



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



مطبوعة دروس موجهة لطلبة السنة الثانية علوم اقتصادية
تحت عنوان

المالية العامة

إعداد الأستاذة
د/جازية حسيني

2024/2023

فهرس المطبوعة

الرقم	الموضوع	الصفحة
	الفهرس	02
	المقدمة	
	<u>الفصل الأول : علم المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى</u>	07
1	الحاجات العام والحاجات الخاصة	07
1-1	الحاجات العامة وخصائصها	07
2-1	الحاجات الخاصة وخصائصها	08
2	المالية العامة والمالية الخاصة	08
1-2	الملكية	08
2-2	الحجم	09
3-2	الهدف	09
4-2	مصادر تمويل الإيرادات	09
5-2	الإنفاق والاستهلاك	09
6-2	الحساب الختامي	09
7-2	التنظيم	10
3	ماهية المالية العامة	10
1-3	تعريف المالية العامة	10
2-3	نشأة وتطور المالية العامة	11
1-2-3	مرحلة العصور القديمة	11
2-2-3	مرحلة العصور الوسطى	11

12	المالية العامة في الإسلام	3-2-3
13	المالية العامة في النظام الرأسمالي	4-2-3
14	المالية العامة في النظام الاشتراكي	5-2-3
15	المالية العامة العصرية	6-2-3
15	أهداف المالية العامة	4
16	علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى	5
16	المالية العامة والاقتصاد	1-5
16	المالية العامة والاحصاء	2-5
16	المالية العامة وعلم الاجتماع والسياسة	3-5
17	المالية العامة و القانون	4-5
18	<u>الفصل الثاني : النفقات العامة</u>	
18	مضمون النفقات العامة	1
18	ماهية النفقات العامة	1-1
18	تعريف النفقات العامة	1-1-1
18	عناصر النفقات العامة	2-1-1
20	محددات الإنفاق العام	2-1
21	ضوابط الإنفاق العام	3-1
24	حدود الإنفاق العام	4-1
24	العوامل المذهبية	1-4-1
25	العوامل الاقتصادية	2-4-1
25	العوامل المالية	3-4-1
26	تقسيمات النفقات العامة	2
26	التقسيمات الاقتصادية او العلمية للنفقات العامة	1-2
27	النفقات الحقيقية و التحويلية	1-1-2

28	النفقات العادية وغير العادية	2-1-2
28	النفقات القومية والمحلية	3-1-2
29	التقسيمات الوضعية للنفقات العامة	2-2
29	حجم النفقات العامة	3
29	تقسيم النفقات في الجزائر	4
30	نفقات التسيير الإدارية	1-4
31	نفقات التجهيز	2-4
32	ظاهرة ازدياد النفقات العامة	5
33	أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة	1-5
33	أسباب اقتصادية	1-1-5
33	أسباب اجتماعية	2-1-5
34	أسباب سياسية	3-1-5
34	أسباب إدارية	4-1-5
34	أسباب مالية	5-1-5
34	أسباب حربية	6-1-5
35	أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة	2-5
35	تدهور قيمة النقود	1-2-5
35	زيادة مساحة الدولة	2-2-5
36	اختلاف المالي	3-2-5
36	زيادة مساحة الدولة	4-2-5
36	الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة	6
36	تأثير النفقات العامة على الانتاج الوطني	1-6
37	تأثير النفقات العامة على الاستهلاك والادخار	2-6
38	تأثير النفقات العامة على الاستثمار	3-6

39	تأثير النفقات العامة على الأسعار	4-6
40	تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل	5-6
42	<u>الفصل الثالث: الإيرادات العامة</u>	
43	تعريف الإيرادات العامة	1
43	تقسيمات الإيرادات العامة	2
43	الإيرادات الاقتصادية	1-2
43	إيرادات أملاك الدولة	1-1-2
46	التمن العام	2-1-2
47	الإيرادات السيادية	2-2
47	الرسوم	1-2-2
52	الضرائب	2-2-2
53	مقارنة الضرائب بالرسوم	3-2-2
62	الآثار الاقتصادية للضرائب والتهرب الضريبي	4-2-2
64	القروض العامة	5-2-2
73	<u>الفصل الرابع: الموازنة العامة</u>	
<u>73</u>	<u>تعريف الموازنة العامة</u>	<u>1</u>
<u>73</u>	<u>أهمية الموازنة العامة</u>	<u>2</u>
<u>73</u>	<u>الأهمية السياسية للموازنة العامة</u>	<u>1-2</u>
<u>74</u>	<u>الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة</u>	<u>2-2</u>
<u>74</u>	<u>الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة</u>	<u>3-2</u>
<u>75</u>	<u>الأهمية المحاسبية للموازنة العامة</u>	<u>4-2</u>
<u>75</u>	<u>المبادئ الأساسية للموازنة العامة</u>	<u>3</u>
<u>75</u>	<u>مبدأ السنوية</u>	<u>1-3</u>
<u>75</u>	<u>مبدأ وحدة الموازنة</u>	<u>2-3</u>

<u>76</u>	<u>مبدأ الشمولية</u>	<u>3-3</u>
<u>77</u>	<u>مبدأ توازن الميزانية</u>	<u>4-3</u>
<u>77</u>	<u>خصائص الميزانية العامة للدولة</u>	<u>4</u>
<u>77</u>	<u>الميزانية العامة تقدير لايادات الدولة</u>	<u>1-4</u>
<u>78</u>	<u>الميزانية العامة تقدير مغتمد من السلطة التشريعية</u>	<u>2-4</u>
<u>78</u>	<u>الميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة</u>	<u>3-4</u>
<u>78</u>	<u>الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع</u>	<u>4-4</u>
<u>78</u>	<u>الميزانية العامة عمل إداري ومالي</u>	<u>5-4</u>
<u>79</u>	<u>نظرية توازن الميزانية العامة</u>	<u>5</u>
<u>79</u>	<u>التمويل بالعجز الموازي</u>	<u>6</u>
<u>79</u>	<u>العجز الموازي الشامل</u>	<u>1-6</u>
<u>80</u>	<u>الدين العام الموازي</u>	<u>2-6</u>
<u>80</u>	<u>العجز المالي الموازي المحلي</u>	<u>3-6</u>
<u>81</u>	<u>الاصدار النقدي</u>	<u>7</u>
<u>82</u>	<u>تطور مفهوم توازن الموازنة العامة</u>	<u>8</u>
<u>82</u>	<u>أهمية وأهداف الموازنة العامة</u>	<u>9</u>
<u>82</u>	<u>أهمية الموازنة العامة</u>	<u>1-9</u>
<u>82</u>	<u>أهداف الموازنة العامة</u>	<u>2-9</u>
<u>84</u>	<u>مراحل إعداد الموازنة العامة</u>	<u>10</u>
<u>84</u>	<u>مرحلة تحضير الموازنة العامة</u>	<u>1-10</u>
<u>85</u>	<u>تقنيات تقدير النفقات و الايرادات العامة</u>	<u>2-10</u>
<u>85</u>	<u>مرحلة اعتماد الميزانية العامة</u>	<u>3-10</u>
<u>86</u>	<u>مرحلة تنفيذ الميزانية العامة</u>	<u>4-10</u>
<u>89</u>	<u>الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة</u>	<u>5-10</u>

<u>الفصل الخامس: الاصلاح الموازناتي في الجزائر</u>		
	<u>1</u>	<u>نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر</u>
<u>93</u>	<u>1-1</u>	<u>كثرة اجراءات التعديل على الاعتمادات</u>
<u>93</u>	<u>2-1</u>	<u>استخدام قوانين المالية التكميلية</u>
<u>93</u>	<u>3-1</u>	<u>استخدام قوانين محدودية الموازنة</u>
<u>93</u>	<u>4-1</u>	<u>عدم كفاية النظرة السنوية</u>
<u>94</u>	<u>5-1</u>	<u>نقائص تخص تقسيم الموازنة</u>
<u>94</u>	<u>2</u>	<u>وضع قانون ضبط الموازنة العامة في الجزائر</u>
<u>95</u>	<u>3</u>	<u>أهم ملاحظات تسوية الموازنة لسنتي 2008 و 2015</u>
<u>95</u>	<u>1-3</u>	<u>قانون ضبط الموازنة 2008</u>
<u>96</u>	<u>2-3</u>	<u>قانون ضبط الموازنة 2015</u>
<u>97</u>	<u>4</u>	<u>الاعتماد على الرقابة السابقة في تنفيذ الميزانية</u>
<u>98</u>	<u>5</u>	<u>المحاور الأساسية لمشروع عصرنه منظومة الموازنة العامة</u>
<u>98</u>	<u>1-5</u>	<u>مشروع عصرنه الموازنة العامة</u>
<u>100</u>	<u>2-5</u>	<u>أهداف مشروع عصرنه نظام الموازنة</u>
<u>101</u>	<u>3-5</u>	<u>رزمة تنفيذ مشروع عصرنه موازنة عامة</u>
<u>102</u>	<u>4-5</u>	<u>الاعمال المنجزة بمشروع الاصلاح</u>
<u>104</u>	<u>5-5</u>	<u>آفاق بناء النظام المدمج لتسيير الموازنة العامة</u>
<u>105</u>	<u>6-5</u>	<u>قواعد إقرار قوانين المالية ضمن القانون العضوي</u>
<u>107</u>	<u>6</u>	<u>تدابير إعداد وعرض قانون المالية والموازنة</u>
<u>108</u>	<u>1-6</u>	<u>تحديد السلطة المكلفة بإعداد وتنفيذ قانون المالية</u>
<u>110</u>	<u>2-6</u>	<u>الفترات الزمنية المحددة لتحضير قانون المالية</u>
<u>111</u>	<u>3-6</u>	<u>اعادة توزيع الاعتمادات المالية</u>
<u>113</u>	<u>4-6</u>	<u>تعديل مبالغ الاعتمادات المالية</u>

<u>115</u>	<u>ضبط الاعتمادات المالية بموجب قانون سنوية الموازنة</u>	<u>5-6</u>
<u>116</u>	<u>خاتمة</u>	
<u>117</u>	<u>المراجع</u>	

المقدمة

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

يتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات. ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة اصطلاح على تسميتها بالموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة، وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

غير أن لنشاط الدولة من حيث كونها وحدة اقتصادية تمارس وظائفها باستخدام جزء من الموارد الإنتاجية المتاحة وإنفاق وتحصيل مبالغ من الدخل القومي، آثار هامة على حجم وتكوين الناتج القومي، وعلى الطريقة التي يوزع بها هذا الناتج على مختلف الأفراد والفئات الاجتماعية في الدولة، وهو ما يستوجب معرفة هذه الآثار ودراستها وتحليلها، وبالفعل فقد خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الوجوه. ولما كانت النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تكون العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، وتمثل في آن واحد الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة .

تعتبر المالية العامة من العلوم المهمة التي تعالج إيرادات ونفقات الدولة من خلال جباية الإيرادات وتوجيهها في صورة إنفاق عام لتحقيق النفع العامة، كما يعالج علم المالية العامة دور الدولة اتجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال الميزانية العامة للدولة التي تعدّ من أدوات السياسة المالية التي تمكن الدولة من خلالها من التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

سوف نتناول في برنامج هذا المقرر بالدراسة والتشخيص لمضمون الظاهرة المالية والتي تشمل دراسة كل من النفقات العامة والإيرادات العامة في بيان مالي ممثل في الميزانية العامة للدولة، وقبل التطرق إلى كل هذا لابد وان نستهل ذلك بمحور يتعلق بالإطار المفاهيمي للمالية العامة،

الفصل الأول: علم المالية وعلاقتها بالعلوم الأخرى

يعتبر علم المالية العامة المرآة العاكسة لحالة اقتصاد الدولة، ذلك أن دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة تعكس المؤشرات الكلية لأداء الاقتصاد وما إذا كان في حالة نمو أو كساد، كما تدرس رشادة وضعها السياسي والاقتصادي المرتبط بمالية الدولة .

1- الحاجات العامة والحاجات الخاصة

1-1 تعريف الحاجات العامة وخصائصها:

ترتبط الحاجات الإنسانية في شكلها وخصائصها ومضمونها بمرحلة التطور التي بلغها المجتمع، فهي تتغير من فترة إلى أخرى من حيث الكم والنوع تبعاً للتغيرات المصاحبة لمدى تطور الدولة، والدولة من خلال قيامها بالإنفاق العام فإنها تهدف إلى إشباع حاجات ورغبات أفراد المجتمع من مختلف السلع والخدمات، وعلى هذا تعرف الحاجات العامة على أنها تلك الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، إذا فالحاج تعبر عن ذلك النقص الحاصل لدى الفرد أو الجماعة، وقد يكون مضمون هذا النقص إما سلعة أو خدمة يحتاج إليها الفرد و الجماعة، وعليه تتميز الحاجات العامة بالخصائص التالية:

- الحاجات العامة هي حاجات تتجاوز الفرد وترتبط بالجماعة أو المجتمع ككل؛
- الحاجات العامة ونتيجة لطبيعتها العامة لا بد أن تقوم بإشباعها وتلبيتها هيئة أو جهة عامة؛
- يؤدي إشباع الحاجة العامة إلى تحقيق منفعة عامة، أي يحقق إشباعها منفعة جماعية، وهذا لا يعني تحقق منفعة خاصة بل إن تحقق المنافع الخاصة يكون مقترنا بتحقيق المنفعة العامة؛
- الحاجات العامة غير قابلة للتجزئة، حيث أن معظم الحاجات العامة غير قابلة للتجزئة على غرار الحاجة إلى الأمن أو الصحة أو التعليم، حيث أن الدولة توفر هذه الحاجات مجتمعة ولجميع أفرادها من دون تخصيص لفئة معينة، لكن هذا لا يعني أن الجميع سوف يستفيد منها، فقد توفرها الدولة ولكن يستفيد منها بعض الأشخاص دون الآخرين؛
- الحاجات العامة متعددة؛ حيث أن الفرد أو الجماعة لا يحتاج إلى نوع معين من الحاجات التي تلبيها له الدولة، بل إنه يحتاج إلى مزيج من أنواع الحاجات التي تختلف وتتعدد حسب الظروف والزمن؛
- الحاجات العامة متعددة: تكون العلاقة متعددة بمعنى إشباع نوع معين أو حاجة معينة يتطلب القيام بإشباع حاجات أخرى تظهر بمجرد إشباع حاجة ما.
- ويمكن إرجاع أسباب تزايد الحاجات العامة نظراً لخاصية التعدد والتعدي إلى مجموعة من الأسباب التي تتمثل أهمها في :

- زيادة عدد السكان في الدولة، فكل فرد جديد في المجتمع يؤدي إلى زيادة الحاجات إلى مجموع حاجات الأفراد الآخرين، حيث كلما كان معدل النمو السكاني مرتفعاً كلما أدى ذلك إلى سرعة تزايد الحاجات العامة.

- التقدم التكنولوجي والحضاري، حيث يؤدي التقدم التكنولوجي وزيادة التحضر إلى ابتكار وإيجاد سلع وخدمات جديدة، الأمر الذي يؤدي إلى نشأة الحاجة إلى تلك السلع والخدمات؛

- تقدم وسائل الاتصال وفنون الدعاية والإعلان، حيث يؤدي ذلك إلى زيادة الحاجات من خلال التقليد والمحاكاة.

2-1 الحاجات الخاصة:

هي حاجات فردية نشأت مع وجود الخليفة، حيث قام الإنسان بإشباع هذه الحاجات اعتماداً على جهده الخاص، ومن دون مساعدة الآخرين، تتمثل هذه الحاجات في حاجات الإنسان إلى المأكل والمشرب، أما الحاجات الجماعية يمكن اعتبارها أحد الأسس العامة التي استند إليها التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات الحديثة، فمع بروز الحاجات المشتركة شعور الفرد بضرورة قيام جهة تتولى تنظيم وإشباع حاجاته ذلك لكونهم كأفراد مستقلين لا يستطيعون تلبية حاجاتهم بشكل فردي، ومن هذا المنطلق نشأت الهيئات العامة بأشكالها المختلفة، ومن ثم تطورت لتأخذ شكل الحكومة في الوقت الحاضر، حيث تدخل ضمن وظائفها الرئيسية إشباع الحاجات الجماعية كحاجة الأفراد للأمن الداخلي والدفاع عن سيادتهم من الاعتداءات الخارجية، أما الحاجات فيتم إشباعها من قبل الأفراد والهيئات الخاصة فتسمى حاجات خاصة، ومن الطبيعي أن يبذل الإنسان جهداً شخصياً لقاء إشباعه لتلك الحاجات.

2- الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

ترتبط المالية العامة بمعالجة أموال الدولة من حيث الإيرادات والنفقات، وذلك ضمن ميزانية سنوية مرتبطة بأهداف مختلفة، أما المالية الخاصة فترتبط بالأفراد والمشاريع الفردية والمؤسسات، ويطلق أيضاً بالإدارة المالية، وتعرف بأنها - ذلك العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص، ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح-.

توجد هناك مجموعة من الاختلافات بين المالية العامة والخاصة، وهذا لا يعني الانفصال التام بينهما، بل على العكس فهو يؤكد ما يجب أن يكون بينهما من ترابط قوي وتكامل تام، لأن كل منهما يشكل جزءاً هاماً من الاقتصاد الوطني ويؤثر كل منهما في الآخر، فالمالية العامة تؤثر في القطاع الخاص اقتصادياً ومالياً، ذلك أن النفقات العامة تدخل في تيار الإنفاق الكلي وتؤثر في مستوى دخول الأفراد والهيئات الخاصة، كما أن الإيرادات العامة وخاصة الضرائب تمثل اقتطاع جزء من الدخل والثروات الفردية الخاصة، فهناك علاقات متبادلة بينهما وخاصة أن الإيرادات العامة والنفقات العامة تشكل ما يطلق عليه الدائرة المالية، والتي تمثل جزءاً من الدائرة الاقتصادية الكلية، وتعمل كلها في مجتمع لاقتصاد واحد.

1-2 من حيث الملكية

تعود الملكية في المالية العامة إلى الدولة، وهي تهدف لخدمة المصالح العامة لكافة المجتمع من خلال أجهزتها ومؤسساتها المختلف، أما في الإدارة المالية فتعود الملكية للأفراد أو المؤسسات أو المشاريع الخاصة ، فهم من يتمتع بما يحققونه من أرباح، كما يتحملون تبعات ذلك في حالة الخسارة.

2-2 من حيث الحجم

تعتبر المالية العامة أكبر حجما من الإدارة المالية، خاصة إذا ما علمنا أن مصادر الإيرادات العامة هي كثيرة ومتنوعة ، كذلك بالنسبة إلى أوجه الإنفاق العام بمجالاتها فهي واسعة جدا.

3-2 من حيث الهدف:

تهدف المالية العامة إلى خدمة المصالح العامة وتلبية الحاجيات العامة، وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية المختلفة، وبالتالي تهدف الدولة من إنفاقها إلى إشباع الحاجات العامة دون السعي إلى تحقيق أرباح ودون التمييز بين الأفراد، أما الإدارة المالية فإن هدفها الأساسي هو تحقيق المنفعة الخاصة وتعظيم الأرباح.

4-2 من حيث مصادر تمويل الإيرادات:

تتولى الدولة في المالية العامة من خلال مؤسساتها المختلفة البحث عن مصادر الإيرادات العامة المسؤولة عن ذلك، ويكون أسلوب جمع تلك الإيرادات إجباري، وهذا حق سيادي لأية دولة، حيث تعتبر الضرائب من بين أهم مصادر إيرادات الدولة، أما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأمور اللازمة لعملهم، ويكون الأسلوب في عملية التمويل اختياري، كالبيع والشراء والحرية والتراضي في التعامل مع الآخرين .

5-2 من حيث الإنفاق والاستهلاك:

تحدد الدولة نفقاتها أولا ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي تلك النفقات، أي أن الدولة تقوم بتقدير تكاليف الخدمات والحاجات العامة ثم تبحث عن الدخل اللازم لتغطية تلك التكاليف، حيث نجد في الظروف العادية أنه لا تزيد الإيرادات عن النفقات العامة حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في الحاجة إليها، أما الفرد فيقدر دخله أولا ثم ينفق في حدود ذلك الدخل، ويرجع هذا الفرق إلى أن قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد، فهي باقية، وثقة المقرضين بها أكبر من ثقتهم بالأفراد، وبالتالي يتولى عملية الإنفاق في المالية العامة للدولة من خلال مؤسساتها وأجهزتها المختلفة، أما في المالية الخاصة فيتولى ذلك الأفراد المؤسسون.

6-2 من حيث الحساب الختامي

يطلق على إعداد الإيرادات والنفقات في المالية العامة بالميزانية العامة للدولة، والتي تعدّ لسنة مالية مقبلة، أما في المالية الخاصة فيتم إعداد الميزانية العمومية التي تبين الوضع المالي للمشروع بعد انتهاء السنة المالية .

7-2 من حيث نطاق الدراسة

تدرس المالية العامة لإشباع حاجات المجتمع بصورة عامة، بينما نطاق المالية الخاصة هو إشباع حاجات المستهلكين القادرين على دفع السعر للمنتجات المقدمة، لذلك نجد أن الحكومة تقدم خدمات عامة والتي تعتبر ضرورية لجميع أفراد المجتمع، بينما تسعى المالية الخاصة لإشباع الحاجات الخاصة مقابل سعر معين.

7- من حيث التنظيم:

تختلف الطرق الحسابية للدولة عن الطرق المحاسبية التي يتبعها الأفراد، فعليها تثبيت القيود بالدفاتر الحكومية وإثبات الإيرادات التي قبضت فعلا خلال السنة المالية، بينما تسير المشاريع الخاصة على مبدأ استحقاق النفقة أو الإيرادات، وذلك لتحصيل كل فترة حسابية بإيراداتها ونفقاتها حتى يمكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال نهاية سنتها المالية.

3- ماهية المالية العامة

3-1 تعريف المالية العامة

➤ عرفت المالية العامة قديما بأنها العلم الذي يبحث في إيرادات ومصروفات الدولة دون أي أهداف من جراء ذلك، وبالتالي كانت المالية العامة تستهدف الوسائل التي بواسطتها تستطيع الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين مواطنيها، وكان من أبرز الكتاب الذين أعطوا علم المالية ملامحه الأولى "بودان" "مونتسكيو"، و"سميث".

➤ كما عرفت المالية العامة بأنها ذلك العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وكذلك البحث في الموازنة العامة.

➤ هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة وهو ذلك النشاط الذي تبذله تلك الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة. في حين قدمت المالية العامة حديثا بأنها دراسة لاقتصاديات القطاع العام،

➤ كما عرفت على أنها: ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والإنفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ومن التعريف السابق يمكن استنتاج التعريف التالي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة، ووسائل توجيهها لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة. حيث يدرس علم المالية العامة النشاط الاقتصادي العام، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المشكلة الاقتصادية، وهي من أهم مظاهرها، حيث تعمل على تحقيق أحسن استعمال للموارد قصد إشباع مختلف الحاجات العامة للأفراد.

وعليه نستنتج عدة عناصر أساسية تكون في مجموعها مضمون دراسة المالية العامة:

- تحديد حجم الحاجات العامة الواجبة الإشباع.
- تحديد الوسائل والأدوات التي بموجبها يتم توفير الموارد لإشباع حاجت المجتمع.
- تحديد تأثير نشاط الدولة على الاقتصاد القومي ككل.
- التدخل بكافة السياسات المالية والنقدية المتاحة كلما دعت الضرورة لذلك لضبط التوازنات الاقتصادية

2-3 نشأة وتطور المالية العامة

من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلا ما من أشكال التجمع وكان لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

1-2-3 مرحلة العصور القديمة

عرف الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان، كذلك في بلاد فارس و الهند والصين، وقد اتسمت تلك الإمبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات الداخلية، كما هو معلوم فإن الحرب بحاجة إلى تجهيز لها، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش، كما أنها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي، هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي، وبما أن الميزة الأساسية كما ذكرنا لتلك الإمبراطوريات هو كثرة الحروب، فإن الحاجة إلى المال كانت دائما قائمة، ليس هذا فحسب لب أن المنتصر دائما يحتفل بالانتصار، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والخاصة بالحاكم الخاصة والحاجات العامة أو بعبارة أخرى لا يوجد فرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحاكم، ومن هنا كان الأبد من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم، تعالج فقط التفكير بمسار الإيرادات وأوجه النفقات بين الحاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم، فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل لمصلحة الحاكم الخاصة.

2-2-3 المالية العامة في العصور الوسطى

مع تطور المجتمعات وظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى من القرن الخامس، انهيار الإمبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر انهار نظام الإقطاع، برز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضي والفلاحين، فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والمالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي، في هذه المرحلة تم اكتشاف أمريكا، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الإقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة، حيث تم تأجير الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأراضي، فظهر ما يطلق بنظام الدومين، والذي حمل علاقات سياسية وإنتاجية ومالية واجتماعية جديدة، وبرز طبقة السادة المالكين لأراضي من الإقطاعيين، فالدومين عبارة

عن قطعة من الأراضي يخصصها لنفسه وتزرع بواسطة فلاحي عبيدا وأحرارا على أن تعود الغلة لصاحب الأرض.

ومن هنا أصبحت المصادر الرئيسية للإيرادات العامة :

➤ الدومين.

➤ الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل صاحب الأرض،

وتنقسم الى :- ضريبة الأراضي، ضريبة الرؤوس ، ضريبة الماشية، ضريبة المباني، أعمال السخرة

ومن أهم النفقات :- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وبناء الحصون والقلاع

➤ الإنفاق على الشؤون الداخلية والثورات.

➤ الإنفاق على أمن على أمن الحاكم ومصالحه واحتفالاته الخاصة.

بحيث اتسمت هذه المرحلة بكثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة ولا تكفي

للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية ، فضلا على عدم التمييز.

3-2-3 المالية العامة في الإسلام

ان الحديث عن النظام المالي في الإسلام، لا يمكن أن نوفيه حقه في هذا الجزء البسيط، لذا سنحاول

إلقاء الضوء على الإيرادات العامة، والنفقات العامة في النظام الإسلامي.

➤ مصادر الإيرادات:

1-1 الزكاة، هي فريضة وإحدى أركان الإسلام الخمسة، كما أنها تطهر النفس، وهي تلزم المسلمين

بالزكاة ويعين من يقوم بجبايتها وللوصول إليها أسلوبان الأول الترغيب بالثواب والأجر والحسنات،

والثاني أسلوب التهيب من عذاب الله لمن امتنع عن دفعها، وتفرض الزكاة على كل شيء يعد أصلا من

أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا مثل الإبل والبقر، الغنم... الخ وما أشبهها، ومن النقود الذهب

والفضة وما شابه ذلك، ومن الطعان التمر و القمح .. ونحوها.

الخراج : تفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون صلحا وعنوة.

عشور التجارة: وهي ضرائب على تجارة المسلمين وأهل الذمة الحرب اذا مروا بتجارتهم في أرض

المسلمين، وذلك مقابل حماية الدولة الاسلامية للتجار وتجارتهم، وهي على كل المسلمين وكاة وعلى

أهل الذمة فإن عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول الى الحول، وأما المحارب فعليه

العشر الكامل.

الجزية: مبلغ من المال يفرض على رؤواهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين، ولا يوجد تحديد لهذا

المبلغ المالي ، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع والأحوال التي يقدرها والي المسلمين.

خمس الغنائم: التي يستولي عليها المسلمين من جيوش المشركين ، لله ورسوله ولذوي القربى واليتامى

والمساكين وابن السبيل ، أربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها .

➤ أوجه الانفاق العام:

الانفاق على من لهم حق الزكاة .

الانفاق على الولد والأهل وذوي القربى ، بما يتناسب مع المقدرة على ذلك .
الانفاق كصدقة لمن هو بحاجة لها من الفقراء والمساكين وابن السبيل.
الانفاق خدمة المصلحة العامة صناعة ، زراعة ، تجارة.

➤ الانفاق على مرافق الدولة وأمنها.

الانفاق على التنمية والتطوير.

4-2-3 المالية في النظام الرأسمالي

يمكن معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين أساسيتين الأولى مرحلة الاقتصاد الحر والثانية مرحلة التدخل ومعرفة طبيعتها المالية.

➤ مرحلة الاقتصاد الحر المالية العامة التقليدية

ساد خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر الفكر الكلاسيكي الذي يعتمد في مجال المالية العامة المبادئ التالية:

• تحديد النفقات والاقتصاد فيها

حيث يتوجب عدم الإفراط في الإنفاق وحصره فيما هو لازم لسير المصالح العمومية الضرورية .

• توازن الميزانية العامة

إذ يتوجب على الدولة تحديد احتياجاتها المالية للسنة المقبلة ثم تقدير الموارد التي تتكيف مع طبيعة هذه النفقات ، وتقوم فكرة التوازن في هذا المجال على منطق الفكر الكلاسيكي الذي يرى أنه عند اختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للاقتراض ، فتؤدي القروض إلى زيادة نفقات السنوات القادمة كونها يتم ارجاعها وما يترتب عنها من فوائد ، ولمواجهة هذه النفقات قد تضطر الدولة للاقتراض من جديد، ما قد يجعلها رهينة معضلة المديونية، الأمر الذي قد يجعل بتفويض الأسس المالية للدولة وعجزها عن تأدية وظائفها في المجتمع، فإذا ما عجزت عن الإقراض مرة أخرى قد تلجأ للإصدار النقدي مما سيفجر ظاهرة التضخم وما يرافقها من ارتفاع فاحش في الأسعار وتدهور قيمة العملة المحلية.

• حيادية المالية العامة

تأتي هذه الحيادية من حيادية دور الدولة في الفكر الكلاسيكي كونه يقتصر على ضمان الأمن والتحكم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين، دون التدخل في علاقاتهم الاقتصادية، ما يجعل الدولة غير معنية بالتكفل بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

• مرحلة الدولة المتدخلة

جاءت نتيجة الأزمة التي عقبها الحرب العالمية الأولى والتي استدعت إعادة النظر في المبادئ المالية للفكر الكلاسيكي، وترك الدولة الحارسة مكانها للدولة المتدخلة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، حيث أصبحت الدولة تتدخل لتوجيه الاقتصاد والرفع من أدائه ، وقد استند هذا التدخل الى آراء العديد من

المفكرين أبرزهم الاقتصادي الانجليزي كينز الذي وضع مبادئ التدخل التعديلي للدولة لتقليص البطالة وبعث التشغيل الكامل ، لذلك تميزت المالية العامة في هذه المرحلة بـ:

- **زيادة النفقات العامة:**

حيث عرفت النفقات العامة بعد الحرب العالمية الأولى زيادة كبيرة فاقت الزيادة في الدخل الوطني وأصبح من غير الممكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.

- **إعادة النظر في التوازن المواني:**

حيث أعيد النظر في هذا المبدأ الذي قدسه الفكر الكلاسيكي، حيث اضطرت بعض البلدان المتقدمة الى التخلي عن توان الميزانية العامة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل العجز الموازي، البحث عن التوازن الاقتصادي فهو كفيل بتحقيق التوازن الموازي لاحقا.

- **خروج المالية الهامة عن حياديتها**

نتيجة تدخل الحكومات في المجال الاقتصادي أصبحت الميزانية العامة غير حيادية وصارت تمارس تأثيرا هاما على تطور الوضعية الاقتصادية، وجاء التخلي عن فكرة حيادية المالية العامة نتيجة التزايد المسجل في النفقات العامة ، إذ أصبحت تمتص جزءا هاما على تطور الوضعية الاقتصادية، وجاء التخلي عن فكرة حيادية المالية العامة نتيجة التزايد المسجل في النفقات العامة إذا أصبحت تمتص جزءا هاما من الدخل الوطني ما جعل من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية العامة بعين الاعتبار كما أن المالية العامة أصبحت أداة رئيسية في السياسة الاقتصادية للدول.

3-2-5 المالية العامة في النظام الاشتراكي

ويطلق عليها السياسة المالية المنتجة، حيث أنه مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفياتي السابق عام 1917، وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزاعات نحو التأميم وغيرها، بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الاشتراكية الذي لم يكتف بمجرد التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، وأصبحت الدولة تنتج جنبا إلى جنب مع الأفراد وبدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب من الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة الاشتراكية يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج، واختفى تقريبا دور الأفراد في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج أي:

- ان وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات، واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي.
- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة، والتخطيط الاقتصادي والذي يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد الوطني وتوزيع الدخل الوطني وإعادة توزيعه وتوجيهه نحو مختلف استخداماته.

- ان هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم، وهدف إحداث التوازن المالي، وهدف إحداث التوازن الاقتصادي، وهدف إحداث التوازن الاجتماعي، وهدف إحداث التوازن العام.

6-2-3 مرحلة الدولة العصرية

عرفت المالية العامة خلال النصف الثاني من القرن العشرين تطورات كبيرة بسبب الاختلاف بين أهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة بين الدول المتقدمة والدول النامية.

➤ المالية العامة في البلدان المتقدمة:

عرفت هذه البلدان تطورا سريعا في الخدمات العمومية الاجتماعية فضلا عن تدخلها لتصحيح آليات السوق الحرة من البداية لتفادي الاختلالات المالية التي قد تحدث ، ويأخذ تدخل الدولة الأشكال التالية:

• التدخل المقاصي

حيث تقوم الدولة في فترة الانكماش الاقتصادي وارتفاع البطالة بزيادة الإنفاق العام وتقليص الضرائب لتنشيط الاقتصاد – ميزانية الانعاش الاقتصادي، سياسة القدرة الشرائية، سياسة التشغيل الكبرى -. أما في حالة التضخم فتقوم بتقليص نفقاتها وزيادة الضرائب – ميزانية متشددة ، سياسة تقشف.-

• التدخل المصحح

قد يكون في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، ففي المجال الاقتصادي لا يكون بهدف إعادة التوازن الاقتصادي الإجمالي وإنما لتقليص الفوارق والنتائج السلبية للاقتصاد، فمن ناحية الضرائب يكون بجعلها لا تثقل القطاعات التي تعرف صعوبات ومن ناحية النفقات تطبيق إعانات ومنح وقروض بمعدلات فائدة مشجعة لهذه القطاعات، أما في المجال الاجتماعي فيكون التدخل من خلال استخدام النفقات العامة في شكل إعانات مالية مباشرة للفئات المحرومة أو تطوير التجهيزات والخدمات العمومية الموجهة لهذه الفئات كالنقل والثقافة والتعليم.

➤ المالية العامة في البلدان النامية

رغم تفاوت درجات النمو في هذه البلدان تتميز هيكلية المالية العامة في معظم هذه البلدان بنفقات مرتفعة وإيرادات غير كافية، ويعود الارتفاع في النفقات العامة إلى النفقات الناجمة عن الاستقلال السياسي- تشكيل المصالح والهيئات الإدارية والمجالس المختلفة- والنفقات المرتبطة بالنمو السكاني – التركيبة البشرية يغلب عليها الشباب مقارنة بالفئة السكانية المنتجة ما يرفع من نفقات التربية والصحة والنفقات الناجمة عن التخلف ما يجعل نفقات الاستثمار ضرورية لبناء اقتصاديات متطورة لهذه البلدان.

4 أهداف المالية العامة

تسعى المالية العامة إلى بلوغ العديد من الأهداف التي تكمن أبرزها فيما يلي :

• ضمان التخصيص الأفضل للموارد المالية الوطنية وذلك عن طريق أخذ أو بتحويل جزء من هذه الموارد بين أفراد المجتمع المكلفين إلى الدولة أو العكس، أي عن طريق إعادة توزيع هذه الموارد بين الوفاء بالحاجات الخاصة والعامة.

• التوزيع الأمثل والعادل للدخل القومي بين مختلف شرائح المجتمع بهدف إحقاق العدالة الاجتماعية وتضييق فجوة التفاوت الطبقي في المجتمع، وذلك باتخاذ تدابير وإجراءات وتنفيذ سياسات مساعدة على ذلك.

• الاستخدام العقلاني للموارد الوطنية لتحقيق التوازن الاقتصادي وتحقيق معدلات نمو مقبولة والتصدي للأمراض الاقتصادية التي تنهش الكيان الاقتصادي كالسعي إلى امتصاص معدلات البطالة وتخفيض معدل التضخم والإسهام في تسريع وتيرة التنمية الاقتصادية.

وتساهم الأهداف الثلاثة في مجموعها في تحقيق الرفاهية الاقتصادية و التوازن الاجتماعي وتشترك المالية العامة مع علم الاقتصاد في الغاية المتمثلة في الرفاه الاقتصادي، حيث تتحقق في الاقتصاد عن طريق الاستغلال الأمثل والعقلاني للموارد الاقتصادية المتاحة لتحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات الإنسانية.

5 علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

تعدّ المالية العامة من العلوم الاجتماعية لذا لا تستطيع أن انفصلها عن العلوم الأخرى، فهو مرتبط بها، تؤثر ويتأثر بها ومن أهم هذه العلوم:

1-5 المالية العامة والاقتصاد

ترتبط المالية العامة ارتباط وثيق بمختلف نواحي الحياة الاقتصادية وتؤثر فيها وتتأثر بها في اتجاهات تختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة وأصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية لمختلف مباحث المالية العامة تمثل جزءا مستقلا بذاته، مما أدى إلى نشوء فرع جديد وهو ما يطلق عليها علم اقتصاديات المالية العامة أو الاقتصاد المالي وهو العلم الذي يدرس الظاهرة المالية من زوايتها الكلية ويقوم بتحليل ما يطلق عليه التدفقات المالية.

2-5 المالية العامة والإحصاء:

توجد هناك علاقة وطيدة بين المالية العامة والإحصاء لا تخفى على أحد إذ أن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات، ويعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة في رسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات، وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتيان في ظروف معينة ولتحقي أهداف محددة سلفا.

3-5 المالية العامة وعلم الاجتماع والسياسة

أهم ما نلاحظه في الخصوص أن رجال المالية العامة قد تجاوزوا البحث في الجوانب القانونية البحتة للقواعد المالية وأصبحوا الآن يهتمون بالبحث عن تفسيرات اجتماعية وسياسية للظاهرة المالية. فالبحوث التي تجري على الجانب الاجتماعي للضريبة تسمح بالتعمق أكثر في الأنظمة الضريبية ورؤية الآثار التي يعكسها الهيكل الاجتماعي والسياسي للدولة على نظامه الضريبي، وكذلك فإن البحث يجري حول المظاهر السياسية للمشاكل المالية والضريبية بحيث صارت لها قواعد فنية الخاصة التي توجه المختصين بهذه المشاكل.

4-5 علاقة المالية العامة بعلم القانون

يتبلور مضمونها في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية شكل قواعد قانونية، دستور قانون لائحة وأمر إداري مما يستوجب الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها.

ومجموع هذه القواعد القانونية تدعى التشريع المالي والعلاقة بين المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، والقانون الإداري ينظم طريقة سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة.

الفصل الثاني: النفقات العامة للدولة

يعتبر الإنفاق العام انعكاساً لدور الدولة في المجتمع، لأنه يعبر عن واجباتها وأولوياتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، ولهذا فإن نوع وحجم وصورة النفقات العامة يرتبط بتطور الدولة والأساس الفكري الذي يقوم عليه نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ولإلمام أكثر بماهية النفقات العامة نتناول العناصر التالية تمثل دراسة النفقات العامة جزءاً هاماً في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

أولاً: مضمون النفقات العامة.

ثانياً: حجم النفقات العامة.

ثالثاً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

1- مضمون النفقات العامة

1-1 ماهية النفقات العامة

1-1-1 تعريف النفقات العامة

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة وتعرف أيضاً بأنها عبارة عن كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام وذلك إشباعاً لحاجة عامة.

ويمكن تعريفها بأنها مجموعة المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة، ونلاحظ أن الحاجات العامة تختلف من دولة إلى أخرى، ومن مرحلة تاريخية معينة إلى أخرى، ويقوم بها شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام، يرتبط بأهداف السياسة المالية المتفق عليها، والمترتبة بدورها بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

2-1-1 عناصر النفقات العامة

يتبين من التعريف السابق أن النفقة العامة تشتمل على عناصر ثلاثة وهي:

(أ) النفقة العامة مبلغ نقدي.

(ب) النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

(ج) النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

➤ النفقة العامة مبلغ نقدي

تقوم الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بإنفاق مبالغ نقدية ثمناً لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية

التي تتولاها، وأخيرا لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي ما دامت كل المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم في الوقت الراهن باستخدام النقود في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد، وعليه فالنفقات العامة تتم دائما بشكل نقدي، أما أعمال السخرة التي كانت تلجأ إليها الدولة قديما للحصول على أنواع معينة من الخدمات فهي لا تعتبر نفقات عامة، وبالمثل فإن ما تقدمه الدولة من مزايا عينية كالسكن المجاني، ونقدية كالإعفاء من الضرائب، وشرفية كمنح الأوسمة والألقاب لبعض الأفراد، لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، وقد أدى انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث، وتطبيقات مبدأ المساواة بين الأفراد إلى اختفاء تلك الظواهر تدريجيا.

وقد ترتب على التجاء الدولة إلى الإنفاق النقدي دون غيرها من الوسائل الأخرى، أن ازداد حجم النفقات العامة، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة زيادة عبء هذه التكاليف على الأفراد، بل لقد نشأ في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أعدل فيه وسنعود للموضوع عند دراسة ظاهرة تزايد النفقات العامة.

➤ النفقة العامة يقوم بها شخص عام

يدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة (وهم أشخاص القانون العام) وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها: جمهورية أو ملكية أو رئاسية ومن استبدادية إلى ديمقراطية والحكومات المركزية والمحلية بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة الداخلة في الاقتصاد العام ذات الشخصية المعنوية، وعلى هذا فإن المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والاعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة، كتبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مدرسة أو مستشفى أو مسجد مثلا، ويدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص.

وتعتبر المبالغ التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارستها لنشاطها العام المعتمد على سلطتها الأمرة باعتبارها ذات سيادة والتي لا يشاركها فيها الأفراد نفقات عامة بالمعنى الفني للكلمة، وهذا متفق عليه، أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاط اقتصادي شبيه للنشاط الذي يباشره الأفراد كالمشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة، فقد اعتبرها بعض المفكرين وبصفة خاصة في فرنسا نفقات خاصة وليست نفقات عامة، اعتمادا على التفرقة بين نوعي النفقات العامة والخاصة إنما تستهدف تأثير التدخل الحكومية في الحياة الاجتماعية بصفة عامة والاقتصادية بصفة خاصة، وواضح أن النفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني، غير أن هذا الرأي لم يسلم من النقد لأكثر من سبب، لأنه عندما تنفق الدولة وهي شخص عام مبالغ معينة في أي وجه كان فإن المبالغ هذه تأخذ صفة العمومية وتصطبغ بها، كالنفقات الخاصة التي تأخذ صفة الخصوصية باعتبار أن تلك النفقات ينفقها أشخاص القانون الخاص من أفراد طبيعيين وأشخاص اعتباريين، بالإضافة إلى أنه لا يمكن المقارنة بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها فيما مضى فإذا استبعدنا نفقاتها على المشروعات الإنتاجية الماثلة لمشروعات الأفراد من النفقات العامة، وعلى وجه التحديد فإن هذا النوع من

النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث، وإلا لما اختلفت الصورة كثيرا في العصرين، كما يلاحظ أيضا بأن المشروعات الإنتاجية المشار إليها تحقق دخولا لا خلاف في وصفها بالإيرادات العامة، ومن غير المنطقي أن تؤدي النفقات الخاصة إلى الحصول على إيرادات عامة، وبصفة عامة يمكن تحديد النفقات العامة بكافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة القومية والمحلية دون النظر إلى الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الإنفاق.

➤ النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام

ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا العنصر على سنيين: أولهما يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة، أما السند الثاني يتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم، إلا أن هناك صعوبة في كثير من الأحيان في معرفة ما إذا كانت حاجة ما هي من الحاجات العامة أم لا، ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديدا موضوعيا، وأمام هذه الصعوبة فإن أمر تقدير الحاجات العامة وبالتالي المنفعة العامة متروك للسلطات السياسية، فهي التي تتولى عادة تقدير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر حاجة عامة أم لا وذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإشباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة.

إلا أن السلطة السياسية قد تسيء استعمال حقها في تقدير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة مما يستدعي وجود رقابة فعالة تضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق عن طريق السلطة التشريعية التي تقوم عادة برقابة استخدام الإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة أولا من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية وثانيا من خلال مساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام في جملته وتفصيلاته، وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور، ومما تقدم نخلص إلى أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة.

2-1 محدّدات الإنفاق العام

وهي العوامل التي تؤثر في حجم الإنفاق العام ، هذه العوامل هي:

• الطاقة الضريبية

ونعني بها مقدرة الفرد على تحمل العبء الضريبي فكلما أمكن زيادة النفقات العامة، أما العوامل التي تحجج الطاقة الضريبية فهي:

• طبيعة الطاقة الإنتاجية:

فلكل قطاع من القطاعات الاقتصادية عبء ضريبي يختلف عن الآخر، ولكل دولة أولوياتها بالتركيز على قطاع دون سواه وبالتالي تعتمد عليه .

• الدخل

فكلما ارتفعت الدخول والأجور ازدادت الطاقة الضريبية للدولة .

• اليد العاملة

كلما زاد عدد العمالة لعدد السكان ارتفعت الطاقة الضريبية مثل الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي يتحملها رب الأسرة.

• التجارة الخارجية

كلما زادت حركة الاستيراد والتصدير تزداد الطاقة الضريبية، مثل الضرائب الجمركية.

• النشاط الاقتصادي

كلما زاد النشاط الاقتصادي تزداد النفقات العامة، لأن زيادة العمل، الاستثمار، تزداد من الدخول والإنفاق وبالتالي تزداد من مستوى المعيشة.

• قيمة النقود

إذا استطاعت الدولة أن تحافظ على قيمة النقود أدى ذلك إلى ثبات الإنفاق، أما إذا انخفضت قيمة النقود فإن النفقات العامة سوف ترتفع.

3-1 ضوابط الإنفاق العام

إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط، وحتى يحقق هذا الإنفاق آثاره المنشودة من إشباع الحاجات العامة، يجب أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من ناحية، وأن يتم هذا عن طريق الاقتصاد في النفقات العامة من ناحية أخرى، ويتم التحقق من توافر الضابطين السابقين بواسطة أساليب الرقابة المختلفة.

1-3-1 ضابط المنفعة (أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع)

إن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني بالدرجة الأولى ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظراً لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي، ويمارس هذا النفوذ عادة في هيئة ما يسمى بجماعات الضغط وما تحدثه هذه الجماعات من آثار ضارة بسبب الأساليب والضغوط المختلفة التي تمارسها في المجتمع.

كما يعني أيضاً أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء احتياجات المرافق والمشروعات وأوجه الإنفاق الأخرى.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل الوجوه

الأخرى من جهة، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة وجوه الإنفاق مجتمعة مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب من جهة أخرى، وهذا تطبيق لقاعدة توازن المستهلك.

وفي حقيقة الأمر أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع من الإنفاق العام لمقياس واضح منضبط، حيث أن للنفقات العامة آثار متعددة: ظاهرة وغير ظاهرة، اقتصادية وغير اقتصادية، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلية، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة فالنفقات الحربية ونفقات التعليم والجزء الأكبر من النفقات التحويلية، إذا لا يمكن قياس المنفعة التي تترتب عليها بالتدقيق كما هو ظاهر.

وفي الواقع أن تقرير ما إذا كان وجه معين من وجوه الإنفاق يترتب عليه تحقيق نفع عام أم لا إنما يعود للسلطة السياسية في الدولة، وبهذا يعتبر القرار المتضمن للإنفاق العام في وجه معين دون غيره بمثابة تفضيل للنفع المتحقق منه دون النفع الذي يتحقق من غيره، وهذا تفصيل سياسي بطبيعة الحال.

ولا شك أن معرفة مبلغ الإنفاق العام الذي ينفق على وجه معين له فائدته، حتى لو استحال قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منه، وتتمثل هذه الفائدة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة الحكومة وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين وجوه الإنفاق المختلفة.

2-3-1 ضابط الاقتصاد في الإنفاق (ضغط النفقات العامة)

يعتبر الاقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لأعمال ضابط المنفعة السابق ذكره، فمن البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى الناجمة على النفقة لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة، وعليه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة، وفي الواقع أن التبذير أو الإسراف وهو ما يطلق عليه "التسبيب المالي" يؤدي إلى ضياع مبالغ مالية في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها إلى غيرها من الوجوه المفيدة، أو تركها في يد الأفراد لاستغلالها في مجالات أكثر فائدة.

ومن جهة أخرى فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، ومظاهر التبذير الحكومي متعددة ويمكن أن تحدث في شتى مجالات الإنفاق العام، وعلى الأخص في الدول النامية ومن أمثلتها مايلي:

• استخدام عدد كبير من الموظفين أو العمال في الوزارات والمصالح الحكومية يزيد عن الحد اللازم تماما لحسن سير تلك المرافق.

• الاهتمام بتشديد المباني الضخمة والتأثيث الفاخر لدور الحكومة والمرافق العامة.

• استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها.

- إشراف وتبذير في الاستهلاك العام مثل: مصروفات الإضاءة والمياه والتليفونات التي تدفعها الدولة دون استخدامها أو لزومها بالفعل لأداء النشاط العام وتحقيق النفع العام.
- كميات الأوراق والملفات المكلفة للدولة نفقات باهظة دون استخدامها كلها في الأعمال العامة.
- استغلال الوظيفة العامة في أخذ ما هو حق الجماعة بأسرها للانتفاع به نفعاً خاصاً بدون وجه حق.

ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة للدولة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت أساسية وضرورية تماماً، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

1-3-3 تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة وأحكام الرقابة على النفقات العامة

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلاً النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاق للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالاً ثلاثة:

➤ رقابة إدارية

وهي رقابة تقوم بها في العادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية وفي حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

➤ رقابة محاسبية مستقلة

ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.

➤ رقابة برلمانية:

وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية، وعند اعتماد الحساب الختامي أمام البرلمان.

➤ قاعدة الضمانات

تعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط بصرفه إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة، أي موافقة السلطة التشريعية، وبخاصة لكون النفقات العامة هي مبالغ ضخمة

لإشباع الحاجات العامة وهي تعتبر ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين والتأكد من استمرار تحققها في كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة.

4-1 حدود النفقات العامة

النفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، والسؤال المطروح هنا يدور حول ما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومي لا يحق للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد النفقات العامة أو بمعنى آخر: هل للنفقات العامة حدود لا يصح للدولة تعديها أو حجما لا يجوز أن تزيد عليه، وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين 10% و 15% وأنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب، إلا أن ما يؤخذ على هذا المنطق جمود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي عن غيره من الاقتصاديات القومية والتي تختلف من فترة لأخرى في نفس الدولة.

وفي الواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل أهمها: العوامل المذهبية والاقتصادية والمالية.

1-4-1 العوامل المذهبية

إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في الدولة: فردية أو تدخلية أو جماعية.

➤ في ظل الإيديولوجية الفردية

الفلسفة السائدة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع فيما بينهم وهي الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة الحارسة أي الوظائف التقليدية بالإضافة إلى القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية التي لا يقدم عليها النشاط الخاص، إما لضخامة نفقاتها كالدود والخزانات، أو لعدم ربحيتها كالطرق والخدمات التعليمية... الخ، ويتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة إلى الدخل القومي في ظل هذه الإيديولوجية بالقدر الضروري للقيام بتلك الوظائف مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وأن تقل أنواعها من جهة أخرى.

➤ في ظل الأيديولوجية التدخلية

فالفلسفة السائدة هي ضرورة تدخل الدولة في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي تاركة الأفراد أحراراً في ممارسة البعض الآخر، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل، فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فهي تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها لبعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المحدودة وغيرها من الإجراءات الهادفة إلى تقليص الفوارق بين الطبقات.

➤ في ظل الأيديولوجية الجماعية أو الدولة المنتجة

حيث تمتلك الجماعة كل أو معظم أدوات الإنتاج، وتقوم الدولة نيابة عنها القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي إلى جانب قيامها بالوظائف التقليدية، فإن دور النفقات العامة تزداد أهمية إلى أقصى حد، فالالاقتصاد هنا ليس حراً وإنما تسيطر عليه الدولة وهي التي تقوم بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها، وتعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، زيادة على النفقات الاجتماعية التي تهدف الدولة من ورائها توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيراً عن تكلفتها الحقيقية، ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى زيادة حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي إلى أكبر حد مع تعدد وتنوع هذه النفقات بحسب حاجات الأفراد وحاجات الدولة ذاتها.

بالإضافة إلى العوامل المذهبية السابقة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الإنفاق العام من خلال ما تؤديه الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام اقتصادي وسياسي معين، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضاً بطبيعة البنيان الاقتصادي، أي تبعاً لدرجة التقدم والتخلف، فعادة ما يزداد هذا الحجم في الدول المتقدمة مقارنة بالدول المتخلفة.

2-4-1 العوامل الاقتصادية

يتأثر حجم النفقات العامة وحدودها بالظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات الرأسمالية، وتحت تأثير الأفكار الكينزية تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الارتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظراً لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.

أما في الاقتصاديات النامية التي تتميز بعدم مرونة جهازها الإنتاجي أو بمعنى آخر عدم استجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب وذلك بسبب عدم وجود الموارد الاقتصادية اللازمة، أو عدم كفايتها، ولوجود نقص عنصر العمل الفني ورؤوس الأموال مما يجعل عرضها غير مرناً ويحيل بعض قطاعات الاقتصاد القومي الحيوية إلى أوضاع تمثل نقط اختناق تشبه عنق الزجاجة تحد من نمو الإنتاج، وعليه يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين، لأنه بعد هذا الحد سوف ترتفع الأسعار وتدهور قيمة النقود.

3-4-1 العوامل المالية

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تضمن تغطية هذه النفقات، وعادة ما تتمتع الدولة في تدبير موارد مالياتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في تدبير ما يلزم لتمويل مالياتهم الخاصة، إذ لا يمكن في المدى الطويل تجاوز النفقات لحد معين بزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، أي أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة، فإن لهذه الزيادة حدوداً، وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

ويقصد بالمقدرة المالية القومية: قدرة الاقتصاد القومي (أي الدخل القومي) على تحمل الأعباء العامة بمختلف أشكالها وصورها من: الضرائب، والقروض، والإصدار النقدي الجديد دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد أو بالمقدرة الإنتاجية القومية.

وتتمثل الطاقة الضريبية أهم عناصر المقدرة المالية القومية، ويقصد بالطاقة الضريبية القومية أو ما يعرف بالمقدرة التكليفية القومية أي قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية أو بمعنى آخر تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب.

2- تقسيمات النفقات العامة

تتخذ النفقات العامة صوراً متعددة ومتنوعة، ويزداد هذا التنوع بتزايد وظائف الدولة وتزايد مظاهر تدخلها في الحياة العامة للمجتمع، وبما أن الأنواع المتعددة للنفقات العامة تختلف فيما بينها، سواء من ناحية مضمونها أو من ناحية أثارها الاقتصادية ونتائجها المالية، فقد وضع علماء المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة يركز كل منها على وجهة نظر معينة في تحييد تقسيم دون آخر، وبالرغم من أن هذه لتقسيمات قد يتداخل بعضها في البعض الآخر إلا أن لها أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الإنفاق العام وأثاره وأغراضه، مما يساعد كثيراً على إدارة الأموال العامة، ومعرفة المحللين الماليين مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة على حدة، ومن ثم تتبع تطور هذه النفقات من فترة إلى أخرى بالإضافة إلى تمكين السلطة التشريعية والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة ويمكن تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها الاقتصادية وهي ما تعرف بالتقسيمات الاقتصادية أو بالتقسيمات العلمية، كما يمكن أن تقسم إلى تلك الأقسام التي تعتمد عليها الميزانيات وهي ما تعرف بالتقسيمات الوضعية.

1-2 التقسيمات الاقتصادية أو العلمية للنفقات العامة

يقصد بالتقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تقوم على معايير اقتصادية، وذلك بهدف معرفة آثار النفقات العامة على الحياة الاقتصادية للجماعة، وكذلك الآثار التي تتركز على بعض القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية.

ولقد جرت الكتابات المالية والاقتصادية على إجراء عدة تقسيمات اقتصادية للنفقات العامة أهمها:

1-1-2 تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعاً للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة، ووفقاً لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع مختلفة للنفقات العامة تبعاً للوظائف الأساسية للدولة وهي: الوظيفة الإدارية، والوظيفة الاجتماعية، والوظيفة الاقتصادية.

• النفقات الإدارية :

وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة وهي تشتمل على نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي، وأهم بنود هذا النوع من النفقات هي نفقات الدفاع الوطني.

• النفقات الاجتماعية

وهي التي تنصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساندة (تقديم المساعدات والإعانات لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل... الخ) وأهم بنود هذه النفقات تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة العامة، والإسكان.

• النفقات الاقتصادية

هي النفقات التي تتعلق بقيام الدولة بخدمات عامة تحقيقاً لأهداف اقتصادية كالاستثمارات الهادفة إلى خدمة إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات، ومحطات توليد القوى الكهربائية، والري والصرف، إلى جانب تقديم الإعانات الاقتصادية للمشروعات العمدة والخاصة. والتقسيمات السابقة للنفقات العامة فهي على سبيل المثال لا الحصر، لأنه يمكن الإمعان في كل تقسيم من بينها والوصول إلى تعدد أنواع النفقات العامة وتفضيلها على نحو أكبر، وذلك بتقسيم كل نوع من الأنواع المتقدمة إلى عدة أنواع تبعاً لتعدد الأغراض التي تدخل في كل تقسيم منها.

2-1-2 النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

◀ النفقات الحقيقية أو الفعلية

ويقصد بها تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالمرتبات وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة، سواء التقليدية أو الحديثة التي اقتضاها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية. فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق (عمل، خدمة أو سلعة)، كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يجب إضافتها إلى باقي الدخل المكونة للدخل القومي.

◀ النفقات التحويلية أو الناقلة

يقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، إنما تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، والمثال على ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة: كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة، والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض أسعار منتجاتها، وتستهدف الدولة من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة الطبقة الفقيرة، ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر دون أن تضيف إليه شيئاً، فهي بمثابة إجراءات لتحويل الدخل من فئات اجتماعية معينة إلى فئات أخرى.

3-1-2 النفقات العادية والنفقات غير العادية

النفقات العادية يقصد بها تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في ميزانية الدولة كمرتبات الموظفين، وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة ونفقات التعليم والصحة العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الميزانية، ولا يعني هذا أن كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من ميزانية إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

أما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية، بل تدعو إلى الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة أي تأتي بصفة استثنائية لمواجهة ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية معينة في وقت محدد وكمثال على ذلك النفقات الحربية، ونفقات إصلاح الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية وتعبيد الطرق وتأسيس الأساطيل التجارية وغيرها.

ولهذا التقسيم فائدته وخطره، وتتمثل فائدته في التكرار الدوري للنفقات العادية مما يمكن الحكومة من تقديرها تقديراً يكون قريباً من الصحة، وتدير الأموال اللازمة لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب، أما النفقات غير العادية وباعتبارها تحدث بصفة عرضية واستثنائية فإن سدادها يكون عادة من إيرادات غير عادية كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد، أما خطره فيكمن في لجوء الحكومة كلما تحقق عجز في الميزانية إلى عقد قروض عامة بدعوى إجراء نفقات غير عادية عندما لا تكفي لتغطيتها مواردها العادية وتخصيص ميزانية غير عادية لذلك.

وأمام الملاحظات والانتقادات الموجهة لتقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية، فقد اتجه الفكر المالي الحديث إلى التمييز بين نوعين من النفقات العامة: النفقات التسييرية وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة كالمرتبات ونفقات الصيانة وغيرها، والنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية ويقصد بها تلك النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في المجتمع كنفقات إنشاء المشروعات الجديدة من طرق وغيرها.

2-1-4 النفقات القومية والنفقات المحلية

إن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات قومية ونفقات محلية يعتمد على معيار نطاق سريان النفقة العامة ومدى استفادة أفراد المجتمع كافة أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة، وتكون النفقة قومية أو مركزية إذا وردت في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها مثل نفقة الدفاع والعدالة والأمن.

أما النفقات المحلية أو الإقليمية وهي النفقات التي تقوم بها الولايات أو ما يسمى بمجالس الحكم المحلي كمجالس الولايات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانيات هذه الهيئات، وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة مثل الانفاق على توصيل مياه الشرب والكهرباء للإقليم.

وتختلف اتجاهات الدول اختلافاً بينا فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة، وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الاتجاهات في الدولة نفسها من زمن إلى آخر، ويرجع هذا الاختلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة في كل زمن معين.

2-2 التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تعتمد التقسيمات العلمية للنفقات العامة على معايير اقتصادية ونظرية، مع تبيان أنواع النفقات العامة من الناحية العلمية، طبقاً لتلك المعايير المتخذة (المعتمدة) كأساس للتقسيم. أما التقسيمات الوضعية للنفقات العامة، فهي تلك التي تتبناها الميزانيات العامة للدول المختلفة استناداً إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الاعتبارات الإدارية والوظيفية التي تدعو في الغالب إلى عدم الالتزام بالتقسيم العلمي للنفقة.

ويهتم التقسيم الإداري للنفقات العامة بتوزيع النفقات العامة تبعاً للهيئات الإدارية التي تقوم بها، وبغض النظر عن أوجه النشاط والوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات، وقد أخذ على التقسيم الإداري صفته الإدارية البحتة وعدم اهتمامه بتجميع النفقات حسب موضوعها.

أما التقسيم الوظيفي فهو يهتم بتقسيم النفقات العامة حسب الوظائف التي تقوم بها الدولة دون الاهتمام بطبيعة النفقة، وهذه الطريقة تسمح بجمع كافة النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مصالح، ويتميز هذا التقسيم في كونه لا ينظر إلى مشتريات الدولة في حد ذاتها وإنما ينظر إليها في نطاق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه من وراءها.

ويلاحظ بأن التقسيم الوظيفي هو الصورة الغالبة في الوقت الحاضر في ميزانيات الدولة المختلفة. يقوم التقسيم الاقتصادي على توزيع النفقات العامة حسب العملية وحسب القطاع الذي يقوم بها، فالعمليات تقسم إلى عمليات رأسمالية وعمليات جارية، وفي داخل هاتين المجموعتين يمكن توزيع النفقات إلى مجموعات فرعية، أما التقسيم حسب القطاع فيتم على أساس تقسيم الاقتصاد القومي إلى قطاعات يضم كل قطاع منها أقساماً فرعية.

تعرض التقسيمات الوضعية للنفقة العامة داخل الميزانية للأسس التي تعرضها التقسيمات العلمية في بيان أنواع النفقات، وعليه فالتقسيمات الوضعية لا تكون بعيدة تماماً عن التقسيمات العلمية وإنما قد تتخذها كأساس، وإن اختلفت طريقة التقسيم نتيجة للضرورات العملية.

3- حجم النفقات العامة

إن دراسة حجم النفقات العامة تلقي اهتماماً بالغاً من طرف علماء المالية العامة سواء ناحية تبيان: أولاً: الضوابط التي تحكم سلوك الدولة أو الهيئات العامة وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة، وثانياً: حدود النفقات العامة والعوامل المؤثرة على حجمها بالزيادة أو النقصان، وثالثاً دراسة الأسباب المفسرة لظاهرة تزايد النفقات العامة، وسندرس هذه الموضوعات في ثلاث مطالب مترابطة.

4- تقسيم النفقات في الجزائر

يتم تقسيم النفقات العامة في الجزائر على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى.

يصنف المشرع الجزائري الاعتمادات على أساس إداري في أربعة أبواب من النفقات وهي ممثلة في جداول أ، ب، ج، د، جدول أ يتمثل في نفقات التسيير و جدول ب يتمثل في نفقات التجهيز الذي يعني الاستثمار في الجزائر، و جدول ج نفقات استثمار المؤسسات و جدول د وهو خاص بتدعيم الأسعار والتصنيف الاقتصادي وينظر الى طبيعة وخصائص النفقة سواء بالنسبة الى آثارها المباشرة على الدخل الوطني ومن ثم تنقسم إلى نفقات حقيقية وهي التي تؤدي الى زيادة الدخل الوطني بصورة مباشرة، ونفقات تحويلية وهي التي لا تؤدي بطريقة مباشرة الى زيادة الإنتاج الوطني بل تؤدي الى إعادة توزيع الدخل الوطني من قطاع الى قطاع أو من فئة الى أخرى أو بالنسبة الى دوريتها ومن ثم تنقسم الى نفقات عادية جارية وأخرى استثنائية رأسمالية وتتمثل الأولى في تلك التي تنفقها الدولة من أجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لإشباع الحاجات الجارية، أما الثانية فتتمثل في النفقات الاستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية واللازمة لزيادة الإنتاج السلعي أو لزيادة الخدمات العامة.

1-4 نفقات التسيير الادارية

تنقسم نفقات الدولة في الميزانية العامة، أي نفقات التسيير إلى أربعة أبواب توجد أبواب تتكون من سبع فقرات وكل فقرة يمكن أن تضم تسعة وتسعين فضلا وعدد المواد التي يشملها الفصل غير محددة ويمكن أن يقسم البند الى فروع نفقات

الباب الأول والثاني الممثلة في ميزانية الأعباء المشتركة المسيرة من طرف وزارة المالية .

والباب الثالث والرابع نجدهما تقريبا في كل الميزانيات في مختلف الوزارات .

الباب الأول : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات وهي أعباء ممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي والمعات وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات.

الفقرة الاولى : احتياط الدين.

الفقرة الثانية: الدين الداخلي، الدين العائم.

الفقرة الثالثة: الديون الخارجية.

الفقرة الرابعة : الضمانات.

الفقرة الخامسة : النفقات المحسومة من الإيرادات.

الباب الثاني : تخصيصات السلطة العمومية : وهي عبارة عن الاعتمادات الضرورية واللازمة لتسيير مصالح الوزارات من ناحية المستخدمين والأجهزة والمعدات والعتاد ويتكون من الفقرات التالية:

الفقرة الاولى:رواتب العمل

الفقرة الثانية: المعاشات والمنح العائلية.

الفقرة الثالثة : المعاشات والاعباء الاجتماعية.

الفقرة الرابعة: المستخدمون – المعدات- تسيير المصالح.

الفقرة الخامسة المستخدمون وأعمال الصيانة .

الفقرة السادسة: المستخدمون واعانات التسيير.

الفقرة السابعة: المستخدمون النفقات المختلفة.

الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

الباب الرابع: التدخلات العمومية: ويتكون هذا الباب من الفقرات التالية :

الفقرة الاولى: التدخلات العمومية والإدارية مثل إعانات المجموعات المحلية.

الفقرة الثانية: الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.

الفقرة الثالثة: تشمل النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح.

الفقرة الرابعة: النشاط الاقتصادي والتشجيعات والتدخلات مثل الإعانات الاقتصادية والمكافآت.

الفقرة الخامسة: النشاط الاقتصادي اعانات للمؤسسات للمصلحة الوطنية- إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية-.

الفقرة السادسة: الاعانات الاجتماعية: المساعدات والتضامن.

الفقرة السابعة : النشاط الاجتماعي التوقعات – مساهمة الدولة في صناديق المعاشات وصناديق الصحة- ومما سبق لنا أنه – تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

- تخصيصات السلطات العمومية.

- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

- التدخلات العمومية.

2-4 نفقات التجهيز – الاستثمار

أي الموضوعية إذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فان نفقات التجهيز أو الاستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الاقتصادي مثل الزراعة الصناعة، الأشغال والبناء، النقل، والسياحة .

قائمة ميزانية نفقات الاستثمار والتجهيز وتمثل الوثيقة الأساسية للميزانية لعمليات التجهيز والاستثمار، ولا يمكن لأية عملية أن تنجز إلا اذا كانت مسجلة وتجدر الإشارة إلى أنه تختلف الاعتمادات المفتوحة لتغطية نفقات التسيير عن تلك تخصص لسد نفقات الاستثمار حيث تجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة الى الميزانية العامة ، ووفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاثة أبواب:

- الاستثمارات الواقعة والمنفذة من قبل الدولة .

- اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

- النفقات الاخرى بالرأسمال.

ويلاحظ أن تقسيم ميزانية النفقات يخضع لقاعدة معروفة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات ومعناها أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه

الإنفاق العام أي لا يجوز أن يوافق البرلمان مثلاً على تخصيص 30 مليون دينار لنفقات وزارة السكن تاركا للحكومة، أمر توزيع هذا المبلغ على أوجه إنفاق الوزارة المختلفة من مرتبات الموظفين ونفقات إدارة وصيانة مباني الوزارة واستثمارات في المشروعات التي تقوم بها وغير ذلك، بل يتعين أن يوافق البرلمان على تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه إنفاق الوزارة وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز للحكومة أن تنقل مبلغاً اعتمدته البرلمان للنفقات الواردة في باب معين للإنفاق على وجوه أخرى في باب آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان والحصول على موافقته المخالفة يجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص لبند من البنود الواردة في اعتماد باب ما للإنفاق على بند آخر وارد في نفس الباب، ولا تختلف النفقات من وزارة إلى أخرى.

5- ظاهرة ازدياد النفقات العامة

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاماً بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وقد خلص الاقتصاديون اعتماداً على استقرار الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانوناً عاماً من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي.

يعتبر العالم الألماني قاجنر wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، ويفسر قاجنر تلك الزيادة بسنة التطور فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعاً لذلك.

وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد بإطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الدخل القومي هو الآخر قد زاد في مختلف الدول إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي.

وقبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة يجب الإشارة إلى أنه لا يترتب على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة بالضرائب على الأفراد بنفس معدل زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بمعدل أكبر من زيادة الدخل القومي، ويرجع هذا إلى إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب ارتفاع الدخل من ناحية واتجاه الدول الديمقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيراً عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى ذات الدخل المحدود من ناحية أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي.

ونتناول فيما يلي أسباب تزايد النفقات العامة والمتمثلة في:

1-5 أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير إلى ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

إن الزيادة الحقيقية للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير إلى الزيادة المطردة في حجم النفقات والتي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي: أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية بالإضافة إلى أسباب حربية.

1-1-5 الأسباب الاقتصادية:

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

- الحصول على موارد لخزانة الدولة

- التعجيل بالتنمية الاقتصادية.

- محاربة الاحتكار.

وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادي وجهة معينة بحسب الأيديولوجية السائدة في الدولة. من جهة أخرى فإن محاربة الكساد وأثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق بهدف زيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى المستوى الذي يسمح بتحقيق التشغيل الكامل وذلك في حدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي، وهذه السياسة وإن كانت تصلح في البلدان المتقدمة، فإنها تكون غير صالحة في حالة البلدان النامية.

وأخيراً فالتنافس الاقتصادي الدولي مهما كانت أسبابه فهو يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، سواء في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

2-1-5 لأسباب الاجتماعية

فقد أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم، كما أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلعون من الدولة القيام

بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم للعديد من الخدمات الاجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

3-1-5 لأسباب السياسية

إن انتشار المبادئ الديمقراطية ترتب عنها اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل، والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها، وكثيرا ما يدفع النظام الحزبي الحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية قصد إرضاء الناخبين وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره وينجم عن هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة.

كما يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات وغيرها.

ومن جهة أخرى إن اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث، إلى جانب ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة ومنظمات إقليمية متعددة قد أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذا المرفق الحيوي.

4-1-5 الأسباب الإدارية

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

5-1-5 الأسباب المالية

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

6-1-5 الأسباب الحربية

وهي لا تقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر، إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحاضر بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ولا يقتصر

الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول.

وتتسم فترات الحروب عامة بالتبذير الحكومي وصعوبة تحقيق الرقابة على نفقات الدولة أثناء الحرب بسبب كل من: الطبيعة السرية للإنفاق العسكري وسرعة اتخاذ القرارات الانفاقية، وانتهاء الحرب لا يعني انتهاء النفقات الحربية، إذ أنها تنخفض فقط إلى حد معين نظرا إلى أن استمرار التوتر الدولي يحتم على الدول المختلفة الاحتفاظ بقوة ضارية في حالة استعداد مستمر لمواجهة أي تهديد لسلامتها وبالتالي الدخول فيما يسمى بسباق التسلح.

ومن جهة أخرى تزداد النفقات العامة على وجوه معينة بعد انتهاء الحرب كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب من قدماء المحاربين وأسر الشهداء بالإضافة إلى نفقات إعادة البناء وتعمير ما دمرته الحرب في الجهاز الإنتاجي للاقتصاد القومي إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي عقدتها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.

2-5 أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة

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

1-2-5 تدهور قيمة النقود

إن تدهور قيمة النقود أي انخفاض قدرتها الشرائية يؤدي إلى نقص كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بواسطة عدد معين من الوحدات النقدية مقارنة بالكمية التي كان يمكن الحصول عليها قبل هذا التدهور، ويترجم تدهور قيمة النقود في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وفي الواقع أن مختلف العملات النقدية قد تعرضت إلى تدهور في قيمتها خلال تطورها التاريخي، وإن كانت نسبة هذا التدهور تختلف من عملة إلى أخرى.

ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، أي لا ينتج عنها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع المتحقق من هذه النفقات أو بمعنى آخر إن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى ارتفاع الأسعار لا إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي اشترتها أو أنتجت النفقات العامة. ويعد تدهور قيمة النقود هو السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث.

2-2-5 اختلاف الفن المالي

وهو يتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة، فقد ترجع الزيادة في النفقات العامة إلى الاختلاف في الفن المالي وإلى اختلاف طرق قيد الحسابات المالية، فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة

للدولة، الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الإجمالية، وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدى ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها؛ بحيث تكون لها سلطة طرح نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات، وفكرة الميزانية الصافية كانت تتبع في الماضي، أما فكرة الميزانية الإجمالية فهي تقوم على أن كل النفقات العامة التي تنفقها المرافق والهيئات العامة تظهر في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة، وعليه فإن الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة مقارنة بالنسبة السابقة وتعتبر هذه الزيادة بالطبع زيادة ظاهرية بسبب تغيير القواعد المحاسبية للميزانية لا زيادة حقيقية في النفقات العامة.

2-2-5 زيادة مساحة الدولة

إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو بزيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية واتجاه النفقات العامة إلى التزايد في هذه الحالات يكون راجعاً إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

6 الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات

للإنفاق العام أمر بارز على جميع النواحي الدولة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، ويختلف هذا الأثر، بمدى عمق تأثيره من دولة لأخرى، وبشكل عام سنتناول أثر الإنفاق الحكومي على العمل والاستهلاك والاستثمار، وبوجد هناك نوعان من الآثار الاقتصادية والاجتماعية المباشرة وغير المباشرة.

1-6 تأثير النفقات العامة على الانتاج الوطني

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءاً هاماً من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة الأفراد.

والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي ستوقف على حجم النفقة ونوعها، وبصورة أدق، فالنفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع والخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها.

ومن جهة أخرى، يرتبط أثر النفقة العامة على الإنتاج بمدى تأثير الطلب الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة، وهذا بدوره يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة وعلى درجة النمو في الدول النامية.

والواقع أن النفقات العامة تؤثر على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني برفعها لهذه المقدرة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، ومن ثم يرتفع الناتج الوطني والدخل القومي . فالنفقات الإنتاجية أو الاستثمارية تعمل على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، وتعمل أيضا على تكوين رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار، وهذا الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري يعدّ من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

وقد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال قيامها بالإنتاج، أو قد تمنح الدولة بعض المشروعات العامة أو الخاصة إعانات اقتصادية التي تستهلكها الطبقات الفقيرة ، أو تعويض المشروعات العامة عن خدماتها غير العادية للأفراد تمكينا لها من الاستمرار في تحقيق المنفعة من خلال النشاط الاقتصادي الذي تؤديه، ومثل ذلك أيضا إعانات التصدير أو الإعانات التي تقدمها الحكومة لبعض الصناعات أو الفروع الإنتاجية للتوسع في الاستثمار، أما النفقات التي تقدمها الحكومة لبعض الصناعات أو الفروع الإنتاجية للتوسع في الاستثمار، أما النفقات الاجتماعية فلها تأثير مباشر على الإنتاج سواء في صورة تحويلات نقدية أو تحويلات عينية، فهي تهدف إلى تحويل جزء من القوة الشرائية لصالح بعض الأفراد، وبالتالي لا يمكن معرفة أثر هذا النوع من النفقات الاجتماعية على حجم الإنتاج، وذلك لعدم معرفة أنواع السلع التي تقوم هذه الفئات بالإنفاق للحصول عليها على وجه التحديد، ولكن ابتداء من تحديد هذه الفئات ذوي الدخل المحدود وارتفاع ميلها الحدي للاستهلاك ، بالمقابل يتجه المقابل النقدي والإعانات النقدية للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية وبالتالي يزداد الطلب عليها مما يسمح بزيادة إنتاجها، أما في الحالة عينية، يؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ، من خلال زيادة السلع والخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم والصحة، التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد، وأيضا تمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر، فكلما زاد ما ينفق على العمال لرفع مستواهم الفني والتعليمي والصحي والمعيشي من مختلف النواحي، كلما أثر ذلك على الطاقة الإنتاجية وبالتالي يزيد الإنتاج .

وكذلك النفقات الحربية، لها أثر مباشر على الناتج الوطني خاصة في العصر الحديث تمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق الكلي للدولة، كما يرى بعض المحللين الاقتصاديين التقليديين أن النفقات الحربية تعدّ من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة ، في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى إشباع الأغراض العسكرية أو الحربية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالانخفاض، مما يؤدي إلى نقص الاستهلاك من جهة وارتفاع عناصر الإنتاج من جهة أخرى -آثار توسعية-.

2-6 تأثير النفقات العامة على الاستهلاك والادخار

إن النفقات العامة بتأثيرها على الاستهلاك فإنها تؤثر على الادخار، لأن الادخار ما هو إلا الجزء من الدخل الذي لا يتم استخدامه في الإنفاق على الاستهلاك، وأن زيادة الجزء الذي يتم استخدامه من الدخل للاستهلاك يعني انخفاض الجزء من الدخل الذي يتبقى من الدخل للادخار، وبالعكس وبالتالي فإن تناول آثار النفقات العامة على الاستهلاك يعني ضمنا تناول آثار النفقات العامة على الادخار، تؤثر

النفقات العامة بصورة مباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك في كون أن النفقات العامة هذه تتم على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية اللازمة لقيام الحكومة بنشاطاتها المختلفة، وبالذات الجارية منها، حيث تسمح بزيادة الاستهلاك عند انخفاض النفقات العامة، أو عندما تزداد هذه النفقات العامة ولكن باستخدامها في الإنفاق على مجالات لا ترتبط بشراء الحكومة لسلع وخدمات استهلاكية، كأن يتم استخدامها بالإنفاق على شراء السلع والخدمات الإنتاجية، أو الاستثمارية بدلا من الإنفاق على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، وهو الأمر الذي يترتب عليه عدم تحقق زيادة في الاستهلاك نتيجة مثل هذه النفقات العامة.

أما الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك فيمكن أن تتحقق من خلال زيادة للطلب الاستهلاكي للأفراد والجهات المختلفة في الاقتصاد والذي يتحقق نتيجة الزيادة في الدخل التي تحصل عليها والنتيجة عن النفقات العامة سواء تلك التي يتم استخدامها للإنفاق على قيام الدولة بنشاطاتها الجارية، أو أشغالها العامة، أو أوجه الإنفاق الأخرى المتصلة بإقامتها البنية التحتية أو المشروعات الإنتاجية، وكذلك زيادة في الدخل التي تتحقق للإعانات، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الفئات والأفراد الذين يحصلون على مثل هذه الإعانات عن طريق النفقات التحويلية يكون ميلهم الحدي للاستهلاك مرتفع، وهو الأمر الذي يرفع الطلب الاستهلاكي، ويرتفع معه حجم الاستهلاك وزيادته.

3-6 أثر النفقات العامة على الاستثمار

تشمل نوعين من الآثار مباشرة وغير مباشرة حيث تتمثل الآثار المباشرة في قيام الدولة بالمشروعات الإنتاجية وهو الدور الذي ينبغي على الدولة أن تؤديه في الاقتصاد الاشتراكي من خلال نفقاتها العامة، وارتباطا بطبيعة نظامها الاقتصادي، وكذلك قيام الدول النامية بمثل هذا الدور للدولة ومن خلال نفقاتها العامة في إقامة المشروعات الإنتاجية نتيجة عجز الجهات الخاصة عن القيام بمثل هذه النشاطات بسبب ضعف قدراتها ومواردها، وبسبب توجهها نحو المجالات الهامشية غير المنتجة، وضعف توجهها نحو المجالات المنتجة ارتباطا بكون أن الربح قد يكون أعلى والمخاطرة أدنى، وفترة استرداد الأموال أقل وعدم وجود صعوبات ومعوقات تذكر في حالة التوجه نحو المجالات الهامشية غير المنتجة مقارنة بالمجالات المنتجة، وقد تتدخل حتى الدول الرأسمالية وفي فترات معينة بمثل هذه النشاطات الإنتاجية من خلال تحويلها بنقل ملكيتها إلى الجهات الخاصة لاحقا، وبالذات التي قد تكون مهمة، وخاصة التي لا تحقق ربحا مجزيا، أو التي تحتاج إلى امكانات وكلف ضخمة لا تتناسب والعوائد والمردودات التي تحققها الخاصة، وهو ما يعني أن النفقات العامة تؤثر على الاستثمار بشكل مباشر في كافة الدول ولكن بدرجات مختلفة، تبعا لطبيعة النظام السائد فيها، ودرجة تطورها، أما تأثير النفقات العامة على الاستثمار بصورة غير مباشرة من خلال:

➤ النفقات العامة التي تتم على توفير مرافق البنية التحتية تحفز على التوسع في الاستثمار من خلال ما تتيحه خدمات هذه المرافق من أساس يتم الاستناد إليه من إقامة المشروعات الاستثمارية الإنتاجية.

➤ النفقات العامة للدولة على نشاطاتها الجارية، وأشغالها العامة والإعانات التي تقدمها، وغيرها تقود إلى زيادة الدخول للجهات التي توفر خدمات لقيام الدولة بالنشاطات والأشغال هذه، كمقابل أو ثمن لهذه الخدمات ، وزيادة الدخول الناجمة عن ذلك تؤدي إلى توفير زيادة في الطلب على السلع والخدمات، وهو الأمر الذي يحفز على زيادة الاستثمارات التي تنتج السلع والخدمات والتي تلبي الزيادة في الطلب.

➤ النفقات العامة التي تتم بتقديم إعانات للمستثمرين، وكذلك التي تقدم للمنتجين، والمصدرين تحفز المشروعات الاستثمارية للمنتجين، وتقع على تشجيع التوسع في ما هو قائم منها، وهو الأمر الذي يتحقق من خلاله زيادة الاستثمار.

➤ إن النفقات بزيادة الأفراد والجهات المختلفة في المجتمع سواء الزيادة المباشرة منها، أو غير مباشرة التي تؤدي إلى زيادة القدرة على الادخار وبالذات للفئات متوسطة الدخل، وبدرجة أكبر للفئات مرتفعة الدخل نتيجة انخفاض ميلها الحدي للاستهلاك، وارتفاع ميلها الحدي للادخار، وهو الأمر الذي ينجم عنه زيادة في ادخار الفئات هذه وهو ما يوفر قدرة أكبر على الاستثمار من خلال زيادة الادخارات التي تمول عملية التوسع في الاستثمار وزيادته، ورغم ما سبق فإن أثر النفقات العامة على الاستثمار، وبالذات ما يتحقق من زيادة حقيقية في الاستثمار نتيجة النفقات العامة يعتمد على القدرة الإنتاجية المتاحة في الاقتصاد، ودرجة استخدامها، فان أثر النفقات العامة على الاستثمار الحقيقي الذي يتحقق بإقامة مشروعات جديدة، أو توسيع ما هو قائم منها يقل بوجود مثل هذه القدرة الإنتاجية الواسعة وانخفاض درجة استخدامها، وبالعكس عندما تكون هنالك قدرة إنتاجية الواسعة وانخفاض درجة استخدامها، وبالعكس عندما يكون هناك قدرة إنتاجية أقل، وتزداد درجة استخدامها فإن أثر النفقات العامة على الاستثمار الحقيقي يكون أكبر بشرط توفير القدرة في الاقتصاد على القيام بالاستثمار الحقيقي هذا من خلال توفير السلع والخدمات الاستثمارية، وتوفير القدرة في الاقتصاد على الإنتاج، وبما يلي متطلبات زيادة الاستثمار التي تنجم عن النفقات العامة

4-6 آثار النفقات العامة على الأسعار

إن تأثير النفقات العامة على الأسعار تختلف حسب طبيعة الاقتصاد ودرجة تطوره، والحالة التي يعيشها، رغم أن الافتراض الأساسي هو أن النفقات العامة يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وهذا الارتفاع يوفر الحافز الذي يدفع على التوسع بالنشاطات الاقتصادية، وزيادة إنتاجها، لأن ارتفاع الأسعار هذا الناجم عن النفقات العامة يوفر هامش أكبر يحفز على القيام بذلك، وبالذات عندما يكون اقتصاد في حالة كساد تنخفض فيها الأسعار، وتقل مع انخفاض الأرباح، وبالذات عندما تكون هنالك موارد وعناصر وطاقات إنتاجية عاطلة ومهيأة للعمل في الحال وهذا الأمر مرتبط بأثر النفقات العامة على الأسعار لا يتحقق في الحالات التالية:

➤ الحالة التي لا يوجد فيها طاقات وقدرات وموارد إنتاجية عاطلة، أي غير مستخدمة وبالذات عندما يكون الاقتصاد في مرحلة الاستخدام الكامل لهذه الطاقات والموارد، إذ أن أثر الزيادة في الأسعار الناجمة

عن النفقات العامة في حالة كون الاقتصاد في مرحلة ما بعد الاستخدام الكامل فإن الزيادة في الأسعار هذه ستؤدي على زيادة حدة التضخم فيه.

➤ الحالة التي توجد فيها طاقات إنتاجية، وموارد معطلة غير مستخدمة إلا أنها غير مهيأة للعمل والاستخدام بسبب القيود والعوائق والصعوبات التي تضعها التنظيمات غير السوقية، والتي تمثلها القوى المعيقة لعمل آلية السوق كالاحتكار مثلاً وبالشكل الذي يمكن أن يعرقل استخدام الطاقات والموارد غير المستخدمة والتي تتحقق في حالة الركود، وهو الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار نتيجة النفقات العامة وحصول فيه التضخم فيه بجانب الركود، والذي يطلق عليه الركود التضخمي.

➤ الحالة التي يتسم بضعف مرونة الجهاز الإنتاجي، والتي تتمثل بضعف درجة استجابته للزيادة في الأسعار التي تتحقق نتيجة للنفقات العامة بسبب ضعف الجهاز الإنتاجي، وضعف درجة تنوعه، والمعوقات التي ترافق استجابته، وهو الأمر الذي يقود إلى تحقق الأثر التضخمي لزيادة الأسعار الناجمة عن النفقات العامة، ودون تحقق أثرها التوسعي، أي دون زيادة الإنتاج، وكما هو عليه الحال في الدول النامية في الغالب.

أما أثر النفقات العامة على الأسعار يمكن أن يتحقق من خلال ما يلي :

- الإنفاق العام الذي يتجه نحو شراء منتجات زراعية بأسعار تشجع المزارعين على الاستمرار في إنتاجهم، وتوسعية من ناحية ، وبيعها للمستهلكين بأسعار تكون مناسبة لهم من ناحية أخرى.
- تقديم إعانات للمنتجين ضمن الإنفاق العام لمساعدتهم على توفير منتجاتهم للمستهلكين بأسعار أقل، وبالذات المنتجين الذين يمارسون نشاطهم في مجال إنتاج السلع الضرورية، والتي يتم استخدام معظم دخول الفئات الأقل دخلاً عليها، وهو ما يتيح ارتفاع مستوى معيشة هذه الفئات الأقل دخلاً.
- تقليص النفقات العامة، وبالذات في الحالات التي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وتنعكس سلباً على تكاليف المعيشة بحيث تؤدي إلى انخفاض مستويات المعيشة، وبالذات ما يتصل بما هو ضروري في ذلك.

5-6 تأثير النفقات العامة على إعادة توزيع الدخل الوطني

تستطيع الدولة أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق إدخال تعديلات على حالة التوزيع الأولى باستخدام النفقات العامة ويتسنى للدولة القيام بالمهمة من خلال نفقاتها الحقيقية أو نفقاتها التحويلية والسبب في ذلك أن النفقات التحويلية تهدف أساساً إلى إعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد للحد من التفاوت بين الطبقات أو لصالح بعض فروع الإنتاج وحتى يحقق الإنفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع فإنه يشترط أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها الإنفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة وبصفة تصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية من الدخل أكبر بكثير من نصيب الطبقات الفقيرة.

تتدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل الوطني بين المواطنين بوسائل متعددة، فهي تمارس عن طريق إصدار القرارات الإدارية المباشرة التي تحدد الأثمان لعوامل الإنتاج أو أثمان المنتجات إعادة التوزيع للدخل الوطني.

والى جانب هذه الوسيلة الإدارية فان الدولة يمكنها عن طريق الأدوات المالية تحقيق هذا الهدف فيمكنها إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق الإيرادات العامة، كما يمكنها تحقيق ذلك أيضا عن طريق النفقات العامة عن طريق ما يترتب على إنفاقها من آثار .

ويتمثل إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق النفقات العامة في الفرق بين ما يدفعه الفرد للدولة من ضرائب ورسوم وأعباء عامة ، وبين ما يعود عليه من منفعة نتيجة إنفاق الدولة العام فإذا انتهى الفرق لصالح طبقة أو فئة بأن كان ما تحصل عليه من منافع يتجاوز في قيمته ما تتحمله من الأعباء العامة فإن هذا يعني أن الدخل الوطني قد أعيد توزيعه بواسطة النفقات العامة لصالح هذه الطبقة أو الفئة أما إذا كانت المنفعة التي تعود على هذه الطبقة أو الفئة من النفقات العاة تقل عن ما تتحمله من الأعباء العامة فان هذا يعني أن الدخل الوطني قد أعيد توزيعه بواسطة النفقات العامة لصالح هذه الطبقة أو الفئة أما إذا كانت المنفعة التي تعود على هذه الطبقة أو الفئة من النفقات العامة تقل على ما تتحمله من الأعباء العامة فان هذا يعني أن النفقات العامة قد ترتب عليها إعادة توزيع الدخل الوطني على حساب هذه الطبقة أو الفئة ولصالح فئة أو طبقة أخرى.

ويعتبر إعادة الدخل الوطني من أبرز الأهداف الاجتماعية للسياسة المالية في العصر الحديث، وحتى يتحقق هذا الهدف تنسق الدولة عادة بين النفقات العامة والضرائب فتقتطع الدولة بالضرائب التصاعدية جانبا من الدخول الكبيرة، ثم تنقلها النفقات العامة إلى أصحاب الدخل المنخفضة في صور مختلفة كإعانات نقدية كإعانات العجز والشيخوخة والبطالة وقد ينتقل ما تقطعه الدولة من الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول المنخفضة في صورة خدمات كالتعليم بالمجان والعلاج بالمجان كما قد تنقل الدولة جانبا مما تقطعه من الدخول الكبيرة إلى أصحاب الحرف والصناعات الصغيرة في صور إعانات تساعد هم بها الدولة للبقاء أمام منافسة الصناعات الكبيرة ومن صور نقل جانب مما تقطعه الدولة من الدخول الكبيرة إلى الدخول المنخفضة مساهمة الدولة في نفقات إنتاج السلع الضرورية التي يكثر الطلب عليها من الطبقات الفقيرة.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

ولقد أدى تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، ولقد تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها،

ويعرض الفكر المالي العديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحددة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص. وقد حاول بعض الكتاب وعلى الأخص الألمان تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص، ومثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة كالدومين التجاري والمالي والزراعي، وإلى إيرادات متعلقة بالنشاط العام تحصل عليها الدولة باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ ومثال ذلك الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والاستيلاء على الأموال التي لا وارث لها.

كما اقترح البعض الآخر التمييز بين نوعين من الإيرادات العامة: إيرادات اختيارية يدفعها الأفراد دون إجبار من الدولة كإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة -الدومين الصناعي والتجاري- والقروض الاختيارية، وإيرادات إجبارية يدفعها الأفراد جبراً إلى الدولة وهي الأكثر أهمية كالرسوم والضرائب والقروض الإجبارية، إلى جانب الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون مقابل من جهتها كالإعانات والمنح التي تتلقاها. وقسم البعض الآخر الإيرادات العامة إلى إيرادات عادية والتي تحصل عليها الدولة سنوياً بصفة منتظمة أو دورية كإيرادات ممتلكاتها الخاصة والضرائب والرسوم، والإيرادات غير العادية أو الاستثنائية التي لا تتكرر سنوياً وإنما تلجأ إليها الدولة من وقت لآخر حسب الحاجة كالقروض والإصدار النقدي وبيع جزء من ممتلكات الدولة.

وفي الواقع أن التقسيمات السابقة وغيرها لا تسلم جميعاً من النقد نظراً لعدم دقة المعايير المتخذة كأساس للتفرقة فيما بينها، وعملية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة تشكل جزءاً من السياسة المالية التي يجب أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع. وتوصف تقسيمات الإيرادات العامة بأوصاف عدة بحسب نشاط الدولة المالي، وهي لا تخرج في الغالب من أن تكون هذه الأوصاف إما "اقتصادية" أو "سياسية" أو "اقتصادية"، ويمكن الحديث تحت كل وصف من هذه الأوصاف عن إيراد أو أكثر من الإيرادات العامة، فمن خلال وصف "الإيرادات الاقتصادية" يظهر لنا فائض الاقتصاد العام المشتمل أساساً على دخل الدومين والرسوم، وفي نطاق "الإيرادات السيادية" تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة لكونها تمثل أهم الموارد المالية للدول في الوقت الحاضر، وفي إطار "الإيرادات الائتمانية" تحتل القروض العامة بشتى صورها وأشكالها حجر الزاوية عند نقل الإيرادات الاقتصادية والسيادية عن الوفاء بكل ما تحتاجه الدولة من إيرادات لازمة لتغطية نفقاتها العامة.

1- تعريف الإيرادات العامة

- هي مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.
- تمثل الإيرادات العامة مجموعة من الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو أنشطتها وأملكها الذاتية أو من مصادر خارجية، عن ذلك سواء قروض داخلية أو خارجية أو مصادر تضخمية لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

2- تقسيمات الإيرادات العامة

1-2 الإيرادات الاقتصادية

إن زيادة النفقات العامة وتنوعها كان العامل الأساسي الذي أدى إلى زيادة الإيرادات العامة وتنوعها وتطورها حجما ونوعا، ونتناول في هذا المبحث إيرادات الدولة من ممتلكاتها من خلال العنصرين التاليين: أولا- إيرادات أملاك الدولة (الدومين). ثانيا- الثمن العام.

1-1-2 إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، ومهما كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة، وتنقسم ممتلكات الدولة إلى قسمين: ممتلكات أو دومين عام، وممتلكات أو دومين خاص.

➤ الدومين العام

ويقصد به ما تملكه الدولة ويكون معد للاستعمال العام، ولخدمة المرافق العامة كالطرق والمطارات والموانئ وأبنية الوزارات والمصالح العامة والمتاحف والحدائق العامة والملاعب والأنهار، ويتميز الدومين العام بمميزات عدة منها أن ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، وبالتالي فهو لا يجوز بيعه أو التصرف فيه بما أنه مخصص للمنفعة العامة، كما لا يجوز تملكه بالتقادم، والغاية منه هو تقديم الخدمات العامة وليس الحصول على أموال للخزانة العامة، ولا يمنع هذا من إمكانية تحقيق بعض الإيرادات من الدومين العام، كما لو فرضت بعض الرسوم على دخول الحدائق العامة أو على دخول المطار أو الميناء، أو المتاحف العامة، وأن هذا المقابل لا يقصد به في الغالب سوى تنظيم استعمال هذه المرافق العامة، فضلا عن ضآلته في معظم الحالات، وقد يكون سببها في حالات استثنائية هو الرغبة في تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام.

➤ الدومين الخاص

يقصد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يجوز للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل، ويدر الدومين الخاص

على عكس الدومين العام إيرادات للخرانة العامة، وهو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها، أي الدومين الخاص كمصدر من مصادر الإيرادات العامة. يشير البحث في إيرادات الدومين الخاص التعرض لمختلف أنواع الإيرادات الناتجة من ملكية الدولة التي تتخذ إحدى صور ثلاث: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري والدومين المالي.

• الدومين العقاري

يشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر وأضيفت إليه في العصر الحديث الأبنية السكنية. ولقد كان النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي من أهم أنواع الدومين الخاص في العصور الوسطى، ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية، ومن الأجرة التي يدفعها المستأجرون.

لقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن عشر مع زوال العهد الإقطاعي وبزوغ النظام الرأسمالي، وقيام حكومات الدول الأوروبية بالتصرف في الأراضي وبيعها للأفراد لأسباب سياسية واقتصادية، لكن بقي للدول استغلال الغابات نظرا لما تتطلبه من نفقات ضخمة لغرس الأشجار وصيانتها، ولا تكون منتجة إلا في المدة الطويلة، ويرجع اهتمام الدول بالغابات إلى الفوائد الكبرى التي تحققها، فهي تعمل على إعاقاة السيول ومنع انتشار الأتربة، وتؤثر على الأحوال المناخية فتهدي من الرياح وتعمل على تثبيت التربة.

كما تمتلك الدولة الأراضي البور بهدف إصلاحها، وبصفة عامة فإن الإيرادات الناتجة عن الأراضي الزراعية ليست عزيزة ولا مرنة، ولذلك لم يعد من الممكن أن تؤدي دورا هاما كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث. أما عن المناجم والمحاجر (الدومين الإستخراجي) فهو يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها من المناجم والمحاجر الموجودة في الدولة، وتختلف الدول فيما بينها بالنسبة إلى استغلال هذه الموارد تبعا لاختلاف الإيديولوجية السائدة فيها، فالبعض يحتفظ للدولة بالاستغلال المباشر للثروة المعدنية لما لها من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الصناعي، والبعض الآخر يترك أمر استغلالها للأفراد إيمانا بأفضلية الاستغلال الاقتصادي الفردي عن الحكومي، خاصة في مثل هذا المجال الذي يتطلب استخدام أحدث طرق الإنتاج الفنية، وأخيرا تفضل بعض الدول الاحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر استغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الاستغلال بهدف حماية الثروة المعدنية من النضوب المبكر، ويأخذ هذا الإشراف في الغالب صورة اشتراك الدولة مع الأفراد في استغلال المناجم والمحاجر.

كما تعتمد الدولة على أبنية سكنية تملكها لتحقيق جزء من إيراداتها العامة ولا شك أن تدخل الدولة في العصر الحديث تدخلا مباشرا للعمل على تقديم الخدمات الإسكانية قد ساهم في حل أزمة السكن الناشئة عن الميل إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية من جهة وإلى زيادة عدد السكان من جهة أخرى.

• الدومين الصناعي والتجاري

يضم هذا الدومين مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة مثلها في ذلك مثل الأفراد، وتندر أغلبية هذه المشروعات إيرادات مالية تعتبر مصدرا من مصادر الإيرادات العامة.

لقد ازدادت أهمية الدومين الصناعي والتجاري في الدول الرأسمالية تحت تأثير المذهب التدخل، الذي انتشر بعد الحرب العالمية الأولى (وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالي في الثلاثينات من القرن الماضي)، والذي اقتضى تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر، ويرجع اتساع تدخل الدولة أساسا إلى الأيديولوجية السائدة فيها ومدى تحبيذها للنشاط الاقتصادي الفردي، كما يرجع إلى المقارنة بين مزايا الاستغلال الفردي مع فرض الضرائب على أرباحه وبين مزايا الاستغلال الحكومي والحصول على كل أرباحه، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الأخرى بطبيعة الحال.

إن إقامة الدولة للمشروعات الصناعية والتجارية قد يكون بهدف تحقيق أغراض مالية، تتمثل في الحصول على إيرادات للخزانة العامة، أو قد تستهدف الدولة من وراء ذلك تحقيق أغراض اجتماعية تتمثل في توفير خدمة عامة للمواطنين، كالخدمات الصحية والتعليمية وخاصة لفئات معينة بالإضافة إلى خدمة توريد المياه الكهرباء، وأخيرا قد تستهدف الدولة من بعض المشروعات الصناعية تحقيق أهداف لها علاقة بالأمن القومي تتمثل في خدمة المجهود الحربي وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية.

إن نجاح المشروعات العامة لا يقاس بمدى تحقيقها للأرباح، لأن الهدف من إقامة هذه المشروعات هو إنتاج وتوفير سلع وخدمات معينة بغض النظر عن حساب استغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة.

• الدومين المالي

هو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهورا، ويقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح وفوائد تمثل إيرادا ماليا يدخل ضمن دخل أملاك الدولة، ولقد ازدادت أهمية الدومين المالي في الوقت الحاضر بالإضافة إلى حدوث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصرا على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود، بل أصبح يتضمن أساسا الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الاقتصاد المختلط (التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة)، كما تسيطر الدولة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى ما يحقق الصالح العام، وقد يوجه النقد إلى توجه الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظرا للتقلبات الاقتصادية الكبيرة التي تتعرض لها سوق الأوراق المالية في بعض الأحيان، مما يؤثر على إيراد الدولة ويصبح غير ثابت أو مضمون، إلا أن الدولة قد تجد نفسها مدفوعة إلى ممارسة مثل هذا النشاط المالي لتحقيق هدف سياسي أو مصلحة اقتصادية يكون من شأنه اطمئنان الأفراد إلى شراء الأسهم والسندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها مما ينتج عليه إنجاح حركة التنمية الاقتصادية التي

تحتاج إليها البلاد، هذا فضلا عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة.

2-1-2 الثمن العام

يطلق مصطلح الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية، وبذلك يمثل الثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة نتيجة قيامها بنشاط صناعي أو تجاري ويعد أحد الوسائل التي تمكنها من تحقيق إيراد عام يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع أو الخدمات للأفراد، سواء في ظل قوانين المنافسة الكاملة أو في ظل الاحتكار الذي تمارسه الدولة بالنسبة لبعض أنواع السلع قصد الاستقلال في تحديد ثمنها بما يمكنها من الحصول على أكبر قدر من الإيرادات للخزانة العامة.

يثير الفكر المالي سؤالا يتعلق بكيفية تحديد الثمن العام، أي بالمستوى الذي يتحقق عنده الثمن العام، والإجابة تدعو إلى ضرورة التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التي تتمتع الدولة فيها بمركز احتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع. ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية، ومشروعات الأفراد العاديين، فالدولة لا تحتكر بيع السلع والخدمات، وإنما تنزل إلى مستوى الأفراد وتمارس النشاط رغبة في تحقيق الربح، ويتحدد هنا ثمن السلعة أو الخدمة التي تبيعها الدولة حسب قوى العرض والطلب، ويسمى ثمن السلع بالثمن العام، تمييزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها، أما في حالة عدم سماح الدولة بقيام مشروعات خاصة مماثلة للمشروعات العامة، وتستهدف الدولة المتمتع بمركز احتكاري بالنسبة إلى إنتاج سلع معينة، والاستقلال في تحديد ثمن السلع أو الخدمات التي تحتكرها، والغرض من احتكار الدولة قد يكون لأحد أمرين:

• الأمر الأول:

يتمثل في رغبة الدولة تقديم أنواع معينة من السلع للأفراد على سبيل الاحتكار، باعتبارها ضرورية للاستهلاك، خشية من تلجأ المشروعات الخاصة إلى رفع أثمانها واستغلال مدى ضرورتها لاستهلاك الأفراد، وفي هذه الحالة فإن الدولة لا تهدف من نشاطها إلى تحقيق الإيراد المالي بقدر ما تهدف إلى ضمان توفير سلع وخدمات معينة تعتبر أساسية مثل المياه، الكهرباء، الخبز، خدمات الهاتف، ويتحدد الثمن العام لهذه السلع والخدمات على أساس نفقات الإنتاج أو بأقل من هذه النفقات، على أن يغطي الفرق بين الثمن والتكلفة من الخزانة العامة، وأحيانا أخرى قد يفوق ثمن هذه السلع بنسبة ضئيلة جدا نفقات الإنتاج.

• الأمر الثاني

قد تهدف الدولة من احتكار النشاط الصناعي أو التجاري إلى تحقيق الإيراد المالي، ويطلق على هذه الحالة اصطلاح الاحتكار المالي، إذ عادة ما تختار الدولة لاحتكارها المالي سلعا واسعة الانتشار ويكون

الطلب عليها غير مرن، حتى لا يترتب على ارتفاع ثمنها بنسبة معينة نقص في طلبها الكلي بنسبة أكبر ومن ثم نقص في الإيرادات الكلية وفي الأرباح المحققة، ومن أهم أمثلة الاحتكار المالي هو احتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) وتحديد أثمانه بما يحقق لها إيراد مالي ضخم.

ويرى بعض الكتاب أن تحديد الثمن في حالة الاحتكار المالي لا يختلف عن الثمن الذي يحدده المحتكر في المشروع الخاص، ففي الحالتين يسعى المحتكر إلى الوصول إلى حالة التوازن التي تتيح له الحصول على أكبر قدر ممكن من الأرباح وفقا لظروف إنتاج السلعة والطلب عليها، في حين يرى آخرون أن الثمن في حالة الاحتكار المالي يتحدد عند مستوى أعلى من المستوى الذي يتحدد عنده الثمن في حالة الاحتكار الخاص، وأن الفرق بين الثمنين ما هو إلا ضريبة مستترة غير مباشرة.

وهناك رأي ثالث يرى أن الدولة لا تلجأ إلى الاحتكار المالي إلا للحصول على مصدر للإيرادات، ومن ثم فإن الزيادة في الثمن المحدد في هذه الحالة ينفقه إنتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة متضمنة ما يمكن اعتباره ربحا عاديا للمشروع، وهذه الزيادة في الواقع هي ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة، إذ تعذر على الدولة فرضها عند قيام الأفراد بإنتاج السلعة أو تداولها أو بيعها فأثرت أن تقوم هي باحتكار إنتاجها وتحصيل هذه الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة، ويذهب أنصار هذا الرأي الأخير في تحليلهم على اعتبار إيرادات الاحتكار المالي من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية). فالاحتكار المالي لا يؤدي إلى تغيير النظرة إلى الثمن العام مهما كان نفعا، واعتباره بمثابة ضريبة مستترة أو غير مباشرة، إذ يظل ثمننا عاما ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الاحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالي ضخم.

2-2 الإيرادات السيادية

الإيرادات السيادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد بمالها من حق السيادة وتشمل الضرائب، والرسوم ومقابل التحسين (الإتاوة) والغرامات المالية، والتعويضات، والقرض الإجباري وسوف نقتصر على دراسة النوعين الأول والثاني لأهميتهما:

2-2-1 الرسوم

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي خلق المرفق العام أصلا من أجل القيام به.

➤ تعريف الرسم

الرسم هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام.

يتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بأربع خصائص هامة وهي:

- الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة:

من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة، واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليساير التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

• الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة

الرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة، ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة.

ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي، ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا قانونا على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها كما في حالة رسوم التعليم الإجباري بالنسبة للمرحلة الأولى من مراحل التعليم ورسوم التطعيم الإجباري، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنويا أي أن الفرد يطلب من تلقاء ذاته خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا، ومن الأمثلة على ذلك حالة دفع الرسم المقرر على استخراج رخصة القيادة أو الحصول على جواز السفر أو تأشيرة دخول إحدى الدول، فالجبر أو الإكراه المقصود هنا إنما يعني إلزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة الاستفادة منها أي الانتفاع بها.

• عنصر المقابل في دفع الرسم

الرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).

• تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام

يعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعا عاما يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمان عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح.

➤ تقدير الرسم

تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم الواجب دفعه على بعض أوجه النشاط العام، والواقع يشير إلى أنه ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم، بل هناك أكثر من قاعدة

تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد كلها، ويمكن إجمال القواعد الرئيسية في ثلاثة قواعد أساسية:

• القاعدة الأولى

تأخذ بعين الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، ولا يستلزم أن يتحقق هذا التناسب بالنسبة إلى كل فرد يستفيد من الخدمة على حدة، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الانتفاع بها، وتستند هذه القاعدة إلى أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فإنه لا يتحتم أن يترتب علي مباشرة هذه المرافق لنشائها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

• القاعدة الثانية

هي جعل مبلغ الرسم أقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية وتستند هذه القاعدة أما إلى أن مثل هذه الخدمات يترتب عليها نفع عام يعود علي المجتمع إلى جانب المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود علي دافع الرسم ومن ثم فإن قواعد العدالة نقضي بتوزيع نفقات المرافق القائمة بأداء هذه الخدمات بين الأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة، أما الرغبة في تشجيع الأفراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها أو لنفعها و ذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها كما هو الحال بالنسبة إلى بعض الخدمات الصحية، وفي بعض الحالات تقرر السلطة العامة عدم تحصيل الرسوم إطلاقاً عن الخدمات المؤداة كما هو الحال بالنسبة إلى التطعيم ضد بعض الأمراض.

• القاعدة الثالثة

هي التي يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له وذلك بالنسبة إلى خدمات محددة (بعضها)، وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم الاستحمام في بعض الشواطئ المعينة، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخزانة العامة كرسوم التوثيق والإشهار إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

إلا أن هذه القواعد كلها لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة، أن الغرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق العامة هو غرض مالي، فهدف الدولة من فرض الرسم هو الحصول على إيرادات للخزانة العامة، و يتفق أغلب علماء المالية العامة على أنه في حالة زيادة مبلغ الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له، فإن هذا الجزء الزائد يعتبر في الواقع ضريبة مستترة أو مقنعة

1- أساس فرض الرسم: يترتب على الطابع الإجباري للرسوم ضرورة وضع أساس تستمد منه سلطتها في تقرير الرسوم ضماناً لسلامة مالية الدولة والمواطنين، وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض

الرسوم، و نظرا لتعدد أنواع الرسوم وتنوع القواعد التي تتبع في تقديرها ، فإن السلطة التنفيذية تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية في فرض الرسوم، لكن يتعين دائما أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تخول لها هذا الفرض، و ذلك ضمانا لعدم إساءة استعمال الحق والحيلولة دون مغالاة الإدارة، و ألا كانت القرارات باطلة من الناحية الدستورية.

وغالبا ما يتضمن القانون الصادر بفرض الرسوم أو بإجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية إعفاء طوائف معينة من المواطنين، من ذوي الدخل المنخفضة، من دفع هذه الرسوم أو تخفيضها بالنسبة إليهم، و في هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة.

➤ التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى

• الرسم والتمن العام

يتشابه الرسم مع التمن العام في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية، كما يتشابهان في أن كلا منهما قد يكون مساويا لتكاليف الخدمة المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الاعتبارات التي تدعو الدولة إلى جعل الرسم أكبر أو أقل من نفقة الخدمة المؤداة هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها، ويتشابه الرسم مع التمن العام أخيرا في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة.

• أوجه الاختلاف بين التمن العام والرسم:

هناك أوجه متعددة نذكر منها:

• طبيعة المقابل، فالتمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تباعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل.

• يتحدد الرسم بناء على القانون أو القرار الإداري، وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته دون تدخل من جانب الأفراد، أما التمن العام فإنه يتحدد وفقا لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية، أو طبقا لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة.

• يدفع الرسم جبرا عن الأفراد، بينما يدفع التمن العام اختبارا بواسطة مشتري السلعة التي ينتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري.

• تناقض أهمية الرسوم كمصدر للإيرادات العامة، والعكس بالنسبة للتمن العام الذي تزايد أهميته نظرا للاتجاه الحديث في الدول المختلفة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية وإنشاء الكثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفا على النشاط الخاص.

• الرسم ومقابل التحسين أو الإتاوة

تعرف الإتاوة بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبرا على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال العامة، ومن أمثلة هذه الأعمال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري الأراضي الزراعية... الخ، تتشابه الإتاوة إلى حد كبير مع الرسم مما أدى بالبعض إلى النظر إليها على أنها نوع من الرسوم، ومع ذلك فإن الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية: فدرجة الإجبار تختلف في الإتاوة عنها في الرسم، ففي حالة الإتاوة نجد أنه لا مفر للمالك العقاري من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة، أما في الرسم فإنه يمكن عدم دفع المقابل النقدي فيه بالامتناع عن الاستفادة من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الإكراه القانوني.

من جهة أخرى فإن الإتاوة تقوم بدفعها فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة، أما الرسم يدفع مقابله أي شخص أراد الانتفاع من خدمات معينة، ويقصد بالإتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطى من حصيلة الضرائب، ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا المنتفعين بهذه المشروعات السابقة وحدهم.

الإتاوة لا تدفع إلا مرة واحدة، أما الرسم فيدفعه المستفيد في كل مرة يحصل فيها على الخدمة. فبعد أن توزع النفقات بالميزانية حسب الأهداف التي ترمي الدولة إلى تحقيقها من الإنفاق العام، يعاد تقسيم هذه النفقات تقسيما إداريا أي تبعا للوزارات والمصالح.

➤ دور الرسوم في المالية العامة الحديثة

كان للرسوم فيما مضى وخاصة في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة بعد الدومين الناتج أساسا من ريع أملاك الدولة الخاصة وذلك لكون الرسوم وبأنواعها لم تكن تتطلب موافقة النواب المكلفين بها (ممثلي الشعب) كما في الضرائب مما جعل الدول تفضل اللجوء إليها غير أن التطور أدى إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها عن إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقتصر هذا الدور بفرض الرسوم على خدمات الدولة وتمول هذه الخدمات العامة من الميزانية العامة.

كنتيجة لما سبق، فقد تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها إلى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة.

بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الالتجاء إليه عن الضريبة.

2-2-2 الضرائب

عرف الباحث جيستون جيبيريس djeston djebbers الضريبة بأنها – أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة -

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقا لنظام في معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية، لذلك فإن دراسة الضرائب تتناول جوانب متعددة ومتشعبة ينبغي الإلمام بها جميعا لاكتمال الإحاطة بهذا الفرع من المعرفة، غير أن ذلك يجاوز آفاق هذه الدروس المحدودة والمقتصرة على بعض الموضوعات الجوهرية دون غيرها.

➤ ماهية الضريبة وخصائصها

• تعريف الضريبة

هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أولا لإحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون إن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.

• خصائص الضريبة

من التعريف أعلاه يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

■ الضريبة فريضة نقدية

تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمشيا مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل لكون أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وان تحصل كذلك بالنقود.

■ الضريبة تدفع جبرا

ويعنى ذلك أن الفرد ليس حرا في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة والجبر هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على الممول النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحا من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن ترجع في ذلك الأفراد المكلفين بدفعها.

■ الضريبة تدفع بصفة نهائية

ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها الدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.

■ الضريبة تدفع بدون مقابل

وتعني هذه الخصيصة أن الممول دافع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فردا في الجماعة، وليس باعتباره ممولا للضرائب.

■ الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام

إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات: كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء، السياسة، الاقتصاد، الاجتماع... الخ محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية

3-2-2 مقارنة بين الضريبة والرسم

➤ أوجه الشبه

يتشابه الرسم والضريبة في أن كلا منهما:

- مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا.
- كلا منهما يدفع للدولة بصفة نهائية، وتستعين بحصيلتهما لتغطية النفقات العامة.
- تتمتع الدولة في سبيل اقتضاءهما بامتياز على أموال المدين، ولا بد من صدور أداة تشريعية بفرض كل منهما.

رغم وجوه التشابه هذه فإنه توجد اختلافات كبيرة بين الرسم والضريبة نذكر منها:

➤ أوجه الاختلاف

- تدفع الضريبة دون مقابل معين، بينما الرسم يدفع في مقابل حصول الفرد على خدمة معينة.
- تفرض الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية شتى إلى جانب الغرض المالي، أما الرسم فهدفه الأساسي حصول الدولة على إيراد مالي للخزانة العامة.
- تفرض الضريبة ويحدد سعرها بقانون خاص، لكن الرسم يفرض بقانون ويترك للسلطة التنفيذية تحديد سعره.
- تفرض الضريبة على أساس الطاقة المالية للفرد ومدى قدرته على تحمل الأعباء العامة، أما الرسم يفرض على أساس تغطية نفقات المرفق الذي يقدم النفع الخاص إلى دافع الرسم.
- تزايد أهمية الضرائب كورد للإيرادات العامة في العصر الحديث وتضاؤل أهمية الرسم كمورد مالي.

➤ أساس الضريبة (المصدر الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض وجباية الضرائب)

إن معرفة الأساس القانوني لفرض الضريبة يعتبر من الأهمية بمكان لكونه يترتب عنه نتائج بالغة الأهمية فيما يتعلق بنظرتنا للضريبة كأداة مالية، ولقد سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مجموعة من النظريات في تأسيس حق الدولة في فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة في العصر الحديث.

وتنظر المجموعة الأولى من النظريات -المعروفة بنظريات المنفعة والعقد- إلى الضريبة بوصفها عقد مالي بين الفرد والدولة وتستند في ذلك على نظرية العقد الاجتماعي، ونظرية أخرى تنظر إلى الضريبة كأداة من أدوات ممارسة الدولة لسيادتها وتستند إلى فكرة التضامن الاجتماعي (أو القومي).

• نظريات المنفعة والعقد

يعتمد أنصار هذه النظريات أن الفرد يدفع الضريبة إلى الدولة في مقابل المنفعة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة، وأنه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة، ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة بعقد ضمني ذي طبيعة مالية مؤداه التزامه يدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له

لقد اختلف أنصار هذا الاتجاه في طبيعة العقد، فاعتبره البعض كأدم سميث عقد بيع خدمات، فالدولة تبيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب. صور البعض الآخر مثل "تيير" العقد الضمني على أنه عقد شركة، فالدولة شركة إنتاج كبرى تتكون من شركاء لكل منهم عمل معين يقوم به، ويتحمل في سبيل هذا نفقات خاصة، وإلى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة، أي الحكومة تعود منفعتها على جميع الشركاء، كالدفاع وإنشاء الطرق، وإقامة المستشفيات، ... الخ، ومن ثم يتعين على الشركاء المساهمة في تمويلها، وتتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم.

أخيرا فقد تصور آخرون مثل "مونتسكيو" وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين.

لقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد: مثل صعوبة تقدير المنفعة التي تعود كل دافع ضرائب من خدمات الدولة خاصة الخدمات غير القابلة للتجزئة كالأمن الخارجي والأمن الداخلي والتمثيل السياسي ... الخ، إلى جانب كون الدولة لا تمثل مجموعة مشتركة من المصالح المادية بل تمثل المصالح المعنوية أيضا، ثم إن وظيفة الدولة لا تقتصر على حفظ الأمن فقط فهذا غير صحيح خاصة في العصر الحديث حيث تدخلت الدولة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ومنه فإن التزام الدولة بتقديم خدماتها للأفراد ليس من طبيعة الالتزامات المبنية على العقد ومن جهة أخرى فإن الواقع أن نظريات المنفعة والعقد المستندة على فكرة العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، لم يثبت تاريخيا وجود مثل هذا العقد، فضلا عن كون الفرد يلتزم بدفع الضريبة حتى لو لم يقوم بأي دور في الموافقة على فرضها.

• نظرية التضامن الاجتماعي (القومي)

اتجه الفكر الحديث إلى تأسيس حق الدولة في فرض وجباية الضرائب على فكرة التضامن الاجتماعي الموجود بين كافة المواطنين في الدولة والتي تقضي بوجود تضافر الأفراد جميعهم كل بحسب طاقته في مواجهة أعباء التكاليف العامة حتى تتمكن الدولة، باعتبارها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى في حماية المجتمع ككل، وفي توفير أنواع من الخدمات العامة لكافة المواطنين بدون استثناء وبغض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية في تحمل هذه الأعباء العامة، وبما أنه من غير الممكن ترك الأمر إلى الأفراد لتقرير مقدار مساهمتهم في تحمل التكاليف العامة فإن الدولة بمالها من سيادة قانونية على المواطنين تقوم بالزام أو إجبار كل منهم بدفع نصيبه بحسب درجة قدرته المالية.

يترتب على هذه النظرية عدة نتائج أساسية منها:

- إن الضريبة فكرة سيادية وأداة من أدوات ممارسة الدولة لسيادتها.
- تفرض الضريبة على كافة المواطنين ويتحقق بذلك مبدأ عمومية الضريبة.
- تفرض الضريبة على الأفراد بغض النظر عن النفع الذي يعود عليهم وإنما تبعاً لمقدرة الفرد المالية.
- التضامن بين الأجيال المتعاقبة كأن تتحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع لأجيال سابقة عليها.

➤ أهداف الضريبة

في ظل الدولة الحارسة (التقليدية) اقتصر هدف الضريبة في الحصول على الأموال اللازمة لتمويل النفقات العامة، دون أن يكون لهذه الأموال غرض معين كتوجيه الاقتصاد أو الاستثمار مثلاً بمعنى أن المالية العامة حيادية، ولتحقيق الغرض المالي يجب توافر عدة شروط تلخص في: الإنتاجية- الثبات- المرونة والحياد والوظيفية.

■ الإنتاجية: هي أن تأتي الضريبة بأكبر حصيلة صافية (أي بعد خصم نفقات التحصيل من الإيرادات).

■ الضريبة الثابتة: هي تلك التي لا تتأثر حصيلتها بالتغيرات التي تحدث في مستوى النشاط الاقتصادي، خاصة في فترات الكساد.

■ الضريبة المرنة: هي التي لا يؤدي زيادة سعرها.

■ الحياد: هو أن يكون غرض الضريبة مقتصرًا على الغرض المالي البحت دون أن تؤثر على الأفراد أو الممولين ودون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

■ الوظيفية: أصبحت الدولة في العصر الحديث تتدخل في الحياة الاقتصادية وبالتالي أصبح للضريبة إلى جانب الغرض المالي، أغراض اجتماعية واقتصادية وسياسية.
من الأغراض الاجتماعية للضريبة مايلي:

■ تشجيع النسل أو الحد منه، إعادة توزيع الدخل والثروة بهدف تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعياً، أو محاربة استهلاك بعض السلع الضارة... الخ.



• على الصعيد الاقتصادي:

إن الأغراض الضريبية تتحدد بصفة أساسية في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها من أجل خدمة أغراض التنمية، لذلك فهي تستخدم في تشجيع المدخرات وكذلك في التأثير على الميل للاستثمار وتوجيهه نحو الأنشطة الاقتصادية المراد تنميتها، كما تستخدم الضريبة كأحد أدوات تنفيذ الخطة الاقتصادية كما تستخدم الإعفاءات الضريبية لتشجيع نشاط اقتصادي .

• على الصعيد الاجتماعي

فهي تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المحدودة الدخل والمساهمة في رفع المستوى الصحي و الغذائي...الخ

• على الصعيد المالي

بمعنى الحصول على الأموال لتغطية النفقات العامة الضرائب كمصدر للإيرادات العامة أي التزام بنفقة لا بد أن يكون له مصدر تمويل.

➤ قواعد الضريبة

يقصد بقواعد الضريبة المبادئ التي يتعين على المشرع المالي أن يسترشد بها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة الممول ومصلحة الخزانة العامة، ويعتبر الاقتصادي آدم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي: العدالة، اليقين، الملاءمة والاقتصاد في النفقات، ولا تزال إلى الآن كمبادئ عامة صحيحة يحسن الاسترشاد بها في هذا المجال.

• قاعدة العدالة (المساواة):

تعني هذه القاعدة أنه يجب عند فرض الضرائب على المواطنين مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد.

وقد خضع مضمون هذه القاعدة في الواقع إلى تطور كبير تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر.

وذهب علماء المالية العامة أول الأمر إلى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة، أي أن تكون النسبة المقتطعة من المادة الخاضعة للضريبة (دخلا أو ثروة) واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة.

أما في العصر الحديث فقد اتجه علماء المالية العامة إلى فكرة أخرى وهي: تصاعدية الضريبة رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية.

• قاعدة اليقين

يقصد بها أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا تحكم، وذلك في كل ما يتعلق بها من أحكام كالسعر وطريقة تحديد الوعاء، وميعاد الوفاء وطريقة الدفع، وتؤدي مراعاة هذه القاعدة إلى علم الممول بالضبط بالتزاماته قبل الدولة، ومن ثم يستطيع الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة من جانبها، وتستمد قاعدة اليقين أهميتها من قاعدة العدالة.

• قاعدة الملائمة في الدفع

وتعني هذه القاعدة أن تكون مواعيد جباية الضريبة وطريقة تحصيلها ملائمة لظروف الممول تفاديا لثقل عبء الضريبة عليه.

• قاعدة الاقتصاد في التحصيل

تقضي هذه القاعدة بأنه يجب على الدولة أن تختار طريقة الجباية التي تكلفها أقل النفقات، حتى يكون الفرق بين ما يدفعه الممول وبين ما يدخل خزانة الدولة أقل ما يمكن، أي أن مراعاة مبدأ الاقتصاد في نفقات التحصيل هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام تعتمد عليه الدولة دون أن تضيع جزءا كبيرا منه في سبيل الحصول عليه.

➤ التنظيم الفني للضرائب

يقصد بالتنظيم الفني للضرائب الإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الضرائب وتحصيلها، وبالتالي فهو ينصرف إلى تحديد العناصر الخاضعة للضريبة والتي تشكل وعاءها، وتقدير قيمة هذه العناصر أي تحديد الوعاء إلى ربط الضريبة وتحصيلها.

• وعاء الضريبة

ويقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة للضريبة أو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة، وعند تحديد الوعاء يجب التمييز بين:

• الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال.

• الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

• الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

■ الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

يقصد بالضرائب على الأشخاص، تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الآدمي أو الإنساني للفرد داخل الدولة محلا لفرض الضريبة، وقد عرض التاريخ المالي للعديد من المجتمعات أنواعا كثيرة من هذه الضرائب، ومن الأمثلة على ذلك ضرائب الفرد أو ضريبة الرؤوس وهي تنقسم إلى نوعين أساسيين:

الأولى: ضرائب الفرد البسيطة أو الموحدة وهي التي كانت تفرض بسعر واحد (مبلغ معين) على جميع الأشخاص دون النظر إلى الثروات التي يمتلكونها أو الدخل التي يحققونها.

الثانية: ضرائب الفرد المدرجة وهي تفرض بأسعار متعددة تبعا لتعدد الطبقات.

لقد انتشر استخدام ضريبة الرؤوس منذ العصور القديمة عند العرب والرومان وحتى أواخر القرن التاسع عشر وذلك لسهولة إدارتها وتحصيلها، إلا أنها كانت تتميز بعدم عدالتها لكونها تفرض دون اعتداد

بالمقدرة التكليفية للأفراد، بالإضافة إلى أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الإنسانية، وهذا ما يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكليفية للمكلفين.

أما الضريبة على الأموال، فيكون المال ذاته، سواء ثروة أو دخلاً أو مظهراً من مظاهر الغنى هو المادة الخاضعة للضريبة أو وعاءها، وبذلك أصبحت الأموال في المجتمعات المعاصرة هي أساس فرض الضريبة.

■ الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة

يقصد بنظام الضريبة الواحدة أن تعتمد الدولة في إيراداتها على ضريبة واحدة، إذ تقوم الدولة بفرض ضريبة رئيسية تمثل الأهمية النسبية الكبرى لحصيلة إيراداتها بالضريبة المفروضة على ناتج الأرض أو الثروة، وقديماً نادى الطبيعيون (الفيزيوقراط) خلال القرن الثامن عشر بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي من الزراعة، باعتبار الأرض هي المصدر الوحيد للثروات.

وفي مرحلة لاحقة خلال القرن التاسع عشر، كتب الاقتصادي الأمريكي "هنري جورج" كتابه عن الفقر والتقدم عام 1879 نادى فيه بفكرة الضريبة الواحدة وحيداً أن يكون الربيع العقاري وعاء لها. أما نظام الضرائب المتعددة وهو ما تأخذ به النظم الضريبية الحديثة فهو يقوم على تنوع الضريبة وتعدد الأوعية الضريبية بحيث يضم الوعاء الضريبي كل أوجه النشاط الاقتصادي مثل خلق الدخل وتوزيعها واستخدامها وتكوين الثروات وتداولها، ومن أمثلة الضرائب التي يتكون منها النظام الضريبي الحديث: الضرائب على كل من: دخول الأفراد، دخول الأعمال، الإنفاق، الإنتاج، المبيعات، الرسوم الجمركية، والضرائب على خدمات بعض السلع الرأسمالية... الخ.

ويعتبر نظام الضرائب المتعددة أكثر عدالة من نظام الضريبة الواحدة، وبالتالي فهو النظام الأقدر على تحقيق الأهداف المتعددة للسياسة المالية.

➤ الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يمكن رد كافة الضرائب الموجودة في النظم الضريبية المقارنة إلى قسمين رئيسيين هما: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ويكاد الشراح في هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال من الضرائب المباشرة، والضرائب على الإنفاق (أو الاستهلاك) والتداول من الضرائب غير المباشرة، ورغم هذه التفرقة الشائعة بين علماء المالية العامة، فإنه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومنضبط يكفي وحده للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب، ومع ذلك يقترح الفكر المالي مجموعة من المعايير تساعد على التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

● المعيار الإداري

ويعتمد هذا المعيار في التفرقة بين نوعي الضرائب على طريقة التحصيل وأسلوب الاتصال بين الممول والإدارة المالية عند دفع الضريبة، أي يمكن اعتبار الضريبة مباشرة إذا كانت تحصل بمقتضى جداول اسمية يدون فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا لم تحصل الضريبة مباشرة من الممول.

• معيار نقل عبء الضريبة أو معيار الراجعة

حسب هذا المعيار فإن الضريبة تعتبر مباشرة إذا تحمل بعبئها من يقوم بدفعها إلى الخزانة العامة وتعتبر غير مباشرة إذا ما كان المكلف بدفعها يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر (كالمستورد الذي ينقل عبء الضرائب الجمركية لمشتري السلعة).

• معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة

تعتبر الضريبة مباشرة حسب هذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار النسبيين كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيراد والمفروضة على الدخل، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع أو تصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات كعمليات تصدير السلع أو استيرادها، وعمليات التداول أو نقل الملكية... الخ وهي مجرد وقائع عرضية تفرض الضريبة غير المباشرة لمجرد حدوثها.

• مقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مزايا وعيوب نذكر أهمها فيما يلي:

- تتميز الضرائب المباشرة بثبات حصيلتها نسبيا لكونها تفرض على الثروات والدخول وهي تتصف باستقرار نسبي وذلك بعكس الضرائب غير المباشرة التي تفرض على أفعال وتصرفات متقطعة قد يقوم بها الأفراد وقد لا يقومون بها.

- تعتبر الضرائب المباشرة أكثر تحقيقا للعدالة من الضرائب غير المباشرة لأنها تفرض على رأس المال والدخل وهي عناصر واضحة الدلالة على مقدرة الممول التكليفية، وتدرج سعرها حسب هذه المقدرة، بينما لا يمكن ذلك في الضرائب غير المباشرة لأن الممول فيها غير معروف للإدارة المالية

- تتميز الضرائب المباشرة بإمكانية تطبيق قاعدة الملاءمة عليها نظرا لمعرفة الإدارة المالية للمكلفين بدفعها شخصا، بينما الممول في الضرائب غير المباشرة مجهول عن الإدارة المالية وبالتالي لا يمكن تحقيق مبدأ الملاءمة

- الوعي الضريبي إذ يشعر الممولون بدفع الضرائب المباشرة بمدى التضحية التي يقومون بها نحو الدولة، في حين تتميز الضرائب غير المباشرة بعدم شعور الأفراد بعبئها لأنها تدفع بواسطة المنتجين والمستوردين ثم يتحملها المستهلك.

- تتميز الضرائب غير المباشرة نظرا لمرونتها بازدياد حصيلتها تلقائيا في أوقات الرخاء نظرا لازدياد النشاط الإنتاجي والاستهلاكي وتداول الأموال بين الأفراد دون الحاجة إلى رفع سعرها، أما الضرائب المباشرة فهي أقل مرونة من الضرائب غير المباشرة.

- تستخدم الضرائب المباشرة أحيانا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية متعددة كتشجيع النسل أو تقييده، وتخفيف حدة التفاوت في مستويات الدخل وتشجيع بعض فروع الإنتاج

الصناعي... الخ، كما تستخدم الضرائب غير المباشرة لتحقيق أغراض اجتماعية متنوعة أهمها مكافحة استهلاك بعض السلع الضارة بالمواد الكحولية.

وبشكل عام يمكن القول أن كلا النوعين يكملان بعضهما ويحققان بوجودهما معاً نظاماً للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط وهذا هو ما تسير عليه فعلاً كافة التشريعات الضريبية، بحيث أن مزايا الضرائب المباشرة تصحح عيوب الضرائب غير المباشرة والعكس صحيح.

➤ طرق تقدير الوعاء الضريبي

إن تحديد مقدار الضريبة يتطلب الوصول إلى تقدير حقيقي للمادة الخاضعة للضريبة، ويميز في هذا المجال طريقتين أساسيتين لتقدير وعاء الضريبة: الطريقة غير المباشرة والطريقة المباشرة.

■ الطريقة غير المباشرة

وهذه تعتمد إما على طريقة المظاهر الخارجية أو طريقة التقدير الجزائي.

■ طريقة المظاهر الخارجية

وطبقاً لها يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بالاعتماد على بعض العلامات والمظاهر الخارجية المعبرة عن ثروة الممول مثل عدد الخدم، إيجار المنزل، عدد السيارات... الخ، بالرغم من وضوح وبساطة هذه الطريقة إلا أنها قد لا تعبر عن القدرة التكليفية للأشخاص.

■ طريقة التقدير الجزائي

■ تقدر قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقديراً جزائياً على أساس الاعتماد على بعض الدلائل أو القرائن التي يحددها المشرع الضريبي المعبرة على مقدار دخل المكلف كقيمة إيجار المصنع وعدد العمال، وهذه الطريقة لا تعبر عن المقدرة الحقيقية للممول.

■ الطريقة المباشرة:

وهي تعتمد على طريقة الإقرار أو على طريقة التحديد الإداري.

- أسلوب الإقرار (التصريح)

يجبر المكلف بأداء الضريبة بتقديم إقرار يبين فيه مقدار وعاء الضريبة بصورة مفصلة، وتقوم الإدارة المالية بالتأكد من صحة ما يحتويه الإقرار من المعلومات بالإطلاع على سجلات المكلف، ودفاتره التجارية أو أية أوراق أخرى تمكن من الوصول إلى الحقيقة وتفادياً لأي غش.

- أسلوب التحديد الإداري المباشر

تتبع الإدارة المالية هذه الطريقة لتحديد وعاء الضريبة في حالة امتناع الممول تقديم الإقرار المطلوب منه في الوقت المحدد وبذلك يصبح للإدارة المالية الحرية الواسعة في التقدير وهي لا تلجأ إلى هذه الطريقة إلا في الحالات الاستثنائية (في حالة عدم تقديم الإقرار)

● سعر الضريبة

يقصد بسعر الضريبة النسبية بين مقدار مبلغ الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها، وقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفياً بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة، وإن كان في

الغالب يحدد سعر الضريبة في بادئ الأمر، وتكون الضريبة في الحالة الأولى توزيعية، وفي الحالة الثانية تكون الضريبة قياسية أو تحديدية وبالنسبة للضريبة القياسية قد يكون السعر نسبيا لا يتغير مهما تغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة وقد يكون هذا السعر تصاعديا يتغير بالزيادة كلما ازدادت قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وتكون الضريبة نسبية في الحالة الأولى وتكون الضريبة تصاعدية في الحالة الثانية.

■ الضريبة التوزيعية

في ظل نظام الضرائب التوزيعية يقوم المشرع بتحديد مبلغ الحصيلة الإجمالية الواجب الحصول عليها من الممولين، ثم يقوم بتوزيع هذه الحصيلة على الأفراد بمختلف المناطق أو الجهات من البلد (الولايات، الدوائر، البلديات).

وتمتاز الضريبة التوزيعية بـ:

- معرفة الخزانة العامة لمبلغ حصيلة الضريبة الذي ستحصل عليه بشكل يقيني.
- ضمان تحصيل المبلغ المحدد كضريبة.
- لكل ممول مصلحة شخصية ومباشرة في عدم تهرب أحد الممولين من دفع الضريبة ورغم هذه المزايا فإن الضريبة التوزيعية تتصف ببعض العيوب مما جعل الدول تتخلى عنها في العصر الحديث فهي: غير عادلة، وغير مرنة إذ أنها لا تتابع التطور المستمر في الحياة الاقتصادية وزيادة قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

- عدم معرفة كل ممول مقدما للمبلغ الذي يتعين عليه دفعه.

■ الضريبة القياسية أو التحديدية

يقصد بالضريبة التحديدية تلك التي يحدد المشرع سعرها مقدما دون أن يحدد حصيلتها تاركا أمر هذه الحصيلة للسعر الذي حدده وللظروف الاقتصادية، ويمتاز هذا النوع من الضرائب بـ:

- تحقيق العدالة بكفالتها للمساواة بين كافة الممولين في تحمل عبء الضريبة.
 - معرفة الممول سلفا لمقدار الضريبة التي يتعين عليه دفعها.
 - تتميز بالمرونة وبمتابعة تطور الحياة الاقتصادية.
- من عيوب هذا النوع من الضرائب عدم معرفة الخزينة العمومية مقدما وعلى وجه اليقين المبلغ الذي ستحصل عليه.

■ الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية

- تكون الضريبة نسبية إذا ما تحدد سعرها بنسبة مئوية ثابتة لا تتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة.
- أما الضريبة التصاعدية فهي تلك التي تفرض بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة.

ويمكن تحقيق التصاعد في الضريبة بطرق متعددة أهمها.

- التصاعد الإجمالي (أو بالطبقات)

وتتلخص هذه الطريقة في تقسيم الدخل إلى عدة طبقات تبدأ كل منها من صفر وتنتهي عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة إلى أخرى ويفرض على كل طبقة سعر خاص بها.

• التصاعد بالشرائح

وبحسب هذه الطريقة تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح يخضع كل منها لسعر معين يرتفع كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى.

■ التصاعد عن طريق التنازل أو الضريبة التنازلية

حسب هذه الطريقة تفرض الضريبة بسعر نسبي عام ينطبق على كافة الدخل أصلا مع تحديد سعر آخر أقل منه ينطبق على الدخل الصغيرة التي لا تزيد عن حد معين.

2-2-4 الآثار الاقتصادية للضريبة والتهرب الضريبي

تنقسم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى نوعين آثار مباشرة وآثار غير مباشرة.

➤ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب

تنشئ الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب بعد استقرار عبء الضريبة على مكلف معين ، ومن بين هذه الآثار نجد:

- أثر الضريبة على الاستهلاك: فكلما كان معدل الضريبة مرتفع كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح ، ويترتب على ذلك أن يتأثر حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات من خلال أثره، وخاصة أصحاب الدخل المحدودة والكماتوسطة بنقل دخلهم، مما يدفعهم إلى التضييق ببعض السلع والخدمات وخاصة الكمالية منها ، ويحدد حجم الدخل درجة التأثير بالضريبة فالدخل المرتفع لا يتأثر كثيرا بالضريبة ، أما الدخل المنخفض فيتأثر بصورة واضح بها.

- أثر الضريبة على الادخار: يكون أثر الضريبة على الادخار العام ايجابيا ، إما أثر الضريبة على الادخار الخاص فيكون سلبيا.

- أثر الضريبة على الانتاج: تؤثر الضريبة في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخل المحدودة والمتوسطة ، وهذا بدوره يؤثر في الانتاج بالنقصان.

- أثر الضريبة على الأسعار: يترتب على أن الضريبة تقتطع جزء من دخول الأفراد أن يقل الطلب على سلع وخدمات معينة من جانب هؤلاء الأفراد ، بالتالي يؤدي ذلك إلى انخفاض أسعار هذه السلع.

- أثر الضريبة على التوزيع: قد ينتج عن الضريبة أن أبعاد توزيع الدخل والثروة يكون بشكل غير عادل..

➤ الآثار الاقتصادية غير المباشرة للضرائب

يقصد بها المشاكل المتعلقة بالعبء الضريبي والتي تتمثل في :

• استقرار الضريبة

يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحصل على العبء الحقيقي لها، فان تحمل المكلف القانوني نهائيا قيمة الضريبة فان هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة ، ولا تثير هذه الظاهرة صعوبة لأنها تقلص من الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها ، أما إذا تمكن المكلف القانوني من نقل الضريبة الى شخص آخر فان هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة، وهي تثير العديد من الصعوبات ، حيث يقوم المكلف القانوني بدفع الضريبة للخزينة العمومية وفقا للعلاقة القانونية التي بينهما، ولكن في النهاية يتحملها شخص آخر هو المكلف الفعلي عن طريق العلاقة الاقتصادية بينه وبين المكلف القانوني، الا أن عملية نقل العبء الضريبي بهذا الشكل لا تستمر الى ما لا نهاية ، ولكن تنتهي باستقرارها محققة ظاهرة انتشار الضريبة.

• انتشار الضريبة

يتأثر دخل المكلف بالضريبة بالنقصان بمقدار ما يدفعه من دين الضريبة ، وذلك يؤثر بصورة مباشرة في إنفاقه على الاستهلاك ، وبالتالي تتناقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية، وهكذا تنتشر الضريبة بين المكلفين وتؤثر بصورة مباشرة على حجم استهلاكهم، ويمكن تحديد الفرق بين ظاهرة نقل عبء الضريبة - استقرارها- وبين انتشارها، حيث تجعل عملية نقل عبء الضريبة غير الضروري حيث لا ينقص المكلف القانوني استهلاكه الخاص، بينما يضع انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حدا لاستهلاكه ، وتكون عملية نقل عبء الضريبة ممكنة بالنسبة لبعض الضرائب فقط ، أما ظاهرة انتشار الضريبة فتشمل كل أنواع الضرائب.

• التخلص من عبء الضريبة

تمثل الضريبة عبءا على المكلف بها، يدفعه الى محاولة التخلص منها اما بنقل عبئها الى شخص آخر، أو التخلص من عبئها بصورة جزئية أو كلية، والذي يدفع الفرد الى محاولة التخلص من عبئها هو عدم وجود مقابل خاص، كما أن احساسه بثقل عبئها بصورة خاصة عندما يكون محملا بالعديد من الضرائب، أو عندما تكون معدلات مرتفعة تجعله يسعى بكل الطرق الى محاولة التخلص منها ، التخلص مسموح لا يخالف القانون، ويسمى بالتهرب الضريبي، وتخلص غير مسموح ويحدث مخالفة لأحكام التشريع الجبائي ويسمى بالغش الضريبي .

➤ التهرب والغش الضريبي

• التهرب الضريبي

ينشئ التهرب الضريبي عندما يكون لدى المكلف بالضريبة الرغبة في عدم دفعها، حيث يعمل على عدم تحقق الواقعة المنشئة لها، فتصرفه يكون سلبيا، إذ لا يقوم بواقعة البيع أو الشراء، فالتهرب الضريبي إذن يعني التخلص من عبء الضريبة كليا أو جزئيا دون انتهاك أو مخالفة القانون، بحيث يستخدم المكلف حقا من حقوقه الدستورية، ومن ثم لا يسأل عن تصرفه السلبي نظرا لأنه لم ينتهك القانون أو لم يحتال عليه.

كذلك قد يتجنب الشخص الضريبة عن طريق الاستفادة من ثغرات في التشريع الجبائي، فحينما لا يقوم المشرع الجبائي بإخضاع الهبات للضريبة على الدخل الإجمالي، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة، وذلك لكي يتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالتركات، فهذا الشخص لم يخالف القانون ولكنه استفاد من الثغرات الموجودة فيه.

• الغش الضريبي

يقصد بالغش الضريبي تلك السلوكيات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة، وهذا خارج إطار القانون، أي أنها ممارسات غير مشروعة، فالغش الضريبي بهذا المعنى يفترض تحقق الواقعة المنشأة بالفعل، إلا أنها المكلف بالضريبة يتهرب من دفعها كلياً أو جزئياً، وهذا بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية، وبذلك يتجلى جوهر التفرقة بين ظاهرة الغش الضريبي والتهرب الضريبي.

فقد يتحول التهرب إلى غش ضريبي، فالغش الضريبي يعد تصرفاً غير مشروع، وذلك باستخدام طرق احتيالية من جانب المكلف بالضريبة قصد التخلص من عبء الضريبة، ومن صور الغش الضريبي الامتناع عن تقديم التصريح الضريبي أو تعتمد الكذب في مضمون هذا التصريحات، وتقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبي أو حقيقة المركز المالي للمكلف، أو إخفاء وعاء الضريبة إخفاء مادي، كما هو الحال بشأن السلع المهربة من الخارج.

كما أن التهرب تكون فيه إدارة المكلف بالضريبة متجهة نحو تخفيف العبء الضريبي، ألا أنه يسلك في سبيل ذلك سبلاً مشروعة، فالتهرب الضريبي لهذه الصورة يتوفر فيه العنصر المعنوي سوء النية دون العنصر المادي، أما الغش الضريبي فتتجه فيه إدارة المكلف بالضريبة نحو تحقيق أو إسقاط العبء الضريبي، ولكنه يسلك في سبيل تحقيق ذلك طرق غير مشروعة تصل به إلى حدّ الاحتيال، ومن ثم يستوجب سلوكه متابعة قانونية، فالغش الضريبي بهذا الشكل يتوفر فيه العنصر المعنوي و المادي، ويعتبر الغش الضريبي حالة خاصة من حالات التهرب الضريبي، فهو حالة من التهرب الضريبي عن طريق خرق وتعدي على القانون

5-2-2 القروض العامة

إن المال بكل أشكاله وأنواعه كان ولا يزال عصب الحياة، بالنسبة للمواطن الفرد والدولة، فهو يعتبر أحد أهم الدعائم الأساسية للمشروع وللإقتصاد الوطني، ويلجأ الأفراد إلى طلب القروض من الأصدقاء والأقارب أو من المربين أو من المصارف التجارية، نتيجة لتقلص المدخرات الخاصة (الموارد المالية المتاحة) مقارنة بالاحتياجات الآنية الاستهلاكية والاستثمارية، كذلك تضطر الدول إلى اللجوء إلى الاقتراض المحلي أو الخارجي بهدف زيادة القدرة الإنتاجية، وبذلك إمكانية الخروج من دائرة التخلف.

إن الكثير من الدول ولاسيما النامية منها لا تزال تعاني من شح مالي بسبب قصور الادخار المحلي لذلك تلجأ للاستدانة سواء من الداخل أو من الخارج في سبيل تمويل مشاريعها التنموية، بيد أن انحراف القروض الخارجية عن مسارها الطبيعي وابتعادها عن أهدافها المرسومة، سيجعل من الاستدانة عاملاً للوقوع في أزمة مديونية بعد أن كانت الغاية الخروج من أزمة قصور مالي، وعليه فقد أصبحنا نرى اليوم

الكثير من الدول وحتى المتقدمة منها مثقلة بالديون الخارجية، فهي مكبلة ماليا غير قادرة على الانطلاق حيث أن نصيبا من إيراداتها بالعملية الصعبة تخصصه لخدمة ديونها الخارجية.

➤ ماهية القرض العام الداخلي

تزايد الاهتمام في الفترة الأخيرة بقضية الدين العام الداخلي نظرا للتزايد المستمر في حجمه، وبالتالي في أعباء خدمته في الكثير من الدول النامية والمتقدمة، ولا شك أن ظاهرة الدين العام الداخلي في الدول النامية تمثل إحدى المشاكل الرئيسية في هذه الدول، نظرا لما تعاني منه من قصور في مواردها العامة كنتيجة لانخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بها، في الوقت الذي تتزايد نفقاتها العامة لمواجهة احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية، مما يتسبب في عجز مستمر بل وفي أحيان كثيرة متزايد في موازنتها العامة، ونظرا لما يسببه عجز الموازنة من مشاكل سواء في الدول النامية أو المتقدمة، الذي يكون أحد أسبابه تزايد أعباء خدمة الدين العام الداخلي، فكان من الطبيعي أن تمثل نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أحد الشروط المؤهلة للبلاد الأوروبية للانضمام إلى الوحدة النقدية الأوروبية، فقد وضعت اتفاقية ماستريخت (Maastricht 1991) ضمن ما وضعت من شروط ضرورة أن لا تزيد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عن 60% لدى الأعضاء الراغبين في الانضمام للوحدة النقدية الأوروبية، وأن لا يتجاوز متوسط عجز الموازنة العامة 03% من الناتج المحلي الإجمالي، فإن دل هذا على شيء فإنما يدل على الاهتمام الكبير للدول المتقدمة بالثقل الذي يفرضه وجود دين عام على ذمم الدول.

➤ مفهوم القرض العام الداخلي

القرض العام هو مبلغ من المال تقوم الدولة بالحصول عليه من أفراد المجتمع، أو الوسائط المالية أو الهيئات الأجنبية أو من الحكومات الأخرى، بهدف تغطية حاجات الإنفاق العام لعدم كفاية مصادر الإيرادات العامة الأخرى كالضرائب والرسوم والإتاوات وفائض المشروعات العامة.

تنقسم المديونية العامة إلى قسمين: فهي تشمل المديونية العامة الداخلية (الدين العام الداخلي)، وكذا المديونية العامة الخارجية (الدين العام الخارجي)، وفيما يخص الشق الأول أي الدين العام الداخلي أو القرض العام الداخلي، فهو يمثل في لحظة معينة حجم الاقتراض الحكومي السابق لتلك اللحظة والذي لم يسدد بعد أو بعبارة أخرى، يمثل الدين العام الداخلي ما تقتضيه الجهات العامة في الدولة من الغير، لتمويل أعمالها نظرا لعجز مواردها الذاتية عن الوفاء بما تتطلبه تلك الأعمال من نفقات.

تعرف كذلك القروض العامة الداخلية بأنها تلك القروض التي تمول بواسطة أفراد المجتمع (الطبيين أو الاعتباريين)، من المدخرات سواء كانت اختيارية أو إجبارية، فيكتتب أفراد المجتمع في هذه القروض العامة في الحالة الأولى كاستثمار، بينما يكتتب أفراد المجتمع في الحالة الثانية كادخار إجباري واستثمار بالطبع.

يطلق على القروض الداخلية تسمية "القروض الوطنية"، حيث يكتتب فيها من جانب الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة، سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين، فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذا القرض وبناء على ذلك فإن القروض الداخلية تستلزم توفر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ

القرض، كما يشترط أن يكون حجم الفائض من هذه المدخرات أكبر من حاجة السوق الداخلي للاستثمارات الخاصة.

نشير إلى أنه لم ترد تعاريف كثيرة شافية ووافية تشرح بدقة معنى القرض العام المحلي، غير أنه ومن خلال بحثنا نلخص إلى أن القرض العام الداخلي هو: "عقد يربط بين طرفين أو أكثر، تكون الدولة أو إحدى مؤسساتها أو هيئاتها العمومية طرفاً فيه، بحيث تستفيد من مبلغ مالي على شكل سلفه لفترة زمنية محددة، من طرف أو أطراف العقد الآخرين، الذين يشترط فيهم الإقامة داخل الدولة والخضوع لقوانينها، على أن تلتزم الدولة برد أصل هذا القرض والفوائد المستحقة عنه عند ميعاد تاريخ الاستحقاق".

➤ مصادر القرض العام الداخلي

تحتاج الدول إلى القروض العامة الداخلية لوجود فجوة في الموارد الاقتصادية وعدم إمكانية تغطيتها بالوسائل الأخرى كالضرائب والصادرات وغيرها، وتنشأ هذه الفجوة نتيجة زيادة حجم النفقات العامة للدولة عن الإيرادات العامة، وهنا يمكن التفرقة بين فجوة الموارد المحلية وفجوة الصرف الأجنبي، فبالنسبة للفجوة الأولى فإنه يمكن تغطيتها عن طريق القروض العامة الداخلية، باللجوء لأحد المصادر التالية:

• الاقتراض من الأفراد والمؤسسات الاقتصادية أو المالية غير المصرفية

تقترض الدولة من الأفراد أي الجمهور، أو المؤسسات الاقتصادية والمالية غير المصرفية سواء العمومية أو الخاصة، بهدف تعبئة الادخار المتاح لدى هذه الأطراف، ويتم ذلك في الغالب عن طريق إصدار سندات الخزينة المتفاوتة المدة، وطرحها في السوق المالية لتكتتب فيها تلك الأطراف.

• الاقتراض من البنوك التجارية

إن الخزينة العمومية ممثلة للدولة ومن أجل الحصول على المبالغ المالية التي تحتاجها لتغطية نفقاتها العامة التي لم تكفي الإيرادات العامة العادية لتغطيتها، تتوجه نحو البنوك التجارية وبالنظر إلى طبيعة نشاط هذه الأخيرة الهادف إلى الربح، فإنها توظف جزء من مواردها في شراء السندات الحكومية، والمتمثلة عادة في أذونات الخزينة نظراً لانعدام المخاطرة بها من جهة، وقابلية خصمها لدى البنك المركزي من جهة ثانية.

• الاقتراض من البنك المركزي

هذا النوع من الاقتراض العام يسمى بالاقتراض الصوري أو الزائف لأنه عبارة عن صورة مقنعة للإصدار النقدي، وينتج عنه آثار كالتصديق عن الإصدار النقدي وتلجأ إليه الدولة عندما تريد إخفاء عملية إصدارها لنقود جديدة مباشرة، لأنها تخشى من الردود السياسية والنفسية لدى الشعب عند اعتماد الإصدار النقدي كوسيلة للتمويل، لارتباطه بالإسراف والبذخ الحكومي والارتفاع التضخمي للأسعار، وبالنسبة للجزائر فإن اقتراض الخزينة العمومية من بنك الجزائر المركزي يأخذ إحدى الصور التالية:

❖ تسبيقات الخزينة والمحددة حالياً بـ 10% من إيرادات ميزانية السنة المالية السابقة لسنة

الاقتراض ولمدة أقصاها 08 أشهر؛

❖ خصم السندات المضمونة المحررة لأمر محاسبي الخزينة، التي لا يزيد تاريخ استحقاقها عن 03

أشهر؛

❖ السيولة المودعة لدى مركز بريد الجزائر من طرف البنك المركزي، والتي تعتبر كتسبيقات غير مباشرة مقدمة من طرف هذا الأخير للخزينة، وهذا نظرا للعلاقة الموجودة بين مركز الصكوك البريدية والخزينة العمومية.

• القرض العام الخارجي والمفاهيم الأساسية المتعلقة به

مع بروز أزمة المديونية الخارجية على صعيد الاقتصاد الدولي في بداية ثمانينيات القرن الماضي، أولى كثير من الاقتصاديين بالغ الاهتمام لموضوعها من حيث الدراسة والتحليل، ولكن بالرغم من ذلك لا يكاد يكون هناك إجماع حول مسألة تعريف المديونية الخارجية، لذلك يمكن القول أنها "عملية أو حالة، أي ليست نتاج اللحظة ولكنها ناجمة عن العديد من الأسباب والعوامل التي تفاعلت عبر مراحل زمنية تطول وتقصّر وتؤدي إلى الحالة التي عليها الآن من عدم القدرة على السداد للالتزامات أو الحصول على الالتزامات الجديدة والعودة إلى التوازن المالي والنقدي والتشغيل، وعلى أساس ذلك يلزم غالبا مصطلح المديونية الخارجية مصطلح الأزمة خاصة عندما يتعلق الأمر بالدول النامية نظرا لهشاشة اقتصادياتها وضعف بنائها الإنتاجية، والذي يعتبر امتدادا لتراكمات ديونها الخارجية. أما بالنسبة للدول المتقدمة فالأجدر استعمال مصطلح الدين الخارجي، لأن حجم المبالغ التي في ذمتها لا تشكل خطرا حقيقيا على اقتصادياتها، باعتبار توفرها على مصادر مالية هائلة ومتنوعة تضمن لها تسديد ديونها دون أدنى مشكلة.

➤ مفهوم المديونية الخارجية

للمديونية صفة "مخزون" وصفة "تدفق"، فمن جهة هي مخزون من الالتزامات لاستحقاقات متعددة قامت بها الدولة في الماضي، ومن جهة أخرى، فالمديونية تدفق حيث ينجر عنها خدمة الدين (الأقساط + الفوائد).

وتجدر الإشارة إلى أنه في حقل الأدبيات الاقتصادية لا يكاد يوجد تمييز بين مفهوم المديونية ومفهوم الدين فإذا كانت المديونية حسب التعريف السابق عملية، فإن الدين الخارجي هو مبلغ محدد، حيث يعرف هذا الأخير على أنه: "جملة القروض المتعاقد عليها مع غير المقيمين مهما كانت طبيعة المقرض (دولة، مؤسسة عمومية أو خاصة....) وغالبا ما يسدد الدين الخارجي بالعملة الصعبة (بعملة البلد الدائن، أو عملة دولية كالدولار)".

أما بالنسبة لكل من صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فقد تم اعتماد تعريف المديونية الخارجية بأنها: "في لحظة ما هي مجموع الالتزامات التعاقدية الجارية والمؤدية إلى دفع المقيمين في بلد إلى غير المقيمين سندات وفاء الدين الأساسي مع الفوائد أو بدونها، أو دفع الفائدة مع سداد المبلغ أو بدونه".

➤ مصادر القروض الأجنبية

يمكن تصنيف مصادر القروض الأجنبية على النحو الآتي:

• قروض القطاع الخاص (أفراد وشركات)

نتيجة للعلاقات التجارية الدولية والمصالح المتبادلة تحصل المشروعات الوطنية التابعة للقطاع العام أو الخاص على قروض قصيرة الأجل من المستوردين، أو من المصدرين الأجانب وذلك بالطرق الآتية:

❖ **إعتمادات المستوردين:** حيث يستطيع المشروع الوطني المورد (المصدر) أن يطلب من المستورد الأجنبي، أن يدفع له قيمة المبيعات له مقدما قبل التوريد، وما أكثر ما لجأت الأقطار العربية المصدرة للنفط إلى الشركات الأجنبية العاملة في قطاع النفط لديها لطلب قروض منها، لتستقطع فيما بعد من حصص الدول من الإنتاج.

❖ **إعتمادات المصدرين:** والمقصود بها حصول المشروعات الوطنية (العامة والخاصة) في الدول النامية على قروض قصيرة الأجل من الشركات الأجنبية المنفذة للمشروع أو الشركات الموردة للأجهزة والمعدات، أي أن الشركات الأجنبية تقوم بتمويل المشروع مقابل جزء يتفق عليه من منتجات المشروع لتسديد قيمة القرض كما قد تلجأ بعض الشركات الأجنبية إلى تقديم القروض بشروط ميسرة لتمويل المشروعات في الدول المستفيدة نظير الحصول على عقد تنفيذ المشروع.

❖ **قروض من الشركة القابضة:** للعديد من الشركات والمؤسسات في العالم فروعاً تجارية أو مشاركات ومساهمات في استثمارات ومشاريع إنتاجية أو خدمية في أنحاء العالم، ويطلق على الشركة الأصلية (الشركة القابضة أو الشركة الأم)، وتقوم هذه الشركات بتقديم القروض إلى فروعها في الخارج وذلك حسب شروط خاصة، وفي حالة عدم وجود شروط وقيود خاصة على التحويل الخارجي (مراقبة النقد الأجنبي)، فإن العملية يكون مجرد نقل للأموال من بلد لآخر، وذلك عن طريق المصارف التجارية.

• القروض من المصارف التجارية والدولية

المصارف التجارية على اختلاف أنواعها وأحجامها تعتبر المصدر الأول والمهم لمصادر التمويل الدولي، فهي التي تقدم القروض بأنواعها وأحجامها، ولكن على أسس تجارية صرفة (الربحية).

المصارف الدولية هي الوسيط الذي يعتني باستثمار رأس المال النقدي في السوق الدولية للأوراق التجارية (أسهم وسندات)، كما أنها تقدم القروض المقومة بالعملة الدولية لجميع الدول والشركات المضمونة وعملية تقديم القروض من المصارف التجارية الخاصة خاضعة لحركة السوق (العرض والطلب)، وأسعار الفائدة المصرفية تكون أعلى من مصادر التمويل الأخرى، كما أن فترات الاستحقاق أقصر بكثير من تلك الخاصة بمصادر التمويل الأجنبية الأخرى.

تقوم الدولة المقترضة أو الشركات الكبرى فيها بالاتصال مباشرة بالمصارف التجارية الدولية وتطلب القروض منها مباشرة، وفي الحالة التي تكون فيها قيمة القرض المطلوب تفوق إمكانيات المصرف الواحد المالية تجتمع عدة مصارف وتشكل "إتحاداً مالياً" فيما بينها لتمويل المشروع المطلوب. وفي حالة عدم تمكن المصارف المديرة للقروض من توفير المبالغ اللازمة بنفسها، فإنها تصدر سندات دين وتعرضها على المصارف التجارية الأخرى وزبائنها والمؤسسات المالية لشراؤها.

• القروض الحكومية الرسمية

تقوم الحكومات الأجنبية وما يتبعها من إدارات ومصالح بتوقيع اتفاقيات رسمية (اتفاقيات ثنائية)، يتم على أساسها تقديم القروض أو المساعدات أو الهبات أو الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة، وتختلف شروط هذه القروض من دولة لأخرى، حسب العلاقات السياسية والاقتصادية والجدير بالذكر أن أسعار الفائدة لمثل هذه القروض تكون أقل من أسعار الفائدة في الأسواق المالية، كما أن فترات استحقاقها أطول.

• قروض من المنظمات الدولية

هي القروض الخارجية التي تحصل عليها الدولة المقترضة من المنظمات والهيئات الدولية، وذلك حسب اتفاقيات تعرف بالاتفاقيات المتعددة الأطراف، حيث أن الدولة المقترضة تواجه العديد من الدائنين المشاركين في تقديم القرض.

يعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي وما يتبعهما من مؤسسات وهيئات من أهم المنظمات الدولية التي تمنح القروض للدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وتختلف القروض الأجنبية المتحصل عليها من الحكومات عن تلك القروض من المنظمات والهيئات الدولية، ذلك لأن لكل منها مزايا وعيوب كثيرة، تتعلق بمدى تأثير هذه المنظمات الدولية على الحياة الاقتصادية والسياسية في الدول المقترضة فبعد أن كانت القروض من المنظمات الدولية هي المفضلة بالنسبة للدول النامية، لان المنظمات لا تتدخل في الأمور الداخلية للدولة المدينة، أصبحت قرارات هذه المنظمات هي السبب الرئيسي في الأزمات الاقتصادية الدولية.

كما أنشأت منظمات إقليمية تقدم القروض والمساعدات للدول النامية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، صندوق النقد العربي، المصرف الإسلامي، وبنك منظمة الأوبك، كما أنشأت مصارف للتنمية في كثير من الأقطار العربية المصدرة للنفط هدها تقديم القروض للدول والمعونات للدول الشقيقة والصديقة، التي تضررت من جراء ارتفاع أسعار النفط بعد عام 1974.

➤ تقسيمات القروض الخارجية

تنقسم القروض الخارجية التي تحصل عليها الدول المقترضة من الخارج، من حيث الاقتراض إلى: قروض عامة وقروض خاصة، فالقروض العامة هي تلك القروض التي تعقدها حكومات الدول النامية مع المقيمين في الخارج، سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين أو حكومات أو هيئات دولية – مثل البنك الدولي أو مؤسسة التنمية الدولية – أو هيئات إقليمية – مثل بنك التنمية الإفريقي – أما القروض الخاصة فهي تلك القروض التي يعقدها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون في الدول المقترضة مع المقيمين في الخارج، سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين أو هيئات التمويل الدولية والإقليمية.

تنقسم القروض التي تحصل عليها الدول من حيث الشروط التي تعقد بها والمتعلقة بأجل السداد وسعر الفائدة وفترة السماح، إلى نوعين أساسيين هما: القروض السهلة (الميسرة)، والقروض الصعبة، فالأولى هي تلك القروض التي تشتمل في جزء منها على عنصر المنحة، حيث تزداد فيها فترة السماح، وتعقد بأسعار

فائدة أقل من أسعار الفائدة التجارية، وفيها يزداد أجل القرض، وقد تسدد بعض أجزاءه بالعملة المحلية أو بجزء من إنتاج المشروع الممول بالقرض، بينما القروض الصعبة فهي تلك القروض التي تعقد بالشروط التجارية من حيث سعر الفائدة المرتفع وشروط السداد التجارية الأخرى، كذلك هناك تصنيفات أخرى للقروض الأجنبية، وهذا تبعا للاختلاف والتباين الوارد فيما بينها وسوف نوجز أهمها فيما يلي:

• تصنيف القروض بحسب أوجه الصرف

هي بذلك تنقسم إلى نوعين قروض إنتاجية توجه لإنشاء أو توسيع المشاريع الإنتاجية أو الخدمية، وقروض استهلاكية تنفق على الاستهلاك النهائي.

- تصنيف القروض بحسب فترة الاستحقاق

هنا نميز القروض قصيرة الأجل التي لا تتجاوز فتراتها سنتين، بالإضافة للقروض الطويلة الأجل حيث تمتد فتراتها من سنتين إلى عشرة سنوات، بالإضافة للقروض طويلة الأجل التي تزيد فترات استحقاقها عن العشرة سنوات.

- تصنيف القروض بحسب الضمانات التي تقدمها الدولة المقترضة

حسب هذا التصنيف فإننا نميز:

- ❖ قروض ذات ضمانات حكومية (الحكومة المركزية هي الضامنة للجهة المقترضة)؛
- ❖ قروض يضمنها طرف ثالث (ضمانة دولة شقيقة أو صديقة)؛
- ❖ قروض تضمنها سندات وأذونات الخزينة العمومية؛
- ❖ قروض مضمونة بالذهب الاحتياطي المرهون؛
- ❖ قروض مضمونة بصادرات البلد إلى الخارج.

• تصنيف القروض بحسب نوعية القرض

فنجد القروض النقدية والقروض العينية

- تصنيف القروض بحسب طريقة التسديد

فنميز بذلك قروض تستحق الدفع مرة واحدة، وقروض أخرى تدفع على شكل أقساط، مع تحديد قيمة القسط الواحد المتضمن لجزء من أصل الدين والفائدة المترتبة عليه، وموعد التسديد.

- تصنيف القروض بحسب الإشراف والتوجيه

حسب هذا المعيار فإننا نميز بين القروض الموجهة حيث يتم الحصول عليها بعد التحديد المسبق للوجهة التي ستأخذها، لتنفق فيما بعد تحت إشراف المقرض أما الصنف الثاني فهي القروض غير الموجهة، حيث يكون للمدين حرية التصرف في إنفاقها.

➤ مبررات الاقتراض العام

إن ظاهرة الاقتراض قديمة العهد، حيث ارتبطت بالتبادل التجاري الدولي، ولم تكن مشكلة المديونية تتعدى آنذاك حدود الدائن والمدين، وكانت تنتهي بالسداد أو بالاحتلال العسكري، وبعد الحرب العالمية

الثانية نالت العديد من الدول النامية استقلالها السياسي، فسارعت بذلك حكوماتها إلى تطبيق سياسات تنموية طموحة تطلبت رؤوس أموال كبيرة، ذلك أن معظم هذه الدول كانت تعاني من انخفاض معدلات الادخار المحلي، وعدم كفاية المدخرات المتاحة لتمويل الاستثمارات اللازمة لعملية التنمية، مما شجعها على اللجوء إلى التمويل الخارجي والاعتماد عليه باعتباره حلاً لا بديل عنه، من شأنه القيام بدور معتبر في تسريع عملية التنمية.

• مبررات الاقتراض العام الداخلي

يعرف الاقتصاديون القروض العامة بأنها الأموال التي تقتربها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة الأخرى من الأفراد، أو من الهيئات الخاصة الوطنية أو الأجنبية أو من المؤسسات الدولية، نظير تعهدا برد المبالغ المقترضة وبدفع فائدة سنوية محددة وبعض المزايا الأخرى المحددة طبقاً لشروط العقد، ومعلوم أن القروض العامة تشتمل على القروض العامة الداخلية بالإضافة إلى القروض العامة الخارجية، وهنا يثار تساؤل جوهري ومهم يتعلق بالمفاضلة ما بين القرض العام الداخلي أو الخارجي من حيث الفائدة التي تعود على المجتمع، ويمكن أن نوجز الدوافع والمبررات التي تدعو الدول إلى اللجوء للاقتراض العام الداخلي في النقاط التالية:

- الحالة التي تعجز فيها الإيرادات العامة العادية عن تغطية النفقات العامة، وخاصة أوقات الأزمات والكوارث، بالإضافة إلى حالة بلوغ الضرائب مستوى أمثل، بمعنى أن القدرة التكليفية الوطنية أو ما تعرف بالطاقة الضريبية الوطنية تكون قد استنفذت، فلا تستطيع الدولة أن تفرض المزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة، تتمثل في تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.

- صعوبة أو استحالة الحصول على قروض عامة أجنبية لتغطية النقص المسجل في الإيرادات العمومية الموجهة لموازنة النفقات الواردة في الميزانية العامة للدولة.

- رغبة الدولة في امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد والمشروعات عن حاجة السوق ومن ثم محاربة التضخم في الاقتصاد، ثم تقوم برد هذه الأموال بعد انتهاء هذه الظروف الاستثنائية، كأن تلجأ الدولة لخصم جزء من رواتب وأجور العمال والموظفين، أو إلزام الشركات والمؤسسات بتخصيص جزء من أرباحها لشراء سندات القرض العام.

- يختلف القرض الداخلي عن القرض الخارجي في كون هذا الأخير قد يؤدي إلى نتائج سياسية خطيرة فمن الجائز أن تتدخل الدولة الأجنبية المقرضة في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة، وبصورة خاصة عندما تكون الدولة المقرضة ضعيفة، ولم تراع القواعد المالية السليمة في عقدها للقرض العام.

- استخدام القرض العام الداخلي كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق النمو والتوازن الاقتصادي وعلى سبيل المثال فعندما تقل الاستثمارات الخاصة في حالة الكساد والركود، وتكون

هناك مدخرات فائضة عن حاجة السوق، فإنه عن طريق القروض العامة يمكن إيجاد فرص للتوظيف لهذه المدخرات المحلية، مما يؤدي إلى الرفع من وتيرة النمو الاقتصادي ومواجهة التقلبات والأزمات الاقتصادية.

- عندما تريد الدولة توزيع العبء المالي بين مزيد من المكلفين، هذا العبء الذي كان يقتصر على دافعي الضرائب فقط ليشمل المقرضين أيضا.

- إذا لم تستطع الدولة بكل وسائل الدعاية المتاحة، أن تغري الأفراد على الاكتتاب في القرض العام الداخلي، فإنه يمكن لها كنتيجة لما تتمتع به من سلطات أن تخفض من سعر الفائدة في السوق، دون تغيير في سعر الفائدة على سنداتها، وهنا سيجد أصحاب المدخرات وبعض أصحاب الأعمال منفعة أكبر في تحويل أموالهم لاستثمارها في سندات القروض العامة، لأنها ترجع عليهم بعائد مادي أكبر، وهذه السياسة ليست متاحة إذا ما تعلق الأمر بالقرض العام الخارجي، ذلك أنه ليست للدولة سلطة على المؤسسات المالية التي تنشط في السوق الخارجي.

• مبررات الاقتراض العام الخارجي

تحتاج الدول إلى القروض العامة الخارجية لوجود فجوة في الموارد الاقتصادية وعدم إمكانية تغطيتها بالوسائل الأخرى كالضرائب والصادرات وغيرها بما فيها القروض العامة الداخلية، وتنشأ هذه الفجوة نتيجة زيادة النفقات العامة للدولة (النفقات الجارية والاستثمارية) عن الإيرادات العامة، وهنا يمكن التفرقة بين فجوة الموارد المحلية وفجوة الصرف الأجنبي، فبالنسبة للفجوة الأولى يمكن تغطيتها من خلال القروض العامة الداخلية، بينما تتحتم الاستعانة بالقروض الأجنبية لتغطية الفجوة الأخيرة.

لقد ظهرت على ساحة الفكر الاقتصادي بعض النماذج والأبحاث الرياضية التي حاولت أن تربط بين مشكلة نقص الموارد المحلية في هذه الدول وبين العجز الحادث في موازينها التجارية، ومن هذه النماذج "نموذج الفجوتين" وهو أبسط النماذج وأكثرها دلالة في تبين العلاقة بين هاتين المشكلتين، إن الفكرة الأساسية في هذا النموذج هي أن هناك علاقة وثيقة بين المدخرات المحلية ومستوى التمويل الخارجي فكلما كان مستوى المدخرات المحلية ضئيلا بالقياس إلى مستوى الاستثمارات المطلوبة لتحقيق معدل النمو المستهدف، زادت الحاجة إلى التمويل الخارجي، والعكس صحيح.

إن الحاجة إلى التمويل الخارجي إذا تمت بهدف سد النقص في الادخار المحلي أو سد الفجوة الموجودة في الموارد المحلية المخصصة للاستثمار، أي أن الاستثمارات التي يقوم بها الاقتصاد الوطني خلال فترة معينة بشكل يزيد عما أمكن تدبيره من المدخرات المحلية، لابد أن يتم عن طريق الاستعانة بالتمويل الخارجي .

الفصل الثالث: الموازنة العامة

1- تعريف الموازنة العامة للدولة

تعني كلمة موازنة في اللغة عدة معاني منها المساواة، المقابلة، وهي مشتقة من كلمة ميزان ويعني هذا الأخير العدل ويقال في لغة العرب وزن بين شيئين موازنة. وأطلق لفظ الميزانية في بادئ الأمر على حقبة النقود أو المحفظة العامة ثم قصد بها بعد ذلك مالية الدولة، وفي جميع الحالات تعني كلمة الموازنة العامة الإيرادات والنفقات العامة للدولة، واستخدام لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا ويقصد به الحقبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان. ثم استخدم اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية الحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية.

فالموازنة العامة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه فيه تقدير الإنفاق العام للدولة، ومواردها لفترة لاحقة، تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه، وتتكون الموازنة العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الاستخدامات)، ويشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول إلى خزينة الدولة مهما كان مصدرها.

تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول، إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق.

الموازنة بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية كما أنها أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

وحسب القانون رقم: 21-90 تمثل الميزانية العامة الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات العامة برأس المال.

2- أهمية الموازنة العامة

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطوّر وظائف الموازنة العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول.

1-2 الأهمية السياسية للموازنة العامة

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة. وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهمية السياسية المتعاضمة للموازنة العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره.

مما سبق يمكن القول أنّ الموازنة العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه.

2-2 الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة

لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد. قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

تعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات، ومن الواضح كبر حجم الموازنة هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الموازنة الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي والمتمثلة، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها.

وفي الأخير تعتبر الموازنة العامة كأداة للتأثير المقصود على الحياة الاقتصادية للدولة ومنه أصبحت عاملا هاما للحياة الاقتصادية في مختلف الدول.

2-3 الأهمية الاجتماعية للموازنة

تستخدم الموازنة العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها (الإعانات) إلى الأفراد في المقام الثاني.

إذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخل بعد الضرائب عنه قبلها.

أما النفقات العامة بعضها ليست لها آثارا توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع... الخ. والبعض الآخر قد تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثالها النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحية وذلك عندما تختلف منافعها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

4-2 الأهمية المحاسبية للموازنة

تمر الموازنة بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية.

إنَّ أهمية الموازنة من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمكّن لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الموازنة، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للموازنة العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة في مراحلها المتعددة لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الموازنة.

مما سبق يتضح وحتى تؤدي الموازنة رسالتها وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة منها يجب رفع مستوى المهارة مع تحسين الأنظمة الإدارية والمحاسبية.

3- المبادئ الأساسية للموازنة العامة

تمر الموازنة باعتبارها أداة لقيان الدولة بدورها الاقتصادي والاجتماعي بعدة مراحل، تبدأ بمرحلة التحضير التي تحكمها أسس معينة، والتي تولدت نتيجة للصراعات بين السلطة التشريعية والتنفيذية (بين الملوك والأمراء وممثلي الشعب). تعرف هذه الأسس بالمبادئ الأساسية لما لها من أهمية سياسية إضافة إلى أهميتها التنظيمية عند إعداد الموازنة، بهدف جعل الأفكار المعروضة أكثر وضوحاً والتعرف بسهولة على المركز المالي للدولة. ونظراً لتزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وخاصة بعد الأزمة العالمية، جعل من الالتزام ببعض المبادئ عقبة أمام تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها هذه الدولة، وهذه المبادئ هي:

3-1 مبدأ السنوية

ظهر هذا المبدأ كنتيجة لشبوع مبدأ ضرورة الموافقة على فرض الضرائب بصورة دورية لتغطية النفقات العامة، أي توقع وإجازة نفقات الدولة وإيراداتها بصفة دورية كل اثني عشر شهر إذ جرت العادة على اعتبار هذه المدة نموذجية لتقدير نفقات وإيرادات الدولة، وهذا يعني أنَّ الموازنة يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ويرجع هذا المبدأ لعدة اعتبارات سياسية ومالية. أما الاعتبارات السياسية تتمثل في أنَّ السلطة التنفيذية يخضع لرقابة منتظمة ومتكررة نسبياً من جانب البرلمان، بهدف تمكين هذا الأخير من متابعة نشاط السلطة التنفيذية ورقابته حيث إذا قلت المدة عن سنة تصبح فعالية الرقابة شديدة ومرهقة وإذا زادت عن سنة تصبح نوعاً ما ضعيفة، ومن الناحية المالية تعتبر فترة السنة مهمة جداً، حيث تتماشى التقديرات مع مستوى النشاط الاقتصادي الذي يتغير من فصل لآخر، حيث قد تكون إيرادات دورية والأخرى موسمية نفس الشيء بالنسبة للنفقات.

تختلف بداية السنة المالية ونهايتها باختلاف الدول، في البعض تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية مثل الجزائر، وفي بعض الأحيان تبدأ في 01 أكتوبر في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنها ما يعتمد السنة الهجرية مثل السعودية. وقد ظهرت استثناءات لهذا المبدأ أهمها:

- **الموازنة الإثنا عشرية:** جاء هذا الاستثناء للظروف التي تؤدي إلى تأخر المصادقة على الموازنة، فكان لابد من أن تتفق في العام اللاحق بموجب الإنفاق المماثل في العام السابق مقسما على اثنا عشر شهرا وما يطلق عليها في الجزائر لاعتمادات الشهرية؛
- **إعتمادات الإضافية:** هي المبالغ التي تصادق عليها السلطة التشريعية لاحقا إلى الموازنة المعتمد سابقا ويطلق عليها في الجزائر لاعتمادات التكميلية؛
- **الموازنة الدورية:** وتهدف إلى التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي حالة الازدهار تحجم الدولة عن بعض بنود الإنفاق العام لتصرفها في حالة الركود بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي العام؛
- **اعتمادات الدفع:** حيث ترصد اعتمادات المشاريع التي تتجاوز في مدتها السنة المالية وبالتالي يتم أخذ الموافقة من السلطة التشريعية على الحصة السنوية من هذه الإعتمادات والتي تسمى باعتمادات الدفع (برامج التجهيز في الجزائر).

2-3 مبدأ وحدة الموازنة

يقتضي الالتزام بهذا المبدأ أن تدرج الحكومة كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، أي تكون للدولة موازنة واحدة وحدة الموازنة تعتبر نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة ووحدة الموارد التي يستعين بها لتأدية مهمته، فالحكومة تمثل وحدة متكاملة في الوظائف التي تقوم بها عن طريق أقسامها المختلفة.

ترجع أهمية هذا المبدأ إلى أنه يؤدي إلى عرض الموازنة في أبسط صورة ممكنة، حتى يتسنى لمن يهمه الأمر التعرف وبسرعة على كميات وأنواع النفقات والإيرادات الواردة في مشروع الموازنة كما يسهل مهمة السلطة التشريعية في الاعتماد.

هناك عدة استثناءات يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- **الموازنات المستقلة:** وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العامة؛ وتعود إلى مؤسسات مستقلة أي ميزانيات المصالح التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية؛
- **الموازنات الاستثنائية:** وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العامة وتتضمن نفقات وإيرادات استثنائية لمشاريع إنمائية عامة؛
- **الموازنات الملحق:** الإعتمادات التكميلية والناجمة عن التعديلات الممكنة على الموازنات الإضافية؛

- حركة النقود (عمليات الإخراج من الموازنة العامة): ويقصد بها العملية التي يتم من خلالها نقل نفقة إلى ذلك الحين كانت مسجلة في الموازنة أو كان ينبغي أن تدرج نظريا ليتم قيدها في حسابات أخرى مثل تمويل الاستثمارات المخططة، المساهمات الخارجية...الخ.

3-3 مبدأ الشمولية

يهدف هذا المبدأ إلى تسجيل كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينها، معنى ذلك أن يتم تسجيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء أية مقاصة بين نفقات وإيرادات أحد المرافق لإظهار صافي القيمة. يعني الالتزام بمبدأ عمومية الموازنة الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرافق وكافة تقديرات إيراداته، وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة يجب أن تشمل جميع أوجه النشاط للحكومة مما كان صغيرا أو كبيرا ويبرر هذا الالتزام لاعتبارات سياسية ومالية.

لتحقيق أهداف هذا المبدأ وإتاحة الظروف المهيأة لفاعليته يقتضي الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين في إعداد وتحضير ميزانية الدولة قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات: فالأولى: تقضي عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة أي تحصيل كافة الإيرادات لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق دون أدنى تخصيص.

أما الثانية: يقصد بها أن اعتماد البرلمان للنفقات العامة لايجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق العام. لمبدأ شمولية الموازنة استثناءات من أهمها:

- الموازنات الملحقة والمستقلة: وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وترتبط بها عن طريق حسابات الصوافي، فإذا حققت هذه الموازنات فائضا أوردته الموازنة العامة كإيراد في حساباتها، أما إذا حققت عجزا فتسدد الموازنة العامة للدولة؛
- صوافي بعض أنواع الإيرادات مثل إيرادات رسوم الطوابع الذي يحسم منها عمولة بائعها.

4-3 مبدأ توازن الميزانية

توازن الموازنة له مفهومان، مفهوم تقليدي والآخر حديث، فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة، أما الحديث يقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي بدل توازن النفقات والإيرادات لذلك سوف تخصص الفقرة الأخيرة من هذا المبحث لدراسة هذا التوازن.

4-خصائص الميزانية العامة للدولة

للميزانية مجموعة من الخصائص تميزها في تقدير معتمد من السلطة التشريعية للإيرادات والنفقات العامة لسنة مقبلة، وتتمثل فيمايلي:

1-4 الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة

تتضمن الميزانية العامة للدولة توقعات لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الميزانية

العامة على دقة معايير التوقع والتقدير، ونجاحها في تقدير هامش الخذاً ، وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقري للميزانية العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي، فتقوم أجهزة الدولة المختلفة بتقدير حجم النفقات العامة و الإيرادات العامة اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإيرادات العامة المختلفة، ومقسمة بين أنواعها المتعددة بما يتوافق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

2-4 الميزانية العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية

ان وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة لا يكفي وحده لتكون أمام ميزانية العامة شرط أساس لتنفيذ الميزانية العامة، وبدون هذه الموافقة تبقى الميزانية مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ. يعتبر اعتماد الميزانية العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية، حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع النشاطات، حيث لم يتقرر حق السلطة التشريعية دفعة واحدة، وإنما ظهر هذا الحق منذ فترة حديثة نسبياً إثر تطورات سياسة هامة ونتيجة صراع طويل بين الشعب وحكامه، حيث استطاع الشعب أن يحصل على إقرار من السلطة الحاكمة بضرورة حصولها على موافقة الشعب بوصفه مصدر السلطات عن طريق ممثليه على فرض الضرائب، ثم على متابعة مراقبة إنفاق حصيلة الضرائب، ثم اكتمل حق الشعب في المسائل المالية بضرورة عرض مشروع الميزانية العامة بطريقة واضحة وبصورة دورية كل عام، وبذلك أصبحت الإجازة أو الاعتماد القاعدة التي تحكم الميزانية العامة .

3-4 الميزانية العامة خطة مالية لسنة قادمة

تعتبر الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعدّ في ضوء تفصيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ، ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة هي سنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع تقديرات لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضيف عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس.

4-4 الميزانية العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، من ثمة تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت فيها، إلا أن الدولة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى، أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الميزانية العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة، والذي يجب أن تلتزم به الحكومة لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية، أملاً في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع، فالميزانية العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة وأداتها لتحقيق تلك الأهداف.

5-4 الميزانية العامة عمل اداري ومالي

تتطلب الميزانية العامة مجموعة من الإجراءات الادارية والمالية التي تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الميزانية العامة، وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالميزانية العامة من الناحية العامة هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية، بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب. وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الميزانية العامة.

5-نظرية توازن الميزانية العامة للدولة:

يقضي توازن الموازنة التعادل بين النفقات والإيرادات، عدم وجود عجز وفائض ونظرية التوازن هذه كانت مقدسة عند التقليديين، أي كان يمنع على السلطة التنفيذية إحداث أي زيادة أو عجز وعليه الخطة المالية المتمثلة في وثيقة الموازنة يجب أن تكون متوازنة، وكذلك الميزانية التي تظهر الواقع الفعلي لإيرادات ونفقات السنة المنصرمة يجب أن تكون متوازنة هي الأخرى وذلك بغض النظر عن الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد المعنية.

من هنا يتضح أنّ توازن الموازنة يتطلب توفر عنصرين هما: عدم وجود فائض في الموازنة العامة وهو عنصر قليل الحدوث إلا في حالات الازدهار الاقتصادي، كما أنّ التوازن يفترض عدم وجود عجز لكن هذا الأخير قد يحدث لعدة أسباب:

- خطأ في تقدير الإيرادات والنفقات، خطأ في دراسة الحالة الاقتصادية المقبلة التي تنفذ فيها الموازنة؛
- عدم كفاية الإيرادات وخاصة السيادية منها لتغطية النفقات العامة؛
- عجز مستمر لعدة سنوات والنتائج عن عدة أسباب مثل تزايد في النفقات لا يقابله تزايد في الإيرادات، التهرب الضريبي؛

مما سبق يمكن أن نخلص إلى ثلاثة أنواع من العجز الموازني:

- عجز موازني تعترف به السلطة التنفيذية ويظهر عند اعتماد الموازنة أي يكون في بداية السنة المالية؛
- عجز بنيوي يظهر في نهاية السنة المالية نتيجة زيادة في النفقات غير مماثلة لزيادة الإيرادات العامة؛
- عجز ناتج عن الوضعية الاقتصادية التي يمر بها اقتصاد البلد المعني أثناء تنفيذ الموازنة، أي أنّ هذا النوع يظهر كذلك في نهاية السنة المالية ولم يكن موجودا في بداية السنة، وفي أغلب الأحيان يعود سبب هذا العجز إلى الانخفاض المفاجئ للإيرادات والنتائج هو الآخر عن تغيير الأوضاع الاقتصادية خلال فترة تنفيذ الموازنة.

6- التمويل بالعجز والتوازن الاقتصادي

يستخدم عجز الموازنة في التحليل المالي لقياس أثر الموازنة العامة للدولة في المتغيرات الاقتصادية الأخرى وكذلك دورها في عملية التنمية وحشد الموارد في الدول النامية ونمّيّ للعجز المالي المفاهيم التالية:

6-1العجز الموازني الشامل:

يتضمن حاصل طرح الإيرادات العامة الضريبية وغير الضريبية مع عدم احتساب دخل الاقتراض- من النفقات العامة متضمنة فوائد القروض مع استبعاد إهلاك ديون الحكومة.

2-6 الدين العام الموازي

حصيلة طرح الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من النفقات العامة والتي تتضمن الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي الصافي والأصول المالية الصافية.

7 العجز الجاري الموازي: وهو حصيلة طرح الإيرادات المالية من النفقات الجارية.

3-6 العجز المالي الموازي المحلي

وهو ناتج طرح المنح الخارجية من حصيلة طرح الإنفاق العام من الإيرادات الحكومية. فعندما تستهدف السياسة المالية نتيجة الظروف والأوضاع الاقتصادية إحداث عجز مالي، فإنه على السياسة المالية، والتي تقوم بتطبيقها السلطات المالية إيجاد سبل لسد هذا العجز، وتتمثل هذه السبل إما في القروض العامة أو الإصدار النقدي.

لقد اختلف الاقتصاديون حول نظرية التمويل بالعجز وظهرت ثلاثة اتجاهات:

• الاتجاه الأول:

المؤيد لنظرية التمويل بالعجز ويعتقد أصحاب هذه النظرية أنّ هذا التمويل يحقق ما يلي:

- تشجيع الاستثمار ويسرع معدلات النمو الاقتصادي؛
- يخلق كتلة سلعية في المستقبل تكفي لإعادة امتصاص الكتلة النقدية مصدر هذا التمويل؛
- التمويل بالعجز يساعد على توزيع أعباء التنمية بين أجيال الحاضر والمستقبل.

• الاتجاه الثاني:

ويمثل الفريق المعارض للتمويل بالعجز، وتبريرهم لذلك هو أنّ هذا التمويل يؤدي إلى تضخم نقدي حاد نظراً لأنّ البلدان التي تلجأ إليه غالباً ما يكون جهازها الإنتاجي ضعيفاً، والميل الحدي للاستهلاك لدى أفرادها مرتفعاً، وما يترتب عن هذا التضخم من تشجيع المضاربة، ضعف الادخار، وتردي مستوى المعيشة لأصحاب الدخل الضعيف (المحدودة) ومنه زيادة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع. لما نادى أصحاب هذا الاتجاه بضغط النفقات العامة ومحاربة الدعم السلعي لأنّ ذلك يؤدي إلى ظهور السوق السوداء التي تعبر عن الواقع الفعلي لأسعار السلع المدعومة وتزيد من بؤس الطبقات الفقيرة.

• الاتجاه الثالث:

المعتدلون في نظريتهم إلى سياسة التمويل بالعجز، ويرى هؤلاء الاقتصاديون أنّ التمويل بالعجز يجب أن يكون ضمن حدود معينة، وأنّ يوجه نحو المشاريع الإنتاجية ذات مردود سريع تستطيع من خلال الطلب على إنتاجها امتصاص الكتلة النقدية الزائدة كما يجب أن يترجم التمويل بالعجز إلى سلع وخدمات منتجة تكافئ الكتلة النقدية الفائضة، كما أنّ نسبة التمويل بالعجز لا تتعدى معدل زيادة الناتج.

7- الإصدار النقدي

عندما تتزايد النفقات العامة عن الإيرادات العامة فإنّ الدولة قد تلجأ للإصدار النقدي الجديد عن طريق البنك المركزي والتوسع في الائتمان الذي يمنحه الجهاز المصرفي، ومن الضروري أن يتم الإصدار النقدي في حدود الغطاء الموجود في المجتمع من سلع وخدمات، فإذا تمّ إصدار أوراق مالية دون أن يقابلها غطاء من السلع والخدمات، فمعنى ذلك أنّ كمية أكبر من النقود تطارد كمية أصغر من السلع والخدمات ويسمى هذا الأمر بالتضخم النقدي وكذلك يحدث تضخم عندما يتم خلق الائتمان بزيادة النقود المصرفية بمعدل يفوق معدل نمو الناتج الوطني ويسمى هذا التضخم بالتضخم المالي.

وبذلك يمكن للدولة عن طريق الإصدار النقدي الجديد تمويل النفقات العامة بموارد وإيرادات غير مملوكة لها، أو غير حقيقية ويعدّ الإصدار النقدي الجديد من أسهل الوسائل التي تلجأ إليها الدولة في تغطية النفقات العامة في حالة عدم كفاية الإيرادات العامة، وتلجأ إليها الدول النامية بصفة خاصة، عند عجزها عن الاقتراض أو زيادة حصيلة الضرائب، ولتفادي الآثار السلبية الناتجة عن الإصدار النقدي الجديد، ويمكن ذكر شروط إنجاح الإصدار النقدي الجديد فيما يلي:

- تميّز الجهاز الإنتاج بالمرونة وعدم الجمود؛
 - توجيه الإصدار لاستثمارات حيوية وسريعة العائد يمكن من خلالها الاستغناء عن الإصدار الجديد فيما بعد؛
 - ضخ الإصدار النقدي الجديد على فترات متباعدة وفي جرعات صغيرة؛
 - تضافر السياسات الاقتصادية مثل سياسات الاستثمار وسعر الفائدة والضرائب، وذلك لضمان السيطرة على الآثار التضخمية الذي يسببها الإصدار النقدي.
- مما سبق يمكن أن نقول أنّ العجز الناجم بالموازنة العامة للدولة في الدول النامية عادة ما يحدث كنتيجة لجمود حصيلة الضرائب وعدم قدرتها للحاق بالنمو السريع للإنفاق الحكومي على السلع والخدمات المحلية والذي يمكن تسويته من خلال الموارد المحلية (زيادة الإصدار النقدي، زيادة حصيلة الضرائب)، وكذلك عجز موارد النقد الأجنبي عن تمويل السلع والخدمات المنتجة بالخارج، الأمر الذي يتم تسويته من خلال الديون الخارجية والإعانات الخارجية أو جذب الاستثمارات الأجنبية.

8- تطوّر مفهوم توازن الموازنة العامة للدولة

لقد تطور مفهوم توازن الموازنة العامة من توازن كمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة إلى توازن مالي واقتصادي واجتماعي للموازنة العامة كما يتضمن التوازن الكمي والنوعي أيضاً، فيسعى التوازن المالي للموازنة العامة إلى إقامة توازن بين الأصول والخصوم وتحسين النفقات في جانب الخصوم والإيرادات في جانب الأصول، ويفترض في هذا التوازن ألا يكون حياذيا في الحياة الاقتصادية للبلاد بل يجب أن يكون فاعلا ومؤثرا ومتدخلا ومنفعلا بها ليطوّر واقعها بشكل إيجابي. لهذا فالتوازن المالي بصفة عامة هو ما تحدّثه المصادر الإيجابية في موازنة الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدي إلى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التي يتكون منها هيكل الاقتصاد

الوطني، أي ما يقود في النهاية علاوة على التوازن الكمي (أو الحسابي) إلى إحداث توازن كفي يتمثل في التوازن الإقتصادي العام.

وبمعنى آخر يمكن القول أنّ وراء توازن النفقات (التسرب) مع الإيرادات (الحقن) في فترة الموازنة يجب الأخذ بعين الاعتبار التوازن الكمي والكيفي للجانبين السلبي والإيجابي في موازنة الدولة ويدخل عموماً في الجانب الإيجابي إيرادات الدولة الاقتصادية وحصيللة الضرائب المفروضة، أما في الجانب السلبي الدين العام بكافة صوره وجميع الالتزامات التي تتحمل بها الدولة، ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أنّ عرض كل عنصر من العناصر السابقة يتمثل في إنتاج مقدار معين من المنافع الاقتصادية، وذلك عن طريق استخدام الدخل فيتحقق التوازن الإقتصادي للمالية العامة.

فالتوازن المالي للتمويل بالعجز يفترض استخدام القروض والإصدار النقدي في استثمارات ذات طابع إنتاجي تستطيع عوائدها من أرباح وبيع وخدمات وفاء هذا الدين وخدمته، أما التوازن الاقتصادي للموازنة العامة يفترض أن تكون منفعة إنفاق الإيرادات العامة لا تقل عن منفعة بقائها لدى القطاع الخاص، وهكذا فالتوازن الإقتصادي للمالية العامة يتحقق عندما تكون زيادة الدخل الوطني أو زيادة المنفعة الاقتصادية العامة في الاقتصاد الوطني معادلة على الأقل للمنفعة التي حجت عن الدخل الوطني نتيجة اقتطاع هذه الأموال، أما إذا انخفض الدخل الوطني نتيجة ذلك فهذا يعني أنّ النفقات العامة قد تجاوزت حدها الأعلى في حين تظهر زيادة الدخل الوطني من حيث النتيجة سياسة مالية سلبية تتجلى في عدم الوصول إلى مرحلة الضغط الضريبي.

أما التوازن الاجتماعي للموازنة العامة فيقوم على أساس زيادة القوة الشرائية لدى الطبقات ذات الدخل المحدود، وكذا رفع مستواها المعيشي، وتخفيض حدّة التفاوت الطبقي بين فئات المجتمع المختلفة، فالدولة تقتطع أموالاً وتعيد توزيعها فيما بعد بشكل يفترض تخفيض حدّة فقر الطبقة الفقيرة وتخفيض فحش الطبقة الغنية. وعلى هذا الأساس فقد أصبح ينظر إلى توازن الموازنة ليس على الاستقلال ولكن من خلال التوازن المالي، فأى زيادة في الجاني السلبي من الذمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة في الجانب الإيجابي تكون مساوية لها على الأقل.

9- أهمية وأهداف الموازنة العامة في الجزائر

تكمن أهمية الميزانية العامة في كونها وثيقة معتمدة من طرف الدولة ، ولها عدة أهداف .

9-1 أهمية الميزانية العامة للدولة

من الناحية السياسية للميزانية العامة أهمية كبرى في الأنظمة السياسية والديموقراطية، لأن الزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام الى مجلس النواب لاعتماد الميزانية من شأنه زيادة النفقات الإجمالية للدولة، إضافة الى أهمية إخضاع هذه الميزانية للرقابة الدقيقة والعلنية من أبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها ، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم لها .

أما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، للميزانية العامة أهمية بالغة لاسيما مع اتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة، فعن طريق الميزانية العامة تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات وعلى الأفراد ، وعن طريق الضرائب والنفقات العامة.

2-9 أهداف الميزانية العامة للدولة

للميزانيات العامة عدة أهداف اقتصادية واجتماعية نوجزها في النقاط التالية:

- **أهداف اقتصادية:** تتضمن الميزانية العامة للدولة ، برامج لتحقيق الأهداف الاقتصادية ، مثل توزيع موارد الدولة والرقابة على المال العام وتوجيه الاقتصاد الوطني.
 - **توزيع موارد الدولة:** تبين الميزانية العامة للدولة طريقة توزيع موارد الدولة وتخصيصها على الأنشطة والخدمات العامة للمواطنين، وذلك حسب الأولويات والمناطق الجغرافية المختلفة، وإمكانيات الدوائر الحكومية والكفاءات المتوفرة داخل كل دائرة حكومية لتحقيق الأهداف العامة للدولة.
 - **أداة رقابية على المال العام:** تمكن الميزانية العامة الجهات الرقابية المختلفة والجهات ذات العلاقة من الرقابة على تحصيل الإيرادات المقدره، وإنفاق التخصيصات المعتمدة على الأهداف المحققة لها، ضمن المدة والوصف المحددين، والمسافة على أية انحرافات في تنفيذ حماية للمال العام.
 - **توجيه الاقتصاد الوطني:** من أمثلة على ذلك تحقيق النمو الاقتصادي وزيادة معدل الناتج المحلي ، وتحقيق الاستقرار المالي والنقدي ، مع زيادة معدلات الادخار والاستثمار، تخفيض عجز الميزانية العامة ، توازن الحساب الجاري لميزانية المدفوعات، تخفيض نسبة الدين العام، استقرار المستوى العام للأسعار، تنشيط الاقتصاد الوطني، تخفيض نسبة الاستهلاك الكلي إلى الناتج المحلي لزيادة المدخرات المحلية.
- **أهداف اجتماعية:** ومن بينها نجد
- **معالجة ظاهرة الفقر:** تتضمن الميزانية العامة للدولة سياسات تسعى الى إقامة مشاريع تنمية لتنمية المناطق الفقيرة في الدولة ، ورفع المستوى الخدمات الاجتماعية والإسكانية.
 - **اعادة توزيع الدخل:** تتضمن الميزانية العامة سياسات تعمل على زيادة تمويل الطبقة الغنية لخزينة الدولة العامة ، وتقليل التفاوت بين طبقات المجتمع.
 - **الحدّ من بعض العادات السيئة وتشجيع العادات الحسنة:** تسعى الدولة من خلال سياسات الميزانية العامة الى الحدّ من بعض العادات السيئة، مثل زيادة الضرائب والرسوم على منتجات معينة، والمتاجرة في السلع الملوثة للبيئة ، والقيام بحملات إعلانية تبين أخطار هذه العادات على المجتمع والمواطن، في مقابل ذلك تتضمن الميزانية العامة تشجيع بعض العادات الحسنة لتحقيق

أهداف التنمية الاجتماعية، وذلك بتنظيم النسل حسب مصلحة المجتمع ، من خلال سياسات ضريبية أو من خلال الوعي الصحي واعتمادات الانفاق العام المخصصة لهذه الغاية.

➤ تحقيق أهداف صحية

مثل الرفع من مستوى خدمات الرعاية الصحية، وتخفيض معدلات وفيات الأطفال، والحد من الآثار الجانبية الضارة للمبيدات والأسمدة الزراعية .

➤ تحقيق أهداف علمية

كتشجيع البحث العلمي واستخدام التقنيات الحديثة بهدف النهوض بالمجتمع ، والحرص على استمرار تقدمه.

➤ تحقيق أهداف بيئية

الحدّ من تلوث البيئة، وتوسيع المساحات الزراعية ، ومواجهة العجز المائي.

10- مراحل إعداد الموازنة العامة

يمرّ تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة بخطوات وإجراءات معينة تلزم السلطة التنفيذية نفسها بها وعند اتخاذها لهذه الخطوات تراعي مجموعة من القواعد أو المراحل التي يقررها علم المالية وهي بصدد إعداد هذه الميزانية .

10-1 مرحلة تحضير الميزانية العامة للدولة

السلطة المختصة في تحضير الميزانية: من الناحية العلمية فان السلطة التنفيذية هي المختصة في تحضير الميزانية العامة للدولة، وهذا راجع لما لديها من أجهزة حكومية وإمكانات فنية تؤهلها دون غيرها من القطاعات والفئات المختلفة على تحمل الأعباء المالية، الأمر الذي يمكنها من سلامة اختيار الإيرادات العامة .

ومن ثم فيمكن تكليفها بإعداد وتحضير الميزانية العامة على النحو الملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، وتتولى السلطة التنفيذية أمر التحضير أيضا لأنها تشرف على وحدات القطاع العام. ومنه فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه الإرادة من نفقات، بالإضافة الى هذا فهي أكثر السلطات معرفة بالقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها، والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد، كما أنها تعد في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على الأعضاء الممثلين للشعب.

نجد أول مجموع الوزارات، بحيث تكلف كل وزارة بتحضير مشروع ميزانية دائرتها، تجمع وزارة المالية المشاريع الصادرة من مختلف الوزارات وترتبها وتجعلها منسجمة مع التعليمات الرئاسية أو الحكومية وأهداف الخطة التنموية.

يتم إعداد المشروع الأولي للميزانية من طرف وزير المالية الذي يعرضه على مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، وبعد المناقشة يضبط هذا الأخير المشروع النهائي الذي سيقدم للمجلس الشعبي الوطني، ومع

ذلك يلاحظ أنه إذا كان الجهاز التنفيذي في مجمله هو الذي يتولى تحضير الميزانية العامة فإن وزير المالية هو الذي يتكفل بالإعداد التقني لها، وهذا ما يعطيه هيمنة واسعة على بقية الوزارات، وفي هذا الإطار لم يشر القانون المتعلق بقوانين المتتالية في الجزائر الى الهيآت التنفيذية المختصة التي تتكفل بذلك في حين أن المرسوم التنفيذي الذي يحدد صلاحيات وزير المالية يجعل من مهامه في مجال الميزانية المبادرة بالاتصال بالسلطات المعنية بكل نص يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية.

10-2 تقنيات تقدير النفقات والإيرادات العامة للدولة

10-2-1 تقدير النفقات العامة للدولة

تقوم كل وزارة بداية كل سنة بإعداد مشروع نفقاتها للسنة المقبلة، وذلك وفقا لاصول وتعليمات ترد اليها من وزارة المالية، ويبدأ الاعداد في كل وحدة إدارية للوزارات، فتبين احتياجاتها للعام المقبل بناءا على نفقاتها في السنة الماضية ، بعد ذلك تقدم الوحدات المشروع وترسله الى وزارة المالية.

10-2-1 الخطة الاقتصادية والانمائية للدولة

لا يمكن للوزارات المختلفة أن تنفق خارج الإطار برنامج المعتمد من طرف الدولة، وهذا إذ كانت هناك خطة إنمائية شاملة، وإذا تعذر الأمر فهناك على الاقل ما يسمى بالمخطط السنوي للانجاز، وهو ما يعبر عن برنامج الحكومة للسنة القادمة والمتمثل في الميزانية العامة للدولة ، فتطلب السلطة المختصة من كل مشروع في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة هيئة حكومية تقوم بتقدير ما تستطيع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة .

10-3 مرحلة اعتماد الميزانية العامة للدولة

لا يعتبر مشروع الميزانية ملزم للحكومة بتنفيذه، إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة ، وعليه سوف تقسم هذه المرحلة الى فرعين هما:

10-3-1 السلطة المختصة باعتماد الميزانية

ان السلطة المختصة باعتماد وإجازة الميزانية العامة هي السلطة التشريعية، فهذا الاعتماد شرطي وأساسي لاغنى عنه لوضع الميزانية موضوع التنفيذ ، ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل على النحو التالي:

• مرحلة المناقشة العامة:

حيث يعرض مشروع الميزانية للمناقشة العامة في البرلمان، وهذه المناقشة تنصب على كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف الوطنية كما يراها أعضاء المجلس.

• مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

تقوم في هذه المرحلة لجنة متخصصة ومتفرغة في المجلس النيابي بمناقشة مشروع الميزانية العامة في جوانبها التفصيلية، ثم تقدم بعد ذلك تقريرها إلى المجلس التشريعي ، ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج المجلس.

• مرحلة المناقشة النهائية

حيث يناقش المجلس مجتمعا تقرير للجنة، ثم يصوت على الميزانية الهامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور، وعليه تتوقف كفاءة السلطة التشريعية في فحصها لمشروع ميزانية العامة على اعتبارات متعددة، منها توفر القدر الكافي من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات الدولة فضلا عن توفر المعلومات المالية والاقتصادية لد المجلس وورودها اليه في الوقت المناسب .

• أداة اعتماد الميزانية:

إذا وافق المجلس التشريعي على مشروع الميزانية العامة ، فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه قانون المالية ، وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل النفقات العامة والإيرادات العامة ، ويرفق بجداولين يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات العامة ، والثاني بيانا تفصيليا عن الإيرادات العامة.

• حالة الخزينة العامة

تضطر الحكومة أحيانا بسبب عدم كفاية الإيرادات العامة إلى الاقتصار على النفقات الضرورية، فيختار كل وزير حينئذ ما لا يمكن الاستغناء عنه في سلم الأولويات الخاصة بحاجات كل وزارة ومشاريعها المختلفة وعلى كل وزير أن يدرس ميزانية نفقات وزارته في ضوء ما تقدم، ويمكن أن يعيد النظر فيها بالزيادة أو النقصان أو تقديم مشروع آخر إلى الإدارة الخاصة في وزارة المالية ضمن المهلة المحددة.

• تقدير الإيرادات العامة

ويتم ذلك وفق طريقتين:

- التقدير الالي

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات العامة المقبلة على أساس آلي، لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقعة الحصول عليها.

- التقدير المباشر

تستند هذه الطريقة أساسا إلى التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدى وتقدير حصيلته المتوقعة بناء على هذه الدراسة المباشرة .

4-10 مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تتولى وزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، وذلك عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في خزيتها العمومية أو في البنك المركزي، حسب النظام المعمول به - ومن هنا فإن عمليات تنفيذ الميزانية يتمثل في أمرين: عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات تنفيذ النفقات.

10-4-1 عمليات تحصيل الإيرادات

تختلف القيمة القانونية لاجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية العامة عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات العامة ، فاجازتها لتلك النفقات يعني مجرد الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها ، أما إجازتها للإيرادات العامة فهي تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك هذه الأخيرة عدم تحصيل جزء منها ، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام السلطة التشريعية .

ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية ، وتراعي عدة قواعد في تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في :

- أن يتم تحصيل الإيرادات العامة في مواعيد معينة وطريقة معينة وفقا لنص القانون.
- أنه يجب تحصيل مستحقات الدولة فور إنشاء حقوقها لدى الغير، حقوقها لدى الغير، حيث كفل المشرع حق الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن.
- لضمان دقة وسلامة التحصيل ، فانه من المقرر ووفقا للقواعد التنظيمية الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين بتحديد مقدار الضريبة والآخرين الملزمين بجبايتها.

10-4-2 عمليات تنفيذ النفقات

إن إجازة السلطة التشريعية للاعتمادات لا يعني التزام الدولة بكافة مبالغ الاعتمادات ، ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ ودون أن تتعدها بأي حال من الأحوال الا لبعد الحصول على موافقة صريحة، وفقا للإجراءات من طرف السلطة التشريعية، وبمعنى آخر فان الدولة تكون غير ملزمة لانفاق كافة المبالغ المعتمدة، ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، والتأكد من انفاقها على نحو ملائم ، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال على أربع خطوات هي:

• الارتباط بالنفقة

ينشأ الالتزام بالنفقة نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من طرف الدولة، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عمومي أو بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق، ومثل هذا القرار يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق.

• تحديد النفقة – التصفية-

بعد أن يتم الارتباط بالنفقة، تأتي الخطوة الثانية المتعلقة بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها، فيتم تقدير المبلغ للدائن خصمه من الاعتماد المقدر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حتى يمكن إجراء المقاصة بين الدائنين، وتسمح التصفية بالتحقق من أساس الوثائق المحاسبية لتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

• الأمر بالدفع

بعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة ويصدر هذا القرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمر بدفع النفقة ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه.

• الدفع - الصرف -

يقصد بهذا الأجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه من طرف المحاسب العمومي بعد التأكد من السندات ، وتتم عملية الدفع الحقيقية عند تحويل المبلغ من المحاسب العمومي الى حساب المورد مع اشعار الطرفين من طرف مصلحة الصكوك البريدية ، ولذلك فقط تبرأ ذمة المؤسسة من الدين بعملية الدفع ، ويعد الدفع الأجراء الذي يتم بموجبه ابراء الدين العمومي.

5-10 مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة

تحتل الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث، باعتبارها وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، من حيث تحقيق الأهداف السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية التي رسمتها الحكومة، ويتم تصنيف الرقابة المالية من عدة وجوه، أهمها التصنيف على أساس وقت الرقابة أو السلطة القائمة بالرقابة، غير أنها متداخلة فيما بينها من ناحية العلمية، وتجري مراقبة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف مفتشية الوظيفة العمومية والرقابة المالية وأثناء القيام بإجراءات النفقة أي أثناء تنفيذ الميزانية العامة من قبل المحاسب العمومي المكلف، وبعديا أو لاحقا من قبل المفتشية العامة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي تأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية، الرقابة التشريعية ، وهذا على النحو التالي :

• الرقابة الإدارية

هي رقابة الهيئة التنفيذية على نفسها، وهي رقابة داخلية تتميز بأنها رقابة سابقة على النفقات أكثر منها على الإيرادات، كما أنها رقابة أثناء التنفيذ، حيث تمارس من طرف السلطة الإدارية الوطنية، وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الضريبية، ومن طرف السلطة المالية المختصة وذلك من خلال الأجهزة التابعة لوزارة المالية التي تقوم بالرقابة المالية على مستويين:

الرقابة المالية على كافة الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية المراقب المالي، المحاسب العمومي .
الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها ، وتتم من طرف المفتشية العامة للمالية .

كما تتولى وزارة المالية الإدارية على تنفيذ الميزانية، حين يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسهم ، وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق الأمناء الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون أو من ينوب عنهم، وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها الى رقابة قبلية قبل التنفيذ وأخرى لاحقة لتنفيذ الميزانية بعديّة:

• الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية

تمثل الجزء الأكبر والأهم في الرقابة الإدارية وتكون مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمولة بها ، سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة. تمارس الرقابة السابقة على النفقات العامة من قبل الأجهزة التالية :

• رقابة مفتش الوظيفة العمومية

يتولى في مجال تسيير الوسائل البشرية السهر على مشروعية القرارات وعلى احترام التنظيمات الخاصة بالتوظيف، ويمارس وظيفة الرقابة القبلية على المستوى المركزي مفتشين تابعين لمديرية التطبيق والمراقبة للمديرية العامة للوظيفة العمومية ، وعلى المستوى المحلي مفتشية الوظيفة العمومية .

• رقابة المراقب المالي

يخضع هذا الأخير للسلطة المباشرة لوزير المالية ، ويوجد جهاز المراقب المالي مركزيا على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية، حيث يمكن تحديد مجالات تدخله فيما يلي :
تخضع للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي القرارات المتضمنة التي تخص الحياة المهنية للموظفين – باستثناء الترقية، والجداول الاسمية التي تعدّ عند إقفال كل سنة مالية، والجداول الأصلية الأولية والمعدلة الخاصة بالحقوق المالية للموظفين ؛
كما تخضع لتأشيرة المراقب المالي مختلف الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز، والالتزامات المدعمة بسند الطلب، أو الفاتورة الشكلية عندما يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

• رقابة المحاسب العمومي أثناء التنفيذ

يتولى المحاسب العمومي الرقابة المالية المحاسبية على كل العمليات المالية أثناء تنفيذها، باستثناء تلك العمليات المالية التي يتم دفعها بدون أمر مسبق، ولكن قبل الموافقة يجب عليه التأكد من مطابقة العملية مع القوانين واللوائح المعمول بها.

• الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية

يقصد بها الرقابة الإدارية اللاحقة على الحسابات، تتلخص في إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بإعدادها وفحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة، وبمراجعة دفاتر الحسابات الخاصة بإعداد تقارير ترسل مع الحسابات الى إدارة الميزانية في وزارة المالية.

• رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسب من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، وأيضا تعدّ تقريرا سنويا عن حصيلة عملها وتلخيصا للاقتراحات ذات الطابع العام التي يراها، قصد تكييف التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها او تحسينها على الخصوص.

• الرقابة التشريعية

تتمثل الرقابة التشريعية او الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة ، بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تسهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صور أسئلة شفوية أو خطة أو حتى استجابات.

بالرغم من فعالية الرقابة التشريعية، الا انه يعاب عليها في ان أعضاء السلطة التشريعية لا يكون لديهم الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية لمناقشة الحساب الختامي الذي قد يصل الى آلاف الصفحات والأرقام مناقشة تفصيلية، أف الى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يثقل بها أعضاء السلطة التشريعية غير كافية لوحدها على تتبع وتسيير ومراقبة حسن تنفيذ الميزانية العامة، حيث يمارس السلطة التشريعية والرقابة البرلمانية في الجزائر برلمان يتون من غرفتين : المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة.

• موضوع الرقابة البرلمانية ومجال تطبيقها

بالنظر الى أن البرلمان هو الذي يرخص للحكومة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة للدولة في إطار قوانين المالية ، وبناء عليه فان ذلك يقتضي أن يمارس البرلمان رقابة تهدف الى:

3 التحقق من أن المؤسسات الوطنية تنفذ القرارات والتعليمات المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

4 السهر على تفادي النقائص ومصادر الإهمال والانحرافات.

5 محاربة البيروقراطية وكافة أنواع التواطؤ الاداري.

6 السهر على ازالة انماط السلوك الماس بكرامة المواطن ، أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام.

• الوسائل العامة للرقابة البرلمانية: يمارس ابرلمان وظيفة الرقابة التي أوكلها له الدستور بواسطة

7 الأسئلة الشفهية و الكتابية.

8 استجواب الحكومة ؛

9 لجان التحقيق.

• قانون ضبط الميزانية

قانون ضبط الميزانية هو قانون يأتي بعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث يناقش في البرلمان بعد انتهاء السنة المالية، ويؤكد مطابقة العمليات المنفذة أثناء تلك السنة مع الترخيصات الأولية.

- الرقابة المستقلة:

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة المستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية وهي مجلس المحاسبة، تنحصر مهمتها في الرقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازة السلطة التشريعية، وطبقا للقوانين المالية المقرر في الدولة .

يمثل مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعده لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ، وبهذه الصفة يدقق شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيآت الخاضعة لرقابته ، و يقيم عملية تسييرها، ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيآت والقوانين والتنظيمات المعمول بها.

• مجال اختصاص مجلس المحاسبة

وفي مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، يكف مجلس المحاسبة برقابة:

- 10 مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والمؤسسات والمرافق والهيآت العمومية باختلاف أنواعها؛
- 11 المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات والهيآت العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا.
- 12 الهيآت التي تشير النظم الاجبارية للتأمين والحماية الاجتماعي ينم ، وغيرها من المصالح المكلف بمراقبتها.

• صلاحيات مجلس المحاسبة :

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية ومن هذه الصلاحيات نجد :

- في مجال ممارسة صلاحياته الإدارية

يراقب حسن استعمال الهيآت الخاضعة لرقابة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، كما يقيم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة .

- في مجال صلاحياته القضائية

يتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، ويطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة.

الفصل السادس : الاصلاح الموازناتي في الجزائر

تقوم الجزائر على غرار معظم دول العالم بإجراء إصلاح شامل لمنظومة الموازنة العامة وذلك بالانتقال من منطق الموارد في تسيير الأموال العمومية ، المبني على قاعدة الإنفاق وفق الموارد المتاحة بغض النظر عن النتائج المحققة وكذا نتيجة لأسباب ودوافع حتمت السير وفق منهج التطوير، وذلك بعد تعاظم دور الدولة وزيادة تدخلاتها مما أدى إلى زيادة نفقاتها، الأمر الذي حتم محاولة ترشيد الدول لنفقاتها والتحكم فيها معتمدة إصلاحات جذرية لأنظمة تسيير الموازنة العامة.

مما سبق ذكره، تقوم الجزائر على غرار معظم دول العالم بإجراء إصلاح شامل لمنظومة الموازنة العامة، وذلك بالانتقال من منطق الموارد في تسيير الأموال العمومية، المبني على قاعدة الإنفاق وفق الموارد المتاحة بغض النظر عن النتائج المحققة، إلى منطق الأهداف الذي يجعل من الميزانية العامة أداة للتسيير العمومي الشامل وهو ما يعرف بمشروع عصرنة منظومة الميزانية MSB.

لذلك ولغرض الإلمام بموضوع أسباب ودوافع إطلاق الجزائر لمشروع عصرنة منظومتها الموازنة، سنحاول في هذا الفصل إيضاح مختلف الجوانب النظرية والعملية المؤدية لذلك من خلال الاعتماد على المحاور الآتية:

- تطور نظم إدارة الموازنة العامة.
 - التوجه الدولي نحو تحديث أنظمة الموازنة.
 - نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر .
 - محدودية الوسائل التقليدية في ترشيد النفقات العامة.
- 1- نقائص منظومة الموازنة العامة في الجزائر.

يعتبر الإصلاح الموازني حتمية تفرضها التطورات الدولية في مجال تسيير المالية العمومية التي ترمي إلى تكريس مبادئ الحوكمة في مجال الرقابة على المال العام، وعلى اعتبار نظام الموازنة الحالي في الجزائر من الأنظمة التقليدية أو ما يسمى بنظام موازنة البنود والذي يركز أساسا على أحكام القانون العضوي القوانين المالية رقم 84-17، الذي يستمد معظم أحكامه ومفاهيمه من أحكام الأمر الفرنسي القديم المؤرخ في 02/07/1959 المتعلق بالمالية العمومية الملغاة أحكامه بداية من سنة 2006 بعد الإصلاح الجذري النظام المالية العمومية الفرنسي على غرار العديد من دول العالم، وهو الأمر الذي تسعى الجزائر إلى القيام به، حيث أصبح الإصلاح ضرورة ملحة لعدة اعتبارات منها ما هو تقني يخص نظام الموازنة في حد ذاته، من حيث طرق وأساليب إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة، ومنها ما له اعتبارات إقليمية تخص التوجه الدولي نحو توحيد طرق وأساليب تسيير الموازنة العامة بما يتوافق ومبادئ الحكم الرشيد في تسيير الأموال العمومية. المطلب الأول: نقائص متعلقة بتقنيات الموازنة.

أدت العديد من النقائص التقنية المتعلقة بنظام الموازنة الحالي إلى ضرورة إجراء إصلاح شامل لمنظومة الميزانية العامة، حيث يقصد بالنقائص التقنية تلك المتعلقة بتسيير اعتمادات الموازنة العامة، إذ يمكن الوقوف على عدة نقائص موضوعية تستلزم إعادة النظر في كامل المنظومة التشريعية للمالية العامة.

1-1 كثرة إجراء التعديل على الإعتمادات .

يتم تعديل الاعتمادات المرخص بها من طرف السلطة التشريعية خلال المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي، إما بإجراء عمليات التحويل أو نقل الاعتمادات مما يؤثر على مبالغ الاعتمادات المرخص بها والوجهة المخصصة لها، الأمر الذي يتطلب ضرورة تطوير طرق التقدير التي تسمح بإجراء تقديرات أقرب ما تكون للواقع وللاحتياجات الفعلية لكل قطاع، مع وضع آليات وضوابط لإجراء التعديل في الاعتمادات في حالات معينة تتطلبها المصلحة الاقتصادية أو الاجتماعية أو في حالات طارئة لا يمكن توقعها.

1-2 استخدام قوانين المالية التكميلية أو المعدلة.

بالرغم من أن اللجوء إلى استخدام قانون المالية التكميلي هو استثناء بنص المادة 04 من القانون 17 84 سالف الذكر، يلاحظ من خلال الإطلاع على قوانين المالية التي صدرت أنه لا توجد سنة مالية لم تلجأ الحكومة فيها لاستخدام قانون المالية التكميلي ماعدا سنتي 2016 و 2017، بالنظر لتدابير التقشف وتسقيف النفقات بعد تدهور أسعار النفط في الأسواق الدولية ابتداء من سنة 2014، مما يبين ضعف طرق التقدير والتحكم في النفقات.

1-3 مدونة الموازنة

لقد أدى تبويب النفقات في مدونة الموازنة وفق الباب والباب الفرعي والمادة إلى خلق عدة صعوبات خاصة في عملية تحويل الاعتمادات أين يصعب تصنيف طبيعة كل النفقات وفق أحكام القانون 17-84 المؤرخ في 07/06/1984 المتعلق بقانون قوانين المالية (تقييمية، وقتية، حصرية)، مما يجعل تصنيفها يخضع للآراء الشخصية وغالبا ما تكون آراء متعارضة بين الأمرين بالصرف وأعوان تنفيذ النفقات العمومية، ينعكس في النهاية على تعطيل تنفيذ نفقات عمومية لها آثار اقتصادية واجتماعية هامة، نذكر على سبيل المثال نفقات مؤسسات الصحة العمومية، فيما يخص التحويل بين باب اقتناء العتاد الطبي وملحقاته والأدوات الطبية وبين عناوين أخرى، حيث تتلقى مؤسسات الصحة العمومية رفضا من طرف المراقبين الماليين عند رغبة مسيري هذه المؤسسات في إجراء تحويل اعتمادات لصالح الباب المعنون " اقتناء العتاد الطبي وملحقاته والأدوات الطبية " بالاقطاع من الباب المعنون " صيانة وتصليح المنشآت القاعدية "، تعلل هذه الرفض بان طبيعة اعتمادات الباب الأخير حصرية لا يمكن إجراء عملية النقل عليها أو لفائدتها طبقا الأحكام المادة 33 من القانون 17-84، مما يؤثر سلبا على نشاط وسير مؤسسات الصحة، لا سيما فيما يتعلق بتسديد التزاماتها المالية المتعلقة بالأدوية والمستلزمات الطبية وغيرها من النفقات، بالرغم من توفر ميزانيتها على اعتمادات غير مستعملة

1-4 عدم كفاية النظرة السنوية في توقع الموازنة العامة.

إن البعد الزمني المنحصر في سنة واحدة غير كافى للإلمام بكافة العوامل التي تتداخل على المدى المتوسط أو البعيد ، كما يترتب كذلك عن هذا العامل كثرة الرخص الاستثنائية التي تترتب إما عن انقضاء السنة المالية بموجب مبدأ السنوية أو بسبب عدم كفاية الاعتمادات الممنوحة، حيث تتراكم العديد

من الديون المستحقة للغير، ما يدفع السلطات العمومية ممثلة في وزارة المالية بمنح تراخيص استثنائية قصد التكفل بهذه النفقات.

5-1 نقائص تخص تقسيم الموازنة (السير، تجهيز).

غالبا ما ينتج عن غموض وتداخل في متابعة بعض النفقات من جراء تقسيم الموازنة العامة إلى قسم تسيير وقسم تجهيز، حيث يجد أنه في بعض الحالات تقيد بعض النفقات في موازنة التسيير وتقيد نفسها كبرامج في موازنة التجهيز في حالات أخرى، والمعيار الذي يعتمد في هذه التصنيفات هو ضخامة المبلغ عند التسجيل في الموازنة، وكمثال على ذلك الاعتمادات المخصصة لاقتناء السيارات الإدارية، تقيد في موازنة التسيير في باب وسائل للمصالح، وتقيد أحيانا أخرى كبرامج تجهيز عمومي عندما يكون المبلغ معتبر والعملية تشمل جانب واسع من المصالح المستفيدة..

المطلب الثاني: نقائص متعلقة بالرقابة على الموازنة العامة.

يعتبر قانون ضبط الميزانية بمثابة الحساب الذي يمكن من خلاله إجراء نظرة عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة في شكل إيرادات ونفقات نهائية، كما يعتبر الوسيلة الوحيدة المتاحة لهيئات الرقابة التشريعية ولياقي مستخدمي المعلومة المالية للدولة.

2- واقع قانون ضبط الموازنة في الجزائر

تمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة على النفقات العامة من خلال قانون ضبط الموازنة الذي تعده الحكومة وتقدمه للبرلمان للمناقشة والتصويت، حيث يمثل هذا القانون فرصة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم من خلالها تنفيذ الموازنة العامة، وكذا متابعة مدى استجابة الحكومة للتوصيات المترتبة عن التصويت على قانون المالية، غير أنه إذا كان هذا النوع من الرقابة يحظى بأهمية بالغة من الناحية النظرية، إلا أن فعاليته من الناحية التطبيقية تبقى جد متواضعة، " حيث أن المتتبع لمسار قوانين ضبط الميزانية في الجزائر يمكنه ملاحظة ضعف البرلمان في إحكام الرقابة على المال العام، وهيمنة إرادة الحكومة على الجانب المالي، بالنظر إلى بعض النقاط الدالة على ذلك والتي يمكن التنويه لها فيما يلي:

مناقشة أول قانون لضبط الموازنة بعد صدور القانون 17-843 كان سنة 2011 وهو يخص قانون المالية لسنة 2008، أي امتناع الحكومة عن إعداد قانون ضبط للموازنة منذ 25 سنة من إنشائه، حيث أن قوانين ضبط الموازنة التي سبقت قانون 2011 كانت كلها متعلقة بقوانين مالية صدرت قبل صدور القانون 17-84، ويتعلق الأمر بقانون ضبط الموازنة لسنة 1980 الذي كان تسوية لقانون المالية لسنة 1978، قانون ضبط الموازنة لسنة 1984 يتضمن تسوية قانون المالية لسنة 1979 قانون ضبط الموازنة لسنة 1985 لتسوية قانون المالية لسنة 1980، قانون ضبط الموازنة لسنة 1987 لتسوية قانون المالية لسنة 1981. - كثرة وعود الحكومة ممثلة في وزير المالية بأن قانون ضبط الموازنة هو قيد الإعداد وذلك في العديد من جلسات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كلما كانت مناسبة لمناقشة فعاليات مناقشة والتصويت على مختلف قوانين المالية لمختلف السنوات الفارطة، وكمثال على ذلك إعلان وزير المالية أثناء مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998 بأن مشروع قانون ضبط الموازنة هو قيد الانجاز وسيتم تقديمه

خلال الثلاث سنوات القادمة، سيتكرر ذلك في رد وزير المالية على أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003، نفس الوعد تكرر خلال مناقشة قانون المالية لسنة 2010 حيث أكد أن قانون ضبط الميزانية لسنة 2007 هو قيد الإعداد، فما يلاحظ أنه لم يتحقق أيًا من هذه الوعود إلا خلال سنة 2011 من خلال تقديم قانون ضبط الموازنة لتسوية قانون المالية لسنة 2008.

3- أهم الملاحظات تسوية الموازنة للفترة 2008 و 2015.

من خلال الإطلاع على فعاليات ما نشر من ملاحظات نواب المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشة قانوني ضبط الميزانية لسنتي 2008 و 2015 ما يلي:

1-3 بالنسبة للقانون ضبط الموازنة لسنة 2008.

سجلت المناقشات التي أجراها أعضاء البرلمان بمناسبة مناقشة قانون ضبط الموازنة الخاص بقانون المالية 2008 عدة ملاحظات تعكس قصور هذا القانون في ضبط الموازنة العامة للدولة، بشكل يسمح بتحديد النقائص والانحرافات وتداركها في الوقت المناسب، ذلك من خلال الآتي:

غياب الرقابة على الوكالة الوطنية لتنمية موارد المحروقات، باعتبارها الهيئة المكلفة بتسيير كافة إيرادات الجباية البترولية، وكذا ضرورة تقديم حصيلة الجباية البترولية في جداول منفصلة أكثر تفصيلا. - كثرة التعديلات والتحويلات فيما يخص الإعتمادات المرخص بها، مما يتطلب ضرورة تطوير طرق التقدير التي تسمح بإجراء تقديرات أقرب ما تكون للواقع وللاحتياجات الفعلية لكل قطاع.

ضرورة تمكين أعضاء البرلمان من الإطلاع على أرصدة الحسابات الخاصة للخزينة لا سيما منها حسابات التخصيص الخاص، التي تشكل الكم الهائل من الحسابات الخاصة للخزينة، والعمل على ضبط أوجه استعمال هذه الأموال بما يعود على النفع العام من حيث الجدوى الاقتصادية والاجتماعية. - التقليل في مدة عرض قانون ضبط الميزانية من 0-3 إلى السنة ن-2، وعرض قانون تسوية الموازنة على البرلمان خلال دورة الربيع حتى تسبق دراسة مشروع قانون المالية السنوي. إعطاء صلاحيات أكبر لمجلس المحاسبة وتمكينه من تحريك الدعاوى العمومية وكذا تفعيل دور المفتشية العامة للمالية. مواصلة الجهود المبذولة في الإصلاحات المحاسبية وكذا الإسراع في تقديم القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على البرلمان قصد تعويض القانون 84-17 الذي أصبح لا يواكب التطورات الحالية في مجال المالية العمومية.

ضرورة الحرص على أن يكون لقانون المالية التكميلي الطابع الإستعجالي فقط، واللجوء إليه يكون في حالة الضرورة الملحة وأن لا يكتسي طابع قانون المالية السنوي.

2-3 بالنسبة لمناقشات قانون ضبط الموازنة لسنة 2015

أكدت لجنة المالية والميزانية في تقريرها التمهيدي الملاحظات التي تضمنها تقرير تسوية موازنة 2008 وذلك كما يلي:

ضرورة الإسراع في مراجعة القانون 2-4-17 المتضمن القانون العضوي الخاص بقوانين المالية.

- تقليص المدة الزمنية الفاصلة بين قانون المالية وقانون ضبط الموازنة من 30 إلى 5-2

تفادي تحويل ميزانية المؤسسات العمومية من موازنة الدولة دعما لترشيد الإنفاق العام.

إرساء نظام معلوماتي موثوق، يمكن من تعزيز نظام الرقابة القانونية على مستوى كل المصالح والإدارات العمومية ويسمح بمتابعة وتسيير النفقات العمومية وملاحظة النقائص التي يعاينها مجلس المحاسبة في مجال تسيير ميزانية الدولة.

ضرورة الحرص على إرساء سياسة فعالة للتقدير، عن طريق وضع نظرة استشرافية قصد تحديد تقديرات الميزانية وقل الاحتياجات الفعلية للقطاعات. - ضرورة الالتزام التام بالنصوص التنظيمية المتعلقة بنفقات التجهيز وتفعيل التطهير المستمر والمراجعة السنوية لمدونة المشاريع وتقييم آثارها، مع التقييد الصارم بأجال الانجاز وتفادي إعادة التقييم، مع وضع برامج التجهيز وفق ما تقتضيه الأولويات والجدوى الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب إرساء آليات عملية للتقييم المرحلي للإنجازات في محال التجهيز بما يحقق نجاعة التنفيذ وإمام المجاز المشاريع في أجالها المحددة. المطلب الثالث: نقائص متعلقة بممارسة المسؤولية. يعاني النظام الإداري في الجزائر من عدة نقائص، على اعتبار أنه مصمم ليوافق التسيير التقليدي للأموال العامة المبني على أساس الموارد المتاحة دون مراعاة الأهداف والنتائج المرجوة.

• الجانب القانوني والتنظيمي

يشير القانون المتعلق بممارسة الوظائف العليا في الدولة إلى أن شاغل الوظيفة العليا مكلف بمساعدة السلطة العليا في تصور القرارات الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية وإعدادها وفي تحضيرها، ثم السهر على تطبيق هذه القرارات في مستوى الهيكل أو الجهاز الذي يشرف عليه عند الاقتضاء، مع السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذها وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية، لذلك وعلى مستوى ممارسة وظيفة الأمر بالصرف فإنه لا يوجد أحكام تلزم المسئول بتحقيق أهداف محددة مسبقا من جراء صرف النفقات العمومية، حيث يكفي إثبات النفقة عن طريق المستندات الثبوتية بغض النظر عن ما تحققه هذه النفقات من أهداف، مما يعني نفي مسؤولية الأمر بالصرف فيما يتعلق بفعالية تسيير المصالح العمومية التي تقع تحت سلطته، ولا يمكن مسألتته أو محاسبته من جراء عدم التحقيق للأهداف.

يتبين من خلال النموذج أعلاه أن الأمر بالصرف مطالب بتقديم حوصلة عامة عن تنفيذ الاعتمادات التي منحت للمصلحة أو المؤسسة العمومية، بحيث تمثل هذه الحوصلة وضعية وصفية عن النفقات وما تبقى منها، دون وجود لأي معلومات أو مؤشرات توضح المنجزات التي من أجلها تم إنفاق مبالغ معينة، الأمر الذي يجعل تركيز أمر صرف موازنة الدولة على موافقة إجراءات الصرف للقوانين في جانبها الشكلي دون مراعاة جانب الأداء كونهم غير مطالبين به قانونا، على اعتبار أن الميزانيات تبلغ مقسمة حسب طبيعة النفقة التي تحتاجها كل هيئة أو مؤسسة عمومية.

4- الاعتماد على الرقابة السابقة في تنفيذ النفقات.

يعتمد نظام الميزانية الحالي على الرقابة السابقة لصرف النفقات التي يمارسها موظفون يتبعون لوزارة المالية، مكلفون بمراقبة وثائق إثبات النفقة قبل صرفها، حيث ينعكس هذا الإجراء سلبا على صيرورة المرافق العامة وتسيير المال العام من عدة جوانب أهمها :

- عدم الجدية في صرف النفقات.

تجعل الرقابة المسبقة للنفقات التي يمارسها المراقبون الماليون التابعين لوزارة المالية من الهيئات والمؤسسات العمومية لا تولي أهمية الحجم النفقات التي يتم صرفها مقارنة بما تحققه من منفعة عامة، لاسيما عند توفر الاعتمادات الكافية و يجعلها تسرف في الصرف، ويبدو هذا من خلال حجم الملفات التي تودع على مستوى مصالح الرقابة المالية في الفترات الأخيرة من السنة المالية وتخص بالذات النفقات التي لا تحتاج وثائق ثبوتية تصدر عن أطراف خارجية (فواتير، صفقاتالخ)، مثل نفقات المهام والتنقلات التي لا تتطلب في إثباتها سوى وثيقة الأمر بالمهمة تصدر عن مسير الهيئة العمومية، حيث يلجأ للمسирون إلى استهلاك أكبر قدر من الاعتمادات خلال هاته الفترة حتى يمكنهم خلال السنة الموالية الحصول على اعتمادات مساوية أو أكبر من تلك التي منحت لهم خلال السنة الجارية، على اعتبار أن الطريقة المعتمدة في منح الاعتمادات تستند إلى ملاحظة ما تم استهلاكه خلال السنة وعلى أساسه يتم منح الاعتمادات الجديدة، فإن لوحظ عدم استهلاك كل الاعتمادات يتم خلال السنة الموالية الإنقاص في مبلغ المخصصات الممنوحة، حتى أصبح مفهوم عدم استهلاك كل الاعتمادات مرادف لمفهوم سوء التسيير.

- غياب مفهوم المسؤولية

إن فكرة وجود موظف يتبع لوزارة المالية يمارس الرقابة المسبقة للإنفاق، من شأنه أن يخلق شعور لدى الأمر بالصرف والمسیر بصفة عامة بأن الجانب المالي لتسيير للمرفق العام لا يقع تحت مسؤوليته، مادام هنالك موظف مكلف برقابة شرعية النفقة من ناحية التنظيم المعمول به.

- تكرار العمل الرقابي بين مصالح وزارة المالية.

يقوم المراقب المالي بممارسة الرقابة على الوثائق الثبوتية للنفقات قبل الصرف، كما يقوم المحاسب العمومي بممارسة نفس الرقابة ونفس الكيفية ولنفس العناصر التي يمارسها المراقب المالي، حيث يمكن أن تتجاوز بعض النفقات مدة زمنية تفوق شهرين (02) بين التعهد على مستوى الرقابة المالية وبين عملية دفع النفقات على مستوى مصالح الخزينة العمومية.

- نقائص متعلقة بشفافية الموازنة.

يعتبر إتاحة معلومات كاملة ومبسطة وغير منقوصة عن الموازنة العامة للدولة، وسيلة لخلق حوار بين أطراف المجتمع الواحد حول السياسات العامة للدولة وتخصيصها للموارد بشكل يدعم من مشاركة معظم المواطنين وإشعارهم بروح المسؤولية في تشكيل حاضرهم ومستقبلهم، كما تعتبر شفافية الموازنة العامة نقطة الانطلاق الأولى في ممارسة مراقبة شعبية تقلل من الآثار السلبية للفساد وضمان الاستخدام الأمثل للمال العام والتقليل من فرص هدره، فمن هذا المنطلق تعاني منظومة موازنة البنود بشكل عام من نقائص كبيرة في جمال شفافية الموازنة العامة للدولة من عدة جوانب أولاً: استخدام بند الأعباء المشتركة.

5- المحاور الأساسية لمشروع عصرنه منظومة الموازنة العامة .

على غرار معظم دول العالم و بهدف إضفاء أكبر قدر ممكن من الشفافية ضمن الموازنة العامة للدولة لإعطائها طابع الكفاءة والفعالية في التسيير الأمثل للأموال العمومية، قصد تحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة على مختلف الأصعدة، قامت الجزائر ابتداء من سنة 2001 بوضع مشروع الإصلاح منظومة الموازنة العامة، تحدف من خلاله لتحقيق الانتقال من منطق الموارد إلى منطق النتائج والأهداف في تسيير المال العام.

1-5 ماهية مشروع عصرنه منظومة الموازنة العامة

إن مشروع إصلاح نظام الموازنة للجزائر كان نتيجة اتفاق بين الطرف الجزائري والبنك العالمي بموجب اتفاق القرض رقم 7047 أ ل موقع في 18/04/2001 بواشنطن قصد البحث في الطرق والوسائل التي يجب وضعها حيز التطبيق لتحسين تسيير النفقات العامة وضمان محاربة جميع العناصر التي تعرقل تقديم خدمات ذات نوعية وجودة للمواطن.

• الأطراف الأساسية المعنية بتنفيذ المشروع

بموجب الاتفاق الموقع بين الطرف الجزائري ممثلا في وزارة المالية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، تحديد الأطراف الفاعلة في تنفيذ المشروع، مع إسناد مهام لكل طرف وذلك كما يلي:

- لجنة قيادة :

لجنة القيادة هي الهيئة التي تمثل وزارة المالية والتي أوكلت لها مهمة التوجيه العام في تنفيذ المشروع، بحيث يرأس هذه اللجنة الأمين العام لوزارة المالية وتتكون من الأعضاء الآتية :

- المدير العام للميزانية.

المدير العام للمحاسبة.

المدير العام للتقديرات والسياسات.

المدير العام للعلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية.

عضو من ديوان وزارة المالية.

مسؤول عن مديرية الإعلام الآلي.

وتتلخص مهام اللجنة في إطار تنفيذ عصرنه للمنظومة الخاصة بالموازنة وفق اتفاق القرض المبرم بين الحكومة الجزائرية و البنك العالمي للإنشاء والتعمير وقل النقاط الآتية:

تصميم وإعداد مخططات العمل المنصوص عنها وفق الاتفاق المبرم والعمل على تنفيذها ومتابعتها ومراقبتها وتنسيق تنفيذها.

التكفل بالتنسيق مع البنك الجزائري للتنمية و خلية تنسيق المشروع ومتابعته بتبادل المعلومات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ولا سيما في مجال إبرام الصفقات وتبليغ كل نزاع محتمل إلى علم السلطات المختصة.

- إعداد برامج التفتيش والمراقبة وإعداد تقرير سنوي حول تنفيذها إلى حين إعداد التقرير النهائي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.
- التحضير السريع لملفات طلبات السحب من القرض.
- المتابعة المنظمة للعمليات الإدارية والوثائقية والتعاقدية والمالية والتقنية والموازنية وسحب القرض دفع المصاريف
- إعداد تقرير تحالي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.
- إسداء الأمر الخلية التنسيق والمتابعة بإعداد حصيلة مادية ومالية كل (03) ثلاثة أشهر. اتخاذ الترتيبات الضرورية لانجاز عمليات تسديد القرض التي تتم طبقا للقوانين المعمول بها على أساس الاستعمالات التي تمت بالمبالغ المنصوص عليها في اتفاق القرض.
- خلية تنسيق ومتابعة مشروع عصرنه المنظومات الخاصة بالموازنة.
- الغرض إنجاز مشروع عصرنه نظام الموازنة إلى غاية الانتهاء منه، تم إنشاء خلية لتنسيق المشروع ومتابعته لدى وزارة المالية ، مكلفة بمهام التنفيذ تتلخص فيما يلي:
- اتخاذ جميع الترتيبات الضرورية لضمان تنفيذ أعمال وعمليات التصميم والتنسيق والمتابعة والتنفيذ والانجاز والرقابة المحددة وفق اتفاق القرض.
- تنفيذ العمليات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية حسب الشروط والأجال المنصوص عليها.
- تقييم وتقدير الاحتياجات النابعة من مخططات العمل في المشروع والمتصلة به.
- إنجاز العمليات الضرورية لتطبيق المشروع وتنفيذها.
- وتتلخص مهام اللجنة في إطار تنفيذ عصرنه للمنظومة الخاصة بالموازنة وفق اتفاق القرض المبرم بين الحكومة الجزائرية و البنك العالمي للإنشاء والتعمير وقل النقاط الآتية:
- تصميم وإعداد مخططات العمل المنصوص عنها وفق الاتفاق المبرم والعمل على تنفيذها ومتابعتها و مراقبتها وتنسيق تنفيذها.
- التكفل بالتنسيق مع البنك الجزائري للتنمية و خلية تنسيق المشروع ومتابعته بتبادل المعلومات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، ولا سيما في مجال إبرام الصفقات وتبليغ كل نزاع محتمل إلى علم السلطات المختصة.
- إعداد برامج التفتيش والمراقبة وإعداد تقرير سنوي حول تنفيذها إلى حين إعداد التقرير النهائي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.
- التحضير السريع لملفات طلبات السحب من القرض.
- المتابعة المنظمة للعمليات الإدارية والوثائقية والتعاقدية والمالية والتقنية والموازنية وسحب القرض ودفع المصاريف.
- إعداد تقرير حالي حول التنفيذ المادي والمالي للمشروع.

- إسداء الأمر الخلية التنسيق والمتابعة بإعداد حصيلة مادية ومالية كل (03) ثلاثة أشهر. اتخاذ الترتيبات الضرورية لانجاز عمليات تسديد القرض التي تتم طبقا للقوانين المعمول بها على أساس الاستعمالات التي تمت بالمبالغ المنصوص عليها في اتفاق القرض.

2. خلية تنسيق ومتابعة مشروع عصرنه المنظومات الخاصة بالموازنة. الغرض إنجاز مشروع عصرنه نظام الموازنة إلى غاية الانتهاء منه، تم إنشاء خلية لتنسيق المشروع ومتابعته لدى وزارة المالية ، مكلفة بمهام التنفيذ تتلخص فيما يلي:

اتخاذ جميع الترتيبات الضرورية لضمان تنفيذ أعمال وعمليات التصميم والتنسيق والمتابعة والتنفيذ والانجاز والرقابة المحددة وفق اتفاق القرض.

- تنفيذ العمليات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية حسب الشروط والآجال المنصوص عليها.

- تقييم وتقدير الاحتياجات النابعة من مخططات العمل في المشروع والمتصلة به.

- إنجاز العمليات الضرورية لتطبيق المشروع وتنفيذها.

- إنجاز تقييم محاسبي عن تنفيذ اتفاق القرض في كل مرحلة من مراحل تنفيذ المشروع، حيث يشمل تقرير فصلي وسنوي عن تقييم تنفيذ اتفاق القرض، وتقرير فصلي يخص العلاقات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير، بالإضافة إلى تقرير غالي عن تنفيذ اتفاق القرض يرسل إلى وزارة المالية. حفظ جميع الوثائق الموجودة لديه في الأرشفة والحفاظ عليها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بماء

2-5 أهداف مشروع عصرنه نظام الميزانية

يحتوي مشروع عصرنه منظومة للميزانية على مكونين رئيسيين:

• تحديث تقنيات تسيير الميزانية العامة.

يشتمل مكون الموازنة على تغييرات في القواعد والمؤسسات والممارسات الخاصة بإعداد الموازنة وعرضها ومراقبتها، حيث يهدف إلى تحقيق الأغراض الآتية:

• تسهيل الرقابة على الإنفاق العام.

ليسير الخيارات الإستراتيجية من خلال المعلومات والتحليلات ذات الصلة.

- تحسين شفافية الموازنة لتشجيع مناقشة مستنيرة الخيارات السياسة الاقتصادية والاجتماعية. - تعزيز مراقبة الأداء، وبالتالي تحسين الأداء في تنفيذ السياسات والاستثمارات المدرجة في الموازنة العامة. سيتم تحقيق هذه الأهداف من خلال الإجراءات التالية:

إدخال منظومة موازنة متكاملة ومتعددة السنوات، تأخذ بعين الاعتبار الاستثمارات والنفقات الجارية، بحيث يحافظ على مبدأ سنوية الموازنة فيما يخص التوقعات حسب القطاعات والسياسات، أما إعداد الميزانية فيكون بتوقعات متقاربة على مدى السنوات الثلاث القادمة وينسجم مع إطار اقتصادي كلي متماسك بنفس المدة.

- تحسين طرق عرض الموازنة ونشرها وجعلها أكثر انفتاحا بهدف توسيع دائرة النقاش بين مختلف القطاعات حول الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

- تعزيز الوظيفة الاستشارية الاقتصادية لوزارة المالية، بغرض زيادة القدرة على التقييم ومراقبة جودة تكاليف الاستثمار والسياسات التي تركز عليها طلبات التمويل التي تتقدم بها الإدارات.

تعزيز وتحديث طرق الرقابة للموازنية والمحاسبة من خلال توسيع مساهمتها في نجاعة الإتفاق العام، بالإضافة إلى تعزيز طرق وإجراءات متابعة مشاريع الاستثمار العمومي.

• بناء نظام معلوماتي مندمج ومتكامل

يتركز الجانب المعلوماتي في تطوير أنظمة الإعلام الآلي من خلال شراء وتركيب أجهزة وبرامج حديثة وكفئة، تهدف إلى تطوير نظم المعلومات التي من شأنها تعزيز قدرة وزارة المالية وتقديم الدعم الفعال لهياكل الميزانية الجديدة، وكذا تدريب الكادر البشري المكلف بدعم أنظمة الإعلام الآلي (مهندسي الإعلام الآلي) واستخدامها (المستخدمين)، حيث سيسمح استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة المصالح وزارة المالية وكذا مختلف الأمرين بالصرف بمتابعة تطور البيانات الموازنية من مرحلة الإعداد إلى مرحلة الالتزام والتنفيذ وذلك على مختلف المستويات المركزي، الجهوي، الولائي، ما يتطلب تطوير نظام تسيير موازني مدمج ومتكامل، يسمح لمختلف للمتدخلين في الإجراءات الموازنية (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للمحاسبة للمديرية العامة للخزينة بالاطلاع والحصول في أي لحظة زمنية على وضعية الالتزامات والنفقات المنفذة.

3-5 رزنامة تنفيذ مشروع عصرنه منظومة الموازنة.

تنفيذا لاتفاق القرض المبرم بين الحكومة الجزائرية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير تم التعاقد مع مكتب الدراسات الكندي (CRC SOGEMA) ، وهي مؤسسة كندية تأسست سنة 1984 مختصة في تقديم خدمات الاستشارة الاقتصادية والاجتماعية والبيئة في مجال التسيير وإدارة تنفيذ مشاريع كبيرة في إطار التعاون الدولي في مجال التنمية.

1-3-5 الإطار الزمني المحدد لتنفيذ مشروع عصرنه منظومة الموازنة.

تم التعاقد مع مكتب الدراسات الكندي في مشروعين وهما:

1. تحديث نظام الموازنة العامة: وهو المشروع الأول يخص الفترة 2004 - 2007 ، يتمحور أساسا على مجموعة من الإصلاحات ترمي إلى تحضير البيئة المؤسساتية، حيث تحتوي للمشروع على ثلاثة أجزاء أساسية:

إطار الموازنة المتعدد السنوات.

- تحسين وعرض الموازنة العامة. تعزيز الوظيفة الاستشارية لوزارة المالية.

2. ترشيد إدارة الإنفاق العام وتقديم خدمات للمواطنين:

يعتبر المشروع الثاني المتعاقد على ؟ أساسه مع مكتب الدراسات الكندي، يتعلق بالفترة 2008 - 2012، بحيث يواصل هذا المشروع مسار المشروع الأول وهو موجه أساسا على ما يلي:

الدعم المؤسسي وتدريب الأعوان للمكلفين بتنفيذ الموازنة العامة في مجال التسيير القائم على أساس النتائج.

- العمل على تطبيق النظام الجديد وتأهيل القدرات لتحضير ميزانية 2012 على أساس البرامج. ثانيا : تأخر تنفيذ المشروع وأسبابه.

كان من المقرر بموجب رزنامة تنفيذ مشروع عصرنة منظومة للميزانية العامة أن يتم إعداد مشروع موازنة 2012 على أساس البرامج، لكن تأخر تنفيذ هذا الإجراء وتم تأجيله إلى غاية ما بعد سنة 2022، هذا التأخر يطرح العديد من التساؤلات حول الأسباب المؤدية لذلك، بالرغم من وضوح المزايا والايجابيات التي ستعود على عملية تسيير الأموال العمومية والتحكم فيها من كل الجوانب. في هذا الصدد فقد كانت السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية تعيد أسباب تأخر تنفيذ المشروع دائما من إلى عدم جاهزية الإطار التشريعي المتمثل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المكلفة بإعداد مشروعه، وكذا أداة الإعلام الآلي (برنامج SIGB الذي كان مقررا توفره في سنة 2006 حسب نفس المصالح، بالإضافة إلى تأخر تنفيذ برنامج تكوين المكونين (في الخارج)، على اعتبار أنهم سيكلفون بتدعيم قدرات المستخدمين وتمكينهم من استيعاب محاور الإصلاح، لكن الملاحظ ان هذه الأسباب طرحت وتم الاستمرار في طرحها منذ سنة 2007.

2-3-5 العوامل المؤدية لضرورة استكمال مشروع الإصلاح

جاء تحضير قانون المالية وموازنة الدولة لسنة 2017 في ظروف استثنائية، تمثلت في شح موارد الدولة منذ سنة 2014 من جراء انخفاض أسعار النفط في السوق الدولية، حيث أدى الاستمرار في انخفاض هذه الموارد إلى تولد توترات في الخزينة العمومية أدى بدوره إلى تبني إجراءات صارمة عن طريق تسقيف المدفوعات وإعداد مخطط للخزينة العمومية ومخطط للالتزام ، وذلك للسماح بضبط وتيرة النفقات العمومية لمختلف الدوائر الوزارية والقطاعات على جميع مستويات الأمر بالصرف خلال سنة 2016، لذلك كان التحضير الموازنة 2017 يشكل بداية تطبيق أولى خطوات الإصلاح الموازناتي من خلال وضع حيز التنفيذ لتأطير الميزانية متوسط المدى، الذي صدر بموجب أحكام المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

4-5 الأعمال المنجزة بمشروع الإصلاح.

مقارنة بالرزنامة المحددة لتنفيذ مشروع منظومة الموازنة القائمة على محورين أساسيين (تحديث تقنيات تسيير الميزانية العامة، بناء نظام مدمج لتسيير الموازنة العامة)، حققت الجزائر مجموعة متواضعة من الأهداف المسطرة، حيث كان أهمها صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF)، الذي كان الحجة الغالية في تبرير أسباب تأخر تنفيذ المشروع.

• صدور القانون العضوي المتضمن قانون قوانين المالية (LOLF).

يرتكز مشروع إصلاح نظام الموازنة الذي تشرف عليه وزارة المالية على عدة محاور أساسية، أهمها القانون العضوي لقوانين المالية، الذي يمثل الأساس القانوني لكافة القواعد التي يركز عليها مشروع الإصلاح، حيث صادق أعضاء البرلمان على القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، وتم نشره بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية، عدد 53 لسنة 2018، لتكون أحكامه بديلا عن أحكام القانون 84-17، الذي يعتبر أول قانون عضوي لقوانين المالية صدر في الجزائر منذ الاستقلال، لذلك فإن القانون العضوي الجديد هو الذي من خلاله تتضح الرؤى في التوجه نحو الإصلاح الشامل في الجوانب التي كانت في شكل مشروع.

• مشروع بناء النظام المدمج لتسيير الموازنة.

تجسيدا للهدف الثاني المقرر ضمن مشروع عصرنه منظومة الموازنة، تم إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تسمى وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية مهمتها الأساسية تختص في رقمنة قطاع المالية العمومية، من خلالها تم تبني مشروع المخطط الاستراتيجي لعصرنه المالية العمومية والشروع في بناء نظام مدمج لتسيير الميزانية العامة. 1 وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية.

تتولى هذه الوكالة عدة مهام مرتبطة برقمنة نظام المالية العمومية للخصها فيما يلي: - المساهمة في تصميم وتطوير وتنسيق نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الآلي الخاصة بالميزانية والمالية والمحاسبة التابعة للدولة ويكون ذلك بالاتصال مع هياكل وزارة المالية والوزارات والمؤسسات المعنية.

المساهمة في تعريف وتنفيذ سياسة الإعلام الآلي والتكوين التي تنجر عن نشر النظام المدمج لتسيير الموازنة على مستوى مصالح الدولة وكذا نشر الأنظمة الجديدة للإعلام الخاصة بالموازنة والمالية والمحاسبة التابعة للدولة.

- ضمان إيواء أنظمة الإعلام الآلي المركزية المتواجدة واستغلالها وصيانتها.

- تنفيذ المخطط التوجيهي للإعلام الآلي لوزارة المالية.

ضمان محمل وظائف الإعلام الآلي المشتركة، لا سيما في مجال تسيير معايير الأمن والهندسة التقنية. - ضمان مساعدة المستعملين بالاتصال مع مراكز الاختصاص لكل هيكل معني.

- تصميم أنظمة الإعلام الآلي وترقيتها.

- مساعدة السلطات العمومية في تقييم الدعم الذي تقدمه في مجال تجهيزات الإعلام الآلي والشبكات ومتابعته.

- ضمان اليقظة التكنولوجية والتصديق الإلكتروني للهيئات تحت وصاية وزارة المالية.

2. المخطط الاستراتيجي للعصرنه المالية العمومية.

تبنت الجزائر مشروع يهدف إلى بناء نظام معلومات مالية تحت عنوان للمخطط الاستراتيجي العصرنه المالية العمومية (PSMFP)، الذي يعتبر جزء من المشروع المتعاقد بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، فهو يمثل الرؤية الشاملة التي يتم من خلالها تنفيذ محاور إصلاح منظومة الموازنة، من خلال نقل مختلف تجارب الدول الناجحة في مجال إصلاح المالية العمومية، مع مراعاة تكييف الإجراءات وفق خصوصية البيئة القانونية والاقتصادية الجزائرية، حيث أوكلت مهمة تنفيذه إلى خلية تحت مسمى خلية دعم إصلاح المالية العمومية (CMFP)، برئاسة رئيس ديوان وزارة المالية، منشأة بموجب قرار وزير المالية بتاريخ 30/10/2012، مهمتها وضع ومتابعة المخطط الاستراتيجي للمالية العمومية.

تنفيذ مخطط نشاطات ذات الأولوية للفترة 2017/2019 (PAP 2019/2017) النشاطات ذات الأولوية هي تلك المسطرة من وزارة المالية، تحدف بالأساس إلى التحول لإدارة فعالة للميزانية ، قصد التحكم أفضل في الإنفاق، بالإضافة إلى إنشاء نظام إداري متكامل يشمل جميع مديريات وزارة المالية، بغرض تمهيد الطريق للانتقال إلى تطبيق الإجراءات والتدابير التي يحددها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد.

أعلنت وزارة المالية من خلال وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية، عن تبني مشروع تأسيس بوابة الكترونية تسمح بمعالجة مختلف مراحل التحضير ومناقشة قوانين المالية، بالإضافة إلى القيام بعمليات تنفيذ النفقات العمومية عبر مختلف مراحلها وذلك على أساس القوانين واللوائح المعمول بها في ظل نظام الميزانية الحالي، حيث تعتبر هذه الخطوة بمثابة تحضير لتطبيق التدابير الموازنة الجديدة التي تأتي بعد دخول قانون قوانين المالية الجديد حيز التنفيذ، حيث يركز هذا المشروع على تنفيذ ثلاثة (03) محاور أساسية وهي :

- قيام وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية بنشر تطبيقات للإعلام الآلي، يتم إعدادها لدمج بيانات ضمن بوابة الكترونية قادرة على تحويل البيانات خلال مرحلة إعداد قانون المالية، على الأخص عند تحديد الحاجيات وإجراء عمليات التحكيم الموازي، قصد إعداد للمشروع التمهيدي لقانون المالية.

- إرسال الملفات الخاصة بعمليات التحكيم الموازي بمختلف أشكالها (نصية، سمعية وبصرية)، عن طريق نظام دمج للمعلومات عبر البوابة الالكترونية، بهدف الاقتصاد في الوقت والمال، حيث لا تحتاج عمليات التحكيم إلى تنقل الأشخاص وعقد الاجتماعات. بناء منظومة الكترونية تأخذ بعين الاعتبار إجراءات تنفيذ النفقات العمومية بالنظام الحالي، بحيث تسمح المختلف الفاعلين في دورة النفقة العمومية (أمرين بالصرف مراقبين ماليين محاسبين عموميين بالولوج القاعدة البيانات واستعمالها كل حسب صلاحياته.

- قيام وكالة الإعلام الآلي للمالية العمومية بالشروع في تنظيم وتأطير دورات تكوين المهندسين ابتداء من أكتوبر 2011.

5-5 آفاق بناء النظام المدمج لتسيير الموازنة العامة (SIGBUD).

الغرض بناء نظام معلوماتي يهدف الى تسيير للميزانية العامة للدولة بالوسائل التكنولوجية الحديثة، تم التعاقد مع مؤسسة (CRC SOGEMA) من أجل إنجاز وتثبيت برنامج متكامل لتسيير للميزانية العامة وتوفير دليل خاص يوضح كيفية استعمال هذا النظام، حيث يهدف الى تحقيق ما يلي:

- عقلنة مسار النفقة العامة وجعل المعلومات المتعلقة بما في متناول مختلف المتدخلين. سرعة وتسهيل معالجة النشاطات المتعلقة بنفقة واحدة.

التحقق في أي وقت من توافق معطيات المحاسبة لدى الأمرين بالصرف والمراقبين الماليين والمحاسبين

العموميين. - دعم وتحسين الوصول إلى بنك المعلومات الضرورية للتكفل بمختلف مراحل الموازنة العامة . من بين أهم خصائص هذا النظام أنه نظام لإعداد الموازنة العامة بشكل منفصل، مع إمكانية إدماجه مع النظام المحاسبي. أنه نظام متوفر على مختلف المستويات الإدارية (المديرية العامة للميزانية مختلف الدوائر الوزارية، المصالح غير الممركزة للولايات، المؤسسات العمومية).

5-6 قواعد إعداد وإقرار قوانين المالية والموازنة ضمن القانون العضوي الجديد

إن وضع أسس جديدة لإعداد والمصادقة على قوانين المالية بمختلف أشكالها من : الأهداف الرئيسية التي صدر من أجلها القانون العضوي 15-18 يتبين ذلك من خلال نص المادة الأولى منه، " يهدف هذا القانون إلى تعريف إطار تسير مالية الدولة، الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكلنا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها "

5-6-1 أنواع قوانين المالية

بمفهوم القانون العضوي 15-18 الجديد. يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد الإطار العام الذي يحدد أسس وقواعد تسير مالية الدولة، من خلاله تحديد المعالم التي تحكم إعداد قوانين المالية ومضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة بالإضافة إلى تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، وقد قسم القانون العضوي الجديد قوانين المالية ومحتوياتها وأهدافها إلى ثلاثة (03) أصناف.

• قانون المالية للسنة وقانون المالية التصحيحي:

نص القانون العضوي الجديد على ثلاثة (03) أشكال القوانين المالية وهي:

1. تعريف قانون المالية للسنة هو الوثيقة التي يقر ويرخص بها لكل سنة مالية مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة، طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع تقييم. يلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قد أشار إلى ربط موارد الدول وأعبائها مع الأهداف المسطرة والنتائج المرجوة وكذا ضرورة وجود أدوات للتقييم، أي النص على العناصر الأساسية في الإصلاح التي تقوم على التوجه نحو تجسيد التسيير المرتكز على النتائج والأهداف، بخلاف التعريف الوارد بالقانون 17-843 الذي يجسد التسيير بمنطق الموارد المتاحة فقط، حيث حدد مفهوم قانون المالية السنوي على أنه الوثيقة التي تقر ويرخص بما لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي. 2 قانون المالية التصحيحي: لقد عرفت للمادة 07 من القانون العضوي 15-18 قانون المالية التصحيحي بأنه القانون الذي يتم من خلاله تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية، حيث يلاحظ انه تم الاحتفاظ بنفس التعريف الصادر بموجب أحكام للمادة 04 القانون 17-84، إلا أنه تم استعمال مصطلح تصحيحي بدلا من تكميلي، وكان المشرع استعمال مصطلح التصحيح كإقرار بوجود المحرفات وقعت في عملية البرجمة خلال مرحلة التوقع، الأمر الذي يشير إلى الطابع الاستثنائي لهذا القانون بخلاف استعمال

مصطلح " التكميلي " الذي يؤثر على امتداد أحكام قانون المالية التكميلي لقانون المالية السنوي وكأنه قانون عادي.

• القانون المتضمن تسوية الموازنة.

يعتبر قانون تسوية الموازنة بين أهم المفاهيم التي جاء به القانون العضوي 18-15، من خلاله أهميته في ضبط اعتمادات الموازنة العامة للدولة وكذا حسابات الدولة.

- تعريف قانون تسوية الموازنة.

يعتبر القانون المتضمن تسوية الموازنة الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة المالية، يتم ذلك من خلال معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال السنة، حيث يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الموازنة والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الفاتح من أوت من السنة الموالية لسنة تنفيذ الموازنة.

يلاحظ أن أهم ما جاء به القانون العضوي الجديد من خلال هذا التعريف أن قانون تسوية الموازنة يتم إعداده والمصادقة عليه سنويا بخصوص كل سنة تنفيذ القانون المالية السنوي الخلف المدة المحددة للمصادقة على قانون ضبط للموازنة بموجب القانون 84-17 المقدرة بثلاث (03) سنوات لاحقة لتنفيذ قانون المالية السنوي، الأمر الذي يمكن أن يجعل منه أداة فعالة في تحديد الانحرافات وضبطها في الوقت المناسب.

- أهمية قانون تسوية الموازنة.

تكمن أهمية القانون لاحتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل، مما يسمح بمعرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة إلى جانب الأهداف التي تسعى لتحقيقها والتي يمكن تلخيصها كما يلي:

- قانون تسوية الموازنة وثيقة أساسية وهامة تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الإطلاع ومعرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا إلى البيانات والمعلومات للمالية ومختلف الوثائق المالية والمحاسبية.
- قانون تسوية الموازنة وسيلة وأداة رقابية: يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإتفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها، كما يسمح ويسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.
- قانون تسوية الموازنة أداة محاسبية لمراقبة التنفيذ: إلى جانب كونه وثيقة مكتوبة ووسيلة فعالة يملكها البرلمان لمعرفة طرق الإتفاق والتحصيل، يعتبر كذلك آلية محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة وفحص البيانات المالية، بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة الحسابات ومطابقة عملية التنفيذ للاعتمادات المرخص بها، مما يسمح بالكشف عن الثغرات والنقصات وإعطاء رؤية صادقة عن التنفيذ.

5-6-2 المبادئ العامة للموازنة ضمن القانون العضوي الجديد

بنيت الموازنة العامة للدولة بموجب القانون 17-84 على أربعة (04) مبادئ كبرى وهي مبدأ السنوية، الشمولية، الوحدة، التخصيص، حيث تم تأكيدها بموجب القانون 55-18 مع إضافة مبدأ خامس للميزانية وهو مبدأ صدق للموازنة.

• مبدأ سنوية الموازنة.

لقد أقر القانون 55-18 مبدأ سنوية الميزانية بتعريفه وتحديد استثناءات المبدأ.

1 تعريف المبدأ في القانون 15-18

سنوية الموازنة نصت عليه أحكام المادة 03 من القانون 15-18، حيث أوضحت أن قانون المالية يحدد طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه مع مراعاة توازن اقتصادي محدد بالنسبة لسنة مالية التي تمتد لسنة مدنية. استثناءات المبدأ.

يمكن تلخيص استثناءات مبدأ سنوية للموازنة بموجب القانون 15-18 كالآتي:

حالة عدم المصادقة على قانون المالية للسنة في الأجل المحددة.

نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على الكيفية التي يتم فيها ضمان تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، في حالة ما إذا كان تاريخ للمصادقة على قانون المالية للسنة لا : يسمح بتطبيق أحكامه بحلول أول جانفي من السنة المعنية، حيث يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

- تطبيق نفس النسب المنصوص عنها بموجب قانون المالية السابق في عملية تحصيل الإيرادات. في حدود جزء من اثني عشرة (12/1) شهريا، خلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة، فيما يخص نفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل. في حدود ربع (4/1) الاعتمادات المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة ، بالنسبة لنفقات الاستثمار. - بالنسبة للحسابات الخاصة للخزينة، يستمر في تنفيذها وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي . قبل بداية السنة الجديدة.

تحكمها ما يلاحظ من خلال قراءة أحكام القانون العضوي الجديد فيما يخص حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحددة، أنها كانت تقريبا نفسها أحكام القانون العضوي 17-84.

حسب نص المادة 35 من القانون 15-18 فإن الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان سنة مالية لا تحول الحق في استمرارية سريانها في السنة المالية الموالية، غير انه يمكن خلال نهاية السنة الاستمرار في تنفيذ اعتمادات الدفع المتوفرة في برنامج ما، خلال السنة الموالية وذلك في حالات استثنائية ومبررة قانونا، حيث يجب أن : يتم هذا التنفيذ قبل القضاء الفترة التكميلية التي لا تتعدى مدتها تاريخ 31 جانفي من السنة الموالية لسنة تنفيذ الموازنة ولا تعني هذه الفترة إلا التنفيذ المحاسبي للموازنة، للعلم فإن التنفيذ

المحاسبي يعنى به الاستمرار في عملية الدفع فقط للنفقات التي سبق وأن تم الالتزام بما خلال السنة المعنية، دون أن يشمل ذلك التزامات جديدة على عائل السنة المنقضية.

• مبدأ شمولية الموازنة.

مبدأ شمولية الموازنة يقوم على فرضية مجمل إيرادات ونفقات الدولة تذكر ضمن وثيقة واحدة للميزانية العامة للدولة، فلا يجوز إجراء مقاصة بين الإيرادات والنفقات ولا يجوز الفصل بين الإيرادات والنفقات، يتجسد هذا المبدأ بموجب القانون 15-18 بنص أحكام المادة 14 التي توضح أنه يتم التقدير والتحديد والترخيص السنوي الموارد موازنة الدولة وأعبائها وتبianaها في الميزانية على شكل إيرادات ونفقات حيث تضمن مجموع النفقات تغطية مجموع النفقات وتقيد مجموع الإيرادات والنفقات ضمن حساب وحيد يمثل الموازنة العامة للدولة.

- القواعد المرتبطة بمبدأ شمولية الموازنة.

يتضح من خلال نص المادة 14 أعلاه اشتراط عدم إجراء مقاصة وعدم تخصيص إيراد لنفقة حتى تكتمل فرضية شمولية الموازنة.

قاعدة اعدم المقاصة.

تقتضي قاعدة عدم المقاصة بأن تقدم جميع مداخيل الشخص العمومي من ناحية و جميع: ناحية أخرى، بدون مقاصة بين المداخيل و النفقات وهو ما أكدته أحكام المادة 14 سالفه الذكر. 2.1 قاعدة عدم تخصيص إيراد لنفقة. قاعدة عدم التخصيص تتضح بموجب نص أحكام المادة 38 من القانون 15-18 التي بينت أنه لا يمكن تخصيص أي إيراد لنفقة خاصة، حيث تستعمل جميع الإيرادات لتغطية جميع نفقات للموازنة العامة للدولة، مع العلم أن الإيرادات بمفهوم هذا القانون هي المبلغ الكلي للحواصل دون التقليل بين النفقات والإيرادات.

الأموال المخصصة للمساهمات

تتكون الأموال المخصصة للمساهمات من الأموال ذات الطابع غير الجبالي المدفوعة من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين للمساهمة في إنجاز نفقات ذات منفعة عامة تحت رقابة الدولة، كما تتكون أيضا من الهبات والوصايا للتنازل عليها للدولة، حيث يجب أن يتطابق استعمال الأموال المخصصة للمساهمة مع موضوع للمساهمة وفقا للاتفاقية المبرمة بين الواهب والمستفيد من الأموال المخصصة للمساهمات والحيات، إذتسجل الأموال المخصصة للمساهمات مباشرة كإيرادات الموازنة العامة للدولة".

الاعتمادات المالية المستعادة.

نص القانون 15-188 على انه يمكن أن تكون موضوع استعادة الاعتمادات المالية وذلك في حدود نفس المبلغ لفائدة ميزانية الوزارة أو المؤسسة العمومية المعنية وذلك في الحالات الآتية:

في حالة وجود إيرادات واردة من استرداد الخزينة المبالغ مدفوعة بغير حق.

- في حالة وجود إيرادات متأتية من تنازلات بين مصالح الدولة ومن الأملاك والخدمات المنجزة طبقا للتشريع والتنظيم للعمول به.

• مبدأ وحدة الموازنة

مبدأ الوحدة يطبق في موازنة الدولة وكذا في إعداد موازنات باقي الأشخاص العموميين مثل المجموعات الإقليمية، حيث تتركز أهمية المبدأ في تسهيل الرقابة البرلمانية من جراء إمكانية الإطلاع على حصيلة موارد وأعباء الدولة بصفة إجمالية وتقديمها في وثيقة واحدة، لتسمح لنواب البرلمان بالإطلاع على محمل الوضعيات الموازنية للدولة.

- تعريف المبدأ في القانون 15-18

مبدأ وحدة الموازنة يتضح بموجب القانون 15-18 من خلال أحكام المادة 06، التي تنص على أن قانون المالية يقر ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم.

ما يلاحظ من خلال هذا التعريف أن تجسيد مبدأ الوحدة لا يشترط فقط أن يقر قانون المالية مجموع موارد الدولة وأعبائها كما ورد بأحكام القانون 84-17، وإنما يمتد ليشمل وجوب ربط إقرار موارد وأعباء الدولة بالأهداف المحددة والنتائج المنتظرة مع وجود مؤشرات يمكن الاعتماد عليها في التقييم.

• مبدأ توازن الموازنة

يتضح من خلال أحكام القانون العضوي الجديد أن المشرع المالي قد أقر بالتوازن الميزاني والمالي للموازنة العامة في إطار التوازن الاقتصادي، حيث نصت المادة 03 أن قانون المالية يحدد بالنسبة لسنة مالية طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة وكذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد. خامساً: مبدأ صدقيه الموازنة. مبدأ صدق الموازنة مبني على وجوب أن تكون تنبؤات الموارد والنفقات تتماشى مع الواقع الاقتصادي والمالي وأنها تمثل النتائج المنتظرة أو المتوقعة للسياسة التي تنوي السلطات العامة تنفيذها فعلياً، فهو مبني على منع السلطة التنفيذية من إخفاء أي بيانات أو معلومات قد تشوه توقعات الموازنة و تجعل من الترخيص غير دقيق أو غير متوافق مع المعطيات الموضوعية ذات الطبيعة الاقتصادية أو المالية". وقد نصت أحكام المادة 32 من القانون العضوي القوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 على وجوب أن تقدم مجموع موارد وأعباء الدولة بشكل صادق ويتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها، أي أنه حتى في حالة تأثر مجموع إيرادات الدولة ونفقاتها من جراء أحكام تشريعية أو تنظيمية خلال سنة مالية معينة، يجب في هذه الحالة تقييم الآثار المترتبة عن ذلك وتبنيها في قانون المالية الموالي مباشرة لفترة التقييم. وتمتد فرضية الصديق لتشمل الجانب المحاسبي للدولة، حيث نصت المادة 58 من نفس القانون على وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة وتعطي صورة مخلصية عن ممتلكات الدولة ووضعيتها المالية، في هذا الصدد يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة المكلفة بالمصادقة على شرعية وصدقية ومطابقة حسابات الدولة للواقع الاقتصادي، على اعتبار أن مصادقته ترفق مع قانون تسوية الموازنة في وثائق خاصة، وقد اعتمد القانون العضوي لقوانين المالية الجديد فيما يخص مبدأ الصدقية نفس تعريف القانون العضوي الفرنسي، إلا أنه استعمل في النص العربي مصطلح " صريحة " بدلا من "

صادقة " أما النص الفرنسي فقد استعمل نفس مصطلح القانون الفرنسي يتضح ذلك من خلال أحكام المادة 70 القانون 15-18، التي نصت على أن تقدم قوانين المالية مجموع موارد وأعباء الدولة بصفة صريحة، وتقيم هذه الصراحة من خلال للمعلومات المتوفرة والتقديرية التي يمكن أن تنتج عنها، كما نصت المادة 65 من نفس القانون على وجوب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة وتعكس بصفة مختصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية.

6- تدابير اعداد وعرض قانون المالية والموازنة

جاء نص القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد بأحكام تخص مختلف جوانب التحضير والدراسة والمصادقة على قانون المالية والموازنة ، بداية من السلطة المكلفة بتحضير وتنفيذ قانون المالية، الى الرزنامة الزمنية والإجراءات الواجب اتخاذها مدعمة بالوثائق والملاحق التفسيرية لكافة التقديرات المتعلقة بالإيرادات ومصادرها وكيفية تحصيلها، في إطار السياسات العمومية المسطرة.

6-1 تحديد السلطة المكلفة بإعداد وتنفيذ قانون المالية

لقد نص القانون العضوي 15-18 صراحة على التفريق بين دور الحكومة في مجال للميزانية العامة واختصاص وزير المالية في هذا المجال بصفته موضوعا تحت سلطة الوزير الأول.

1. تحديد مسؤولية الحكومة في إعداد وتنفيذ قانون المالية .

من خلال نص القانون العضوي الجديد، يتضح دور الحكومة في كونها المسؤولة كليا عن إعداد وتنفيذ قانون المالية في عدة جوانب أهمها:

- تقوم قبل نهاية الثلاثي الأول أمام البرلمان في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، بعرض تقرير حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، تعرض من خلاله التوجهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والموازنية وكذا تقييم لأعباء الدولة على المدى المتوسط، حيث يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- منح التفويض في ظل شروط معينة بإمكانية من مراسيم تعديل مبالغ الاعتمادات المصوت عليها وكذا إعادة توزيع وإلغاء بعضها، عندما يتضح أنها أصبحت غير مجدية.

• إبراز الاختصاص التقني لوزارة المالية.

بموجب نص القانون العضوي 15-18 فإن وزير المالية هو من يقوم بتحضير مشاريع قوانين المالية وعرضها على مجلس الوزراء، فمن خلال هذا النص تم تجسيد الدور الرائد لوزارة المالية كونها محورية في علاقتها مع باقي الوزارات، بالإضافة إلى الإقرار قانونا بأنها الهيئة المؤهلة تقنيا لإعداد نص من ثقل قانون المالية، فالأمر المستحدث في هذا النص ليس إيكال هذه المهمة لوزارة المالية فقط، وإنما الجديد هو التنصيب الصريح بما بموجب نص من حجم القانون العضوي القوانين المالية، على اعتبار أن مهام وزير المالية في مجال الموازنة محددة سابقا بموجب التنظيم وهي:

المبادرة بأي نص يتعلق بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.

يطبق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير موازنة الدولة وتقديمها والتصويت عليها. القيام بأي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الموازنة في تحقيق الأهداف في برنامج الحكومة. المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال رقابة النفقات الملزم بما وتسيير موازنة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية للمماثلة الأخرى. - إبداء الرأي في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة لا سيما العناصر المكونة لآثار الرواتب وأنظمة التعويضات والمعاشات للمرتبطة بموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات المماثلة. يبادر بالمناهج الحديثة في تسيير الموازنة ويطبقها ويقوم بنتيجتها. يبادر بأي دراسة مستقبلية تتعلق بموازنة الدولة.

كما جسد القانون 18- الدور الاستشاري لوزير المالية باعتباره عنصرا هاما من العناصر التي يهدف الإصلاح الميزاني له، حيث يتضح ذلك من خلال النص على ضرورة استشارة وزير المالية في العديد من الإجراءات والتدابير الموازنة أهمها: وجوب أن تكون كل المراسيم التي تصدرها الحكومة والتي تخص تعديل الاعتمادات أو إلغائها أو تسويتها، مشفوعة بتقرير مشترك يصدر عن المسير للمعني ووزير المالية. - تسيير التخصيصات الإجمالية للأعباء غير المتوقعة التي يتم تخصيصها لوزارات أو مؤسسات عمومية ولا يمكن توزيعها بدقة عند المصادقة على قانون المالية، أو تلك الاعتمادات الموجهة لتغطية النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها.

- التقرير المشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني فيما يخص إمكانية تحويل مبالغ اعتمادات الدفع المتوفرة في باب نفقات الاستثمار إلى نفس البرنامج في حدود 5% من الاعتماد الأولي. - إصدار القرارات المتضمنة فتح الاعتمادات المالية المتأتية من الأموال ذات الطابع غير الحيائي، نتيجة المساهمات المدفوعة من قبل الأشخاص الطبيعية والمعنوية، في حالة تخصيصها لحساب تخصيص خاص، قصد المساهمة في إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة.

6-2 الفترات الزمنية المحددة لتحضير قانون المالية .

قبل قيام وزارة المالية بإيداع مشروع قانون المالية للسنة، يتوجب عليها إتباع إجراءات وتقديم بيانات ومعلومات عن كافة الموارد المقدر تحصيلها لتغطية العمليات المالية للدولة، قصد إدارة الشأن العام للمواطن وتسيير المرافق العمومية، في هذا السياق فقد قسم المشرع تحضير مشروع قانون المالية على فترتين (02).

- الفترة الأولى تقوم الحكومة قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية التي تسبق السنة للعنية بتحضير مشروع قانون المالية السنوي، بناء على تقرير حول وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على عرض التوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والميزانية وكذا إجراء تقييم موارد وأعباء الدولة على المدى المتوسط، بحيث يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

- الفترة الثانية: وهي فترة إبداء مشروع قانون المالية للمسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه السابع (07) أكتوبر من السنة المالية المعنية بقانون المالية.

المبحث الرابع: آليات تعديل الاعتمادات المالية في ظل القانون العضوي 15-18.

يعتبر إجراء إعادة توزيع الاعتمادات وفتح أعتماذات إضافية خلال السنة المالية من التدابير المهمة التي يمكن أن تؤثر على تراخيص الموازنة للصوت والمصادق عليها، لذلك خصص القانون العضوي الجديد أحكاما تتعلق بهذه العملية، يضمن من خلالها الحفاظ أكبر قدر ممكن على حدود المبالغ المرخص بما وعدم تجاوزها، في ظل احترام الأحكام المتعلقة بأصناف الاعتمادات.

3-6 إعادة توزيع الاعتمادات المالية.

رخص قانون قوانين المالية الجديد للحكومة في مرحلة تنفيذ الموازنة القيام بتعديل توزيع الاعتمادات المالية المرخص بما بموجب مرسوم، وفق شروط معينة وذلك من أجل تحويل الاعتماد، نقل الاعتماد، حيث تتم كل هذه العمليات بموجب مراسيم تتخذ بناء على تقارير مشتركة بين وزير المالية و وزراء أو مديري المؤسسات العمومية المعنية.

- نقل وتحويل الاعتمادات.

نصت المادة 33 من القانون 18- على أنه يمكن نقل أو التحويل في الاعتمادات خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي للإعتمادات، على أن لا يتجاوز مبلغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل نسبة 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة. ولا يمكن أن تستفيد البرامج التي كانت اعتماداتها موضوع نقل أو تحويل خلال السنة المالية من تحويل أو نقل من التخصيصات الإجمالية، إلا في حالة تدبير عام في جمال الأجور.

- نقل الاعتمادات. يتم نقل الإعتمادات المالية من برنامج إلى برنامج آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير للمكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة المعني، في حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية.

- تحويل الاعتمادات.

تتم عملية تحويل الاعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، كذلك في حدود 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية، على أن يتم إبلاغ البرلمان بذلك.

- الاعتمادات المالية الغير قابلة لإجراء الحركة. ضمانا لعدم المساس ببعض الاعتمادات بالنظر

لطابعها الحساس، استثنى القانون العضوي بعض التخصيصات من إجراء أي عملية حركة في

الاعتمادات، يتعلق الأمر بما يلي: الاعتمادات المالية المسجلة في باب نفقات المستخدمين، انطلاقا

أو لصالح أبواب أخرى من النفقات، أي عدم إجراء أي حركة في الاعتمادات نقلا أو تحويلا من

هذا الباب أو لصالحه من أبواب أخرى. الاعتمادات المالية التقييمية لفائدة الاعتمادات المالية الحصرية.

وما يلاحظ في إجراءات نقل أو تحويل الاعتمادات أن المشرع الجزائري حدد نسبة 20 % من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية بالنقل أو التحويل كسقف لا يمكن تجاوزه، في هذا السياق ومقارنة بما ورد بقانون قوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، يتضح بأن هذا الأخير كان أكثر تشددا وانضباطا في تحديد السقف المسموح به فيما يخص نقل الاعتمادات (بين برامج مختلفة لنفس الوزارة ، حيث حددت نسبة 02% فقط من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة لكل برنامج، أما فيما يتعلق بتحويل الاعتمادات (بين برامج مختلفة لأكثر من وزارة أو مؤسسة عمومية) لم يتم تحديد نسبة معينة على اعتبار أن التحويل يتم بين وزارات مختلفة، لذلك من الواضح أن ذلك يندرج في إطار خلق جانب من المرونة في تنفيذ الموازنة العامة بما يحقق المنفعة العامة، بالنظر إلى أن وزير القطاع للعني لا يمكن أن يسمح بتحويل اعتماد لصالح وزارة أخرى و مصالح وزارته بحاجة إليه.

4-6 تعديل مبالغ الاعتمادات المالية.

حسب نص المادة 23 من القانون -18-15 فإنه لا يمكن إجراء تعديل على الاعتمادات المالية للمرخص بما إلا بموجب قانون المالية، حيث يكون ذلك في حالة فتح اعتمادات منصوص عنها بموجب قانون المالية السنوي، لكن قد يطرأ نفقات تكتسي طابعا استعجاليا نتيجة ظروف قاهرة تستوجب إدراج اعتمادات إضافية غير تلك المنصوص عنها بموجب قانون المالية، أو ظهور عدم جدوى فتح اعتمادات مخصصة لبعض النفقات خلال السنة، لذلك أدرجت أحكام ضمن القانون العضوي سالف الذكر، تحدد شروط ونوعية وكيفية معالجتها.

- الاعتمادات المفتوحة بالتسبيق.

يمكن فتح اعتمادات في شكل تسبيقات خلال السنة الجارية بمبادرة من الحكومة قصد التكفل بنفقات غير منصوص عنها بقانون المالية عن طريق فتح اعتمادات مالية إضافية، وذلك في حالة الاستعمال القصوى، شريطة أن يتم فتح هذه الاعتمادات إما نتيجة لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء اعتمادات مالية ويتم توزيعها بموجب مرسوم، حيث يتم الإبلاغ الفوري للجهات المختصة في البرلمان بذلك، مع وجوب أن لا يتجاوز المبلغ المتراكم للإعتمادات المالية 63% من الاعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية، مع العلم انه يستوجب أن تخضع هذه التعديلات الموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم. ما يلاحظ من خلال هذه الأحكام عدم التفصيل في إجراءات تعديل الاعتمادات، سواء من ناحية الأسباب المؤدية لمثل هذه الإجراءات، أو من ناحية طرق تحديدها والرقابة البرلمانية عليها، فلم يتم الإشارة إلى حالات الاستعمال المحتملة ومن هي الجهة التي تحددها، حيث يتضح أنها دائما الجهات التنفيذية على اعتبار أن التسبيقات تفتح بموجب مرسوم.

من جهة أخرى فإن وضع نسبة تمثل السقف الذي لا يمكن تجاوزه من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية. وتحديد السقف المسموح به مع اشتراط فتح هذه الاعتمادات يتوفر إيرادات جديدة أو تجميد أخرى لا يتلاءم مع الطابع الاستعجالي التي تفتح من أجله، إذ أن الاستعمال يستوجب التكفل به مهما كانت الظروف. من جانب آخر يلاحظ أن دور البرلمان أثناء الترخيص بالفتح يقتصر فقط على عنصر الإبلاغ، بالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة عليها من طرف هذا الأخير تكون أثناء تسويتها بقانون المالية التصحيحي، حيث تم الاكتفاء بذكر موافقة البرلمان التي تأتي بعد التنفيذ، الشيء الذي يطرح من خلاله التساؤل حول جدوى هذه الموافقة بعد تنفيذ النفقات المفتوحة بموجب اعتمادات مسبقة.

وما تجدر الإشارة إليه أن إجراء فتح الاعتماد بالتسبيق معمول به في تعديل الاعتمادات المفتوحة بموازنة الجماعات الإقليمية بنفس المنطق والمفهوم وبنفس الشروط، لا سيما شرط توفر إيرادات جديدة، إلا أن الغرض المنشأ من أجله بموازنة الجماعات الإقليمية هو حالة عدم كفاية الاعتمادات المفتوحة والمصادق عليها من طرف المجالس المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي) بالموازنة الافتتاحية، ويسمى حين يكون فتح هذه الاعتمادات قبل الميزانية الإضافية بالتراخيص الخاصة، أما إن كانت بعد الميزانية الإضافية فتسمى بفتح الاعتمادات بالتسبيق.

- إلغاء الاعتمادات

ورد بأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد تدابير تخص إمكانية إلغاء اعتمادات مالية التي تصبح غير ذي جدوى، بموجب مرسوم بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير للمكلف بالمالية، بحيث يمكن استعمال هذه الاعتمادات وفق شروط يحددها التنظيم. في هذا الصدد فقد تم الاكتفاء بذكر الآلية التي من خلالها إلغاء اعتماد وهو إصدار مرسوم، دون تحديد الجهة التي من صلاحياتها الحكم على عدم جدوى الاعتمادات المعنية بالإلغاء ودون إخضاع هذا التدبير الآليات رقابة الأجهزة العليا قبل المفاذ مراسيم الإلغاء.

- تسوية الاعتمادات

بالاطلاع على أحكام الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون العضوي 15-18، يتبين على أنه يمكن اتخاذ مراسيم التسوية خلال السنة، بناء على تقرير الوزير المكلف بالمالية من أجل التكفل بالنفقات التي ينتج عنها وضعية تسوية ضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات المالية، حيث يتم ذلك عن طريق لحמיד أو إلغاء الاعتمادات للموجهة لتغطية هذه النفقات، مع عرض شامل عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان.

لذلك وعند إجراء مقارنة بين مفهوم ما ورد بالأحكام للمتعلقة بإمكانية فتح اعتمادات بالتسبيق من خلال نص المادة 27 من القانون 15-18، مع الأحكام الخاصة بإمكانية إلغاء أو تجميد اعتمادات وإمكانية استعمالها وإجراء التسوية بموجب مراسيم لوضعيات مالية نتيجة اختلالات في التوازنات المالية، دون التفصيل في الحالات المؤدية لذلك بدقة خصوصا أنه تم إحالتها للتنظيم، قد يجعل من هذه التدابير

وسيلة لتعديل مبالغ الاعتمادات دون ترخيص السلطات التشريعية للبرلمان، على اعتبار أن تقدير الاعتمادات المعنية بالتجميد أو الإلغاء يمكن اعتبارها كإيرادات جديدة تسمح بإعادة استعمالها للتكفل بنفقات تندرج ضمن حالة الاستعمال، فكل هذه الإجراءات خاضعة لتقدير السلطات التنفيذية.

رابعا: الاقتطاع من الأعباء غير المتوقعة.

تجدر الإشارة إلى أن تدبير الاقتطاع من الأعباء غير المتوقعة مشابه للتدبير المتعلق بالتكاليف المشتركة المعمول به في ظل القانون 84-17، على اعتبار أن أحكام المادة 24 من القانون العضوي 18-15 قد نصت على أن اقتطاع وتخصيص هذه الاعتمادات يتم بموجب مرسوم بناء على تقرير يصدر عن وزير المالية، حيث لم يتم النص على وجود ملحقات أو وثائق متضمنة في قانون المالية أو مرفقة به يمكن من خلالها إعطاء نظرة عن وجهة هذه النفقات وأسباب تخصيصها، فقد يعتبر هذا الإجراء من السلبية التي تؤثر على شفافية تخصيص و صرف نفقات الموازنة العامة، خاصة وأننا أمام العمل بمبدأ جديد من مبادئ الموازنة وهو مبدأ صدق حسابات الدولة الذي ورد بنص المادة 65 من القانون 18-15، إذ من المفروض أن لا ينحصر هذا المبدأ في الجانب المحاسبي عند تنفيذ الموازنة العامة فقط، وإنما يتوجب أن يشمل قبله الجانب الموازني للمتعلق بتحديد تخصيص الاعتمادات ووجهتها بدقة وبكل شفافية.

في ذات السياق فإنه وفقا لمنظومة الموازنة الجديدة في فرنسا، بموجب القانون العضوي لقوانين المالية المؤرخ في 01/08/2001، يتوجب تقديم ملحق يرفق بقانون المالية يبين بالتفصيل التبريرات اللازمة التي أدت إلى الاقتطاع من الاعتمادات غير الموزعة (أروبه أرو)، مع إعطاء شرح وافي عن تطور هذه النفقات واستعمالاتها مقارنة بالسنة المنصرمة من حيث رخص الالتزام وكذا اعتمادات الدفع، (أنظر الملحق رقم 04) فمثلا بلغت الاعتمادات المرصودة خلال قانون المالية لسنة 2018 ضمن برنامج الاعتمادات غير الموزعة 424 مليون أرو بالنسبة لرخص الالتزام، ومبلغ 124 مليون أرو بالنسبة لاعتمادات الدفع، تم تخصيصها في بند نفقات التسيير خارج كتلة الأجور، هذه الاعتمادات ارتفعت مبالغها خلال سنة 2018 مقارنة بما رصد في قانون المالية 2017، 100 مليون أرو بالنسبة لرخص الالتزام واعتمادات الدفع، بحيث تم تبرير فتح هذه الاعتمادات استعداد لأي طارئ يقع من جراء تخفيض النفقات المتوقعة في نفس البند من 8 % خلال سنة 2017 الى 3% خلال سنة 2018، الأمر الذي يسمح بالحد من إعادة توزيع الاعتمادات بين الوزارات في حالة ظهور أحداث غير متوقعة.

5-6 ضبط الاعتمادات المالية بموجب قانون تسوية الموازنة.

يتم ضبط الاعتمادات المالية بشكل نهائي ضمن قانون تسوية الموازنة في شكل إيرادات ونفقات نهائية أو بالمصادقة على التعديلات التي طرأت خلال السنة على الاعتمادات المالية، في إطار مبدأ صدق حسابات الدولة الذي نص عليه القانون العضوي 18-15 في مادته 65.

- العمليات المعنية بضبط الاعتمادات بموجب قانون تسوية الموازنة

من خلال ما ورد بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الجديد، يتم بموجب قانون تسوية الموازنة ضبط الاعتمادات المالية للسنة السابقة حسب الأشكال الآتية:

- معاينة وضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم تنفيذها خلال سنة معينة.
- تقديم حساب السنة المالية، الذي يتضمن الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة، الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة، الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة.
 - ضبط المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة. المصادقة على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء المسجلة وفق الشروط المنصوص عنها بموجب القانون العضوي لقوانين المالية، كما يخصص في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة بعد هذا التخصيص وكذا ملحقاتها.
 - المصادقة على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبق على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية. - ضمان تغطية الاعتمادات الضرورية لكل برنامج قصد تسوية التجاوزات المعينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانوناً، كما يلغي الاعتمادات المالية غير المستعملة أو غير المنقولة.
 - يرفع لكل حساب خاص معني مبلغ للمكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعين. ضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية الموالية.
 - تصفية الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.
 - الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة
- حتى يمكن للبرلمان بغرفتيه أخذ صورة واضحة عن كيفية تنفيذ الاعتمادات التي تمت المصادقة عليها، فقد حدد القانون العضوي 15-18 مجموعة من التقارير والحسابات الواجب إرفاقها بمشروع قانون تسوية الموازنة الذي تعده الحكومة للمصادقة، حيث يعنى جانب من هذه الوثائق بالحكومة كونها المنفذ لقانون المالية، أما الجانب الثاني فيعنى به مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة المستقلة للمختصة في رقابة شرعية تنفيذ اعتمادات الموازنة العامة.
- الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة الخاصة بالحكومة**
- الغرض إطلاع اللجان المختصة للبرلمان على مختلف البيانات والمعلومات الخاصة بتنفيذ موازنة الدولة للسنة المنقضية، تضمن القانون العضوي لقوانين المالية أحكاماً تؤسس لوثائق تعدها الهيئات الحكومية ترفق بمشروع قانون تسوية الموازنة وذلك كما يلي:
- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الموازنية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة. حساب عام للدولة يتضمن الميزان العام للحسابات وحساب النتائج والحصيلة والملحق أو الملاحق وتقييم التزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة وتقرير عرض يوضح على الخصوص، التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية.
- تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الموازنة وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة، التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات بالفوارق المعينة.

الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الموازنة الخاصة بمجلس المحاسبة. تعتبر الوثائق التي ترفق بمشروع قانون تسوية الموازنة والتي تخضع المصادقة مجلس المحاسبة من بين الأحكام الجديدة للمالية العمومية الخاصة بمدى صدق ووفاء المبادئ المنفذة في إطارها الموازنة العامة، حيث نص

على إرفاق تقريرين صادرين من هذه الحيلة وهما:

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب للمبادئ النظامية والصدق والوفاء، يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

من خلال ما سبق، تتضح أهمية قانون تسوية الموازنة باعتباره الوثيقة التي من خلالها يتم إقرار غلق حسابات سنة مالية معينة، حيث أصبح هذا القانون بموجب نص المادة 87 من القانون العضوي 15-18 يخص كل سنة على حدة، وهو الأمر الإيجابي فيما يتعلق بضبط العمليات وحصر الانحرافات والاختلال في وقتها، دون انتظار مدة ثلاث (03) سنوات كاملة حسب للعمول به حاليا بموجب نص المادة 67 من القانون العضوي 17-84، أين يصبح هذا القانون ذوا طابع شكلي فقط.

من جهة أخرى، فإن التنصيص على مرفقات تخص مصادقة مجلس المحاسبة يؤثر على تعزيز دور هذه المؤسسة باعتبارها الهيئة العليا للمختصة في مراقبة وضبط التصرف في الأموال العمومية، بما يؤهله يمارس مهامه كمحافظ الحسابات الدولة .

- دور قانون تسوية الموازنة في رقابة الأداء.

تعتبر الوثائق المرفقة بقانون تسوية للموازنة سواء تلك الخاصة بالحكومة أو بمجلس المحاسبة، البيانات التفصيلية الواقعية التي تبين كفاءات وطرق تنفيذ قانون المالية والموازنة العامة للسنة المنصرمة، حيث يفترض بما أن تبين كل تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة في إطار تجسيد الأسس الجديدة التي قام عليها مشروع إصلاح منظومة الموازنة العامة، المتمثلة أساسا ليس في ممارسة الرقابة وتحقيق المساءلة في جانب صرف الاعتمادات فقط وإنما وجوب أن تشمل الأهداف والنتائج التي التزمت الحكومة بتحقيقها أثناء المصادقة على قانون المالية السنوي أو التصحيحي، لذلك فوجود وثيقة من ضمن وثائق قانون تسوية الموازنة أو مرفقاته تبين تفصيل الأهداف والنتائج المحققة وعرضها على هيئات الرقابة يمكن اعتبارها كمؤشر نحو التوجه الفعلي نحو تجسيد منطق الأهداف والنتائج في تسيير الموازنة العامة.

الجدول الموالي يوضح الوثائق المرفقة بقانون تسوية الموازنة العامة في كل من فرنسا، تونس والمغرب والتي تخص عرض النتائج والأهداف المحققة والانحرافات الخاصة بماء مقارنة بما تم الالتزام به خلال مشروع قانون المالية السنوي أو التصحيحي.

المراجع

- 1- ابتسام القرام المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر.
- 2- ابراهيم السيد الخليجي، المحاسبة في الوحدات الحكومية، مصر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002.
- 3- احمد خلف حسين الدخيل المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة بجامعة تكريت، العراق، الطبعة الأولى، 2013.
- 4- اسماعيل حسين أحمر، المحاسبة الحكومية من التقليد الى الحداثة، دار المسيرة، عمان، 2003.
- 5- أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهيئة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
- 6- أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، 2008.
- 7- ماهر محمد غالم، سامي السيد، الاقتصاديات المالية العامة، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1998.
- 8- بن داود ابراهيم الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010.
- 9- جمال العمامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.
- 10- حامد سوادى عطية العملية الإدارية ، معارف نظرية ومهارات تطبيقية بدون تاريخ نشر.
- 11- حامد عبد الحميد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، بدون دار نشر، الإسكندرية، 2004.
- 12- حسام أبو العلى المحاسبة الحكومية وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، دار أحد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016.
- 13- حسام أبو علي الحجاوي الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد، الأردن، 2004.
- 14- حسن كريم، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004.
- 15- حسون حسين شحاتة، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، مصر، 1999.
- 16- حسين عبد العال محمد الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2004.
- 17- حمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1982.

- 18- خالد جمال المعارات، معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام IPSASS، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2018
 - 19- خالد شحاتة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الثانية، الأردن، 2005، الطبعة
 - 20- خديجة الأعسر، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب المصرية، القاهرة، مصر، 2012،
 - 21- دركر بيتر، ممارسة الإدارة، ترجمة مكتبة جريدة مكتبة جريدة الرياض، 1998
 - 22- دنيدي نعي المالية العمومية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية الجزائر، 2014.
 - 23- رأفت سلامة محمود المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
 - 24- زيد منير عيوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2006.
 - 25- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 1968.
- 26- شافعي محمد زكي، التنمية الاقتصادية دار النهضة العربية، القاهرة، مصر .
 - 27- شفافية الموازنة مكتب للجميع بلا خسائر، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016.
 - 28- شوقي حسين عبد الله أصول الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981
 - 29- طارق الحاج، المالية العامة ، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
 - 30- طاهر الجنابي علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، بدون تاريخ نشر.
 - 31- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة، المفاهيم - الوظائف - الأنشطة دار حافظ للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية.
 - 32- عادل أحمد حشيش أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، الدار 2006. الجامعية الجديدة، مصر
 - 33- عاطف وليم اندرواس الاقتصاد المالي العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2010.
 - 34- عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
 - 35- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة) المكتب الجامعي الحديث، دار الكتب والوثائق القومية، الإسكندرية 2015
 - 36- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.
 - 37- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية النقدية دراسة تحليلية وتقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005
 - 38- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية مصر، 2005، ص 59

- 39- عبد للطلب قطين الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 40- علي السلمي الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1999.
- 41- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 42- عارف محمود الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- 43- فارس رشيد البياني، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، 2008.
- 44- فليح حسين خلف المالية العامة، عالم الكتب الحديث، أريد، الأردن، 2008.
- 45- فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 46- قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعثمان بن عفان الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1996.
- 47- قطب إبراهيم محمد، السياسة المالية لعمر بن عبد العزيز الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1988.
- 48- قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1996.
- 49- الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية قضايا وتطبيقات للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 2003.
- 50- محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، مؤسسة النبأ للخدمات المطبعية وتجارة الورق، الطبعة الثانية، الأردن، 1995.
- 51- محمد أحمد عبد الله مختار، المحاسبة الحكومية (النظرية والتطبيق)، المكتبة الوطنية، السودان، 2018.
- 52- محمد الصغير يعلي، يسري أبو العلاء المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
- 53- محمد خالد المهابني الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة لمحارب عربية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية ، القاهرة، 2012.
- 54- محمد خالد المهابني المحاسبة الحكومية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة 2009

- 55- محمد خالد المهاني خالد شحاتة الخطيب المالية العامة بجامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات، سوريا.
- 56- محمد خالد المهاني، خالد شحاتة الخطيب المالية العامة منشورات جامعة دمشق، الجمهورية العربية السورية، بدون سنة نشر.
- 57- محمد سعيد، فرهود مبادئ المالية العامة، جامعة حلب، 1990 59- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2008.
- 58- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.
- 59- محمد طاقة، هدى العزاوي القتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2010.
- 60- محمد عبد المنعم عفر، أحمد فريد مصطفى، الاقتصاد المالي الوضعي والإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة مصر
- 61- محمد عمر أبو دوح ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999. 2006.
- 62- محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، الطبعة الأولى 1976.
- 63- مطلوب إبراهيم عصمت، حسن أمينة الأصول الإدارية للتربية، دار الشروق، جدة، 1982.
- 64- تدير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، للمملكة العربية السعودية، 2001.
- 65- نشوان يعقوب، الإدارة والإشراف التربوي بين النظرية والتطبيق، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1986.
- 66- محمد مسعي سياسة الميزانية في الجزائر خلال سنة 2001-2010، دراسة تحليلية لأهم آثارها الاقتصادية الكلية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 24/09/2014.
- 67- أحمد يوسف السعيد، أهمية المعايير الدولية للمحاسبة العمومية IPSAS، في الإفصاح عن شفافية القوائم المالية لنظام المحاسبة العمومية مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة 02 (لونيسى علي)، المجلد 08، العدد 01.
- 68- احمد يوسف السعيد، ضرورة تحديث نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة لونيسى علي البليدة 02 العدد 02، ديسمبر 2014.
- 69- براضية حكيم، اعتماد المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام لدعم الشفافية المساءلة والرقابة على المال العام، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 10/2016.

- 70- بن يحيى علي العمور رميلة، نحو نظام جديد للتسيير المحاسبي في المؤسسات العمومية للصحة في الجزائر مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد الرابع، العدد 02، ديسمبر 2018.
- 71- بوراس عبد القادر بن بوعبد الله فريد، حتمية التحول نحو الإدارة الالكترونية للارتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر، المحلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، للمركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسلت، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الخامس، جوان 2018.
- 72- حروش فايزة، طرشي محمد الرقابة على أداء الوحدات الحكومية في ظل عصنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، محلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 20، جوان 2018.
- 73- زرقون عبود، لعلاية مالك واقع المحاسبة العمومية في الجزائر وآليات تطويرها في ظل جهود مجلس معايير مجلس معايير محاسبة القطاع العام الدولية، محلة بحوث، العدد 10، الجزء الثاني، بجامعة بن يوسف بن محدة، الجزائر، بتاريخ 30/12/2016
- 74- ضريفي نادية، حاج حاب الله أمال، إصلاح النظام المحاسبي للدولة وفق معايير المحاسبة الدولية في القطاع العمومي IPSAS، محلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار للحي بالأغواط، الجزائر، العدد 07، 2018
- 75- شريفي توال، دور تطبيق المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام في عصنة نظام المحاسبة العمومية في الجزائر، محلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، جوان 2018
- 76- عابد عبد الكريم غريسي، شريف محمد، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد الثالث 2013.
- 77- عامر مني، نور الدين دخان، الحكومة الالكترونية والخدمة العمومية في الجزائر: بين التحديات والرهانات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، مجلد 07 عدد 14.
- 78- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، محلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة الجزائر، ديسمبر 2002.
- 79- قميتي عفاف، بوفاتح فريحة، التوجهات الحديثة لعصنة الإدارة العمومية الجزائرية (الواقع والمأمول)، فحلة المغاربة للاقتصاد والمناجمنت، المجلد 05 العدد 1 مارس 2018.
- 80- لعلاية مالك، زرقون عبود، متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير المحاسبة الدولية IPSAS، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 15، 2016.
- 81- دستور 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 94 لسنة 1976
- 2 دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76 لسنة 1996. ب القوانين العضوية. 1- القانون العضوي 84-17 المؤرخ في 07/07/1984، المعدل

والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
رقم 28 لسنة 1984

82- القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02/09/2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 53 لسنة 2018 3- القانون رقم 15 لسنة 2019،
يتعلق بالقانون الأساسي للميزانية الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 15 بتاريخ
19/02/2019. ج القوانين والأوامر.

83- القانون 63-1165 المؤرخ في 07/05/1963 المتضمن إنشاء الصندوق الجزائري للتنمية وتحديد
قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 29 لسنة
1963 2- الأمر 65-320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 108 لسنة 1965.

84- الأمر رقم 69-107 المؤرخ في 31/12/1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 110 لسنة 1969. 4- القانون 88-01 المؤرخ في
12/01/1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية،

85- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 02 لسنة 1988. 5- القانون 8-
22 المؤرخ في 31/12/1989، يعدل ويتسم القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984،

86- المتضمن قانون قوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم
01 لسنة 1989 6- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل
والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 35 لسنة 1990.

87- محرز محمد عباس، "إقتصاديات المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

88- فوزي عطوي، "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003.

89- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام: الموازنة العامة - الإيرادات العامة - القروض" الدار الجامعية
بيروت 2009.

90- عبد الحميد القاضي، "اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دار الجامعات المصرية الإسكندرية
1980.

91- حياة بن اسماعيل، "تطوير إيرادات الموازنة العامة للدولة"، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة 2009.

92- محرز محمد عباس، "إقتصاديات المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

93- فوزي عطوي، "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003.

94- المرسي السيد حجازي، "مبادئ الاقتصاد العام: الموازنة العامة - الإيرادات العامة - القروض" الدار الجامعية
بيروت 2009.

95- وليد خالد الشايحي، "المدخل إلى المالية العامة الإسلامية" دار النفائس، الأردن 2005.

96- عبد العزيز دحية، "المدىونية العامة"، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، الدار العربية
للعلوم، لبنان 2007.

- 97- باهر محمد عتلم، "المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي"، دار نهضة مصر، القاهرة، ط01، 1973.
- 98- هشام مصطفى الجمل، "دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الإجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر - دراسة مقارنة-" دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر 2007.
- 99- رياض الشيخ، ود. عمرو معي الدين: "المالية العامة دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي" دار النهضة العربية 1974.
- 100- عادل أحمد حشيش و مصطفى رشدي شيحة: "مقدمة في الاقتصاد العام، المالية العامة"، دار الجامعات الجديدة للنشر، مصر 1998.
- 101- حامد عبد المجيد دراز: "مبادئ الاقتصاد العام"، الدار الجامعية، مصر 1998
- 102- عادل أحمد حشيش: "مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام أساسيات المالية العامة"، دار النهضة العربية، بيروت 1998.
- 103- صالح الرويلي: "اقتصاديات المالية العامة"، دم. الجامعية، الجزائر 1992.
- 104- رفعت المحجوب "المالية العامة"، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- 105- أحمد جامع "علم المالية"، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 106- زين العابدين ناصر "علم المالية العامة"، القاهرة، 1975.
- 107- المرسي السيد حجازي "مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة"، الدار الجامعية، 2000.