



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



محاضرات في مبادئ المالية العامة

مقدمة لطلبة سنة ثالثة
تخصص قانون عام

من إعداد

الدكتور بن يحيى أبوبكر الصديق

الموسم الجامعي 2023/2022



مقدمة

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

ويمثل مجموعة الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات، ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة. وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة. ولتوضيح أكثر حول مفهوم المالية العامة فإننا سنتناول المحاور التالية

الفصل التمهيدي: تطور علم المالية العامة

الفصل الأول: النفقات العامة

الفصل الثاني: الإيرادات العامة

الفصل الثالث: الميزانية العامة للدولة

الفصل التمهيدي: تطور علم المالية العامة

تمهيد:

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

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

المبحث الأول: تعريف علم المالية العامة وتحديد مصادره

المبحث الثاني: تطور علم المالية العامة وعلاقته ببعض العلوم الأخرى.

المبحث الأول: مفهوم المالية العامة

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

المطلب الأول: تعريف المالية العامة وتمييزها عن المالية الخاصة

يهدف كل من نشاط الفردي والنشاط الحكومي إلى إشباع الحاجات فالنشاط الفردي لإشباع الحاجات الفردية ويتخصص النشاط العام لإشباع الحاجات العامة حيث يسعى النشاط الفردي لتحقيق المصلحة الخاصة والنشاط الحكومي لتحقيق المصلحة العامة فالفردي يسعى لتحقيق أكبر كسب ممكن أما الدولة فهي تسعى أو يفترض أنها تسعى لتحقيق المنفعة القصوى للمجتمع فالأهداف عامة ولو أنها تختلف من نظام لآخر ومن بلد لآخر.

الفرع الأول: تعريف المالية العامة¹

أولاً: التعريف التقليدي (الكلاسيكي)

عرف الفقه التقليدي علم المالية العامة بأنه:

"مجموعة القواعد التي تطبق في تحديد النفقات العامة و تأمين الموارد لسد هذه النفقات بتوزيع أعبائها بين المواطنين".²

¹ - بشير يلي شاوش، المالية العامة، د م ج، 2007، ص 11.

² - حسن عواضة، المالية العامة، الطبعة السادسة، دار النهضة، بيروت 1983، ص 5.

أو بعبارة أخرى:

هي " علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين"¹

ثانيا: التعريف الحديث

أما الفقه الحديث فعرف علم المالية العامة بأنه:

" هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة... لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والثقافية و غيرها... "².

أو بعبارة أخرى:

" هو العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات والإيرادات و الميزانية العامة حيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة"³.

نستخلص من موقف الفقه التقليدي والحديث ما يلي:

- تزامن التعريف التقليدي مع فكرة الدولة الحارسة، أما التعريف الحديث فظهر بظهور الدولة المتدخلة (أفكار كينز).

- التعريف التقليدي يبحث في كيفية تحقيق الموازنة بين النفقات والإيرادات في حدود إقامة الدفاع والأمن والعدل، أما التعريف الحديث فلا يقتصر على إقامة الموازنة بين النفقات والإيرادات فحسب، بل يبحث في كل مناحي تدخل الدولة، وهذا من أجل إشباع الحاجات العامة في الدولة.

الفرع الثاني: تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة

نتحدث في البداية عن أوجه التشابه (أولا) ثم فيما بعد عن أوجه الاختلاف (ثانيا).

¹ - صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، د م ج، الجزائر، 1980، ص 10.

² - حسن عواضة و عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص 13.

³ - محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1979، ص 33.

أولاً: أوجه التشابه

تتجلى أوجه التشابه فيما يلي:

1- مراعاة عامل السعر عند الإنفاق أو الإبراء

أي أن كل من المالية العامة والمالية الخاصة تسعيان دائماً إلى أن تتصرف بأقل تكلفة.

فالمناقصة وفقاً لنص المادة 26 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتعلق بالصفقات العمومية هي:

" إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض".

أما المزايدة فهي وفقاً لنص المادة 33 من المرسوم المذكور أعلاه " الإجراء الذي تمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمناً، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي و لا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري".

يفهم من هذا بأن الإدارة عندما تتعاقد تشترط تقديم أفضل عرض وبأقل ثمن عند إبرام مناقصة أو تقديم عرض أعلى عند إجراء مزايدة، وهذا ما يسعى إليه الفرد.

2- إمكانية الحجز على مالية الدولة فيما يخص مؤسسات العامة الاقتصادية باعتبارها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة. وهي تخضع للقانون العام.¹

كما نصت المادة الرابعة من نفس الأمر السابق على مايلي " ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها وقابلة للتصرف فيها طبقاً للقانون العام وأحكام هذا الأمر،

ويشكل رأسمالها الاجتماعي الرهن الدائم وغير المنقوص للدائنين الاجتماعيين".

و من هنا يمكن حجز سيولتها النقدية المودعة لدى الغير (البنوك و مراكز البريد).

¹ - أنظر المادة 1 من الأمر 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خصوصيتها.

3- الحرص على الفعالية في التسيير:

هذه الخاصية هي من خصائص القطاع الخاص والتي امتدت إلى القطاع العام، حيث أصبحت أجهزة الرقابة (مجلس المحاسبة مثلاً) تعمل على مراقبة نوعية التسيير والفعالية في الأداء، وهذا من خلال تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

ثانياً: أوجه الاختلاف

و تتمثل أوجه الاختلاف فيما يلي¹:

1- من حيث الهدف:

هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة بغض النظر عن الربح والخسارة، عدا المؤسسات العمومية الاقتصادية والتجارية، التي تهدف إلى تحقيق الربح، أما هدف المالية الخاصة هو تحقيق الربح.

2- من حيث تحصيل الإيرادات:

في المالية العامة هناك التزام في تحصيل الضرائب والرسوم، أما في المالية الخاصة فتحصيل الإيرادات يكون عن طريق الاختيار والتعاقد كأصل عام، عدا في حالة الاحتكار القانوني أين تفرض إرادتها على الأفراد المستهلكين.

3- من حيث نطاق المسؤولية والرقابة:

في المالية العامة نجد المسؤولية فيها متعددة الأوجه (إدارية، تأديبية، جنائية...)، و من ثم تحظى بحماية قانونية شديدة و متميزة.

أما في المالية الخاصة لا تزيد العقوبة فيها عقوبة الإفلاس المتعارف عليها في القانون التجاري.

أما فيما يخص الرقابة فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة و آنية و لاحقة سواء كانت رقابة إدارية (تلقائية ، رئاسية، و صائية) أو رقابة تشريعية (أسئلة ، استجوابات، مناقشة بيان السياسة العامة ، لجان تحقيق ، قانون ضبط الموازنة العامة) أو عن طريق هيئة خاصة (مجلس المحاسبة).

¹ - راجع: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د م ج ، 1995، ص 5.

4- من حيث كيفية الإنفاق:

إذا كان للمالية العامة عدة مصادر للإيرادات العامة (ضرائب، رسوم، قروض، إصدار نقدي...

فإن المالية الخاصة لها إيرادات محددة من الأرباح التي تحصل عليها من عملية بيع المنتجات....

كما أن في المالية العامة، الدولة تقدر نفقاتها أولاً ثم تقدر إيراداتها لتغطية الأعباء العامة، أما في المالية الخاصة، فإن الفرد ينفق بقدر ما يحصل عليه من إيرادات.

5- من حيث قواعد المحاسبة ومبادئ الموازنة.

في المالية العامة، تخضع لقواعد المحاسبة العمومية (تراخيص مسبقة للحصول أو الإنفاق، الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين...)، أما في المالية الخاصة، فالمشروعات الخاصة تخضع لقواعد المحاسبة التجارية.

ونخلص مما سبق، بأنه بالرغم من وجود هذه الفوارق إلا أن هناك تأثير متبادل بينهما سيما فيما يخص الإنفاق أو التحصيل فكلهما جزء من الدائرة الاقتصادية في الدولة الواحدة، فالمالية العامة تؤثر في القطاع الخاص اقتصاديا وماليا.

المطلب الثاني: مصادر المالية العامة

الفرع الأول: المصادر الدستورية

تجد المالية العامة مصدرها في الدستور، حيث نصت المادة 64 من دستور 1996 على ما يلي "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة

ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبة

لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون

ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه".

أما المادة 120 من نفس الدستور فتتضمن على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"

وتنص المادة 122 من نفس الدستور على اختصاص البرلمان:

- فقرة 12 : التصويت على ميزانية الدولة من اختصاص البرلمان.

- فقرة 13: إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أسسها و نسبتها .

- فقرة 14 : النظام الجمركي.

- فقرة 15 : نظام إصدار النقود، نظام البنوك، القروض و التأمينات.

وتنص المادة 160 من دستور 1996 على ما يلي:

"تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

وتنص المادة 161 من نفس الدستور: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

وتنص المادة 170 فقرة 1: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

الفرع الثاني: المصادر التشريعية

و من هذه المصادر نجد:

- قانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ، المعدل و المتمم ، الذي يعتبر بأنه دستور قوانين المالية التي تصدر كل سنة.

- مختلف القوانين المالية الصادرة عن البرلمان من 1962 إلى يومنا هذا.

- قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل و المتمم... الخ

الفرع الثالث: المصادر التنظيمية

و يقصد بها مختلف الأوامر و المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية و منها:

- أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

- أمر 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض ، المعدل و المتمم.

- مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، المعدل و المتمم.

- مرسوم تنفيذي رقم 91- 314 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراء تسخير للآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

- مرسوم تنفيذي رقم 98 - 199 المؤرخ في 9 أوت 1998 المتضمن تطبيق المادة 10 من القانون 84-17.

- قرار مؤرخ في 26 مارس 1991 يحدد تكوين لجنة المنازعات وعملها... الخ

المبحث الثاني: تطور علم المالية العامة وعلاقته ببعض العلوم

المطلب الأول: التطور التاريخي لعلم المالية العامة

نتناول في هذا المطلب التطور التاريخي لعلم المالية العامة أولا بالعهد القديم ثم في العصور الوسطى وأخيرا في العصر الحديث.

الفرع الأول: في العصور القديمة

أولا: عند الفراعنة

إن علم المالية العامة كان يعرف قديما عند الفراعنة في مصر إذ نجد الملك كشخصية ميتافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي وكان يفرض الضرائب لتمويل الجيش.

وكان سيدنا يوسف أمين على خزانة المال في تلك الفترة حيث نلاحظ حسن تدبيره لأموار الدولة المالية حيث قال لعزيز مصر عند ظهور براءته "اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم" وكان سيدنا يوسف يقصد بأنني حفيظ عليم أنه حفيظ بجميع أوجه التي يمكن تحصيل الدخل المال القومي منه عليم بالجهات الصالحة لصرف المال أي حفيظ بجميع مصالح الناس و احتياجاتهم¹.

¹ - أعمار يحيواوي - المرجع السابق - ص 10

ثانيا: عند الإغريق

لقد تضمنت العديد من كتب أرسطو وأفلاطون الكثير من الجوانب المالية العامة لدولة وتصورتهم حولها، كما كانت الضريبة في المدن الإغريقية مصدرا أساسيا لتجهيز الجيش وتوفير الأمن للمواطنين.

الفرع الثاني: في العصور الوسطى

أولا: عند الأوروبيين

اعتمدت الإمبراطورية الرومانية على الضرائب¹ وبعض المشروعات الإستراتيجية كصناعة الأسلحة ولقد تميزت أوروبا في العصور الوسطى باعتبار الضريبة ركن أساسي في النظام الإقطاعي الكنسي .

ثانيا: عند المسلمين

يمكن تقسيم المال الذي ينفق على ضوء الشريعة الإسلامية إلى ثلاث :

إنفاق أموال الزكاة

إنفاق الفيء و الغنيمة

إنفاق خمس المعادن.²

ولكل هذه أنواع من الإنفاق وجه تصرف فيه ,وهذا ما يميز الإسلام عن غيره من النظم الوضعية المالية , حيث يحدد الإسلام أوجه الإنفاق قبل أن يرد إليه المال المراد إنفاقه و يقول سبحانه وتعالى في منزل تحكيمة "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب و الغارمين وفي سبيل الله فريضة من الله والله عليم حكيم "³ وربما سمو ورفعة النظام الاقتصادي والمالي الإسلامي في توفيره للأموال و المصادر التمويلية

إنما ينطلق من مفاهيم و معايير تكليفية إلهية وشرعية قبل أن تكون وضعية تستند إلى شواهد الرحمة بالمسلمين بعيد عن الظلم و التعسف في الضرائب أو الإثقال في التكليف , وذلك كله في إطار مجموعة من

¹ - علي زغدود-المالية العامة- ديوان المطبوعات الجامعية -طبعة 2006 -ص8

² - محمد الصغير بعلي -المرجع السابق -ص21

³ - الآية 60 من سورة التوبة

القواعد والضوابط وقد أسس عمر بن الخطاب رضي الله عنه وما يسمى بالديون أو ما يسمى ببيت مال المسلمين وهو موضع لحفظ كل ما يتعلق بحقوق السلطنة من أعمال أو أموال ، ومن يقوم بها من الجيوش و العمال¹ ، أما عن سبب وضع هذه المؤسسة فهو أن أبا هريرة رضي الله عنه أتى بمبلغ خمسمائة ألف درهم فأشار رجل من الرعية على عمر بن الخطاب بتدوين الديوان ويشبه الديوان في الوقت الحالي ما يسمى بوزارة المالية .

الفرع الثالث: في العصر الحديث

في هذا الفرع يظهر ارتباط طبيعة النظام الاقتصادي بتطور المالية العامة ويمكن الإشارة في هذا المقام كذلك إلى وظيفة الدولة و انعكاساتها بطبيعة الحال على المالية العامة .

أولاً: في ظل الدولة الحارسة

ففي ظل النظام الرأسمالي المطلق في بداية نشأته كان ينادي بعدم تدخل الدولة على وجه الإطلاق في الحياة الاقتصادية لكون تدخلها فيه تبديد وضياح لجزء من الموارد القومية، كان يمكن أن تستغل بطريقة أكثر فاعلية لو ترك للأفراد، وبالتالي فمن الطبيعي أن تكون كل من نفقات الدولة وإيراداتها قليلة متواضعة. كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة أي لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة.²

ومن كل هذا يتبين إبعاد الدولة من مجال النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ليقصر دورها على توفير الخدمات ذات الطابع الجماعي (الدفاع، الأمن، العدالة) التي لا تجلب النشاط الخاص رغم ضرورتها.

فكان توازن الميزانية قاعدة هامة جدا في المالية التقليدية و كانت النفقات العامة تقتصر تقريبا على الخدمات والحاجات العامة الأساسية، وتمثل سوى نسبة ضئيلة من الدخل القومي، أما عن إيرادات كانت ناتجة عن الضرائب³ وللإشارة فقط يعتبر العالم الفرنسي بودان أول باحث في الأصول المالية في أوروبا سنة 1756 وبعده كان مونتسكيو في القرن 18 حيث ذكر بعض القواعد في الأوضاع السياسية

¹ -د/اعمر يحيى -المرجع السابق -ص 13

² -د/سوزي عدلي ناشر -المالية العامة -منشورات الحلبي الحقوقية -لبنان -طبعة 2006 -ص 8

³ -د/محمد الصغير بعلي -المرجع السابق -ص 19

والمالية و الضرائب إلى جانب العلم الانجليزي ادم سميث في كتابه " ثروة الأمم " في سنة 1776 تناول فيه بإسهاب أنواع الضرائب¹

ثانيا: في ظل الدولة المتدخلة

على ضوء النظرة الضيقة للمذهب الفردي الحر " الليبرالية المطلقة " لدور الدولة وظهور الأزمات الاقتصادية في 1929 و 1931 التي عرف فيها العالم كسادا كبيرا، مما أدى بالدولة إلى إقحام نفسها في المجال الاقتصادي بطرق عديدة مثل تحديد الأجور في فرنسا وانجلترا والقيام بعمليات البنية الاقتصادية في ألمانيا واللجوء إلى التأمينات الاجتماعية.

فبدأ دور الدولة يتطور بسرعة في الحياة الاقتصادية فلم يعد دورها مقتصر على الوظائف التقليدية، وأصبح حجم تدخل الدولة ضخما في ذاته وأصبحنا بصدد ظاهرة ما يسمى بالدولة المتدخلة²، وبذلك تخلت المالية العامة و السياسة المالية عن قواعدها التقليدية، و اتخذت مفهوما وظيفيا فلم تعد المالية العامة محايدة تستخدم لأغراض مالية مجردة، وإنما أصبحت أداة رئيسية للتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي وعلى مستوى الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد³.

في ظل الدولة المنتجة:

نجد الدولة المنتجة في الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي متأثرة في ذلك بالتيار الماركسي، فقد هيمنت و سيطرت الدولة سيطرة تامة و كاملة على جميع أوجه النشاط الاقتصادي، وتقلص دور القطاع الخاص إلى إن اختفى تماما وتعرف بظاهرة الدولة المنتجة وبالتالي تنعكس على دور المالية العامة كنتيجة لذلك، إذ أن تدخل الدولة وسيطرتها على جميع أوجه النشاط الاقتصادي يقتضي الحصول على إيرادات ضخمة من مصادر مختلفة، وذلك لمواجهة النفقات العامة التي يقتضيها تدخل الدولة و سيطرتها على النظام الاقتصادي، وتتميز الميزانية العامة في هذه الدول بضخامة دورها في التمويل وفي توزيع وإعادة توزيع الدخل وفي الرقابة التي تمارسها على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك يفضل

¹ د/ اعرم يحياوي - المرجع السابق - ص 14

² د/ سوزي عدلي ناشر - المرجع السابق - ص 9

³ د/ محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 20

الكثير من فقهاء المالية استخدام اصطلاح التخطيط المالي¹ بدلا من المالية العامة في المجتمعات الاشتراكية.

ثالثا: تطور المالية العامة في الجزائر

1- تطور المالية العامة في الجزائر قبل الاستقلال

أما في الجزائر فقد عرفت المالية العامة تطوراً عبر عدة مراحل، فقبل الاحتلال الفرنسي كان النظام المطبق على المالية العامة مستمداً من النظام الإسلامي، أي أن إيرادات الدولة ونفقاتها تحكمها مبادئ الشريعة الإسلامية، و من ثم فالدولة لم تكن بحاجة إلى وضع قانون مالي، و من هذا المنطلق فإننا سنتحدث عن تطور المالية العامة أثناء الاحتلال الفرنسي، ثم تطورها بعد نيل الجزائر لإستقلالها.

أولاً: تطور المالية العامة أثناء الاحتلال الفرنسي

لقد شهدت هذه الفترة خمسة مراحل نوجزها كما يلي²:

- المرحلة الأولى: المرحلة الممتدة من (1834 – 1844) وتعرف بمرحلة إعادة هيكلة الموازنة.

قبل سنة 1834 كان النظام المطبق هو النظام الإسلامي، وهذا راجع للسياسة الفرنسية المتبعة والتي حاولت من خلالها الاستحواذ على قلوب الجزائريين، ولكن منذ 1834، قامت السلطات الفرنسية بوضع موازنة خاصة بالجزائر وهذا بغية تغطية النفقات العسكرية، بالإضافة إلى النفقات المدنية.

ففي سنة 1833 أدمجت نفقات الجزائر في موازنة مزدوجة، وهذا كان بناء على إجراء صدر عن لجنة تحقيق أنشأت لهذا الغرض، فالموازنة الأولى شملت النفقات العسكرية وكانت خاضعة لوزارة الحرب، والثانية شملت موازنة البلدية وكانت تخص النفقات المدنية.

وفي سنة 1834 أنشأت السلطات الفرنسية محافظ عام للممتلكات الفرنسية في الشمال الإفريقي، للقيام بتحضير سنوي للموازنة المزدوجة وتنفيذها بناء على أمر ملكي.

¹ نفس المرجع -ص20

² - راجع في ذلك: يحي دنيديني، المرجع السابق، ص 31 وما بعدها.

وشهد شهر سبتمبر من نفس السنة إنشاء بجانب المحافظ العام، مجلس إداري مهمته إجراء مداوالات على مشاريع الموازنات والأشغال التي يشرف عليها المحافظ العام أو الوزير المعني، واستمر العمل بهذا الأسلوب إلى غاية نهاية سنة 1838.

وبتاريخ 21 أوت 1839 صدر أمر ينظم المحاسبة الجزائرية وفرق بين أمرين:

- نفقات وإيرادات المصالح الاستعمارية.

- نفقات الخزينة والأموال التي تدرج في موازنة الدولة الفرنسية.

وتم إنهاء العمل بهذا الأمر الماريشال (بيجو) بسبب ازدياد نفقات الحرب التي شنها ضد الأمير عبد القادر، حيث كان دائما المحافظ العام يطلب اعتمادات مالية إضافية.

- المرحلة الثانية: المرحلة الممتدة من (1845 – 1860) وتعرف بمرحلة الفترة المركزية.

أدمت في هذه المرحلة موازنة الجزائر في مصالح وزارة الحرب باستثناء الفترة الممتدة من 1858-1860 التي أدرجت في وزارة الجزائر، وهذا بفضل اقتراح تقدمت به لجنة خاصة إلى البرلمان الفرنسي مطالبة بالمزج بين الموازنتين وتمت الموافقة عليه سنة 1845 وسي بإصلاح 1845.

- المرحلة الثالثة: المرحلة الممتدة من 1860 – 1881 وتعرف بمرحلة الاستقلال الضيق.

في هذه المرحلة كان المحافظ العام ويساعده مجلس أعلى يضم 22 عضو، يحضر مشروع الموازنة ويرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في موازنته. وبعد تغيير المحافظ العسكري بالمحافظ المدني سنة 1871 أصبحت هذه الموازنة مدمجة في موازنة الداخلية.

- المرحلة الرابعة: المرحلة الممتدة من (1881 – 1900) وتعرف بمرحلة الانضمام.

في هذه المرحلة لم تكن للجزائر لا شخصية معنوية ولا ذمة مالية ولا موازنة، فالجزائر في هذه المرحلة كانت مقسمة إلى ثلاثة محافظات فرنسية وكانت كل محافظة تابعة مباشرة إلى الوزارة المعنية.

- المرحلة الخامسة: المرحلة الممتدة من (1900 – 1962) وتعرف بمرحلة الاستقلالية المالية.

في سنة 1898 وقّع رئيس الجمهورية الفرنسية فيليكس فور ثلاثة مشاريع مراسيم للقضاء على نظام الانضمام الذي كان سائدا آنذاك، وهذا بهدف إشراك الشعب الجزائري لأعمال المحافظ العام، وطهرت ما يعرف بالمندوبيات المالية الجزائرية والتي ستعطي رأيها في إنشاء موازنة خاصة بالجزائر، رغم قلق النواب الفرنسيين.

وبتاريخ 19 ديسمبر 1900 صوت البرلمان الفرنسي على قانون يتضمن موازنة كاملة خاصة بالجزائر.

وبتاريخ 20 سبتمبر 1947 صدر قانون عضوي خاص بالجزائر.

وبتاريخ 02 نوفمبر 1959 صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للقوانين المالية والذي طبق في الجزائر بعد الاستقلال.

وما يلاحظ على هذه المرحلة هو أن موازنة الجزائر لم تكن موازنة مستقلة سياسيا، بل كانت ذات طابع استعماري خالص بدليل أنها كانت تحضر من طرف المحافظ العام و تحت رقابة وزير الداخلية و وزير المالية، فكثيرا ما كانت فرنسا تقتطع منها لتمويل نفقاتها العسكرية.

2- تطور المالية العامة في الجزائر بعد الاستقلال

شهدت مرحلة الاستقلال مرحلتين نوجزهما كما يلي:

المرحلة الأولى: ما بين (1962 – 1984)

لقد استمر العمل بأمر 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية الفرنسية إلا في بنوده المخالفة للسيادة عملا بمرسوم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962. وكانت مختلف القوانين التي تصدرها الدولة الجزائرية الخاصة بالموازنة تصدر في شكل أوامر.

المرحلة الثانية: ما بين 1984 – إلى يومنا هذا.

في سنة 1984 صدر قانون 17/14 المتضمن قوانين المالية و الذي اشتمل على سبعة أبواب موزعة كما يلي¹:

- الباب الأول: الأحكام العامة.

¹ - عدّل بالقوانين التالية:

- قانون رقم 88 – 05 المؤرخ في 12/01/1988.

- قانون رقم 89 – 02 المؤرخ في 31/12/1989.

- قانون رقم 93 – 01 المؤرخ في 19/01/1993.

- قانون رقم 93 – 18 المؤرخ في 29/12/1993.

- الباب الثاني: الميزانية العامة للدولة.
- الباب الثالث: الميزانيات الأخرى.
- الباب الرابع: عمليات الخزينة.
- الباب الخامس: تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها.
- الباب السادس: قانون ضبط الميزانية.
- الباب السابع: الأحكام المختلفة.

المطلب الثاني : علاقة علم المالية العامة ببعض العلوم الأخرى

إن علم المالية العامة ككل العلوم الأخرى له علاقات تربطهم بشق العلوم يمكن أن نذكر منها الاقتصاد , السياسة , القانون , المحاسبة , الإحصاء , علم الاجتماع¹ .

الفرع الاول: علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد وعلم السياسة:

أولاً: علاقته بعلم الاقتصاد

إن علاقة بين علم المالية وعلم الاقتصاد علاقة متينة فهي علاقة تأثير و تأثر وهذه أهم العلاقات جميعاً، إذ أن إشباع الحاجات الإنسانية هو الهدف النهائي لكل من المالية و الاقتصاد مع اختلاف نطاق الإشباع ، حيث يهدف الاقتصاد إلى إشباع الحاجات العامة و الخاصة،فالمالية تهتم بإشباع الحاجات العامة فحسب² بما تتضمنه الضرائب من مسائل و ما تنطوي عليه من أمور³ حيث تعتبر جزء من المشكلة الاقتصادية وهنا علاقة بين الجزء بالكل أو الخاص بالعام.

كما يستند الباحث في علم المالية العامة إلى الكثير من النظريات الاقتصادية من ذلك أن دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما يجب أن يسبق فرض أي رسم على استهلاك السلعة.

¹ - راجع: حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 6.

² د/ عادل فليح العلي -المالية العامة والتشريع المالي الضريبي -دار الحامد للنشر والتوزيع -الأردن طبعة 2006 ص 37

³ د/ فوزي عبد المنعم -المالية العامة والسياسة المالية -دار النهضة العربية -لبنان -طبعة 1972-ص 15

كما إن السياسة المالية و السياسة الاقتصادية تشكل معا وحدة واحدة لا يقوم بينهما تعارض ويجمعهما هدف واحد هو تحقيق استقرار و توازن الاقتصادي و تخلص من أزمات اقتصادية ،وبالتالي نستطيع أن نقول إن المالية العامة في العصر الحديث أداة من أدوات التدخل و التوجيه الاقتصادي¹.

ثانيا: علاقته بعلم السياسة

يرى الكتاب الألمان أن المالية العامة فرع من علم السياسة، وأكد الكتاب الانجليز صلتها بعلم السياسة حيث كثيرة هي التطورات السياسية التي يرجع سببها الأصلي إلى مناقشة المسائل المالية، وقد كانت الأسس التاريخية للنظام البرلماني الذي نشأ في انجلترا نتيجة لحق الملك في فرض الضرائب على الرعايا المستعمرات في البرلمان الانجليزي.

إذن توجد علاقة تأثير متبادلة بين نظام المالي والنظام السياسي بالدولة إيرادات الدولة ونفقاتها تختلف حسب ما إذا كانت دولة تتبنى النظام الليبرالي الاشتراكي وحسب ما إذا كانت دولة بسيطة أو مركبة، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لدولة لها دور هام في أوضاع البلد السياسية فكم من بلد فقد استقلاله السياسي بسبب ارتباك ماليته عامة.

أضف إلى ذلك أن وضع الميزانية هو عملا سياسيا، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الميزانية فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو إقلال منه أو إقلال من التعاون في توزيع الدخل والثروات وهكذا.

الفرع الثاني: علاقة علم المالية العامة بعلم القانون وعلم الاجتماع

أولا: علاقته بالقانون

ترتبط المالية العامة ارتباط شديد بالقانون فإذا كانت المالية العامة هي النظرية العامة، فإن التشريع المالي هو الجانب التطبيقي² لذلك العلم إذ هو مالية عامة في صورة نصوص قانونية قابلة للتطبيق، أضف إلى ذلك أن التشريع المالي فرع من فروع القانون العام الداخلي ولقد كان جزء من القانون الإداري

¹ د/ علي زغودود -المرجع السابق -ص 10

² د/ عادل فليح العلي -المرجع السابق -ص 37

ثم استقل عنه و أصبح فرعاً من فروع القانون العام، وفي هذا السياق جاء دستور الجزائري لسنة 1996 بقواعد وأحكام تتعلق بالمالية العامة كما هو وارد خاصة بالمواد

17،18،20،21،64،121،122،123،160،170.

كما يتدخل القانون كذلك في تحديد كيفية جباية الضريبة وأسلوب إنفاقها والجزاءات المترتبة على المتهرب من مساهمة في الأعباء العامة للدولة.

صدر قانون للضرائب بموجب الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 12/09/1976 المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والأمر رقم 76-103 المؤرخ في 09/12/1976 المتعلق بالطابع.

كما صدرت قوانين عديدة تنظم المالية العامة لعل أهمها القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 والمتعلق بقوانين المالية الذي يشكل القانون العضوي الإطاري للمالية بالجزائر طبقاً للمادة 123 من دستور¹

ثانياً: علاقته بعلم الاجتماع

لا شك من إن للمالية العامة علاقة انعكاسية على المجتمع ، إذ تهدف الدولة عند استخدام أدواتها المالية تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية وهذا ما يؤثر على طبيعة و تكوين النظام المالي نفسه ، كما أن للمالية العامة آثار اجتماعية سواء قصدت الدولة أو لم تقصد ، فإصلاح الاجتماعي في أي دولة يرتبط بالعوائد المالية المرصودة له ، فقد تلجأ الدولة إلى فرض ضرائب مالية على استهلاك الخمر ولا يقصد الحصول على موارد مالية فحسب ، ولكن قد يكون هدف الأساسي هو الحد من استهلاك هذه المشروبات.²

الفرع الثالث: علاقة علم المالية بعلم الإحصاء وعلم المحاسبة

¹ د/ محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 16

² د/ علي زغود - المرجع السابق - ص 11

أولاً: علاقته بعلم الإحصاء

لا تستغني المالية العامة عن علم الإحصاء لأهميتها البالغة في رسم السياسة المالية لدولة عن طريق الإحصاءات إذ يستعين علم المالية بالإحصاء للتحقق من مسائل عدة كمستوى الدخل القومي، وتوزيع الثروة و الدخل بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية¹.

ثانياً: علاقته بعلم المحاسبة

يتطلب البحث في موضوعات المالية العامة بشكل عام والضرائب بشكل خاص ، الإلمام و التمكن من المحاسبة و التدقيق من حساب الأرباح و الخسائر كما إن إعداد الموازنة العامة للدولة نفسها و تنفيذها بالرقابة علمها يتطلب استخدام المحاسبة , كما إن عملية تقدير الضريبة يتطلب الما كبريا بالمحاسبة الضريبية.²

¹ د/ فوزي عبد المنعم –المرجع السابق –ص 16

² د/ عادل فليح العلي –المرجع السابق –ص 16

خلاصة

تلعب المالية العامة دورا هاما في حياة الدول، اذ تعتبر العصب الذي تسير به شؤون الدولة ولا وجود لكيان الدولة دون أن يكون لها قانون مالية عامة.

إذن فإننا إذا أردنا أن نفهم المالية العامة وجب دراسة الوظائف التي تضطلع بها الدولة داخل النظام الاقتصادي واجتماعي معين. أما إذا تتبعنا تطور وظائف الدولة وأهدافها، فإننا سنصل لا محالة إلى تطور مفهوم المالية العامة، إذ أن جوهر المالية العامة، يختلف من مجتمع لآخر فنشاط الدولة المالي لإشباع الحاجات العامة زهين بدوره بتفاعل العوامل السياسية واقتصادية للمجتمع.

وختاما فان التطور التاريخي لمختلف المجتمعات في أساليب إنتاج اجتماعي وفي أسس توزيع الدخل القومي أدت إلى تغييرات جذرية في الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة، وبالتالي في جوهر المالية العامة، كما إن جوهر النشاط المالي للدولة، يكمن في الحصول على الموارد النقدية وإنفاقها لإشباع الحاجات العامة، وتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الفصل الأول: النفقات العامة

تمهيد :

تعتبر النفقات العامة من أهم عناصر الظاهرة المالية التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، حيث تطور البحث فيها بتطور الفكر المالي والسياسة المالية، وهي أداة 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، ويهدف تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم.

ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور نظرية النفقات العامة بصفة دائمة من حيث مفاهيمها وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة والقواعد التي تحكمها وتبين الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها، حيث تعتبر النفقات العمومية وسيلة أساسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، وقد ازدادت أهميتها مع تطور وظائف الدولة وانتقالها من دور الحراسة إلى التدخل في مختلف الجوانب الاقتصادية والمالية.

ونظرا لأهمية دور النفقات العمومية سواء من حيث حجمها أو أثارها فإن الدولة تسعى إلى ضمان تحقيقها للأهداف المسطرة ، لهذه تظهر أهمية الرقابة على النفقات العمومية التي يفترض أن تتفحص وتحيط بالظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الأموال العمومية من خلال إجراء مسح شامل للعمليات التي يتم إجراؤها من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة ، لكن يتعين عليها أن تتجاوز مهمة الكشف عن الأخطاء والمخالفات ومطاردتها إلى تصحيحها والقضاء النهائي عليها من خلال الرقابة المالية ، وقد كانت مهمة الرقابة مطبقة منذ العصور والحضارات الأولى لكن بصور بدائية ، وبعد تطور مهام الدولة في الوقت الحاضر فإن الحاجة إلى جهاز رقابي أصبحت ضرورة منطقية أثناء تأدية وظيفته .

حيث أصبحت هذه الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة ، فهي ضرورة ملحة لحماية المال العام كما أن تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

وللمحافظة على الاستعمال الحسن للأموال العمومية يجب أن تحاط بسياج متين من الرقابة بشكل يلزم الحكومة أثناء تنفيذ النفقات العمومية ، بتنفيذها على نحو خال من كل إسراف أو تبذير.

هذا وأن المعنى الحقيقي لهذه الرقابة نجده مجسدا في الشريعة الإسلامية ، وتتجسد أكثر من خلال إطلاعنا على التاريخ الإسلامي ، وقد تطورت قواعد هذه الرقابة مع تطور الدولة فأصبح لها أجهزة ودواوين متخصصة تباشر رقابة فعالة ومستمرة على مالية الدولة وتحميها من العبث والضياع والرقابة الذاتية التي غرسها العقيدة الصادقة في نفس الإنسان المسلم وذلك في ظل اقتصاد إسلامي متميز.

لهذا تحتل الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم عناصر هذه العملية ، ولا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، ومن المعلوم أن الأجهزة الحكومية تهدف من وراء قيامها بأعمالها إلى تقديم الخدمة للمواطنين ، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة، والحقيقة أن الرقابة على النفقات العمومية ليست هدفا في حد ذاتها لأن الهدف الفعلي هو القضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وقلة الشفافية في التقرير حولها والتي تؤدي إلى تعطل المشاريع والمخططات المسطرة مما يمكن أن يؤثر أيضا وبشدة على التوازنات الكبرى القائمة المالية والاقتصادية وحتى الاجتماعية والسياسية .

أما في الجزائر فقد ظلت الرقابة على النفقات العمومية تحظى بأهمية أقل بالنظر إلى الوضعية المالية المريحة التي عاشتها البلاد في مرحلة معينة ، إضافة إلى طبيعة التوجه الاقتصادي للدولة القائم آنذاك على أساس الاشتراكي الذي تميزه المخططات الكبرى ذات النتائج الأكيدة التي لا تحتاج للرقابة على الأقل من الناحية النظرية لذلك لم تبذل بالفعل جهود جدية لتطوير إجراءات أو أجهزة قادرة على الحد من الانحرافات في تسيير الأموال العمومية .

ولذلك نطرح التساؤل التالي: ما مفهوم النفقات العامة وفيما تكمن وتقسيماتها وما هي الآثار الاقتصادية المترتبة عنها؟

وللإجابة على هذه التساؤل سنعالج الموضوع في ثلاث محاور :

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في الفترة الأخيرة، مع توسع الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وتعتبر النفقات العامة الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها لذلك نحاول أن نبين تعريف وأركان النفقات العامة في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فنتناول أشكال النفقات العامة، وأخيرا نتناول القواعد التي تحكم النفقات العامة في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف وأركان النفقات العامة

نحاول أن نتناول في هذا المطلب تعريف النفقات العامة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتناول أركان النفقات العامة

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة

للوصول إلى تعريف النفقة العامة وجب علينا أولا الإشارة إلى مراحل تطورها، فالنفقة العامة في الفكر التقليدي ليست إلا استهلاكاً، بمعنى أن الدولة تقتطع جزءاً من الأموال للقيام بأنشطتها المختلفة¹، ويرجع هذا الفكر للتفوق المطلق للنشاط الخاص على النشاط العام.

أما الفكر الحديث فهو ينظر إلى النفقة على أنها مجرد إعادة لتوزيع الدخل القومي ونقل للقوة الشرائية من مجموعة من الأفراد إلى مجموعة أخرى، وهذا الفكر يرجع إلى عدم التسليم دائماً بتفوق الدافع أو الحافز الخاص، فقد تكون الدولة أحياناً أكثر إنتاجية من الأفراد²، فالفكر الحديث يميز بين النفقات الحقيقية -الاستهلاك في اصطلاح التقليديين- التي تؤدي إلى تدمير جزء من الموارد الاقتصادية، وبين النفقات المحولة التي تقتصر على نقل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى من المواطنين.

ويمكن القول أن طبيعة النفقات العامة تغيرت عن الماضي تغيراً كلياً، فقد كان علماء المال في القديم يرون ضرورة تقليل النفقات العمومية إلى أدنى حد ممكن، ويدعون إلى توفير أقصى المستطاع بحيث أن مهمة وزير المالية حراسة أموال الخزينة ومنع الهجوم عليها، ولكن العلماء المعاصرون فإنهم عكس ذلك يرون في الدولة مجموعة من الأفراد يعملون ويستهلكون كغيرهم من الأفراد، تأخذ الدولة في نظر

¹ أنظر، باهر عتلم، سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، منشورات الجامعية، بدون ذكر سنة النشر، ص 95

² أنظر، باهر عتلم، سامي السيد، مرجع سابق، ص 96

المعاصرين شكل المصفاة التي تجمع المال لتوزيعه بصورة أكثر فائدة للمصلحة العامة أو شكل المضخة التي تمتص كمية من الدخل القومي لتعديها إلى المواطنين دون نقص¹ ، فمجموعة المبالغ التي توزعها الدولة على المواطنين تساوي مجموع المبالغ المقتطعة من دخولهم.

ومن خلال هذا التطور للنفقة العامة يمكن تعريفها كما يلي: "كمّ قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة"².

وهناك من يعرفها بأنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"³، ويمكن تعريفها أيضاً بأنها "استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"⁴ ، والملاحظ أن هذه التعريفات تصب في نفس المعنى وهي أن النفقات العامة هي مجموعة الأموال التي تنفقها الدولة ومؤسساتها العامة لإشباع حاجات عامة.

الفرع الثاني: أركان النفقات العامة

من خلال تعريف النفقات العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة فإننا نستنتج أن أركانها تتمثل فيما يلي:

أولاً: النفقة العامة مبلغ من النقود

يتميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت تميل الدولة في الماضي إلى أداء التزاماتها في صورة عينية، أي مقابلاً عينياً مقابل حصولها على البضائع والخدمات ، أو تقدم للعاملين معها بعض المزايا العينية كمنحهم السكن والمأكل والملبس والخدمات الصحية، ومع تطور الوقت استبعد الأسلوب العيني لعدم ملاءمته لمتطلبات العصر لاعتبارات عملية وفنية وإدارية وحسابية، فأصبح الإنفاق العام يتم في الغالب بشكل نقدي، وهذا لا يحول من لجوء الدولة إلى الحصول على بعض الخدمات والبضائع مجاناً أو عينا وخاصة في حالات الضرورة⁵.

¹ أنظر د. حسن عواضة، المالية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة لسنة 1978 ص 337

² أنظر أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر، طبعة 2010، ص 26

³ أنظر د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2000، ص 27

⁴ أنظر محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، سنة 2001، ص 55.

⁵ د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2008، ص 36

ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي ويتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثمّ تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

ثانياً: صدور النفقة العامة من شخص عام

لاعتبار النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي وإداري، ويعتبر الشخص العام إحدى الهيئات العامة الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة المالية وتملك الصفة الآمرة والسيادية. وعلى هذا فإن النفقات التي ينفقها أشخاص عامة، طبيعية واعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، مثال: إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة فإن هذا الإنفاق لا يعتبر إنفاقاً عاماً.

والسؤال المطروح هنا: هل كافة المبالغ التي تنفقها الدولة أو الهيئات العامة تعد من قبيل النفقات العامة؟ من المتفق عليه أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصفتها صاحبة السلطة الآمرة تعد نفقات عامة، أما إذا مارست الدولة نشاطاً اقتصادياً مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد مثل المشروعات الإنتاجية في هذه الحالة ما هي طبيعة هذا الإنفاق؟

استند الفكر المالي في سبيل تحديد هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي¹:

1- المعيار القانوني: يعتمد أصحاب هذا المعيار في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة على أساس الصفة القائمة بالإنفاق وعلى طبيعة الاختلافات بين نشاط الهيئات العامة والهيئات الخاصة، إذ أن الهيئات العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة (الدولة، الهيئات العامة القومية والمحلية والمؤسسات العامة) أي أن القائم بالإنفاق يمتلك السلطة الآمرة، بينما تستهدف الهيئات الخاصة (الأفراد والهيئات الخاصة من شركات وجمعيات) المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد فيما بينها أو مع الهيئات العامة ويستمد هذا المعيار جذوره إلى الفكر المالي التقليدي الذي كان سائد في ظل الدولة الحارسة ذات الوظائف المحدودة، ومع تطور الدولة وانتقالها إلى الدولة المتدخلة والمنتجة امتد نشاط الدولة ليشمل أوجه متعددة اقتصادية واجتماعية، حيث بدأت الدولة تمارس نشاطاً شبيه بنشاط الأفراد في الجانب

¹ د. سوزي عادلي ناشد، مرجع سابق، ص 30

الاقتصادي تحقيقا للربح المالي¹، لذلك أصبح المعيار القانوني غير كافي للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وهو ما دفع علماء الاقتصاد إلى اختيار معيار آخر وهو المعيار الوظيفي.

2- **المعيار الوظيفي:** يستند أصحاب هذا المعيار على أساس الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، ومنه لا تعتبر جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة بل يعد كذلك فقط التي تقوم بها الدولة بموجب سلطتها الآمرة وسيادتها على إقليمها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل نفقات الأفراد فإنها تعتبر نفقة خاصة، كما تعتبر نفقات الأشخاص الخاصة التي فوضتهم الدولة في استخدام سلطاتها الآمرة نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة استخدام سلطتها السيادية، أما إذا قاموا بالتصرف أو العمل شأنهم في ذلك شأن الأفراد العاديين فإن النفقة تعد نفقة خاصة².

إن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، ومن شأنه أن يخرج من نطاق المالية العامة الجزء الأكبر منها، والتي تقوم بها الدولة إشباعا للحاجات العامة التي تزايد على نحو مستمر أثر تطور الدولة على ما سبق الإشارة إليه، ومنه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة، أو مشروعاتها العامة والقومية والمحلية بغض النظر عن صفة السيادة أو السلطة الآمرة.

ثالثا: تحقيق حاجة أو منفعة عامة

ينبغي أن يكون الهدف من النفقة العامة هو إشباع الحاجات العامة أي تحقيق منفعة عامة، وبالتالي فمبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد³، ويعود تبرير هذا العنصر إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة، ومن ثم فيجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة.

والصعوبة تكمن في تقدير المنفعة العامة بصورة موضوعية، وهذا التحديد يركز أساسا على معيار سياسي أكثر منه اقتصادي واجتماعي، وعادة ما تحدد السلطة السياسية في الدولة ما إذا كانت المنفعة

¹ أ. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 32

² د. سوزي عادلي ناشد، مرجع سابق، ص 32

³ د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007، ص 53

عامة أم لا وهي تخضع في ذلك لرقابة تشريعية وتنفيذية، وأحيانا قضائية، لضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق¹.

المطلب الثاني: أشكال النفقات العامة

نتناول في هذا المطلب الأشكال الأربعة للنفقات العامة، الأجور والمساعدات في الفرع الأول، ثم نتناول في الفرع الثاني مشتريات الدولة وتسديد الدين العام.

الفرع الأول: الأجور والمساعدات

- 1- الرواتب والأجور: وهي مبالغ تدفعها الدولة للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (الآنية) والسابقة (المتقاعدين).
- 2- الإعانات والمساعدات: وهي نفقات تصرفها الدولة وتمنحها لهيئات عامة أو خاصة دون الحصول على مقابل والهدف من تقديمها تعضيد ودعم الصناعات الوطنية وبأهداف اقتصادية، وتدفع بشكل دفعات نقدية أو عينية.

الفرع الثاني: مشتريات الدولة وتسديد الدين العام.

- 1- أثمان مشتريات الدولة: وهي مبالغ تدفعها الدولة لشراء البضائع من الآلات والأدوات والخدمات التي تحتاجها الدولة ومرافقها العامة.
- 2- تسديد الدين العام وفوائده: ويتمثل بما تستدينه الدولة من أموال لتمويل مشاريعها أو ميزانيتها العامة، وهذه الديون قد تكون داخلية أو خارجية كالقروض المحلية والدولية، فيتربى من جراء ذلك أعباء مالية على دولة لا بد من تسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بها ودفع فوائد عن المبلغ المقترض، لذلك تخصص الدولة جزءا من نفقاتها السنوية لتسديد الدين العام وفوائده المستحقة، فتنشأ نتيجة لذلك ما يسمى بصندوق تسديد أصل الدين وفوائده².

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 34

² أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 40

المطلب الثالث: قواعد الإنفاق

إن تحديد الإنفاق العام للدولة يتم وفقا لأسس وضوابط معينة يجب عدم تجاوزها حتى يحقق الهدف المرجو منه وهو إشباع الحاجات العامة، هذه القواعد تتأثر بشكل كبير بالفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، لذلك فإننا سوف ندرس ضوابط الإنفاق العام في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتناول حدود الإنفاق، أخيرا نعرض على ظاهرة تزايد النفقات العامة في الفرع الثالث.

الفرع الأول: ضوابط الإنفاق العام

لكي يحقق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع الحاجات العامة يستلزم تحقيق أمرين أولهما تحقيق أكبر قدر من المنفعة، وثانيهما أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقات وذلك بوجود الرقابة على توجيه النفقات العامة أيا كانت صورتها.

1- ضابط المنفعة: وهي قاعدة تعني اتجاه النفقة العامة إلى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة¹، ويقصد بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة ألا توجه النفقة العامة لصالح بعض الأفراد دون البعض الآخر بسبب ما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي كما يلزم أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى أن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الانفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد التكاليف العامة، وهذا يعد تطبيقا لقاعدة توازن المستهلك².

ومها يكن فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة يتوقف على عاملين أساسيين هما: زيادة نصيب الفرد من الدخل القومي، وتقليل التباين بين مداخيل الأفراد، وهذان العاملان يقتضيان أن تزيد الدولة من حجم الدخل القومي عن طريق زيادة وتنظيم الإنتاج، مما يؤدي إلى زيادة مداخيل الأفراد سواء لكونهم عناصر فعالة في النشاط الاقتصادي أو بسبب الإعانات التي تمنحهم إياها الدولة³، هكذا يقل التباين الفاحش بين أفراد المجتمع من ناحية مداخيلهم، الأمر الذي يقضي إلى الاستقرار الاجتماعي.

¹ د. عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 53

² د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 52

³ أعمر يحيوي، مرجع سابق، ص 35

2- ضابط الاقتصاد في النفقات: تتضمن قاعدة الاقتصاد الابتعاد عن التبذير والإسراف في الإنفاق العام دون مبرر وتربط هذه القاعدة بالقاعدة الأولى، فتحقق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة أو بعبارة أخرى يتحقق أكبر عائد بأقل نفقة ممكنة¹.

والاقتصاد هنا أن تتجنب الإدارة التقدير (الشح في الإنفاق) والتبذير، أو ما يسمى بترشيد الإنفاق أي حسن التدبير لأن الإسراف والتبذير في الإنفاق من جانب الإدارة في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة.

3- ضابط الرقابة: إن ضابط المنفعة العامة والاقتصاد في النفقات لن ينتجا أثرهما إلا إذا ضمنهما ضابط آخر وهو رقابة النفقات العامة سواء قبل اعتماد قانون المالية أو بعده.

فقبل اعتماد قانون المالية يمارس البرلمان رقابته على المشروع الذي تعرضه عليه الحكومة من خلال مناقشة بنوده، بحيث يمكن أن يفضح نواب الشعب للرأي العام كل انحراف عن المنفعة العامة وكل محاولة لتبديد أموال الشعب²، كما أن للبرلمان الحق في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها، وهي تسمى بالرقابة السياسية.

أما بعد اعتماد قانون المالية فإن صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع يخضع لقواعد محاسبية صارمة ولرقابة بعدية تقوم بها الهيئات التي نص عليها القانون، هذه الرقابة تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية عن طريق المراقبين والموظفين الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات، وهي تسمى بالرقابة الإدارية³.

أما بعد أداء النفقة فهنا تكون الرقابة من طرف أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الانفاق، في فرنسا تتولى محكمة المحاسبات هذا النوع من الرقابة، أما في الجزائر فيقوم بها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، بحيث تعمل على التأكد من مدى صرف الاعتمادات على الأوجه التي نص عليها القانون وفي مدى التسيير العقلاني للأموال العمومية وقد تتمحصر المسؤولية باختلاف أنواعها عندما يتبين المساس بأموال الشعب⁴.

¹ د. عادل فليح العلي، مرجع سابق، ص 53

² أعمر يحيياوي، مرجع سابق، ص 38

³ د. سوزي عادي ناشد، مرجع سابق، ص 53

⁴ أعمر يحيياوي، مرجع سابق، ص 39

الفرع الثاني: حدود الإنفاق العام

استقر الفكر التقليدي لفترة من الزمن على تحديد نسبة معينة من الدخل القومي تتراوح ما بين 10 ٪ أو 15 ٪ توجه للإنفاق العام لا يجوز تجاوزها، ويبرر ذلك أن دور الدولة في ظل هذه الإيديولوجية يقتصر على قيامها بوظائفها التقليدية في ظل الدولة الحارسة أما الأنشطة الأخرى فمتركة لحرية الأفراد. أما في ظل الفكر الجديد فإن دور الدولة يتمثل في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص كالاتجاه إلى المشاريع الإنتاجية وترتب على ذلك زيادة حجم النفقات العامة إلى الحد الذي يكاد يتطابق فيه مع الدخل القومي ذاته¹. وبالتالي فإن العوامل والظروف الاقتصادية التي يمر بها اقتصاد الدولة تؤثر في حجم النفقات العامة وحدودها، ومن ثم يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلي (الاستهلاكي والاستثماري)، كما أن حدود النفقات العامة لا بد أن ترتبط بقدرة الدولة على توفير الإيرادات العامة نظرا لأثر النفقة العامة الإيجابي على تكوين الرأسمال الإنساني.

الفرع الثالث: أسباب تزايد النفقات العامة

لفت الاقتصادي الألماني فانجر Wanger الانتباه إلى ظاهرة اقتصادية هامة وهي تزايد النفقات العامة بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وذلك راجع إلى ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي، وصاغ ذلك في قانون اقتصادي سماه بإسمه، حيث يقول في هذا الكتاب "كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الإقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي"². إن ظاهرة ازدياد النفقات لها أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية تتمثل في:

1- الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة: المقصود بالزيادة الظاهرية للإنفاق تلك الزيادة التي لا تقابلها زيادة مباشرة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة خلال مشاريعها وأعمالها³.

¹ د.حسن عوضة، مرجع سابق، ص 346

² د. سوزي عادي ناشد، مرجع سابق، ص 61

³ أعاد حود القيسي، مرجع سابق، ص 53

فهي زيادة حسابية رقمية في الإنفاق وتتمثل بشكل واضح في انخفاض قيمة النقود وتغيير أساليب المحاسبة الحكومية واتساع إقليم أو مساحة الدولة

أ- تدهور قيمة النقود: يقصد بذلك انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدي إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من الوحدات النقدية، وترتب على تدهور قيمة النقود زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور¹.

ب- تغيير أساليب المحاسبة الحكومية: كانت في السابق بعض الإدارات تخصص الفائض من الإيرادات التي تحصلها لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها ولا إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها، ومع اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها ظهرت نفقات عامة كانت تنفق ولم تكن تظهر، وثم فإن هذه الزيادة في النفقات زيادة ظاهرية.

ج- اتساع مساحة الإقليم وزيادة عدد السكان: إن زيادة عدد السكان وتوسع المساحة بضم بعض المناطق الجديدة للدولة عقب الحروب ترتب عليه زيادة ظاهرية في حجم الإنفاق العام، فهذه الزيادة في السكان والتوسع في المساحات أعباء جديدة لا تعود بمنافع حقيقية على سكان الإقليم الأصلي في تحسين مستوى الخدمات المقدمة إليه.

2- الأسباب الحقيقية لازدياد الإنفاق العام: وهي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية التي تحصل عليها الدولة من حجم البضائع والخدمات من أجل تحقيق الدولة أهدافها وإلى زيادة كمية الخدمات والبضائع التي تؤدي بالتالي إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد في هذه الخدمات والبضائع².

أ- الأسباب السياسية: ترتب على انتشار مبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من خدماتها، أضف إلى ذلك أن النظام الحزبي يدفع الحزب الحاكم إلى التوسع في المشروعات الاجتماعية لإرضاء الناخبين، مما يترتب عليه زيادة في النفقات العامة³، كما أن النفقات العسكرية تشغل بندا هاما في التزايد المطرد للنفقات العامة، ويرجع ذلك إلى التقدم

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 63

² أ.م.ر. يحيى، مرجع سابق، ص 50

³ د. سوزي عادلي ناشد، مرجع سابق، ص 68

التكنولوجي السريع في هذا المجال مما يدفع الدولة لإنفاق مبالغ لمدها بأحدث الأساليب والمخترعات العسكرية بهدف حماية منشآتها ومواطنيها من خطر الغزو الخارجي.

ب- الأسباب الاقتصادية: بدأت الدولة في التوسع بمشروعاتها العامة الاقتصادية بكافة أشكالها وأدى ذلك إلى نمو الدخل القومي، وبالتالي موارد الدولة وإنتاجها، فكان أن توسعت دخول الأفراد وتحسنت مستويات خدماتهم، وبالمقابل أدى ذلك إلى اتساع دائرة الضرائب والرسوم بحيث سهل على الدولة من اقتطاع مبالغ ضريبية كبيرة، عملت على زيادة الإيرادات العامة للدولة، مما دفع هذا الأمر إلى ضرورة قيام الدولة بإشباع حاجات المواطنين والتوسع في نفقات الدولة¹.

ج- الأسباب الاجتماعية: كان توزيع الدخل القومي زمن حياد الدولة يخضع للقوانين الاقتصادية الطبيعية وما ترتب عن ذلك من حرمان الطبقة الشغيلة، لكن بعد الهزة التي عرفتها الرأسمالية المتطرفة، وبفضل أفكار التضامن الاجتماعي، أصبحت الدولة تتدخل في توزيع الدخل القومي عن طريق الميزانية بما يضمن إنصاف العمال ومحدودي الدخل، وهو ما يعرف بالنفقات التحويلية².

د- الأسباب الإدارية: إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع، وذلك بزيادة عدد الوظائف وعدد الموظفين، وما صاحبها من ضرورة إيجاد تنظيم إداري جديد يتماشى والتطور الذي حصل في مهام ووظائف الدولة، كل هذه الأسباب الإدارية أدت إلى زيادة حجم الإنفاق الحكومي أمام زيادة الأعباء الإدارية الجديدة للدولة الحديثة³.

هـ- الأسباب المالية: تركزت الأسباب المالية لزيادة الإنفاق العام على أمرين، أولاً سهولة الاقتراض في العصر الحديث مما أدى إلى كثرة لجوء الدولة إلى القروض العامة للحصول على ما يلزمها لسداد أي عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة، لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد. وثانياً وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يؤدي إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.

¹ د. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 56

² أعمر يحياوي، مرجع سابق، ص 53

³ أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 57

المبحث الثاني: تقسيم النفقات العام

يراد بتقسيم النفقات العامة تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعا واضحا للنفقات العامة، مما يتيح لدارس المالية العامة سهولة تحليلها وفقا لأسس عملية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة، لذلك سوف نتناول في هذا المبحث التقسيم الوظيفي للنفقات العامة في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فندرس فيه التقسيمات النظرية للنفقات العامة، وأخيرا نبين تقسيم النفقات العامة في بعض القوانين العضوية في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تقسيم الوظيفي للنفقات العامة

تنقسم النفقات العامة تبعا لوظائف الدولة إلى نفقات إدارية (الفرع الأول)، نفقات اجتماعية (الفرع الثاني)، نفقات اقتصادية (الفرع الثالث)، ونفقات سياسية (الفرع الرابع)، وأخذ بهذا التقسيم لأول مرة هوفر في الو.م.أ ثم اتبعه بعد ذلك عدة دول أخرى.

الفرع الأول: نفقات إدارية

ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة، وتشتمل هذه النفقات على نفقات الدفاع والأمن والعدالة، وإلى جانب التقسيم الإداري القديم المقتصر على تقسيم النفقات العامة تبعا لسلطة التي لها الحق في التصرف فيه¹، فإنه في الوقت الراهن تعد وزارة المالية تقسيما وظيفيا يسمى نفقة وعائد المرافق العامة، وتقسم هذه النفقات كما يلي:

- 1- نفقات الإدارة والسلطات العامة
- 2- نفقة العدالة والأمن
- 3- نفقة العلاقات الخارجية
- 4- نفقة الدفاع القومي
- 5- نفقة التعليم والثقافة
- 6- نفقة الاجراءات الاجتماعية (المجاهدون، الشهداء، العمل، الصحة)

¹ د. باهر عتلم ود. سامي السيد، مرجع سابق، ص 106

7- نفقة الاجراءات الاقتصادية (الزراعة، الأشغال العامة، التجارة، الصناعة، الشؤون المالية)

8- نفقة الإسكان

10- نفقات المعاشات أي الأجور.

الفرع الثاني: نفقات اجتماعية

وهي النفقات التي تتعلق بالأغراض والأهداف الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد، من خلال تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وكذا تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي توجد في ظروف تستدعي المساعدة¹.

ويشمل هذا النوع من النفقات تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان، وتعتبر نفقات التعليم أهم النفقات الاجتماعية نظرا لما لها من أهمية في قياس درجة تقدم المجتمع.

الفرع الثالث: النفقات الاقتصادية

ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، حيث تهدف الدولة من خلالها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، تشمل هذه النفقات كل ما ينفق على مشروعات الصناعية والقوى الكهربائية والري والصرف، بالإضافة إلى كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة.

ويعتبر هذا النوع من النفقات ذو أهمية كبيرة في الدول النامية وذلك يرجع إلى أن الدول تقوم بنفسها بعمليات التكوين الرأسمالي لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة².

الفرع الرابع: النفقات السياسية

لم يعد تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام موضوع نزاع، بل أصبح أمر مرغوب فيه، ومن الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بهذه الوسيلة أهداف سياسية، ومن ذلك اعتماد نفقات تسمح لبعض الجهات كالسفرات مثلا بمنح إعانات لبعض الصحف والأحزاب، وقد تكون سياسة الدولة اجتماعية مثل إنشاء المستشفيات العامة أو دور الحضانة أو دور لمن لا عائل لهم، قد تكون أيضا سياسة الدولة اقتصادية كالتدخل عن طريق الإنفاق العام.

¹ د. سوزي عادي ناشد، مرجع سابق، ص 38

² د. سوزي عادي ناشد، مرجع سابق، ص 39

بالإضافة إلى النفقات العامة التي تخصصها الدولة من أجل تجسيد الديمقراطية، وذلك عن طريق التعدد الحزبي، وكذا مصاريف ونفقات الانتخابات أيا كان نوعها¹، الأمر الذي زاد من النفقات العامة.

المطلب الثاني: التقسيم النظري للنفقات العامة

نتناول في هذا المطلب نفقات عادية ونفقات غير عادية في الفرع الأول، نفقات حقيقية ونفقات تحويلية في الفرع الثاني، نفقات التسيير ونفقات الاستثمار في الفرع الثالث، نفقات الخدمات ونفقات تحويلية في الفرع الرابع، نفقات قومية ونفقات محلية في الفرع الخامس

الفرع الأول: نفقات عادية ونفقات غير عادية

1- النفقات العادية: هي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، أي كل سنة مالية ومثال ذلك مرتبات العاملين، وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العامة، ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر، وهي تول من إيرادات الدولة العادية².

2- نفقات غير عادية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة ولكن تدعوا الحاجة إليها، مثل نفقات مكافحة وباء طارئ أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية..إلخ، وهي تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض³.

إذاً كان هذا تقسيم يمكن السلطة العامة من تقدير النفقات بصورة أقرب إلى الصحة، إلا أن السياسة المالية الحديثة تعتبر كل إيرادات الدولة مخصصة في مجموعها لكل أوجه الإنفاق الحكومي⁴، وهو ما تنص عليه المادة 1/8 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية والمعدل والمتمم على أنه "لا يمكن أن يخصص أيراد لنفقة خاصة، توجه إيرادات الدولة دون تمييز لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة"

الفرع الثاني: نفقات حقيقية ونفقات تحويلية

¹ د. باهر عتلم و. سامي السيد، مرجع سابق، ص 108

² أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 39

³ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 46

⁴ أعمار يحيواوي، مرجع سابق، ص 40

1- النفقات الحقيقية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالمرتبات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية، ومنه فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات والقوة العامة، فالإنفاق يمثل المقابل أو ثمن الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها، فالدولة هنا تحصل على مقابل للإنفاق كما تؤدي إلى زيادة الدخل القومي زيادة مباشرة في الناتج القومي أي خلق إنتاج جديد¹.

2- النفقات التحويلية: هي تلك النفقات التي لا ترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع أو الخدمات أو رؤوس أموال، إنما تستهدف إعادة توزيع الدخل القومي، إما عن طريق نفقات تحويلية اجتماعية وهي النفقات التي يراد منها نقل القدرة الشرائية من الأغنياء إلى الفقراء مثل الإعانات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية، نفقات تحويلية اقتصادية، وهي تهدف إلى تحقيق توازن اقتصادي، ومن أمثلتها إعانات الاستثمار والامتيازات الضريبية، نفقات تحويلية مالية التي تمثل فوائد الدين العام واستهلاكه.

وتتجلى أهمية هذا التقسيم في تمكين السلطة العامة من وضع خططها الاقتصادية والاجتماعية بما يسمح لها من توجيه الإنفاق العام في الناحية الانتاجية من جهة، والمجالات الإنتاجية الأخرى. غير أنه يؤخذ عليه أن النفقات الحقيقية تساهم كذلك في توزيع الدخل القومي على مختلف فئات المجتمع، وتمثل الخدمات الصحية والتعليمية حجة واضحة على ذلك إذ إن هذه الخدمات تلعب دورا فعالا في رفع مستوى مداخل بعض الفئات الاجتماعية.

الفرع الرابع: نفقات قومية ونفقات محلية

ويستند هذا التقسيم إلى نطاق تطبيق أو سريان هذه النفقة و مدى استفادة الأفراد منها.

1. النفقات القومية أو المركزية

و هي النفقة التي ترد في ميزانية الدولة و يستفيد منها جميع من في الدولة، هذه النفقة تصرفها الدولة على المرافق العامة كمرفقة الأمن، الدفاع، القضاء، فهذه نفقات ذات طابع قومي.

2. النفقات المحلية

¹ د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 40

و هي تلك النفقات التي تقوم بها ولايات أو محافظات أو مدن معينة و ترد في ميزانية تلك الهيئات كتوزيع الماء أو الكهرباء أو المواصلات⁽¹⁾.

الفرع الخامس: نفقات الخدمات ونفقات تحويلية

1. نفقات الخدمات

وتنقسم إلى قسمين:

أ. نفقات وظيفية

و تشمل المرتبات، مصاريف الصيانة الدورية للمباني العامة و مصاريف إدارية أخرى.

ب. نفقات استثمارية

و تشمل الإنشاءات العامة، نفقات التجهيز و المعدات و الآلات و نفقات المشروعات رأس المال الاجتماعي⁽²⁾

2. نفقات تحويلية

و هي كذلك نوعين:

أ. نفقات تحويلية في صورة دخول

و تتمثل في الإعانات الاجتماعية و معاشات المسنين.

ب. نفقات تحويلية رأس مالية استثمارية غير مباشرة

و تشمل الإعانات الاقتصادية للمنتجين ودعم المشروعات الخاصة و الأجهزة و المعدات.

المطلب الثالث: بعض التقسيمات الوضعية للنفقات

نتناول في هذا المطلب تقسيم النفقات العامة في القانون البريطاني في الفرع الأول، ثم نتناول في الفرع الثاني تقسيم النفقات العامة في فرنسا، وأخيرا نبين تقسيم النفقات العامة في القانون الجزائري في الفرع الثالث.

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 48.

(2)- أعمر يحياوي، مرجع سابق، ص 44.

الفرع الأول: التقسيم البريطاني للنفقات العامة

وتنقسم النفقات انكثرا إلى قسمين:

أ. نفقات ذات اعتماد دائم

و هي النفقات التي لا تعتمد الإذن إلا سنويا من البرلمان لأنها تتقرر بمقتضى قوانين خاصة بها و لها صفة الدوام والاستمرار ولا تتجدد حتى يطرأ ظرف من الظروف و توجب تعديلها و أهم هذه النفقات: مخصصات البلاط، وزعيم المعارضة، ورواتب القضاة، و المراقب المدقق العام، و كبار موظفي المحاكم، و نفقات الانتخابات... إلخ

ب. نفقات الاعتماد المتجدد

و هي التي تعرض على البرلمان كل سنة و أهمها نفقات الدفاع¹ و الغدارات المدنية على اختلافاتها، الشؤون الخارجية، التعليم، الصحة، الزراعة، المواصلات... إلخ

الفرع الثاني: تقسيم النفقات في فرنسا

تنقسم النفقات العامة في فرنسا حسب الجهة التي تقوم بذلك فنجد أن هناك تقسيمات جاء بها القانون 1959م وأخرى تأتي وزارة المالية وأخرى تتم طبقا للمبادئ الحسابات القومية.

أ. تقسيم قانون 1959

يميز هذا القانون بين ثلاثة أنواع من النفقات وحدد القانون المالي لكن سنة الحد الأقصى لكل نوع وهذه الأنواع هي:

- النفقات العادية

و بدورها تنقسم إلى نفقات عسكرية و نفقات مدنية.

- نفقات مدنية استثمارية

تنقسم بدورها إلى نفقات مدنية كاستثمارية المباشرة والإعانات العسكرية.

ونوع آخر هو القروض والمقدمات التي تمنحها الدولة.

ب. تقسيم وزارة المالية الفرنسية

(1)- حسن عوض، المالية العامة، المرجع السابق، ص 304

يقوم مكتب البحوث إلى إدارة الميزانية بوزارة المالية الفرنسية بتقديم الموازنة للمواطنين و لهذا يهتم بتقسيم النفقات حسب طبيعتها في الوثيقة الملحة بقانون المالية السنوي و التي تسمية ب (النفقة و عائد المرافق العامة) و تتميز هذه الوثيقة بين 3 أنواع من النفقات.

- نفقات التشغيل ويضاف إليها النفقة العسكرية ويأخذ هذا النوع من النفقة أكثر من نصف الموازنة الفرنسية.
- نفقات تحويل بدون مقابل والتي تتمثل في إعانات إعادة توزيع الدخل القومية التدخل في الحياة العامة وخدمة الدين العام.
- نفقات استثمارية أيا كانت طريقة تمويلها.

ج. تقسم النفقات طبقا لحسابات القومية

ويتمثل تقسمها لنفقات المرافق العامة والخاصة التي لا تهدف إلى تحقيق الربح وتنقسم هذه النفقات إلى:

- نفقات استهلاكية كسواء السلع والأجور والمرتببات الإجمالية، وهذه نفقات المرافق أو نفقات تشغيل.
- نفقات جماعية: كالإعانات التي تمنح وهي كما نعلم نفقات تحويلية.
- تكوين رأس مال ثابت الإجمالي لنفقات الاستثمارية.
- وأخيرا نفقات أخرى وهي غالبا ما تقوم بها الدولة في الخارج.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

تنقسم النفقات العامة في الجزائر إلى قسمين نفقات التسيير ونفقات استثمار، حسب ما جاء به قانون 17/84 المتضمن القانون الأساسي لقوانين المالية.

1. مصاريف التسيير

و هي الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية كل واحدة على انفراد طبقا لقانون المالية لسنة معينة، فكل وزارة لها غلاف مالي خاص بها، ثم تأتي السلطة التنظيمية و توزع هذه الاعتمادات و أقل كل وزارة.

2. مصاريف استثمار (أو التجهيز)

وتوزع هذه النفقات على قطاعات النشاطات المختلفة وهو تجهيز المرافق العامة فيما يتضمن حسب سيرها.

ولكن يعاب على المشرع الجزائري أنه يأخذ بنوعين من النفقات (تسيير و استثمار) ولكن يغلب نفقات التسيير على نفقات التجهيز مما يجعله يتعارض مع مبدأ ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية لنفقات العامة

إنه و بدراستنا لآثار النفقات العامة نستطيع معرفة فيما ماذا تصرف هذه النفقة و بتالي أمكن لنا اتخاذ هذا الاتفاق حيث يعتبر وسيلة لتحقيق الأثر إذا ما اعتبر هذا الأخير هدفا من أهداف السياسة الاقتصادية و أهم أثر لنفقات العامة هو إشباعها للحاجات العامة كما أنها تؤثر على النشاط الاقتصادي، عن طريق تأثيرها على الإنتاج و الاستهلاك و إعادة التوزيع النقل القومي و هذا ما يعرف بالآثر المباشر لنفقة و هناك أيضا آثار غير مباشرة للنفقات العامة تنتج من خلال دورة الدخل الذي يعرف من الناحية الاقتصادية بالمبدأ المضاعف و المبدأ المحصل⁽¹⁾

المطلب الأول: الآثار المباشرة لنفقات العامة

وتشمل هذه الدراسة آثار النفقات العامة على حجم الإنتاج القومي، وكذلك على الاستهلاك و اخبرا آثارها على نمط التوزيع النقل القومي.

الفرع الأول: أثر النفقة على الإنتاج القومية

يقصد بالإنتاج القومي مجموع السلع والخدمات المنتجة في الدولة، ولزيادة الإنتاج يتخذ الإنفاق العام عدة أشكال مثل نفقات التعليم والصحة ومساعدة المستثمرين بمنحهم امتياز. ⁽²⁾ أو ما يسمى بالاتفاق لدفع عجلة الاستثمار فتؤثر النفقة العامة على حجم الإنتاج القومي من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا كبيرا من هذا الطلب تزداد قيمته بازدياد تدخل الدولة في حياة الأفراد و العلاقة بين النفقات العامة و حجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة و نوعها و لبيان أثر النفقات العامة على رفع المقدرة الإنتاجية بحيث علينا التفرقة بين أنواع النفقات العامة.

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 69.

(2)- أعمار يحيوي، مرجع سابق، ص

1. فالنفقات الإنتاجية والاستثمارية تعمل على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة لإشباع حاجات العامة وتكوين رؤوس الأموال الهيئة المقدمة للاستثمار وهذا الاتفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم النقل القومي⁽¹⁾ وتقوم الدولة بهذا الاتفاق عن طريق قيامها مباشرة بالإنتاج أو بمنح مشاريع عامة أو خاصة إعانات اقتصادية من أجل تحقيق المنفعة العامة.

2. النفقات الاجتماعية وتشمل النفقة التحويلية والنفقات الحقيقية التي تهدف على تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، وهذه النفقات كما أثر مباشر على الإنتاج فيكون أما بتدعيم القدرة الشرائية للفئات محدودة النقل خاصة فيزيد كلها على المواد الضرورية مما يزيد من الإنتاج نظرا لتزايد الطلب عليها هذه السلع.

أو تكون في شكل تحويلات هيئة تؤدي إلى زيادة الإنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم والصحة، التي تؤثر على زيادة ورفع الكفاءات فكل ما ينفق على تعليم وصحة العامل من شأنه أن يرفع من مستواهم الفني الذي يضاعف الطاقة الإنتاجية لديهم ويزيد الإنتاج

3. النفقات الحربية

في العصر الحديث تمثل النفقات العسكرية أكبر وجه للاتفاق في الدولة الحديثة فالدول تصرف مبالغ طائلة على حيويتها، سواء كان الاتفاق من أجل الاستعداد للحرب أو يعدها أو الاتفاق من أجل تطوير جيشها مما يكفل لها الأمن ويرى الفقه المالي التقليدي إلى أن النفقات الحربية ليست منتجة أما الفقه الحديث فيرى العكس لكن يتميز بين الآثار الانكماشية والتوسعية لنفقات الحربية.

الانكماشية:

تتمثل في كونها تعمل على تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى إشباع الأغراض العسكرية والحربية مما يؤثر على الإنتاج العادي للأفراد بالنقصان مما يؤدي إلى الإقلال من الاستهلاك من جهة وارتفاع الأسعار من جهة أخرى.

أما التوسعية:

تتمثل فيما لا توحيد من نفقات لزيادة الإنتاج الحربي وإنشاء الموانئ والمطارات والطرق والنفقات البحث العلمي وتصدير الأسلحة كما هو الحال في روسي والدول الأوروبية لكن هذا ما يختلف الحال فيه

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق. ص 71.

بالمرتبة لدول المستوردة للأسلحة التي تصرف مبالغ طائلة على تسليح وعلى جيوشها مما من شأنه أن يؤثر على إنتاجها بالسلب

الفرع الثاني: أثر النفقات العامة على الاستهلاك

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بصورة مباشرة فيما يتعلق بنفقات الاستهلاك الحكومي ومن خلال ما توزع الدولة من أجور ومرتببات ويخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد

1. نفقات الاستهلاك الحكومية (التجهيز)
2. ويقصد بما كرما يصرف من طرف الدولة للقيام بمهامها الضرورية من صيانة مبانيها وتجهيزها وشراء المواد الأولية اللازمة للإنتاج العمومية أو لأداء الوظائف العامة والنفقات المتعلقة بالملفات والأوراق والأثاث الإلزام للمصالح الحكومية والوزارات
3. وهذا النوع من النفقات يعد نوعا من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فعوض من قيام لإعطاء هؤلاء الأفراد مبالغ كبيرة فتقوم هي بمنحها إليهم.
4. 2. نفقات خاصة بالاستهلاك بدخول الأفراد وتعد الأجور والمرثيات من أكبر النفقات التي تصرف من طرف الدولة وبطبيعة الحال جزء كبير منها يصرف إشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات لذا تعتبر هذه من قبل النفقات المنتجة فهي مقابل لما يؤدي الأفراد الذين يصرفونها في حاجاتهم الاستهلاكية وذلك يؤدي إلى زيادة الإنتاج من خلال الأثر المضاعف.

الفرع الثالث: أثر النفقات العامة في طريقة توزيع الدخل

ويقصد بها طريقة توزيع الدخل الوطني مع شرائح و فئات المجتمع و نصيب كل شريحة أو فئة (1) ويتم توزيع الإنتاج على إحساس اعتبارات هي الملكية الفردية لوسائل الإنتاج وعمل الأجر ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق وهذه الاعتبارات مجتمعة تؤثر على نمط التوزيع الناتج الصافي على طبقات الاجتماعية.

أ. العمل وإنتاجيته

(1)- سوزي عدلي، مرجع سابق، ص 76.

حيث يتحدد الإنتاجية على أساس أن الهدف هو تدريب العمال وتحسين إمكانياتهم الإنتاجية ويتم ذلك من خلال التعليم والتدريب الفني وتحسين ظروفهم المعيشية كلما ارتفع مستوى العامل ومستواه الفني والمعيشي زادت إنتاجيته.

ب. الملكية الفردية لوسائل الإنتاج

وبذلك صاحب وسائل الإنتاج لا قوة اقتصادية تجعله يختص بجزء كبير من الدخل الاجتماعي يزيد بزيادة ملكيته وبتقليص يقلصها.

ج. النفوذ الشخصي أو السياسي

وهو الذي يسمح لبعض الفئات بالحصول على دخل أكبر لا يتناسب مع عملهم أو مع ما هو تحت سيطرتهم من وسائل الإنتاج لكن يمكن اعتبار ذلك على أنه يتناسب مع مسؤوليتهم.

إلى أنه في حقيقة الأمر من شأنه أن يؤدي إلى انعدام العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل القومي الرأس مال الذي يقوم على أنه من يملك وسائل إنتاج أكثر و له نفوذ أكبر له حصة أكبر من الدخل القومي على حساب الطبقة العاملة صاحبة أكبر جهد⁽¹⁾

وهنا يتجلى دور الدولة في التأثير على نمط التوزيع بغرض التخفيف من عدم العدالة في توزيع الدخل أي عن طريق إعادة توزيع الدخل القومي بواسطة النفقات العامة التي تكمن في زيادة القدرة الشرائية لدى الفئات ذات مدخول منخفض ويكون ذلك بأخرى الطريقتين مباشرة وغير مباشرة.

أ. أن يكون أثر الاتفاق العام على نمط التوزيع الدخل القومي مباشرة بزيادة القوة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق منحهم الإعانات النقدية

ب. أو يكون أثر الاتفاق العام على نمط التوزيع الدخل القومي الغير مباشر بواسطة تزويد بعض الفئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمان أقل من ثمن تكلفتها وذلك بدفع إعانات استغلال المشروعات التي تنتج هذه السلع والخدمات.

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق. ص 71.

المطلب الثاني: الآثار الغير مباشرة لنفقات

تنتج النفقات العامة أثرا غير مباشرة من خلال دورة الدخل، و هي ما تعرف من النامية الاقتصادية بالآثر المضاعف و الأثر المعجل.

الفرع الأول: الأثر المضاعف

يقصد به أثر زيادة الاتفاق القومي على الاستهلاك التي تعود إلى زيادة الدخل القومي بمفهوم أوضح زيادة في الاتفاق تؤدي في الزيادة في الدخل القومي زيادة في الاستهلاك ملاحظة:

إن زيادة في الإنتاج لا تتم بنفس المقدار الزيادة في الاتفاق ولكن يسبب مضاعفة ولذلك يسمى بالآثر المضاعف.

و بالتالي أصحاب الأجور و المرتبات أو ما يسمى بالطبقة العاملة بزيادة الاتفاق الموجه لهم يزيد استهلاكهم و يتضاعف، أما الطبقة المنتجة صاحبة الوحدات الإنتاجية فاستهلاكها محدود و موجة للشراء المعدات و الأدوات الإنتاجية و بالتالي فالآثر المضاعف يكون بسيط لديهم أضف إلى ذلك أن الأثر المضاعف مرتبط بمدى توسيع الجهاز الإنتاجي و تمتع بالمرونة و القدرة على التحلب مع الزيادات الاستهلاكية فهي الدول المتقدمة لديهم هذه القدرة فيزيد الإنتاج بزيادة القدرة على الاستهلاك فيزيد الاستهلاك و بالتالي الأثر المضاعف ينتج أثاره المباشرة و الغير مباشرة أما في الدول النامية يرغم من زيادة الميل الحدي لهم الاستهلاك يكون أثر المضاعف ضعيفا بالنسبة للمنتجين نظرا لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي و انعدام قدرته مع التجارب مع زيادة في الاستهلاك⁽¹⁾

الفرع الثاني: الفرع المعجل

ويقصد بالآثر المعجل في التحليل الاقتصادي هو أثر زيادة النفقة أو نقصه على حجم الاستثمار حية أو الزيادات المتتالية في الطلب مع السلع الاستهلاكية يتبعها على النحو الحتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين هو المبدأ المعجل.

وهو الزيادة في الدخل زيادة في الاستهلاك (أثر مضاعف) ومع مرور الوقت فإن منتجي السلع وبعد نفقات المخزون يجدون أنفسهم مضطربة إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية و الآلات و توزيع

(1)- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 81.

وسائل الإنتاج لديهم من أجل زيادة ربحهم ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني بزيادة الاتفاق العام تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطنية تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار بمرور الوقت بنسبة أكبر⁽¹⁾

خلاصة

في الأخير لابد أن تكون قد توصلنا إلى أن النفقة هي مبلغ مالي تدفعه الدولة التي هي شخص معنوي عام ويرخص به البرلمان ويقوم بمراقبة تنفيذها مجموعة من الهيئات. ومهما تعدد أقسامه فهي تصب في نفس الإطار ونفس الهدف والمتمثل في تلبية الحاجيات العامة، والمهم في الأمر أن النفقات العامة محددة بقواعد وضوابط تحدد كيفية إنفاقها والمجالات المخصصة لذلك، تفاديا لإبذاد المال العام.

الفصل الثاني: الإيرادات العامة

تمهيد

لكي تقوم الدولة بوظيفتها لا بد أن تحصل على تمويل للانفاقها العام أي أن تحصل على الموارد هي التي يطلق عليها بالإيرادات العامة للدولة و إذا كانت الإيرادات العامة تنحصر أهدافها في ظل الفكر المالي

(1)- محمد محرز عباس، مرجع سابق، ص 110.

التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية فان الإيرادات العامة في الوقت الحاضر ترمي فضلا عن ذلك في تحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية و سياسية أي أنها أصبحت أداة للتوجيه الاقتصادي و الاجتماعي و بعبارة أخرى ، أصبحت معنى النفقات العامة أدوات للسياسة المالية التي تسعى الدولة من خلالها تحقيق أهدافها و كما لحق التطور مضمون الإيرادات العامة و أهدافها لحق التطور أيضا أنواع الإيرادات العامة فلم تعد قاصرة على الضرائب و الرسوم و إنما امتدت و تنوعت مصادرها ليضاف إليها إيرادات الدولة من القطاع الاشتراكي و الإصدار النقدي الجديد و القروض و غيرها من المصادر و إذا كان كتاب المالية العامة قدموا الكثير من الأفكار الخاصة بتقسيم الإيرادات العامة على أساس ما يجمع كل مجموعة إيرادات من خصائص تميزها عن غيرها فان ذلك التقسيمات لا تخلو من أهمية و فائدة يمكن من خلالها إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع و مدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر تبعاً لما يفرضه الواقع من ظروف اقتصادية و اجتماعية و سياسية ولدراسة الموضوع قسمناه الى المحاور التالية :

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة

المبحث الثاني: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين)

المبحث الثالث: الإيرادات من الضرائب

المبحث الثالث: الإيرادات من القرض العام

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة

تعد نظرية الإيرادات العامة من أهم النظريات التي شغلت بال علماء المالية والاقتصاد والاجتماع وفيئه الحكام على حد سواء كل من وجهة اختصاصه، حيث انه لكي تستطيع الدولة أن تؤدي دوره ا

الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتقوم بالإنفاق الإشباع الحاجات العامة ' يتعين عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة والتي تعد دخولا للدولة تمكّنها من تغطية نفقاتها العامة.

الدولة كانت تحصل إيرادات عينية، مستخدمة سلطاتها وسيادتها في إجبار الأفراد على الانتماء للجيش والقيام بالإشغال العامة عن طريق السخرة و تفرض أيضا على المزارعين والحرفين توريد نسبة معينة، وتغير ذلك في ظل الدولة الحديثة، فمع استخدام النقود كأداة للمبادلة ومخزن للقيمة بشكل واسع أصبحت الدولة تحصل إيراداتها في شكل نقدي وتنوعت مصادر الإيرادات، فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإجبار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة فباتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتطورها أدى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة ومن ثمة وجب التوسع الحتمي في نطاق الإيرادات العامة لتتمكن الدولة من تغطية النفقات العامة.

المطلب الأول: التطور التاريخي للإيرادات العامة

بالعودة الى التاريخ المالي يستطيع الباحث ان يستخلص ملاحظتين اثنتين، الأولى أن الإيرادات العامة تطورت حجما ونوعا، الثانية: ان الزيادة التي طرأت على الإنفاق شكلت العامل الأساسي الذي حتم البحث عن زيادة، الإيرادات العامة. و إذا تتبعنا التطور التاريخي لنظرية الإيرادات العامة فسنجد ان الدولة قديما كانت تحصل على إيراداتها في صورة عينية مستخدمة سلطاتها و سيادتها في إجبار الأفراد على الانتماء لجيوشها و القيام بالأشغال العامة عن طريق السخرة بل و تفرض أيضا على المزارعين الحرفيين تقديم نسبة معينة من إنتاجهم إليها و إذا كان هذا الحال في عصر الرق فان الوضع قد اختلف في ظل الدولة الحديثة، فمع استخدام النقود كأداة للمبادلة و مخزن للقيم بشكل واسع أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي و تنوعت مصادر الإيرادات فبالإضافة الى إيراداتها الدولة التي تعتمد على عنصر الاجبار ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشاريعها الاقتصادية. فباتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية و تطورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أدى الى اتساع وازدياد حجم النفقات العامة و أنواعها و من ثم اتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة.¹

¹ فوزي عطوى، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، 2003. ص 43.

و ترتب على ذلك التطور ان الدولة أصبحت تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة و ذلك من إيراداتها من أملاكها و مشاريعها الاقتصادية (دخل الملكية العامة و الخاصة. الرسوم. الضرائب. الثمن العام. القروض. و الإصدار النقدي... فان اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي و الاجتماعي. فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع و تحفيز الاستثمار في مجالات معينة و كبها في مجالات أخرى . كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش و إعادة توزيع الدخل ... فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرًا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية و اجتماعية معينة¹

المطلب الثاني : تعريف الإيرادات العامة

يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية .مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها العامة و تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي او هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام . و هي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها و طبقا للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها ،

و قد ادى تطور دور الدولة و ازدياد النفقات إلى تطور نظرية الإيرادات العامة الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات و الى تعدد أنواعها و أغراضها و هو ما يعني في الوقت نفسه تطوير محدداتها.²

المطلب الثالث: تقسيمات الإيرادات العامة

قد حاول الكتاب تقسيم الإيرادات العامة الى أقسام متعددة يضم كل منها الإيرادات المتشابهة في الخصائص فقد اقترح البعض تقسيم الإيرادات العامة الى إيرادات شبيهة بإيرادات النشاط الخاص و مثالها إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة و إيرادات متعلقة بالنشاط العام و ليس لها نظير في إيرادات الأفراد و مثالها الرسوم و الضرائب و الغرامات المالية و يعيب هذا التقسيم ان الدولة و هي بصدد إدارة ممتلكاتها الخاصة تتمتع بسلطات عامة لا يتمتع بها الأفراد و قد تستعمل الدولة هذه السلطات لتضمن

¹ محمد عباس محرزى- مرجع سبق ذكره. ص 135-136.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة ،الازرطية، 2000، ص 85.

أثمان مبيعاتها جزء منها يعتبر ضريبة في الواقع و من ثم لا يمكن القول بان إيرادات ممتلكاتها الدولة تعتبر شبيهة بإيرادات نشاط الأفراد شبيها كاملا . و قد اتجه بعض المفكرين الماليين الى التمييز بين مصادر الإيرادات العامة على أساس عنصر الإجبار .

فهناك مصادر إيرادية تقوم على أساس عنصر الإجبار من جانب الدولة في الحصول على إيراداتها استنادا الى سيادتها و يشمل هذا النوع:

(1) الضرائب و الرسوم التي تمثل أهم صورة من صور الإيرادات العامة .

(2) الغرامات المالية التي تفرضها المحاكم و تذهب الى خزانة الدولة ¹.

المطلب الرابع : معايير تقسيم الإيرادات

ان الدراسة المثلى للأنواع و مصادر الإيرادات العامة تستلزم تقسيمها وفقا لطبيعتها و هو ما ادى ببعض الدارسين الى اتخاذ عدة معايير لتقسيم الإيرادات أهمها .

1. مصدر الإيرادات العامة: (الإيرادات الأصلية و الإيرادات المشتقة)

المقصود بالأصلية تلك التي تحصل عليها الدولة من أملاكها (الدومين العام) و أما المشتقة فيقصد بها تلك التي تحصل عليها عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الآخرين . و هذا يعني كل ما تحصل عليه الدولة من إيرادات الدومين العام .

2. سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة: (الإيرادات الجبرية و الإيرادات غير الجبرية).

المقصود بالجبرية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالإكراه و اما غير الجبرية فهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بغير إكراه و يتمثل هذا التمييز من خلال الضريبة و هي جبرية . و ثمن منتوجات المشروعات العامة و هو غير جبري .

3. مدى الشبه مع إيرادات القطاع الخاص: (إيرادات الاقتصاد العام و الإيرادات الشبيهة بإيرادات

الاقتصاد الخاص :

¹ زينب عوض الله حسين ، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة ، الأزراطية، 2006، ص 89.

أما إيرادات الاقتصاد العام فهي لا تعتمد على السلطة السيادية للدولة . الأمر الذي يسبغ تسميتها أيضا (الإيرادات السيادية) و هي الضرائب و الرسوم و الإصدار النقدي الجديد . و الغرامات الجنائية . و استيلاء الدولة على الأموال التي لا وارث لها . و اما الإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص او (الإيرادات الاقتصادية) فهي المماثلة للإيرادات أشخاص القانون الخاص مثل دخل المشروعات العامة و القروض و الإعانات¹

4. دورية الإيرادات العامة: (الإيرادات العادية والإيرادات الاستثنائية)

و المقصود بالإيرادات العادية تلك التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة و دورية. و هي دخل أملاكها (الدومين العام) و الضرائب و الرسوم و اما الإيرادات غير العادية (الاستثنائية) فهي تلك التي تحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة و هي القروض و الإصدارات النقدية الجديدة²

المبحث الثاني: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين).

تشكل إيرادات أملاك الدولة مصدرا إيراديا هاما و مستمرا يوفر للدولة موارد مالية شبه مضمونة تستعين بها في توفير الأموال في خزيتها العامة الا ان علماء المالية العامة يقسمون أملاك الدولة الى قسمين : أملاك الدولة العامة و أملاك الدولة الخاصة.³

المطلب الاول: تعريف الدومين

الفرع الأول: اصطلاحا:

الدومين كلمة فرنسية دخلت كمصطلح الى اللغة العربية و يقصد بها في علم المالية العامة ممتلكات الدولة¹

¹ فوزي عطوى – مرجع سابق ذكره – ص 47.

² فوزي عطوى – مرجع سبق ذكره – ص 48.

³ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة الجزائر، 1999، ص 82.

الفرع الثاني عموماً :

يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها . عقارية او منقولة و ايا كان نوع ملكية الدولة لها عامة او خاصة و تتميز إيراداتها الدولة من الدومين بالثبات و عدم خضوعها للتقلبات كما انها تتميز بالاستمرارية

وقلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي و تطور نشاط الدولة بظهور مصادر أكثر أهمية و لكن لم تتخلى عنه الدول و من بينها الجزائر لأنه مصدر مستمر. و يمكن ان نقسم الدومين الى قسمين كبيرين متفاوتين في الأهمية. دومين عام و دومين خاص. لكل منهما معناه و هدفه. الا ان الإيرادات تكاد تقتصر على الدومين الخاص اكثر من الدومين العام²

المطلب الثاني : اقسام الدومين

معنى كلمة الدومين ممتلكات الدولة أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام كالترع والشوارع والميادين ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الأراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها، فالدومين هو كل مل تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية عامة أو خاصة و سواء كانت أموالاً منقولة أو عقارية و يمكن تقسيم الدومين وفقاً لمعيار النفع إلى الدومين العام و الدومين الخاص

الفرع الأول الدومين العام:

يقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة او الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام و تخصص للنفع العام كالطرق و الشواطئ و الأنهار و الموانئ و الحدائق العامة و الأصل ان لا تفرض الدولة رسماً او مقابلاً للانتفاع به و استعماله الا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع و بذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام

¹ زينب حسين عوض الله-مرجع سبق ذكره-ص 95.

² شخوش سامية، الإيرادات العامة للدولة و دورها في الاقتصاد الوطني، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في علوم التسيير تخصص مالية-المدية، 2003، ص 26.

و قد عرفه القانون المدني على انه " تعتبر أموال الدولة العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل او بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة او إدارة او مؤسسة عمومية او لهيئة لها طابع اداري او مؤسسة اشتراكية . او لوحدة مسيرة ذاتيا او لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية او يستفاد من نص هذه المادة ان المشرع الجزائري قد اخذ بمعيار مزدوج و هو التخصص لمصلحة عامة او منفعة او التخصيص لمرفق عام .

و من خصائص الدومين العام انه :

1. غير قابل للتصرف فيه

2. غير قابل للتقادم

3. غير قابل للحجز

و قد قسم الدومين العام كذلك حسب المشرع الجزائري في القانون 30-90 الى

- **الدومين العام الطبيعي** : يكون مصدره العوامل الطبيعية و ليس ناتج عن عمل الإنسان كالبحار الإقليمية و الفضاء الجوي و مجاري المياه .

- **الدومين العام الصناعي** : و هو ذلك الدومين الذي تغلب عليه اليد الصناعية و نستطيع القول ان الدومين العام لا يعتبر إيرادا أساسيا باعتبار ان إيراداته تكاد تكون رمزية للان القاعدة فيه هي مجانية الانتفاع به في بعض الأحيان فقد تفرض رسوم رمزية لدخول بعض الحدائق مثلا . عكس الدومين الخاص الذي يعتبر أكثر أهمية.¹

الفرع 2-الدومين الخاص : هي تلك الأموال التي تؤدي وظيفة تمليكية و مالية مثل المباني ذات الاستعمال السكني و الأراضي الجرداء غير المخصصة و الأملاك الشاغرة و الأراضي الفلاحية و الرعوية و يقسم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون منها و هي كما يلي .

* **الدومين الزراعي**: يتكون من الراضي و الغابات و تحصل الدولة على إيراداتها من هذا الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية التي قد ينتجها و من ثمن بيع الأخشاب التي تنتجها الغابات و قد بدا

¹ محمد يوسف المعداوي ، مذكرات في الأموال العامة و الأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الثانية، 1992، ص 14.

الدومين الزراعي يفقد أهميته بالنسبة للأراضي الزراعية نظرا للان الأفراد اقدر عموما على استغلالها من الدولة . اما الغابات و أراضي البور فان الدولة اقدر على استغلالها و إدارتها لما تحتاجه من نفقات مرتفعة لا قبل للأفراد بها.¹

* **الدومين العقاري :** يتكون هذا الدومين من المباني السكنية و الفنادق و القصور الحكومية و غيرها من المباني المملوكة للدولة و التي قد خصصت للأغراض التجارية او شبه التجارية و من امثل هذا النوع من الدومين المساكن الشعبية التي تنشؤها بعض الدول من اجل المساهمة في حل مشكلة الإسكان و لكنها لا تقوم بمنحها مجانا للمواطنين بل تعمل على بيعها او تأجيرها لبعض المواطنين مما يدر عائدا معقولا على الخزينة العامة.²

* **الدومين التجاري :** و هو ما تملكه الدولة من منشآت تجارية ملكية عامة مطلقة التي تحصل عليها عن طريق التامين و التوسع في قاعدة القطاع العام او عن طريق مشاركة الأفراد في استغلال تجاري.³

* **الدومين المالي :** و هو ما تملكه الدولة من أسهم و سندات في المنشأة الاقتصادية و يعتبر هذا احدث أنواع الدومين و عن طريقة يمكن للدولة التغلغل في توجيه بعض نواحي النشاط الاقتصادي . و قد زادت أهميته في العصر الحديث و حدث تطور في مضمونه فلم يعد قاصرا على حق الدولة في إصدار النقود و لكنه اتسع ليشمل الأسهم بصورة خاصة التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات الاقتصادية المختلفة او قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء السندات ذات فائدة مرتفعة و قد ساهم ذلك في إمكانية الدولة من الإشراف على القطاع الخاص و السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام من اجل توجيهها الى تحقيق الصالح العام.⁴

المطلب الثالث : دور الدومين في الاقتصاد الوطني

لقد عرف الدومين الوطني في القانون رقم 90-30 في المادة 2 منه كما يلي :

¹ عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي ، ذات السلاسل، الكويت 1982، ص 150.

² علي الغربي ، عبد المعطي عساف، ادارة المالية العامة ، دون دار نشر، دون تاريخ النشر ص 68.

³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2001، ص 38.

⁴ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 99-100.

وفقا للمادة 17 و 18 من الدستور يشمل الدومين الوطني مجموع الأموال و الحقوق المنقولة و العقارية المجازة اما في شكل ملكية عمومية و اما خاصة من طرف الدولة او جماعاتها المحلية . من هذا التعريف نلاحظ ان كل ما تملكه الدولة سواء يدخل إيرادا او لا . فانه يعتبر ضمن الدومين و لاحظنا أيضا من خلال دراستنا فيما سبق للدومين العام و الخاص ان هذا الأخير هو الذي يدر أموالا على خزينة الدولة أكثر من العام . لكن مع هذا نستطيع القول ان النسبة التي يساهم بها الدومين في إيرادات الدولة تكاد تكون قريبا معدومة حيث لا يساهم سوى . 0.6% تقريبا من مجموع إيرادات الدولة. هذا قليل مقارنة بكل من الضرائب و الجباية البترولية حيث يساهم كل منها تقريبا بالنصف الا في هذا الإيراد لا يمكن الاستغناء عنه لانه كان أول من مول ميزانية الدولة قديما . حيث كانت إيرادات الدومين هي المورد الأكبر للملك او الأمير الإقطاعي في العصور الوسطى عندما كانت مالهته الخاصة مختلطة بمالية المملكة او الإمارة لكن هذه الأهمية تضاءلت تدريجيا و حلت محلها الإيرادات المتحصلة من الأفراد اختيارا في البداية ثم إجبارا في النهاية نعي بها إيرادات الضرائب .

و نلاحظ انه لم تعد ممتلكات الدولة من أراضي زراعية و بساتين تدر إيرادا كما في الماضي نظرا للظروف المناخية و الأوضاع الأمنية التي لم تعد مؤخرا في صالح الزراعة بصفة خاصة . بل المشاريع الصناعية فقط هي التي توفر نسبة كبيرة من إيرادات الدومين أما فيما يخص الدومين العقاري فهو كذلك يوفر إيرادا لا بأس به إلا أن الدولة في الغالب لا تستهدف من وراءه توفير إيرادات و إنما هدفها الأساسي هو النفع للمواطنين خاصة المحدودة الدخل منهم و هكذا فانه مع تطور الدور الذي تلعبه الدولة في حياة مواطنيها و ذلك ببحثها عن أكثر النظم فائدة حتى تصل بشعبها إلى أعلى المستويات . رأيت أنها ملزمة بالدخول في اقتصاد السوق . حتى تواكب التطور فكان لها ذلك و استوجب معه حوصصة الكثير من القطاعات مما ادى الى فقدان أهمية الدومين يوما بعد يوم . و ضعف حصيلته في تمويل خزينة الدولة الا انه لم يستغنى عنه طبيعيا و بهذا استنتج أن إيرادات الدولة من الدومين . كان لها أهمية في خزينة الدولة في العهد الاشتراكي اما في وقتنا هذا الرأسمالية البحتة ايراد الدومين يكاد يكون في طي النسيان نظرا لانه ما يحصل منه من إيرادات قليلة جدا مقارنة مع باقي الأنواع الأخرى¹.

¹ سامية شخشوخ- مرجع سبق ذكره-ص 33-34.

المبحث الثالث: الإيرادات من الضرائب

تصنف الضرائب على أنها إيرادات سياسية تحصل عليها الدولة جبرا من موارد الدولة فقد حظيت الضرائب بعناية مميزة من قبل الباحثين جعلتها علما قائما بذاته و هو يعرف بالنظرية العامة للضريبة و سوف نرى فيما يلي بشئ من التفصيل تعريف الضريبة و قواعدها و اهدافها

المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها

الوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي بعيدا عن حالي التضخم والانكماش ففي الأولى تقوم بامتصاص الفائض من النقود لدى الناس عن طريق الضريبة أو العكس في حالة الانكماش تنخفض سعر الضريبة و تتوسع في الإعفاءات للوصول إلى مستوى التشغيل الكامل

الفرع الأول: تعريف الضريبة

لقد كانت الضرائب في القرون الماضية المصدر الأول للإيرادات الدولة و كان الهدف منها قاصرا على الناحية المالية فقط و كانت تتميز الضرائب في ذلك الوقت بالاختيارية . أي لم يكن الأفراد ملزمين بدفعها و مع تطور النظم السياسية و الاقتصادية تدخلت الدولة في المجتمعات بفرض ضرائب مباشرة على الأفراد عن طريق الهيئات النيابية و أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية و سياسية، أي أن الضريبة في البداية كانت مجرد إعانة (هبات و مساعدات للدولة) ثم تطورت و أصبحت وسيلة لتغطية النفقات اللازمة للأمن ثم تغطية الخدمات العامة الى أداة للإصلاح الاقتصادي الوطني . و للضريبة تعاريف عديدة و لكن المعنى واحد.¹

¹ شخصوخ سامية- مرجع سبق ذكره-ص 22

❖ تعريف الفقيه الفرنسي حيز : بأنها استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية و بلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة.¹

❖ تعريف الدكتور عادل احمد حشيش : هي عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة او إحدى هيئاتها العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف و الأعباء العامة دون ان يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة .

❖ كما يعرفها البعض : بأنها اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبرا من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة.²

الفرع الثاني : خصائص الضريبة

- اقتطاع مالي : يعني ذلك أن قيمتها تنتقل انتقالا نهائيا من المكلف بها إلى الدولة و قد كانت قديما تجب عينا إما في شكل سخرة أو تسليم أشباه أو أجزاء من محصول ثم حلت محلها الضرائب النقدية .
- تفرض بلا مقابل : أي أن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يحصل مقابلها على نفع خاص به فهو يدفع الضريبة بصفته في الجماعة السياسية و ليس معنى ذلك ان دافع الضريبة لا يفيد منها بل على العكس من ذلك انه يفيد بصفته واحدا من الجماعة من الإيرادات الضريبية على المرافق العامة .
- وفقا لمقدرة المكلفين : إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم التكليفية و هذا ما نادى به ادم سميث بقاعدة العدالة أي أن يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم النسبية على الدفع .
- وفقا لمقدرة المكلفين : إن الضريبة تطرح على كل شخص قادر على الدفع تبعا لمقدرته المالية فالضريبة هي طريقة لتقسيم الأعباء العامة بين الأفراد وفق قدرتهم التكليفية و هذا ما نادى به ادم سميث بقاعدة العدالة أي ان يسهم كل أعضاء المجتمع في تحمل أعباء الدولة تبعا لمقدرتهم النسبية على الدفع .³

¹ خالد شحادة الخطيب . احمد زهير شامية-مرجع سبق ذكره -ص 145.

² محمد الصغير بعلي - يسري ابو العلا - مرجع سبق ذكره-ص 57.

³ محمد عباس محرز ، مرجع سبق ذكره، ص 177.

- **الطابع الإجباري :** ان الضريبة شكل من أشكال إبراز و إظهار سيادة الدولة فهي توضع ثم بعد ذلك تحصل عن طريق السلطة او الإجبار و يفهم من لفظ الإجبار الأمر المتمثل في إجبار المكلف بالضريبة من أدائها عبر طرق إدارية . فالضريبة تفرض بطريقة أحادية (صادرة عن الدولة) و يحصل بالاستعمال الجبر. حيث يوجد جهاز كامل للجبر و العقوبات مؤلف بهدف إلزام المكلف بالضريبة على الدفع يمكن ان يظهر الجبر في انه تهديد بسيط . ففي حالة رفض او عدم اداء الفرد واجباته الضريبية ينطلق هذا الجهاز في متابعة هذا المكلف من اجل إجباره على تخلص دينه الضريبي .

- **تدفع الضريبة بصفة نهائية :** و هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الإجباري حيث تلزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته أما في الحالة الضريبية فان ما يدفع منها في حدود القانون لا يرد و لا يدفع عنه أية فائدة و من هنا كان دفع الأفراد للضريبة نهائياً¹.

- **ان الضريبة تهدف الى تحقيق النفع العام :** أي ان الضريبة تجبى بحكم موجب التضامن الاجتماعي بين الأفراد أي تجبى كونها تهدف الى تحقيق النفع العام و هو ما درجت دساتير القرن العشرين بصورة خاصة و نقرا النص من الدستور اللبناني المادة 81 و في استهلاله " تفرض الضرائب للأجل المنفعة العامة" و على الرغم من استقرار مبدأ تحقيق النفع العام كأساس للضريبة حتى و لم تنص عليه الأحكام الدستورية فان علماء الاقتصاد لم يتفقوا على المقصود بعبارة النفع العام .

- فالاقتصاديون الكلاسيكيون : وجدو في الضريبة وسيلة لتوفير الأموال اللازمة و الكافية لتغطية النفقات العامة من دون ان يكون لهذه الوسيلة أي تأثير في تغيير البنيان الاقتصادي او في تعديل العلاقات الاجتماعية السائدة و هكذا فقد رأى الكلاسيكيون ان الضريبة أداة مالية حيادية

- أما الاقتصاديون المعاصرين فقد استعبدوا تصور الضريبة المحايدة²

المطلب الثاني: أهداف الضريبة

¹ زينب حسين عوض الله، مرجع سبق ذكره، ص 120.

² فوزي عطوى – مرجع سبق ذكره ص-56-57.

تفرض الضريبة على الأشخاص من أجل تحقيق أغراض و أهداف معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي . باعتبارها المصدر هاما للإيرادات العامة بالإضافة إلى الاهداف المالية و السياسية و الاقتصادية الأخرى و قد تطورت هذه الأهداف بتطور دور الدولة . ففي ظل المالية التقليدية عندما كانت فكرة الدولة الحارسة مهيمنة كان الهدف من الضريبة هدفاً مالياً بحتاً. لكن مع تطور دور الدولة و زيادة أنشطتها و تدخلها في الحياة الاقتصادية بصورة فعالة تطورت أهداف الضريبة و أصبحت بمثابة أداة أساسية في يد الدولة لتحقيق أهدافها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

الفرع الأول : الأهداف المالية

حسب النظرية الكلاسيكية فإن تغطية النفقات العمومية هو الهدف الوحيد للضريبة و التي يجب ألا يكون لها أي تأثير اقتصادي إن هذا المفهوم الذي يحصر دور الضريبة في تغذية صناديق الخزينة العمومية و يعطيها وظيفة مالية بشكل مطلق. يرتبط بشكل وثيق بفكرة الدولة الحارسة بالتالي لا يمكن تسجيل أي تأثير على المستوى الاقتصادي والاجتماعي فهي تتصف بالحياد أمام هذه الميادين أما اليوم فلا يمكننا الدفاع عن فكرة حيادية الضريبة لأنه في الواقع من المستحيل اقتطاع عن طريق الجبر الضريبي ربع الناتج الداخلي الخام دون ان تكون هناك انعكاسات ومضاعفات اقتصادية هامة فالأقتطاع الضريبي يقلص من القدرة الشرائية للأفراد مما يحدث انعكاسات اقتصادية. في نفس السياق فالضريبة تزيد من أسعار السلع و الخدمات بالتالي تؤثر على حجم استهلاكها.¹

الفرع الثاني : الأهداف الاقتصادية

بالنسبة للدول الرأسمالية فتتمثل في تحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية عن طريق تخفيض الضرائب أثناء فترة الانكماش لزيادة الإنفاق و زيادتها في فترة التضخم من أجل امتصاص القوة الشرائية. كما قد تستخدم لتشجيع نشاط اقتصادي معين. بمنحه فترة إعفاء محددة و إعفاء المواد الأولية اللازمة لهذا النشاط باعتباره نشاطاً حيويًا يحقق التنمية الاقتصادية.

الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية

يتمثل الهدف الاجتماعي في استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات الفقيرة محدودة الدخل كان يقرر المشرع الضريبي تخفيض الأعباء الضريبية على ذوي الأعباء العائلية

¹ محمد عباس محرزى – مرجع سبق ذكره-ص 197-198.

الكبيرة كإعفاء بعض المؤسسات والجمعيات التي تقدم خدمات اجتماعية معينة من الضرائب. او قد تساهم الضريبة في المحافضة على إمكانية اقتناء بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع بغرض ضرائب منخفضة المعدل على السلع الاستهلاكية كالخبز و الحليب او الحفاظ على الصحة العمومية بفرض ضرائب مرتفعة المعدل على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار صحية كالمشروبات الكحولية و التبغ او بفرض ضرائب تصاعدية عالية على الدخل و على التركات في نفس الوقت الذي خفضت فيه الضرائب على السلع الضرورية الواسعة الانتشار عكس السلع الكمالية التي فرضت عليها ضرائب مرتفعة. و قد سمحت هذه الإجراءات الضريبية بشكل فعال من تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية و ذلك بزيادة القدرة الشرائية للفئات محدودة الدخل و الحد من تلك التي تتمتع بها الفئات مرتفعة الدخل. و قد تم تطبيق هذه السياسة في بعض دول اسكندنافيا و أدت إلى نفس النتائج و هكذا نجد أن الضريبة تعتبر أداة من أدوات التي تلجأ إليها الدولة لتحقيق الرفاهية العامة في الميادين الاجتماعية و الاقتصادية. وأن الهدف المالي للضريبة لم يعد هدفها الوحيد لكن بالرغم من تعدد أهداف الضريبة. يبقى الهدف المالي صاحب الأولوية لما تتعارض الأهداف الأخرى للضريبة.¹

المطلب الثالث : القواعد الأساسية للضريبة

الضريبة من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة وهي في نفس الوقت من الأعباء التي تقع على عاتق الأفراد (الممولين) مما يقتضي إقامة توازن بين مصلحة الدولة ومصلحة الأفراد. لقد وضع ادم سميث وعلماء المالية مجموعة من المبادئ والقواعد لتحقيق ذلك التوازن تتمثل في القواعد الأساسية التالية: قاعدة العدالة اليقين والملائمة وقاعدة الاقتصاد في الإنفاق.

الفرع الأول: قاعدة العدالة والمساواة

يرتكز مفهوم هذه القاعدة على التزام الدولة عند فرض الضرائب على المكلفين بها مراعاة تحقيق مبدأي العدالة و المساواة في توزيع الأعباء العامة بينهم و قد أثارت هذه القاعدة العديد من الجدل بين الكتاب الاقتصاديين و تعرضت لتطور كبير وفقا للتطور الاقتصادي و الاجتماعي الذي حدث منذ أواخر

¹ سوزي عدلي ناشد-المالية العامة-منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت-لبنان-2003-ص 131.

القرن الثامن عشر . و قد ذكر ادم سميث في كتابه الشهير " ثروة الأمم " انه يجب ان تساهم رعايا الدولة في النفقات الحكومية وفقا لمقدرتهم النسبية بقدر الإمكان أي بنسبة الدخل الذي يتمتع به كل منهم في حماية الدولة . و في إطار العدالة و المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل عبئ الضريبة لا بد من الحديث عن مبدأين هامين هما .

(1) مبدأ العمومية الشخصية للضريبة :

أي ان الضريبة تفرض على كافة المواطنين الخاضعين لسيادة الدولة او التابعين لها سياسيا او اقتصاديا .

(2) مبدأ العمومية المادية للضريبة :

و يقصد به أن تفرض الضريبة على كافة الأموال و العناصر المادية سواء كانت دخولا او ثروات فيما عدا ما بنص القانون الضريبي على استثنائه صراحة كالأراضي البور أو المناطق الحرة من اجل تحقيق أغراض اقتصادية معينة.¹

الفرع الثاني : قاعدة اليقين

يقصد بها ان تكون الضريبة محددة بصورة قاطعة دون أي غموض او إبهام و الهدف من ذلك أن يكون المكلف متيقنا بمدى التزامه بأدائها بصورة واضحة لا التباس فيها . و من ثم يمكنه ان يعرف مسبقا موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها و معدلها و كافة الأحكام القانونية المتعلقة بها و غير ذلك من المسائل التقنية المتعلقة بالضريبة إلى جانب معرفته لحقوقه نحو إدارة الضرائب و الدفاع عنها . حيث ان عدم الوضوح يؤدي الى حذر المكلفين من النظام الضريبي فعلى سبيل المثال pool tax التي تم تأسيسها كإجراء ضريبي محلي من طرف حكومة المحافظين برئاسة " مارغريت تاتشر " في بريطانيا العظمى سنة 1990 واجهتها معارضة شديدة (مع نتائج سياسية فادحة) للان تخصيصها و مزاياها كانت مهمة و غير مؤكدة . و بالتالي وصفت بعدم عدالتها .

الفرع الثالث : قاعدة الملائمة في الدفع

¹ سوزي عدلي ناشد ، مرجع سبق ذكره ، ص 127 - 128 .

ان مضمون هذه القاعدة وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع ظروف الممولين الشخصية و على الأخص فيما يتعلق بميعاد التحصيل و طريقته و إجراءاته . و من هذه الناحية يعتبر الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضرائب المفروضة على كسب العمل و على ايراد القيم المنقولة و قد نجم عن تلك القاعدة قاعدة الحجز عند المنبع و هي احدى القواعد المتبعة في تحصيل الضرائب .

الفرع الرابع : قاعدة الاقتصاد في الإنفاق

نقصد بالاقتصاد في النفقات التقليل من تكاليف التحصيل الضريبة . أي تجنب الصراف و المبالغة في نفقات التحصيل حتى لا تكون هذه التكاليف اكبر من العائدات سواء كانت نفقات القائمين بالتحصيل الضريبي و هم العمال و موظفي الضرائب او نفقات وسائل التحصيل من أوراق نقل و أشياء أخرى غير ضرورية للان الإفراط في هذه القاعدة هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام و اساس تعتمد عليه الدولة دون ان تضيق جزء اكبر منه في سبيل الحصول عليه و ننوه هنا ان الدول المتخلفة معنية بالحرص على تطبيق هذه المادة بسبب معاناة أجهزتها الضريبية من سوء التنظيم و نقص بالذكر هنا الجوائر باعتبار نقص الإمكانيات و سوء التسيير يعم معظم أجهزة الدولة المتعلقة بالضرائب و بالتالي يؤدي الى عدم تحصيل مبالغ هامة منها¹

المطلب الرابع : أنواع الضرائب

ان الأنظمة الحديثة لا تقتصر على نوع واحد من أنواع الضرائب فحسب و إنما تتخير مزيجا متكاملا من الضرائب المتنوعة و تصوغ هذا المزيج المتكامل في صور تنظيمية فنية تلاءم الأهداف المجتمعة التي تسعى السياسة الضريبية خصوصا و المالية عموما الى تحقيقها و في هذا يتجلى سر الاختلاف القائم بين نظام ضريبي و نظام ضريبي اخر و عليه يمكن التطرق إلى الأنواع التالية.²

الفرع الأول : الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة

¹ عادل احمد حشيش ، مرجع سبق ذكره، ص 159-160.

² عادل احمد حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 159-160.

الضريبة الوحيدة نعني بها ان تلجأ الدولة إلى فرض ضريبة واحدة فقط . فيما يخص الجبايات و اول من نادى بحد الضريبة هم الطبيعويون في القرن 17-18-و الاعتقاد الذي كان سائد عندهم هو وجود مصدر وحيد للثروة هو الأرض و الزراعة و في حال احتياج الدولة لتمويل خزيتها فانها تلجأ الى فرض ضريبة وحيدة على ملاك هذه الأراضي الزراعية على ان يتحمل المستهلك هذه الضريبة باعتباره هو المستهلك لهذه المنتجات الزراعية و يدفعها في شكل ضرائب غير مباشرة .

و عادة هذه الفكرة لتظهر مجددا عندما نادى بها الاقتصادي " اوجين شويلار" عام 1950 و لكنه يعتقد انها يجب ان تفرض على مصادر الطاقة على أساس انها تستخدم في كل نشاطات اقتصادي أي تدخل في كل نفقات الإنتاج في الوقت الحاضر و للضريبة الوحيدة مزايا . كتحقيق العدالة –بساطة إجراءاتها و بعدها عن التعقيد و انخفاض تكاليف جبايتها و تعذر التهرب منها –أما الضريبة المتعددة فنعني بها إخضاع المكلفين الى أنواع متعددة من الضرائب حسب نشاط كل واحد منهم و من ثم توزيع العبء على كل الأفراد و ليس البعض فقط و تتميز الضرائب المتعددة بالبساطة حيث لا تحتاج إلى جهاز إداري كبير و كذلك تتميز بالعدالة فلا تؤثر على فئة الشعب دون غيرها و أيضا تخفيف عبئ الضريبة على عاتق المكلف¹.

الفرع الثاني : الضرائب على الأشخاص و الضرائب على الأموال

الضرائب على الأشخاص يقصد بها ان يكون الإنسان ذاته هو محل الضريبة او وعاء الضريبة فتفرض على الأشخاص بحكم وجودهم في إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة و قد عرف التاريخ المالي الضريبة على الأشخاص منذ قديم الزمان فعرفها العرب و الرومان حيث كانت تفرض على غيرها المسلمين و كانت تقتصر على الذكور من البالغين كما عرفت مصر في أواخر القرن التاسع عشر كانت تسمى بضريبة الفرد او ضريبة الروس لكونها تفرض على الشخص باعتباره رأسا اما الضرائب على الأموال فنظرا لعيوب الضريبة على الأشخاص و التي تجعل الإنسان وعاء لها و هذا يتنافى و الأخلاق الإنسانية كان من الضروري البحث عن اتجاه آخر أكثر مصداقية ووقع الاختيار على الأموال كأساس لفرض الضريبة فان الضريبة على الأموال و هناك من يطلق عليها الضرائب العينية فانها تتخذ من الدخل او المادة الخاضعة للضريبة أساسا لاحتسابها دون مراعاة او تمييز لظروف المكلف الاقتصادية و

¹ فوزي عطوى ، مرجع سبق ذكره، ص 66.

الاجتماعية الذي سيتحملها كالضرائب الجمركية و الضرائب على المبيعات . و بالمقارنة بين الضرائب على الأشخاص و الضرائب على الأموال نلاحظ ان الضرائب على الأشخاص هي الأكثر تحقيقا لفكرة العدالة نظرا لانها تراعي التفاوت في الظروف الشخصية و الاجتماعية و المالية للمكلف و بالمقابل فان الضرائب على الأموال تمتاز بأكثر مرونة في تحقيق بعض الاهداف الاجتماعية و الاقتصادية التي تسعى لها الدولة مثل حماية الصناعة المحلية بفرض ضرائب جمركية على السلع المستوردة.¹

الفرع الثالث:الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

الضرائب المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على المال مباشرة حيث تقطع مباشرة من الدخل أو رأس المال المكلف و تنصب مباشرة على ذات الثروة و تتميز الضرائب المباشرة بما يلي .

- الوضوح و البساطة سواء فرضها او تصنيفها او تحصيلها
 - الخضوع لقاعدة الملائمة و العدالة كما أنها قابلة للرفع من قيمتها بلا غموض
 - تتميز بالاستقرار و لا تتغير بالتأثيرات الاقتصادية
- او هي اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص او على الممتلكات و الذي يتم تحصيله بواسطة قوائم اسمية و التي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة الى الخزينة العمومية .و تقسم الى
- الضرائب على الدخل: و هي تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاء لها
 - الضرائب على رأس المال : و هي تلك التي تتخذ من رأس المال وعاء لها أما الضرائب غير المباشرة فهي تلك الضرائب التي تفرض على واقعة إنفاق الدخل و استخدامه و التصرف بالثروة و تداولها فلذلك هي إما أن تأخذ شكل الضرائب على الاستهلاك أو تأخذ شكل الضرائب على التداول و تقسم الى الضرائب على الاستهلاك و الضرائب على التداول.²

¹ محمد ابو نصار ، محفوظ المشاعلة ، محاسبة الضرائب ، دار وائل للنشر ، ط 3 ، 2005 ، ص 11.

² محمد عباس محرزى ، مرجع سبق ذكره ، ص 205.

المبحث الثالث: الإيرادات من القرض العام

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة و هو من الإيرادات الائتمانية فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة بعد ان تكون قد استأنفت كافة إيراداتها العادية . فتلجأ الى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية.

المطلب الأول: مفهوم القرض العام

القرض العام هو دين أو إقراض حكومي يتم عن طريق اتفاق بين طرفين بحيث يكون الطرف الأول هو من يمنح القرض بينما الطرف الثاني هو المؤسسة المالية أو المؤسسة الأجنبية أو فرد أو أي دولة أخرى بحاجة للمال، ويكون العقد بأن يلتزم الطرف الأول للطرف الثاني بتزويده مبلغ من المال ويتعهد الطرف الثاني والتمثل بكيان قانوني وفق قانون الدولة بأن يلتزم بسد المبلغ مع نسبة الفوائد المترتبة عليه وفق تاريخ محدد

الفرع الأول: تعريف القرض العام

يمكن تعريف القرض بأنه دين مستحق على الدولة يصدر بموجب قانون تتعهد به بسداد أصل القرض وفوائده بشروط محددة متفق عليها

من خلال التعريف يتضح فورا الفارق بين القرض اختياري و مخصص لغرض معين يحدده القانون الذي أصدره بينما الضريبة جبرية و لا تخصص عادة لغرض معين عاملا بقاعدتين الشيوخ و الشمول في الموازنة العامة. لكن هذه الفروق ضئيلة في عصرنا هذا نظرا لكثرة التجاء الدولة إلى القروض الإجبارية ثم نظرا لعدم تخصيص حصيلة القروض للأغراض محددة كما يفترض من حيث المبدأ كتلك التي تعقد لسد عجز الموازنة او لتغطية النفقات الناجمة عن الحروب

الفرع الثاني : خصائص القرض العام

يتبين لنا من التعريف ان القرض العام عدة خصائص يمكن تحديدها كما يلي .

- القرض مبلغ من المال قد يكون نقدا او عينا
- القرض يدفع للدولة او احدى هيئاتها العامة أي احد أشخاص القانون العام من سلطة مركزية او سلطة لامركزية كالمunicipalities و المؤسسات العامة التي لها استقلال مالي و إداري .
- القرض يدفع بصورة اختيارية و ليست إجبارية فالأصل العام أن القرض يتم بين المقرض و المقترض على أساس الإرادة الحرة و ان على المقترض ان يقوم بأداء قيمة القرض و فوائده إلى

المقرض طيلة فترة مدة القرض و الاستثناء هو إصدار القروض الإجبارية عندما تمر الدولة بظروف مالية و اقتصادية صعبة .

- القرض يدفع مقابل الوفاء بقيمته و دفع فوائد عنه خلال فترة او مدة القرض .
- القرض العام يتم بموجبه عقد بين المقرض و بين المقرض و التي تكون الدولة او احد هيئاتها العامة و هو من العقود الإدارية التي تكون احد أطرافها من أشخاص القانون العام و هذا العقد يحتاج إلى موافقة أو إذن السلطة التشريعية و يترك أمر تنظيمه فنيا للسلطة التنفيذية

1

المطلب الثاني: أنواع القرض العام

الفرع الأول: من حيث حركة الاكتتاب:

تقسم القروض لهذا المعيار الى قروض اختيارية وقروض إجبارية

- **القروض الاختيارية:** إذ يكون للأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه وفقا لظروفهم المالية والاقتصادية و بالمقارنة بين الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض و تلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى. و من ثم فإنهم يقررون الاكتتاب من عدمه في ضوء مصلحتهم الخاصة في المقام الأول . فالدولة في هذا الصدد لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض.²
- **القروض الإجبارية:** الأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية و لكن قد يحدث أن تتجاوز الدولة عن هذا الأصل فتلجأ إلى إصدار قرض إجباري لا يترك للأفراد فيه حرية الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في سندات و إنما يجبرون عليه بالأوضاع التي يقررها القانون إصدار القرض .
- و قد يبدأ القرض اختياريا ثم ينقلب إجباريا بعد ذلك حين ترجى الدولة ميعاد سداده دون ان تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل و غالبا ما يحدث هذا بالنسبة إلى القروض قصيرة الأجل

3.

⁽¹⁾ اعداد حمود القيسي. مرجع سبق ذكره . ص 71.

⁽²⁾ محمد عباس محرزى . مرجع سبق ذكره . ص 352.

⁽³⁾ زينب حسين عوض الله . مرجع سبق ذكره . ص 220.

الفرع الثاني: من حيث المصدر: ي

مكن التفرقة بين القروض الداخلية و القروض الخارجية .

- **القروض الداخلية :**و يطلق عليها أيضا بالقروض الوطنية حيث يكتب فيها من جانب الوطنيين أو المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا أشخاص طبيعيين او معنويين فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذا القرض و بناءا على ذلك فان القروض الداخلية تستلزم توفر المدخرات الوطنية الكافية لتغطية مبلغ القرض¹

- **القروض الخارجية :** هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من مؤسسات او منظمات مالية أجنبية أو من حكومات و دول لها القدرة في منح الدولة المقترضة مبالغ من المال او أموال عينية مقابل ان تقوم الدولة المقترضة بسداد قيمة القرض و فوائده ضمن الفترة الزمنية المحددة و تلجا الدولة المقترضة لمثل هذا النوع من القروض عندما تعاني من عجز في ميزان المدفوعات او لدعم نقدها الوطني او للحصول على بضائع إنتاجية او استهلاكية للاقتصاد المحلي . ان للقروض الخارجية محاذير متعددة منها تحميل الاقتصاد الوطني أعباء نقدية و عينية كما أنها تجعل الدولة المقترضة في حالة تبعية اقتصادية و سياسية للدولة المقترضة²

الفرع الثالث : من حيث اجل القرض

: و تقسم إلى قروض مؤبدة و قروض مؤقتة .

- **القروض المؤبدة:** هي تلك القروض الغير محددة الأجل للوفاء و متروك وقت تحديده للدولة و تمتاز هذه القروض بأنها تترك للدولة اختيار الوقت الملائم للسداد إلا انه يخشى إلا تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون و تؤثر في كيانها المالي³.
- **القروض المؤقتة :** هي تلك القروض التي تحدد الدولة مقدما اجل الوفاء بها و تنقسم القروض المؤقتة من حيث أجالها إلى قروض قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل . فالقروض القصيرة الأجل لا تزيد مدتها عن سنة مثل حوالات الخزينة و القروض طويلة الأجل تزيد مدتها عن عشر سنوات

⁽¹⁾ محمد عباس محرزى . مرجع سبق ذكره . ص 153.

⁽²⁾ اعاد حمود القيسي. مرجع سبق ذكره . ص 75.

⁽³⁾ حسين مصطفى حسين . مرجع سبق ذكره . ص 65-66.

أما القروض المتوسطة الأجل فهي التي تقع بين الاثنين و قد تحدد الدولة تاريخا واحدا لسدادها .
كما تحدد تاريخين يحق لها أن تسدد القرض في أبعدها وواضح ان تحديد تاريخين للسداد يعطي
للدولة فرصة للتخفيف من أعباء القرض قبل حلول اجله النهائي¹.

المطلب الثالث : أثار القرض العام

للقروض العامة أثار واسعة و متباينة على النشاط الاقتصادي و التوازن الاقتصادي الإجمالي و هي
تعتبر من أدوات المالية العامة التي تغيرت النظرة إليها مع تغير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة
المتدخلة إلى الدولة المنتجة فلم تعد مصدرا استثنائيا من مصادر الإيرادات العامة و هذه
الآثار تمثلت في الآثار على الاستهلاك و الادخار و الآثار على الاستثمار ثم الأثر على زيادة كمية النقود.

الفرع الأول: أثر القروض على الاستهلاك وعلى الادخار

تؤثر القروض العامة على الاستهلاك والادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي
وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا
والضمانات والتسهيلات لصغار المدخرين من اجل تشجيعهم على الادخار والاكتتاب في السندات
القروض العامة ومن وجهة نظر صغار المدخرين. يكون توظيف مدخراتهم في السندات الحكومية أكثر
سهولة وأمنا و اقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة. مما يؤدي إلى رفع الميل الحدي للادخار
وانخفاض الميل الحدي للاستهلاك. و بمعنى آخر فان الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات
القروض العامة من مدخراتهم المعدة للاستثمار على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك²

الفرع الثاني: اثر القروض على الاستثمار

يترتب على عقد القروض و ما يستتبعه من دفع فوائد منتظمة و أصل الدين إلى
المقرضين انخفاض الأرباح المتوقعة و من ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال و بالتالي انخفاض الميل
للاستثمار بالاضافة إلى ذلك ان التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة

⁽¹⁾ محمد طاقة . هدى العزاوي . مرجع سبق ذكره . ص 154 .

⁽²⁾ محمد عباس محرز . مرجع سبق ذكره . ص 371 .

جذب للأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة و ارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة مما يمثل ضررا بالغاً بالاستثمارات الخاصة . أضف إلى ذلك أن القروض يكون لها تأثير كبير على التوازن الاقتصادي و خاصة فيما يتعلق بإنفاق حصيله هذه القروض في مجالات التنمية المختلفة. و هل هي نفقات استهلاكية كانت أم نفقات استثمارية حيث تساهم في تكوين رأس المال القومي و رفع المقدرة الإنتاجية القومية.¹

الفرع الثالث : اثر القروض على زيادة كمية النقود

تقترب القروض التي تقدمها البنوك الى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول و يترتب على ذلك انه في حالة وصول الاقتصاد الى مرحلة التشغيل الكامل فانها تحدث اثارا تضخمية بالغة الخطورة و يشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية من النقود و يتم ذلك على النحو التالي

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فانه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.
- تؤدي إعادة خصم السندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية .
- تقوم البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من هذه السندات.²
- قد يحدث ان تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على ان تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها و في هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد اكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية .

المطلب الرابع : انقضاء القرض العام

¹ (سوزي عدلي ناشد. مرجع سبق ذكره ص 265.

² (محمد عباس محرزى .مرجع سبق ذكره .ص 255.

يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتبتين فيه و تنطبق على القروض العامة قاعدة وجوب التخلص من الديون بالوفاء بها طالما كان ذلك ممكنا و يمكن إجمال طرق انقضاء الدين العام بأربعة طرق.

الفرع الأول: الوفاء

قصد بالوفاء رد قيمة القرض بأكمله إلى المكتبتين فيه و لا يتصور انقضاء القرض بواسطة الوفاء به إلا بالنسبة للقروض المحددة المبلغ لكي تتمكن الدولة من تدبير سدادها من مواردها العادية، و لذلك فمن غير المتصور الوفاء بالقروض الضخمة حيث يكون من الصعب على الدولة سدادها دفعة واحدة بل يتم استهلاكها على عدة سنوات.

الفرع الثاني : التثبيت

يقصد بتثبيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الأجل عندما يحل موعد سداده إلى قرض متوسط أو طويل الأجل و يتم التثبيت عن طريق إصدار الدولة قرضا متوسط الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة السندات الأخير بالاكنتاب في القرض الجديد بتقديم الاذونات التي يحملونها و التي تتمثل في اذونات الخزانة عندئذ يتم تثبيت القرض في الحدود التي يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائد الاكنتاب في القرض الجديد و تستخدم الدولة المبالغ المكتتب بها في سداد الاذونات التي لم يقدمها أصحابها للاكنتاب في القرض الجديد و في هذه الحالة يكون التثبيت اختياريا¹

الفرع الثالث: التبديل

يقصد به إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل قرض قديم بسعر فائدة مرتفع وهذا التجديد في الدين يترتب عليه تخفيف عبء خدمة الدين على الخزينة العمومية ويتميز تبديل الدين بأنه يوفر الوقت والجهد و المال و للتبديل شروط منها.

- أن تتوفر ثقة المقرضين في الدولة فإذا لم تتوفر هذه الثقة فإنهم سيختارون رد القرض دون تجديده .

¹ (زينب حسين عوض الله .مرجع سبق ذكره .ص 237.

- أن تكون الفائدة المقترحة للقرض مساوية على الأقل للفائدة الجارية في السوق أو أعلى منها قليلا و إلا فان المقرضين سيفضلون إقراضها للغير بسعر الفائدة الجاري في السوق
- أن لا تكون المدة المقترحة للقرض الجديد طويلة و عادة ما تلجأ الدولة ضمانا بنجاح العملية التبدل إلى تقرير بعض المزايا و منها إعفاء القرض الجديد من الضرائب أو منح مكافأة مالية لمن يقبل التبدل أو تحديد مدة قصيرة لرد القرض إذا كان القرض الأصلي غير محدد المدة أو رفع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق و لو قليلا¹

الفرع الرابع: الاستهلاك :

يقصد به رد قيمته بصورة تدريجية على المكتتبين و يترتب على ذلك إيقاف الفائدة المقررة عليه أي تخفيض العبء المالي على الخزنة العامة . و يعد الاستهلاك أكثر الطرق شيوعا للانقضاء القروض العامة و خاصة القروض متوسطة وطويلة الأجل و يكون الاستهلاك إجباريا بالنسبة للقروض المؤقتة التي تحددها الدولة ميعاد تلتزم به سدادها و يتم الاستهلاك التدريجي في هذه الحالة بعدة صور منها الاستهلاك العام على أقساط سنوية محددة و كذلك يتم الاستهلاك بالقرعة و يتم ذلك عن طريق إخراج بعض السندات سنويا بطريق القرعة على أن تسدد لحاملها قيمتها الاسمية بالكامل . و يكون الاستهلاك اختياريا عندما يكون للدولة الحق في أن تقوم بسداد القرض في الوقت الذي تراه ملائما و يطبق ذلك عادة بالنسبة للقروض المؤبدة إذ لا تكون الدولة ملزمة برد القرض في اجل معين بل يكون لها بإرادتها المنفردة أن تحدد اجل هذا الرد.²

¹ (سوزي عدلي ناشد. مرجع سبق ذكره ص- 259.258).

² (محمد عباس محرزى . مرجع سبق ذكره ص 368-369).

الفصل الثالث: الميزانية العامة للدولة

تمهيد:

تعتبر الميزانية العامة خطة مالية للإيرادات والنفقات العامة، والتي من خلالها تبني الميزانية العامة، وقبل أن نتطرق إلى مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة كان لابد من إيضاح مفهوم الميزانية العامة وأهم ما يتصل بها من مصطلحات، وذلك عن طريق التعرف على مميزاتها وطبيعتها المالية والقانونية، وكذا تمييزها عن بعض الحسابات المشابهة لها، ومن ثم ننتقل إلى إبراز تطورها التاريخي بين النظرية التقليدية والأفكار الحديثة وذلك بإظهار أهميتها ودورها، لذا فسنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية

المبحث الثاني: الميزانية العامة للدولة وتمييزها عما قد يختلط بها.

المبحث الثالث: أهمية ودور الميزانية في المالية العامة.

المبحث الرابع: مكانة الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية.

المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي تحكم

تحضير الميزانية

لقد تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة بجملة من التعاريف التي سنتطرق إليها في هذا المبحث وكذلك ظروف نشأتها والتعريف بأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة.

المطلب الأول: الإطار التاريخي لظهور الميزانية العامة للدولة

لقد مرت الميزانية العامة للدولة بمراحل منذ نشأتها وظهرها في إنجلترا وفرنسا التي وضعت أسسها و فيما يلي سنتطرق إلى إطارها التاريخي.

الفرع الأول: نشأة الميزانية العامة في بريطانيا

المرحلة الأولى:

وهي المرحلة التي كانت المملكة تغطي نفقاتها من موارد أملاك التاج البريطاني الخاصة، حيث كان الملك حراً في إنفاقه، إلا أنه كان يفرض من حين لأخذ موافقة ممثلي الأمة¹ حيث نجد في ميثاق 1215² ما

¹ حسن عواضة، مرجع سبق ذكره ص 29

² La grande charte de charles sans terre de 1215

معناه "لا يمكن سن أي قانون يخص الإصدار أو الإعانات دون موافقة مجلس النواب"¹ عما سيفترض من ضرائب جديدة هذا الحق الذي لم يعمر طويلا حيث اختفي بمجيء عائلة tudor² للحكم سنة 1485. وما تتميز به هذه الفترة هو أنه لا فرق بين مالية الملك مالية الدولة فهو الذي ينفق على هواه وبين فرض الضرائب متى يشاء، وأن كان هناك نظام برلماني إلا أنه لم تكن له سلطة فعلية في التشريع الضريبي.

المرحلة الثانية:

أما وقت تربع عائلة³ stuart كرسي المملكة سنة 1603 وبدأت نفقات الدولة في الارتفاع، دفع ملوك هذه الفترة إلى الاستعانة أكثر ذي قبل بالضرائب، هذه الزيادة إلى أثارت غضب البرلمان مما جعله لا يوافق على تحصيل كل من الحقوق الجمركية وحقوق الحمولة وكان ذلك في سنة 1625⁴ مما أجبر السلطة إلى الالتجاء إلى الاقتراض الإجباري.

هذا الأخذ والرد بين الملك والبرلمان، توج في سنة 1628 بإصدار وثيقة إعلان الحقوق⁵ حيث جاء فيها "لا أحد مستقبلا يكون مرغما على تقديم هبة مجانية أو قرض أموال أو هدية إجبارية ولا تسديد ضريبة من دون موافقة المجلس بقرار برلماني، كذلك صدور وثيقة تعرف بدستور الحقوق "bill of rights" رسخت النظام البرلماني وذلك 13 فيفري 1689 وهي وثيقة معدة من طرف "وليام الثالث"

وتتميز هذه المرحلة بأن البرلمان أصبح يقاسم السلطة في سن قوانين الضرائب، بل وفي آخر المطاف عدم شرعيتها، ما لم تكن تحظى بموافقة البرلمان إلا أن هذا الترخيص كان نهائيا أي لا يتجدد كل مرة. وبصفة عامة فإنه خلال القرن 18، بدأ تعميم وتحديد مبدأ الإذن وتدعيم سلطة البرلمان وتغليبها على سلطة الملك وهذا وقت عرض مشروع الميزانية.

¹ mekh aantar (joel) finances publiques, ED, hachette, paris, 1993

² عائلة إعتلت إنكلترا من سنة 1485 إلى غاية 1603 وهي تنسب إلى Owen Tudor

³ عائلة إعتلت إنكلترا من سنة 1603 إلى غاية 1688

⁴ Mekhantar (Joel), op, cit, p 74

⁵ Petition of rights

المرحلة الثالثة:

وهي مرحلة أنتقل فيها الصراع بين السلطة والبرلمان إلى مجال النفقات، فلم يعد المجلس يناقش مسألة الإيرادات لوحدها، بل تعداها وأصبح يتابع كيفية الإنفاق، فبدأ يحتم على السلطة أن تعرض عليه جزءا كبيرا (وليس كل) من النفقات قبل إجراءها، وابتداء من سنة 1937 أصبح المجلس السلطة المطلقة على جميع النفقات.

وهكذا نجد أن القاعدتان الأساسيتان في القانون المالي وهما، الإذن بتحصيل الضرائب، ورقابة الإنفاق العام، عرفتا لأول مرة في إنجلترا¹

المرحلة الرابعة:

بالرغم من حصول البرلمان على سلطة التشريع في ميدان الجباية والإنفاق دون سواه، إلا أنه رأى ضروري تقييد الفترة وبالتالي قسمت النفقات إلى صنفين منها ما هو دائم وبالتالي إجازتها لا تتم إلا مرة واحدة ومنها ما هو غير ذلك وإلى يجب تقديمها للبرلمان كل سنة ومن ذلك تعتبر هذه المرحلة كبدائية ظهور مبدأ التسوية الميزانية.

الفرع الثاني: الميزانية العامة في التشريع الفرنسي

إن فرنسا ما شهدت من أحداث متعاقبة خلال القرون الماضية وما صحبها من قوانين كان لهما الفضل في قدر ساهم به في تطور مفهوم الميزانية، بالإضافة إلى ظهور ما تبقى من القواعد التي تحكمها. وإن كان الفضل في ظهور الميزانية بمفهومها الحديث إلى إنجلترا، فيرجع لفرنسا الفضل في وضع وبناء الميزانية على أساس علمي¹.

وذلك بتطوير التشريعات الخاصة بها بعد اقتباسها من إنكلترا إضافة إلى إحداث بعض الهيئات بم تكن موجودة والتي تأكد فيما بعد أن لها دور هام في قيام الميزانية بدورها، ومن بين هذه الهيئات نجد هيئة محافضي الخزانة وهيئة محافضي المحاسبة الوطنية وستقوم باستعراض أهم الأحداث وما صاحبها من تشريعات نظمت الميزانية وأظهرت بعض المبادئ التي تطرقنا إليها سابقا.

¹ la lumière (pierre), les finances publiques, Armand colin, paris, 1986, p32

إن أول حدث أثر على مجريات الأمور في فرنسا وقلبيها رأساً على عقب هي الثورة الفرنسية التي اعتبرت بمثابة ثورة ضد النظام المالي للدولة آنذاك. وهذا التأثير المجتمع الفرنسي بما آلت إليه الأمور في إنكلترا في ميدان التشريع، حيث كانت هناك بعض المبادئ المعترف بها في فرنسا خلال القرن الرابع عشر، كمبدأ عدم إجازة فرض أية ضريبة إلا برضا ممثلي الشعب، إلا أن الملك لم يكن يتقيد كثيراً بها. بل وانتهى به الأمر إلى تجاهلها تماماً في أوائل القرن السابع عشر، فالبرغم من الاحتجاجات التي كانت تصدر من حين لآخر، بقي التاج يستقبل في فرض الضرائب.

إن النظام الضريبي الذي كان سائداً في تلك الفترة يعد من أهم أسباب نشوب الثورة¹ عام 1789. حيث كان يعد ظالماً ومجحفاً بالشعب العامل من جهة، ومنتحيزاً لطبقة النبلاء من جهة أخرى، زد على ذلك مسألة فرض ضرائب على السلع عند انتقالها من مكان إلى آخر داخل الدولة الفرنسية نفسها.

هذه الثورة التي أرجعت للجمعية الوطنية (البرلمان) شرعيتها بنا على دستور² سنة 1789 وإعلان حقوق الإنسان والمواطن، وبذلك أصبحت هذه الهيئة مشرعة وهكذا قررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بتحصيلها كما قررت إلغاء الامتيازات والحقوق الإقطاعية، أي الحد من الامتيازات التي كان استفاد منها الأمراء والنبلاء. بالإضافة إلى ما جاء به هذا الدستور في مواده 13 من إلى 17 التي تنص على إلزامية المشاركة الجماعية بغرض تمويل نفقات الإدارة، المساواة في توزيع هذه الجباية، حرية قبول المواطنين أو ممثليهم للضرائب، إمكانية محاسبة كل عون عام والتعويض العادل والمسبق لكل نزع للملكية. وهكذا تجسد عنصر الموافقة المسبقة للبرلمان على فرض الضرائب بالإضافة إلى المشاركة الجماعية فيها.

أما دستور 1791 فقلص سلطة الملك من سلطة مطلقة إلى سلطة مقيدة وذلك بإقرار "نظام الملكية دستورية" بالإضافة إعطاء المجلس التشريعي دون سواه سلطة ووظائف تحديد الإنفاق العمومي، وأنه من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه التأكد من ضرورة الضرائب وأن يوافق عليها بملاء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبها، وطريقة جبايتها، ومدتها مع تأكيده على مبدأ سنوية الميزانية.

¹ حسن عواضة مرجع سبق عرضه ص 30

² أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 26

وهذا التقليل في صلاحيات السلطة ازداد مع دستور 1793 الذي حدد الغرض من فرض الضرائب حيث جاء "لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بياناً عنها"

إن الفضل في تنظيم الميزانية يرج لدستور¹ سنة 1795 حيث بدأت تأخذ شكلها الحالي فأصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجباية والإنفاق معا (دون غيرها) ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة. كما أن هذا النص الجديد نظم لأول مرة عملية مراقبة الإنفاق العمومي والتخفيف من أثار التعسف والإسراف حيث تص على إنشاء هيئة مكونة من 5 محافظين للخرينة الوطنية يوافق عليهم البرلمان لمراقبة الإيرادات وإصدار الأوامر بالصرف، كما أنشأت هيئة ثابتة لا تقل أهمية عن الأولى وتتكون من 5 محافظين للمحاسبة الوطنية دورها إشعار المجلس التشريعي بالتجاوزات التي يمكن أن تحدث بالإضافة إلى ضرورة استحداث حساب

عام يشمل جميع نفقات وجميع إيرادات الجمهورية. فالمشروع لم يهتم فقط بكيفية إعداد ما سوف يعرف بالميزانية ولكن ارتقى اهتمامه إلى البحث من جهة على متابعة التنفيذ بمحاسبة عمومية ومن جهة أخرى التقليل من أخطار الإسراف وسوء الاستعمال بفصل الأمر بصرف النفقات من طرف المجلس التشريعي والتسديد يسند للخرينة الوطنية²

أما فكرة القانون السنوي والذي سيعرف فيما بعد بقانون المالية فظهر مع دستور³ 1800 خاصة من المادة 45 فقد أضافت "الحكومة تسيير إيرادات ونفقات الدولة، بموجب قانون سنوي الذي يحدد مبلغ كل واحد على حده"

أما دستور 1814 فيرجع له الفضل في اقتباس ما كان يتميز به النظام في إنكلترا وتكييفها مع النظام الفرنسي فأكد موافقة البرلمان على الضريبة والمساواة في الضرائب (المشاركة تتماش والثورة) وإنشاء الضريبة العقارية وإرجاعها سنوية مع ضمان الدين العام، ثم جاء دستور 1830 فأضاف فكرة الاستثناء عن قاعدة الوحدة وذلك بعد إخضاع ما يتعلق بالجيش إلى التصويت السنوي.

mekhantatr (joel) op. cit. P6¹

² حسن عواضة مرجع سبق عرضه ص 31

Mekhantar (Joel) op, cit, p7-8³

بالإضافة إلى هذه الدساتير وجدت قوانين أخرى نظمت الشؤون المالية منها قانون 1847/05/26 الذي أكد مبدأ سنوية الميزانية، ثم قانون 1818/05/15 الذي وضع مبدأ عمومية الإيرادات ثم قرار 1862/05/31 الذي دخل¹ مصطلح الميزانية في فرنسا لأول مرة وعرفها : "الميزانية هي العمل الذي عن طريقه يتم تقدير وإجازة النفقات والإيرادات السنوية للدولة". وهكذا نجد أنه من الناحية التاريخية تعتبر إنجلترا هي الأول في معرفة فكرة الميزانية الحديثة، و تلتها فرنسا، وبعد ذلك انتشرت في كل الدول المتحضرة.

المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة

لعل من الحقائق المتفق عليها في مجال دراسة الميزانية العامة للدولة، أنها تقدم إلى السلطة التشريعية لاعتمادها وإقرارها بعد مناقشتها، في شكل وثيقة، وأهم ما يلاحظ على الوثيقة تطور الفكر المالي أنها خضعت لمجموعة من القواعد الأساسية التي تضمن تحقيق شفافية ووضوح الميزانية العامة، ومن ناحية أخرى تهدف إلى ضمان أخذ السلطة التشريعية فكرة دقيقة عن مختلف مجالات الاتفاق العام والإيرادات العامة، وإلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة دورية وعلى فترات غير متباعدة. أثبتت التجارب عبر تطور النشاط الاقتصادي أنها تفيد الحكومة وتجنبها الخطأ وتضعها دائما في وضع يبعث على الثقة في أعمالها وتوجهاتها.

إلى جانب ذلك يأتي إتباع تلك القواعد من منطلق أن تكون الميزانية العامة معبرة تعبيرا صادقا عن النشاط المالي للدولة وتكون في صورة واضحة بحيث تسهل على السلطة التشريعية تفهمها ومن ثم إمكان فرض الرقابة على تنفيذها.

الفرع الأول: مبدأ سنوية الميزانية:

تختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تجعل بداية السنة الميزانية أول جانفي وهي حالة الجزائر أين توافق سنة تنفيذ الميزانية السنة المدنية أي من 01 جاني إلى 31 ديسمبر.

¹ Ben Marouf (Abdelkader) introduction à l'économie des finances publiques université d'alger (institut des finances économiques) 1983 p2

وهذا طبقا للمادتين من القانون 03 و07 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ويعطي هذا أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام، أيضا اعتماد السلطة التشريعية للميزانية.

فهي عملية سنوية، ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية وأخرى مالية.

*اعتبارات سياسية¹: تتمثل في دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة للرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية، ضف إلى ذلك يسمح هذا المبدأ للسلطة التشريعية بمعرفة تفاصيل وتحركات وأنشطة السلطة التنفيذية.

*اعتبارات مالية: فتتمثل في أن مدة سنة هي الفترة التي تمارس فيها أغلب الأنشطة الاقتصادية أيضا هي المدة الأنسب لتقدير جميع إيرادات ونفقات الدولة، حيث يصعب علينا هذا الإجراء إذا زادت المدة عن سنة، نظرا لتغيير العوامل الاقتصادية التي تؤثر على الدخل الوطني، ومن ثم في حصيلة الضرائب من فصل إلى آخر، وما تقتضيه من نفقات وإيرادات.

فلو قلت المدة عن سنة، فهذا يؤدي إلى تحضير ميزانية لا تتوافق مع الوضع الاقتصادي الإجمالي، في فصل الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية للدولة، فإن أي ميزانية تحضر لمدة تقل عن سنة، لا يمكن موافقة إيراداتها مع نفقاتها، كما سيظهر لنا تارة فائض في الإيرادات وتارة عجز فيها، هذا إلى جانب إرهاق السلطة التشريعية والتنفيذية.

*الاستثناءات على مبدأ السنوية²

أ- الاستثناءات الأقل من سنة: نذكر منها:

نضام الميزانيات الاثني عشر: وتسمح هذه التقنية بمواصلة عمل الإدارة حتى وإن لم يتم التصويت على الميزانية في بداية السنة المالية، حيث تطلب الحكومة من البرلمان التصويت على ميزانية الاثني عشر،

فعلى الحكومة تسديد بعض النفقات التي لا تقبل التأجيل، في هذه الحالة يفوض للحكومة فتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية ريثما يقرها البرلمان.

¹ محمد عباس محزري "اقتصاديات المالية العامة" - ديوان المطبوعات الجامعية، 2003 ص 393-398.

² Ben Maarouf Abdelkader "introduction à l'économie des finances publiques" université d'Alger 1983

الاعتمادات الإضافية أو المؤخرة: (قانون المالية التكميلي) ويكون عندما تطرأ ظروف جديدة غير مؤقتة أو بتبين أن تقدير اعتمادها كان أقل أهمية مما هو مقدر له، إذن هو تعديل التقديرات الأولية والموافقة على رخصة تكميلية على شكل اعتمادات إضافية عندما تكون الاعتمادات المصوت عليها في بداية السنة غير كافية.

ب- الاستثناءات الأكثر من سنة: نذكر منها:

ميزانية الدولة الاقتصادية: يتم إعداد الميزانية العامة لمدة تمتد من 5 إلى 10 سنوات، بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لمعالجة الآثار الاقتصادية الضارة للدولة الاقتصادية، ويتحقق هذا عن طريق زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة في فترة الرخاء، وبالتالي فإنها تكون احتياطي وقد تنفقه في فترة الكساد التي تزيد فيه النفقات العامة.

ميزانية البرامج الاقتصادية والاجتماعية: إن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيامها بمشروعات كبيرة سواء لضرورة اقتصادية كبناء السدود أو إقامة شبكات المواصلات، أو لطبيعة النظام الاقتصادي في حد ذاته الذي يفرض ذلك لحالة الدول الاشتراكية) حيث من شأنه أن يخل بمبدأ السنوية للميزانية.

ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع وكونها تتطلب سنوات عديدة لا نجازها، فحتى تتكيف الميزانيات العامة للدولة مع مبدأ السنوية، وجدت طرق لاعتماد النفقات لهذه المشاريع، ومنها على الخصوص طريقة اعتماد البرامج أو اعتماد نفقات المشروع التي تتمثل في تقديم برنامج المشروع كليا للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

الفرع الثاني: مبدأ الوحدة:

يقصد بقاعدة وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي¹.

ويجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة، وبين الميزانية المتعددة فقد تكون الميزانية موحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة كما هو الحال في بريطانيا، ولا يعتبر ذلك خروقا على قاعدة وحدة الميزانية العامة للدولة، ويترتب عن تطبيق مبدأ عدم التخصيص الإيرادات التي

¹ طبقا للمادة 3 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07-07-1984 المتعلق بالقوانين المالية والمادة 3 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

تستلزم عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصاريف التي تندرج في كل النفقات.

استثناءات على مبدأ الوحدة

هناك استثناءات على هذا المبدأ حيث لم تصبح الميزانية العامة تضم كل إيرادات ونفقات الدولة فهناك نفقات وإيرادات تضم الدولة ولكنها تخص أجهزة تابعة لها مثل بعض المؤسسات العمومية (البريد والمواصلات) والخزينة.

أ- الميزانيات الملحققة:

إن الميزانيات الملحققة تسمح بمتابعة شروط وكيفية تسيير بعض مرافق الدولة الذي يتغلب عليها الطابع التجاري، ولكنها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية¹ من ذلك فميزانيات المرافق العامة تتمتع بموارد خاصة، وهي ذات طابع اقتصادي حيث تقتصر نشاطها أساساً في إتباع السلع والخدمات مقابل ثمن، وهي تتمتع باستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، ومن ذلك تعرض إيرادات ونفقات هذه المرافق خارج الميزانية العامة، ولكن تلحق بها، لذا سميت بالميزانيات الملحققة، هذا الإلحاق بالميزانية ترك البعض يرى فيه تكييف فقط وليس خرق لمبدأ وحدة الميزانية²

وما يبرر وجود هذه الميزانيات هو إعطاء شيء من الخزينة للمرافق العامة في مزاولة أعمالها دون التقيد بالروتين الإداري.

وترتبط هذه الميزانيات بالميزانية العامة للدولة، وذلك بترحيل نتيجة هذه الميزانيات إلى الميزانية العامة للدولة، أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة، ورصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها شأن الميزانية العامة للدولة.

ب- الحسابات الخاصة بالخزينة:

هي حسابات تمسكها الخزينة العامة لتسجيل خروج أو دخول أموال من وإلى خزينة الدولة دون اعتبارها نفقات أو إيرادات، فهذا الدخل أو الخروج هو مؤقت لا تلبث أن تحصل هذه الأموال أو تعاد إلى أصحابها.

¹ p13 perce bois (jaques), économie de finances publiques, Armand colin, paris 1991

² Bourrier m "les finances publiques" collection "système" France 1996, p17.

2-خاصية الإجازة أو الترخيص:¹

تخصص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات عن سنة مقبلة، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الرخصة، وقد قامت السلطة التشريعية في إقرار وترخيص الميزانية بمسيرة طويلة حتى أصبح من المبادئ الدستورية الأساسية للأنظمة المعاصرة.

3-الميزانية وثيقة محاسبية:²

وتقصد بذلك، أن الميزانية تخضع للشكليات المحاسبية العمومية، وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي).

وبالتالي تعتمد مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات والثاني بالإيرادات، وكل جانب مقسم إلى أبواب، وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى مواد وكل مادة إلى فقرات.

4-وثيقة تساعد على اتخاذ القرار

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية، والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة مبسطة معتبرة وسهلة التحليل، فإن مسؤولي المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية.

5-الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية وبصفتها تعتبر بشكل أو آخر على برامج عمل ونشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة، فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة معينة، وذلك عن طريق المقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة (الميزانية الأولية) وما تحقق فعلا من جهة أخرى من خلال الميزانية بعد تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

وبالتالي تقفل من تلقاء ذاتها، ولا يفتح إلا بموجب قانون المالية وهي خمسة أنواع:

ب-1-حسابات التجارة:

¹ محمد عباس محرز: "الوجيز في المالية العامة" ص383

² سعدان شبيكي، دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر مذكرة شهادة دكتوراه جوان 2001 ص92

تسجل فيها العمليات ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تقوم بها بعض المؤسسات العمومية بشكل استثنائي وتكميلي لنشاطها.

ب-2- حسابات التخصيص الخاص:

وهي العمليات الممولة بموارد خاصة قد تكون من الضرائب أو المساعدات، فيخصص لهذه العمليات حسابات خاصة بها مثل تمويل الدراسات الأبحاث البيئية التي قد تكون من الرسوم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة علة البيئة حيث يدرج في حساب التخصيص الخاص المعنوي (حسابات التخصيص الخاص المعنوي: (الصندوق الوطني للبيئة) الذي أنشئ بقانون المالية في 1992.

ب-3- حسابات التسبيقات:

تسجل فيها التسبيقات المالية المتعلقة بمنع القروض للغير بفائدة في انتظار تحصيل إيراداتها المحلية من الضرائب وغيرها.

ب-5- حسابات القروض:

تسجل فيها العمليات المتعلقة بمنح القروض للغير بفائدة.

ب-5- حسابات التسوية مع الحكومة: تسجل فيها العمليات التي تتم بناء على اتفاقيات دولية.

الفرع الثالث: مبدأ العمومية

يقصد بمبدأ عمومية الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية العامة للدولة دون ربط خاص أو مقاصة¹.

ومنه يكون هذا المبدأ يهدف إلى تسجيل وبالتفصيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء المقاصة بينهما ومنه لا يسمح بخصم أي نفقة مصلحة من إيراداتها أو توجيه إيراد معين لسد نفقة معينة بل يجب على هذه الوثيقة أن تضم كل النفقات المتوقعة وبالتفصيل ومن دون أي نسيان حتى ولو تعلق الأمر بمرفق له إيراداته الخاصة به لأن هذا المبدأ يستند إلى اعتبارين، الأول اعتبار مالي متمثل في محاربة الإسراف الحكومي²

وآخر سياسي يكفل تأكيد الرقابة البرلمانية على كافة النفقات اللازمة لسير الإدارة الحكومية، وهو بذلك يشكل تكملة لمبدأ الوحدة، ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات العامة، لأنه لو ثبت على هذه الوثيقة صافي

¹ عطية عبد الواحد السيد الموازنة العامة للدولة (ماهيتها... اقتصاداتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 113

² أحمد جامع- علم المالية العامة (فن المالية العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 346.

المبلغ فقط أو ما يعرف بالميزانية الصافية ستحجب أمور كثيرة منها استحالة التعرف على حجم الإيرادات والنفقات المتوقعة وكذلك طريقة الإنفاق والتحصيل بالإضافة إلى عدم معرفة وقع هناك إسراف وتبذير أم لا.

إن هذه أشمولية الميزانية يقوم على أساس قاعدتين متزامنتين تخص الأولى جانب الإيرادات ويطلق عليها قاعدة عدم تخصيص إيرادات أما الثانية فتخص جانب النفقات وتسمى قاعدة تخصيص الاعتمادات.

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:

ينص هذا المبدأ على أنه لا يجوز تخصيص مورد لتغطية نفقة معينة بل يجب أن تغطي الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز ولا تخصيص لن قانون المالية وحده الذي يوزع ويخصص الإيرادات وقف ما يتماشى والهداف العامة¹ومنه لا يحق لأي مصلحة كانه أن تقتطع جزء من الاعتمادات لتغطية أوجه النفقات كما جاء في مشروع الميزانية المصادق عليها.

2- قاعدة تخصيص الاعتمادات:

على عكس الإيرادات، يجب على البرلمان لما يصادق على مشروع قانون المالية أن تكون الاعتمادات مخصصة. أي يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق². ومن شأن هذه القاعدة أن تقييد السلطات التنفيذية باحترامهما صادق عليه البرلمان ولتوجيه الاعتمادات المخصصة لتغطية أوجه النفقات كما جاء في مشروع الميزانية المصادق عليه. إذن قاعدة العمومية بقاعدتها هامة جدا للحفاظ على نوع من الوحدة المالية داخل الدولة شأنها في ذلك شأن قاعدة الوحدة.

الفرع الرابع: مبدأ عدم التخصيص

¹ Ben Maarouf (Abdelkader) op. cit. P29

² عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سابق ذكره، ص 117

وتستلزم هذه القاعدة "عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين" بل تجمع بها كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة¹

الفرع الخامس: مبدأ توازن الميزانية

لتوازن الميزانية مفهومان: مفهوم تقليدي ومفهوم حديث، وذلك على النحو الي:

المفهوم التقليدي لمبدأ توازن الميزانية:

يعني هذا المبدأ، في المفهوم التقليدي، تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية

دون زيادة أو نقصان، فالمبدأ، من هذا المفهوم، ينظر إليه إذن نظرة حسابية بحتة، وهذا المفهوم كان يطبق على موازنة الدولة نفس المبادئ التي تنطبق على موازنة الأفراد والمشروعات الخاصة، وذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الاقتراض، أو إلى حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير، وبعبارة أخرى، كان عجز الميزانية يبدو في نظر المفهوم التقليدي في المالية العامة بمثابة الخطر الرئيسي، ويعد أخطر بكثير من فائض الميزانية، ذلك أن وجود عجز يعني، في التحليل الأخير تسعى الدولة إلى مواجهة هذا العجز وتغطيته إما عن طريق الاقتراض أو الإصدار النقدي.

المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية:

أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي، ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن، كل ما هنالك أنه يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالي البحث (المحاسبي) فكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز في الموازنة.

هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم déficit systématique وتتوصل هذه النظرية في أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز

¹ عبد المطلب عبد الحميد "الميزانية العامة"، ص 91.

الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي، كما يقول أصحاب المفهوم التقليدي وتخفيض هذا

العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الاستثمارات. ونظرا لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشروعات الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة، من ناحية أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحال الاقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي بمنح إعانات للمتعطلين وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها من ناحية أخرى أن تخفض من حجما لاستقطاعات العامة (تخفيض سعر الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة) حتى تزيد الموارد المالية في أيدي الأفراد وتقلل الأعباء الملقة على عاتق المشروعات الخاصة.

المبحث الثاني: ماهية الميزانية العامة للدولة

إن الميزانية هي نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة زمنية مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة ويمر تحضير الميزانية وإعدادها بخطوات وإجراءات معينة تلزم السلطة التنفيذية نفسها بها ولكنها عند اتخاذ هذه الخطوات تراعي مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقرها علم المالية العامة وهي بصدد إعداد هذه الميزانية.

هذه المبادئ كان لها تطبيق امتد عبر فترة طويلة من الزمن، والسبب في ذلك كونها تكمل بعضها البعض وهي مرتبطة فيما بينها، وتهدف بالأساس إلى جعل الترخيص البرلماني ترخيصا فعالا يعبر عنه في وثيقة مبنية على أسس صلبة، فمن هنا نجد مبدأ زمنية كون الميزانية او المعبر عنها بالترخيص البرلماني محددا في السنة المدنية وهذا ما يعرف بمبدأ السنوية، ونجد مبادئ تعالج شكل الميزانية كمبدأ الوحدة والشمولية ومبادئ أخرى تحصى محتوى هذه الميزانية كمبدأ التخصيص على مبالغ الانفاق، ومبدأ توازن الميزانية.

المطلب الأول: نشأة مفهوم الميزانية:

تعتبر إنجلترا من أوائل الدول التي وضعت المفهوم الحديث للميزانية العامة، ثم تلتها فرنسا التي رسخت مبادئ وضع الموازنة، التي تكون على أساس عملية واضحة. إن مفهوم الميزانية هو من أنكلوسكسون ، و الذي استمد أصوله من الدولة الفرنسية قديما ، فالميزانية هي كلمة مشتقة من

« bouge » أو « bougette » ، اللتان تدلان على منحة صغير أو حقيبة ملك صغيرة، وكانت نشأة الميزانية لحاجة رئيسية وهي السماح للبرلمان بمراقبة أفعال الحكومة⁽¹⁾ ، و بعد ذلك تطور مفهوم و دور الدولة في المجتمع و انتقاله من دور الوسيط إلى المحرض لكافة الفعاليات الاقتصادية المالية و الاجتماعية ، أدى إلى اكتساب الميزانية العامة للدولة أهمية خاصة ، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة budget:

يرتبط مفهوم الميزانية بجملة من التعاريف المختلفة، إضافة إلى توجهات المفكرين بمختلف الزوايا المنظور إليها، مما أدى إلى تعاقب عدة مفاهيم سوف أتطرق إليها فيما يلي:

فلقد عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها: " القانون المالي السنوي الذي يقدر ويميز كل سنة ميلادية مجموع إيرادات الدولة وأعبائها " .

وعرفها القانون البلجيكي بأنها: " الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، و ذلك بما يحقق أهداف الخطة و يتفق مع بنائها العام و التفصيلي " (2) .

وفي ظل التشريعية للدولة الجزائرية: " الميزانية العامة للدولة تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها (3) .

وتعرف من قبل المفكرين:

y. Bernard et J. Colli

عرف ميزانية الدولة على أنها وثيقة مهمة لتنظيم وتأطير المستقبل، فالميزانية هي نتيجة اتخاذ قرار حر متين لمصلحة فرد أو جماعة يجبر مقدما على وضع الاختيارات اللازمة فبمجرد القيام بهذه الاختيارات يجب احترامها⁽¹⁾ .

Ben Maarouf Abd El Kader Introduction à l'économie des Finances publiques , 1983 université d'Alger , (1)

خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2003 ص: 296 (2)

القانون رقم: 17/84، الجريدة الرسمية، العدد 28 ص: 1040 . (3)

و يقوم بتعريف الميزانية على أنها أعظم قرار للحكومة، باعتباره يعبر عن أكثر من تضامن حكومي في تنفيذ السياسة التي في الواقع جميع مقوماتها موجودة مباشرة أو غير مباشرة في القانون المالي (2).

وكخلاصة لهذه المفاهيم يمكننا القول أن الميزانية العامة (3)

1. هي عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية.
2. هي بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية.
3. الموازنة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للحكومة.
4. الموازنة العامة خطة مرسومة للسياسة الانفاقية للحكومة، لذلك فإن لها آثار اقتصادية واجتماعية متنوعة على مستوى الدولة و اقتصادها القومي.
5. الموازنة تمثل خطة تنفيذية قصيرة الأجل تترجم الخطط الاقتصادية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية تعمل على تنفيذ الخطة العامة.
6. كما تعمل على التنسيق بين مختلف الأنشطة والفعاليات الاقتصادية وتسهيل الرقابة والإشراف على النشاط الحكومي وتقييمه في سبيل تحقيق الأهداف العامة.

الفرع الثاني: خصائص الميزانية العامة للدولة:

تتشترك التعاريف السابقة للميزانية العامة للدولة سواء كانت بالمعنى الضيق أو المعنى الواسع في

عدة خصائص أساسية هي كما يلي (1)

2-1- خاصية التوقع:

(1) Pierre Lumière, Les finances publiques, Edition 7, 1983, p 25.

(2) François Duruel, finances publiques, Edition Dalloz, 1991, p 67.

(3) قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة ص 83.

(1) حسين مصطفى حسين، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة الجزائر 1975، ص 167.

تعتبر الميزانية سجلاً يتضمن توقعات السلطة التنفيذية لما ستنفقه وما ستحصله من مبالغ خلال مدة زمنية مقدرة بالسنة، فهي إذن مبالغ قد تتحقق بالفعل وقد لا تتحقق لأنها مجرد أرقام تقديرية تستوجب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها.

2-2- خاصية الإجازة (الترخيص):

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية أي الموافقة على توقعات الحكومة للنفقات والإيرادات فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا إذا تم ترخيصها من قبل السلطة التشريعية، فهي التي تقوم بإجراء التوقعات، أما البرلمان فهو الذي يختص بإجازة هذه التوقعات.

2-3- الميزانية وثيقة محاسبية:

نقصد بذلك أن الميزانية تخضع للتشكيلات المحاسبية العمومية وما يفرضه نظامها على كل المؤسسات ذات الطابع الإداري (غير الربحي)، وبالتالي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية إلى جانبين: الأول خاص بالنفقات والثاني خاص بالإيرادات وكل جانباً مقسم إلى أبواب وكل باب مقسم إلى فصول وكل فصل مقسم إلى فقرات.

2-4- الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:

إن الميزانية وبصفتها تعبر بشكل أو بآخر على برنامج عمل ونشاط المؤسسة لفترة زمنية محددة فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم إنجازه من البرامج المسطرة خلال فترة زمنية معينة عن طريق المقارنة بين ما كان مقرراً تحقيقه من جهة الميزانية (الميزانية الأولية) وما تحقق فعلاً الميزانية بعد تحصيل الإيرادات وصرف النفقات.

2-5- وثيقة تساعد على إتحاد القرار:

نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية والتي تسمح بالتعبير عن كل الإمكانيات المتاحة بطريقة معبرة وسهلة التحليل فإن مسؤولي المؤسسات يعتمدون في اتخاذ قراراتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية (2).

الفرع الثالث: طبيعة الموازنة العامة:

لا يقتصر التعرف على ميزانية الدولة التوقف عند تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها، لذلك فإن الموازنة العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية إعدادا وتحضيرا وتنفيذا بواسطة هيئاتها وبذلك فإن هذا العمل محتوى مالي تعتمد عليه السلطة التشريعية لأنه يصدر بقانون يعرف به قانون الموازنة العامة" لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة¹.

3-1- الطبيعة المالية للموازنة العامة:

يتبين من خلال التعاريف السابقة للموازنة أنها تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة خلال فترة قادمة ومن هنا يتم تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغطية هذه الخدمات وبالتالي تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات العامة. وتعكس هذه التقديرات عملا تحليليا للإنفاق العام والإيراد العام وإلى مكونات كل منها ، ومن ثم اختيار العمليات الأكثر ملائمة بحيث يتماشى و الخطوط الأساسية للسياسة المالية بجزأها الإنفاقي والإيرادي و تتحدد التقديرات المذكورة كليا في صورة جدول يبين المحتوي المالي للموازنة ، حيث يضم في جانب تقدير النفقات العامة مع تقسيمها على أنواع الإنفاق و بين الهيئات التي تتولى هذا الإنفاق ، وكذلك تقدير الإيراد العام مع تقسيمه بين مصادر الإيراد العام ، وما في الجدول المذكور الذي يتعلق بفترة قادمة وهي في الغالب سنة، وليس بالضرورة أن تكون هذه السنة التقويمية وإنما

(2) نفس المرجع.

¹ محمد جمال زينبات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.

قد يتحدد بدؤها وانتهائها بتاريخ يختلف عن ذلك ، بل وقد تكون لفترة أطول من العام ، حيث تغطي الفترة عامين حسب ظروف الدولة

3-2- الطبيعة القانونية للموازنة:

تكتسب الموازنة العامة الصفة القانونية من القانون الذي يجيزها ، حيث يجعلها ملزمة غير أنه ينبغي أن نفرق بين قانون الموازنة و بين الموازنة نفسها ، فتتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية لاعتمادها ، و عند موافقتها على محتواها يصدر قانون يعرف ب " قانون اعتماد الموازنة " و على الرغم من موافقة السلطة التشريعية ، فإن الموازنة ذاتها عمل إداري من ناحية الموضوع (حيث لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وكذلك من ناحية الشكل فهي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق خلال مدة معينة (و يقع ضمن اختصاصها) ، و من المعروف أن السلطة التنفيذية يتمثل اختصاصها في شكل قرارات إدارية ، أما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط وبالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية .

أما من ناحية الموضوع فلا يكون عملا إداريا لأنه مجموعة القواعد العامة الجديدة ، ذلك لأن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة ، و أن تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على إجازة من السلطة التشريعية و حينما تظل هذه الإجازة عملا إداريا ، فإن العمل ينبغي أن يتمدد في قوانين سارية المفعول و قد تنتهز السلطة أحيانا الفرصة في تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للمصادقة عليها فتضيف لها تشريعات حقيقية أي قوانين فرض ضرائب جديدة ، في مثل هذه الحالة فإن قانون الموازنة يتضمن عنصرين متميزين هما: الموازنة من الناحية الشكلية ، وعمل إداري من الناحية الموضوعية ، أما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا و موضوعا . إن المسلك الذي يتعلق بمخالفة الموازنة يعد معيبا ويصعب تبريره بسبب أن القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية في الغالب ولذلك ليس من الصحيح في أن تلحق به

(قانون الموازنة) تشريعات عامة ودائمة

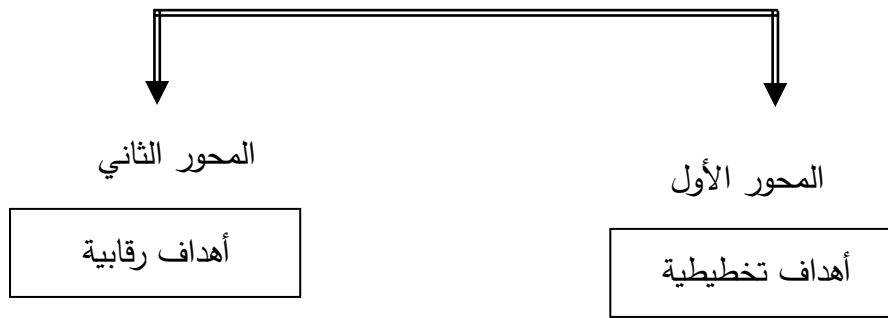
لسببين: الأول هو تبعثر هذه التشريعات وتشتمها في موازنات متعددة ومختلفة. بحيث يكون أمر الرجوع إليها صعبا ، والثاني يكمن في الخطوة المحتملة من وراء هذا الإجراء ، ذلك لأن المجالس النيابية التي تنظر للموازنة السنوية للدولة تسوده السرعة وإلحاق قانون عادي بها لا يفسح

المجال لدراسته من حيث غرضه و ما يترتب عليه من نتائج ، وقد يكون السبب الذي يدفع الحكومة إلى إلقاء القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الإجراءات البطيئة بالتالي التعجيل بقرارها ، وقد يترتب على هذا التعجيل إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السرية في الدولة مما يفرض مجانيته⁽¹⁾ .

الفرع الرابع: أهداف الميزانية العامة:

لا تساع المهام التي تطلع بها ميزانية الدولة ، فإنها ترمي إلى تحقيق أهداف متعددة يمكن بيانها بالمحاور التالية⁽²⁾ :

شكل رقم 01: محاور أهداف الميزانية العامة للدولة



4-1- الأهداف التخطيطية:

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

4-2- الأهداف الرقابية:

⁽¹⁾ مؤيد الدوري و طاهر الجنائي، إدارة الموازنات العامة، عمان دار زهران للنشر، 1999، ص: 15 و 16.

⁽²⁾ قاسم إبراهيم الحسيني، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة، ص: 84 و 85.

- تهدف الميزانية إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فعالية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال:
- متابعة البرامج والأنشطة الحكومية.
 - قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية.
 - التحقق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها وكذا الإدارية
 - الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة الحكومية والمحافظة عليها.
 - المساعدة في تخفيض وضبط وترشيد الإنفاق الحكومي.

المطلب الثاني: تمييز الميزانية العامة عما قد يختلط بها:

الفرع الأول: الميزانية العامة والحساب الختامي:

قانون ضبط الميزانية ⁽¹⁾ :

الحساب الختامي عبارة عن كشف تسجل فيه كافة المبالغ التي أنفقتها الدولة وكذا كافة المبالغ التي قامت بتحصيلها كإيرادات عن الفترة الماضية، حسب التبويبات المتبعة في الميزانية العامة، وهذا هو وجه الشبه، إلا أن الميزانية العامة تختلف عن الحساب الختامي في كونها تتضمن أرقام تقديرية تتعلق بفترة مقبلة، أما الحساب الختامي فيتعلق بفترة ماضية، أي ما أنفق فعلا وما حصل فعلا.

الفرع الثاني: الميزانية العامة و القانون المالية ⁽²⁾ la loi de Finance :

الميزانية العامة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع النفقات (تسيير - تجهيز - نفقات بالرأسمال) وتعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها، فإن إطار قانون المالية السنوي، الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة والوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، ويحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية

⁽¹⁾ . 373 P - 1997 ANDRE PAYSANT — FINANCE PUBLIQUE - a rmanocolin PARIS

⁽²⁾ moufida Melle Hamid règlement budgétaire — mémoire de — 4^{eme} année école nationale d'administration Alger 2002 , P 4,5,6 .

للدولة ومبلغها وتخصيصها، وإلى جانب قانون المالية السنوي فإنه يعتبر كل من قانون ضبط الميزانية و قانون المالية المكمل والمعدل كقوانين مالية.

مما سبق نستخلص أن الميزانية العامة تمثل ذلك الجزء المحاسبي من قانون المالية السنوي، الذي يقر ويرخص لكل سنة مالية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالرأسمال، و تتشكل الميزانية العامة في إطار قانون المالية السنوي، فالميزانية العامة تحتوي فقط على الإيرادات و النفقات النهائية، ولا تحتوي على العمليات ذات الطابع الوقفي، وعمليات الخزينة التي يضمها قانون المالية.

المبحث الثالث: أهمية ودور الميزانية في المالية العامة

تحضي الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تغطي أبعادا سياسية و اقتصادية وكذا اجتماعية ولقد صاحب هذا التزايد في الأهمية تغير و تطور كبير في نطاق الدور الذي أصبحت تقوم به الميزانية في المالية الحديثة خلافا للأفكار التي سادت سابقا فيما يتعلق بهذا الدور لدى المفكرين في المالية العامة التقليديين.

المطلب الأول: النظام المالي والنظام الاقتصادي:

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم النظام المالي والاقتصادي والعلاقة بينهما ثم نتطرق إلى النتائج المترتبة كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي .

الفرع الأول: مفهوم النظام المالي والنظام الاقتصادي⁽¹⁾ :

يعرف أي نظام بأنه مجموعة من العناصر والعلاقات، حيث تقوم العلاقات بربط العناصر والأجزاء لتكون هذا النظام ، وكل نظام ينقسم بدوره إلى عدد من الأنظمة الفرعية التي تتداخل فيما بينها ، وعلى ذلك يمكن تحديد النظام المالي بأنه جزء من النظام الاقتصادي وهذا الأخير بدوره يعد جزءا من النظام الاجتماعي ، وينقسم النظام المالي إلى عدة أنظمة فرعية (نظام النفقات العامة – نظام الضرائب – نظام القروض العامة – نظام الموازنة العامة ... الخ) .

(1) حامد عبد المجيد دراز – السياسات المالية ص: 67 .

و على الرغم من أن النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي إلا أن له خصائصه و هيكله الخاص الذي يجعله نظاما مستقلا ، ويمكن النظر إليه من زاويتين: الأولى تتمثل في الأنظمة الفرعية للنظام المالي مثل النفقات العامة والضرائب والقروض والإيرادات ، ويمكن دراسة كل منها على حدى وعلاقات كل منها بالأخرى والتي تظهر في الميزانية العامة للدولة ، أو علاقاتها بالاقتصاد الوطني ، أما الزاوية الثانية فتتركز على المؤسسات والهيئات المالية المركزية والمحلية منها الخزينة العمومية - البنك المركزي - البنوك التجارية من ناحية عملها وعلاقاتها .

الفرع الثاني: علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي:

إن علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي هي علاقة الجزء من الكل ويتضح ذلك جليا في جوهر النشاط الاقتصادي ويتلخص من حيث أهدافه في تحقيق أهداف المجتمع بواسطة استخدام الموارد المتاحة و هذه الأهداف هي الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، ويتم إشباع الحاجات العامة بواسطة القطاع العمومي الذي تمثله الدولة بينما الحاجات الخاصة فيتم إشباعها بواسطة النشاط الفردي، وعليه فإن النشاط المالي للدولة يهدف إلى إشباع الحاجات العامة ويعتبر جزء من النشاط الاقتصادي العام وتعد الكميات المالية (الإيرادات والنفقات) كميات اقتصادية (اقتطاع من الدخل الوطني ثم إعادته إليه من جديد) وهذه الأخيرة هي العلاقات المتبادلة بين الكميات المالية للميزانية العامة.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي:

يتكون كل نظام مالي من ثلاث عناصر: عرض النظام المالي ، والأدوات المالية التي يعتمد عليها هذا النظام والتنظيم الفني الذي يطبعه النظام المالي على الأدوات المالية المستعملة (الفن المالي) .

و تكون هذه العناصر كلها متكاملة ، و من البديهي أن النظام المالي لا يقوم في فراغ بل إنه يقوم داخل النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي و من ثم فهو يمثل انعكاس لهذه الأنظمة و يترتب من كون النظام المالي جزء من النظام الاقتصادي نتيجتين هامتين هما:

- ❖ خضوع النشاط المالي للمفاهيم الأساسية للتحليل الاقتصادي بالضرورة .
- ❖ ضرورة انسجام السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية .

المطلب الثاني: أهمية و دور الميزانية العامة في المالية العامة:

لقد أحدثت التغيرات و التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة في فكرة الميزانية العامة و الدور الذي تقوم به في مالية الدولة وفيما

يتعلق بهذا الدور فإننا و من حيث التطور التاريخي سوف نتطرق إلى مفهومين الأول ذاع لفترة معينة في فكر النظرية التقليدية و أما الثاني فانتشر مع الواقع المتطور و نقصد بذلك المفهوم الحديث الذي تأخذ به المالية العامة الحديثة .

الفرع الأول: أهمية و دور الميزانية العامة في ظل المالية التقليدية ⁽¹⁾ :

من أهم دعائم الفكر التقليدي، قانون " جون باتي ساي " للأسواق و مدلول اليد الخفية لأدم سميت و محيط تسوده كافة مقومات النشاط الاقتصادي من حرية التبادل و ترك العنان للمناقشة فقانون ساي " SAY " للأسواق (العرض يخلق الطلب) يؤكد العلاقة السببية المباشرة بين الإنتاج و الإنفاق، فأى زيادة في الإنفاق تخلق زيادة معادلة لها في الدخل النقدي ، و لأن التقليديين لا يعتبرون النقود إلا وسيلة تبادل فإن أى زيادة في الدخل النقدي تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنفاق على السلع والخدمات .

و تعتبر العمالة الكاملة هي المنطلق الأساسي للتقليديين ، و لتحقيق هذه العمالة لا بد من رفع حجم الإنتاج بغض النظر على الطلب القائم على الإنتاج في السوق لأن العرض سيخلق طلبه ، فإذا ما توفرت بيئة تضمن حرية القطاع الخاص فإن الفرد يسعى لإشباع حاجاته و لن يتوقف عن زيادة الإنتاج إلا عند مستوى التوظيف الكامل ، و لما كانت مصلحة المجتمع وفق هذا الفكر هي مجموع مصالح الأفراد داخل هذا المجتمع فإن الفرد في سعيه لتحقيق مصلحة ، يحقق مصالح المجتمع . و لهذا يرى هذا الفكر أنه على الدولة أن تبقى بعيدة عن التدخل في النشاط الاقتصادي، لكن سرعان ما أدرك المفكرين التقليديين أن هناك بعض الحاجات التي لا يمكن أن تشبع القطاع الخاص و هي الأرامل الأربعة: الأمن و العدالة و الدفاع الداخلي و الخارجي و المرافق العامة فأصر التقليديين على أن تدخل الدولة يكون لإشباع هذه الحاجات الأربعة ، مع اشتراط أن لا يكون هذا التدخل مؤثرا على التصرفات الفردية للقطاع الخاص و زيادة على ذلك فهم يؤكدون على مبدأ توازن الميزانية ، و ذلك بتقدير دقيق لأقل حجم ممكن من النفقات العامة تغطي من إيرادات أملاك الدولة (الدومين الوطني Domaine National) و يغطي

(1) عادل أحمد حشيش — أساسيات المالية العامة ص: 278 .

العجز إن وجد من الضرائب أي لا وجود لا للعجز ولا للفائض لأن أحسن ميزانية وفق هذا الفكر هي تلك المحققة للتوازن بين جانبي الإيرادات وكذا النفقات بأقل مستوى ممكن من النفقات و يصير التقليديين على مبدأ آخر هو عدم اللجوء تماما إلى القروض لسد الحاجة الميزانية العامة إلا في حالة الضرورة كالحروب أو الأزمات أي لتغطية نفقات استثنائية وليس لتغطية النفقات العادية (نفقات التسيير) ويمكن فيما يلي:

- حياد الدولة على النشاط اقتصادي إلى أضيق الحدود .
- الالتزام بتوازن الميزانية العامة بأقل مستوى النفقات (حيادة الميزانية العامة) .
- عدم اللجوء إلى القروض العامة إلا عند الضرورة.

الفرع الثاني : أهمية ودور الميزانية العامة في المالية الحديثة:

أولاً: دور الميزانية العامة في المالية الحديثة:

انتقد كينز (keynes) قانون ساي (say) للأسواق لتجاهله دور الطلب في تحديد حجم الإنتاج و أثبت بما لا يدع مجالاً للشك في إمكانية حدوث التوازن عند أي مستوى من مستويات التوظيف ، و أوضح كينز خرافة اليد الخفية لأدم سميت و أكد إمكانية وجود الكثير من التناقض بين مصلحة الفرد والمجتمع كما يعتبر كينز الدولة أكبر من الفرد في تحقيق مصلحة المجتمع و هنا يلقي كينز على عاتق الدولة التدخل في النشاط الاقتصادي بكل ما يتاح لها من وسائل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي أو التنمية الاقتصادية .

و لهذا فقد اندثرت معظم الآراء التي نادى بها التقليديون إذ اتسع نطاق دور الدولة كما ازدادت درجة تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية فلم يعد هناك مجال للحديث عن حيادية الدولة حيث أصبحت أداة فعالة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها بالمعنى الواسع لا بل تعد جزءاً متداخلاً و مكملًا في الخطة المالية العامة الداخلة في إطار التخطيط القومي الشامل خاصة في الدول الاشتراكية ⁽¹⁾ . و هذا فلم يعد المهم التوازن بين جانبي الإيرادات و النفقات في الميزانية السنوية بل أصبح الاهتمام قائماً على تحقيق التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل و ليس التوازن المالي و الحسابي للميزانية العامة .

(1) عادل أحمد حشيش - أساسيات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 278 .

و من ناحية أخرى لم يعد التوازن السنوي أمراً تلتزم الدولة بحرفية تنفيذه إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جل اهتمامها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري أي توازن الميزانية على أعوام الدورة الاقتصادية⁽²⁾.

كما أصبحت القروض في المالية الحديثة تلعب دوراً مهماً في السياسة المالية من خلال تمويل عجز الميزانية العامة بالقروض العامة لمحاولة انتشال الاقتصاد من حالة الركود أو الكساد. وكنتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية الكثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة و لقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة من الإجراءات المتبعة في إعداد الميزانية واعتمادها وذلك على النحو الذي سنقف عليه من خلال هذه الدراسة.

و عليه و من الأمور التي نرغب في إلمام الاهتمام بها هو إضافة نطاق دور الدولة الاقتصادي و اتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادي الذي تقوم به فتغير هذا النطاق بين الضيق الواسع لا يعني بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر و الكبر ، إذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة و إنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة (من حيث أنواع النشاط الذي تقوم به) فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره سوف يؤدي إلى كبر حجم ميزانية الدولة ، إذ يزيد إنفاقها و بالتالي إيرادها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التي تقوم بها على حالها .

ثانياً : أهمية الميزانية العامة في المالية العامة الحديثة:

إن هذه الأهمية تظهر من ناحيتين الأولى هي سياسية أما الثانية فهي الاقتصادية والاجتماعية.

1- أهمية السياسية للميزانية العامة:

إن اعتماد الموازنة من قبل البرلمان، معنى ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، و إن احتياج السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية و حقوقه الديمقراطية، كما أن الموازنة بما تتضمن من مؤشرات انفاقية و موارد مالية فهي تكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع .

(2) زينب حسن عوض الله – مبادئ المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 259 .

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الموازنة فرض رقابة على أعمال السلطة التنفيذية. كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين⁽¹⁾.

وعليه فيمكن القول أنه و بصفة عامة فإن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبه اعتماد الميزانية.

ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة أو الشعب في السلطة التشريعية، أما في الدول ذات الأنظمة الديكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليها في قبضة السلطة التنفيذية كما ذكرنا آنفا.

و من ملاحظ أنه و في كل حال فإن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة.

2- الأهمية الاقتصادية والاجتماعية:

اقتصاديا: للموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي و ذلك عن طريق استخدام السياسة الانفاقية والإيرادية ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات و تخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية ، لدى الأفراد مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص بالإضافة إلى الطلب الحكومي و بذلك يخرج الاقتصاد من أزيمته و يدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي⁽²⁾.

أما في حالة التضخم و عندما يكون الطلب أكثر من العرض تقوم الدولة بتخفيض نفقاتها و رفع نسب الضرائب بهدف امتصاص القوة الشرائية الزائدة في السوق فيقل الطلب بشقيه الخاص و العام مما يؤدي إلى تخفيض الارتفاع في الأسعار ، كما تعكس الموازنة العامة فلسفة النظام و ذلك من خلال نفقاتها و إيراداتها فالتوسع نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد، و إن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه، أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددا و نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد و توجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق .

(1) د . أحمد عبد الباقي ميزان الدولة العراقية و تحضيرها و تحليلها مطبعة دار الكتاب العربي القاهرة ، 1947 ص: 8 .

(2) د علي العربي و عبد المعطي عساف " دور الموازنة العامة و مشكلاتها في الدول النامية " ، عمان 1986 ، ص: 49 .

اجتماعيا ⁽¹⁾: إن أهمية الموازنة الاجتماعية تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية و تقليل الفوارق بين الطبقات و الرفاه الاجتماعي، حيث تعكس الأهداف التي تضعها و تنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي مدى أهميتها في الارتقاء بالخدمات التعليمية و تقييم التعليم المجاني في مختلف مراحل و تطور الخدمات الصحية و مد شبكات الماء و إيصال الكهرباء...الخ.

في مجال إعادة توزيع الدخل القومي حيث تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية و تحقيق العدالة الاجتماعية.

المبحث الرابع: مكانة الميزانية العامة للدولة ضمن قانون المالية

تعود أهم وثيقة مرجعية في ميدان مالية الدولة إلى سنة 1984 ، حيث قبل هذه السنة كانت جل الموارد التي تحكم الميزانية مستوحاة من التشريع المالي الفرنسي ، الذي كان يعد بمثابة المرجع الرئيسي في هذا المجال و لذلك فأعمل على حصر أهم معلومات هذا المبحث في ما جاء في القانون المتعلق بقوانين المالية 84- 17 المؤرخ في 07-07-1984 و المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 10-07-1984 ، و منه أنتقل إلى إجراء المقارنة بين هذا القانون و القانون 88-05 المؤرخ في 12-01-1988 و الصادر هو الآخر بالجريدة الرسمية بتاريخ 13-01-1988 . و إن هذا التعديل لحقه تعديل آخر جاء في السنة الموالية و كان ذلك عن طريق القانون 98-24 المؤرخ في 31-12-1989 و الذي يعدل و يتم القوانين التي سبق ذكرها حيث تناول صياغة المادتين 67 و 68 منه، إن كثرة القوانين و التعديلات فيها كانت و ما تزال إحدى مميزات التشريع المالي الجزائري.

المطلب الأول: القانون المتعلق بقوانين المالية:

عقب استقلال الجزائر و في غياب نصوص تشريعية و تنظيمية تتعلق بقوانين المالية لم يكن في وسع السلطات العمومية القائمة على إعداد و تحضير الميزانية العامة للدولة إلا الاعتماد على الإجراءات التي تنص عليها القوانين الفرنسية السائرة المفعول في ذلك الوقت، كالأمر في جانفي 1959 ، هذا القانون بقي ساري المفعول إلى غاية 1984 حيث بالتمعن فيهما نجد أن هذا الأخير يعتبر إلى حد ما ملخصا و امتدادا للقانون الأول و العلاقة بينه و بين الميزانية حددت بالعبرة التي وردت في هذا التعريف: " الميزانية المحددة سنويا بموجب قوانين المالية الموزعة وفق الأحكام التشريعية" ⁽¹⁾

⁽¹⁾ الأستاذ الدكتور " محمد طاقة " عميد كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة و الدكتورة " هدى الفراوي "

اقتصاديات المالية العامة " ، ص: 171 و 172 .

⁽¹⁾ الجريدة الرسمية ، الصادرة في 07 جويلية 1984 ، المطبعة الرسمية ، العدد 28 ص: 1040 .

و بناءا على مبدأ الوحدة الذي سوف نتطرق إليه ضمن القواعد الأساسية لإعداد الميزانية العامة للدولة يجب تقديم الميزانية العامة في وثيقة واحدة و التي يجب إنجازها من طرف البرلمان، حيث تصبح في شكل قانون المالية الذي ما هو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة . فلا يمكن اعتماد هذه الميزانية إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون و هذا تطبيقا لما جاء في الدستور " يشرع البرلمان في الميادين ... التصويت على ميزانية الدولة ... إحدى الضرائب و الجنايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها ونسبها " (2) .

و إن هذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها ابتداء من عام 1978، الموافقة لسنة تنصيب أول مجلس شعبي وطني (في إطار استعمال مؤسسات الدولة ، المجالس الولائية ، المجلس الشعبي الوطني) حيث كان في السابق من اختصاص مجلس الثورة ، و بالإضافة إلى مواد الدستور، هناك القانون المتعلق بقانون المالية نظم مالية الدولة (الميزانية العامة و قوانين المالية) و يتمثل في قانون 17-84 .

الفرع الأول: قانون المالية حسب القانون 17-84

في ظل السيادة التشريعية للدولة الجزائرية يعتبر قانون 7 جويلية 1984 بأن الميزانية العامة تصدر في شكل قانون و كذا بالقوانين الأخرى المنظمة للميزانية و هذه الأمور نجدها فيما يعرف بالقانون المتعلق بقوانين المالية ، و بذلك يكون هذا القانون هو الركيزة الأساسية التي تستند عليها القوانين المالية الأخرى و ما يدخل في أحكامها و هو ما يستخلص في القانون 17-84 الذي عدلت بعض مواد بقانون 05-88 .

الفرع الثاني: التعديلات التي طرأت على القانون 17-84:

إن التعديل الذي مس القانون 17-84 لم يكن الهدف منه هو تدارك النقص أو إثراء مواد القانونية ، و إنما تحضير الشروط القانونية للدخول بالاقتصاد الوطني إلى مرحلة جديدة ، حيث أن هذا التعديل إذا ما نظرنا إليه نجده قد مس سبع مواد لا أكثر و الجدول رقم (01) يوضح ذلك:

المادة	مل جاء به القانون 17-84	ما جاء به القانون 05-88
03	يقر و يرخص ... و كذا الوسائل المالية الأخرى	يقر و يرخص ... و كذا الوسائل المالية الأخرى

(2) مولود ديدان ، من دستور 28 نوفمبر 1996 ، الفقرة (12) ، (13) ، المادة 122 دار النجاح للكتاب 2006 ، ص: 45 .

	المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط لإنهائي .	المخصصة لتسيير المرافق العمومية ... يقر و يرخص إضافة لذلك ، النفقات الأخرى المخصصة للتجهيزات العمومية ، و كذلك النفقات بالرأسمال .
11	جاء فيها تعداد لكافة أنواع الموارد ، مع ذكر القطاع العام	جمعت هذه الموارد دون تعدادها على أنها مدفوعات للدولة من قبل صناديق المساهمة نتيجة تسيير محفظة الأسهم ، دون الإشارة لقطاع العام .
20	توضيح الاعتمادات المفتوحة ... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار .	توضيح الاعتمادات المفتوحة ... و كذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات العمومية الممولة بشكل نهائي و المستفيدين من النفقات بالرأسمال .
38	تحدد شروط توزيع و تعديل الاعتمادات المفتوحة ... النفقات ذات الطابع النهائي و رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم .	تحدد شروط توزيع و تعديل الاعتمادات المفتوحة ... النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم .
40	توضيح اعتمادات الميزانية و كذا الحصص السنوية لقروض و تسبيقات الخزينة المخصصة لتمويل الاستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم .	توضيح اعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية و النفقات بالرأسمال تحت تصرف المستفيدين حسب الإجراءات و كيفية تحدد عن طريق التنظيم .
67	ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين ... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير و الاستثمارات العمومية ، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة .	ستحوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين ... يقترح الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير و التجهيز العمومية ، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال .
76	يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة ب جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها و رخص تمويل الاستثمارات المخططة .	يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة ب جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها .

المصدر: قانون 17-84 وقانون 05-88.

المطلب الثاني: أشكال قانون المالية:

إن القانون المتعلق بقوانين المالية 17-84 قد حدد طبيعة مختلف القوانين الأخرى التي تحكم الميزانية العامة للدولة وهي:

الفرع الأول: قانون المالية السنوي:

عرف المشرع قانون المالية السنوي: " يقدر و يرخص قانون المالية السنوي للسنة مجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية كما أنه يقدر و يرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية و كذا النفقات بالرأسمال " (1).

كما يسمى هذا القانون المالية الابتدائي أو الأولي ذلك لأنه أول قانون يوضع خلال السنة ثم بعدها تأتي القوانين الأخرى المعدلة و المكملة .

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو المعدل:

يمكن أن يحدث خلال السنة أي خلل و ذلك أثناء تنفيذ الميزانية ، من التوازن بين الإيرادات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة و التي من شأنها التأثير على البيانات التقديرية ، كأن يقل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقعا قبل الشروع في تنفيذ الميزانية العامة ، و في هذه الحالة و بناء على القانون 17-84 يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي ، من خلال وضع مشروع قانون مالية معدل تماشيا مع التغيرات الجديدة ، و إن قوانين المالية التكميلية هي التي تتم أحكام قانون المالية السنوي ، بينما قوانين المالية المعدلة هي التي يتم و عن طريقها إجراء تعديلات على القانون الابتدائي السنوي .

الفرع الثالث: قانون ضبط الميزانية:

إن قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية (التسمية التي وردت بوثيقة الدستور) قد عرف على أنه: " يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية ، عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية و المعدلة الخاصة بكل سنة " (1) . و هذا القانون يتطابق مع الحسابات الختامية أو اسم حسابات نتائج

(1) الجريدة الرسمية ، القانون 17-84 ، المادة 5 ، مرجع سابق ، ص: 1039 .

(1) الجريدة الرسمية ، القانون 17-84 ، المادة 5 ، ص: 1039 .

السنة ، و الغرض منه ضبط النتائج المالية لكل سنة و إجازة الفروقات بين ما نفذ فعلا و ما كان متوقعا ، بالإضافة إلى كون قانون ضبط الميزانية أداة التنفيذ من طرف المجلس الشعبي ، كما يعتبر أداة أساسية في تقدير البيانات و إعداد المستقبلية منها ، و الحكومة مجبرة⁽²⁾ على تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة لكل غرفة من البرلمان ، كما تختتم السنة المالية بالتصويت عليها .

خلاصة :

لقد تعرفنا ومن خلال هذا الفصل على الميزانية العامة وأهم ما يتصل بها من مفاهيم وكذا أهميتها ودورها، إذ استخلصنا مما سبق أن الميزانية العامة ما هي إلا أداة رئيسية تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها المختلفة، ثم تعرفنا على قانون 17-84 والمتعلق بقوانين المالية والتعديلات التي طرأت عليه.

⁽²⁾ مولود ديدان ، دستور 28 نوفمبر 1996 مع تعديل 10 أبريل 2002 المادتين 159 ، 160 ، نشر و توزيع دار النجاج للكتاب 2006 ، ص: 56 .

الخاتمة

السياسة الإنفاقية في الجزائر تميزت بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته من سنة لأخرى طول فترة الدراسة نظرا لتوسع نشاط الدولة وقد مثلت نفقات التسيير خلال الفترة كلها حوالي 72% كمتوسط عام بينما مثلت نفقات التجهيز حوالي 37% من النفقات العامة في أحسن الأحوال. أما الإيرادات العامة لقد عرفت تزايد متواصل خلال فترة الدراسة التي استمر اعتمادها بدرجة كبيرة على الجباية البترولية حيث مثلت هذه الأخيرة نسبة أكبر من 60% طوال سنوات الدراسة، ولهذا أصبح الاقتصاد الوطني عرضة للمتغيرات الخارجية وخاصة المتعلقة بأسعار النفط . وكان من نتيجة ذلك أن الموازنة العامة الجزائرية اتصفت بالعجز المزمّن والمستمر خلال أغلب سنوات الدراسة ابتداء من سنة 1992 ويرجع استفحال العجز إلى عجز الإيرادات العامة عن ملاحقة الزيادة في الإنفاق العام. وفيما يتعلق بوضع التوازن العام للاقتصاد الجزائري فإنه يعاني من مشكلات أساسية وجوهرية تعكس في واقع الأمر حقيقة انعدام التوازن البنوي بصورة عامة، بعبارة أخرى أن الخلل يعتبر هيكليا في الأساس وقد تمثلت الاختلالات في نمو النفقات العامة بمعدلات أكبر من الإيرادات العامة المتاحة والمحدودة المصادر. صاحب انتقال الجزائر من اقتصاد مخطط مركزيا إلى اقتصاد يعتمد على آليات السوق القيام بعملية ضخمة لإعادة توجيه سياساتها المالية، وتمثلت هذه العملية في مجموعة من الإصلاحات الهيكلية بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية. كانت السياسة المالية في إطار التخطيط المركزي تركز أساسا على تخصيص العائد المحقق من صادرات المحروقات من أجل توفير الخدمات المدنية ذات الحجم الكبير بالإضافة إلى التحويلات والإعانات العامة لكل من الإنتاج والاستهلاك والقيام ببرنامج ضخ من الاستثمارات العامة غير ذات الأولوية .

وفي عام 1986 تدهورت مظاهر الضعف المالي بدرجة كبيرة عندما انخفضت إيرادات الصادرات الهيدروكربونية، وقد نتج عن هذا اختلالات مالية كبيرة التي ما صاحبها من تراكم من دين خارجي حتى أصبحت خدمات المديونية خطرا يهدد الاقتصاد الوطني. استمرار هذه الاختلالات المالية أجبرت الحكومة على القيام بعمليات تصحيح مالي أكثر قوة في إطار برنامجين بمساندة صندوق النقد الدولي مع مطلع التسعينات كما أن هذه الفترة عرفت ارتفاع حاد في أسعار النفط مما جعل ميزانية الدولة تحقق فائض غير أن هذا الأخير تحول إلى عجز ابتداء من سنة 1992 وهذا راجع لارتباط الاقتصاد الوطني بالإيرادات النفطية .

وبهدف تصحيح الاختلالات المالية والتخفيض من عجوزات الميزانية استمرت الحكومة في تطبيق الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد الوطني عامة والمتعلقة بالسياسة المالية خاصة وقد نجح برنامج التصحيح المنفذ عام 1994 إلى حدّ كبير في تخفيض عجز الميزانية وقد اتخذت الحكومة السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق العام كأداة فعالة من أدوات الإدارة الكلية. وتجدر الإشارة أن السياسة الانفاقية للجزائر تميزت بزيادة معدلات النفقات العامة باستمرار، وأخذت نفقات التسيير حصة الأسد من النفقات الإجمالية ثم تأتي نفقات التجهيز في المرتبة الثانية التي عرفت نوع من الزيادة خلال السنوات الأخيرة من سنوات الدراسة.

أما السياسة الإيرادية تميزت باعتمادها على الجباية البترولية حيث مثلت هذه الأخيرة أكبر من 60% من الإيرادات الإجمالية، غير أنّ الجباية العادية عرفت نوع من التحسن من خلال الإصلاحات الضريبية المنتهجة، والشيء الملاحظ هو أن نسبة زيادة الإيرادات العامة لم تلاحق زيادة النفقات العامة مما أدى إلى نتيجة تمثلت في عجز الميزانية في أغلب سنوات فترة الدراسة وبالتالي أصبح التوازن الداخلي مختل وراجع إلى تأثر التوازن الداخلي بالمتغيرات الخارجية لاعتماده على الإيرادات النفطية .

أما على مستوى التوازن الخارجي حققت الجزائر نتائج حسنة في أغلب سنوات الدراسة وتمثلت هذه النتائج في الفائض الذي حققه ميزان المدفوعات وهذا راجع إلى زيادة صادرات الجزائر وخاصة المحروقات من جهة وارتفاع أسعارها من جهة أخرى، وبالتالي يصبح الاقتصاد الجزائري هشاً وعرضة للتغيرات الخارجية

. وأخيرا نخلص إلى أن التوازن الاقتصادي العام للجزائر يعاني من مشكلات أساسية وجوهريّة تعكس في واقع الأمر حقيقة انعدام التوازن البنوي بصورة عامة والمتمثل في العجز الموازي الناتج عن زيادة النفقات بمعدل أكبر من الإيرادات هذا من جهة وتقلب أسعار النفط من جهة أخرى

المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات باللغة العربية:

1- الكتب

- 1- إبراهيم بن داود ، الرقابة على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة .
- 2- أعمار يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة ، دار هومة ، طبعة 2010 .
- 3- حسن صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة 1، دار المحمدية العامة الجزائر 1999.
- 4- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2010 .
- 5- خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، الطبعة الثانية ، 2005.
- 6- خليفي عيسى، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، دار النفائس للنشر والتوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2011.
- 7- زهير أحمد قدورة ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاته ، الطبعة الأولى ، 2012 .
- 8- زينب حسين عوض الله ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر . 2006 .
- 9- طارق الحاج ، المالية العامة ، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان 1999.
- 10- سمير الشاعر ، المالية العامة والنظام المالي الإسلامي ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، الطبعة الأولى ، 2011.
- 11- سعيد عبد العزيز عثمان ، المالية العامة ، الدار الجامعة ، بيروت ، 2008 ، ص 621 .

- 12-سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ،الدار الجامعية الإسكندرية، سنة 2009.
- 13-مجمدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة ، لدار الجامعية الجديدة ، 2004.
- 14-محمد الصغير بعلي ،يسيري أبو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم ، عناية طبعة 2003.
- 15-محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2005.
- 16-محمد طاقة، هدى العزلاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الطبعة الثانية ، عمان ، 2010 .
- 17-محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الطبعة الثانية ، 2003.
- 18-محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان ، 2008.
- 19-محمد عباس محرزى، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2010.
- 20-محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 2007.
- 21-فهيي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1990 .
- 22-فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، 2008 .
- 23-فوزي عطوي ، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة ،منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ،
- 24-قاسم إبراهيم الحسين ، المحاسبة الحكومية و الموازنة العامة للدولة ، مؤسسة الوراق للخدمات الحديثة 1999.
- 25-لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع، 2004.
- 26-لعمارة جمال ، أساسيات الميزانية العامة للدولة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، 2004.
- 27-عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعية الجديدة ، 2006.
- 28-عادل العلي ، المالية العامة والقانون المالي الضريبي ، إثراء للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 2009.
- 29-عبد الله خبابة ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 2009 .
- 30-عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ، دار النهضة العربية .
- 31-عبد المطلب عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية القاهرة 2004.

- 32- علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، 2010 .
- 33- صالح الرويلي ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة الجزائر 1988 .
- 34- يحي دنيدي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، طبعة 2010 .

المقالات

- 35- إبراهيم محمد الحمود ، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة ، مجلة الحقوق ، العدد 02 ، سنة 2008 ، الكويت .
- 36- الأسود الصادق ، المحاسبة العمومية بين ضمان شرعية النفقة العامة وتقييم أدائها ، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة ، العدد 23 المجلد 01-2011 .
- 37- جمال لعمارة ، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الأول ، 2001 .
- 38- فيصل فخري مراد ، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 20 العدد 01 ، يونيو سنة 1978 .
- 39- مراد بدران ، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 03/2010 .
- 40- عكة عبد الغني ، نحو عصنة أنظمة الميزانية في الجزائر ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 02 ، سنة 2008 .
- 41- دور البرلمانات في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 24 ، جانفي 2010 .
- 42- البرلمان وقانون المالية لسنة 2009 ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 21 ، نوفمبر 2008 ، ص 231 .
- 43- تمويل الميزانية العامة للدولة الجزائرية ، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية ، الجزء 33 ، رقم 03 ، 1995 .

النصوص القانونية

- 44- الدستور الصادر في 1996/11/28 ، ج.ر عدد 61 ، لسنة 1996 .
- 45- القانون 84/17 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية ج 28 .
- 46- القانون رقم 85/10 المؤرخ في 1985/12/26 يتضمن قانون ضبط الميزانية .
- 47- القانون 87/92 المؤرخ في 1987/01/20 يتضمن قانون ضبط الميزانية .
- 48- القانون 88/05 المؤرخ في 1988/01/12 يعدل ويتمم القانون 84/17 المتعلق بقوانين المالية ج ر 01

- 49- القانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتمت قانون 17/84 ج ر 01.
- 50- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ج ر 35 .

ثانيا :المؤلفات باللغة الفرنسية :

- 1- DENIDNI Yahia . la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie. Office des publications universitaires . 2002
- 2- Ministère des Finances. Direction Générale du Budget. Salle de Documentation
- 3- Paul(M) les finances de l'Etat . op cit . p439
- 4- Ministère de finance : Le guide de contrôleurs financiers 2007 . p23.
- 5- Ministère des Finances. Direction Générale du Budget. Salle de Documentation

قائمة المحتويات

2	مقدمة.....
3	الفصل التمهيدي: تطور علم المالية العامة.....
4	المبحث الأول: مفهوم المالية العامة.....
4	أولاً: التعريف التقليدي (الكلاسيكي).....
5	ثانياً: التعريف الحديث.....
6	أولاً: أوجه التشابه.....
7	ثانياً: أوجه الاختلاف.....
10	المبحث الثاني: تطور علم المالية العامة وعلاقته ببعض العلوم.....
10	أولاً: عند الفراعنة.....
11	ثانياً: عند الإغريق.....
11	أولاً: عند الأوروبيين.....
11	ثانياً: عند المسلمين.....
12	أولاً: في ظل الدولة الحارسة.....
13	ثانياً: في ظل الدولة المتدخلة.....
14	ثالثاً: تطور المالية العامة في الجزائر.....
14	1- تطور المالية العامة في الجزائر قبل الاستقلال.....
16	2- تطور المالية العامة في الجزائر بعد الاستقلال.....
17	أولاً: علاقته بعلم الاقتصاد.....
18	ثانياً: علاقته بعلم السياسة.....
18	أولاً: علاقته بالقانون.....
19	ثانياً: علاقته بعلم الاجتماع.....
20	أولاً: علاقته بعلم الإحصاء.....
20	ثانياً: علاقته بعلم المحاسبة.....
22	الفصل الأول: النفقات العامة.....
24	المبحث الأول: مفهوم النفقات العامة.....

25.....	أولاً: النفقة العامة مبلغ من النقود
26.....	ثانياً: صدور النفقة العامة من شخص عام
27.....	ثالثاً: تحقيق حاجة أو منفعة عامة
28.....	المطلب الثاني: أشكال النفقات العامة
29.....	المطلب الثالث: قواعد الإنفاق
34.....	المبحث الثاني: تقسيم النفقات العام
34.....	المطلب الأول: تقسيم الوظيفي للنفقات العامة
36.....	المطلب الثاني: التقسيم النظري للنفقات العامة
38.....	المطلب الثالث: بعض التقسيمات الوضعية للنفقات
41.....	المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية لنفقات العامة
41.....	المطلب الأول: الآثار المباشرة لنفقات العامة
45.....	المطلب الثاني: الآثار الغير مباشرة لنفقات
46.....	الفصل الثاني: الإيرادات العامة
46.....	تمهيد
47.....	المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة
47.....	المبحث الثاني: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين)
47.....	المبحث الثالث: الإيرادات من الضرائب
47.....	المبحث الثالث: الإيرادات من القرض العام
47.....	المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة
48.....	المطلب الأول: التطور التاريخي الإيرادات العامة
49.....	المطلب الثاني: تعريف الإيرادات العامة
50.....	المطلب الرابع: معايير تقسيم الإيرادات
51.....	المبحث الثاني: الإيرادات من أملاك الدولة (الدومين)
51.....	المطلب الأول: تعريف الدومين
54.....	المطلب الثالث: دور الدومين في الاقتصاد الوطني
54.....	لقد عرف الدومين الوطني في القانون رقم 90-30 في المادة 2 منه كما يلي:
56.....	المبحث الثالث: الإيرادات من الضرائب

56.....	المطلب الأول: تعريف الضريبة وخصائصها
58.....	المطلب الثاني: أهداف الضريبة
60.....	المطلب الثالث : القواعد الأساسية للضريبة
62.....	المطلب الرابع : أنواع الضرائب
65.....	المبحث الثالث: الإيرادات من القرض العام
65.....	المطلب الأول: مفهوم القرض العام
72.....	الفصل الثالث: الميزانية العامة للدولة
73.....	المبحث الأول: تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة وأهم المبادئ التي تحكم تحضير الميزانية
73.....	المرحلة الأولى:
74.....	المرحلة الثانية:
75.....	المرحلة الثالثة:
75.....	المرحلة الرابعة:
85.....	المفهوم الحديث لمبدأ توازن الميزانية:
86.....	المبحث الثاني: ماهية الميزانية العامة للدولة
89.....	2-2- خاصية الإجازة (الترخيص):
89.....	2-4- الميزانية قاعدة لمراقبة الأداء:
90.....	2-5- وثيقة تساعد على إتحاد القرار:
90.....	3-1- الطبيعة المالية للموازنة العامة:
91.....	3-2- الطبيعة القانونية للموازنة:
93.....	قانون ضبط الميزانية :
105	الخاتمة
107.....	المصادر والمراجع
111.....	قائمة المحتويات