دار النهضة، بيروت، سنة 1992، ص: 23.

² - حشيش أحمد: "المرجع السابق"، ص: 24.

☑ ارتفاع درجة التهرب الضريبي الناجم عن اتساع حجم الاقتصاد الموازي من جهة، ولضعف تأهيل الإدارة الضريبية.

☑ كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية دون أن يقابلها توسع في الأوعية الضريبية.

☑ اعتماد الضرائب على أوعية غير مستقرة (كأسعار المواد الأولية)، وهو ما يعمل على عدم استقرار الإيرادات العامة.

المطلب الثاني: أنواع العجز الموازي و أساليب تقديرها.

يمكن التمييز بين عدة أنواع من أنواع العجز الموازي منها¹:

أولاً: العجز الجاري: ويعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد، والذي يجب تمويله بالاقتراض. ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموعة أنواع الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من سنوات سابقة، وهناك من يرى انه الفرق بين الإنفاق الجاري و الإيرادات الجارية، حيث يعبر الإنفاق الجاري عن مجموعة الإنفاق الاستثماري في حين تعكس الإيرادات الجارية الإيرادات العادية.

ثانياً: العجز التشغيلي: يعبر العجز التشغيلي عن ذلك العجز الناجم عن ربط الديون وفوائدها بالأسعار الجارية لتلاقي آثار التضخم، حيث يطالب الدائنون، في العادة بتغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للديون بربطها بتطور الأسعار. ومثل هذا الربط يعمل على رفع القيمة النقدية لفوائد وأقساط القروض المستحقة، ومنه يرتفع حجم العجز إذا استخدم صافي متطلبات القطاع الحكومي من الموارد (العجز الجاري) مما يجعل البعض يدعو إلى استبعاد هذه المدفوعات المتعلقة بتصحيح آثار ارتفاع الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية، من متطلبات القطاع الحكومي من القروض.

ثالثاً: العجز الأساسي: يتضمن العجز الجاري وفقاً للمفهوم الأول فوائد الديون، إلا أن الديون هي في الواقع تصرفات تمت في الماضي، مما يعني أن الفوائد عليها تتعلق بتصرفات ماضية وليست حالية. ويعمل العجز الأساسي على استبعاد هذه الفوائد ليتمكن من إعطاء صورة عن السلبيات المالية الحالية.

$$\text{العجز الأساسي} = \text{العجز الجاري} - \text{الفوائد على القروض المتعاقد عليها سابقاً.}$$

¹-حشيش أحمد: " المرجع السابق"، ص: 24.

رابعاً: العجز الشامل: يتكون القطاع الحكومي من الحكومة المركزية وحكومات الولايات والأقاليم و المشروعات المملوكة للدولة، ومن هذا فإن العجز الشامل يعبر عن مجموع العجز المتعلق بالحكومة المركزية والمجموعات المحلية ومؤسسات قطاع العام.

خامساً: العجز الهيكلي: ويعبر عن العجز الشامل مصححاً بإزالة العوامل الظرفية والمؤقتة لانحرافات المتغيرات الاقتصادية (إيرادات وإنفاقات) دون أن تعكس الحقيقة في المدى الطويل. وبالتالي يعبر العجز الهيكلي عن العجز الذي يحتمل استمراره مما لم تتخذ الدولة إجراءات للتغلب عليه.

$$\text{العجز الهيكلي} = \text{العجز الشامل} - \text{العجز الظرفي.}$$

المطلب الثالث: علاقة العجز الموازي بالعجز الخارجي.

يمكن إقامة علاقة محاسبية بين الميزانية العامة وميزان العمليات الجارية لميزان المدفوعات انطلاقاً من

معدلات الناتج الخام:

الناتج المحلي الخام من وجهة نظر الإنفاق يساوي

$$PIB = CP + IP + G + X - M \dots\dots\dots(01)$$

الناتج المحلي الخام من وجهة نظر استخدامات

$$PIB = CP + SP + T + R \dots\dots\dots(02)$$

حيث:

C : الاستهلاك الخاص.

I : الاستثمار الخاص.

G : الإنفاق العمومي.

X : الصادرات من السلع و الخدمات.

M : الواردات من السلع و الخدمات.

SP : الادخار الخاص

T : إيرادات الحكومة (الضرائب)

R صافي التحويلات الخارج

وانطلاقاً من المعادلة 1 و2 يمكننا كتابة:

$$CP + SP + T + R = CP + IP + G + X - M$$

$$(IP - SP) + (G - T) = M - X + R \quad \text{ومنه:}$$

تتبين المعادلة أعلاه أن رصيد الحساب الجاري لميزان المدفوعات يساوي رصيد (الاستثمار - الادخار) للقطاع الخاص والعجز الشامل للميزانية. ومنه فإن العجز الشامل في الميزانية لا بد أن يقابل:

☑ إما بفائض من المدخرات القطاع الخاص المحلي تزيد عن استثماراته.

☑ إما بعجز في الحساب الجاري الخارجي.

☑ إما بفائض في مدخرات القطاع الخاص، وعجز في الحساب الجاري الخارجي.

وتطرح هذه المعادلة إمكانية افتراض وجود على الأقل تأثير متبادل بين عجز الميزانية العمومية و عجز الحساب الجاري، وهناك دراسة أنجزها البنك العالمي تبين أن العجز الموازي كان هو السبب الرئيسي وراء أزمة الدين الخارجي حيث تزايد عجز الحساب الجاري الكلي لـ 17 دولة عالية المديونية كلما تزايد العجز الموازي لديها¹:

الجدول رقم "01": تطور وضعية الميزانية الحكومية وميزان العمليات الجارية والمديونية الخارجية للجزائر في الفترة 1991-2000:

السنوات	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
وضعية الميزانية الحكومية	4309-	1860-	591-	1368	1145	1841-	247-	946-
وضعية ميزان العمليات الجارية	800+	1820-	2240-	1260+	3450+	900-	2000+	8930
مخزون المديونية الخارجية	26033	30167	32781	33421	30890	30665	28015	25000

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

تتوقف الفائدة المحتملة من العجز على كيفية استخدام الموارد وعلى طبيعة الظروف الاقتصادية القائمة والأهداف المرجوة من ذلك، فإذا كان استخدام الموارد العامة منتجا بما فيه الكفاية، فإن هذا يعني إمكانية توليد دخل في المستقبل يكفي لتغطية تكاليف خدمات أي ديون، تعتبر عملية استيعاب العجز سهلة نسبيا في البلدان ذات معدلات الادخار المحلية الخاصة المرتفعة والتي تتمتع في ذات الوقت بأسوأ مالية جيدة و متطورة و ناضجة.

¹ - شيببي عبد الرحيم، بن بوزيان محمد، شكوري سيدي محمد: "الآثار الاقتصادية الكلية لخدمات السياسة المالية بالجزائر"، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان. الجزائر، سنة 2007، ص: 11.

المبحث الثاني: طرق تمويل العجز الموازي؛

يغلب في الوقت الحاضر حدوث العجز في الموازنات العامة لكثير من الدول مما جعلها تهم كثيرا في البحث عن وسائل المالية الكفيلة لسد هذا العجز بأقل تكلفة و ضرر ممكن. ومن هذه الدول، الدول العربية والتي أخذت تبحث عن الوسائل المالية لسد العجز في موازنتها العامة ومن أهم الوسائل المالية:¹

المطلب الأول: الضريبة و العجز الموازي.

تلجأ الدولة إلى الضرائب لتمويل عجز الموازنة العامة و يكون ذلك إما بزيادة أسعار الضرائب الحالية أو بفرض ضريبة جديدة لمدة معينة تلغى بعدها.

ويفضل اللجوء إلى زيادة أسعار الضرائب الحالية عن فرض ضريبة جديدة لعدة أسباب منها:

☑ إن فرض ضريبة جديدة يحتاج إلى وقت أطول و يحتاج إلى نفقات أكثر من زيادة سعر ضريبة موجودة.

☑ لدقة تقدير المبلغ المتحصل عن طريق زيادة سعر ضريبة الموجودة أكبر من فرض ضريبة جديدة.

☑ ما قد يصاحب رفع سعر من فرض ضريبة موجودة من ردود فعل يكون أقل في حالة ضريبة جديدة و مع ذلك فإن هناك حد لا تستطيع الدولة تجاوزه في زيادة أسعار الضرائب الحالية و إلا أدى لتدهور النشاط الاقتصادي و كثرة التهرب الضريبي و قلة الحصيلة الضريبية كما أن زيادة أسعار الضرائب الحالية يتوقف على بعض العوامل منها:

♦ مقدار الأموال التي تحتاجها الدولة, فقد تحتاج إلى أموال غزيرة لا تستطيع تحصيلها عن طريق الضرائب الحالية.

♦ درجة ارتفاع أسعار الضرائب الحالية فقد تكون أسعار الضرائب الحالية كبيرة بحيث لا تستطيع الدولة زيادتها خوفا من الأضرار التي قد تنتج عنها.

لذا تلجأ الدولة عند عدم كفاية الأموال المحصلة عن طريق زيادة الضرائب الحالية فرض ضرائب جديدة توفر لها الأموال الأزمة لسد الحاجة العارضة أو لتمويل عجز الموازنة العامة لأن الضرائب لا تستخدم فقط في تمويل الموازنة العامة بل تستخدم أيضا في أغراض أخرى اقتصادية, اجتماعية أو ثقافية.

¹ - خالد التويجري: "المالية الإسلامية"، دار النفائس، الأردن، سنة 2002، ص: 67.

لذلك نجد الدلو تستخدم كلتا الطريقتين في تحقيق أهدافها المختلفة ومنها تمويل عجز الموازنة العامة في بعض الحالات غير العادية التي تحتاج معها إيرادات غير عادية كما في الحروب و الكوارث. ولقد لجأت كثير من الدول التي خاضت القتال في الحروب العالمية الأولى و الثانية إلى فرض ضريبة جديدة تمتاز بأنها ضريبة استثنائية مرتفعة السعر للحصول على إيرادات كبيرة بأسرع وقت ممكن لمواجهة النفقات الحربية المتزايدة.

وتلجأ الدولة عادة لمثل هذه الوسيلة بسبب عدم كفاية الوسائل الأخرى، والغالب أن الأفراد يدفعون مثل هذه الضريبة من رؤوس أموالهم لعد تمكنهم من دفعها من دخولهم لأنها مرتفعة السعر. ولهذا عدة فوائد استخدمت في تبرير مثل هذه الضريبة من أهمها:

- ☑ أنها ضريبة استثنائية تفرضها الدولة لمواجهة ظرف غير عادي، ستلغى بعد انتهائه.
- ☑ أنها تمكن الدولة من الحصول على إيرادات غزيرة تكفي لمواجهة نفقات هذا الظرف الغير عادي
- ☑ أن الدولة كما لها الحق في أن تجند الأفراد للدفاع عن الوطن واستقلاله بأرواحهم فإن لها من باب أولى أن تجند أصحاب الأموال للدفاع عن الوطن واستقلاله بجزء من أموالهم
- ☑ أنها ستساعد على تقليل سيطرة رأس المال وعلى تقليل الفوارق بين الدخل والثروات في المجتمع نتيجة لما تقتطعه من رأس المال.

ولكن مع أهمية الضرائب إلا أنها من الآثار والأعباء الاقتصادية التي يجب على الدولة أن تراعيها عند استخدامها. تتوقف الآثار الاقتصادية للضرائب على عدة عوامل أهمها¹:

- ☑ نوع و مقدار الضريبة.
 - ☑ نوع الاقتصاد و طبيعة الظروف التي يمر بها.
 - ☑ أوجه الإنفاق العام التي ستنفق فيه الضريبة.
- أولاً: أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار: بصفة عامة تؤدي الضرائب المباشرة إلى تخفيض الدخل و الثروات بينما تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى رفع أسعار السلع و الخدمات.

أ- الضرائب المباشرة: تؤدي فرض الضرائب المباشرة أو زيادتها إلى إنقاص الدخل لدى الأفراد مما يقلل بالتالي الجزء الموجه من الدخل إلى كل من الاستهلاك والادخار، ففي حالة الفقراء الذين ينفقون معظم دخلهم على

¹- خالد التويجري: " المرجع السابق"، ص: 72.

الاستهلاك فإن نقص دخولهم سينتج عنه انخفاض حجم استهلاكه من السلع والخدمات و يبدأ انخفاض استهلاك السلع والخدمات الأقل أهمية أولاً ثم الأعلى أهمية إلى أن تمس الضروريات في حالة الضرائب المرتفعة. أما بالنسبة للأغنياء ذوي الدخل المرتفعة فإن جزء من دخولهم موجه للاستهلاك والجزء الباقي إلى الادخار، فعند فرض ضريبة مباشرة أو زيادة سعرها سيؤدي ذلك إلى نقص مدخراتهم وأما الاستهلاك فلن يتأثر بينما يزداد انخفاض الادخار الخاص مع زيادة أسعار الضريبة المفروضة، فعندما تفرض الدولة ضريبة مباشرة تصاعديّة ذات سعر مرتفع فإنها ستؤدي إلى انخفاض استهلاك الفقراء وادخار الأغنياء.

2- الضرائب غير المباشرة: تؤدي الضرائب غير المباشرة إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات مما يقلل معها الاستهلاك الذي تتفاوت درجة انخفاضه على أنواع السلع التي تفرض أو تزداد عليها الضرائب.

ففي حالة السع الكمالية الترفيهية والتي يكون أغلب مستهلكوها هم الأغنياء فإن الضريبة ستؤدي إلى نقص كمية استهلاكها بدرجة كبيرة مما يوفر الدخل ليزيد من الادخار، و أما السلع الضرورية التي يستهلكها معظم الأفراد فإن الضريبة ستؤدي إلى نقص استهلاكها بمقدار قليل جداً بالنسبة للفقراء لأن الأفراد لا يستطيعون الاستغناء عنها بينما ينخفض ادخار الأغنياء لسحب جزء من مدخراتهم لإنفاقها على الضروريات التي ارتفع سعرها بعد الضريبة.

وبذلك يظهر أن عبء الضريبة يكون كبيراً على الفقراء لأنه يخفض كثيراً من استهلاكهم للسلع والخدمات وخالفاً إذا كانت مفروضة على السلع الضرورية في حين أنها ستقلل من مدخرات الأغنياء.

المطلب الثاني: القروض العامة والعجز الموازي.

أولاً: مفهوم القروض العامة: يعرف بعض الاقتصاديين القروض العامة بأنها الأموال التي تقترضها الدولة أو إحدى هيئات العامة من الأفراد أو من الهيئات الخاضعة الوطنية أم الأجنبية أو من المؤسسات الدولية نظير تعهدها برد المقترضة وبدفع فائدة سنوية محددة وبعض المزايا الأخرى المحددة لشرط العقد.

ومن الدوافع التي تدعو الدول إلى اللجوء إلى الاقتراض العام أو الحالات التي تلجأ فيها الدول إلى القروض العامة ما يلي:

☑ الحالة التي تعجز فيها الإيرادات العادية من تغطية النفقات العامة وخالفاً في حالة الأزمات والكوارث التي قد لا تكفي معها الإيرادات العادية بسبب الظروف التي تمر بها الدولة؛

☑ عندما لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو فرض ضرائب جديدة لتمويل النفقات العامة وذلك إما لأنها قد وصلت إلى حدها الأقصى بحيث لا يصح للدولة بعده أن تلجأ إلى المزيد من الضرائب وإلا أدى إلى

تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة أو لأنها قد يترتب عن زيادتها ردود فعل سياسية أو اقتصادية وخاصة عند الأسعار المرتفعة بالإضافة إلى طول إجراءات فرض الضرائب وتحصيلها لذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض في مثل هذه الحالة بدل الضرائب؛

☑ الرغبة الدولة في امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد و المشروعات عن حاجة السوق لمحاربة التضخم في الاقتصاد ثم تقوم برد هذه الأموال بعد انتهاء هذه الظروف الاستثنائية كأن تلجأ الدولة بخصم جزء من رواتب وأجور العمال والموظفين أو بإلزام الشركات والمؤسسات بتخصيص جزء من أرباحها ك شراء سندات القرض العام؛

☑ استخدامه كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق النمو والتوازن الاقتصادي مثلاً عندما تقل الاستثمارات الخاصة في حالة الكساد والركود وتكون هناك مدخرات فائضة عن حاجة السوق يمكن عن طريق القروض العامة أن تجد لهذه المدخرات فرصاً للتوظيف مما يزيد من النمو الاقتصادي ومواجهة التقلبات والأزمات الاقتصادية؛

☑ عندما تريد الدولة توزيع العبء المالي بين مزيد من المكلفين، الذي كان يقتصر على دافعي الضرائب فقط ليشمل المقرضين أيضاً؛

☑ الرغبة الدولة في الحصول على العملات الأجنبية وهذا خاص بالقرض الخارجي. وتنقسم القروض العامة تبعاً للمعيار الذي ينظر إليها منه عدة أنواع أهمها¹:

1- من حيث مصدرها إلى:

أ- **القرض الداخلي:** وهو القرض الذي يكتب به داخل الدولة أي الذي يتم إصداره وتغطيته في السوق المحلية للدولة المقترضة ويكون بالعملة الوطنية.

ب- **القرض الخارجي:** هو القرض الذي يكتب به خارج الدولة أي الذي يتم إصداره وتغطيته في الأسواق الخارجية ويكون بالعملة الأجنبية للدولة المقترضة. وتلجأ الدولة للقرض الخارجي عادة عند عدم كفاية المدخرات الوطنية عن تغطية النفقات العامة أو حاجة الدولة للعملات الأجنبية الضرورية في التجارة الخارجية.

2- من حيث الحرية في الاككتاب في القرض إلى:

أ- **القرض الاختياري:** وهو القرض الذي يختار المكتتبون الاككتاب فيه دون إجبار من الدولة عليهم.

¹ - العنابي حمدي: "اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق"، الدار المصرية، القاهرة، سنة 1992، ص: 56.

ب- **لقرض الإجباري:** وهو القرض الذي لا يترك فيه للمكاتب الحرية في الاكتتاب بل تلجأ فيه الدولة إلى الإجبار على الاكتتاب فيه.

والأصل أن يكون القرض اختياريا لا إجبار فيه على الاكتتاب وبهذا يتميز عن الضريبة التي تفرض فرضا على الممولين، ولكن في بعض الظروف والحالات تجد الدولة أنها مضطرة للإجبار على الاكتتاب في القرض العام الداخلي لـ []عوبة ذلك في القرض الخارجي، ومن أهم الحالات والظروف التي تلجأ الدولة فيها إلى الإجبار في القرض العام ما يلي:

☑ عند فقد الثقة في المقدرة المالية على سداد القرض العام، لذا لو تركت الدولة الحرية في الاكتتاب فلن تجد قبولاً على الاكتتاب في القرض العام.

☑ في حالة الحروب والأزمات والذي تحتاج معها إلى نفقات عامة لمواجهة هذه الأزمات وهي نفقات ضرورية، لذا تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري عند عدم []ولها على الأموال الكافية لذلك.

☑ عندما تريد []اص جزء من القوة الشرائية لمحاربة التضخم و الذي قد لا يقبل معها الأفراد على الاكتتاب في القرض العام الاختياري، لذا تلجأ إلى الإجبار في القرض.

وعادة لا تلجأ الدول للقرض الإجباري إلا في حالات الضرورة لما له من آثار نفسية واقتصادية سيئة.

3- من حيث مدة القرض إلى:

أ- **قرض قصير الأجل:** وهو القرض الذي لا تتجاوز مدته السنتين وعادة []لدها الدولة لمواجهة عجز موسمي أو مؤقت في الموازنة العامة وتسمى بأذونات الخزنة.

ب- **قرض متوسط الأجل:** وهو القرض الذي تتراوح مدته ما بين السنتين والعشرين سنة.

ج- **قرض طويل الأجل:** وهو القرض الذي تزيد مدته عن عشرين سنة، وعادة تلجأ الدولة إلى القروض المتوسطة أو الطويلة الأجل عند تمويل العجز المق []ود في الموازنة الناشئ عن قيام الدولة بتمويل مشروعات استثمارية.

وقد يتخذ القرض العام أحد الأشكال التالية:

☑ قروض و سلفيات سابقة.

☑ تسهيلات ائتمانية تقدمها الم []ارف أو المؤسسات الوطنية والأجنبية.

☑ سندات []لدها وتطرحها الدولة لـ []كتتاب العام.

☑ سندات []لدها وتطرحها الدولة لـ []كتتاب العام.

وتعطي الدولة بعض المزايا أو الضمانات لجذب المقرضين على الاكتتاب في سندات القرض العام من أهمها:

- ☑ الفائدة السنوية على القرض.
 - ☑ بيع السندات بسعر أقل من سعرها الرسمي الذي يدر به والذي تتعهد الدولة برده للمقرضين.
 - ☑ توزيع بعض الجوائز سنويا أو مكافآت عند السداد لبعض السندات.
 - ☑ الإعفاء من الضرائب أو بعض منها.
 - ☑ قبول السندات في دفع الضرائب.
 - ☑ التمتع ببعض المزايا القانونية كعدم قابلية الحجز على السندات لسداد الديون على المكتتب.
- وبجانب المميزات السابقة للقروض العامة فإن لها من الآثار والأعباء الاقتهادية التي يجب على الدولة مراعاتها عند استخدامها للقروض العامة.

ثانيا: الآثار الاقتصادية للقروض العامة: للقروض العامة العديد من الآثار المختلفة على النشاط الاقتهادي وأنماط توزيع الدخل الوطني والعبء المالي بين مختلف فئات المجتمع وأجياله بالإفاضة إلى دورها التمويلي للنفقات العامة.

وقد تكون هذه الآثار ذات طبيعة انكماشية كما قد تكون ذات طبيعة تضخمية وهذا يتوقف على عوامل أهمها: ¹

- ☑ مـدر الأموال المقترضة فقد تكون من مـدر خارجي أو داخلي وقد يكون القرض الداخلي من الأفراد والمؤسسات المالية غير المرفية أو من المـارف التجارية والبنك المركزي.
- ☑ حالة النشاط الاقتهادي و مستوى التشغيل للاقتهاد الوطني فقد يكون البلد من الدول المتقدمة أو المتخلفة. وقد يكون الاقتهاد في حالة التشغيل التام أو في دونها وقد يكون الاقتهاد يعاني من حالة انكماش أو تضخم.

☑ طريق إنفاق >يلة القرض العام فقد تنفق في نفقات استهلاكية أو نفقات إنتاجية.

☑ مـدر الأموال المستخدمة في سداد القرض و خدماته.

¹- خالد التويجري: " المرجع السابق"، ص: 79.

1- الآثار الاقتصادية للقروض العامة على النشاط الاقتصادي: وسنبداً بعرض الآثار الاقتصادية للقروض الداخلية ثم نتبعها بالآثار الاقتصادية للقروض الخارجية عبر مراحل القرض العام الثلاثة (عند الاكتتاب - عند إنفاق حصيلته - عند سداد القرض وخدمته). ثم بعد ذلك نعرض لأثر القرض العام على توزيع الدخل الوطني.

أ- المرحلة الأولى عند اكتتاب القرض العام:

1- القرض الداخلي: يختلف الأثر الاقتصادي للقرض العام في هذه المرحلة على حسب مصدر الأموال المقترضة فهي إن كانت من مدخرات الأفراد والمؤسسات المالية غير المصرفية كشركات التأمين مثلاً فإن الأثر يختلف عنه في حالة المدخرات المقترضة من المصارف التجارية أو المصرف المركزي.

1-1- اقتراض من الأفراد والمؤسسات المالية غير المصرفية: إن الاقتراض من هذه الجهات يؤدي إلى نقص الأموال المتاحة للاستثمار الخاص سواء منها ما كان موظفاً أصلاً في مشروعات و استثمارات خاصة أو التي كانت معدة للاستثمار في مشروعات خاصة جديدة مما يكون له أثر انكماشى على النشاط الاقتصادي الخاص ويقل معه معدل تكوين رأس المال الخاص في الاقتصاد مما يتبعه انخفاض في حجم الناتج الوطني هذا في حالة عدم استخدام حصيلة القرض العام استخداماً رشيداً بحيث يعرض النقص في الاستثمار الخاص بأن يوفر له فرصاً جديدة عن طريق المشروعات والاستثمارات التي تقيمها الدولة.

1-2- اقتراض من المصارف التجارية والمصرف المركزي: إن اقتراض الدولة من النظام المصرفي المكون من المصارف التجارية والمصرف المركزي له آثار توسعية على النشاط الاقتصادي وخاصة عندما يتم تخفيض نسبة الاحتياطي القانوني ويتم إقراض الدولة من الاحتياطيات الموجودة لدى المصارف التجارية والتي تستطيع من خلالها التوسع في الائتمان وإحداث نقود وودائع وكذلك عند قيام المصرف المركزي بإصدار نقود جديدة بقيمة السندات المقدمة له من الحكومة. وهذا النوع من الإقراض العام يسمى بالإقراض الزائف لأنه عبارة عن صورة مقنعة للإصدار النقدي.

2- القرض الخارجي: يترتب على القرض العام الخارجي في مرحلة الاكتتاب حصول الدولة على قوة شرائية جديدة تزيد من قدرة الدولة المالية على تمويل نفقاتها العامة وخاصة التي تتطلب منها الحصول على العملات الأجنبية التي لها أهميتها الكبيرة بالنسبة للدول النامية لأنها تمكنها من الحصول على ما تحتاجه من السلع والخدمات الضرورية للتنمية الاقتصادية. وتتوقف الآثار الاقتصادية للقرض العام الخارجي على طريقة استخدام الدولة لخصيلته فقد يتم إنفاقها على نفقات إنتاجية أو نفقات استهلاكية.

ب- المرحلة الثانية: إنفاق حصيللة القرض العام: تعتبر هذه المرحلة هي أهم مراحل القرض العام فعلى حسب طريقة استخدام القرض العام تكون درجة الاستفادة منه و كذلك تتحدد قدرة الدولة على خدمة القرض و سداده.

ب1- القرض الداخلي: وتتوقف الآثار الاقتصادية لإنفاق القرض العام الداخلي على الطريقة التي ينفق فيها و على الحالة الاقتصادية التي يكون عليها النشاط الاقتصادي التي يكون عليها النشاط الاقتصادي للدولة.

ب1-1- ففي حالة الدولة المتقدمة التي تعاني من الركود ونقص في تشغيل جهازها الإنتاجي فإن استخدام القرض العام في الإنفاق الاستهلاكي أو الإنتاجي سيكون له أثر توسعي إيجابي يزيد معه الطلب الكلي الفعال الذي يستجيب له جهازها الإنتاجي المرن بزيادة الإنتاج والمعروض من السلع والخدمات مما يزيد معه الدخل والأجور و الإنتاج والدخل الوطني منه يزداد النمو الاقتصادي.

ب1-2- أما بالنسبة للدول المتقدمة التي تكون في حالة تشغيل تام لمواردها الإنتاجية و كذلك الدول النامية التي يعاني جهازها الإنتاجي من عدم المرونة فإن إنفاق القرض العام على نفقات استهلاكية كسواء السلع وخدمات استهلاكية أو في مصاريف تشغيل أو في نفقات إدارية سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار لأن زيادة الطلب الفعال لن يقابلها زيادة في الإنتاج و المعروض من السلع والخدمات، مما يجعل أثر القرض العام في هذه الحالة أثرا تضخميا غير إيجابي وخاصة إذا كان مصدر أموال القرض العام من التوسع النقدي.

ب2- القرض الخارجي: وتتوقف الآثار الاقتصادية لإنفاق القرض العام الخارجي على طريقة استخدام الدول المدينة له.

ب1-2- ففي حالة الدول المتقدمة التي تعاني من الركود ونقص التشغيل فيها فإنها تستخدم حصيللة هذا القرض في زيادة الطلب الكلي الفعال لزيادة التشغيل والدخل الناتج الوطني الذي يمكن دفع التزامات القرض العام مستقبلا من هذه الزيادة في الدخل والناتج الوطني.

ب2-2- أما في حالة الدول النامية التي تعاني من نقص العوامل الإنتاجية فيها وليس من نقص الطلب الكلي الفعال، لذلك تستخدم هذه القروض العامة في تمويل نفقاتها العامة والتي تتوقف آثار القرض الخارجي فيها على نوعية النفقات العامة.

ج- المرحلة الثالثة عند سداد القرض و خدماته:

ج1- القرض الداخلي: للقرض الداخلي عند سداده و خدمته عدة آثار على النشاط الاقتصادي ولكن هذه الآثار تختلف باختلاف مصادر الأموال التي استخدمت في سداده وطريقة التصرف فيها.

ج1-1- إذا تم سداده وفوائده من عائد المشروعات الإنتاجية التي أنفقت فيها حصيلة القرض العام أو من زيادة الأعباء الضريبية على الممولين فإن ذلك يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لدى المقرضين حاملي سندات القرض العام ويتوقف الأثر الاقتصادي للقرض على طريقة تصرفهم في هذه الأموال فإن كانوا يستخدمونها في الاستثمار فإن الأثر هنا يكون انكماشياً غير إيجابي على كل من الادخار والاستثمار الخاص وبالتالي على الإنتاج والدخل الوطني لأن سداد القرض العام وفوائده يؤدي إلى نقل جزء من القوة الشرائية من دافعي الضرائب ومنظمي المشروعات الإنتاجية مما يقلل من دخولهم ومدخراتهم وبالتالي انخفاض الاستثمار مما يتبعه انخفاض الإنتاج والدخل الوطني ومعدل التنمية الاقتصادية، ولكن إذا استخدم المقرضون هذه الأموال في الادخار والاستثمار بإعادة استثمارها في مشروعات إنتاجية أخرى فإن ذلك له أثر إيجابي لأنه سيؤثر على أسعار الفائدة بانخفاض مما سيزيد من معدل الإنتاج والاستثمار الخاص.

ج2-1- أما إذا استخدمت الدولة الإصدار النقدي في سداد القرض وفوائده فإن آثاره تعتمد على الطريقة التي سيتصرف بها المقرضون، فإن قاموا مثلاً باكتنازها دون إنفاقها فلن تكون لها آثار اقتصادية تذكر.

ج2- القرض الخارجي: مع وجود المزايا التي قد تعود على الدولة من القرض الخارجي إلا أن لع عبئاً حقيقياً لأنه يتطلب تحويل جزء من الدخل أو الناتج الوطني إلى المقرضين في الخارج سداداً لالتزاماتها مما يشكل عبئاً على ميزان مدفوعاتها، قد يزيد من عجزه خاصة في الدول النامية التي تعاني من العجز الدائم في ميزان مدفوعاتها.

المطلب الثالث: الإصدار النقدي وتمويل العجز الموازي.

تلجأ الحكومات إلى الإصدار النقدي كوسيلة من وسائل تمويل العجز الموازي، ويثير هذا الأسلوب في التمويل نقاشات مردها في النهاية آثار الإصدار على المتغيرات الحقيقية ومستوى الحيادية *NEUTRALITE* والحيادية العالية *SUPERBEUTRALITE* للنقود وأثرهما على التوازن والنمو.¹ ويكون التمويل بالإصدار النقدي محايداً لما يؤدي للارتفاع الظرفي في الكتلة النقدية إلى ارتفاع متناسب تماماً في الأسعار دون أن يمس ذلك المتغيرات الحقيقية.

وتمكن المشكلة في كون أن حيادية النقد تعني بالضرورة الحيادية العالية التي تتعلق بعدم تغير مخزون رأسمال، فيمكن لنمو معدل الكتلة النقدية أن تكون له آثار على المتغيرات الحقيقية للاقتصاد، فالعجز الممول

¹ - قدي عبد المجيد: "فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1995، ص:

بالنقد الخارجي يمكن ألا يكون محايدا ويمكن أن يكون بشكل أكبر غير عالي الحيادية منذ اللحظة التي تظهر فيها آثاره على المتغيرات الحقيقية. وتعتمد هذه الآثار عموما على أثر نمو الكتلة النقدية على معدلات الفائدة الاسمية. لأن هذه الأخيرة يمكن أن تؤدي إلى تدهور في الأسعار النسبية التي من شأنها تغيير التوازن و النمو الاقتصادي. وعادة ما يكون هناك تخوف من هذا الأسلوب كونه يؤثر على العرض النقدي من جهة ومنه تظهر الضغوط التضخمية. ولهذا نجد الكثير من الدول تضع قيودا هيكلية و تنظيمية على اللجوء إليه.

ففي الجزائر تقرر المادة 78 من القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض ما يلي: "يمكن للبنك المركزي أن يمنح للخزينة مكشوفات بالحساب الجاري لمدة أقصاها 240 يوما متتالية أو غير متتالية خلال سنة واحدة، على أن يتم ذلك على أساس تعاقدية وفي أقصاه 10% من الإيرادات العادية للدولة المثبة خلال السنة المالية السابقة. يجب تسديد هذه التسيقات قبل نهاية كل سنة مالية".

إلا أنه بالرغم من الآثار السلبية الممكن حدوثها نتيجة اللجوء إلى هذا الأسلوب, لابد من التمييز بين ثلاثة فرضيات يتم على أساسها الإصدار النقدي:

الفرضية الأولى: هي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف تجد مقابلا لها في زيادة سريعة للإنتاج. وفي هذه الحالة لا تكون أية آثار تضخمية لأن العرض بإمكانه أن يستجيب لزيادة الطلب.

الفرضية الثانية: هي أن الكتلة الإضافية سوف تكتنز أو تدخر، وفي هذه الحالة لا تكون هناك آثار تضخمية لأنه ليس هناك ارتفاع في الطلب إلا أن هذا يبقى ثابتا، إذ هناك احتمال ضخ هذه المبالغ في أي لحظة في القنوات الاقتصادية مما يؤدي إلى ارتفاع مباشر وسريع في الطلب مما إلى إحداث صدمة تضخمية ليس بالسهل تقدير انعكاسها على مجرى الحياة الاقتصادية.

الفرضية الثالثة: وهي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف توزع في شكل ارتفاع في المداخيل بما يؤدي إلى زيادة الحاجات الاستهلاكية و الطلب عليها، وينتج عن ذلك تسارع في ارتفاع الأسعار. ومثل هذا الارتفاع يجعل المنتجات المحلية أقل تنافسية، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض الصادرات. إذا كان هذا التضخم ذو معدلات مرتفعة فإنه يعمل على تشبيط العمل الإنتاجي و يزيد الأرباح الناجمة عن المضاربة مما يؤدي في ذات الوقت إلى ارتفاع معدلات البطالة.

في النهاية تتحدد آثار التمويل عن طريق الإصدار بما إذا كان الأمر يتعلق بالاستثمارات آنية أو قريبة المردودية أو غير منتجة أصلا، حيث أن الفارق الزمني بين وقت الإصدار و آجال مردودية الاستثمار ذو أهمية كبرى في تقدير حجم آثار هذا النوع من التمويل.

المبحث الثالث: آثار سياسة العجز الموازي.

يمكن لسياسة العجز الموازي إحداث مجموعة من الآثار الإيجابية و السلبية.

المطلب الأول: الآثار الإيجابية لسياسة العجز الموازي:¹

أخذ كينز مبدأ المضاعف لإظهار فعالية العجز الموازي, فزيادة الإنفاق العام تشجع في نفس الوقت الإنتاج، وكذلك الاستثمار، فالسياسة الميزانية هي سياسة طلب و تتناقص مع السياسة الليبرالية التي تسمى سياسة العرض والتي من أهدافها الحد من ارتفاع الأسعار و تخفيض تكاليف الإنتاج. **أولاً: الأثر على تدعيم استهلاك العائلات:** يعتبر طلب العائلات عند ارتفاعها في النمو الاقتصادي، فالتحاد الأوروبي عرف عودة جوهرية للنمو الاقتصادي منذ 1997 حيث أن استهلاك العائلات تطور في سنة 1998 بـ 2,8% ولقد كيفت لمؤسسات بدورها قدراتها الإنتاجية نواً ارتفاعاً، وهو من خلال رفع الدخل المتاح للعائلات ويكون هذا ممكن بالخصوص، فنتيجة لسياسة التحويلات التي تفترض ارتفاع في الإنفاق العمومي.

ثانياً: الأثر على إنعاش استثمارات المؤسسات: يعتقد كينز أن ارتفاعاً في الاستثمارات يؤدي إلى زيادة الإنتاج، النشاط والعمالة، ويسمح الاستثمار الإضافي برفع الإنتاج والدخل بحيث أن الدخل الإضافي يوازي الاستثمار الإضافي الذي تم ضخه في القناة الاقتصادية، ويتعاطم أثر المضاعف بفعل المسارع (المعجل). ويشير سام ويلسون باعتداده على التحليل الكينزي للدورة الاقتصادية، إلى أن المديونية يمكنها أن تؤدي دوراً توسعياً. وتسمح هذه الآلية المسماة (المعجل - المضاعف) بالتوسع بفضل علاوة للمدنيين.

المطلب الثاني: الآثار السلبية لسياسة العجز الموازي ومشاكلها التطبيقية.

إذا كانت سياسة العجز الموازي تحدث مجموعة من الآثار الإيجابية عند توفر بعض الشروط فإنها بالمقابل تؤدي إلى بالمقابل تؤدي إلى إحداث آثار سلبية أهمها:²

أولاً: أثر الإزاحة (المزاحمة): يعبر أثر الإزاحة عن ذلك الأثر الناجم عن تمويل العجز الموازي عن طريق المديونية العمومية، إذا يحد ذلك من إمكانية لجوء الخواص إلى استدانة نتيجة ارتفاع معدلات الفائدة بفعل زيادة احتياجات تمويل الاقتصاد، إذ تقود السياسة الميزانية التوسعية (العجز الموازي) إلى تكثيف الأنشطة بشكل يعجل الأعوان في حاجة أكثر إلى وسائل الدفع لأجزاء معاملاتهم. وإذا لم يزيد عرض النقود فإن هذا الضغط على الطلب النقود يدفع أسعار الفائدة إلى ارتفاع إلى درجة التي تتحقق فيها توازن سوق النقود، في

¹ - قدي عبد المجيد: " السياسات الاقتصادية"، دراسة تحليلية وتقييمية، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، سنة 2006، ص: 67.

² - قدي عبد المجيد: " المرجع السابق"، ص: 70.

حين يتجاوب الاستثمار سلبيا مع هذا الارتفاع لأسعار الفائدة. وبالنظر إلى انعكاساته النقدية يؤدي التدخل العمومي إلى إزاحة الاستثمار الخاص.

في نظام أسعار الصرف ثابتة، يكون الدفاع عن صرف العملة بإجبار البنك المركزي على تحويل العملات الأجنبية إلى عملة وطنية بمعنى زيادة الكتلة النقدية، وينتج عن ذلك انخفاض في معدلات الفائدة التي تنتهي بتعويض كلي للارتفاع الأصلي-لأسعار الفائدة- وهذا في حالة ما إذا كانت رؤوس الأموال متحركة. وفي هذه الحالة لا تكون فعالية سياسة الميزانية معاكسة بأي أثر للإزاحة.

ثانيا: تدهور الحسابات الخارجية: مثلما استعرضنا سابقا العلاقة القائمة بين العجز الموازي و عجز الحساب الجاري، نجد أن العجز الموازي يمكن أن يتزامن مع عجز في الحساب لميزان المدفوعات. ويسمى هذا الشكل "العجوزات التوأم" التي تثيرها - في ظل نظام سعر الصرف مرن- الحركة الدولية لرؤوس الأموال. فدخل رؤوس الأموال الأجنبية بفعل ارتفاع معدلات الفائدة-نتيجة العجز الموازي- يدفع سعر صرف العملة الوطنية إلى التحسن. و هو ما يؤدي إلى تدهور التنافسية على طريق الأسعار للمنتجات الوطنية، و لقد اختبرت الولايات المتحدة الأمريكية في النصف الأول من الثمانينات هذا النوع من التسلسل. لقد ارتفعت بشكل حاد معدلات الفائدة مدفوعة بالعجز القياسي في الميزانية الفيدرالية و صلابة السياسة النقدية، مما جعل العملة الأمريكية ترتفع بحوالي 50% ما بين 1980-1985 و العجز التجاري ينفجر (إذا تضاعف أربع مرات ما بين 1980-1984).

ثالثا: الفعالية المحدودة لسياسة الميزانية: تعتبر فعالية السياسة الميزانية محدودة في ظل اقتصاد مفتوح، فإذا ارتفعت المداخل الجارية، يمكن للعائلات استخدام الفائض لشراء المنتجات من الخارج، وفي هذه الحالة فإن المؤسسات الأجنبية الشريكة التجارية هي التي تستفيد من أثر المضاعف. وهذا هو المشكل الذي واجهته سياسة الإنعاش الفرنسية سنة 1982. وفي ظل العولمة فإن الاستثمار الأجنبي ليس مرتبطا مباشرة بأثر المضاعف الذي ننتظره من سياسة الإنعاش الموازي. كما أن آثار السياسة الميزانية تكون جد محدودة في الدول الصغيرة، لكونها في الأغلب منفتحة كثيرا لأن اقتصادها لا يمكن إنتاج كل شيء.

ملاحظة: يتم قياس درجة انفتاح اقتصاد ما بالعلاقة التالية:

$$\text{درجة الانفتاح} = (\text{الصادرات} + \text{الواردات}) / \text{الناتج المحلي الخام}$$

رابعا: التفكير بالعقلية الكينزية فقط: تتوقف فعالية السياسة الميزانية على مدى اعتماد الأعوان الاقتصاديين في سلوكهم على المنطق الكينزي، أي أنهم يحددون استهلاكهم على أساس مداخيلهم المتاحة الجارية. في حين

نجد أنه حسب فريدمان يتحدد السلوك الاستهلاكي بدلالة الدخل الدائم. و في مثل هذه الوضعية لا تكون السياسة الميزانية التوسعية -العجز الموازي- قادرة على دفع استهلاك العائلات إلا إذا اعتبر هؤلاء أن التحسن اللاحق في دخلهم الجاري تحسنا في دخلهم الدائم، أي إلا إذا أخطأوا. ذلك أنهم حسب فريدمان سوف يتوقعون زيادة مستقبلية في الضرائب المفروضة على الدخل. و من هنا فإن الإنعاش الموازي لا يمكنه الاعتماد إلا على الخطأ في توقعات الأعوان. و مثل هذه الفرضية تدع أمام نظرية التوقعات العقلانية (التي وضعها موث MUTH 1961 و طورها في عام 1972 لوكاس وسارجان) و التي تعتبر أن الأعوان باستخدامهم الأفضل للمعلومات المتوفرة لديهم يقومون في المتوسط بتنبؤات وتوقعات صحيحة.

خامسا: مشكل التأخرات: عادة ما تتقلص فعالية العديد من أدوات السياسة الاقتمادية بفعل التأخرات التي تتعرض لها هذه الأدوات. وتكون السياسة الميزانية من هذه الزاوية متهممة بين الفترة التي يكون فيها الدخل ضروريا والفترة التي يحدث فيها التدخل أثره على المتغيرات الأهداف تمر فترة زمنية، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل:

1- التأخر الداخلي: (أي القابل للتحميل على مقرري السياسة الاقتمادية) وهو الأجل الذي يفصل بين المرحلة التي يجب فيها التدخل والفترة التي يتم فيها التخلص فعلا وينقسم بدوره إلى عندين: الإدراك، والتأخر الإداري.

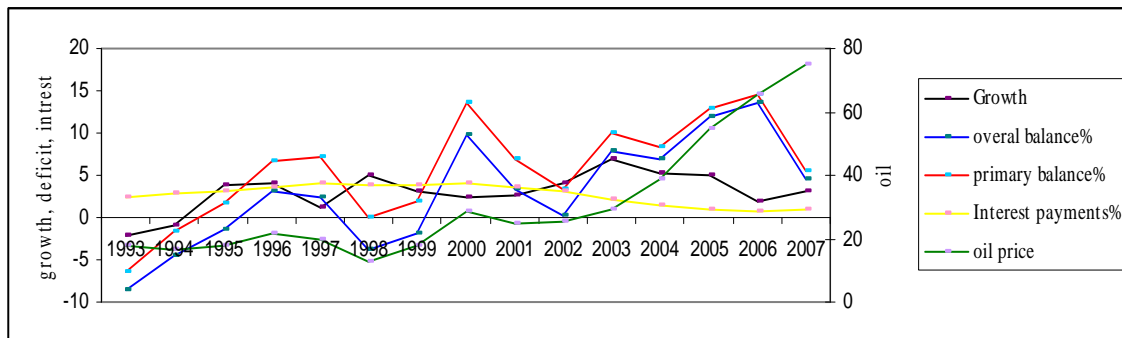
2- التأخر الوسيط: يتم تحديده على أنه الفترة التي تفصل اتخاذ القرار عن اللحظة التي يتم فيها الإحساس بآثاره على المتغيرات الخاصة بالتأثير على سلوك الأعوان الاقتماديين (المتغيرات الوسيطة). ففي مجال السياسة الميزانية، لا يمس تخفيض أو رفع الضرائب على مداخيل العائلات نفقات هؤلاء إلا عبر ارتفاع أو انخفاض دخلهم المتاح، ويتوقف طول المحطة الأولى للسياسة الضريبية هذه على نمط تحميل الضريبة. ففي حالة الاقتطاع من المنبع فإن الأجل هو عدة أسابيع فقط. أما فيما يتعلق بتغير النفقات العمومية للاستثمار فإن التأخر الوسيط يرتبط بمدى سرعة تمرير الطلبات من قبل الحكومة. فمن المفروض في هذه الظروف، أن تكون هناك موارد متاحة ولكن ليس مؤكدا متاحة في الوقت الذي تكون فيه ضرورية.

3- التأخر الخارجي: و هو الوقت الذي يمر بين نهاية الأجل السابق (الوسيط) و الوقت الذي تكون فيه آثار التدابير المتخذة محسوسة على مستوى المتغيرات الأهداف للسياسة الاقتمادية (مستوى الإنتاج و العمالة، وتيرة ارتفاع الأسعار).

المبحث الرابع: سياسة العجز الموازي في الجزائر.

عرف الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال تغيرات عديدة ساهمت بشكل كبير في تغيير المفاهيم و الإيديولوجيات و كذا الاستراتيجية، وبالتالي تغيير القرارات و الأنظمة. و عليه يمكن ردّ عوامل تطور السياسة المالية بالجزائر إلى ثلاث محددات متداخلة و متكاملة، وهي: المحدد الاقتصادي و المذهبي المتمثل في حتمية تغيير الهيكل الاقتصادي، المحدد الاجتماعي المتمثل في ضغط الطلب على الخدمات العمومية، و المحدد المالي المتمثل في اليسر المالي الناتج عن قطاع المحروقات. وإن السير الحسن للسياسة المالية واستقرار معدلات الدين العمومي و العجز الموازي هو مرهون أولاً بالإيرادات العامة و خاصة منها الجباية البترولية. وبالتالي فإن القدرة على تحمل السياسة المالية و العجز الموازي (*sustainability of fiscal policy and deficit*) تبقى بدورها مرهونة بتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية، وهذا ما يضيفي ميزة الضعف على السياسة المالية بالجزائر. ومن أجل توضيح أكثر لهذه الوضعية سنستعين في تحليلنا هذا بالأشكال التالية:¹

الشكل رقم "01": تطور كل من: النمو الاقتصادي، عجز الموازنة الكلي والأساسي، فوائد الدين العام وأسعار النفط (% GDP) للفترة 1993-2007:



المصدر : *Statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report*

من خلال الأشكال أعلاه، يتضح أن أهم ميزة تتصف بها النتائج الموازية بالجزائر هي تبعيتها الكلية لتقلبات (volatility) أسعار النفط، حيث شهدت الفترة 1975-2000 عجزاً موازياً أساسياً قدر بـ 3% من الناتج المحلي الخام كمتوسط سنوي لهذه الفترة، و هذا ما أعطى ديناميكية غير محتملة للدين العام إلى غاية بداية التسعينات، أين لعبت التعديلات الموازية دوراً مهماً في تحويل هذا العجز الأساسي إلى فائض قدر بـ 2,3% من الناتج المحلي الخام كمتوسط سنوي للفترة 1996-2000. و عليه فإن معظم مؤشرات التبعية توحي بأن عدم استقرار الإيرادات البترولية كان هو المصدر الأساسي للتقلبات الموازية بالجزائر.

¹ - شيببي عبد الرحيم، بن بوزيان محمد، شكوري سيدي محمد: "مرجع سابق"، ص: 14.

كما يتضح أيضا من خلال الأشكال أعلاه مدى تأثير عجز الموازنة الأساسي بالإيرادات البترولية، مما جعل التوازنات الموازنةية بالجزائر تتغير دوريا مع أسعار النفط. فمثلا، انخفاض أسعار النفط سنة 1986 أدى إلى ارتفاع حجم الدين العمومي خاصة منه المديونية الخارجية بحيث انتقلت نسبة خدمة المديونية من الناتج المحلي الخام من 8,27% سنة 1986 إلى 21,07% سنة 1991، مما كان له الأثر السلبي على ملاءة الدولة و مدى القدرة على استمرار في تحمل السياسة المالية و العجز الموازي آنذاك . عودة الارتفاع التدريجي لأسعار النفط ابتداء من الثلاثي الأخير لسنة 1999 انقلب بشكل إيجابي على مدى القدرة على التحمل الموازي بالجزائر، ونلمس ذلك من خلال تحسن الرصيد الموازي الكلي (overal balance) الذي انتقل من عجز قدره -3,7% من الناتج المحلي الخام سنة 1998 إلى فائض قدره 13,6% من هذا الناتج سنة 2006 . كما أدى إنشاء صندوق ضبط الإيرادات (FRR) ابتداء من سنة 2000 إلى استغلال تلك الراحة المالية في خفض نسبة الدين العمومي الكلي من الناتج المحلي الخام من 98,9% سنة 1995 إلى حدود 16% من هذا الناتج سنة 2006 . ويمكن تقسيم تطوّر السياسة المالية و أدائها الـفترة مادي إلى أربع فترات: ¹

المطلب الأول: فترة ما بعد الاستقلال (1963-1969).

لقد أدى رحيل المستوطنين الأوربيين من الجزائر غداة الاستقلال إلى انخفاض مهم في النشاط الـفترة مادي و هذا ما أدى بدوره إلى انخفاض في الإيرادات الجبائية، مما دفع بالسلطات المالية آنذاك إلى البحث عن موارد مالية إضافية لإثراء خزينة الدولة، و ذلك بفرض إجراءات مالية جديدة تمثلت خاصة في الرفع من التعريفات الجمركية و الاعتماد على الضريبة المفروضة على الرواتب والأجور (ITS)، مع تغريم الرواتب المرتفعة (THS)، إذ بلغت نسبة هذه الضرائب حوالي 20% في المتوسط من إيرادات الدولة خلال الفترة 1963-1969، أما نسبة حاصل الجمارك خلال نفس الفترة فقد بلغت حوالي 8% في المتوسط من مجموع الإيرادات. و لتعزيز خزينة الدولة دائما، قامت السلطات أيضا بفرض ضريبة إجمالية وحيدة على الإنتاج TUGP مع رفع نسب الضرائب غير المباشرة على المواد الكمالية أين بلغت نسبة هذه الأخيرة حوالي 22,6% في المتوسط من إجمالي الإيرادات. في حين انتقل مستوى الجباية البترولية من 11,9% سنة 1963 إلى 27,9% سنة 1969. أما إذا تكلمنا بلغة الضغط الضريبي (نسبة الـقطاعات الجبائية إلى الناتج المحلي الخام)، فنجد أن هذه النسبة انتقلت من 19% سنة 1963 إلى 26% سنة 1969.

¹ - شيببي عبد الرحيم، بن بوزيان محمد، شكوري سيدي محمد: "مرجع سابق"، ص: 16.

بالنسبة للسياسة الانفاقية، فقد عرفت هذه المرحلة إرادة الدولة الجزائرية في القضاء على التبعية الاقتصادية للاقتصاد الفرنسي، و لكن لعدم توفر القدرة و القوة الاقتصادية لقطاع الدولة فإنه كان غير ممكن الشروع في بناء نظام مركزي قوي، و يمكن ملاحظة ذلك من خلال ثبات نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام عند حدود 20 إلى 25%، بحيث توجه معظم هذا الإنفاق إلى نفقات التسيير بنسبة فاقت 80% من مجموع الإنفاق العام، بينما عرفت نفقات التجهيز نسبة محتشمة تراوحت ما بين 15 و 25% من هذا المجموع. ويمكن إرجاع ذلك إلى نمط التسيير المنتهج في هذه الفترة وهو التسيير الذاتي الذي تم تطبيقه في الميدان الفلاحي نظرا لسيطرة هذا القطاع على الاقتصاد الجزائري آنذاك، أين كانت مساهمته في الناتج الوطني تمثل 16,4%. وكذلك ضعف القطاع الصناعي بعد رحيل الأطر الفرنسية و قلة الموارد المالية، حال دون التدخل الكبير للدولة في الاقتصاد مما أدى إلى تحقيق معدلات نمو محتشمة بلغت - 4.8 % سنة 1966، أما نسبة البطالة فقد بلغت في نفس هذه السنة حوالي 32.9%.

المطلب الثاني: فترة التخطيط (1970-1990).

خلال هذه الفترة، نرى أن السياسة الضريبية بالجزائر اعتمدت بشكل كبير على الجباية البترولية التي انتقلت من 24,7% من مجموع الإيرادات سنة 1970 إلى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تجاوزها لنسبة 60% سنوات 1974، 1980، 1981 نظرا لارتفاع أسعار النفط خلال هذه السنوات أين بلغت: \$35,93، \$36,83 و \$46,04 على التوالي. بالمقابل، عرفت الجباية العادية نوعا من الانخفاض، إذ انتقلت من 75,3% من مجموع الجباية الكلية سنة 1970 إلى حوالي 50% من هذا المجموع سنة 1985، مع تحقيق أدنى مستوى لها سنة 1981 بنسبة 33,6%. وهذا ما أدى إلى الاحتفاظ بنفس هيكل الجباية خارج قطاع المحروقات، مع الرفع النسبي لنسب الضرائب المطبقة خاصة *TUGP* وتعديل سلم حساب قيمة *ITS*، و أيضا تعديل الضريبة على الأرباح الصناعية و التجارية (*BIC*). غير أن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية سنة 1986 (من \$27,56 للبرميل سنة 1985 إلى \$14,4 سنة 1986) أدى إلى انخفاض إيرادات الجباية البترولية بحوالي 20% (من 50% سنة 1985 إلى 30% سنة 1986)، وهذا ما كان له انعكاس مباشر على إيرادات الدولة الكلية، بحيث انخفضت هي الأخرى من 38% من إجمالي الناتج المحلي الخام خلال الفترة 1981-1985 إلى 28% من هذا الإجمالي خلال الفترة 1986-1990. ولأنه لا يمكن تخفيض الإنفاق العام الذي كان في معظمه مكونا من النفقات الرأسمالية، فقد تحول الرصيد الموازي من فائض بنسبة 3,5% من إجمالي الناتج المحلي الخام في الفترة 1981-1985، إلى عجز يبلغ حوالي 2,7% من هذا الإجمالي في الفترة 1986-1990.

بالنسبة للسياسة الإنفاقية، نحن نعلم بأن الجزائر قامت في هذه الفترة بتبني الخيار الاشتراكي كمنهج للتنمية الاقتصادية ركزت فيه على القطاع الصناعي بغرض إحداث تنمية شاملة، وهذا ما استدعى تدخلا قويا للدولة في الحياة الاقتصادية عبر ارتفاع الإنفاق العمومي خلال هذه الفترة، إذ انتقل هذا الأخير من 25,98% من الناتج المحلي الخام سنة 1967 إلى حوالي 43% من هذا الناتج سنة 1986. وقد تطلب هذا النموذج للتنمية المبني على نظرية الصناعات المصنعة استثمارات ضخمة حققت معدلات نمو اقتصادي جد إيجابية إذ بلغت نسبة 9.21% سنة 1978، كما امتصت عددا لا بأس به من اليد العاملة إذ انخفضت نسبة البطالة إلى حوالي 13.28% سنة 1983، و هذا ما دفع الدولة خلال هذه الفترة إلى توجيه سياستها المالية نحو هذا المجال بالرفع من إنفاقها الاستثماري، معتمدة في تمويل ذلك على الجباية البترولية التي مثلت أهم مصدر للتمويل آنذاك. بالمقابل عرفت مستويات التضخم نوعا من الارتفاع إذ بلغت نسبة 17.52% سنة 1978 و 14.65% سنة 1981.

المطلب الثالث: الفترة الانتقالية (1991-1998).

لقد كان للأزمة البترولية لسنة 1986 الوقع الكبير في الاقتصاد الجزائري، حيث ظهرت بوادر الانهيار بعد انخفاض أسعار المحروقات، والتي أظهرت ضعف النظام الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بالحصول على الموارد المالية الموجهة لتمويل الاقتصاد، كما كشفت عن هشاشة نظام التراكم في القطاع الصناعي العمومي. ومنذ بداية التسعينات، شرعت الجزائر في تطبيق مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية من أجل تغيير نمط تسيير الاقتصاد والتخفيف من تبعية السياسة المالية للإيرادات النفطية، بحيث تم تبني قانون الإصلاح الضريبي سنة 1992.

لقد عرفت الإيرادات العمومية في بداية هذه الفترة نوعا من التحسن نتيجة ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، حيث ارتفعت من 14,92\$ للبرميل سنة 1988 إلى 23,73\$ سنة 1990 بسبب حرب الخليج العربي، وكذلك نتيجة خفض قيمة الدينار الجزائري سنة 1991. أما فيما يخص الجباية العادية لفترة ما بعد الإصلاح، نجد أنها عرفت نوعا من الانخفاض إذا ما قارناها على الأقل بفترة ما بعد الأزمة البترولية 1987-1990، بحيث انتقلت من 41,47% من مجموع الجباية الكلية سنة 1993 إلى حوالي 29,93% من هذا المجموع سنة 2004، وهذا باستثناء سنة 1998 التي بلغت فيها هذه النسبة 47,54% وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى انخفاض أسعار النفط في هذه السنة (من 19,09\$ للبرميل سنة 1997 إلى 12,72\$ سنة 1998) مما كان له الأثر البين على انخفاض حصيلة الجباية البترولية. فيحين إذا تفحصنا هيكل هذه الجباية العادية، فنسجد أن الضرائب غير المباشرة قد

أخذت حصة الأسد إذ انتقلت من 2,8% من مجموع الإيرادات الكلية سنة 1992 إلى 16,9% من هذا المجموع سنة 1993، لتبلغ ذروتها سنة 1998 بنسبة 20% من نفس المجموع نظرا للأسباب السالفة الذكر. ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم "01": تطور هيكل الإيرادات العامة للجزائر للفترة 1993-2007. الوحدة: 10⁹ دج.

السنوات	الحماية البترولية	ضرائب مباشرة	ضرائب غير مباشرة	حاصل التسجيل و الطابع	حاصل الجمارك	إيرادات غير جباية
1993	185	126,1	54,2	6,9	30,0	9,0
1994	257,7	163,2	65,9	6,6	47,9	13,3
1995	358,8	233,2	99,9	6,4	73,3	8,9
1996	519,7	290,5	129,5	9,1	84,4	14,6
1997	592,5	313,9	148,1	10,6	73,5	20,2
1998	425,9	329,8	154,9	11,3	75,5	18,9
1999	588,2	314,8	149,7	12,7	80,2	43,6
2000	1213,2	349,5	165,0	16,2	86,3	15,4
2001	1013,4	398,2	179,3	16,8	103,7	90,3
2002	1007,9	482,9	223,5	18,9	128,4	112,2
2003	1350,2	524,9	233,9	19,3	143,8	69,7
2004	1570,7	580,4	274,0	19,6	138,8	63,7
2005	2 352,7	640,5	308,8	19,6	143,9	89,5
2006	2 799,0	720,8	341,3	23,5	114,8	119,7
2007	2 796,8	766,7	347,4	28,1	133,1	116,4

المصدر: *statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report*

إلا أن هذه الوضعية لم تؤدي إلى ارتفاع نسب الإنفاق العمومي، بل على العكس انخفضت نسبة الإنفاق العام من الناتج الداخلي الخام من 34,42% سنة 1988 إلى 24,6% من هذا الناتج سنة 1991، ويرجع هذا بالدرجة الأولى إلى تحلي الدولة عن النهج الاشتراكي و الانتقال إلى اقتصاد السوق من خلال التخلي التدريجي عن التدخل في الاقتصاد خاصة فيما يتعلق بدعم الأسعار. غير أن سنتي 1992، 1993 عرفنا نوعا من الارتفاع في نسب الإنفاق العام، بحيث ارتفعت إلى حوالي 40% من الناتج الداخلي الخام في المتوسط. ويرجع هذا الارتفاع إلى رفع الأجور و الرواتب وكذلك نفقات الشبكة الاجتماعية ابتداء من فبراير 1992 بحيث انتقلت من 71 مليار دج سنة 1991 إلى 114,9 مليار دج سنة 1993، ضف إلى ذلك ارتفاع نفقات التجهيز المالي للمؤسسات العمومية. و نظرا للإصلاحات الجوهرية التي مست جميع قطاعات الاقتصاد الوطني على إثر توقيع اتفاقية ستاند باي و تطبيق إصلاحات التعديل الهيكلي بالجزائر، فقد عرفت السياسة الإنفاقية انخفاضا ملحوظا بنسبة 6,1% من سنة 1993 إلى سنة 1998. ويمكن توضيح تدخل الدولة خلال هذه الفترة عن طريق الجدول التالي:

الجدول 4: تطور هيكل النفقات العامة في الجزائر للفترة 1993-2007: الوحدة: 10⁹ دج

السنوات	النفقات الرأسمالية	التحويلات الجارية	فوائد الديون	الرواتب و الأجور	معاشات المجاهدين	مواد وتجهيزات	خدمات عمومية
1993	101,6	73,8	27,0	114,9	10,0	16,7	39,9
1994	117,2	78,5	41,1	145,2	12,8	18,2	42,3
1995	144,7	94,2	62,2	179,5	15,6	29,4	55,4
1996	174,0	115,4	89,0	213,3	18,9	34,7	69,9
1997	201,6	116,5	109,4	235,0	20,0	43,5	74,0
1998	211,9	123,9	110,8	258,2	37,9	47,5	75,2
1999	187,0	166,8	126,4	278,1	59,9	53,6	81,9
2000	321,9	200,0	162,3	281,1	57,7	54,6	92,0
2001	357,4	276,8	147,5	315,4	54,4	46,3	114,6
2002	452,9	334,3	137,2	339,9	73,8	68,5	137,6
2003	570,4	326,1	114,0	392,8	62,7	58,8	161,4
2004	646,3	396,0	85,2	442,3	69,2	71,7	176,5
2005	810,6	332,7	73,2	490,1	79,8	76,0	187,5
2006	1 019,0	430,1	68,6	531,3	92,5	95,7	215,5
2007	1 442,3	488,7	80,5	628,7	101,6	93,8	273,0

statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report المصدر:

من خلال الجدول أعلاه، يمكن تفسير انخفاض نفقات التجهيز بانخفاض نسبة الإنفاق الرأسمالي من مجموع الإنفاق الكلي بحيث انتقلت من 42,2% من هذا المجموع سنة 1993 إلى 24% سنة 1998. أما ارتفاع نفقات التسيير فيمكن ترجمته بارتفاع نسب الأجور والرواتب التي ارتفعت بنسبة 1,9% من سنة 1993 إلى سنة 1998، فوائد الديون بنسبة 6,2% خلال نفس الفترة.

ورغم الإصلاحات المنتهجة آنذاك والتي اهتمت فقط بإعادة الهيكلة التنظيمية للمؤسسات العمومية مصحوبة بتطهير مالي لهذه الأخيرة غير أنها لم تمس علاقات التشغيل. وعليه تقهقرت الحالة العامة للنمو الاقتصادي وللتشغيل نتيجة غياب الاستثمارات الجديدة من قبل المؤسسات الاقتصادية العمومية و الخاصة في ظل تطبيق السياسة العامة وأهداف برنامج التعديل الهيكلي المطبق سنة 1994، ومنه أصبحت هذه المؤسسات بصورة مزمنة غير منتجة ومتخمة بالعمل، و بذلك وصلت معدّات البطالة إلى مستويات مرتفعة حيث بلغت نسبة 28% سنة 1998. أما عن النمو الاقتصادي فقد عرف في هذه الفترة معدّات سلبية (-) سنة 1988، -1,2% سنة 1991، -0,9% سنة 1994)، ونفس الشيء يمكن قوله عن معدّات التضخم التي وصلت إلى أعلى مستوياتها سنة 1992 إذ بلغت حوالي 31,66%. غير أن أهم ما ميز هذه المرحلة هو ارتفاع حجم الدين العمومي للدولة نتيجة ارتفاع حجم المديونية الخارجية وتبني الدولة لسياسة التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، إذ بلغ نسبة

98,9% من الناتج المحلي الخام سنة 1995، مما يدل على ضعف تمويل الدولة الذاتي للاقتصاد آنذاك، وهذا ما أسفر عن اختلال في المالية العامة للدولة أضفى ميزة عدم القدرة على الاستمرار في تحمل العجز الموازي. **المطلب الرابع: فترة الإنعاش الاقتصادي (1999-2007).**

إن عودة ارتفاع أسعار المحروقات ابتداء من الثلاثي الأخير لسنة 1999 أضفى نوعا من الراحة المالية على هذه الفترة تم استغلالها في بعث النشاط الاقتصادي من خلال سياسة مالية تنموية، عبّر عنها ارتفاع حجم الإنفاق العام ضمن ما سمي بمخطط دعم الإنعاش الاقتصادي، بحيث ارتفعت نسبة الإنفاق العمومي من الناتج المحلي الخام من 28,31% سنة 2000 إلى حوالي 34,87% سنة 2003. فمبلغ 155 مليار دولار الذي تم اعتماده خارج ميزانية الدولة لتمويل هذا البرنامج يعبر بوضوح عن رغبة الدولة في انتهاج سياسة مالية تنموية ذات طابع كينزي تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى. وقد ساهمت السياسة المالية بشكل ملحوظ في تحسين بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية ظاهريا، لعل من أهمها انخفاض حجم المديونية الخارجية إلى حدود 4.88 مليار دولار سنة 2007، و ارتفاع نسب النمو الاقتصادي إلى مستويات مقبولة، إذ بلغت نسبة 6.8% سنة 2003. نفس الشيء عرفته مستويات التشغيل أين انخفضت نسبة البطالة في الجزائر إلى أكثر من النصف خلال السنوات الستة الماضية، إذ سجلت الأرقام الرسمية لسنة 2007 نسبة 11.8%. أما عن معدلات التضخم فقد واصلت إلى أدنى مستوياتها حيث بلغت 0.33% سنة 2000 و 1.64% سنة 2005. و يمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول (5): بعض مؤشرات أداء الاقتصاد الجزائري للفترة 1999-2007:

السنوات	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
معدل النمو %	3,2	2,2	2,1	4,1	6,8	5,2	5,1	1,8	4,6
معدل البطالة %	29,2	29,5	27,3	25,9	23,71	17,7	15,26	12,3	11,8
معدل التضخم %	2,64	0,33	4,22	1,41	2,58	3,56	1,64	1,8	4,6
المديونية الخارجية (مليار \$)	27,997	25,272	22,587	22,828	23,523	22,158	16,839	5,583	4,889

المصدر: *statistical appendix (1998/2004/2006/2009): IMF staff country report*

خلاصة الفصل الخامس:

وفي النهاية يمكن القول بأن مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة أضحت سمة عامة من سمات الاقتصاديات المعاصرة (المتقدمة منها والنامية على حد سواء) تمثل خطورة كبيرة خاصة مع تصاعد موجة الليبرالية الجديدة والتي تعتمد على الأخذ بآليات السوق وتحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. وتجدد الإشارة إلى أن هناك العديد من السلبيات التي تؤخذ على الطريقة السائدة لمواجهة عجز الموازنة العامة في مجموعة الدول (النامية السياسات الانكماشية)، والتي تعتمد على ضغط النفقات العامة وخاصة الاستثمارات الحكومية ومشروعات الضمان الاجتماعي والخدمات العامة التي يستفيد منها الفقراء ومحدودي الدخل هذا من ناحية، إلى جانب العمل على زيادة موارد الدولة من الإيرادات السيادية وبخاصة الضرائب غير المباشرة والتي يقع عبئها على محدودي الدخل من ناحية أخرى، وقد أدى ذلك الاتجاه إلى تباطؤ معدلات النمو وزيادة معدلات البطالة وانخفاض مستوى المعيشة. وبالتالي فإنه لا بد من أن يكون هناك مجموعة من السياسات والإجراءات التي تعالج العجز وفي الوقت نفسه تضمن الاستمرار في طريق التنمية (السياسات التنموية)، حيث من المفترض ألا تتعارض إجراءات وسياسات علاج العجز مع اعتبارات الدفع المستمر لعجلات التنمية، وذلك من خلال تصميم تلك الإجراءات والسياسات على أساس ما تخلقه من آثار إيجابية تساعد في دعم الجهد التنموي وزيادة معدلات التنمية، هذا إلى جانب القضاء على الآثار السلبية التي يسببها تفاقم العجز في الموازنة العامة والذي من شأنه أن يؤدي إلى خلق بيئة اقتصادية مساعدة للتنمية.



يمكن القول في الأخير أن المالية العامة هو العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد في المجتمع، وهو العلم الذي يبحث في جملة الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة في سبيل تحقيق أهدافها العامة المختلفة، وتتجسد هذه الوسائل المالية من الأموال العامة، أما الأهداف العامة فهي ذات طبيعة مختلفة اقتصادية واجتماعية ومالية نابعة من سياسة الدولة العامة.

ويلاحظ أن علم المالية العامة لم يبدأ بالتبلور حتى انتهاء القرون الوسطى ، وذلك عندما ازدادت وظائف الدولة وأصبحت واردات أملاك الحاكم وتبرعات رعيته الاختيارية لا تكفي لسداد حاجة الدولة من النفقات العامة، عندئذ لجأت السلطة في سبيل توفير الأموال اللازمة لها إلى فرض التكاليف العامة، وكان من أبرز الكتاب الذين أعطوا علم المالية ملامحه الأولى بودان ومونتسكيو وسميث، وقد تطور علم المالية العامة تبعاً لتطور وظائف الدولة و تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فكانت الغاية من علم المالية العامة بصيغه التقليدية تتمثل في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات الدولة، وتوزيع العبء الناجم بين المكلفين بصورة عادلة، ووفقاً لمبدأ المساواة، وكانت المالية العامة وفقاً لهذا المضمون تخدم الفكر الاقتصادي الحد الذي كان سائداً قبل الحرب العالمية الأولى، حيث يجب أن تقتصر الدولة على الحد الأدنى من النفقات العامة، بحسبان أن إنفاقها عقيم، ولا تجي من الإيرادات العامة إلا قدر حاجتها.

ولكن هذه النظرة التقليدية للمالية العامة تبدلت، وذلك نتيجة للوقائع الاجتماعية والمبادئ الاقتصادية التي تعاقبت على العالم منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، ونتيجة المفهوم الجديد لدور الدولة، إذ أصبحت مهيمنة على النشاطات الاقتصادية، وتتدخل في الشؤون الاجتماعية وتهتم بالمصلحة العامة وتعمل لها، وتتدخل لأجلها في مختلف الفعاليات وتوفر لها شتى الخدمات فتقوم بتوزيع الدخل بصورة عادلة بين الناس، وتستثمر ثروات البلاد، وتحافظ على القوة الشرائية للنقد، وتعمل على زيادة الإنتاج، والقضاء على البطالة، لذلك اختلف دور المالية العامة وأصبحت وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية وأداة لتحقيق أغراض الدولة الاجتماعية.



قائمة المراجع:

- 1- خياطة عبد الله، أساسيات اقتصاد المالية العامة، دار الشباب الجامعة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، سنة 2009.
- 2- عادل أحمد حشيش، اساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2007.
- 3- سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2003.
- 4- محمد خالد المهاني، المالية العامة، دار الثرى للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2013.
- 5- محمد عمر حماد أبو دوح، المالية العامة (تحليل أسس الاقتصاديات المالية)، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- 6- وزي عربي ناثر، المالي العامة (النفقات العامة- الايرادات العامة- الميزانية العامة)، دار الحلبي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- 7- ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه، تيارت، الجزائر، 2011.
- 8- دراز حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2000.
- 9- قدي عبد المجيد: "السياسات الاقتصادية الكلية"، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، سنة 2002.
- 10- عادل أحمد حشيش: "أساسيات المالية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، سنة 2006.
- 11- يجياوي أعمر: مساهمة في دراسة المالية العامة- النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة-، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 12- محمد طاقة، هدى العزاوي: "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة، سنة 2007.
- 13- مازن عبد السلام: "العلاقات الاقتصادية و النظم النقدية الدولية"، منشورات الدار الأكاديمية - طرابلس، سنة 2007.
- 14- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو علاء: "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 15- حسين مصطفى حسين: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 16- أعمر يجياوي: "الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- 17- حشيش أحمد: " أساسيات المالية العامة"، دار النهضة، بيروت، سنة 1992.

- 18- شيببي عبد الرحيم، بن بوزيان محمد، شكوري سيدي محمد: "الآثار الاقتصادية الكلية لصدمة السياسة المالية بالجزائر"، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان. الجزائر، سنة 2007.
- 19- خالد التويجري: "المالية الإسلامية"، دار النفائس، الأردن، سنة 2002.
- 20- العنابي حمدي: "اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق"، الدار المصرية، القاهرة، سنة 1992.
- 21- قدي عبد المجيد: "فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1995.