

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique Et Populaire

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
Ministère De L'Enseignement Supérieur Et De la recherche

Université de Ghardaïa
Faculté des sciences Economiques,
Commerciales et sciences de Gestion



جامعة غرداية
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم التجارية

Département des Sciences Commerciales

محاضرات في المالية العامة

موجهة لطلبة السنة الثانية علوم تجارية

د. أويابة صالح

أستاذ محاضر - ب -

السنة الجامعية : 2020/2019

تقديم :

هذه المطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية علوم تجارية وهو مقياس مشترك بين كل الشعب علوم اقتصادية وتجارية وعلوم التسيير والعلوم المالية والمحاسبية.

يتوقع من الطالب الذي يدرس مقياس المالية العامة أن يصبح ملماً بالأسس النظرية للمالية العامة ومعرفة الإيرادات والنفقات العامة وآثارهما الاقتصادية والاجتماعية والإمام بهيكل الموازنة العامة للدولة وآليات الرقابة المالية العامة، وليتمكن الطالب من استيعاب المقياس لابد أن يكون ملماً بمدخل لعلم الاقتصاد.

ويعتبر علم المالية العامة من ضمن العلوم الاقتصادية، وقد تطور مع تطور الدولة وتطور أهدافها وتدخلها في الحياة الاقتصادية، وقد تتحدد نطاق علم المالية العامة نتيجة هذا التطور وتلخص في أن هناك نفقات بتعين على الدولة تغطيتها وذلك بتوزيع العبء بين المواطنين بشكل عادل، كما يحلل علم المالية العامة الآثار الاقتصادية الناتجة عن نشاط الدولة تدخلها في الحياة الاقتصادية.

الفهرس

الفهرس

II	.....	تقديم
III	.....	الفهرس
01	.....	مقدمة

03	الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى	
03	.....	المبحث الأول : ماهية المالية العامة
03	.....	المطلب الأول : تعريف المالية العامة
04	.....	المطلب الثاني : أهمية المالية العامة
05	.....	المطلب الثالث : نشأة وتطور المالية العامة
05	.....	أولا : المالية العامة التقليدية (الحيادية)
07	.....	ثانيا : المالية العامة الحديثة (المتدخلة)
09	.....	المبحث الثاني : علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
09	.....	المطلب الأول : علاقة المالية العامة بالاقتصاد
11	.....	المطلب الثاني : علاقة المالية العامة بالإحصاء
11	.....	المطلب الثالث : علاقة المالية العامة بالقانون
12	.....	المطلب الرابع : علاقة المالية العامة بالمحاسبة
12	.....	المطلب الخامس : علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية
13	.....	المطلب السادس : علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية

الفصل الثاني : النفقات العامة

14	.....	المبحث الأول : ماهية النفقات العامة
14	.....	المطلب الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها
16	.....	المطلب الثاني : ضوابط الإنفاق العام
16	.....	أولا : ضابط المنفعة
16	.....	ثانيا : ضابط الاقتصاد
17	.....	ثالثا : ضابط الترخيص

17	.....	المطلب الثالث : حدود النفقات العامة
18	.....	المطلب الرابع : أنواع النفقات العامة
18	.....	أولا : الرواتب والأجور
18	.....	ثانيا : أثمان مشتريات الدولة
18	.....	ثالثا : الإعانات
18	.....	رابعا : فوائد وأقساط الدين العام
19	.....	المبحث الثاني : تقسيمات النفقات العامة
19	.....	المطلب الأول : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
20	.....	المطلب الثاني : التقسيمات العلمية للنفقات العامة
20	.....	أولا : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة
		ثانيا : النفقات العامة من حيث دوريتها وانتظامها (النفقات العادية والنفقات
21	.....	غير العادية)
		ثالثا : النفقات العامة من حيث نطاق سريانها (النفقات المركزية والنفقات غير
21	.....	المركزية)
22	.....	رابعا : النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية
22	.....	المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة
23	.....	المطلب الأول : آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني
24	.....	المطلب الثاني : آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني
24	.....	أولا : نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام
24	.....	ثانيا : نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد
25	.....	المطلب الثالث : آثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل الوطني
25	.....	أولا : الأثر المباشر
25	.....	ثانيا : الأثر غير المباشر
25	.....	المطلب الرابع : آثار النفقات العامة على الأسعار
26	.....	المبحث الرابع : ازدياد النفقات العامة
26	.....	المطلب الأول : الأسباب الظاهرية
26	.....	أولا : تدهور قيمة النقود
26	.....	ثانيا : التغيير في أساليب وكيفيات وضع الميزانيات

27	.....	ثالثا : اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان
27	.....	المطلب الثاني : الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة
27	.....	أولا : الأسباب الاقتصادية
28	.....	ثانيا : الأسباب الاجتماعية
28	.....	ثالثا : الأسباب الإدارية
28	.....	رابعا : الأسباب المالية
29	.....	خامسا : الأسباب السياسية

الفصل الثالث : الإيرادات العامة

30	.....	المبحث الأول : إيرادات الدولة من أملاكها الوطنية (Domaine public)
30	.....	المطلب الأول : التعريف والتطور التاريخي
31	.....	المطلب الثاني : أقسام أملاك الدولة
31	.....	أولا : أملاك الدولة العامة
31	.....	ثانيا : أملاك الدولة الخاصة
32	.....	المبحث الثاني : الرسوم
33	.....	المطلب الأول : تعريف الرسم وخصائصه
33	.....	أولا : الصفة النقدية للرسم
33	.....	ثانيا : الصفة الجبرية للرسم
33	.....	ثالثا : صفة النفع
34	.....	المطلب الثاني : تحديد سعر الرسم وفرضه
34	.....	أولا : القاعد الأولى
34	.....	ثانيا : القاعدة الثانية
34	.....	ثالثا : القاعدة الثالثة
35	.....	المطلب الثالث : الرسم والضريبة
35	.....	المطلب الرابع : أنواع الرسوم وطرق جبايتها
35	.....	أولا : أنواع الرسوم
35	.....	ثانيا : طرق جباية الرسوم

36	.....	المبحث الثالث : الضرائب
36	.....	المطلب الأول : تعريف الضرائب وخصائصها
37	.....	المطلب الثاني : القواعد الأساسية للضريبة
37	.....	أولا : قاعدة العدالة (المساواة)
37	.....	ثانيا : قاعدة اليقين (الوضوح)
37	.....	ثالثا : قاعدة الملائمة في الدفع
37	.....	رابعا : قاعدة الاقتصاد
38	.....	المطلب الثالث : أنواع الضرائب
38	.....	أولا : من حيث تحمل عبء الضريبة
40	.....	ثانيا : من حيث الوعاء الضريبي
41	.....	المبحث الرابع : القروض العامة
41	.....	المطلب الأول : تعريف القروض العامة
42	.....	المطلب الثاني : أنواع القروض العامة
42	.....	أولا : القروض الاختيارية والقروض الاجبارية
43	.....	ثانيا : القروض الداخلية والخارجية
43	.....	ثالثا : القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل
44	.....	المبحث الخامس : الاصدار النقدي الجديد وإيرادات أخرى
44	.....	المطلب الأول : الاصدار النقدي الجديد
45	.....	المطلب الثاني : الإيرادات الأخرى
45	.....	أولا : المنح والإعانات
45	.....	ثانيا : الإتاوات
46	.....	ثالثا : الغرامات الجزائية

الفصل الرابع : الموازنة العامة

47	.....	المبحث الأول : ماهية الموازنة العامة
47	.....	المطلب الأول : تعريف الموازنة العامة وخصائصها
48	.....	المطلب الثاني : خصائص الميزانية العامة

48	.....	أولا : الميزانية العامة نظرة تقديرية (توقع)
48	.....	ثانيا : الميزانية العامة تستوجب الترخيص
48	.....	ثالثا : الموازنة العامة ذات صفة دورية
48	.....	رابعا : الموازنة العامة تحدد على ضوء الأهداف الاقتصادية والاجتماعية
49	.....	المبحث الثاني : إعداد ومبادئ وقواعد الموازنة العامة
49	.....	المطلب الأول : مبادئ وقواعد الموازنة العامة
49	.....	أولا : مبدأ السنوية
49	.....	ثانيا : مبدأ وحدة الموازنة
50	.....	ثالثا : مبدأ عمومية الموازنة (شمولية الموازنة)
50	.....	رابعا : مبدأ توازن الميزانية
51	.....	المطلب الثاني : إعداد واعتماد الميزانية العامة
51	.....	أولا : تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية
53	.....	ثانيا : اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية
54	.....	المبحث الثالث : تنفيذ الميزانية العامة
54	.....	المطلب الأول : عمليات تحصيل الإيرادات والنفقات
54	.....	أولا : عمليات تحصيل الإيرادات
55	.....	ثانيا : عمليات النفقات
56	.....	المطلب الثاني : الرقابة على تنفيذ الميزانية
56	.....	أولا : الرقابة الإدارية
57	.....	ثانيا : الرقابة التشريعية
59	.....	ثالثا : الرقابة المستقلة
62	.....	المبحث الرابع : الميزانية العامة والتوازن المالي، الاقتصادي والاجتماعي
62	.....	المطلب الأول : التوازن المالي
62	.....	المطلب الثاني : التوازن الاقتصادي
63	.....	المطلب الثالث : التوازن الاجتماعي
64	.....	المطلب الرابع: نموذج للميزانية العامة السنوات 2020/2019/2018
73-72	.....	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة:

تعتبر الدولة في شكلها الحديث نتاج تطور تاريخي طويل، فقد تطورت الدول وتطورت معها أهدافها والتزاماتها، وقد ارتبط هذا بظهور وتطور المالية العامة، لما بينهما من ترابط وثيق، ففي مرحلة العصور الوسطى في أوروبا (عهد الاقطاع والملكية المطلقة) كان الحاكم هو الدولة، فميزانيته هي ميزانية الدولة، وفي مرحلة الاقتصاد الحر نتيجة الثورة الصناعية في إنجلترا وفرنسا، ظهر ما يعرف بالنظام الرأسمالي، والذي يقوم على مبدأ عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ويقتصر دورها على حماية الأفراد وممتلكاتهم، والأمن الداخلي والخارجي والقضاء، فكانت أعباء الدولة قليلة والضرائب منخفضة ويتعين تغطيتها بصفة عادلة على المواطنين، وفي مرحلة التدخل والاقتصاد الموجه، توسع دور الدول لتحقيق الرفاهية العامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية من زيادة النمو، تقليص البطالة، استقرار الأسعار، توازن ميزان المدفوعات وتوزيع أمثل للدخل يقلل من التفاوت ويحقق العدالة الاجتماعية.

ونتح عن ازدياد تدخل الدولة في هذه المرحلة، توسع نطاق المالية العامة، فأصبحت أداة هامة في يد الدولة لتحقيق أهدافها من خلال ممارسة السياسة المالية، ولم يعد الأمر يقتصر فقط على تغطية النفقات وتوزيع العبء على المواطنين، وأصبح تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي، وعلم المالية في هذه المرحلة يهتم بتحليل الآثار الاقتصادية الناتجة عن نشاط الدولة في الحياة الاقتصادية.

والمالية العامة هي حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة، وكما كان يسمى بعلم الاقتصاد السياسي، فهو يدرس كيفية توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة بين الاستخدامات المختلفة من أجل إشباع الحاجات العامة للمجتمع، وهي التي تهتم المجتمع ككل مثل الأمن الداخلي والخارجي، الصحة العامة، التعليم، إنشاء البنى التحتية، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وذلك بتوزيع الموارد المحدودة على الحاجات المتزايدة، كما يهتم علم المالية العامة بدراسة المشكلات التي تتعلق بتوجيه الموارد الاقتصادية والمالية، لإشباع الحاجات العامة.

وبناء على ما سبق ستشتمل المحاضرات على المحاور التالية:

الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى؛

الفصل الثاني: النفقات العامة (مفهوم النفقات العامة والخاصة، أنواع النفقات العامة، تقسيم

النفقات العامة، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة)؛

الفصل الثالث: الإيرادات العامة (مفهوم الإيرادات العامة، أنواع الإيرادات العامة، مصادر

الإيرادات)؛

الفصل الرابع: الميزانية العامة وأصولها العلمية (مبادئ الميزانية العامة للدولة، إعداد، تنفيذ

الميزانية العامة والتوازن الاقتصادي والاجتماعي).

الفصل الأول: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

يعتبر علم المالية العامة فرع من فروع علم الاقتصاد، وقد تطور مفهومه مع التطور الاقتصادي وتطور دور الدولة، فقد كان للدولة دور محايد ومحدود في الحياة الاقتصادية وفقاً للمنهج الكلاسيكي الذي يرفض تدخل الدولة، وهذا ترتب عليه محدودية المالية العامة، ولكن بتطور دور الدولة وتدخلها في الاقتصاد لعلاج الأزمات الاقتصادية ودفع عجلة الاقتصاد، زاد دور المالية العامة وتأثير السياسة المالية للدولة على النشاط الاقتصادي وتوازن الاقتصاد الوطني.

المبحث الأول: ماهية المالية العامة

لا يوجد مفهوم محدد ومتفق عليه للمالية العامة بسبب اختلاف وجهات النظر، واختلاف الأنظمة السائدة في مختلف الدول، واختلاف دورها في الاقتصاد، ومع ذلك نجد اتفاقاً على جوهر المالية العامة، والتي تعني مالية الدولة وهيئتها العامة، والنشاط المالي للدولة في إطار السياسة المالية للدولة.

المطلب الأول: تعريف المالية العامة

يمكن تعريف المالية العامة بأنها ذلك "العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".

كما تعرف بأنها "العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه نفقاتها وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية"¹.

وكمصطلح تعني المالية العامة، - كونها مكونة من كلمتين - "مالية" وهي الذمة المالية للدولة بجانبها (إيرادات ونفقات)، أي ما تحصل عليه الدولة وما تقوم بإنفاقه، و**عامّة** تعني

¹ العبيدي سعيد علي، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار دجلة، عمان الأردن، 2011، ص 24.

الأشخاص العامة دون سواها أشخاص القانون العام بفرعيه الإداري والدستوري ذو الشخصية المعنوية الاعتبارية".²

كما يمكن تعريف علم المالية العامة في ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بأنه "العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من إيرادات ونفقات عامة وموازنة، واستخدام السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ورفع مستوى الرفاهية في المجتمع".³

فعلم المالية العامة يهتم، بدراسة التخطيط المالي والتنظيم والرقابة المالية على الموارد المتحصل عليها وتوجيهها وترشيدها وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، وتدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة التي يتعين على الدولة إشباعها، وتقديم خدمات عامة جيدة وملائمة، وإعادة توزيع الدخل والاستقرار الاقتصادي والنمو، وكذلك يهتم بدراسة الآثار المختلفة للإيرادات والنفقات العامة، لتحقيق الأهداف المسطرة الاجتماعية والاقتصادية... إلخ.

كما أن المالية العامة تبحث في أوجه النفقات العامة اللازمة للحاجات الاجتماعية وكيفية تمويلها فيما يسمى الموازنة العامة، والسياسة المالية للدولة تسعى لتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات متتبعه أثرهما على تخصيص الموارد وتوزيع الدخل وتحقيق النمو والاستقرار، فالدولة تحدد نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار ما يلزمها من إيرادات لتغطية تلك النفقات على عكس الفرد الذي يحدد دخله نطاق نفقاته، فالمالية العامة توصف بأنها اقتصاديات القطاع العام أو الاقتصاديات العامة أو الاقتصاد السياسي للحكومة.

المطلب الثاني: أهمية المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في فترة زمنية معينة، ويظهر ذلك في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة.

² حمدي سمير صلاح الدين، المالية العامة، ط 1، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، 2015، ص 11.

³ Musgrave, R. and Musgrave P., **Public Finance in Theory and Practice**, Third Edition, McGraw – Hill Kogakusha, Ltd., NY, 1980, pp. 3.

فإذا كانت حصيلة الضرائب في دولة من الدول مرتفعة على الرغم من ثبات نسبتها، فإن ذلك يعد مؤشرا على ارتفاع الأسعار وبالتالي على وجود التضخم، كذلك إذا انخفضت حصيلة الضرائب مع بقاء نسبتها ثابتة دون تغيير فمعنى ذلك أن اقتصاد الدولة يعاني من الكساد.

فالإيرادات والنفقات حساسة للأحداث السياسية التي تطبع نشاط الدولة، فعندما تفرض الدولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار فيها، فقد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب، فتضطر بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر إلى زيادة الانفاق من خلال زيادة الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة.

وإذا كان للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فالتساؤل يدور حول نشأة المالية العامة والموضوعات التي تعالجها، ومكانها في نطاق العلوم الاجتماعية الأخرى.

المطلب الثالث: نشأة وتطور المالية العامة

المالية العامة تعكس تطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وهذا الدور يعتمد على الفلسفة التي تحكمها، وتبعاً لذلك فقد مرت المالية العامة بمرحلتين هما:

أولاً: المالية العامة التقليدية (الحيادية)

كانت المالية العامة في هذه المرحلة انعكاساً للفكر الاقتصادي الكلاسيكي، ففي ظل النظام الرأسمالي في بدأ نشأته والذي يقوم على عدم تدخل الدولة على وجه الاطلاق في الحياة الاقتصادية، لكون تدخلها فيه تبديد وضياح لجزء من الموارد الوطنية كان يمكن أن يستغل بطريقة أكثر فاعلية لو أنه ترك للأفراد (حسب رأي الكلاسيك)، كان من الطبيعي أن تكون نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، فلم تكن الضرائب مثلاً تستعمل لتحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية، ولم يكن للدولة أن تقترض إلا في أحوال استثنائية كظروف الحرب، ولم يكن للموازنة العامة للدولة أي أهمية اقتصادية، إذ لم تكن سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية، وتساوي الحساب الدقيق للنفقات والإيرادات قاعدة هامة جداً في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية.

وسميت الدولة "بالدولة الحارسة، **L'Etat gendarme**" حيث يقتصر دورها على إشباع حاجات عامة غير قابلة للتجزئة، أو ما يسمى بالحاجات الجماعية اللازمة لأفراد المجتمع وتتمثل في توفير حاجة المجتمع من الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة، بالإضافة إلى المرافق العامة التقليدية، دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائماً على قواعد المنافسة الحرة واقتصاد السوق، فالمالية العامة للدولة كانت محايدة.

وهذا ما تطرق له Leon Say في تحديده لمالية الدولة في المفهوم التقليدي عندما قال "أن الإنفاق الأمثل هو الأقل مقدارا وأفضل الضرائب هي أكثرها انخفاضا" وقد عرفها دالتون Dalton بأنها دراسة كل من إيرادات ونفقات السلطة العامة وموازنة كل منها بالأخرى، بمعنى ضرورة التوازن بين الإيرادات المتحصل عليها وحجم النفقات المزمع انفاقها وعدم الخروج عن مبدأ توازن الميزانية، وتتمثل خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين التقليديين كما يلي:⁴

- النشاط المالي للحكومة يجب أن يكون محايدا، أي أن الدولة لا تستهدف من وراء تحصيلها للإيرادات العامة واستخدامها للأموال العامة تحقيق أي أهداف اقتصادية؛
- أن يكون النشاط المالي للحكومة بأقل تكلفة ممكنة بتخفيف العبء الضريبي على الأفراد إلى الحد الأدنى، وتفضيل الضرائب غير المباشرة على الضرائب المباشرة، وخفض الموازنة إلى أقل حجم ممكن؛
- وجوب توازن الميزانية العامة، أي توازن النفقات مع الإيرادات وعدم اللجوء إلى الإيرادات غير العادية كالقروض والاصدار النقدي وإنما تغطية النفقات العادية بالإيرادات العادية فقط.

وهذه الفروض تجعل نظام السوق يحقق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع من خلال توفير المنافسة الكاملة في النظام الاقتصادي، لكن في حقيقة الأمر لم تتوفر في النظام الرأسمالي المنافسة الكاملة وبالتالي لم يعمل نظام السوق بكفاءة ولم يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية ولم يحقق التوازن التلقائي والاستقرار في الاقتصاد كما كان متوقعا، فتعرضت معظم الاقتصاديات الرأسمالية لتقلبات وأزمات اقتصادية، وكانت أزمة الكساد الكبير في سنة 1929م وأوائل الثلاثينيات من القرن العشرين نقطة تحول في الفكر الاقتصادي الرأسمالي، وظهرت المدرسة

⁴ الوادي محمود حسين، عزام زكرياء أحمد، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص ص 21-23.

الكينزية في الفكر الاقتصادي على يد الاقتصادي المشهور اللورد كينز John Maynard Keynes سنة 1936م في كتابه "النظرية العامة للاستخدام والفائدة والنقود".

ثانيا: المالية العامة الحديثة (المتدخلة)

نادى كينز بتدخل الدولة لمعالجة أزمة الكساد الكبير بالتخلي عن مبدأ التوازن المحاسبي للميزانية، فعلى الدولة في أوقات الكساد أن تزيد من نفقاتها وتقلل من إيراداتها من الضرائب لتعويض النقص الحاصل في الطلب الكلي الفعال، بتنفيذ سياسة الأشغال العامة وتمويلها من خلال الاصدار النقدي الجديد لزيادة القوة الشرائية التي ترفع الطلب الكلي لتشغيل عوامل الإنتاج العاطلة، وفي فترات التضخم على الدولة أن تزيد من إيراداتها وتقلل من نفقاتها للتقليل من الطلب الكلي، وبذلك تسهم في خفض الأسعار، فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات، وتعدى دورها الوظائف التقليدية (حفظ الأمن، وإقامة العدالة...) إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة ضخما، وهذا ما يطلق عليه "بالدولة المتدخلة **L'Etat interventionniste**"، مما زاد أهمية دراسة النفقات والإيرادات العامة، ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في الدولة الرأسمالية كنتيجة لسياستها التدخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول "مالية وظيفية".

واهتم التوجه الحديث بالنشاط الاقتصادي ككل والعوامل التي تحدد مستواه الاقتصادي، ومن ثم التركيز على المتغيرات الاقتصادية الكلية مثل الدخل الوطني، الناتج الكلي، الاستهلاك، الاستثمار والادخار، وأصبح التحليل الاقتصادي الكلي والعوامل التي تؤثر على كل متغير في إطار نموذج متكامل أعطى بعداً جديداً لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فاعتُبرت الدولة وحدة اقتصادية مهمة يمكن أن تقوم بدور مهم في التأثير على المتغيرات الاقتصادية الأخرى، وهذا أبرز أهمية دور الدولة في النشاط الاقتصادي وبالتالي أهمية المالية العامة، وأصبح مفهوم المالية العامة وفقا للمفهوم الحديث هو دراسة لاقتصاديات القطاع العام، بحيث يتناول كيفية استخدام أدوات المالية العامة في التأثير على النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

وتتمثل خصائص المالية العامة عند الاقتصاديين المحدثين فيما يلي:⁵

- تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ولم يعد تحقيق التوازن المحاسبي للإيرادات والنفقات في الموازنة العامة ذو أهمية كبرى؛
- تقوم الدولة باستحداث العجز والفائض في الموازنة العامة كوسيلة لمواجهة المشكلات الاقتصادية؛
- الإنفاق العام بالإضافة إلى الخدمات الأساسية للمجتمع يشمل أيضا جميع النشاطات الاقتصادية والاستهلاكية والإنتاجية؛
- أصبحت الإيرادات العامة أدوات فعالة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف متعددة اقتصادية واجتماعية ولم تعد مجرد وسيلة لتحصيل الموارد المالية للحكومة فقط؛
- أصبح تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أمراً تستدعيه الضرورة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وخاصة لعلاج الأزمات الاقتصادية.

أما الدول التي انتهجت النظام الاشتراكي والذي من بين أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة بشكل تام على كل النشاط الاقتصادي وتقلص دور القطاع الخاص إلى أن اختفى تماما وتعرف هذه الظاهرة بما يسمى "الدولة المنتجة L'Etat Productif"، وكنتيجة لذلك كان للمالية العامة أهمية بالغة، 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 وسيطرتها على النظام الاقتصادي.

لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد انهيار النظم الاشتراكية بسقوط الاتحاد السوفياتي سنة 1989م، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي ممثلا في الولايات المتحدة الأمريكية، ومناداتها بسياسة العولمة وحرية التجارة والمنافسة وإلغاء الحواجز الجمركية تطبيقا لاتفاقيات الجات، مما انعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر والخصوصية في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في شكل ضيق، وهذا كان له أثر كبير على المالية العامة.

⁵ الوادي محمود حسين، عزام زكرياء أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 24.

المبحث الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

للمالية العامة علاقة وثيقة بعدة علوم، سنذكر أهمها كما يلي:

المطلب الأول: علاقة المالية العامة بالاقتصاد

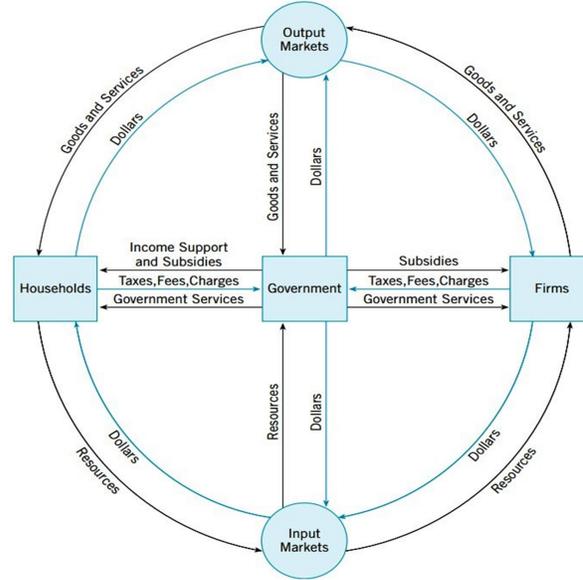
إن للمالية العامة علاقة مباشرة بالاقتصاد من الناحية النظرية والتطبيقية والعملية، وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة واضحة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المتاحة للدولة والمحدودة عادة، بالإضافة إلى التشابه الموضوعي بين المالية العامة والاقتصاد فإن كثيرا من طرق البحث فيهما واحدة، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة،⁶ كما أن علم المالية العامة يعتمد اعتمادا رئيسيا على الدخل الوطني وخاصة في جانب النفقات العامة، ومعلوم أن الدخل الوطني أهم مواضيع علم الاقتصاد.

ويتجلى تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة إذا تفحصنا بنود النفقات العامة والإيرادات العامة في دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادي مع إجراء مقارنة بين هذه البنود، فالسياسة المالية المتبعة في بلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نامي والعكس صحيح، والسياسة المنتهجة في بلد اشتراكي تختلف تماما عن تلك المتبعة في البلدان الرأسمالية، كما أن الدراسات الاقتصادية ترشد إلى كثير من المبادئ الواجب وضعها في عين الاعتبار عند رسم وتطبيق السياسة المالية بما يكفل لها أداء الغرض الذي وضعت من أجله، فالدراسة الاقتصادية توضح مثلا أنواع السلع التي يستحسن أن تفرض عليها ضريبة الاستهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة، كما توضح لنا أنواع الدخول التي تزداد عليها الضرائب أو تتخفف إذا كان الهدف هو التأثير على الإنفاق الفعلي أو في حجم الاستهلاك أو حجم الادخار بالزيادة أو النقصان، كما تؤثر المالية العامة في سير النشاط الاقتصادي للدولة وتوجهه الوجهة التي تستهدفها، بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالة وجود قطاع خاص قوى.

⁶ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة - النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة -، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت لبنان، 2008، ص ص 9-11.

وعلى هذا النحو لا يمكن أن تفصل المالية العامة عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تلون وتكيف العمليات المالية، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي، وإذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإنه من الطبيعي إذاً أن يتأثر بالمالية العامة، وهي جزء هام من هذه الثروة.

الشكل رقم (01) حلقة تدفق دائري للدخل في اقتصاد مختلط*



Source: Hyman, David N. *Public finance: A contemporary application of theory to policy*, Cengage Learning, 10th Edition, 2010, p 10.

يوضح الشكل تدفق الدخل في الاقتصاد ويمكن ملاحظة الدور الذي تلعبه الدولة في الاقتصاد بصفة عامة، فتمثل الحلقات العلوية والسفلية المعاملات بين الأسر والمؤسسات، فتستخدم الأسر الدخل الذي تكسبه من بيع الخدمات الإنتاجية لشراء مخرجات المؤسسات، وتمثل الأسهم الداخلية المعاملات بين الأسر والحكومة وبين المؤسسات والحكومة، حيث تشتري الحكومة الخدمات الإنتاجية من الأسر ومخرجات المؤسسات، ويتم تمويل هذه المشتريات من الضرائب والرسوم المفروضة على الأشخاص والمؤسسات، كما يتم استخدام المدخلات المكتسبة لتوفير الخدمات الحكومية والتحويلات، وتسمى النفقات الحكومية التي تعيد توزيع القوة الشرائية بين المواطنين -التحويلات الحكومية-، وتشكل مصدرًا لدعم الدخل للمستفيدين حيث تقدم هذه التحويلات دون مقابل.⁷

* الاقتصاد المختلط هو نظام اقتصادي يقوم بالجمع بين نظام التخطيط المركزي ونظام السوق الحر، أو ما بين النظام الاشتراكي والرأسمالي، أو بين الأسواق الحرة والدعم الحكومي، أو بين المؤسسات الخاصة والعامة.

⁷ Hyman, David N. Op Cit., pp 10-11.

المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالإحصاء

يتيح علم الإحصاء الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات، ويمثل علم الإحصاء الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية من تقدير النفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة، ومن ثم فإن علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، فرسم هذه السياسة يتطلب توفر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل الوطني، وتوزيع الثروة والدخل بين الأفراد والطبقات في المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، وهيكل الصادرات والواردات، ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات وغيرها من الأمور الأخرى اللازمة لتقرير السياسة المالية لتحقيق الأهداف المسطرة.

المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بالقانون

كانت المالية تسمى بالتشريع المالي « La législation financière » وللمالية علاقة وطيدة بفروع القانون العام وخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري، فالقانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، وتأخذ مختلف عناصر المالية العامة (نفقات وإيرادات وموازنة) شكل قواعد قانونية تسمى التشريع المالي، وهي مجموعة قواعد تنظم شؤون الدولة الاقتصادية والاجتماعية، كوضع الميزانية العامة التي تتضمن إيرادات ونفقات الدولة لمدة سنة وتصدر بقانون يسمى (قانون المالية)، يرخّص للسلطة العامة القيام بالتصرفات أو النشاطات المالية ويقيدها بمضمونه، ويمنعها من أي تصرف خارج إطاره وإلا تعرضت للمسئولية والمتابعة.

والقانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية تحدد صلاحيات السلطات التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الموازنة والمصادقة عليها وتنفيذها، وكذلك في مجال فرض الضرائب وعقد القروض...إلخ.

والتشريع الضريبي يتضمن القوانين التي تنظم الضرائب من حيث أنواعها وأسعارها والاعفاءات الضريبية وكيفية ومواعيد الجباية والمادة الخاضعة للضريبة والعقوبات التي تطول من يمتنع عن دفع الضرائب.

المطلب الرابع: علاقة المالية العامة بالمحاسبة

يتطلب البحث في المالية العامة الامام بعلم المحاسبة من حيث كيفية تنظيم الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية، كما أن إعداد الموازنة العامة للدولة يتطلب استخدام قواعد وأصول علم المحاسبة، كما أن التدفقات من حسابات النفقات العامة وتنظيمها والرقابة عليها تتم بعمليات محاسبية وكذلك بالنسبة للإيرادات العامة، فلو أخذنا مثلا الضرائب كأهم عنصر في الإيرادات العامة للدولة ، فهي في فرضها وحسابها كالضريبة التصاعدية تتم عن طريق عمليات حسابية وفق علم المحاسبة، كما تتفرع من المحاسبة تخصصات لها علاقة مباشرة بالمالية العامة كالمحاسبة الوطنية، والمحاسبة الحكومية، والمحاسبة الضريبية أو الجبائية.

المطلب الخامس: علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث إن كثير من مشكلات المالية العامة تتعلق بالسلوك الانساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع، فالبحوث التي تجرى عن الجانب الاجتماعي للضريبة تسمح بالتعمق أكثر في الأنظمة الضريبية، فالضرائب مثلا تؤثر على مجموعة من الحوافز الإنسانية فيستلزم ذلك دراسة وافية للسلوك الإنساني، وتمثل الضرائب كذلك أداة للحصول على دخل للدولة إلا أنها لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الإصلاح الاجتماعي وإعادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما في مجال الإنفاق فتقوم الدولة بتقديم بعض الخدمات المجانية أو بأسعار رمزية ومدعومة مثل التعليم والصحة، ومنح مساعدات للزواج وأخرى لتشجيع الإنجاب، من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل، فتقديم هذه الخدمات يساهم في التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق العدالة والتماك الاجتماعي.

المطلب السادس: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات، ويعتبر وضع الميزانية العامة عملاً سياسياً، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو التقليل منه، أو زيادة ميزانية التعليم أو العكس، أو التقليل من الإنفاق في توزيع الدخل أو الثروات، وبذلك يتحدد اتجاهها السياسي.

ومن خلال دراسة التاريخ السياسي والأسباب الكامنة وراء كثير من الثورات السياسية، كالتي حدثت في فرنسا وإنجلترا والتي تشير إلى أن معظم هذه الثورات كانت تعود لأسباب مالية وهذا يُظهر أن المالية العامة تمارس تأثيراً هاماً في الأنظمة السياسية.⁸

وللنظام السياسي تأثير مباشر على النظام المالي للدولة فنسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى الدخل الوطني تعتمد على طبيعة النظام السياسي القائم سواء كان رأسمالياً أو اشتراكياً أو دكتاتورياً أو ديمقراطياً أو ذات نظام مركزي أو لامركزي، وتعد الموازنة العامة ترجمة حقيقية لتوجهات النظام السياسي، فالموازنة العامة للدولة هي الأهداف السياسية للدولة معبراً عنها بالأرقام.⁹

وللمالية العامة تأثير كبير على استقرار الأنظمة السياسية، ويبدو ذلك واضحاً من خلال استقراء حقيقة تاريخية تقول أن أكثر الإصلاحات والثورات السياسية تحدث لأسباب مالية، ومثال ذلك الثورة الإنكليزية التي اشتعلت شرارتها عندما فرض الملك ضريبة على السفن من غير موافقة البرلمان، مما أدى إلى قيام حرب أهلية انتهت بقتل الملك وإصدار البرلمان إعلاناً يؤكد فيه عدم شرعية أي ضريبة لا يوافق عليها البرلمان، وكذلك الحال للثورة الأمريكية التي أشعل فتيلها نزاع مالي حول حق فرض الضرائب بين إنكلترا والولايات الأمريكية نتج عنها قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية.¹⁰

⁸ Dalton Hugh, **principles of Public Finance**, Routledge and Kegan paul Ltd. London, 1971, pp. 12-16.

⁹ عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1974، ص 100.

¹⁰ العبيدي سعيد علي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ط 1 عمان الأردن، 2011، ص 49.

الفصل الثاني: النفقات العامة

اتسعت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة مع توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، فالفكر المالي الحديث أصبح ينظر للنفقة العامة نظرة مختلفة تماما، فهي نفقة إيجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

تطور مفهوم المالية العامة مع تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوازن الاقتصادي وتقليل التفاوت بين طبقات المجتمع من خلال إعادة توزيع الدخل، وسنتناول بالدراسة في هذا المبحث النفقة العامة وعناصرها، قواعد وضوابط النفقة العامة ثم حدودها.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وعناصرها

النفقة العامة هي "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة".

وهي "عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة".

وهي "صرف إحدى الهيئات والإدارات العامة مبلغا معيناً لغرض سد إحدى الحاجات

العامة"¹¹

من التعريفات نستخلص عناصر النفقة الثلاث التالية:

مبلغ نقدي؛

يقوم بها شخص معنوي عام؛

الغرض منها تحقيق منفعة عامة.

¹¹ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 23.

- **مبلغ نقدي:** الاقتصاد الحديث اقتصاد نقدي، وتقوم الدولة باستخدام النقود في جميع المبادلات والمعاملات، والنقود وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها شأن الأفراد، بحصولها على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات من أجل تسيير المرافق العمومية، وثمنا لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشاريع الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والاعانات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، واستخدام النقود أمر طبيعي في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، وبالتالي لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منح المنتجات أو منح المساعدات من قبيل النفقات العامة، كما لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية مثل السكن المجاني أو الإعفاء من الضرائب...إلخ.

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة على النفقات العامة بصورها المختلفة، وذلك ضمانا لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة، بينما تصعب الرقابة على الانفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الانفاق، كما يؤدي الانفاق العيني إلى الاخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وتوزيع الأعباء والتكاليف.

- **النفقة العامة يقوم بها شخص عام:** ويقصد بالشخص العام الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية المركزية مثل الوزارات والمديريات العامة والمجالس الوطنية... إلخ، أو الهيئات اللامركزية كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية...إلخ.

والإنفاق الذي تقوم به الجهات الخاصة لا يمكن اعتباره نفقة عامة حتى وإن استهدف تلبية أو إشباع حاجات عامة، حيث يبقى في إطار كونه إنفاقا خاصا، فلا اعتبار النفقة عامة يقتضي الأمر أن يتم الإنفاق من شخص عام وهي الدولة وجهاتها وهيئاتها العامة، وهذا الأساس

والمعيار هو ذاته الذي يتم بموجبه اعتبار النفقة خاصة عند القيام بها من قبل أحد أشخاص القانون الخاص وهم الأفراد أو الجهات الخاصة.¹²

- **الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام:** فإذا انتفى هذا الغرض أو الهدف لا يمكن اعتبار النفقة عامة، وبالتالي فليس من المتصور أن تكون النفقة لغرض نفع أو مصلحة تهدف إلى إشباع حاجات خاصة تعود على أشخاص أو فئة معينة من الأفراد، وإلا كان هذا إخلالا بمبدأ هام من مبادئ العدالة والمساواة، فإذا كان جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا أيضا في المنفعة العامة، إذ أن تحمل الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة.

ومعيار التفرقة بين الإنفاق العام والإنفاق الخاص، هو أن الإنفاق الخاص يستهدف تحقيق نفع خاص، وإشباع حاجة خاصة، في حين أن الإنفاق العام يستهدف أساسا تحقيق نفع عام بإشباع حاجة عامة، ومع اتساع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، فإن حجم الحاجات العامة التي ينبغي على الإنفاق العام تلبيتها يتجه نحو التوسع، وقد يؤدي إلى صعوبة تحديدها وحصصها، لأنها تتسع وفي كل الدول في الوقت الحاضر.

المطلب الثاني: ضوابط الإنفاق العام

للفنقة العامة قواعد أساسية يجب أن تراعى عند الانفاق أهمها:¹³

أولا: ضابط المنفعة: وذلك بتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة بعدم توجيه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظرا لما يتميزون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، ومن ثم لا يجوز للدولة التمييز بين المناطق والجهات وبين الأفراد.

ثانيا: ضابط الاقتصاد: ويعني وجوب ابتعاد الدولة عند تقديرها للنفقة عن الإسراف والتبذير لأن ذلك سيؤدي إلى ضياع أموال عامة وفساد، مما يؤدي إلى ضعف الثقة في مالية الدولة ويعطي

¹² فليح حسن خلف، المالية العامة، ط1، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، إربد الأردن، 2008، ص ص 90-

91.

¹³ العبيدي سعيد علي ، مرجع سبق ذكره، ص ص 58-60.

للمكلفين بالضريبة مبررا للتهرب منها، فتحقيق أقصى منفعة ممكنة يستدعي أن يكون بأقل تكلفة، ولا يعني الاقتصاد التقتير أو الشح، ومن مظاهر الاسراف دفع مرتبات موظفين زائدين عن الحاجة، التسبب في مشتريات الحكومة وتوريداتها وتضخيم الفواتير، استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها....إلخ.

ثالثا: ضابط الترخيص: وهي أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة، وهذا الإذن يختص بمنحه البرلمان على النطاق المركزي أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها، وذلك من أجل الرقابة على الإنفاق العام والذي يمكن ممارسته من طرف ثلاث جهات هي الإدارة، الهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومخصصة.

المطلب الثالث: حدود النفقات العامة

تتأثر النفقات العامة بنوع النظام الاقتصادي والسياسي السائد في الدولة، فالدولة الحارسة (كما سبق ذكره) قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وبعض الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي فإن النفقات العامة تكون في الحدود الدنيا، والعكس بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة النفقات العامة لاتساع وظائف الدولة، أما الدولة ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به في ظل هذا النظام من إنتاج وتوزيع وتسيير... وغيرها من الوظائف، ومن ثم زيادة نفقاتها بشكل كبير.

وقد كان لتطور وظائف الدولة المتدخلة والدولة في ظل النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، وبالتالي أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، خاصة كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد.

المطلب الرابع: أنواع النفقات العامة

تكون النفقات العامة على عدة أنواع أهمها:

أولاً: الرواتب والأجور: وهي المبالغ التي تقدمها الدولة للعاملين لديها مقابل حصولها على خدماتهم، وتكون على عدة أنواع كراتب رئيس الدولة والوزير الأول والوزراء وراتب أعضاء البرلمان والمجاس النيابية وراتب الموظفين في الإدارات والمؤسسات العمومية وراتب التقاعد.

ثانياً: أثمان مشتريات الدولة: وهي المبالغ النقدية التي تدفعها الدولة مقابل حصولها على مختلفة السلع عن طريق إجراء مناقصة بالشفافية والسرية المطلوبة وتختار أحسن العروض من حيث السعر والجودة مع مراعاة شروط الصفقة.

ثالثاً: الإعانات: وهي نفقات تقرر الدولة منحها للهيئات العامة أو الخاصة أو الأفراد من غير أن تحصل على مقابل، وقد تكون هذه الإعانات خارجية مثل المبالغ التي تقدم للدول الأخرى أو أحزاب أو منظمات أو صحف أو أشخاص في الخارج لأغراض سياسية ككسب تأييد هذه الجهات في المحافل الدولية أو لأغراض إنسانية كالكوارث الطبيعية.

وقد تكون داخلية تقدم إلى جهات محلية وتكون على عدة أشكال، إعانات إدارية تقدم لبعض الهيئات العامة ذات الشخصية المعنوية أو إلى هيئات محلية، إعانات اقتصادية تقدم للمؤسسات الاقتصادية الإنتاجية، إعانات اجتماعية تقدم لجهات مختلفة لتحقيق أهداف اجتماعية مثل إعانات البطالة ودور الأيتام والعجزة والفقراء والمنكوبين والجمعيات الخيرية...إلخ.

رابعاً: فوائد وأقساط الدين العام: قد تلجأ الحكومة للاقتراض من الجمهور أو من جهاز مصرفي أو من الخارج، ويعتبر تسديد فوائد وأقساط الدين العام أحد النفقات العامة.

المبحث الثاني: تقسيمات النفقات العامة

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة مع تطور دور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة (المتدخلة) نظراً لتزايد وتنوع النفقات العامة واختلاف آثارها، وترجع أهمية تقسيم النفقات العامة إلى ما يلي:

تسهيل صياغة وإعداد البرامج: إن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة إدارتها وبالتالي فإن ترتيب وتقسيم تلك الحسابات يسهل صياغة وإعداد هذه البرامج؛

تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: أي كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب بالضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج؛

خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد؛

تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة ومعرفة تطورها، والتعرف على تكلفة كل نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى؛

تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها وليس في أوجه أخرى.

وهناك نوعين من التقسيمات للنفقات العامة الأول هو التقسيمات الوضعية، والثاني هو التقسيمات العلمية كما يلي:

المطلب الأول: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

يقصد بها تلك التقسيمات التي تظهر في موازنات الدول المختلفة، وهي تقسيمات لا تتقيد بالاعتبارات العلمية إنما تتأثر باعتبارات وظيفية أو إدارية، إذ يتم تقسيم أو تبويب النفقات العامة في وثيقة الموازنة العامة للدولة وفق فئات متجانسة وبموجب تقسيمات تختلف من دولة لأخرى وحسب الاعتبارات السياسية والإدارية والوظيفية، وتقليدياً تقسم النفقات العامة وفق الوحدات التنظيمية للجهاز الحكومي بحيث يخصص لكل وزارة فصل خاص بها في وثيقة الموازنة، ويسمى هذا التقسيم بالتقسيم الإداري أو التنظيمي، ويفيد في تحديد مسؤولية صرف النفقات العامة والرقابة على التنفيذ والصرف في حدود الاعتمادات المخصصة لكل جهة إدارية.

كما يتبع التقسيم الإداري تقسيم آخر هو التقسيم النوعي، حيث يكون وفقاً لطبيعة النفقة أو وفقاً لأغراض الصرف، حيث يبين أنواع الاعتمادات المخصصة للأجهزة الإدارية مثل الرواتب ومصاريف التشغيل والصيانة والمشاريع والإعانات... الخ، وبشكل عام تقسم كل دولة نفقاتها بالشكل الذي يلائمها.

المطلب الثاني: التقسيمات العلمية للنفقات العامة

وتتمثل أهمها فيما يلي:

أولاً: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

حيث يتم تقسيم النفقات العامة تبعاً لوظائف الدولة وهي:

1. **النفقات الإدارية:** ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة اللازمة لقيام الدولة، من مرتبات وأجور وأثمان مستلزمات الإدارات وكذا تكوين الموظفين، بالإضافة إلى نفقات الأمن الداخلي، والعلاقات مع الخارج، العدالة، الجهاز السياسي والإدارات العامة؛¹⁴
2. **النفقات الاجتماعية:** وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة، وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة والسكن والنقل والمواصلات للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج إلى مساعدات خاصة، (كإعانة البطالة، وإعانات المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة... الخ)، وتعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية؛¹⁵
3. **النفقات الاقتصادية:** وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويسمى كذلك بالنفقات الاستثمارية، وهي التي تهدف إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وإنشاء رؤوس أموال جديدة، وتشمل كل ما يخص مشاريع الصناعة والطاقت والرري والصرف الصحي والطرق والموائئ وغيرها، وهي تشمل مرافق البنية

¹⁴ الوادي محمود حسين، عزلم زكرياء أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 135.

¹⁵ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 36.

الأساسية بالإضافة إلى الاعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشاريع الاقتصادية العامة والخاصة؛

4. **النفقات العسكرية:** وهي النفقات الخاصة بالدفاع الوطني من رواتب وأجور وبنفقات إعداد ودعم القوات المسلحة وتكوينها، وبرامج التسليح في أوقات السلم والحرب؛
5. **النفقات المالية:** تتضمن فوائد وأقساط الدين العام، والأوراق والسندات المالية الأخرى.

ثانياً: النفقات العامة من حيث دوريتها وانتظامها (النفقات العادية والنفقات غير العادية)

1. **النفقات العادية:** وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة (أي كل سنة مالية) مثل مرتبات الموظفين وأثمان الأدوات اللازمة لتسيير المرافق العمومية وبنفقات تحصيل الضرائب.... وغيرها، ولا يقصد بالتكرار تكرار قيمتها أو حجمها وإنما تكرار نوعها في كل ميزانية فالقيمة تختلف من سنة لأخرى.
2. **النفقات غير العادية (الاستثنائية):** وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها النفقات العامة الاستثمارية الضخمة (بناء سدود والمشاريع الكبرى) وبنفقات مكافحة وباء طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب... إلخ.

إن تكرار النفقات العادية بصفة دورية يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة، وبالتالي تدبير ما يلزم لتغطيتها من الإيرادات العادية (إيرادات أملاك الدولة، الضرائب، الرسوم...) أما النفقات غير العادية فهي غالباً غير متوقعة ومن ثم يمكن أن تسدد من القروض أو الإصدار النقدي، ولكن هذا يسبب في حالات عديدة عجز ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية.¹⁶

ثالثاً: النفقات العامة من حيث نطاق سريانها (النفقات المركزية والنفقات غير المركزية)

1. **النفقات الوطنية (المركزية):** وهي النفقات التي لها طابع وطني كبنفقات الدفاع والعدالة والأمن وبعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الطابع الوطني والبنى التحتية.... إلخ، ويتولى انفاقها سلطة مركزية كالوزارات.

¹⁶ الوادي محمود حسين، عزام زكرياء أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 138.

2. **النفقات المحلية (غير المركزية):** وهي النفقات التي تخص الجهات المحلية كالولايات والبلديات والدوائر...، وهي مثل نفقات خدمات توزيع الكهرباء والماء والمواصلات والطرق، ويتولى أمر إنفاقها سلطة محلية.

رابعاً: النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية

1. **النفقات الفعلية (الحقيقية):** هي النفقات التي تؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر، وهي النفقات المنتجة التي تتم بمقابل يتمثل في السلع والخدمات مثل الرواتب الخاصة بالموظفين ومستخدمي الدولة، والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية، أو القيام بالمشاريع الإنتاجية وما يتطلبه من معدات وتجهيزات مادية وخبرات فنية لإدارتها، شراء الأجهزة، والفوائد المدفوعة مقابل القروض العامة، وينشأ الأثر المباشر لهذه النفقات من خلال وجود طلب فعال من جانب الدولة يؤثر على حجم ونوع الإنتاج ويولد دخلاً لمن يزودون الدولة بهذه السلع والخدمات (الطلب الفعال).¹⁷

2. **النفقات التحويلية (نفقات إعادة التوزيع):** وهي النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل أي دون الحصول على أي سلعة أو خدمة، والغرض منها هو إعادة توزيع الدخل أو الثروة، وهي لا تزيد الدخل الوطني سوى أنها تحول القدرة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات، بحيث تأخذ المال من البعض وتوزعه على البعض الآخر دون مقابل، وتتمثل في مختلف المساعدات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، التأمين ضد البطالة، والتأمين ضد الشيخوخة، والمساعدات الاقتصادية المختلفة والإعانات الخيرية والإعانات الثقافية... إلخ.

المبحث الثالث: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

تحقق النفقات العامة أغراضاً معينة وبالتالي يمكن استخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، وأهم أثر للنفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، كما أنها تؤثر على النشاط الاقتصادي ككل عن طريق تأثيرها على الإنتاج والاستهلاك الوطني وإعادة توزيع الدخل والأسعار، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث.

¹⁷ الوادي محمود حسين، عزام زكرياء أحمد، مرجع سبق ذكره، ص ص 140-141.

المطلب الأول: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

الإنتاج الوطني هو مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية تقدر عادة بسنة داخل البلد، وهو كذلك مجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الانتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة.

وينتج عن النفقات العامة آثار متعددة في مختلف الميادين، فالنفقات العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، بالإضافة إلى التأثير في مختلف المتغيرات الاقتصادية كالدخل الوطني ومكوناته، من استهلاك وادخار واستثمار، كما تؤثر على المستوى العام للأسعار وفي توزيع الدخل الوطني وبالتالي التوازن الاقتصادي العام، كما تؤثر على حجم الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءاً هاماً من هذا الطلب وتزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخل الدولة في الاقتصاد، ونميز في آثار الإنفاق على الإنتاج بين آثار تكون في المدى القصير وآثار تكون في المدى الطويل.

فبالنسبة للمدى القصير ترتبط آثار الإنفاق بتحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي عبر الدورات عن طريق التأثير على الطلب الكلي الفعال في الاقتصاد والحيلولة دون قصوره أو تقلب مستواه.

أما بالنسبة للمدى الطويل فتختلف آثار الإنفاق العام على الإنتاج والدخل تبعاً لطبيعة هذا الإنفاق، فالإنفاق على الوظائف التقليدية كالمدافع الخارجي وبسط الأمن وإقامة العدالة يؤثر على الإنتاج بطريقة غير مباشرة لأن الأمن أساس أي استثمار، فالدولة غير الآمنة لا يمكن للمستثمرين أن يخطروا فيها بحياتهم وأموالهم ومن ثم تقل الاستثمارات مما يعيق العملية الإنتاجية في البلد.

كما أن الإنفاق على التعليم والصحة العامة والتأمينات الاجتماعية ضد المرض والعجز والشيخوخة والبطالة يؤثر على الإنتاج من خلال تأثيره على قدرة الأفراد ورغبتهم في العمل والادخار، كما يؤدي الإنفاق العام دوراً مهماً في توجيه الموارد الإنتاجية المتاحة إلى فروع النشاط المرغوبة عن طريق التأثير على معدلات الربح فيها بضمان حد أدنى من الأرباح أو سد عجز في ميزانية المشروع خلال مدة معينة ومنح بعض الإعانات المالية كإعانات الإنشاء وتوسع النشاط والتصدير.

كما أن هذا الإنفاق قد يؤدي إلى آثار سلبية كالتأثير على رغبة الأفراد وتناقص ميلهم إلى الادخار، ففي حالة توجيه الإنفاق العام إلى تأمين مستقبل الأفراد وتقرير المعاشات أو ضمانات اجتماعية كبيرة، فقد يترتب على ذلك انصراف الأفراد عن العمل وبالتالي عن الادخار لأنهم يضمنون إعانات حكومية تكفيهم.¹⁸

المطلب الثاني: آثار النفقات العامة على الاستهلاك الوطني

للنفقات العامة تأثير على الاستهلاك وذلك من خلال ما توزعه الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور حيث يخصص نسبة كبيرة منها لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، ولأثر النفقات العامة على الاستهلاك صورتان:

أولاً: نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام: يقصد بنفقات الاستهلاك الحكومي ما تقوم به الدولة من شراء سلع أو خدمات لازمة لسير المرافق العامة، مثل النفقات التي تدفعها الدولة في سبيل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات والمواد الأولية اللازمة للإنتاج العام أو لأداء الوظائف العامة، والنفقات المتعلقة بالملفات والأوراق والأثاث اللازمة للمصالح الحكومية والوزارات... إلخ، أو الخدمات التي تؤديها الدولة للعاملين لديها كالإسكان والإطعام... وغيرها، ويرى البعض هذا النوع من النفقات نوع من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة، فبدلاً من أن تقوم الدولة بزيادة مرتبات الأفراد لزيادة استهلاكهم تقوم هي بهذا الإنفاق.

ثانياً: نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد: من أهم البنود الواردة في النفقات العامة ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها التي تدفعها الدولة لموظفيها وعمالها (الحاليين والسابقين)، وبطبيعة الحال فإن الجزء الأكبر من هذه الدخول توجه لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات، مثل استعادة الطبقات الفقيرة ببعض الخدمات المخصصة لهم كإعانات البطالة، والعجز والشيخوخة...، وتعتبر هذه النفقات (مرتبات وأجور أو معاشات) من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقابل لما يؤديه الأفراد من خدمات وأعمال فيؤدي ذلك إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك والذي يؤدي في مرحلة ثانية إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف.¹⁹

¹⁸ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 31.

¹⁹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 77.

المطلب الثالث: آثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل الوطني

تؤثر النفقات على نمط توزيع الدخل ويكون ذلك الأثر بطريقتين:

أولاً: الأثر المباشر

عن طريق زيادة القوة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق منح الإعانات النقدية أو لدى بعض الوحدات الإنتاجية عن طريق الإعانات المباشرة (إعانات الاستغلال أو الإنتاج).

ثانياً: الأثر غير المباشر

عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن تكلفتها وذلك بدفع إعانات استغلال للمشروعات التي تنتج هذه السلع والخدمات، كذلك عندما يحصل الأفراد على سلع أو خدمات تؤديها الهيئات العامة بلا مقابل أو بمقابل يقل عن ثمن التكلفة (كالخدمات الصحية والتعليم).

ولكي يحدث الأثر يستوجب أن تكون معظم الإيرادات مستمدة من الضرائب المباشرة وخاصة التصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية منها أكبر من الفقيرة، ومن ثم يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الوطني.

المطلب الرابع: آثار النفقات العامة على الأسعار

يمكن للدولة أن تؤثر على الأسعار رغم أن القاعدة العامة للأسعار هي العرض والطلب، إلا أن تدخل الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة يتم من خلال سياستها في الإنفاق العام، وهذا التدخل وسيلة ثابتة للتنظيم الاقتصادي ليس في الظروف الاستثنائية والطارئة فقط بل حتى في الظروف العادية.

ويترتب على الإنفاق العام في المشاريع الإنتاجية زيادة في السلع مما ينجم عنه انخفاض في الأسعار، كأن تشجع الدولة على زراعة القمح واستصلاح الأراضي بتوفير الأسمدة وتشجيع الفلاحين بهدف زيادة الإنتاج، فإن ذلك يزيد في الإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض سعر القمح، أما إذا كان الإنفاق العام موجهاً إلى المجالات الاستهلاكية فهذا يؤدي إلى زيادة أسعارها نظراً لزيادة الطلب عليها، ومثالها أن تدفع الدولة للأفراد مرتبات عالية فتشجعهم على الاستهلاك، وقد يزيد الارتفاع في الأسعار

من النصيب النسبي للربح على حساب نصيب الأجور في الدخل الوطني، الأمر الذي يعني تغيراً في نمط توزيع الدخل لصالح الفئات التي تحصل على الربح لفترة زمنية معينة.

وفي حالة وجود تضخم يرجع إلى زيادة الطلب الكلي، فإن تخفيض الإنفاق العام بشكل عام وعلى السلع والخدمات الاستهلاكية خاصة سيقود إلى تخفيض الطلب الكلي وكبح جماح التضخم، والحيلولة دون ارتفاع الأسعار عن طريق تطبيق سياسة مالية انكماشية أو مقيدة.²⁰

المبحث الرابع: ازدياد النفقات العامة

تزداد النفقات العامة سنة بعد سنة في الدول -كقاعدة عامة- على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية وتسمى هذه الظاهرة بـ "قانون فاجنر **Wagner's Law**" نسبة إلى الاقتصادي الألماني "فاجنر A.Wagner"، وتعود هذه الظاهرة إلى أسباب وعوامل ظاهرية وحقيقية وهي كما يلي:

المطلب الأول: الأسباب الظاهرية

يقصد بها زيادة وتصاعد الإنفاق العام عددياً دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي وملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة، ومن أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة تدهور قيمة النقود، وتعديل وتغيير أساليب وكيفيات وضع الميزانيات، وازدياد السكان واتساع إقليم الدولة.

أولاً: تدهور قيمة النقود: وهو من الأسباب الأساسية للزيادة الظاهرية للنفقات، وهو انخفاض قيمة العملة وانخفاض قوتها الشرائية، مما يؤدي إلى زيادة أسعار السلع والخدمات، فتدفع الدولة قيمة أكبر من القيمة التي كانت تدفعها للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات وبالتالي فإن الزيادة الظاهرية، إذ لم تزد الكمية من السلع والخدمات ولم تزد المنفعة الحقيقية وإنما قيمة السلع والخدمات هي التي زادت.

ثانياً: التغير في أساليب وكيفيات وضع الميزانيات: كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية، أي تخصيص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح

²⁰ William Jack Baumol, Alan Stuart Blinder, **Economics: Principles and Policy**, Fifth Edition, Harcourt Brace Jovanovich NY, 1991, pp. 152-154.

لتغطية نفقاتها مباشرة، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها في الميزانية العامة، مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها.

لكن مع اتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يوجب ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها في الميزانية -دون تخصيص- ظهرت نفقات عامة كانت تنفق من قبل ولم تكن تظهر في الميزانية، وعليه فإن الزيادة في هذه الحالة تعتبر ظاهرة وليست حقيقية اقتضتها طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

ثالثاً: اتساع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان: قد يكون أحدهما أو كلاهما سبباً للزيادة الظاهرية للنفقات العامة، وهذا دون أن تجد لها مقابل لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان، ويكون ذلك بسبب زيادة عدد السكان أو قد تحتل دولة أخرى أو تقوم باسترداد جزء من إقليمها،²¹ ومن ثم هذه الزيادة في عدد السكان أو اتساع إقليم الدولة يتطلب زيادة في النفقات العامة، لكن هذه الزيادة ظاهرة لأنه ليس لها مقابل ولم تزد في النفع العام ولم تزد كذلك في الأعباء الملقاة على عاتق السكان لكن إذا زاد نصيب الفرد من النفقات العامة فإن الزيادة في هذه الحالة تكون حقيقية وليست ظاهرة.

المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، وترتبط الزيادة في عبء التكاليف غالباً بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين (زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة)، وترجع الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة إلى ما يلي:²²

أولاً: الأسباب الاقتصادية: وهي متعددة ومنها:

زيادة الدخل الوطني، لأن زيادة الدخل الوطني يشجع الدولة على زيادة الضرائب والرسوم، وبالتالي زيادة إيرادات الدولة يُمكن من زيادة حجم نفقاتها في أوجه مختلفة، ومن ناحية أخرى

²¹ مثل منطقة الأرزاس واللورين بين فرنسا وألمانيا، والأراضي الفلسطينية المحتلة.

²² فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 97-106.

فإن الكساد بكل آثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق لزيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي؛

التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة يؤدي إلى زيادة في النفقات العامة، والهدف من هذا التوسع إما الحصول على موارد للخزينة العامة أو من أجل التنمية الاقتصادية أو محاربة الاحتكار، أو لتفادي حالات الكساد؛

التنافس الاقتصادي الدولي يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، وقد يكون في صورة إعانات اقتصادية للمؤسسات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة للمؤسسات الأجنبية، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المؤسسات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في السوق الوطنية أو حتى في السوق الأجنبية.

ثانيا: الأسباب الاجتماعية: مع زيادة عدد السكان وتركزهم في المدن والمراكز الصناعية تزداد حجم النفقات العامة لمواجهة زيادة الطلب على الخدمات التعليمية والصحية والثقافية أو خدمات النقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء والأمن العام، ويرجع ذلك إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف، بالإضافة إلى زيادة نمو الوعي الاجتماعي كنتيجة لانتشار التعليم ووعي الأفراد بحقوقهم، ومطالبتهم الدولة بالقيام بوظائفها كالتأمين على البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها.

ثالثا: الأسباب الإدارية: يؤدي سوء التنظيم الإداري وعدم مجارته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة والتأنيث إلى زيادة الإنفاق العام بصورة ملحوظة، والزيادة في هذا الصدد وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجا مباشرا، أي أنه رغم زيادة عبء التكاليف العامة على الأفراد لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام.

رابعا: الأسباب المالية: وترجع إلى

سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية بما لها من امتيازات السلطة العامة، مما يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة لأن خدمة الدين تستلزم دفع الأقساط والفوائد؛

 **وجود فائض في الإيرادات غير مخصص لغرض معين مما يشجع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.**

خامسا: الأسباب السياسية: تعد من أكثر الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة، فانتشار مبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية واهتمام الدولة بالطبقات المحدودة الدخل وكفالة كثير من نفقاتها يجعل الدولة تزيد من نفقاتها سواء كانت هذه النفقات على شكل مساعدات أو تعويضات عن الأضرار التي تسببها أعمال وتصرفات الإدارة العامة أو الكوارث الطبيعية، ...إلخ.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

تعرف الإيرادات العامة بأنها "مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي"، ومن أهم هذه المصادر إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية (الأملاك الوطنية)، الرسوم والضرائب، القروض العامة المحلية والخارجية، الإصدار النقدي الجديد، وإيرادات أخرى.

المبحث الأول: إيرادات الدولة من أملاكها الوطنية (Domaine public)

تعتبر إيرادات الدولة من ممتلكاتها ومشاريعها الاقتصادية مصدرا هاما من مصادر الإيرادات العامة في أغلب البلدان، على اختلاف أنظمتها وبالخصوص في البلدان الاشتراكية، حيث تعود ملكية وسائل الإنتاج للدولة، وقد تزيد هذه الأهمية في البلدان النامية.

المطلب الأول: التعريف والتطور التاريخي

يقصد بأملاك الدولة تلك الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة.

كانت أملاك الدولة زراعية وقد كان المصدر الأساسي للإيرادات الكلية للدولة، ثم تناقصت أهمية إيراداته بالنسبة للإيرادات الضريبية مع بداية القرن العشرين، وقد ظهرت صور أخرى لأملاك الدولة تتمثل في الجانب الصناعي والتجاري والمالي، والتي أخذت مكانتها تزداد في تدعيم الإيرادات العامة تبعا لازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، واضطلاعها بالجانب الإنتاجي بصورة كبيرة حتى أصبحت تشكل موردا هاما للإيرادات العامة، ورغم ذلك بقيت الضرائب تشكل المصدر الأول في تكوين الإيرادات العامة وخاصة في الاقتصاديات الرأسمالية، أما الاقتصاديات الاشتراكية فإن دائرة أملاك الدولة تغطي كل أو معظم فروع الإنتاج الزراعي والصناعي والتجاري والمالي وتعتبر إيراداته أهم مورد للإيرادات العامة.

المطلب الثاني: أقسام أملاك الدولة

ينقسم إلى قسمين أساسيين هما أملاك الدولة العامة والخاصة.

أولاً: أملاك الدولة العامة: يقصد بها الأموال التي تملكها الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وتخضع للقانون العام وتخصص للنفع العام، ومثالها الطرق والأنهار وشواطئ البحر والموانئ العامة والغابات... إلخ، والأصل أن الدولة لا تفرض رسماً أو مقابلاً للانتفاع بها أو استعمالها إلا في حالات خاصة الغرض منها تنظيم هذا الاستغلال، وتحسين الخدمة العامة التي تقدمها مثل هذه الممتلكات ولا تذهب كإيرادات للدولة، ولذلك لا يعتبر هذا النوع من الممتلكات مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات العامة من أملاك الدولة.²³

وتخضع أملاك الدولة العامة لحماية قانونية، حيث لا يجوز التصرف فيها واكتسابها بالتقادم والحجز عليها، كما أن قانون العقوبات قد حمى هذه الأملاك من كل اعتداء لمن يقوم بالسرقة أو التخريب.

ثانياً: أملاك الدولة الخاصة: وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وتدر إيرادات، وهي معدة للاستغلال التجاري مثل المصانع والفنادق ووسائل النقل... إلخ، وينقسم إلى:

1. **أملاك دولة عقارية:** كان له أهمية تاريخية والمتمثلة بالأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمحاجر والأبنية، وبدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته إثر زوال العهد الإقطاعي وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك لاستغلال الأفراد، وقلت أهميته مع توسع الأنواع الأخرى التي أعطت إيرادات أفضل، أما الغابات والمناجم والمحاجر فإن أغلب الدول أبقتها تحت سيطرتها، وقد تقوم الدولة بالاستثمار بشكل مباشر كالنفط والمعادن وقد تؤجرها أو تمنح امتيازات لاستغلالها...، أو أي صيغة أخرى تحقق إيرادات مالية للدولة.²⁴

²³ علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013، ص ص 155-156.

²⁴ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 95-97.

2. **أملاك دولة مالية:** ويتكون مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات التي تحقق لها إيرادات مالية كالأرباح من بيع وشراء الأوراق المالية في السوق المالية، وفوائد القروض التي تحصل عليها من المقترضين من الأفراد والهيئات، والفوائد المستحقة للدولة من الأموال التي أودعتها في البنوك، والتي تحقق للدولة إيرادات عامة على شكل أرباح وفوائد،²⁵ وتستخدم الدولة الدومين المالي لتنفيذ سياساتها المختلفة، إضافة لما يحققه من إيراد مالي للخزانة العامة.

3. **أملاك الدولة الصناعية والتجارية:** ويتكون من النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بالأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية، وتدير الدولة هذه الأملاك الصناعية والتجارية سواء من طرفها أو تمنح امتياز أو ترخيص لأحد الأشخاص سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا من أجل إدارة هذه النشاطات، كالصناعات النووية والنفطية و المشاريع ذات الأهمية الاستراتيجية والتي تهم الأمن الوطني والتي تحتاج إلى نفقات عالية لأغراض البحث والتطوير، وقد تكون مشاريع ذات أهمية اجتماعية لأهميتها للمواطن وعدم تمكين هذه المشاريع للقطاع الخاص الذي سيبيع تلك المنتجات بأسعار تضر برفاهية المواطنين مثل الكهرباء والبريد والاتصالات وغيرها، وقد يكون الهدف من المشاريع تحقيق إيراد مالي للدولة.²⁶

المبحث الثاني: الرسوم

يعد الرسم من أقدم مصادر الإيرادات العامة، وهو مورد مالي يدفعه الأفراد مقابل الخدمات الخاصة التي يحصلون عليها من المرافق العامة، وتختلف قيمة الرسم باختلاف نوعية هذه الخدمة المقدمة، فالرسوم القضائية لها قيمة معينة، والرسوم الجمركية أيضا...، ويعد الرسم من أقدم موارد الدولة، وتتميز موارده بالديمومة والانتظام، وتستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق منفعة عامة.

²⁵ علي خليل، سليمان اللوزي، مرجع سبق ذكره، ص 160.

²⁶ العبيدي سعيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ص 110-111.

المطلب الأول: تعريف الرسم وخصائصه

الرسم هو "مبلغ نقدي يدفعه الفرد مجبرا إلى الدولة أو إلى أحد هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه، ويقترن النفع الخاص بنفع عام يعود على المجتمع ككل".

ولا يكون فرض الرسوم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية عليها، وتعتبر موافقة السلطة التشريعية ركنا أساسيا في فرض الرسوم، وإن كان فرضها لا يستلزم قانونا بل يكفي أن يتم بناء على قانون، أي أن يصدر قانون يخول للوزير أو الإدارة فرض الرسوم المناسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وذلك لتعدد أنواع الرسوم وتعدد القواعد المتبعة في تقديرها، ولذلك فالسلطة التنفيذية تكون أقدر من غيرها على إجراء هذا التقدير، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية واللوائح لفرض الرسوم شريطة أن تسند هذه القرارات إلى قوانين تجيز فرضها، ويتميز الرسم بخصائص هي:²⁷

أولاً: الصفة النقدية للرسم: حيث يتم دفع الرسم في صورة نقدية.

ثانياً: الصفة الجبرية للرسم: يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون لطلب الخدمة، أي أن الخدمة ملازمة للرسم، فمتى تقدم الفرد بطلب هذه الخدمة وجب عليه تقديم مبلغ نقدي محدد يسمى الرسم.

ثالثاً: صفة النفع: إن طالب الخدمة يسعى من وراء ذلك إلى تحقيق نفع خاص يتعلق به شخصيا، دون أن يشارك فيه الآخرون كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وإشهارها (رسوم التوثيق والشهر) أو امتياز خاص يمنح للفرد كالحصول على رخصة قيادة أو جواز السفر أو براءة اختراع أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة كالموانئ والمطارات وبعض الطرق البرية والنهرية...إلخ، وإن كان بالإضافة إلى النفع الخاص، هناك نفع عام يعود على المجتمع بصفة عامة وعلى الاقتصاد الوطني في مجموعه من خلال تلك المبالغ التي يدفعها الأفراد والتي تكون على شكل إيرادات تتحصل عليها خزينة الدولة لإعادة توزيعها على شكل نفقات على مشاريع الدولة المختلفة والمتعددة والتي يستفيد منها عامة الشعب.

²⁷ حمدي سمير صلاح الدين، مرجع سبق ذكره، ص ص 109-113.

المطلب الثاني: تحديد سعر الرسم وفرضه

تستقل الدولة بتحديد قيمة الرسم، وتدخل قواعد معينة في تقدير الرسم وهي:²⁸

أولاً: القاعد الأولى: تستند هذه القاعدة أساساً إلى أن الغرض الأساسي من المرافق العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للأفراد وليس تحقيق الربح، أي أن الغرض ليس مالياً بحتاً، وبالتالي فلا يوجد ما يستوجب أن يكون مقابل الخدمة الممثل للرسم أكثر من نفقة الخدمة، ومبرر هذه القاعدة أنه لا يستوجب أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها على نفقاتها.

ثانياً: القاعدة الثانية: أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة له، وهذه القاعدة ليست مطلقة، بل تتعلق ببعض الخدمات كالتعليم الجامعي والخدمات الصحية... إلخ، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الخدمات، التي تمثل بالإضافة للنفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل، ومن مقتضيات العدالة يتوجب توزيع نفقات هذه المرافق بين الأفراد المنتفعين بها (دافعي الرسوم) وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الرسوم بأنواعها المختلفة، وتخفيض هذه الرسوم فيها لتشجيع على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها ولنفعها العام، وقد تقرر الدولة تقديم هذه الخدمات بالمجان كالتطعيم ضد الأمراض مثلاً، وقد تكون هذه الخدمة إلزامية بتقرير عقوبات على عدم طلبها كتسجيل المواليد وتعليم الأطفال.

ثالثاً: القاعدة الثالثة: أن يكون الرسم أكبر من الخدمة المقابلة له، ويتعلق هذا ببعض أنواع الخدمات، ويكون الغرض منها تحقيق موارد مالية للخزينة العامة، كما هو الحال بالنسبة لرسوم التصديق والتوثيق ورسوم التسجيل العقاري.

ورغم هذه القواعد المذكورة إلا أنه لا يمكن أن ننفي الغرض من تقرير الرسوم هو غرض مالي بهدف الحصول على موارد للخزينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم سير المرافق العمومية.

²⁸ علي خليل، سليمان اللوزي، مرجع سبق ذكره، ص ص 163-168.

المطلب الثالث: الرسم والضريبة: يتشابه الرسم والضريبة في عنصر الإيجاب، إلا أن الاختلاف بينهما يتمثل في أن الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الفرد ويحصل منها على نفع خاص يشبع حاجته مباشرة، بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع ككل بصورة غير مباشرة.

أما الضريبة كأهم مصدر للإيرادات العامة فهي تفرض دون مقابل مباشر، مساهمة من الفرد في تغطية جانب من النفقات العامة، وترتبط على ذلك فإن تحديد مقدار الرسم يتم عادة على أساس قيمة الخدمة دون تمييز بين الأفراد، بينما تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس المقدرة التكليفية أو المالية لدافع الضريبة، فهناك اختلاف واضح في طبيعة كل من الرسم والضريبة.

بالإضافة إلى أن الرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات أو لوائح إدارية، أما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية نظرا لأهميتها وحساسيتها.

المطلب الرابع: أنواع الرسوم وطرق جبايتها

أولاً: أنواع الرسوم: وتكون الرسوم على نوعين هما:

1. الرسوم الصناعية: مثل رسوم البريد والبريد السريع والهاتف وغيرها.
2. الرسوم الإدارية: وتشمل:
 - رسوم على الأعمال المدنية التي تؤخذ مقابل منح امتياز خاص مثل منح إجازات البناء والسوق وحمل السلاح...إلخ؛
 - رسوم تتعلق بالحياة العملية كرسوم الدراسة ودخول المتاحف والحدائق العامة والمعارض...إلخ؛
 - الرسوم القضائية والتي تؤخذ من المتنازعين على الحقوق ورسوم كاتب العدل...إلخ.

ثانياً: طرق جباية الرسوم: تجبى الرسوم بطريقتين هما:

1. الطريقة المباشرة: تأخذ الدائرة المعنية مبلغ الرسم مباشرة مقابل وصل قبض يسلم لدافع الرسم، مثل رسوم التسجيل الجامعي؛
2. الطريقة غير المباشرة: مثل وضع طابع على الأوراق الرسمية أو بيع أوراق (استمارات) مختومة بسعر الرسم المطلوب والذي يفوق كلفة الورقة.

المبحث الثالث: الضرائب

تعتبر الضرائب من أهم الموارد الأساسية للدولة لتغطية أعبائها المتزايدة والمتعددة، خاصة في ظل الاقتصاديات الحرة، وانحسار دور الدولة في مجال النشاطات الاقتصادية وتركها للأفراد، وتختلف مصادر الإيرادات العامة من دولة لأخرى طبقاً للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي لكل دولة.

المطلب الأول: تعريف الضرائب وخصائصها

"الضريبة اقتطاع مالي تأخذه الدولة جبراً من الأفراد أو الوحدات الاقتصادية دون مقابل بصورة نهائية بغرض تحقيق مصلحة عامة مساهمة منهم في الأعباء العامة".

وللضريبة خصائص من أهمها:

- **اقتطاع مالي:** حيث تدفع الضريبة نقداً وليس عيناً وذلك لصعوبة جباية الأموال العينية؛
- **تفرض جبراً:** السلطة العامة هي التي تتولى وضع النظام القانوني للضريبة من حيث فرضها وجبايتها، فهي التي تحدد نسبها والوعاء الضريبي وكيفية تحصيلها وميعادها دون الرجوع إلى المكلف بها، وذلك بعد المرور على البرلمان (ممثل الشعب) وصدور قانون يحدد الأحكام المتعلقة بالضريبة، وتقوم الدولة بتحصيل الضرائب بالطرق الجبرية إذا امتنع المكلف عن التسديد، كما يمكن أن يعاقب وفق ما تنص عليه القوانين؛
- **دون مقابل:** تدفع دون مقابل مباشر ودون منفعة خاصة، والمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وتغطية جزء من أعباء الدولة؛
- **تدفع بصورة نهائية:** أي أن الدولة لا تلتزم برد قيمتها أو بدفع أي فوائد عنها؛
- **هدفها تحقيق نفع عام:** من أهداف الضريبة تحقيق نفع عام، لأن الأموال العائدة من الضرائب تستخدم في تغطية حاجات عامة، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفئات الأقل دخلاً.

المطلب الثاني: القواعد الأساسية للضريبة

للضريبة أربع قواعد أساسية يجب مراعاتها عند فرض ضريبة ما وهي:²⁹

أولاً: قاعدة العدالة (المساواة)

وتعني أن يساهم ويشارك جميع أفراد المجتمع في أداء الضريبة كل حسب قدرته، ومن مقتضيات العدالة إعفاء ذوي الدخل المحدود من دفع الضرائب.

ثانياً: قاعدة اليقين (الوضوح)

وتعني أن تكون الضريبة واضحة المعالم دون أي غموض من مختلف الجوانب كالقيمة، الوعاء الضريبي، ووقت دفعها، الجهة الإدارية المكلفة بالتحصيل الضريبي، وطرق الطعن الإداري والقضائي، وهذا يؤدي إلى سهولة في تطبيق النظام الضريبي واستقراره ويجعله أكثر فاعلية في تحقيق أهدافه.

ثالثاً: قاعدة الملائمة في الدفع

ويقصد بهذه القاعدة تحديد ميعاد الدفع بما يتلاءم مع القدرة المالية للمكلف سواء تم اقتطاع هذه الضريبة عند المصدر كالضريبة على الدخل، أو اعتماد نظام التقسيط في الدفع... إلخ، حتى لا يشعر المكلف بوطء كبير وثقل الضريبة.

رابعاً: قاعدة الاقتصاد

ويقصد بها أن يتم تحصيل الضريبة بأسهل وأيسر الطرق التي لا تكلف الإدارة المالية مبالغ كبيرة، بالتالي لا يجب أن تقام أجهزة إدارية ضخمة وتوظيف عدد كبير من الموظفين لجبايتها لأنه يتعارض مع قاعدة الاقتصاد، إذ لا خير في ضريبة تكلف جزءاً كبيراً من حصيلتها.

²⁹ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن،

2012، ص ص 158-160.

المطلب الثالث: أنواع الضرائب

تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها، وسنقتصر في هذا الجزء على زاويتين فقط وهي من حيث تحمل عبء الضريبة وتنقسم إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، ومن حيث الواقعة المنشئة للضريبة أو الوعاء الضريبي وتنقسم إلى الضريبة على الدخل والضريبة على رأس المال والضريبة على الإنفاق والضرائب الجمركية.

أولاً: من حيث تحمل عبء الضريبة

من خلال هذه الزاوية تقسم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة، فقد اتفق أغلب الاقتصاديين بأن الضرائب المباشرة هي الضرائب على الدخل والثروة مثل الضريبة العقارية أو الضريبة على الدخل الإجمالي أو على الأرباح الصناعية والتجارية... إلخ، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق كالرسم على القيمة المضافة وهي ضريبة على استهلاك واستيراد بعض السلع.

1. **الضرائب المباشرة:** وهي التي تفرض على واقعة وجود عناصر الثروة من دخل ورأس مال، وهي متعلقة بالقدرة المالية للأفراد لا أعمالهم، وهي ثابتة الدخل لأنها تطرح على رؤوس أموال وهو مدخول لا يتأثر بإرادة الأفراد ودرجة ومستوى إنفاقهم وهي تتطلب عدد قليل من الموظفين، ومن أمثلة الضرائب المباشرة بعض ما نص عليه القانون الضريبي الجزائري:

 **الرسم على النشاط المهني TAP:** وهي ضريبة تفرض على رأس المال، المتأتي عن

طريق التجارة بأنواعها أو على الإنتاج والمهن الحرة.

 **الضريبة على الدخل الإجمالي:** وهي تتعدد بتعدد الأشخاص والدخول وهي:

الجدول رقم (01) الضريبة على الدخل الإجمالي

الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح التجارية والصناعية (IRG/BIC)	وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية
الضريبة على الدخل الإجمالي على الأرباح غير التجارية (IRG/BNC)	وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من المهن الحرة كالمحاماة ومكاتب الدراسات والعيادات الطبية الخاصة... وغيرها
الضريبة على الدخل الإجمالي على الدخل العقاري (IRG/RF)	وهي ضريبة تفرض على الدخل التي يجنيها أصحابها من إيجار العقارات المبنية وغير المبنية سواء كانت محلات تجارية أو سكنية أو أراضي زراعية...
الضريبة على الدخل الإجمالي على الأجور (IRG/Salaire)	وهي ضريبة تفرض على كل أجر يأخذه العامل سواء كان يعمل في القطاع العام أو الخاص مع مراعاة بعض الأجور التي قد أعفاها القانون من هذه الضريبة إذا لم تبلغ النصاب القانوني المحدد وهي تصاعدية
الضريبة على أرباح الشركات (IBS)	وهي ضريبة تفرض على الأرباح العائدة من الأعمال التجارية والصناعية والخدمات التي يمارسها الأشخاص المعنوية الخاصة.

2. **الضرائب غير المباشرة:** هي ضريبة تفرض على وقائع تمثل إنفاقا واستهلاكاً أو تداولاً لعناصر الثروة، ومن مزايا الضرائب غير المباشرة أنها تجنى بسهولة فالمكلف يؤديها أحيانا دون أن يشعر بها، فقد لا يدري حينما يشتري شيئاً ما أنه يدفع ضريبة غير مباشرة، والضرائب غير المباشرة تزيد حصيلتها بزيادة الاستهلاك، ومن عيوبها أنها في فترات الأزمات والحروب تقل حصيلتها كما أنها لا تتناسب مع القدرة التكاليفية للمكلف بها، فهي تفرض على السلع الضرورية ولهذا تكون أكثر ثقلاً على الطبقة الفقيرة من أهم الضرائب غير المباشرة الرسم على القيمة المضافة TVA.

ثانياً: من حيث الوعاء الضريبي

تتعدد أنواع الضرائب وأنواعها، والتي منها حسب الوعاء، أو الواقعة التي تفرض الضريبة عليها وهي كما يلي:³⁰

1. **الضريبة على الدخل:** يعتبر الدخل الوعاء الرئيسي الذي تفرض عليه الضريبة وأهم الضرائب المفروضة، ويستمد أهميته من كونه وعاء متجدد ومستمر للضريبة، مما يوفر إيرادات مستمرة للدولة تغطي بها نفقاتها المستمرة، والدخل هو "إيراد يتجدد ويتكرر بصفة دورية مع بقاء المصدر واستمراره، وهو ينتج عن مصادر مختلفة، فقد تكون رأسمال كبيع العقارات والأراضي وفوائد الودائع، وقد يكون مصدره العمل كأجرة العامل والموظف، وقد يكون مصدره رأس المال والعمل معا كالأرباح التجارية والصناعية"، وقد تكون الضريبة المفروضة تصاعديّة فترتفع نسبتها مع ارتفاع هذه الدخول مثل الضريبة التصاعديّة على الأجور.

2. **الضريبة على رأس المال:** وتحتل أهمية أقل من الضريبة على الدخل، لأنها عادة تفرض بسعر أقل حتى لا تؤدي إلى تقليل رأس المال واستنفاده عبر الزمن، وبالتالي التقليل من إمكانية مساهمة رأس المال في توليد الدخل، وتفرض على رأس المال سواء أنتج أم لم ينتج، وعلى الزيادة في رأس المال، وكذا على الثروات المكتسبة كالتركات والوصايا والهبات.

3. **الضريبة على الإنفاق:** وهي الضريبة التي يتم فرضها على الدخل عندما يتصرف به عن طريق إنفاقه، وهي من الضرائب غير المباشرة، كما أنها تبتعد عن العدالة الضريبية إذ يتم دفعها من طرف الأغنياء والفقراء على حد سواء وبنفس المعدل، ويمكن الحد من عدم العدالة الضريبية على النفقات كما قامت كثير من الدول بالرفع من معدل الضريبة على السلع الكمالية وتخفيضها على السلع ذات الاستعمال الأساسي، ومن هذه الضرائب (TVA) ضريبة القيمة المضافة والتي تختلف نسبتها بين السلع الضرورية والكمالية، وتمتاز بوفرة حصيلتها من الضرائب.

³⁰ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 165-179.

4. **الضرائب الجمركية:** وهي ضرائب تفرض على انتقال السلع ودخولها إلى البلد بالاستيراد أو خروجها منها بالتصدير، وتكون في حالة الاستيراد أكثر منه في حالة التصدير، وتستعمل لتحقيق أهداف عديدة مالية كإيراد للخرينة العامة، ولتحقيق أهداف اقتصادية كتقليل الواردات وزيادة الصادرات وتحقيق التوازن في الميزان التجاري والتأثير على سعر الصرف، أو حماية المنتج الوطني من المنافسة الأجنبية في السوق المحلية.³¹

المبحث الرابع: القروض العامة

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية، فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقات متزايدة، بعد أن تكون قد استنزفت كافة إيراداتها العادية، فتلجأ إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها لتستكمل بها إيراداتها العادية المتحصلة من الأملاك الوطنية والرسوم والضرائب.

المطلب الأول: تعريف القروض العامة

يمكن تعريف القروض العامة بأنها "المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الغير (أفراد، بنوك، دول)، مع التعهد بردها إليهم مرة أخرى عند حلول أجل استحقاقها مع دفع فوائد عليها".

والقروض العامة ليست دورية ومنتظمة، بل تعد من وجهة نظر الفكر التقليدي موردا غير عادي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية من أجل تغطية نفقات غير عادية، ويكون ذلك في حالتين أساسيتين:

حالة وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل: بمعنى أن المقدرة التكلفة الوطنية أو ما يعرف بالطاقة الضريبية الوطنية قد استنفذت، فلا تستطيع الدولة أن تفرض المزيد من الضرائب، وإلا ترتب على ذلك آثار اقتصادية بالغة الخطورة تتمثل في تهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة؛

حالة رفض المكلف بالضريبة فرض المزيد من الضرائب: أي قبل استنفاد المقدرة التكلفة الوطنية، ولكن فرض المزيد من الضرائب سيبعده ردود عنيفة، واستياء من جانب المكلفين

³¹ فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 205-208.

بها، إذ أن الضرائب من هذه الزاوية لها حدود من طبيعة اقتصادية وأخرى من طبيعة نفسية، تضع قيда على قدرة الدولة للالتجاء إليها.

وبالتالي لا تشكل القروض العامة أداة تمويلية فقط بل أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية في كثير من الأحيان.

المطلب الثاني: أنواع القروض العامة

تتعد أنواع القروض وصدورها، ويمكن النظر إليها من زوايا مختلفة، من ناحية حرية المكتتب، ومن ناحية مصدر الأموال، ومن ناحية أجل القروض.

أولاً: القروض الاختيارية والقروض الإلزامية³²

الأصل في القروض أنها اختيارية فلأفراد حرية الاكتتاب في القرض من عدمه، وذلك بمقارنة الفائدة التي يحصلون عليها من سندات القرض، وتلك التي يحصلون عليها من فرص الاستثمار الأخرى، فالدولة لا تستخدم سلطتها السيادية في عقد القرض.

إلا أنه قد تضطر الدولة إلى عقد القروض الإلزامية، حيث تمارس سلطتها السيادية بشأنها، فيجبر الأفراد للاكتتاب فيها وفقاً للأحكام التي يقرها القانون، وقد يبدأ كذلك القرض اختيارياً وينتهي إجبارياً كما في حالة قيام الدولة بتأجيل ميعاد سداد القرض بإرادتها المنفردة، دون الحصول على موافقة المكتتب فيه، وتلجأ الدولة إلى القروض الإلزامية في حالات معينة:

حالات ضعف ثقة الأفراد في الدولة بحيث لو تركت القروض الاختيارية لعزف الأفراد عن الاكتتاب فيها، خاصة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات أو الحروب؛

حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة لتدهور قيمة النقود، لذا تضطر الدولة إلى فرض القروض الإلزامية من أجل امتصاص أكبر قدر ممكن من النقود السائلة للحد من آثار التضخم.

³² حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 65.

وقد تكون القروض الاجبارية بدون فوائد عليها، لذا فهي مضرّة بالمقرضين واستعمالها يكون في أضيق نطاق ممكن وفي حالات الضرورة القصوى، وتفضل الدولة غالبا اللجوء إلى الاصدار النقدي الجديد بدلا من عقد القروض الاجبارية.

ثانيا: القروض الداخلية والخارجية³³

يطلق على القروض الداخلية القروض الوطنية، التي يكتتب فيها رعايا الدولة أو المقيمين في إقليمها، سواء كانوا أشخاصا طبيعية أو اعتبارية، فالسوق الداخلي هو الذي يغطي هذه القروض، وعادة ما تكون بالعملة المحلية ويستعمل في معالجة العجز في الإيرادات العامة.

والقروض الخارجية هي التي يكتتب فيها الأشخاص الطبيعية والاعتبارية المقيمون في خارج إقليم الدولة، فالسوق الخارجي هو الذي يغطي هذا القرض، وتلجأ الدولة للقروض الخارجية بسبب عدم كفاية المدخرات الوطنية، وقد تلجأ إليها كذلك من أجل الحصول على العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات، ومن عيوبها أنها تؤثر سلبا على سعر صرف العملة الوطنية.

ثالثا: القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل

- **القروض قصيرة الأجل:** وهي القروض التي لا تتجاوز السنة وتستعمل من أجل الوفاء باحتياجات مؤقتة خلال السنة المالية، وتسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض بأذونات الخزانة، وتكون غالبا لمواجهة العجز الموسمي، وهو العجز الذي يحدث نتيجة تأخر الحصول على بعض الإيرادات المقررة في الميزانية وخاصة الضرائب، وتقدم هذه الأذونات إلى البنك المركزي أو البنوك التجارية وقد يقدم الجمهور على شراء هذه الأذونات والتي عادة ما تكون قابلة للخصم لدى البنوك، وعند ورود حصيلة الإيرادات المنتظرة تقوم الدولة بسداد قيمتها للمكنتبين فيها؛

- **القروض متوسطة الأجل:** تكون مدتها أكثر من سنة وأقل من خمس سنوات؛

- **القروض طويلة الأجل:** هي القروض التي تزيد عن خمس سنوات، وتستعمل لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة، بحيث لا تكفي الإيرادات العامة الخاصة بالسنة المالية لتغطيته، أو لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية، أو لتغطية تكاليف حربية أو دفاعية.

³³ خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص 239-240.

المبحث الخامس: الإصدار النقدي الجديد وإيرادات أخرى

أصبحت الإيرادات العامة بالإضافة إلى دورها التقليدي في تغطية النفقات العامة، أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، وأداة تستعملها الدول في حال الأزمات الاقتصادية وللتوجيه الاستثماري، وتتحقق للدولة العديد من الإيرادات العامة، كالمناح والإعانات، الإتاوات، الغرامات، والإصدار النقدي وهي كما يلي:

المطلب الأول: الإصدار النقدي الجديد

قد تضطر الدولة في بعض الأحيان لمواجهة نفقاتها المتزايدة وعجز الميزانية إلى اللجوء لطريقة الإصدار النقدي الجديد أو التوسع في الائتمان المصرفي، ويعني الإصدار النقدي طبع كمية من النقد الورقي تستخدمه الدولة في تمويل نفقاتها العامة، أما التوسع في الائتمان المصرفي فإن الدولة تقترض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يسمى نقود الودائع وبالتالي إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع.

إن الإصدار النقدي الجديد والتوسع في الائتمان المصرفي يمثلان قروضا لا تستند إلى مدخرات حقيقية، وتؤدي إلى زيادة القوة الشرائية وارتفاع الطلب الكلي، مما يؤدي إلى تراجع القيمة الشرائية للنقود مما يشكل عبئا إضافيا على دخول وثروات الأفراد، كما يسبب التضخم بزيادة وسائل الدفع ومن ثم زيادة الطلب الكلي على السلع الاستهلاكية دون وجود إنتاج كافي لتغطية هذه الزيادة مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، ويحدث ذلك في حالة عدم تجاوب العرض لارتفاع الطلب، أي في حالة عدم مرونة الجهاز الإنتاجي وعدم وجود طاقات إنتاجية عاطلة وفي حالة التشغيل الكامل، أما إذا كانت هناك طاقات إنتاجية عاطلة فإن زيادة وسائل الدفع تؤدي إلى تشغيل هذه الطاقات وزيادة الإنتاج والاستخدام، لذا فاللجوء إلى الإصدار النقدي يجب أن يتم في أضيق نطاق ممكن وبحذر شديد لنقادي الآثار السيئة التي تنتج عنه.

المطلب الثاني: الإيرادات الأخرى

تتميز هذه الإيرادات بانخفاض أهميتها النسبية بسبب ضآلة حجمها وعدم انتظامها وقد تكون غير مقصودة لذاتها، ومن بين هذه الإيرادات ما يلي:

أولاً: المنح والإعانات

وهي الأموال التي تحصل عليها الدولة لمساعدتها في تمويل نفقاتها، وقد تكون هذه الإعانات من مصادر داخلية من الأفراد والمؤسسات الوطنية بدافع وطني لمساعدة الدولة في تنفيذ برامج معينة، وقد تكون من مصادر خارجية من دول أو مؤسسات أو أفراد.

وقد تكون هذه الإعانات نقدية وقد تكون عينية في شكل سلع وخدمات، وقد يكون دافع تقديم الإعانات لأسباب سياسية لتتبنى مواقف معينة أو الانخراط معها في حلف سياسي أو عسكري... إلخ، وقد تكون لأسباب اقتصادية مثل حصول فائض في الإنتاج لبعض السلع يفوق الطلب عليها، ولتفادي انخفاض الأسعار وحصول البطالة والكساد تقدم هذه الدول جزء من الناتج على شكل مساعدات للدول الأخرى، أو لأسباب إنسانية كمساعدة الدول الفقيرة أو في حالات الكوارث الطبيعية والحروب.³⁴

ثانياً: الإتاوات

وتسمى أيضاً بمقابل التحسين وهي ما تحصل عليه الدولة من مبالغ نقدية من أصحاب العقارات والأراضي التي ارتفعت قيمتها نتيجة تنفيذ مشروع عام معين، فعندما تقوم الدولة بشق طرق جديدة أو بتبليطها أو إنشاء حدائق³⁵ وهي أعمال ذات نفع عام، فإن أصحاب العمارات والمنازل والأراضي المحاذية لها سوف تزداد قيمتها الرأسمالية وتزداد إيجاراتها، لذلك تجبرهم الدولة على دفع أتاوة تتناسب مع مقدار النفع الذي حصلوا عليه، وأهمية هذه الإيرادات قليلة جداً.

³⁴ فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص ص 270-271.

³⁵ نفس المرجع، ص 41.

ثالثاً: الغرامات الجزائية

وهي العقوبات المالية التي تفرضها الدولة على مرتكبي المخالفات القانونية، وتهدف إلى ردع الأفراد عن ارتكاب هذه المخالفات أكثر مما تهدف إلى تحقيق إيراد مالي، وأهمية هذه الإيرادات قليلة بشكل عام، وتتأثر حصيلتها بمستوى الوعي لأفراد المجتمع.

ويترتب على مخالفة الشخص لبعض القوانين عقوبات مالية يجب دفعها للدولة، فعندما تكون العقوبة رادعة وبمبالغ كبيرة فإن حصيلة الدولة منها ستكون قليلة وبالعكس عندما لا تكون الغرامات رادعة ستزداد حصيلة الغرامات المالية، وفي كل الحالات فإن حصيلة الغرامات تكون صغيرة عادة وغير منتظمة، كالغرامات المالية التي يدفعها مرتكبوا المخالفات المرورية، أو ممارسة نشاط بدون ترخيص.

الفصل الرابع: الموازنة العامة

تهدف الميزانية العامة للدولة إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة (عادة سنة)، وهي نظرة تقديرية لنفقات وإيرادات الدولة لمدة زمنية مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة.

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة

تعتبر الموازنة عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية، وهي بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقاس عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية، والموازنة العامة أداة أساسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للحكومة.

المطلب الأول: تعريف الموازنة العامة

وتعرف الموازنة العامة على أنها "خطة مالية سنوية تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها وتحتوي على تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية".

الموازنة العامة والحساب الختامي: الحساب الختامي ويسمى كذلك (قانون ضبط الميزانية) هو الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية، وهو وثيقة يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية أو قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

وللتفريق بينهما فإن الموازنة تتعلق بفترة قادمة حيث تتضمن تقديرات يكون عنصر الاحتمال فيها قائما، قد تتحقق وقد لا تتحقق، أما الحساب الختامي فيمثل بيانا بالنفقات العامة والإيرادات العامة التي تحققت فعلا في فترة زمنية منتهية، حيث من نتائجها أنه يعكس صحة تقديرات الموازنة ودقة الأرقام الواردة فيها خلال العام المنصرم إيرادا وإنفاقا، فالموازنة تنبؤ لفترة قادمة، في حين أن الحساب الختامي أرقام فعلية تتعلق بفترة زمنية قد انقضت فعلا، ويلتقيان في كونهما أن موضوع كل

منهما هو نفقات الدولة وإيراداتها، وأن كل موازنة يجب أن يكون لها حساب ختامي، كما أن إعداد الموازنة وتحضيرها يعتمد بصفة كبيرة على الحسابات الختامية لعدد من السنوات السابقة.³⁶

المطلب الثاني: خصائص الميزانية العامة³⁷

أولاً: الميزانية العامة نظرة تقديرية (توقع): تمثل الموازنة العامة أرقاماً متوقعة لحجم النفقات التي سوف تنفقها الدولة وحجم الإيرادات التي تتوقع الحصول عليها خلال مدة زمنية تقدر غالباً بسنة واحدة، أي أنها برنامج عمل مستقبلي لنشاط الدولة المالي لسنة قادمة.

ثانياً: الميزانية العامة تستوجب الترخيص: لا توضع الموازنة العامة موضع التنفيذ والتطبيق مالم توافق عليها السلطة التشريعية في الدولة، حيث تختص السلطة التشريعية (البرلمان) باعتماد الميزانية، أي الموافقة على نظرة الحكومة التقديرية للنفقات والإيرادات عن عام مقبل، وتعتبر الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب القانون، وبواسطة هذا الحق للسلطة التشريعية تستطيع مراقبة أعمال الحكومة في جميع المجالات وهي من المبادئ المقررة دستورياً.

ثالثاً: الموازنة العامة ذات صفة دورية: أي أنها تعد كل سنة، والإذن بتنفيذها محدد زمنياً بسنة واحدة ينتهي بانتهائها.

رابعاً: الموازنة العامة تحدد على ضوء الأهداف الاقتصادية والاجتماعية: لم تعد للموازنة العامة أهداف مالية فقط (الموازنة بين النفقات والإيرادات) بل أصبحت أداة مهمة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

³⁶ مؤيد عبد الرحمان الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، ط 1، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان

الأردن، 2011، ص ص 16-17.

³⁷ نفس المرجع، ص ص 12-14.

المبحث الثاني: إعداد ومبادئ وقواعد الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، وتتمثل عملية إعداد الموازنة من طرف الحكومة في المفاضلة بين أفضل البدائل المتاحة لتحقيق أكبر قدر من المنافع باستخدام الموارد، وتجسيد الخطط إلى الواقع الفعلي، ويتم ذلك وفق مبادئ تهدف إلى وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية.

المطلب الأول: مبادئ وقواعد الموازنة العامة

للميزانية العامة مبادئ وقواعد عامة تهدف إلى تدعيم الرقابة في تسيير الأموال العمومية، وتتمثل في ما يلي:

أولاً: مبدأ السنوية

يقصد به أن يحدث توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل سنة، وذلك لاعتبارات سياسية ومالية، أما الاعتبارات السياسية بغرض مراقبة مستمرة لعمل السلطة التنفيذية، أما الاعتبارات المالية فإن فترة السنة هي الفترة التي تضع فيه المشروعات الخاصة ميزانيتها، كما أنها تحصيل الضرائب المباشرة عن مدة السنة أيضاً، وبالتالي ضرورة تجميع النفقات العامة على مستوى السنة لمقارنتها بالإيرادات المحصلة فعلاً في موازنة واحدة،³⁸ كما أنها تضمن دقة التقدير للإيرادات والنفقات بصفة خاصة فقد تتغير الأسعار والأجور بصفة محسوسة عندما تطول المدة أكثر من سنة.

ويستثنى من مبدأ السنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات، كما يستثنى الاعتمادات الإضافية للحالات الخاصة الطارئة مثل الحروب والكوارث الطبيعية أو الصناعية وتكون هذه الاعتمادات عادة أقل من سنة.³⁹

ثانياً: مبدأ وحدة الموازنة

يقصد به إدراج جميع نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي وحتى تتمكن أجهزة الرقابة من مراقبة تصرفات الدولة المالية، ويقصد بذلك أن تدرج كافة نفقات الدولة

³⁸ مؤيد عبد الرحمان الدوري، طاهر موسى الجناي، مرجع سبق ذكره، ص ص 29-30.

³⁹ العبيدي سعيد علي، مرجع سبق ذكره، ص ص 198-202.

وإيراداتها في ميزانية واحدة تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها.⁴⁰

ثالثا: مبدأ عمومية الموازنة (شمولية الموازنة)

يستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات كما أن كثيرا من وحدات القطاع العام تتمتع بإيرادات ضخمة ولهذا توجد طريقتين لإدراج الإيرادات والنفقات في الميزانية العامة: **الطريقة الأولى** وتسمى **بطريقة الناتج الصافي**، ومؤداها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات، وهذا يفسح المجال أمام المرفق العام الذي يحقق إيرادات تتجاوز نفقاته أن يسرف في الإنفاق وهذا يتنافى مع مبدأ عمومية الموازنة⁴¹، **الطريقة الثانية** وتسمى **بطريقة الموازنة الشاملة** وهي أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء أي مقاصة بينهما، والطريقة الثانية هي المتبعة كمبدأ أي مبدأ العمومية والشمول، وهذه الطريقة توضح نتيجة نشاط الدولة مما يُبَيِّن مهمة البرلمان في الرقابة على بنود الميزانية، وكذا الرقابة الداخلية في مرحلة تنفيذ الميزانية.

ويترتب على تطبيق مبدأ عمومية وشمول الموازنة نتيجة هامة هي **قاعدة عدم تخصيص الإيرادات** وهي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي ينبغي أن تخصص جميع موارد الدولة لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها.

رابعا: مبدأ توازن الميزانية

يعني هذا المبدأ في المفهوم التقليدي تساوي جملة الإيرادات العامة مع مجمل النفقات العامة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان وهو توازن محاسبي، أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة وذلك على ضوء التطورات المالية والاقتصادية وتم استبدال التوازن المالي (المحاسبي) بفكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي

⁴⁰ يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 80.

⁴¹ مؤيد عبد الرحمان الدوري، طاهر موسى الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 31.

العام حتى لو أدى ذلك إلى حدوث عجز مؤقت في الموازنة وهو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم، والتي تهدف لتحريك الاقتصاد الراكد بالاعتماد على ميزانية عاجزة بتخفيض الضغط الجبائي على المنتجين والمستهلكين، والرفع من نفقات الدولة بزيادة الإعانات المالية للمؤسسات الاقتصادية التي تعاني من مصاعب مالية لحثها على مواصلة الإنتاج والمحافظة على مناصب الشغل، وإعانات للأشخاص الذين فقدوا عملهم بسبب الأزمة الاقتصادية لحثهم على الاستهلاك بهدف رفع الطلب الكلي.

المطلب الثاني: إعداد واعتماد الميزانية العامة

تعتبر الموازنة المرآة التي تعكس أهداف الحكومة وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية، ويكون ذلك بإعداد مشروع الميزانية، والسلطة التشريعية مسؤولة عن التحقق من سلامة الوسائل التي تختارها الحكومة لتحقيق أهداف المجتمع وواقعية تنفيذها ومن ثم اعتمادها لتنفيذها.

أولاً: تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية (الحكومة) هي المؤهلة من الناحية الإدارية والإمكانات المادية والبشرية لتحضير الميزانية العامة لعدة اعتبارات هي: الاعتبار الأول الموازنة العامة تعبر عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة، الاعتبار الثاني أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارات من نفقات، الاعتبار الثالث أن هذه السلطات تعتبر أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الاحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد، وأخيراً الاعتبار الرابع أن السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والاقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

فالسلطة التنفيذية تتولى مهمة تحضير الميزانية بينما تتركز مهام السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية، وتحضير السلطة التنفيذية مشروع الميزانية بناء على الظروف الاقتصادية للدولة.

وإذا كان من المتفق عليه بين الدول المختلفة أن السلطة المختصة بتحضير وإعداد الميزانية هي السلطة التنفيذية، إلا أنه من غير المتفق عليه تحديد الشخص المسؤول الذي يقوم بهذه المهمة

وحدود سلطاته، فمثلا في إنجلترا يعد وزير المالية المسؤول الأول عن إعداد الموازنة ويتمتع بسلطات واسعة في إعادة تقدير النفقات إلى الوزراء لتعديلها أو تعديلها مباشرة، وعلى العكس من ذلك فإن وزير المالية الأمريكي لا يكون له مثل هذه السلطات فدوره كباقي الوزراء، فرئيس الدولة يقوم بنفسه بالإشراف على عملية إعداد وتحضير الميزانية والفصل في الخلافات بين الوزراء حول توزيع الموارد العامة وهو ما يطلق عليه بنظام الحكم الرئاسي، أما في فرنسا فإن وزير المالية يتولى إعداد الميزانية بصورة عامة بعد تقديم كل وزير تقدير نفقات وزارته دون أن ينفرد مستقلا بها، فإذا أراد أن يدخل تعديلات عليها فإنه يقترح ذلك على رئيس الوزراء الذي يحيل الأمر بدوره إلى مجلس الوزراء للفصل فيه، فهذه السلطة في إعداد الميزانية لا تأخذ بالتوسع أو التضييق في سلطات وزير المالية بل تحدد سلطاته بما يحقق منفعة الدولة، وكلما أخذت الدولة بتوجيه اقتصادها وأخذت بمبدأ التخطيط كلما تضاءلت أهمية الدور الذي يلعبه وزير المالية في عملية إعداد الميزانية التقديرية.⁴²

أما بالنسبة للجزائر فيعد وزير المالية المؤهل قانونا والمكلف تحت سلطة الوزير الأول بالإشراف على تحضير مشروع الميزانية، ومناقشة المبالغ المطلوبة من طرف الوزارات الأخرى، وهذا حسب ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 95/54 والمؤرخ في 15/02/1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، حيث يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالخرينة في إطار السياسة العامة للحكومة برنامج عملها المصادق عليه طبقا للدستور، فيقترح عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية، ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.⁴³

وعملية إعداد مشروع الميزانية تتم من الأسفل إلى الأعلى، أي أن المعلومات والبيانات بمختلف الاحتياجات والتقديرات يتم تجميعها من قبل الهيئات والمصالح المتواجدة على مستوى اللامركزي، ليتم إرسالها إلى الوزارات التابعة لها، فيتم مناقشتها على مستوى الوزارات لإبداء الرأي وإجراء التعديلات وإلغاء ما هو غير مبرر، ثم إرسال الوزير المعني إلى وزارة المالية ما يراه ضروريا من المبالغ التي تحتاجها وزارته خلال السنة المقبلة، وبعد ذلك تتم عملية مناقشة هذه المبالغ مع

⁴² سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 359-361.

⁴³ المرسوم التنفيذي 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 19 مارس 1995، ص 7.

الوزراء، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة أو عدم تبريرها، بناء على السياسة المتبعة وهي ترشيد الانفاق والاقتصاد لمحاربة التبذير والاسراف.

ثانياً: اعتماد الميزانية العامة من طرف السلطة التشريعية

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من طرف السلطة المختصة طبقاً للنظام السياسي لكل دولة، ويؤدي البرلمان دوراً هاماً في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع الميزانية قانوناً ملزماً ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب، وبما أن البرلمان مكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات مختلفة التخصصات ومتفاوتة المستوى، وبالتالي يتفاوت إدراكهم بعلم المالية والاقتصاد بصفة عامة، لذا تُكوّن لجنة تسمى لجنة المالية والميزانية، وهذه اللجنة تتولى مناقشة تفصيلية متخصصة لمشروع الميزانية مع الحكومة، وبعد ذلك يناقش المشروع مناقشة نهائية عامة.

وتخول المادة 112 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، كما يقوم مجلس الأمة لاحقاً بالمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب نفس المادة، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية ليصادق عليها في إطار قانون المالية لتصبح واجبة التطبيق ابتداءً من أول يوم من السنة الجديدة.⁴⁴

⁴⁴ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في ديسمبر 1996.

المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية العامة

تعد مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، من أهم المراحل وهي المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية، وهي وضع بنودها المختلفة حيز التنفيذ، وتختص السلطة التنفيذية بذلك وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية.

المطلب الأول: عمليات تحصيل الإيرادات والنفقات

تتولى وزارة المالية مهمة تنفيذ الميزانية عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف المصادر وإيداعها في خزانتها العامة أو في البنك المركزي وفقا لنظام حسابات الحكومة المعمول به، كما يتم الانفاق في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية والتي تسحب من خزانة الدولة أو البنك المركزي حيث يتم تسجيل إيرادات الدولة.

أولاً: عمليات تحصيل الإيرادات

تعتبر إجازة النفقات من السلطة التشريعية مجرد ترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها، ولا يعني ذلك ضرورة إنفاق كل المبالغ، أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك عدم تحصيل جزء منها، ويتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تابعة لوزارة المالية، وتراعى عدة قواعد في عملية تحصيل الإيرادات العامة تتمثل في:

✚ أن يتم التحصيل في مواعيد معينة وطريقة معينة وفقا لنص القانون؛

✚ يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير، وقد كفل المشرع حق

الدولة في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين، كما أعطاهم الحق في إجراء الحجز الإداري لتحصيل ديونها، كما ميز حق الدولة في تحصيل الضريبة بتقريره أن المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها، فيتم الدفع أولاً ثم التظلم بعدها؛

✚ لضمان دقة وسلامة التحصيل فإنه يتم الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين

المختصين بتحديد مقدار الضريبة والآخرين المختصين بجبايتها؛

✚ يترتب تطبيق عقوبات قانونية عن التأخير في دفع الضرائب التي تحصل عن طريق

الجدول.

ثانياً: عمليات النفقات

إن إجازة السلطة التشريعية لاعتماد النفقات لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات، ولكنه يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال، إلا بعد الحصول على موافقة صريحة، ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم، فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربع خطوات، ثلاث خطوات في المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العمومية والخطوة الرابعة هي مرحلة المحاسبة لتنفيذ النفقات العمومية كما يلي:⁴⁵

1. **الالتزام بالنفقة:** عرفته المادة 19 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه "الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"،⁴⁶ وهي عملية ضرورية من أجل فتح المجال لإخراج مبلغ مالي من الخزينة لصالح دائرة الإدارة، وينشأ نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقاً من جانب الدولة مثل (القرار الصادر بتعيين موظف، منح إعانات مالية، الحكم على الإدارة العامة بالتعويض وفق قرار قضائي أو صفقة أشغال عامة أو توريدات، اكتساب عقارات، قرض، إيجار، تأمينات....)، ومثل هذا القرار الذي يترتب عليه ضرورة حدوث واقعة الإنفاق، ولا يكون ذلك الغرض منه مجرد زيادة الأعباء فقط لكن تحقيق أهداف المنفعة العامة.

2. **تصفية النفقة:** طبقاً للمادة 20 من قانون المحاسبة العمومية تسمح التصفية "بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية" ويقصد بها تحديد مبلغ الدين بعد التأكد من وجوده واستحقاقه وهي الخطوة الثانية بتحديد مبلغ النفقة الواجب على الدولة دفعها، ويرجع سبب تمييز الالتزام بالنفقة عن التصفية إلى عدم قدرة الإدارات العمومية في كثير من الحالات على تحديد المبلغ الدقيق للنفقة وقت الالتزام بها، فتكتفي بوضع مبلغ تقديري لها، على أن يحدد المبلغ الحقيقي بعد تأدية الخدمة الفعلية، فالغرض من التصفية هو التأكد من تأدية الخدمة الفعلية والتي على أساسها يحدد مبلغ النفقة بدقة، فيتم خصم المبلغ المستحق للدائن من الاعتماد المقرر في الميزانية، مع ضرورة التأكد من أن الشخص الدائن غير مدين للدولة بشيء حيث يمكن إجراء المقاصة بين الدينين، ومن القواعد المالية المقررة أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال.

⁴⁵ يلس شاوش بشير، مرجع سبق ذكره، ص ص 217-224.

⁴⁶ القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990، ص 1131.

3. الأمر بالصرف: عرفته المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية بأنه "يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات، الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية"، فبعد أن يتم تحديد مبلغ النفقة أو الدين، يصدر قرار من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة، ويقدمه الأمر بالصرف للمحاسب العمومي لتنفيذ الدفع، ويشترط في الأمر بالصرف أن يكون مكتوبا محررا على نموذج وثيقة صادرة عن وزارة المالية.

4. دفع النفقة (مرحلة المحاسبة وتنفيذ النفقات العمومية): وقد عرفته المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية بـ "الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي"، ويقصد به أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر بالصرف من طرف المحاسب العمومي للدائنين، ويتمثل في إصدار سندات لفائدة الدائنين فحُررَ الإدارة بموجبها دينها، بعد التحقق من وجود مخزون مالي لتغطية النفقات وبعض الإجراءات الأخرى، وتتفد هذه العملية سلطة مستقلة عن السلطة التي تأمر بصرف النفقة وهو المحاسب العمومي، غير أن مهمة المحاسب لا تقتصر على عملية الدفع المادية، بل تتعداها إلى سلطة مراقبة النفقة بوجه عام والتأكد من صحتها، فالمحاسب العمومي له صفتين صفة المراقب، وصفة أمين الصندوق.

المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانية

تعد هذه المرحلة هي الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وتسمى مرحلة مراجعة تنفيذ الموازنة، والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم على الوجه المحدد للسياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية، وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة وهي الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة.

أولاً: الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تتناول الإنفاق أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات، وتتولى وزارة المالية هذه الرقابة، وقد تقدّم دور المحاسب العمومي في تنفيذ النفقات العمومية بإجراء رقابة دقيقة على الأمر بالصرف الذي يصدر إليه قبل تنفيذه، كما تُمارس الرقابة الإدارية من جهة أخرى بواسطة أجهزة أخرى

متخصصة كل في مجالها من طرف كل من (المراقب المالي، لجان الصفقات العمومية، المفتشية العامة).

- **الرقابة الإدارية السابقة:** تعد الرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي ولجان الصفقات العمومية رقابة قبلية مسبقة، فهي تتم قبل التنفيذ وصرف النفقة، وتمثل الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية، وتكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا للقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة، وقد نص قانون الموازنة العامة على وجوب امتناع مديري الحسابات ورؤسائهم ووكلائهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف، مع ضرورة الإبلاغ على أي تجاوزات مالية لوزارة المالية أو الجهاز المركزي للمحاسبات.

- **الرقابة الإدارية اللاحقة:** أما المفتشية العامة للمالية فإنها تمارس الرقابة اللاحقة، وذلك بعد إتمام عمليات التنفيذ، بالإضافة إلى إعداد الحسابات الشهرية والربع سنوية والسنوية، ويقوم المراقب المالي في كل وزارة أو مصلحة بمناسبة إعدادها بفحصها للتأكد من سلامتها، بالإضافة إلى الرقابة على الخزنة والمخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية، والرقابة الإدارية لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي رقابة ذاتية أو داخلية، لذا فهي لا تُعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة.

ثانيا: الرقابة التشريعية

تتولى المجالس النيابية في الدول الديمقراطية مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ ميزانية الدولة، وذلك عن طريق مطالبة هذه المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، في صورة أسئلة شفوية أو كتابية أو حتى استجابات، كذلك من حق اللجان المالية التابعة للمجالس النيابية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية عند الضرورة للاستماع إليهم فيما يخص المالية العامة للدولة، كما تتمثل الرقابة التشريعية في مناقشة الحساب الختامي عن السنة المالية السابقة.

وتمس الرقابة التشريعية (البرلمانية) مختلف أنشطة الحكومة، ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية)، وهي تدخل في مرحلة إعداد الميزانية، فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية) وحتى نهاية السنة.

وتخول المادة 161 من دستور 1996 لغرفتي البرلمان إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وذلك بالتوقيع على لائحة يوقعها على الأقل 20 نائبا في البرلمان أو 20 نائب في مجلس الأمة، ويمكن لهذه اللجنة أن تستمع لأي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق، وتقوم برفع تقرير إلى رئيس غرفة البرلمان الذي يبلغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يمكن نشر التقرير من عدمه.

وتتقسم هذه الرقابة إلى مرحلتين المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية بطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية، المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية بعرض الحساب الختامي (قانون ضبط الميزانية) عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده.

وليتمكن البرلمان من معرفة وضعية الميزانية قيد التنفيذ فإنه يتلقى تقارير مختلفة من الحكومة لاسيما:

- التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للاستثمارات.
- التقرير السنوي للجنة المركزية للنفقات العمومية.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة.
- تقرير مجلس المحاسبة.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليه.

وعلى ضوء هذه التقارير تتم عملية مراجعة التطبيق ومدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية بواسطة مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية، ومصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية لا يعني إبراء ذمة الحكومة وإنما هو مجرد إثبات حالة المالية للدولة في مدة سنة مضت.

كما تتجلى رقابة البرلمان في حالة تنفيذ الميزانية بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية، تكملة أو تعديلا بسبب بعض الأوضاع المستجدة.

ثالثاً: الرقابة المستقلة

تعتبر أكثر أنواع الرقابة فاعلية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة.

وتختلف هذه الهيئة من دولة لأخرى، ففي فرنسا تتولى هذه المهمة هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات La cour des comptes، وهي محكمة إدارية تتولى الحكم على كافة الحسابات العامة ماعدا الحسابات التي يعطي المشرع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى، وتحتوي على دوائر يترأسها مستشارين ويعمل بها عدد من المحاسبين يتولون تحضير التقارير المحاسبية والفنية التي تطلبها منهم المحكمة.

أما إنجلترا فإن الهيئة المستقلة التي تتولى رقابة تنفيذ الميزانية هي لجنة الحسابات العامة، التي تقوم بمراجعة ومراقبة الحسابات العامة للحكومة، ويتولى رئاسة هذه اللجنة أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بدراية واسعة في الشؤون المالية والمحاسبية، وتستعين هذه السلطة بموظف في درجة وزير يسمى "المراقب المحاسب العام" ويتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية ومرتبته مدرج في نفقات الاعتمادات الدائمة، كما أنه غير قابل للعزل إلا بناء على قرار من مجلس العموم ولا يمكن سؤاله إلا أمام هذا المجلس، ورقابة المراقب المحاسب العام لتنفيذ الميزانية رقابة سابقة على الصرف ورقابة لاحقة عليها، حيث ترسل إليه جميع أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء لتغطية النفقات لفحص طلبات الإذن بالصرف ومدى مطابقتها لاعتماد الميزانية ولقواعد المالية المعمول بها، وبعد المطابقة يصدر الإذن بالصرف، أما الرقابة اللاحقة على الصرف فتتمثل في أن المراقب المحاسب العام يتبعه موظفون يعملون في مختلف الوزارات والمصالح الحكومية تنحصر مهمتهم في مراجعة الحسابات وخاصة تفاصيل عمليات الانفاق، ويلتزم المراقب بتقديم تقرير دوري للجنة الحسابات العامة عن كيفية سير وتنفيذ الموازنة العامة ومدى مطابقتها للقواعد المالية والقانونية.⁴⁷

⁴⁷ سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص ص 393-395.

1. الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

أما في الجزائر فإن الهيئة المستقلة التي تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هي مجلس المحاسبة، والذي يتولى الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العامة، وتسمى بالرقابة القضائية لتمتع المجلس بصلاحيات قضائية، ويدير مجلس المحاسبة رئيس بمساعدة نائب رئيس، وهو يتشكل كهيئة قضائية من ثماني غرف ذات اختصاص وطني وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي، بالإضافة إلى غرف الانضباط الميزاني والمالي، وتنقسم هذه الغرف إلى فروع.

وتمارس الغرف وفروعها الصلاحيات الرقابية للمجلس ذات الطابع القضائي أو الإداري، تحت إشراف رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وتقوم بمهام النيابة العامة للمجلس نظارة عامة، تستند إلى ناظر عام بمساعدة ناظر، وللمجلس كتابة ضبط وتستند مهامها إلى كاتب الضبط الرئيسي بمساعدة كاتب الضبط، أما مختلف الأقسام التقنية والمصالح التقنية والمصالح الإدارية للمجلس فهي موضوعة تحت إشراف الأمين العام لمجلس المحاسبة إضافة إلى إدارة مسؤولياتها المباشرة، وهذا الأخير هو الأمر بالصرف لميزانية المجلس.

وتتمثل مهام مجلس المحاسبة في ما يلي:

- مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية؛
- مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية؛
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية والمرافق أو الهيئات العمومية الأخرى نسبة من رأسمالها؛
- مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية؛

مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما كان المستفيد منها وتقييمها؛
مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية.

- صلاحيات المجلس:

تتمثل صلاحيات المجلس في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إضافة إلى رقابة الانضباط الميزاني والمالي وهي صلاحيات قضائية، وصلاحيات أخرى إدارية تندرج ضمنها كل أشكال الرقابة الأخرى الممارسة من طرف مجلس المحاسبة، وذلك بمراقبة الأداء وتقييم مدى الفعالية والكفاءة الاقتصادية في التسيير الخاص بهذه الهيئات والمؤسسات وفق مؤشرات ومعايير محددة.

2. رقابة المفتشية العامة للمالية IGF

تعرف المفتشية العامة للمالية بأنها هيئة مكلفة قانونا بالرقابة أساسا على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية، وكل الأجهزة الخاضعة لقواعد الرقابة وأحكام المحاسبة العمومية، وأحدثت هذه الهيئة سنة 1980 بموجب مرسوم 53/80 المؤرخ في الفاتح مارس 1980، وُضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

وللمفتشية العامة للمالية صلاحيات جد واسعة، فبالإضافة إلى مراقبة صحة وانتظام وسلامة العمليات المحاسبية نذكر منها:

حسن استعمال التجهيزات الموجودة تحت تصرف المؤسسة؛

فحص العمليات التي يقوم بها أعوان التنفيذ؛

التأكد من التطبيق القانوني للنصوص والأحكام التشريعية السارية المفعول؛

مراقبة التسيير والوضع المالي للمؤسسة؛

إعداد تقرير سنوي خاص بالمفتشية يقدم لوزارة المالية.

ويمكن تكليفها بالتقويم الاقتصادي والمالي لأي مؤسسة اقتصادية أو نشاط اقتصادي معين أو قطاع أو فرع من هذا النشاط، باعتبار اختصاصها لا تقتصر على الهيئات العمومية فحسب بل تشمل المؤسسات التالية:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- هيئات الضمان الاجتماعي؛
- الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي المستفيدة من إعانات الدولة؛
- الهيئات العمومية الأخرى، وكذا أي شخص معنوي يستفيد من المساعدات المالية للدولة والجماعات الإقليمية أو أي هيئة عمومية أخرى.

المبحث الرابع: الميزانية العامة والتوازن المالي، الاقتصادي والاجتماعي

استخدم كينز خلال الحرب العالمية الثانية تعبير السياسة المالية، وكان يعني بها استخدام الإيرادات والنفقات والدين العام لتحقيق مستويات عالية من الإنتاج الكلي وللحيلولة دون حدوث التضخم الاقتصادي، وتهدف السياسة المالية الحديثة إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمها:

المطلب الأول: التوازن المالي

وهو استخدام موارد الدولة على أحسن وجه، فينبغي أن يتصف النظام الضريبي بالصفات التي تجعله يلائم حاجات الخزنة العامة من حيث المرونة والغزارة، ويلتزم في الوقت نفسه مصلحة المكلفين من حيث عدالة التوزيع ومواعيد الجباية... إلخ، ولا تستخدم القروض إلا لأغراض إنتاجية، ويراعى عند تحديد نظام استهلاكها ألا ترهق الموازنة العامة في السنوات المقبلة، كما ينبغي عدم اللجوء إلى زيادة وسائل الدفع إلا في حدود تلبية حاجة التوسع في المعاملات وزيادة الإنتاج.

المطلب الثاني: التوازن الاقتصادي

وهو الوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل أو الكفاءة الاقتصادية، وهذا يتطلب تهيئة الظروف الملائمة لنشاط القطاع الخاص وأن تزيد من إنتاجية القطاع العام، وعلى الدولة أن توازن بين إنتاجية القطاع العام والقطاع الخاص خصوصا في مجالات الإنتاج المشتركة، فإذا كان القطاع الخاص أكثر إنتاجية وكفاءة فعلى الدولة أن تمتنع من منافسته، وذلك تعظيما للمنافع الاجمالية التي يحصل عليها المجتمع من الإنفاق الحكومي، ولكن قد يلجأ أصحاب الدخول المرتفعة إلى إنفاق جزء من دخولهم في

مجالات قليلة الإنتاجية أو تذييرها، فتتدخل الدولة عن طريق فرض الضرائب التصاعديّة لاستخدامها بما يعود على المجتمع بمنافع أكبر.

ولكن هذا لا يعطي لها الحق للتمادي في فرض الضرائب، إذ يقودها هذا الأمر إلى الوقوع في الاسراف والتبذير، والمهم أن تكون هناك حالة توازن بين القطاعين في اقتسام الموارد، بحيث تصل المنافع الاجمالية التي تعود على المجتمع من استخدام هذه الموارد إلى حدها الأقصى، وبلغه الاقتصاد عندما تتساوى المنافع الحدية للنشاط الحكومي مع المنافع الحدية للنشاط الخاص، وتتعرف على ذلك عندما يؤدي توسع الإنفاق الحكومي إلى انخفاض الدخل الوطني فهذا دليل على أن الحكومة قد تجاوزت الحد المطلوب في نفقاتها.

وتساهم المالية العامة في معالجة الدورات الاقتصادية التي تصيب الاقتصاديات الرأسمالية وتسمى بالسياسة المالية التعويضية، في أوقات الكساد والركود بزيادة نفقاتها على إيراداتها بشتى الوسائل بغرض زيادة الطلب الكلي الفعال (سياسة مالية توسعية)، ويستجيب الجهاز الإنتاجي باستخدام الطاقات الإنتاجية العاطلة فيعود الاقتصاد إلى حالته العادية، وفي حالة التضخم فإن الدولة تقوم بتقليل الطلب الكلي والحد من ارتفاع الأسعار ويتم ذلك من خلال زيادة الضرائب والتقليل من الانفاق العام (سياسة مالية انكماشية).

وللسياسة المالية دور مهم في تنمية الاقتصاد في الدول النامية ويتم ذلك من خلال عدة إجراءات منها فرض الرسوم الجمركية المرتفعة على السلع المنافسة للسلع المنتجة محليا، على أن يتم ذلك كإجراء مؤقت لحين تمكن الصناعة الوطنية من الاعتماد على نفسها والإنتاج ضمن التكاليف والجودة التي تمكنها من المنافسة مع السلع الأجنبية في السوق المحلي وفي الخارج، أو من خلال إعفاء بعض الأنشطة من الضرائب بشكل دائم أو مؤقت، أو من خلال منح الدعم المالي والمادي وتقديم قروض ميسرة.

المطلب الثالث: التوازن الاجتماعي

وذلك بوصول المجتمع إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية في حدود إمكانيات الإنتاج، فالوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل غير كافي، فقد يستحوذ على الجزء الأكبر منه عدد قليل من الأفراد ولا يحصل غالبية المواطنين إلا على القليل، لذا فيجب على السياسة المالية للحكومة أن تعمل على

إعادة توزيع الناتج بين أفراد المجتمع، ويتم ذلك من خلال فرض الضرائب التصاعدية واستخدام حصيلتها لمساعدة الطبقات الأقل دخلا، ولا يعني مفهوم عدالة التوزيع أن يصل جميع الأفراد إلى نفس المستوى من الدخل، وإنما هو ضمان حد أدنى من الدخل لكل أفراد المجتمع وفق ضوابط معينة والسماح بالتفاوت فوق هذا المستوى، وذلك لتوفير جو من العطاء والابداع والتنافس والعمل وضمن معدل أعلى للنمو والتقدم الاقتصادي، فلو كانت الدخول متساوية لكان ذلك مدعاة للكسل وعدم التنافس وعدم الانتاجية، كما أن دعم دخول الطبقة المحدودة الدخل يسهم في زيادة طلبهم على السلع والخدمات مما يساهم في زيادة الطلب الكلي وهذا يحفز قطاع الإنتاج على زيادة استخدام عناصر الإنتاج غير المستغلة، كما تستطيع الدولة المساهمة في إعادة توزيع السكان جغرافيا من خلال ما تقدمه من امتيازات ضريبية وإعانات لمن يسكن أو يعمل في بعض المناطق كالريف والصحراء أو في المناطق الجديدة.

المطلب الرابع: نموذج للميزانية العامة السنوات 2020/2019/2018

من خلال الجداول التالية في جانب النفقات نلاحظ أن أكبر دائرة وزارية إنفاقا لموازنة السنوات 2020/2019/2018 من نصيب وزارة الدفاع الوطني والتي تكتسي أهمية بالغة لكل الدول في العام، تليها وزارة التربية الوطنية ثم وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمران وفي المرتبة الرابعة وزارة الصحة وإصلاح المستشفيات، وهذا يعطينا رؤية واضحة لسياسة الدولة حول الانفاق العام الذي يهتم بجانب الأمن والتعليم والصحة العامة وهذا من خلال إقرار مجانية التعليم ومجانبة العلاج في المؤسسات العمومية، وقد عرف إجمالي النفقات ارتفاعا بين موازنة 2018 و 2019 بينما انخفض إجمالي نفقات الموازنة العامة لسنة 2020 مقارنة بسنة 2019 بنسبة 9.2%.

أما في جانب الإيرادات العامة فتعتبر الإيرادات الجبائية أهم مورد للخزينة العمومية وأهم إيراد ضمن الإيرادات الجبائية حواصل الضرائب المباشرة، تليها الجبائية البترولية، وأقرت موازنة الجزائر لسنة 2020، 13 ضريبة ورسمًا جديدا، من بينها ما يلي:

- رسم جديد على أساس سنوي في حالات اكتتاب عقود تأمين السيارات والآليات؛
- رسم جديدا على السيارات التي يتم إدخالها إلى الجزائر بصفة مؤقتة؛
- رفعت الرسم على التوطين البنكي للممتلكات والبضائع الموجهة للبيع من 0.3% إلى 0.5%؛

- رفع الرسم الجمركي على شركات تركيب الهواتف النقالة بين 5 و30%؛
 - في المجال البيئي، تقرر أيضا:
 - رفع رسم إزالة النفايات المنزلية للمحلات الموجهة للمهن والتجارة والصناعات التقليدية؛
 - زيادة الرسم الإضافي على منتجات التبغ إلى 17 دينارا جزائريا للعلبة، وضرائب أخرى على كل النشاطات الملوثة أو الخطرة على البيئة، والتلوث الجوي الصناعي والمياه المستعملة وزيوت التشحيم والأكياس البلاستيكية؛
 - فرض ضريبة جديدة على عوائد قاعات الحفلات والقاعات المخصصة للملتقيات، تقدر بـ15% من إجمالي دخلها؛
 - وللمرة الأولى، فرضت الجزائر ضريبة على خدمات البيع بالإنترنت التي بلغت نسبتها 9%.
- أما فيما يخص قانون المالية التكميلي لـ2020 والذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه، تماشيا مع المستجدات التي فرضتها الأزمة المزدوجة لجائحة كورونا و انهيار أسعار النفط، فإن أهم ما جاء فيه:
- زيادة تسعيرة الرسم على المنتجات البترولية، رفع قيمة الرسم (الطابع) المطبق على معاملات السيارات السياحية الجديدة؛
 - استبدال الضريبة على الأملاك بالضريبة على الثروة مع توسيع نطاق الخاضعين لها والرفع من قيمتها وفق سلم تصاعدي؛
 - إعادة إدراج نسبة التخفيض بـ50 بالمئة على الضريبة على الدخل الإجمالي وعلى الضريبة على الربح لصالح الدخل المحقق في المناطق الجنوبية اعتبارا من 01 جوان 2020؛
 - الإعفاء الكلي من الضريبة على الدخل الإجمالي الذي لا يتجاوز 30 ألف دج شهريا؛
 - مراجعة عتبة الراتب الوطني الأدنى المضمون من 18.000 دج إلى 20.000 دج بداية من 01 جوان 2020؛
 - إلغاء قاعدة توزيع رأس المال 51/49 بالمئة باستثناء أنشطة شراء و بيع المنتجات وتلك التي تكتسي طابعا استراتيجيا.

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
7.859.006.000	رئاسة الجمهورية
4.458.622.000	مصالح الوزير الأول
1.118.297.000.000	الدفاع الوطني
35.216.850.000	الشؤون الخارجية
425.576.433.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
74.543.069.000	العدل
86.823.922.000	المالية
50.806.569.000	الطاقة
225.169.592.000	المجاهدين
25.244.314.000	الشؤون الدينية والأوقاف
709.558.540.000	التربية الوطنية
313.336.878.000	التعليم العالي والبحث العلمي
46.840.000.000	التكوين والتعليم المهنيين
15.272.000.000	الثقافة
2.344.644.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة
35.237.000.000	الشباب والرياضة
67.379.794.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
4.612.355.000	الصناعة والمناجم
211.814.118.000	الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.624.426.000	السكن والعمران والمدينة
19.979.062.000	التجارة
20.702.804.000	الاتصال
25.984.720.000	الأشغال العمومية والنقل
14.099.310.000	الموارد المائية
3.157.141.000	السياحة والصناعة التقليدية
392.163.373.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
154.011.680.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
229.880.000	العلاقات مع البرلمان
2.136.204.000	البيئة والطاقات المتجددة
4.109.479.306.000	المجموع الفرعي
474.982.927.000	التكاليف المشتركة
4.584.462.233.000	المجموع العام

9 ربيع الثاني عام 1439 هـ
28 ديسمبر سنة 2017 م

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد / 76

67

الجدول (ج)

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2018 حسب القطاعات

(بآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	5.315.893	7.399.089
الزراعة والري	116.522.398	157.775.000
دعم الخدمات المنتجة	73.355.857	80.309.269
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية	596.587.648	636.529.424
التربية والتكوين	101.779.882	118.725.739
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	77.101.918	89.381.082
دعم الحصول على سكن	69.843.340	384.892.820
مواضيع مختلفة	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية	100.000.000	100.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار	1.940.506.936	2.175.012.423
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)	—	638.303.602
احتياطي لنفقات غير متوقعة	330.000.000	330.000.000
تسوية الديون المستحقة على الدولة	—	400.000.000
المساهمة الاستثنائية للميزانية لفائدة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (ص.و.ت.ا)	—	500.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال	330.000.000	1.868.303.602
مجموع ميزانية التجهيز	2.270.506.936	4.043.316.025

9 ربيع الثاني عام 1439 هـ
28 ديسمبر سنة 2017 م

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد / 76

65

الملاحق

الجدول (أ)

الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة لسنة 2018

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 - الإيرادات الجبائية :
1.391.701.000	201 - 001 - حواصل الضرائب المباشرة.....
136.805.000	201 - 002 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.097.116.000	201 - 003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
(500.220.000)	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبقة على المنتوجات المستوردة).....
10.000.000	201 - 004 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
397.405.000	201 - 005 - حواصل الجمارك.....
3.033.027.000	المجموع الفرعي (1)
	2 - 1 - الإيرادات العادية
27.000.000	201 - 006 - حواصل ومداخيل أملاك الدولة.....
78.000.000	201 - 007 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
20.000	201 - 008 - الإيرادات النظامية.....
105.020.000	المجموع الفرعي (2)
	3 - 1 - الإيرادات الأخرى :
800.000.000	الإيرادات الأخرى.....
800.000.000	المجموع الفرعي (3)
3.938.047.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية
2.776.218.000	201 - 011 - الجباية البترولية.....
6.714.265.000	المجموع العام للإيرادات

22 ربيع الثاني عام 1440 هـ 30 ديسمبر سنة 2018 م	
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 79	
29	
الجدول (ب)	
توزيع الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2019 حسب كل دائرة وزارية	
المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
8.222.221.000	رئاسة الجمهورية
4.497.060.000	مصالح الوزير الأول
1.230.000.000.000	الدفاع الوطني
38.066.300.000	الشؤون الخارجية
418.409.273.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
75.862.145.000	العدل
86.980.203.000	المالية
50.800.596.000	الطاقة
224.959.977.000	المجاهدين
25.284.704.000	الشؤون الدينية والأوقاف
709.558.540.000	التربية الوطنية
317.336.878.000	التعليم العالي والبحث العلمي
47.840.500.000	التكوين والتعليم المهنيين
15.284.380.000	الثقافة
2.312.296.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة
35.462.228.000	الشباب والرياضة
67.385.008.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
4.727.613.000	الصناعة والمناجم
235.295.108.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.281.000.000	السكن والعمران والمدينة
18.378.207.000	التجارة
21.008.144.000	الاتصال
49.959.375.000	الأشغال العمومية والنقل
14.145.239.000	الموارد المائية
3.202.041.000	السياحة والصناعة التقليدية
398.970.409.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
153.695.039.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
231.760.000	العلاقات مع البرلمان
2.136.204.000	البيئة والطاقات المتجددة
4.276.292.448.000	المجموع الفرعي
678.184.088.000	التكاليف المشتركة
4.954.476.536.000	المجموع العام

الجدول (ج)

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2019 حسب القطاعات

(بالآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	1.331.320	61.242.919
الفلاحة والري	160.787.844	235.599.403
دعم الخدمات المنتجة	55.793.219	72.755.609
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية	485.491.071	635.781.484
التربية والتكوين	127.805.000	162.893.838
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	70.673.722	146.552.448
دعم الحصول على سكن	99.685.110	423.428.891
مواضيع مختلفة	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية	100.000.000	100.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار	1.901.567.286	2.438.254.592
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)	-	671.953.450
احتياطي لنفقات غير متوقعة	700.095.000	362.473.900
تسوية الديون المستحقة على الدولة	-	100.000.000
إعادة رسملة البنوك	-	30.000.000
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال	700.095.000	1.164.427.350
مجموع ميزانية التجهيز	2.601.662.286	3.602.681.942

الملاحق

الجدول (i)

الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة لسنة 2019

إيرادات الميزانية	المبالغ (بالآلاف دج)
1 - الموارد العادية	
1.1 - الإيرادات الجبائية :	
201 - 001 - حواصل الضرائب المباشرة.....	1.453.911.724,7
201 - 002 - حواصل التسجيل والطابع.....	108.548.222,8
201 - 003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....	1.120.087.480,5
(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتجات المستوردة).....	503.171.694,8
201 - 004 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....	10.000.000,0
201 - 005 - حواصل الجمارك.....	348.870.663,0
المجموع الفرعي (1)	3.041.418.091,0
1 - 2 - الإيرادات العادية	
201 - 006 - حواصل ومداخل أملاك الدولة.....	29.000.000,0
201 - 007 - الحواصل المختلفة للميزانية.....	123.000.000,0
201 - 008 - الإيرادات النظامية.....	20.000,0
المجموع الفرعي (2)	152.020.000,0
1 - 3 - الإيرادات الأخرى :	
الإيرادات الأخرى.....	600.000.000,0
المجموع الفرعي (3)	600.000.000,0
مجموع الموارد العادية	3.793.438.091,0
2 - الجبائية البترولية	
201 - 011 - الجبائية البترولية.....	2.714.469.557,3
المجموع العام للإيرادات	6.507.907.648,3

الجدول (ب)

توزيع الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2020 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
8.273.807.000	رئاسة الجمهورية
4.326.911.000	مصالح الوزير الأول
1.230.330.000.000	الدفاع الوطني
38.383.000.000	الشؤون الخارجية
431.994.418.000	الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية
77.529.605.000	العدل
86.615.374.000	المالية
59.844.836.000	الطاقة
230.754.424.000	المجاهدين
25.360.349.000	الشؤون الدينية والأوقاف
724.681.708.000	التربية الوطنية
364.283.132.000	التعليم العالي والبحث العلمي
49.936.401.000	التكوين والتعليم المهنيين
14.903.360.000	الثقافة
2.304.381.000	البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة
36.518.016.000	الشباب والرياضة
82.173.251.000	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
4.685.200.000	الصناعة والمناجم
225.179.207.000	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري
16.238.221.000	السكن والعمران والمدينة
17.527.751.000	التجارة
18.360.897.000	الاتصال
24.655.965.000	الأشغال العمومية والنقل
13.685.429.000	الموارد المائية
3.117.974.000	السياحة والصناعة التقليدية
408.282.838.000	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
197.595.537.000	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
223.629.000	العلاقات مع البرلمان
2.108.927.000	البيئة والطاقات المتجددة
4.399.874.548.000	المجموع الفرعي
493.564.547.000	التكاليف المشتركة
4.893.439.095.000	المجموع العام

الجدول (ج)

توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2020 حسب القطاعات

(بالآلاف دج)

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	20.000	8.228.690
الفلاحة والري	47.569.207	209.534.228
دعم الخدمات المنتجة	53.930.300	55.251.322
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية	366.929.577	602.151.806
التربية والتكوين	106.126.210	155.759.022
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	52.081.000	129.333.016
دعم الحصول على سكن	3.224.550	329.950.660
مواضيع مختلفة	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية	40.000.000	40.000.000
المجموع الفرعي للاستثمار	1.469.880.844	2.130.208.744
دعم النشاط الاقتصادي (تخصيصات لحسابات التخصيص الخاص وخفض نسب الفوائد)	—	643.307.287
احتياطي لنفقات غير متوقعة	150.000.000	156.157.200
المجموع الفرعي لعمليات برأس المال	150.000.000	799.464.487
مجموع ميزانية التجهيز	1.619.880.844	2.929.673.231

الملاحق

الجدول (أ)

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2020

المبالغ (بالآلاف دج)	إيرادات الميزانية
	1 - الموارد العادية
	1.1 - الإيرادات الجبائية :
1.428.440.000	201 - 001 - حواصل الضرائب المباشرة.....
93.944.000	201 - 002 - حواصل التسجيل والطابع.....
1.182.631.000	201 - 003 - حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال.....
444.741.000	(منها الرسم على القيمة المضافة المطبق على المنتوجات المستوردة).....
47.159.000	201 - 004 - حواصل الضرائب غير المباشرة.....
294.691.000	201 - 005 - حواصل الجمارك.....
3.046.865.000	المجموع الفرعي (1)
	2 - 1 - الإيرادات العادية
35.047.000	201 - 006 - حواصل ومداخل أملاك الدولة.....
174.436.000	201 - 007 - الحواصل المختلفة للميزانية.....
50.000	201 - 008 - الإيرادات النظامية.....
209.533.000	المجموع الفرعي (2)
	3 - 1 - الإيرادات الأخرى :
833.000.000	الإيرادات الأخرى.....
833.000.000	المجموع الفرعي (3)
4.089.398.000	مجموع الموارد العادية
	2 - الجباية البترولية
2.200.325.000	201 - 011 - الجباية البترولية.....
6.289.723.000	المجموع العام للإيرادات

المراجع والمصادر:

كتب باللغة العربية:

- العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار دجلة، عمان الأردن، 2011.
- الوادي محمود حسين، عزام زكرياء أحمد، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- حمدي سمير صلاح الدين، المالية العامة، ط 1، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، 2015.
- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.
- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة: - النفقات العامة- الإيرادات العامة - الميزانية العامة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008.
- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1974.
- علي خليل، سليمان اللوزي، المالية العامة، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013.
- فليح حسن خلف، المالية العامة، ط 1، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، إربد الأردن، 2008.
- مؤيد عبد الرحمان الدوري، طاهر موسى الجنابي، إدارة الموازنات العامة، ط 1، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011.
- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- يلس شاوش بشير، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

الكتب باللغة الأجنبية:

- Dalton H., *Principles of Public Finance*, Routedge and Kegan paul Ltd., London, 1971.

- Hyman, David N. **Public finance: A contemporary application of theory to policy**, Cengage Learning, 10th Edition, 2010
- Musgrave, R. and Musgrave P., **Public Finance in Theory and Practice**, Third Edition, McGraw – Hill Kogakusha, Ltd., NY, 1980.
- William Jack Baumol, Alan Stuart Blinder, **Economics: Principles and Policy**, Fifth Edition, Harcourt Brace Jovanovich NY, 1991.

القوانين والمراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي 54-95 المؤرخ في 15 فيفري 1995، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 19 مارس 1995.
- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في ديسمبر 1996.